De legitimiteit van identiteitscontroles in de huidige politiecontext

Onderzoeksvraag: "Wanneer kan een identiteitscontrole als legitiem worden beschouwd?"

Vast Comité van Toezicht op de politiediensten

Toezichtsonderzoek

Luchtfoto: WIM ROBBERECHTS & Co
Bron: Kamer van volksvertegenwoordigers, foto gemaakt in samenwerking met de Directie Luchtsteun van de federale politie.

INHOUD

1. INLEIDING ____ 1

1.1 Opdracht ---- 1

1.2 Referentiekader voor het toezichtsonderzoek ---- 1

1.3 Methode ---- 2

2. ONDERZOEKSRESULTATEN ____ 3

2.1 Op individueel niveau ---- 3

2.1.1 Vóór de identiteitscontrole(s) 3

2.1.2 Tijdens de identiteitscontrole(s) 14

2.1.3 Na de identiteitscontrole(s) 19

2.2 Op organisatorisch niveau zoals gezien door leden van de operationele eenheden ---- 21

2.2.1 Vóór de identiteitscontrole(s) 21

2.2.2 Tijdens de identiteitscontrole(s) 25

2.2.3 Na de identiteitscontrole(s) 30

2.3 Op organisatorisch niveau zoals gezien door vertegenwoordigers van de organisatie ---- 34

2.3.1 Vóór de identiteitscontrole(s) 34

2.3.2 Tijdens de identiteitscontrole(s) 37

2.3.3 Na de identiteitscontrole(s) 39

3. CONCLUSIES ____ 40

3.1 Algemene conclusies ---- 40

3.2 Specifieke conclusies ---- 41

3.2.1 Met betrekking tot gemeenschapsgerichte politiezorg 42

3.2.2 Met betrekking tot informatiegestuurde politiezorg 44

3.2.3 Met betrekking tot optimaal beheer 45

4. AANBEVELINGEN ____ 47

4.1 Aanbevelingen voor de geïntegreerde politie (GPI) ---- 47

4.1.1 Met betrekking tot de bewustmaking van politieambtenaren voor de selectieprocessen van personen die aan een identiteitscontrole worden onderworpen 47

4.1.2 Met betrekking tot de instrumentalisering van de politiediensten . 47

4.1.3 Met betrekking tot de toepassing van de omzendbrieven 48

4.1.4 Met betrekking tot de traceerbaarheid van identiteitscontroles ... 48
4.1.5 Met betrekking tot de opleiding inzake identiteitscontroles 49
4.1.6 Met betrekking tot het niet-gestandaardiseerde karakter van de toegang tot niet-concrete politie-informatie 49
4.1.7 Met betrekking tot de operationele ondersteuning 49
4.2 Wetgevende en reglementaire aanbevelingen ---------- 50
4.2.1 Met betrekking tot definities, doelstellingen, finaliteiten en meerwaarde van identiteitscontroles en -verificaties 50
4.2.2 Met betrekking tot de mogelijkheid om een persoon te identificeren die een identiteitscontrole filmt 50
4.2.3 Met betrekking tot de harmonisatie van de verschillende teksten . 50

5. FASE VAN DE TEGENSPREKELIJKHEID _____ 50

1. Inleiding

1.1 Opdracht

1. De opdracht bestaat erin een toezichtsonderzoek uit te voeren als vervolg op het dossier over het aandachtspunt 'racisme en discriminatie', dat in 2022 werd behandeld vanuit het oogpunt van de discretionaire bevoegdheid van politieambtenaren bij het uitvoeren van identiteitscontroles. Nadat het Comité P zijn informatiepositie over dit thema had versterkt, besloot het een nieuw onderzoek te openen naar "de legitimiteit van identiteitscontroles in de huidige politiecontext".

1.2 Referentiekader voor het toezichtsonderzoek

2. In het kader van dit onderzoek werden de begrippen legitimiteit of illegitimiteit gebruikt als uitgangspunt om identiteitscontroles in de huidige politiecontext te analyseren. Na een voorafgaande reflectie werd een referentiekader ontwikkeld waarin theoretische aspecten worden belicht die het Comité P in staat stellen om het onderwerp ruimer te benaderen dan louter op basis van klachtanalyses, en meer toekomstgericht dan enkel vanuit gebeurtenissen uit het verleden. Zo kan het Comité P verder kijken dan de gemelde problemen en de daaruit voortvloeiende vaststellingen, om denkpistes en/of mogelijke aanbevelingen te formuleren.

3. De volgende **begrippen** zijn **nuttig** voor het uitvoeren van het onderzoek:

(1) **artikel 34** van de wet op het politieambt (WPA), rekening houdend met de beginselen van **legaliteit**, **opportuniteit, proportionaliteit en subsidiariteit**;

(2) het **individueel** niveau, dat verwijst naar het beginsel van de (discretionaire) bevoegdheid van de politieambtenaar;

(3) het **organisatorisch** niveau, dat verwijst naar de filosofie van excellente politiezorg;

(4) de **fasen** van de identiteitscontrole, rekening houdend met de elementen die vooraf, tijdens en na een rol spelen en dit zowel op individueel als op organisatorisch niveau;

(5) de centrale begrippen **legitimiteit** of **illegitimiteit** die het mogelijk maken om ten aanzien van de controle een positieve houding (**onpartijdigheid**, gelijkheid, billijkheid, enz.) of een negatieve houding (partijdigheid, discriminatie, ongelijkheid, enz.) aan te nemen.

4. **Onpartijdigheid** is een essentieel/centraal principe binnen het statuut en de deontologie van de politie. Het houdt in dat politieambtenaren bij elke interventie of actie handelen volgens waarden die onder meer betrekking hebben op de eerbiediging van individuele rechten en vrijheden en de waardigheid van elke persoon. Dit principe verplicht hen om steeds **onpartijdig** op te treden.

1.3 Methode

5. Bij gebrek aan (betrouwbare) kwantitatieve gegevens over identiteitscontroles werd gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Volgens deze logica besloot het Comité P om focusgroepen te organiseren met leden van de geïntegreerde politie, geselecteerd uit operationele eenheden en politiescholen, om informatie te verzamelen over de praktijk(en) op het terrein met betrekking tot identiteitscontroles.

6. De onderzoeksdaden werden gesteld in de periode van juli 2023 tot april 2025 en verliepen volgens de volgende stappen:

1) selecteren van de steekproef;

2) opstellen van een semi-gestructureerde vragenlijst, interviewgids genoemd;

3) organiseren van focusgroepen;

4) analyseren en opstellen van het onderzoeksrapport.

7. Zowel leden van de lokale politie als leden van de federale politie werden bevraagd. De selectie van zes politiezones, de diensten van de federale politie en de scholen gebeurde op basis van morfologische criteria. Er werden zowel landelijke als stedelijke politiezones geselecteerd.

8. Alle deelnemers hebben vrijuit gesproken en hun uitlatingen werden geanonimiseerd. De deelnemers stonden positief tegenover het onderzoek. De groepen werden samengesteld door vertegenwoordigers van de politiezones met wie vooraf, in aanwezigheid van hun korpschef, een gesprek had plaatsgevonden om hen op de hoogte te brengen van het onderzoek en de verwachtingen van het Comité P. De instructies waren beperkt tot het samenbrengen, per basisfunctionaliteit van politie, van politieambtenaren van verschillende leeftijden, geslachten, graden en dienstjaren. Om de beloofde anonimiteit te waarborgen, werden de antwoorden niet gekoppeld aan specifieke zones of politiediensten, noch aan de functionaliteiten. Ter afronding van het onderzoek werden de leidinggevenden van de geselecteerde zones en politiediensten uitgenodigd om deel te nemen aan een aparte focusgroep, zodat zij hun mening konden geven over de items die als (het meest) relevant waren geselecteerd.

2. Onderzoeksresultaten

9. De onderzoeksresultaten vloeien voort uit de gevoerde gesprekken. Ze zijn zo getrouw mogelijk samengevat en geanonimiseerd weergegeven om een diagnose van de politiediensten te kunnen stellen. Ze belichten de opvattingen over identiteitscontroles, zowel op individueel als op organisatorisch niveau, zoals geuit door leden van de geïntegreerde politie. Beide niveaus werden dus opgesplitst.

10. Een **IC** (identiteitscontrole) kan worden bekeken vanuit verschillende fasen die overeenkomen met de momenten 'voor', 'tijdens' en 'na' de uitvoering ervan. Het is niet eenvoudig om te bepalen of deze controle (il)legitiem is, gezien het subjectieve karakter van dit begrip. De gesprekken met medewerkers van de basisfunctionaliteiten van politie verkeer, interventie, wijkwerking en lokale recherche – ongeacht graad of ervaringsniveau – hebben bijgedragen aan een beter inzicht in de uitdagingen van identiteitscontroles, zoals deze door henzelf worden ervaren.

2.1 Op individueel niveau

11. Dit eerste punt behandelt de individuele overwegingen/visies van politie-ambtenaren over IC's volgens de vooraf bepaalde fasen zoals gesteld in de focusgroepen.

2.1.1 Vóór de identiteitscontrole(s)

2.1.1.1 Waar hebben we het over?

12. Artikel 34 WPA[1] bepaalt het wettelijk kader waarin identiteitscontroles hun grondslag vinden, maar geeft geen definitie ervan en verduidelijkt

.....

[1] Art 34 WPA § 1. De politieambtenaren controleren de identiteit van ieder persoon wiens vrijheid wordt benomen of die een feit strafbaar met een administratieve of strafrechtelijke sanctie heeft gepleegd.
Zij kunnen eveneens de identiteit controleren van ieder persoon indien zij, op grond van zijn gedragingen, materiële aanwijzingen of omstandigheden van tijd of plaats redelijke gronden hebben om te denken dat hij wordt opgespoord, dat hij heeft gepoogd of zich voorbereidt om een misdrijf te plegen of dat hij de openbare orde zou kunnen verstoren of heeft verstoord.
§ 2. Overeenkomstig de richtlijnen en onder de verantwoordelijkheid van een officier van bestuurlijke politie, kunnen (de politieambtenaren) eveneens de identiteit controleren van ieder persoon die een plaats wenst te betreden die het voorwerp is van een bedreiging in de zin van artikel 28, § 1, 3° en 4°. <W 1998-12-07/31, art. 186, 005; Inwerkingtreding : 01-01-2001>
§ 3. Teneinde de openbare veiligheid te handhaven of de naleving te verzekeren van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, kunnen de overheden van bestuurlijke politie, binnen de perken van hun bevoegdheden,

evenmin wat de finaliteit ervan is. De politieambtenaren dienen zich dus te baseren op hun eigen opvattingen en op deze die binnen hun respectieve eenheden gangbaar zijn.

13. Voor de meesten komt een IC neer op niets meer of minder dan het raadplegen van politiedatabanken om na te gaan of er een TNM (te nemen maatregel) geldt ten aanzien van die persoon. Voor iedereen biedt een IC de mogelijkheid om de persoon aan te spreken, hem te vragen naar zijn (werkelijke) identiteit aan de hand van een officieel (identiteits)document en deze identiteit te controleren in de databanken die tot hun beschikking staan. Wat de finaliteit(en) van een IC betreft, noemen zij vooral: 'weten met wie ze te maken hebben'; 'hun eigen veiligheid en die van de samenleving waarborgen'; 'informatie over een persoon verzamelen'; 'de (hun) bevolking kennen'; 'als drukmiddel gebruiken'; 'lopende dossiers aanvullen en antwoorden op vragen van bestuurlijke/gerechtelijke overheden'.

14. De twee termen 'controle' en 'verificatie' komen voor in artikel 34 WPA, zonder definitie, wat als nadeel heeft dat de optredende politieambtenaren handelen op basis van deducties, waaruit zij praktijken ontwikkelen zonder die noodzakelijkerwijs te kunnen verklaren en/of in hun context te kunnen plaatsen. Niettemin zijn zij het er unaniem over eens dat IC's kunnen worden gelijkgesteld met een vorm van dwang, of zelfs een macht die stilzwijgend, en indirect kan zijn en die op haar beurt verantwoordelijkheden van hun kant met zich meebrengt, zoals onder meer de (strikte) naleving van de wetgeving, een menselijke behandeling en een correcte houding.

2.1.1.2 Actiekader

15. Het actiekader op het vlak van IC's is ruim en hangt voornamelijk af van de functionaliteit waarin politieambtenaren hun taken/opdrachten uitvoeren. Voor politieambtenaren van de verkeersdienst komt een IC meestal voor bij een verkeersinbreuk of -ongeval. Voor lokale rechercheurs gebeurt

.....

identiteitscontroles voorschrijven, uit te voeren door de politiediensten in de omstandigheden die deze overheden bepalen.

§ 4. De identiteitsstukken die aan de politieambtenaar overhandigd worden, mogen slechts ingehouden worden gedurende de voor de verificatie van de identiteit noodzakelijke tijd en moeten daarna onmiddellijk aan de betrokkene worden teruggegeven.

Indien de persoon waarvan sprake in voorgaande paragrafen weigert of in de onmogelijkheid verkeert het bewijs te leveren van zijn identiteit, alsook indien zijn identiteit twijfelachtig is, mag hij worden opgehouden gedurende de voor de verificatie van zijn identiteit noodzakelijke tijd.

De mogelijkheid moet hem worden geboden zijn identiteit te bewijzen op eender welke wijze.

In geen geval mag de betrokkene te dien einde langer dan twaalf uur worden opgehouden.

(Indien de vrijheidsberoving geschiedt met het oog op het verifiëren van de identiteit, maakt de politieambtenaar die deze verrichting doet, daarvan melding in het register van de vrijheidsberovingen.) <W 2007-04-25/38, art.60, 018; Inwerkingtreding : 18-05-2007>

dit meestal in de lokalen waar politiedatabanken en andere hulpmiddelen, programma's en applicaties worden geraadpleegd. Voor leden van de wijkwerking vindt een IC plaats tijdens specifieke opdrachten die hen door verschillende diensten worden toevertrouwd. Ten slotte bestaat een IC voor leden van interventieploegen uit het identificeren van een persoon en het controleren van zijn identiteit, hetzij uit eigen beweging, hetzij tijdens opdrachten hen toegewezen door de zonale dispatching, het CIC (communicatie- en informatiecentrum) en/of hun organisatie.

16. Wanneer de informatie correct doorstroomt, kan de lokale recherche onderzoeken opstarten op basis van gegevens die zijn verzameld door leden van de interventiedienst, de wijkwerking en/of de verkeersdienst, wat zeer op prijs wordt gesteld. Het is ook niet ongebruikelijk dat onderzoekers een beroep doen op teams van deze verschillende diensten wanneer zij op het terrein zijn om IC's of (identiteits)verificaties uit te voeren ter aanvulling van lopende dossiers.

2.1.1.3 Identiteitscontroles 'na telefoonoproepen' ...

17. Om de taken die hen worden toevertrouwd uit te voeren, kunnen politieambtenaren genoodzaakt zijn de identiteit te controleren van personen die zich op bepaalde plaatsen bevinden. De redenen voor deze controles kunnen *a priori* legitiem lijken, maar het kan zijn dat burgers of groepen burgers, via oproepen, deze legitimiteit in twijfel trekken. De basis voor de oproep kan zijn: een gevoel van onveiligheid; een indruk; een (negatieve) perceptie van (bepaalde) personen die zich op bepaalde plaatsen bevinden, zonder dat zij een wanbedrijf en/of een misdrijf hebben gepleegd of op het punt staan dat te doen. De betrokken politieambtenaren menen soms te worden gedwongen, soms tegen hun intuïtie in, om deze controles uit te voeren. Het is dan ook niet ongebruikelijk dat de bellers in deze gevallen liever anoniem blijven en weigeren zich te identificeren, omdat ze niet willen worden herkend/geïdentificeerd door de personen die ze viseren.

18. Tevens blijkt dat IC's kunnen worden uitgevoerd naar aanleiding van raadplegingen en/of uitgebreide opzoekingen en/of op basis van verzoeken uitgaande van burgers, verschillende diensten en/of verschillende bestuurlijke overheden. De optredende politieambtenaren voelen zich niet altijd op hun gemak wanneer ze dergelijke controles moeten uitvoeren, omdat ze soms het gevoel hebben dat ze worden gebruikt om acties uit te voeren die erop gericht zijn een (bepaald) resultaat te bereiken. Ze zijn van mening dat het doel de middelen niet mag heiligen en geven er de voorkeur aan om op basis van hun eigen analyse op te treden. Sommigen van hen voeren dit soort controles gewoonweg niet uit omdat ze bang zijn te worden beschuldigd van discriminerend gedrag, zelfs als ze een taak uitvoeren die *a priori* legaal lijkt.

19. Afhankelijk van de aard van de oproepen kan de politie dus worden gebruikt als een instrument dat kan leiden tot (een vorm van) stigmatisering, discriminatie ten aanzien van burgers door andere burgers of door verschillende diensten en/of door diverse (bestuurlijke) overheden. Deze politieacties, indien ze worden uitgevoerd zonder de analysefilter van de politieambtenaar op individueel niveau, roepen uiteraard vragen op wat hun legitimiteit betreft. Sommigen ontwikkelen trouwens hun (eigen) strategieën om bepaalde plaatsen te ontwijken, omdat ze vinden dat de mensen die daar aanwezig zijn niets verkeerds doen. Velen vinden het zelfs onbegrijpelijk dat er controles worden uitgevoerd op plaatsen die speciaal voor jongeren zijn ingericht, onder het voorwendsel dat ze overlast veroorzaken. Ze begrijpen trouwens niet dat de bestuurlijke overheden vragen om daar IC's uit te voeren, terwijl die geen enkel nut hebben, maar juist een gevoel van wantrouwen/achterdocht jegens de politiediensten oproepen bij de gecontroleerde persoon.

2.1.1.4 Identiteitscontroles in geval van inbreuk

20. In geval van een inbreuk is de rechtvaardiging van de IC voor politieambtenaren *a priori* aanwezig, maar bepaalde overwegingen, zoals ze werden geformuleerd, kunnen deze (eerste) indruk van legitimiteit in twijfel trekken.

21. Wanneer een inbreuk op de wegcode werd vastgesteld, heeft een IC *a priori* een wettelijke en objectieve basis, zodat de reden ervan *a priori* duidelijk lijkt voor de gecontroleerde persoon. Sommige respondenten, voornamelijk afkomstig uit de functionaliteit verkeer, hebben echter aangegeven dat zij eender welk voertuig aan een controle kunnen onderwerpen, aangezien de criteria niet altijd verband houden met de vaststelling van een inbreuk. Zo kan een controle bijvoorbeeld worden uitgevoerd op basis van regulier parkeren, maar gericht zijn op een type voertuig dat afwijkt van de gebruikelijke omgeving of op een voertuig dat bepaalde intrinsieke en extrinsieke kenmerken vertoont die hun interesse wekken. Het is ook niet ongebruikelijk dat politieambtenaren een voertuig volgen en wachten tot de bestuurder een inbreuk begaat, zodat ze het voertuig volledig legaal kunnen controleren.

22. Bij (verkeers)controles komt het voor dat personen aan politieambtenaren melden dat ze op basis van etnische criteria zijn geselecteerd, terwijl ze zelf de objectieve elementen vaststellen die aan de controle ten grondslag liggen. Politieambtenaren melden dat het argument van racisme en/of (etnisch) profileren steeds vaker wordt aangehaald door gecontroleerde personen. In deze context mag de rol van de media, ngo's, enz. niet onderschat worden wat betreft zijn directe of indirecte gevolgen voor de uitvoering van IC's. Politieambtenaren voelen zich teleurgesteld

over de negatieve voorstelling van zaken die niet altijd overeenkomt met de werkelijkheid en voelen zich ten onrechte beschuldigd. De jongsten onder hen kunnen beslissen om geen controles (meer) uit te voeren omdat ze simpelweg niet het label van 'racistische' politieambtenaar opgespeld willen krijgen. Ze zijn ook bang dat beelden, waarvan de oorspronkelijke betekenis verdraaid is, op sociale media verschijnen, zelfs als hun controle(s) gerechtvaardigd was (waren). Het is dan ook niet ongewoon dat bij een inbreuk die op het eerste gezicht onbetwistbaar is, mensen het argument van racisme en/of (etnisch) profileren aanhalen om zich (te proberen) vrij te pleiten, terwijl alles met betrekking tot legaliteit **en** legitimiteit volledig correct is/was om de IC uit te voeren. Dit bemoeilijkt hun werk.

23. De Covid-periode – *cf. infra* – heeft geleid tot talrijke controles door politieambtenaren inzake eventuele inbreuken op het vlak van volksgezondheid waarvoor zij niet waren voorbereid/opgeleid. Deze periode bracht sommigen van hen in moeilijkheden, omdat zij naar hun mening soms op onwettige wijze moesten handelen/hebben gehandeld om te voldoen aan de talloze beslissingen die door de bestuurlijke overheden werden genomen. Voor een groot aantal politieambtenaren zoals vernomen was deze periode (zeer) nadelig voor hun imago.

2.1.1.5 Identiteitscontroles zonder inbreuk

24. Bij afwezigheid van inbreuk is de reden voor de IC niet direct duidelijk voor de gecontroleerde persoon. Alle betrokken politieambtenaren zijn zich er terdege van bewust dat hun aanpak, hun houding en de manier waarop zij communiceren bepalend zijn voor het (goede) verloop van de controle, wat echter niet betekent dat deze als legitiem zal worden beschouwd.

- Identiteitscontroles uit eigen beweging ... (il)legitiem?

25. Het politie-instinct is van groot belang bij IC's, dat zeggen ze allemaal, zonder uitzondering. Sommigen gaan nog verder en zeggen dat ze een onfeilbaar professioneel instinct hebben, een zesde zintuig, waardoor ze over het algemeen positieve resultaten boeken. Rekening houdend met hun ervaring en opleiding bekijken politieambtenaren de samenleving anders dan een 'gewone' burger. Deze enigszins vertekende visie van de politieambtenaar verklaart ook waarom hij niet altijd in staat is om het selectieproces van IC's objectief te bekijken, wat dan weer aanleiding geeft tot discussies over de legitimiteit van die controles.

26. Gelet op het voorgaande is het nuttig op te merken dat politieambtenaren hebben gezegd zich vooral te focussen op de resultaten die een IC zou kunnen opleveren en dat zij, om die te bereiken, vertrouwen op hun intuïtie en ervaring. In hun ogen zijn de verkregen resultaten objectieve en objectiveerbare waarden die zij kunnen naar voren brengen bij hun evaluaties of wanneer zij bijvoorbeeld een promotie beogen. Het meer

maatschappelijke aspect van deze aanpak en de mogelijke negatieve gevolgen ervan zijn niet kwantificeerbaar en zetten de mensen op het terrein niet aan tot nadenken.

- (mate van) subjectiviteit van de politieambtenaar

27. De subjectiviteit van politieambtenaren speelt een rol bij hun beslissing om IC's uit te voeren. Ze wijzen er trouwens op dat als dat niet het geval was, computersoftware hen zou kunnen vervangen. Anderen spreken liever van expertise dan van subjectiviteit, maar erkennen tegelijkertijd de risico's op voorbarige conclusies en vooroordelen die ermee gepaard gaan. Sommigen zijn *a contrario* van mening dat proactief werk voornamelijk gebaseerd is op het gevoel van de politieambtenaar, dat subjectief is.

- Reden voor de identiteitscontrole

28. Een IC moet gemotiveerd zijn. Om aan deze voorwaarde te voldoen, kunnen politieambtenaren gebruikmaken van het acroniem 'Lops', dat verwijst naar de legaliteit (L), de opportuniteit (O), de proportionaliteit (P) en de subsidiariteit (S) van de controle. Dit ezelsbruggetje stelt hen in de meeste gevallen in staat om legaal en legitiem te handelen. Echter velen geven toe dat ze het vergeten en/of geen tijd hebben (gehad) om erover na te denken, waarbij ze aangeven dat dit nooit een probleem is omdat het bijna altijd mogelijk is om een IC *a posteriori* te rechtvaardigen.

29. Hoewel het acroniem Lops niet uitdrukkelijk in de mond werd genomen, suggereerden de verklaringen tijdens de focusgroepen dat de Lops-aspecten voorafgaand aan de controle in aanmerking worden genomen en dat, zelfs wanneer een controle *a posteriori* kan worden verklaard, het selectieproces nooit willekeurig is, omdat het steunt op intuïtie die gebaseerd is op ervaring.

30. Sommige respondenten legden uit dat een toegestane reden voor controle de verificatie van de draagplicht van de identiteitskaart kan zijn, zoals de wet voorschrijft. Zij erkennen echter dat het vragen van de identiteitskaart van een persoon waarvan zij de identiteit kennen, zonder deze onmiddellijk aan hen terug te geven, ook kan verhinderen dat deze persoon vlucht. Volgens sommigen bestaat deze aanpak wel degelijk niettegenstaande ze kan worden gelijkgesteld met een door de wet verboden vorm van ophouden. Voor hen is het namelijk noodzakelijk om operationeel en situationeel te kunnen optreden.

- Meerwaarde van identiteitscontroles

31. De politieambtenaren geven geen antwoord op deze vraag, maar zijn het er allemaal over eens dat de meerwaarde wordt gemeten aan de hand van de voordelen van IC's op het vlak van resultaten, veiligheid, levenskwaliteit, criminaliteit en politiewerking cf. het model van de excellente politiezorg.

Wanneer hen hierover echter meer specifieke vragen worden gesteld, heeft niemand een idee hoe de resultaten van hun controles worden gebruikt.

2.1.1.6 Identiteitscontroles en opleiding(en)

32. Politieambtenaren krijgen basispolitieopleidingen waarin de wetgevende aspecten van identiteitscontroles aan bod komen. De meesten vinden deze opleidingen voldoende wat de wettelijke aspecten betreft, maar vinden het jammer dat er niet een meer operationeel/praktisch luik aan is gewijd. Dit zou jonge rekruten in staat stellen om beter te functioneren wanneer ze in een zone of politiedienst worden opgenomen. Zo zouden ze kunnen werken met hun referentiekader (aangeleerd op de politieschool) zonder het risico te lopen dat ze dat van hun oudere collega's (moeten) overnemen, die zich niet (meer) aan de basisprincipes houden.

33. Iedereen is het erover eens dat het relationele aspect van de IC niet wordt onderwezen op de politieschool. Dit aspect ontwikkelt zich dus vooral door contact met oude(re) collega's binnen de operationele eenheden. Deze leemte maakt de weg vrij voor de ontwikkeling van een organisatiecultuur die verschilt van zone tot zone en van politiedienst tot politiedienst, wat leidt tot een verschillend dienstenaanbod, terwijl dat gelijkwaardig zou moeten zijn.

34. Binnen de politiescholen kan de nadruk worden gelegd op het feit dat ook oudere mensen feiten kunnen plegen. Deze en andere scenario's komen echter weinig aan bod in de rollenspelen, die doorgaans weinig representatief zijn voor de realiteit op het terrein. Velen geven dan ook aan dat ze graag een opleiding zouden kunnen volgen die beter aansluit bij deze realiteit.

35. Politieambtenaren, meer in het bijzonder die van de federale politie, verwezen naar de BDO[2]-opleiding en prezen de kwaliteiten ervan. Ter illustratie wordt aangegeven dat de opleiding BDO (het risico op) discriminatie beperkt. Dit komt doordat de opleiding uitgaat van de veronderstelling dat **iedereen** verdacht kan zijn. De deelnemers leren hun blik te verruimen en IC's uit te voeren die ze zonder deze opleiding wellicht niet als nuttig zouden hebben beschouwd.

36. Tijdens de GPI 48-sessies (opleiding geweldbeheersing) wordt aan de norm herinnerd. Dit wordt door iedereen als essentieel beschouwd. De Rainbow Cops-opleiding werd ook genoemd, zij het alleen aan Franstalige kant, als zeer interessant, meer bepaald om op de juiste manier te kunnen omgaan met personen die zich identificeren met specifieke gemeenschappen.

.....

[2] Behavior Detection Officer. De opleiding zelf werd binnen huidig onderzoek niet geëvalueerd.

2.1.1.7 (Individuele) Kenmerken van de politieambtenaar

37. De meeste politieambtenaren benadrukken in de focusgroepen het belang van houding, persoonlijkheid en (persoonlijke) inzet, omdat beleefd zijn bijdraagt tot een goed verloop, ook al hebben ze de manier waarop de mensen reageren niet altijd in de hand. Ze benadrukken ook het belang om de gecontroleerde persoon te informeren over de reden van de controle. Vanuit hun standpunt is deze praktijk sterk aanbevolen en sluit ze impliciet aan bij de filosofie van de CP5 betreffende het handelingskader inzake het professioneel profileren en controleren. Toen de (nieuwe) omzendbrief echter expliciet ter sprake kwam tijdens de gesprekken, was slechts een beperkt aantal deelnemers op de hoogte van het bestaan ervan. Dit betekent evenwel niet dat zij de basisprincipes ervan niet (al) toepassen/toepasten.

38. Politieambtenaren zeggen dat ze actiever kunnen zijn op het vlak van IC's, afhankelijk van hun persoonlijke inzet en de dienst waarin ze werken. Ze voeren dus meer controles uit, maar niemand is verplicht om quota na te leven of streefcijfers te halen. Ze handelen binnen een eigen beoordelingsmarge.

39. Velen gaan uit van de veronderstelling dat ervaring essentieel is voor de goede uitvoering van IC's. Ervaring helpt om beter te bepalen welke personen gecontroleerd moeten worden en om de controles goed te beheren, zodat ze niet uit de hand lopen. Opleiding alleen is niet voldoende, ook al is die onmisbaar. De meesten voelen zich goed opgeleid, in de geest van de wet en vanuit technisch oogpunt, maar niet noodzakelijkerwijs op het vlak van communicatie. Deze vaardigheden ontwikkelen zich door ervaring gecombineerd met gezond verstand, instinct, flair, feeling, zekerheid en knowhow. Deze ervaring verschilt afhankelijk van de werkomgeving waarin ze is opgedaan en van de mensen die er regelmatig verblijven.

40. Anderen zijn van mening dat ze vandaag de dag beter zijn opgeleid dan vroeger met betrekking tot de eerbiediging van de waarden en de legaliteit, maar dat de manier van communiceren met burgers onvoldoende wordt aangeleerd op de politiescholen. Het uitvoeren van een IC maakt deel uit van een op gemeenschapsgerichte politiezorg gebaseerde aanpak, waarbij verantwoordelijkheid een essentieel ingrediënt is, zowel ten opzichte van de gecontroleerde persoon als ten opzichte van de eigen leiding. Wanneer ze de school verlaten, hebben de nieuwe rekruten deze waarden verworven en aarzelen velen van hen, in tegenstelling tot vroeger, niet langer om collega's aan te klagen die deze waarden niet naleven.

41. Ook perceptie is een belangrijk aspect dat tijdens een IC aandacht verdient. Burgers percipiëren situaties verschillend afhankelijk van hun leeftijd, maturiteit en andere factoren; De (jonge) politieambtenaren zijn bij

hun vertrek uit de politieschool niet (altijd goed) opgeleid om dit te begrijpen. Volgens hen houdt de basisopleiding onvoldoende rekening met sociale diversiteit.

42. Om deze tekortkoming te verhelpen, zou het ideaal zijn om een patrouille samen te stellen op basis van de totale anciënniteit, maar gezien het personeelstekort is dit niet (altijd) mogelijk. Het is dan ook niet ongewoon dat (zeer) jonge politieambtenaren samen een patrouille vormen zonder voldoende voorbereiding om IC's uit te voeren. Het relationele aspect zou dus meer aan bod moeten komen tijdens de basisopleidingen. Er werd opgemerkt dat coaching door meer ervaren politieambtenaren – mits deze ervaring door hun collega's als kwalitatief hoogstaand wordt erkend – en controle door de hiërarchie op de uitvoering van IC's aangewezen zouden kunnen zijn, evenals het aanleren van nieuwe vaardigheden aan de oudere generaties door de nieuwe generaties in een steeds complexere en voortdurend veranderende samenleving. Merk op dat deze uitwisseling zou kunnen passen in het idee van een professionele socialisatie in twee richtingen, van de oudere (politieambtenaar) naar de jongere/nieuwe (politieambtenaar) en omgekeerd.

2.1.1.8 Professioneel profileren *versus* discriminerend profileren

43. Op basis van wat tijdens de verschillende focusgroepen is meegedeeld, heeft het Comité P begrepen dat de ervaring die gedurende een hele carrière is opgebouwd, kan leiden tot automatismen, soms gekoppeld aan vooroordelen, waarbij categorieën van personen gelinkt worden aan strafbare feiten. Deze automatismen ontstaan door een combinatie van verschillende factoren, zoals: leeftijd, nationaliteit, kleding, houding, gedrag, plaats, tijdstip, ... Personen die aan de genoemde factoren voldoen, kunnen *de facto* als potentiële verdachten worden beschouwd. Dit verhoogt de kans dat ze aan één of meer IC's worden onderworpen.

44. De meeste politieambtenaren beschouwen hun instinct als doeltreffend omdat ze tijdens de controle vaak merken dat ze het bij het rechte eind hadden (het opmerken van de juiste persoon). Het instinct van een politieambtenaar is onfeilbaar als hij zijn vak goed kent. Indien iedereen het erover eens is dat dit mechanisme 'profilering' wordt genoemd, is niet iedereen het eens over het bijbehorende bijvoeglijk naamwoord (professioneel of discriminerend).

45. Verschillende respondenten brachten aan dat een IC meestal begint vanuit een specifieke context en niet vanuit een specifiek persoon. Een gedrag, in combinatie met een plaats en een tijdstip, kan een reden zijn om over te gaan tot controle. Specifiek gedrag kan op zijn beurt verschillend worden geïnterpreteerd naargelang: de anciënniteit; de ervaring; het sociaal

imago; de dienst van herkomst; het (de) specifieke kenmerk(en) van de politiezone en haar inwoners; de inhoud van de opdrachten en van de functionaliteit; ... of, anders gezegd, het eigen referentiekader van de respondent. Tevens wordt aangegeven dat ook tot een IC kan worden overgegaan gebaseerd op de kennis die politieambtenaren hebben over een stijl en/of een werkwijze die verband houdt met een of meer (misdaad)fenomenen. Ze concentreren zich dus soms meer op deze werkwijzen en op de gebruikte methoden, omdat deze voortdurend evolueren, dan op de personen als dusdanig.

46. Deze realiteit op het terrein vereist dat ze eerst observeren en vervolgens evalueren alvorens te beslissen een IC uit te voeren. Rekening houdend met deze realiteit menen de respondenten dat bepaalde bevolkingsgroepen soms in verband worden gebracht met werkwijzen. Ze wijzen er bovendien op dat personen zich willen identificeren met een groep of gemeenschap door bewust het gedrag van die groep of gemeenschap over te nemen om een groepsidentiteit te claimen. Hierdoor behoren ze *de facto* tot de 'groep'.

2.1.1.9 Voorbeelden van profilering op basis van stereotypen

47. Sommige deelnemers gaven voorbeelden van bepaalde feiten en/of inbreuken die zij associëren met bepaalde bevolkingsgroepen, nationaliteiten, culturen, bewegingen, enz. De voorbeelden zouden zelfs kunnen worden aangevuld met andere voorbeelden van politieambtenaren uit verschillende zones en met verschillende achtergronden. Ze hebben de verdienste dat ze aantonen dat sommige politieambtenaren de mensen waarmee ze veel contact hebben categoriseren op basis van hun beroepsomgeving en -ervaring. Deze classificatie of categorisering houdt verband met werkwijzen, maar ook met uiterlijke kenmerken met betrekking tot: gemeenschappen, beroepen, levensomstandigheden, gewoonten, uiterlijk (kleding), leeftijd, geslacht, merken/modellen en kentekens van voertuigen, enz. en kan worden opgevat als een vorm van profilering die zich gedurende een hele carrière ontwikkelt afhankelijk van de gebeurtenissen die zich in de loop van die carrière voordoen. Dergelijke associaties kunnen worden beschouwd als stereotypen en kunnen leiden tot vooroordelen. Dit brengt risico's met zich mee op het vlak van discriminatie.

48. Deze profilering vindt plaats zowel op individueel vlak, afhankelijk van de sector(en) waarin men werkzaam is, alsook op collectief niveau binnen de diensten en functionaliteiten waarin men werkt.

49. Deze voorbeelden werden echter niet in alle gespreksgroepen aangehaald, zodat ze niet kunnen en mogen worden veralgemeend. Wat echter wel als rode draad naar voren komt, is het feit dat de beslissing om over te gaan tot een IC doorgaans verband houdt met bepalende factoren zoals: het tijdstip, de plaats, de omstandigheden en de kledij van de

personen die eraan worden onderworpen. De deelnemers noemen dit mechanisme 'professioneel profileren' op basis van hun eigen referentiekader. Dit gedrag kan echter de legitimiteit van de uitgevoerde IC's in twijfel trekken, meer bepaald omdat het perceptie, intuïtie en ervaring, … boven het objectieve element (de reden) kan plaatsen en dus in strijd kan zijn met de bepalingen van artikel 34 WPA, zelfs als de controle *in fine* gerechtvaardigd blijkt (zou blijken) te zijn. Op wettelijk vlak levert dit geen moeilijkheden op, omdat de politieambtenaren zeggen dat ze de IC's bijna altijd, en bovendien heel gemakkelijk, kunnen rechtvaardigen aan de hand van een *a posteriori* gevonden reden.

50. Deze werkwijze kan de legitimiteit van de identiteitscontroles in gevaar brengen, omdat het niet altijd mogelijk is om te bepalen of het objectieve dan wel subjectieve element doorslaggevend was in het hoofd van de politieambtenaar toen hij besliste om een identiteitscontrole uit te voeren. Bovendien is alleen de politieambtenaar in staat om deze vraag te beantwoorden. Dit mechanisme, in combinatie met het feit dat het zeer eenvoudig is om identiteitscontroles *a posteriori* te objectiveren, brengt (een) risico('s) met zich mee op het vlak van discriminatie. Het is dan ook aan de politieorganisatie om dit (deze) risico('s) op te sporen en (alle) nodige maatregelen te nemen om dit (deze) te verhelpen.

2.1.1.10 Iedereen gelijk bij identiteitscontroles?

51. De deelnemers legden uit dat hun selectieproces voor het uitvoeren van een IC op meerdere factoren is gebaseerd en niet enkel op etnische overwegingen. Kennis van de gemeenschappen is een voordeel, ook inzake IC's. De respondenten passen zich aan naargelang hun kennis en opleidingsniveau en afhankelijk van de mensen met wie ze in aanraking komen.

52. Sommigen legden uit dat de manier van aanspreken verschillend is wanneer ze een welgestelde persoon aanspreken, dan wanneer ze zich tot een minder welgestelde of zelfs behoeftig persoon richten. Hoewel niet iedereen deze mening deelt, rijst toch de vraag of meer welgestelde personen blijkbaar bevoordeeld worden vanwege hun sociale status. Lopen zij het risico om aan een IC onderworpen te worden of zullen zij daar, integendeel, meestal aan ontsnappen? Sommige politieambtenaren verwijten hun collega's dat ze onder de indruk zijn wanneer ze een persoon uit een hogere sociale klasse aanspreken, omdat die kan reageren door te verwijzen naar hun graad, functie, status, enz. en ermee kan dreigen een klacht in te dienen of zich rechtstreeks te wenden tot hun hiërarchie als het verloop van de controle hem niet bevalt. Dit is minder het geval wanneer ze andere doelgroepen aanspreken, waaronder mensen die in meer precaire omstandigheden leven.

53. Dit roept de vraag op of politieambtenaren, met name uit gemakzucht, hun IC's niet richten op personen die, in plaats van indruk op hen te maken, onder de indruk van hen zijn, of op personen die niet over (juiste) communicatiecodes of vaardigheden beschikken, vanwege hun opleiding, leeftijd, (sociale) status, enz. waardoor ze niet kunnen reageren op controles die ze als illegitiem beschouwen. Daarbij moet men zich ook de vraag stellen of personen die niet alle voordelen van een (hogere) sociale rang hebben, anders reageren op IC's die ze als illegitiem beschouwen. Deze mogelijkheden kunnen bijvoorbeeld zijn: vluchten, agressief gedrag, humor, een beroep doen op gelijken, gebruikmaken van sociale netwerken, enz. met alle gevolgen van dien met betrekking tot reacties van politieambtenaren die hun gezag moeten/willen doen gelden en hun controles tot een (goed) einde moeten brengen.

2.1.2 Tijdens de identiteitscontrole(s)

2.1.2.1 Identiteitscontrole(s) = (een) kritiek(e) moment(en)

54. Bij IC's moeten politieambtenaren personen interpelleren die ze meestal niet kennen. Sommige gecontroleerde personen weten, in tegenstelling tot de politieambtenaar, dat ze (als op te sporen) geseind staan en willen de controle vermijden door deze te bemoeilijken. Dergelijke controles kunnen dus uit de hand lopen. Ze zijn kritiek in die zin dat het einde van de IC niet altijd is wat de politieambtenaren zich hadden voorgesteld. Een IC is een essentiële maar soms gecompliceerde politieopdracht, die intrusief kan zijn wat betreft het privéleven van de burgers die eraan worden onderworpen. Hierdoor dienen alle voorzorgsmaatregelen te worden genomen om ervoor te zorgen dat deze IC onder de best mogelijke omstandigheden verloopt, met inachtneming van de wetgeving, de betrokken personen en met minimale risico's.

2.1.2.2 (Leren omgaan met) de menselijke factor

55. De menselijke factor is bij elke IC aanwezig. Hierdoor vereist een IC vaardigheden om naar behoren te kunnen functioneren. Zelfs als politieambtenaren goed zijn opgeleid op wetgevend vlak, zouden ze meer menselijkheid aan de dag kunnen leggen. Goed (inter)ageren en goed communiceren zijn essentiële aspecten die, niet voldoende in de politieschool worden aangeleerd . Omgaan met de emoties van mensen die aan een IC worden onderworpen, vereist een goede voorbereiding. Een controle kan immers verschillende gevoelens en/of reacties oproepen, variërend van angst tot verbazing, verrassing, woede of zelfs ergernis voor iemand die zich misschien niets te verwijten heeft.

56. Politieambtenaren zouden zich hiervan bewust moeten zijn vanaf het einde van hun opleiding, temeer omdat interacties soms moeilijker te

beheren zijn wanneer personen eerder verbaal dan fysiek bedreigend zijn en een IC weigeren. Bij een fysieke bedreiging maken de wettelijke bepalingen het mogelijk om in te grijpen, wat niet het geval is wanneer een persoon weigert zich aan een controle te onderwerpen maar tegelijkertijd kalm, onbewogen of zelfs, zoals soms gebeurt, vriendelijk blijft. In dat geval zijn uitstekende communicatieve vaardigheden vereist.

57. In de omzendbrief CP5 zijn instructies opgenomen om op gepaste wijze te handelen, maar niet alle betrokkenen waren hier op het moment van het onderzoek (al) van op de hoogte. Desondanks zijn ze allemaal van mening dat ze de opeenvolgende fasen, vooral de eerste drie, al toepassen. Het is een algemeen aanvaard feit dat ze menen dat leeftijd en maturiteit enorm helpen om met deze menselijke factor om te gaan.

2.1.2.3 (Externe) Factoren die van invloed zijn op het verloop van de identiteitscontrole(s)

58. Factoren zoals de plaatsen waar controles worden uitgevoerd, de beschikbare manschappen en de dienst van herkomst spelen ook een rol bij het verloop ervan, los van de elementen die de beslissing om ze uit te voeren beïnvloeden. Soms beslissen politieambtenaren, afhankelijk van de collega waarmee ze een duo vormen, om al dan niet over te gaan tot IC's. Zij zijn van mening dat het ondernemen van een actie waarover zij niet direct de controle hebben, volledig vertrouwen in elkaar vereist. Dit vertrouwen is om verschillende redenen niet altijd aanwezig en het is duidelijk dat als de betrokken politieambtenaar een onjuiste aanpak hanteert bij het uitvoeren van zijn controle, deze door de gecontroleerde persoon en/of zijn partner als illegitiem kan worden beschouwd.

59. Het is ook niet ongebruikelijk dat, afhankelijk van het gedrag van de gecontroleerde persoon en de communicatieve vaardigheden van de politie-ambtenaar, een proces-verbaal wegens weerspannigheid wordt opgesteld. Deze handelwijze wordt vaak geassocieerd met dezelfde collega's, vooral degenen met een (zeer) lage tolerantiedrempel en zwakke communicatieve vaardigheden. Anderen verwijzen naar ongehoorzame houdingen van gecontroleerde personen waarmee rekening moet worden gehouden, zoals het aangrijpen van de gelegenheid van een IC om bijvoorbeeld (voor de lol) de grenzen op te zoeken, een discussie aan te gaan over het al dan niet overhandigen van zijn identiteitskaart, agressief en/of fysiek gewelddadig te worden ten aanzien van gezagsdragers.

60. Het uiterlijk van de politieambtenaar speelt ook een rol in de manier waarop een IC verloopt: als hij een uniform (klassiek of meer specifiek) of burgerkleding draagt, zal de controle anders worden ervaren. Leden van de verkeersdienst, die gemakkelijk te herkennen zijn, ondervinden de minste moeilijkheden omdat zij (gewoonlijk) optreden naar aanleiding van

inbreuken op de wegcode en de overtreders zich er terdege van bewust zijn dat zij een boete riskeren. Bijgevolg zijn zij doorgaans meegaand(er).

2.1.2.4 Personen die identiteitscontroles filmen

61. Velen gaan uit van de veronderstelling dat het legitiem is om burgers te identificeren die een IC filmen. Hun rechtvaardiging is dat als de beelden op sociale media worden verspreid zonder dat er voorzorgsmaatregelen zijn genomen om hun gezichten te verbergen, zij gemakkelijker kunnen ingrijpen. Zij wijzen er ook op dat het gefilmde gedeelte (bijna altijd) onvolledig is. Dit betekent dat als het wordt verspreid, het niet de exacte omstandigheden van de interventie/controle weergeeft. Bovendien zeggen ze dat ze in staat moeten zijn om ervoor te zorgen dat de beelden van de (aangehouden/vastgehouden/opgehouden) persoon tijdens de controle niet worden verspreid, zoals bepaald in artikel 35 WPA. Iedereen is het erover eens dat deze situaties (zeer) onaangenaam zijn en dat ze de aandacht vestigen op het bestaan van een grijze zone die aanleiding kan geven tot illegitieme praktijken en merken op dat deze realiteit op het terrein niet kan worden genegeerd.

62. In deze omstandigheden (zouden) politieambtenaren toestemming willen krijgen om de personen te identificeren die hun interventies filmen, teneinde te voorkomen dat (stukken van) beelden worden verspreid die de slechte reputatie van de politiediensten alleen maar versterken.

2.1.2.5 Moeilijkheden bij identiteitscontroles

63. Politieambtenaren hebben de voornaamste moeilijkheden die zich tijdens IC's kunnen voordoen, op een rijtje gezet:

- weigering om zich te identificeren of mee te werken aan de IC, personen die wegvluchten voor de IC;
- personen die onder invloed zijn van verdovende middelen, alcohol of medicijnen en/of die een crisis doormaken of een psychische aandoening hebben;
- groepseffecten/provocaties/ beledigingen;
- verbale en/of fysieke agressie;
- (verkeerde) interpretaties en/of gebrek aan openheid;
- personen die hun identiteitsbewijs niet willen overhandigen en/of hierover discussiëren;
- personen die geen identiteitsbewijs bij zich hebben of zich aangesproken/getarget voelen;

- invloed(en) van televisie en/of film, sociale media, andere landen;
- het algemene (onrustige) klimaat en/of het feit dat mensen, die uit het niets lijken te komen, zich met de IC's bemoeien;
- het 'bashen' van de politie;
- genderidentiteit of genderexpressie;
- het gebruik van talen;
- slecht functionerende databases en applicaties;
- moeilijkheden bij het gebruik van de Focus-applicatie;
- TNM's die niet meer actueel zijn;
- culturele verschillen;

64. Zo kan het geslacht van een persoon tijdens een IC aanleiding geven tot interpretaties en discriminatie. Een persoon kan worden aangesproken op basis van een geslacht dat niet (meer) overeenkomt met zijn of haar identiteit en kan slecht reageren op dit eerste contact.

65. Andere situaties, die zich niet louter anekdotisch voordoen, zijn die van vrouwelijke politieambtenaren die tijdens IC's mannen aanspreken die elk contact met hen weigeren omdat ze vrouw zijn. Dit voorbeeld toont aan dat er ook sprake kan zijn van (een vorm van) discriminatie of verschillende, zelfs discriminerende behandeling door burgers jegens politiediensten of politieambtenaren. Discriminatie moet dus niet uitsluitend vanuit het perspectief politie/burger worden benaderd.

2.1.2.6 (Niet) Gebruik van een (andere) landstaal of een (andere) vreemde taal

66. Iemand die zich niet in dezelfde taal uitdrukt als de politieambtenaar kan zich ongemakkelijk voelen of het gevoel hebben dat hij niet gerespecteerd wordt tijdens een IC. Dit kan een Nederlandstalige of Franstalige burger zijn die in Brussel wordt gecontroleerd door een eentalige politieambtenaar die zijn taal niet spreekt. Dit probleem bestaat al lang en blijft bestaan. Dit vergemakkelijkt de communicatie tijdens de controle(s) niet en draagt ook niet bij aan de legitimiteit ervan. Een andere realiteit is de multiculturaliteit waarmee politieambtenaren worden geconfronteerd. Hierdoor zijn zij soms genoodzaakt hun eigen vertaalapps te gebruiken, die op hun persoonlijke mobiele telefoon zijn geïnstalleerd, om een IC te kunnen uitvoeren.

2.1.2.7 (Gewone) Gesprekken of (pseudo)controles?

67. Het antwoord op de vraag of het (gaan) praten met een persoon voor een politieambtenaar al dan niet neerkomt op een controle verschilt naargelang

de dienst waartoe hij behoort. Velen beschouwen deze aanpak als inherent aan wijkwerking, terwijl anderen dit zien als een (vorm van) controle die wordt uitgevoerd om buiten medeweten van de persoon privé-informatie te verzamelen. Sommigen zijn van mening dat de burger, alvorens te antwoorden, moet weten wat de intentie is van de politieambtenaar wanneer deze hem aanspreekt. Hij moet kunnen kiezen of hij al dan niet een gesprek aangaat, wetende wat er op het spel staat. Uitleg blijkt immers essentieel om te begrijpen wat de politieambtenaar verwacht en wat hij op zijn beurt van de politieambtenaar kan verwachten.

68. De politieambtenaren die in burgerkleding werken, spreken soms jongeren aan zonder dat dit contact als een IC wordt beschouwd Soms kan de (eenvoudige) vraag “wat doe je daar?” of dwingende zinnen als: “rot op!”, “ga naar huis!”, “haal je handen uit je zakken!”, “maak je zakken leeg!”, enz. al dan niet worden gevolgd door een IC, zonder dat er een wettelijke grond voor is aangevoerd of daaraan vooraf is gegaan. Het ontbreken van een IC bij dit soort interacties roept des te meer vragen op, omdat dan de vraag rijst hoe ze moeten worden gekwalificeerd. Zijn deze contacten, interacties, interpellaties en bevelen wettelijk en/of legitiem? Hoe kan de persoon antwoorden of reageren? Moet hij gehoorzamen? Mag hij zijn weg vervolgen? Dient hij verplicht ter plaatse te blijven? ...

69. Deze informele communicatie opent een deur van gangbare praktijken die echter niet altijd even duidelijk zijn. Het belang van dergelijke gesprekken/acties zijn nuttig, meer bepaald om de bevolking dichter bij de politiediensten te brengen, maar ze zouden dan wel, vanaf dat ogenblik, (volledig) gelegitimeerd en aanvaard moeten zijn zonder dat er ... een addertje onder het gras schuilt. Iedereen moet/zou echter op de hoogte moeten zijn van de voorwaarden die verbonden zijn aan de maatregelen die door de politie worden genomen en op basis daarvan kunnen (re)ageren.

> *“We weten dat bepaalde personen in bepaalde wijken komen. Als ze zich in een andere wijk bevinden, vragen we hen wat ze daar doen. Als de reden geldig is, bijvoorbeeld ‘ik ga naar school’, dan is het oké.”*

70. Anderzijds moet de politieambtenaar toegankelijk zijn voor de burger, wat ook betekent dat hij moet stoppen en een praatje moet maken met de mensen die hij tegenkomt. In dit geval gaat het om wijkwerking, waardoor hij een beeld kan krijgen van de gebeurtenissen in een wijk. Hoewel deze gesprekken niet hetzelfde doel hebben, leveren ze vaak meer informatie op dan een (gewone) IC. Hoewel de meesten dit spijtig vinden komen ze steeds minder vaak voor, meer bepaald door de (te hoge) werklast. Zij voelen zich hierdoor steeds verder verwijderd van hun gemeenschapsgerichte

opdrachten en het (bevoorrechte) contact dat ze vroeger met de bevolking hadden.

2.1.2.8 Discrete identiteitscontroles

71. Bij een klassieke IC vraagt de politieambtenaar de persoon om zijn identiteitskaart. De persoon toont of overhandigt hem een (ander) (officieel) identiteitsbewijs. Bij een informele IC, ook wel 'discrete IC' genoemd, geeft de politieambtenaar de identiteit van een persoon door via de radio of geeft die in de Focus-app in, om in de databases na te gaan of er maatregelen ten opzichte van deze persoon moeten worden genomen. Dit kan gebeuren zonder fysiek contact met deze persoon als zijn identiteit (al) bekend is.

2.1.3 Na de identiteitscontrole(s)

2.1.3.1 Feedback aan de burger is belangrijk

72. Veel politieambtenaren vinden het in de meeste gevallen belangrijk om burgers uitleg te verschaffen over de omstandigheden van hun IC en de reden daarvoor. Het volgende voorbeeld werd aangehaald om dit standpunt te illustreren: iemand wordt gecontroleerd omdat hij op een te grote fiets rijdt, bovendien in een wijk waar het aantal fietsdiefstallen explosief is gestegen. A *priori* zou deze persoon zich kunnen afvragen of de controle wel legitiem is. Door hem simpelweg uit te leggen dat het niet gebruikelijk is dat iemand op een te grote fiets rijdt, zou hij zich bewust kunnen worden van het objectieve element dat de aandacht van de politieambtenaren heeft getrokken, die hem dan vragen zullen stellen over bijvoorbeeld het merk van de fiets, de plaats waar hij deze heeft gekocht en de plaats van het hangslot. Door de burger uit te leggen waarom hij wordt gecontroleerd, kan hij uit zijn (eigen) referentiekader treden teneinde het politieoptreden te begrijpen.

2.1.3.2 Reden *a posteriori* = een realiteit

73. Alle respondenten, zijn het er unaniem over eens dat de reden voor de controle *a posteriori* ((zeer) makkelijk) kan worden gevonden. In veel situaties moeten zij (zeer) snel (re)ageren, binnen enkele (fracties van) seconden. Zij hebben dus niet altijd de tijd om de legaliteit, opportuniteit, proportionaliteit, subsidiariteit, legitimiteit, finaliteit en meerwaarde van de controle te beoordelen alvorens te handelen. Dit gezegd zijnde, zijn ze zich er terdege van bewust dat advocaten steeds vaker optreden ten gunste van hun cliënt om de legaliteit van de controle in twijfel te trekken en dat, in tegenstelling tot wat vroeger werd getolereerd, vandaag de dag louter de reden 'een ontwijkende blik' of de uitleg 'verdacht(e) gedrag(ingen)' niet langer voldoende zijn om als legitiem te worden beschouwd zonder een meer gedetailleerde contextualisering.

74. Het positieve punt dat uit het onderzoek naar voren kwam, is dat de bevraagde politieambtenaren zich hier goed van bewust zijn. De meeste respondenten gaven aan dat, wat hen betreft, de discretionaire bevoegdheid waarover zij beschikken niet hoeft te worden aangepast, ook al erkennen ze dat deze risico's met zich meebrengt op het vlak van legitimiteit.

2.1.3.3 Twee (belangrijkste) documenten die na een identiteitscontrole worden opgesteld: de fiche en het proces-verbaal

75. Wanneer een IC is uitgevoerd, is het nuttig voor zowel de politieambtenaar als zijn organisatie om deze te kunnen reconstrueren en de redenen ervoor, evenals de onderliggende motieven, te begrijpen. Alle respondenten erkenden het nut hiervan enerzijds voor hun (goede) beroepspraktijk en anderzijds om hun administratieve en juridische zekerheid te waarborgen.

76. De radio-operator stelt systematisch een fiche op wanneer de IC via zijn diensten verloopt. Maar welke informatie kan/moet daarin worden vermeld? Sommigen vragen zich af of het mogelijk is om het telefoonnummer of zelfs het IMEI-nummer in te voeren van een persoon die bereid was deze gegevens te verstrekken. Deze gegevens zijn belangrijk voor de politie, zowel voor de wijkagenten, om de persoon bijvoorbeeld te kunnen bereiken bij een woonstcontrole, als voor de verkeerspolitie, om een takeling te voorkomen, of nog voor de lokale recherche, die ze tijdens onderzoeken met andere gegevens vergelijkt. Ook hier rijst de vraag of de persoon kan weigeren zijn telefoonnummer door te geven nadat hij zich ten overstaan van de politieambtenaar heeft geïdentificeerd. Kan hij aangeven dat dit nummer privé is en deel uitmaakt van zijn persoonsgegevens? Is hij zich bewust van de risico's en/of voordelen van het doorgeven ervan?

77. Voor de respondenten kan het verstrekken van deze informatie bij een interventie volkomen gerechtvaardigd zijn, aangezien het voor verder onderzoek soms noodzakelijk is om opnieuw contact op te nemen met die persoon, maar bij een (gewone) IC ligt dat anders. Deze vragen zouden door de vertegenwoordigers van de politieorganisatie moeten worden verduidelijkt.

78. Een andere opmerkelijke vaststelling is dat de meeste respondenten vroegen dat de reden voor de IC wordt vermeld op de fiches, zodat ze daarnaar kunnen verwijzen bij eventueel onderzoek en/of als er een klacht wordt ingediend. Uit het onderzoek blijkt trouwens dat de respondenten de voorkeur geven aan dit systeem, die de creatie van een fiche voorziet aangemaakt door de radio-operator, zodat ze die vervolgens kunnen aanvullen en/of exploiteren.

79. Wanneer de IC's *a contrario* worden uitgevoerd met behulp van de Focus-applicatie, wordt er geen fiche opgesteld. Als reden wordt meestal 'controle op het terrein' opgegeven. Dit is niet voldoende om de werkelijke reden(en) voor de controle(s) te achterhalen. Bij een klacht en/of een verzoek om onderzoek inzake een (operationele) behoefte zal de politieambtenaar dus niet (langer) in staat zijn om de elementen die inherent zijn aan de controle, waaronder de reden ervoor, te kennen.

80. Vervolgens is het document dat logischerwijs volgt op een positieve IC (die betrekking kan hebben op de seining van een op te sporen persoon) (bijna altijd) het proces-verbaal. De deelnemers gaven aan dat de opsteller van het proces-verbaal ervoor moet zorgen dat alle omstandigheden en de reden(en) voor de IC zijn vermeld, en dat ook niet mag worden vergeten te vermelden op welke manier de persoon werd geïdentificeerd.

2.1.3.4 Debriefing

81. De politieambtenaren hebben uitgelegd dat er geen (officiële) debriefing-fase bestaat omtrent de manier waarop IC's worden uitgevoerd. Op individueel niveau geven velen aan dat als ze getuige zijn van een illegitieme IC of een onwettige handeling, ze dit met hun collega('s) (zouden) bespreken en dat ze, afhankelijk van de ernst van het incident en/of desgevallend een inbreuk, hun hiërarchie op de hoogte zouden kunnen brengen. Deze debriefing kan, zoals we die begrijpen, worden gelijkgesteld met de reflectieve fase zoals voorzien door de omzendbrief CP5.

2.2 Op organisatorisch niveau zoals gezien door leden van de operationele eenheden

82. Dit tweede niveau behandelt de overwegingen/visies van politie-ambtenaren met betrekking tot identiteitscontroles vanuit het perspectief van de politieorganisatie en nog steeds volgens de vooraf bepaalde fasen. Aan de operationele overwegingen van de respondenten is het standpunt van de radio-operatoren toegevoegd.

2.2.1 Vóór de identiteitscontrole(s)

2.2.1.1 Referentieteksten

83. Alvorens in te gaan op de verzamelde overwegingen van de politie, is het belangrijk op te merken dat er talrijke referentieteksten bestaan over identiteitscontroles. We sommen de belangrijkste op: WPA; CP1; CP3; CP5; OOP43; ... Deze referentieteksten zijn van toepassing op alle individuele politieambtenaren maar het is de taak van de hiërarchie deze ter kennis te brengen. De kloof tussen het politieoptreden en (de geest en/of) de inhoud van de geldende teksten kan voor de politieambtenaar soms (te) groot zijn. Het is dan ook logisch dat, hoe groter deze kloof is, hoe belangrijker de rol

van de organisatie is om de voorwaarden te scheppen, de regels vast te leggen en de bakens uit te zetten, zodat het personeel op het terrein alle daarin opgenomen principes kan naleven.

2.2.1.2 Kleine *versus* grote politiezones

84. Politieambtenaren uit kleinere politiezones zijn van mening dat ze niet op dezelfde manier werken als hun collega's uit grote zones. In kleine zones gebeuren IC's minder uit eigen beweging. Enerzijds omdat die politie-ambtenaren soms de enige beschikbare patrouille vormen en het risico lopen geen versterking te krijgen als dat nodig is en anderzijds omdat ze radiofonisch beschikbaar moeten blijven om zich te begeven naar interventies die hen zouden kunnen worden toevertrouwd.

85. Sommigen leggen echter uit dat ze in kleine zones de bevolking goed kennen en dat hun aandacht kan worden getrokken door nieuwkomers. Het is dan ook niet ongebruikelijk dat ze IC's uitvoeren, onder het mom van, of soms zelfs op vraag van, de organisatie, met als (enig) doel *'te weten met wie ze te maken hebben'*. Deze praktijk bestaat dus zonder dat er aandacht wordt besteed aan de legitimiteit en/of de legaliteit ervan.

2.2.1.3 Profilering ... verruimd?

86. Sommige politieambtenaren hebben erop gewezen dat bepaalde personen nooit (zullen) worden gecontroleerd, wat ze jammer vinden, want hoewel (potentiële) daders van inbreuken voor één of meer TNM's geseind kunnen zijn, kan het ook gaan om een goedgeklede 'witteboordencrimineel' die aldus onopgemerkt blijft. Volgens deze logica rijst de vraag of de profilering niet zou moeten worden uitgebreid naar andere (categorieën van) personen dan zij die gewoonlijk onder de loep worden genomen door de politiediensten?

2.2.1.4 Vragen om controles en/of verificaties uit te voeren

87. Over het algemeen genomen stellen de respondenten dat de organisatie hen niet uitnodigt of aanspoort om quota te halen inzake identiteits-controles. Ze worden niet beloond of berispt als ze er meer of minder uitvoeren en het is duidelijk dat dit niet mogelijk zou zijn zonder een doel-treffende registratie van de controles. Politieambtenaren handelen echter niet alleen uit eigen beweging wanneer ze IC's uitvoeren. Ze grijpen ook en vooral in op basis van directe en/of indirecte bevelen en interpellaties van verschillende actoren en/of systemen.

- **T**ijdelijke **p**laatsverboden (TP)

88. Sommige **t**ijdelijke **p**laatsverboden kunnen af en toe vragen oproepen. Een politieambtenaar noemt het voorbeeld van een persoon die niet op een bepaalde plaats aanwezig mocht zijn, terwijl hij daar woonde. Anderen

wijzen erop dat het vaak dezelfde personen zijn die een TP krijgen opgelegd, vooral gemarginaliseerde personen. Dit kan worden gezien als een vorm van discriminatie jegens hen. Sommige politieambtenaren zijn van mening dat deze procedure het (de) proble(e)m(en) alleen maar van de ene plaats naar de andere verplaatst en dat dit risico's met zich meebrengt wat de perceptie van discriminatie betreft. Ze wijzen er ook op dat de procedure vrij eenvoudig toe te passen is en dat bij niet-naleving zware sancties kunnen worden opgelegd.

- Gebruik (in de 19 Brusselse gemeenten) van artikel 44[3] van het algemeen politiereglement (APR) voor … systematische IC's

89. Uit de gesprekken in de focusgroepen blijkt dat IC's op vraag van de organisatie kunnen worden uitgevoerd op plaatsen die gewoonlijk 'hotspots' worden genoemd. De respondenten weten niet altijd waarom ze zo worden genoemd en hebben soms de indruk dat ze daar met onzichtbare hand naartoe worden geleid. De instructies kunnen (zeer) streng zijn in die zin dat ze verplicht zijn om langs deze plaatsen te gaan om er systematische IC's uit te voeren op personen die zich daar (opnieuw) bevinden. Sommigen van hen kunnen worden bekeurd op basis van bepaalde politiereglementen.

90. Dit soort controles wordt uitgevoerd op vraag van de organisatie, die kan optreden op vraag van de bevolking en/of de (bestuurlijke) overheden. Voor politieambtenaren is deze werkwijze op zijn zachtst gezegd betwistbaar . Ze blijven in gebreke als ze de persoon die hen daarom vraagt niet kunnen uitleggen wat de werkelijke reden voor de controle is. Ze zijn van mening dat deze controles bepaalde vormen van overlast helpen reguleren. Indien dit echter enkel een verplaatsing van de overlast tot gevolg heeft is dit geen goede oplossing. Ze voelen zich dan geïnstrumentaliseerd door de (bestuurlijke) overheden, omdat die hen gebruiken om in de openbare ruimte op te treden tegen problematische situaties waarvoor geen structurele oplossing bestaat.

- Verzoeken/oproepen van (bepaalde) burgers

.....

[3] Het is in de openbare ruimte verboden om:
- de toegang tot openbare of private gebouwen of bouwwerken, ook al is dit maar gedeeltelijk, te belemmeren;
- de doorgang voor voorbijgangers, ook al is dit maar gedeeltelijk, te verhinderen;
- de doorgang van personen met een visuele handicap te belemmeren op blindengeleidestroken en/of geleidelijnen;
- zich dreigend op te stellen;
- behoudens toelating van de bevoegde overheid eender welke activiteit uit te oefenen op de rijweg.
In geval van overtreding van dit artikel kan de politie of de gemachtigde ambtenaar het hinderlijke gedrag of de activiteit onmiddellijk doen stopzetten. (Artikel 44 van het algemeen politiereglement voor de 19 Brusselse gemeenten.

91. Sommige respondenten benadrukken dat het de taak van de politieorganisatie is om een rem te zetten op verzoeken en/of oproepen van burgers die gericht zijn tegen bepaalde groepen mensen wier gedrag storend is. Volgens hen zou de politieorganisatie haar rol als filter op zich moeten nemen en zich durven verzetten tegen dergelijke verzoeken, na advies te hebben ingewonnen bij de politieambtenaar op het terrein die deze verzoeken ongepast acht.

92. Het vaak aangehaalde voorbeeld betreft oproepen waarin melding wordt gemaakt van de aanwezigheid van jongeren op (openbare) plaatsen die nochtans voor hen zijn voorbehouden. De oproepers aarzelen niet om te melden dat er drugs worden verhandeld, (terwijl dat niet het geval is), en dwingen zo de politieambtenaren om (meer) grondige controles uit te voeren. Dit kan leiden tot meerdere controles van dezelfde personen door verschillende politieambtenaren. Dit voorbeeld illustreert gedeeltelijk de intolerantie van (een deel van) de bevolking op basis van vooroordelen ten aanzien van (bepaalde) groepen. De negatieve impact van deze praktijken op de relaties tussen politie en burgers, en meer in het bijzonder op die tussen politie en jongeren, mag niet worden onderschat.

93. Over het algemeen genomen menen de respondenten dat de radio-operator dit soort oproepen zou moeten kunnen filteren door de situatie te analyseren. Voor hen heeft de organisatie een rol te spelen in het omgaan met het (subjectieve) gevoel van overlast en onveiligheid dat door de burger(s) en/of de politicus (politici) wordt geuit.

2.2.1.5 Rol van dispatchings (ZDP/CIC) en radio-operatoren

94. Leden van de dispatchings sturen ploegen op het terrein aan. Het communicatie- en informatiecentrum (CIC), een federale dienst, heeft het voordeel dat het supra-lokale verbanden kan leggen tussen de eenheden die het dispatcht. Dit is niet het geval bij de zonale dispatchings (ZDP), die enkel zicht hebben op de lokale ploegen.

95. Wat betreft de fiches die door radio-operatoren worden aangemaakt, wordt altijd een onderscheid gemaakt tussen een controle die “tijdens een geplande operatie wordt uitgevoerd” en een controle die “op vraag van een derde wordt uitgevoerd”. De regel schrijft voor dat ze per oproep een zo volledig en zo nauwkeurig mogelijke fiche moeten invullen. Dit houdt in dat ze de exacte bewoordingen van de verzoekers/bellers moeten overnemen. Soms moeten ze dus de discriminerende of zelfs racistische inhoud reproduceren.

96. Deze werkwijze zet heel wat vooroordelen op losse schroeven volgens welke politieambtenaren discriminerend handelen of kunnen handelen tegen (een deel van) de bevolking, omdat ze door burgers kunnen worden aangestuurd. Voor radio-operatoren is het moeilijk om dit te corrigeren.

Deze oproepen komen namelijk van 'bezorgde' personen en leiden tot politie interventies om gericht één of meer personen te bevragen die aanwezig zijn en hun aanwezigheid moeten rechtvaardigen op de verschillende plaatsen. Zelfs als er geen sprake is van strafbare feiten, worden bij deze IC's vaak ook andere verificaties verricht, waardoor de indruk kan worden gewekt dat de personen die hieraan worden onderworpen, niet thuishoren in de betreffende openbare ruimte. Deze oproepen zijn vooral gericht tegen een kwetsbare groep van sociaal achtergestelde personen.

97. Meestal hebben operatoren die deze oproepen ontvangen geen andere keuze dan de fiche naar de politieambtenaren te sturen zodat zij ad-hoc controles kunnen uitvoeren, want een oproep = een feit. Als ze over meer operationele bevoegdheden zouden beschikken, zouden ze in bepaalde gevallen kunnen interveniëren en overmatige oproepen kunnen blokkeren. Zonder deze bevoegdheid bestaat deze filter niet en kunnen er onbewust discriminerende controles worden uitgevoerd.

2.2.1.6 Impact van media en sociale netwerken

98. Politieambtenaren zijn van mening dat verschillende media, waaronder sociale netwerken, hun imago verdraaien en zwartmaken. Burgers hebben daardoor een negatief en vertekend beeld van hun werk. Dit beeld is bijna uitsluitend gebaseerd op wat er in de pers verschijnt en op sociale netwerken wordt gepubliceerd. Deze situaties die op wettelijk en deontologisch vlak bekritiseerbaar zijn, of schokkende beelden, worden wel getoond. maar de (zeer) goed uitgevoerde taken komen over het algemeen niet aan bod. Hierdoor ontstaat dan de indruk dat politieambtenaren alleen maar slecht werk leveren. Vanuit hun standpunt kunnen jongeren koortsachtig gebruikmaken van (sociale) media, als een soort klankkast om het (negatieve) beeld van politie in de media te versterken, en dat op een eenzijdige manier. De politieambtenaren menen dat de invloed van de media zo groot is dat de kaarten vanaf het begin al geschud zijn, omdat de betrokken politieambtenaren niet de mogelijkheid hebben om een (verkeerde) interpretatie recht te zetten door hun versie te geven.

2.2.2 Tijdens de identiteitscontrole(s)

99. Dit deel, dat meer beschrijvend van aard is, gaat over de belangrijkste tools/programma's/toepassingen/enz. die de politieorganisatie ter beschikking stelt van politieambtenaren om hun opdrachten uit te voeren, met name op het vlak van IC's.

2.2.2.1 Twee (belangrijkste) communicatiekanalen

100. Bij het uitvoeren van IC's maken politieambtenaren gebruik van communicatiekanalen die hen toegang geven tot persoonsgegevens. De twee belangrijkste kanalen waartoe zij toegang hebben, zijn de dispatching – *cf. supra* – en de Focus-applicatie, waarvoor geen tussenpersoon nodig is. De politieambtenaar kan de gegevens rechtstreeks via zijn mobiele telefoon of tablet raadplegen. Dit biedt onmiskenbaar voordelen.

101. Velen zijn van mening dat er maatregelen moeten worden genomen om het gebrek aan traceerbaarheid en registratie in verband met het gebruik van Focus te verhelpen. Velen geven nog steeds de voorkeur aan de dispatching, ook om veiligheidsredenen. Naast deze opmerkingen werd ook vermeld dat de 'PatLoc'-module het mogelijk maakt om patrouilles naar bepaalde locaties te sturen om daar controles uit te voeren. Wat transparantie en legitimiteit betreft, moet worden vastgesteld dat de algoritmen die door de applicatie worden gebruikt, in voorkomend geval gelinkt aan het (toekomstige) gebruik van artificiële intelligentie, ook veel vragen oproept. In deze situaties zijn de controleopdrachten (ogenschijnlijk) legitiem voor de uitvoerder, maar hangt de werkelijke legitimiteit uiteindelijk af van (de kwaliteit van) de gegevens die in het systeem worden ingevoerd. Dit onduidelijke karakter, dat verband houdt met het begrip 'politionele selectiviteit', is echter niet bestudeerd in het kader van dit onderzoek.

2.2.2.2 Bestaande instrumenten om identiteitscontroles uit te voeren

102. Wanneer politieambtenaren IC's uitvoeren, kunnen ze al dan niet gebruikmaken van verschillende tools, programma's, applicaties en (nieuwe) technologieën die diverse informatie bevatten. Deze informatie stelt politieambtenaren in staat (zou dat moeten doen) om *te 'weten met wie ze te maken hebben'*. Er moet echter worden opgemerkt dat dit beeld niet altijd een exacte weerspiegeling is van de gecontroleerde persoon, meer bepaald omdat er talrijke struikelblokken werden gemeld met betrekking tot de juistheid van en/of de toegang tot bepaalde informatie.

103. In het domein dat specifiek betrekking heeft op de Focus-applicatie, is er een 'PatLoc'-module – *cf. supra*. Politieambtenaren hebben echter scherpe kritiek geuit op dit systeem omdat, volgens hen, de te verifiëren plaatsen hen worden opgelegd en ze zich, zoals al vermeld, aangestuurd kunnen voelen door lokale overheden en/of andere instanties. Er werd ook opgemerkt dat deze werkwijze voordelen biedt. Het geeft politieambtenaren namelijk instructies tijdens hun patrouille zonder dat zij zich zorgen hoeven te maken over de legaliteit en/of legitimiteit van hun handelingen, aangezien het systeem daarvoor volgens de respondenten standaard garant staat.

104. Een andere tool die ter beschikking staat van politieambtenaren is 'Wocodo' (**Wo**ning **Co**ntrol **Do**micile). Dit is een applicatie die is ontwikkeld voor domiciliëringsinschrijvingen en voor voorstellen tot schrapping van personen die zich op een adres willen laten inschrijven, en die wordt gevoed met gegevens zoals gsm-nummers en/of e-mailadressen.

105. ISLP (**I**ntegrated **S**ystem for the **L**ocal **P**olice) is een veelgebruikt instrument omdat het verschillende modules bevat, zoals informatie- en interventiefiches die binnen een politiezone zijn opgesteld. Op nationaal niveau bestaat bovendien het Rijksregister, dat ook, en zelfs bij voorrang, wordt geraadpleegd omdat het de officiële gegevens, inclusief foto's, bevat van alle personen die erin zijn ingeschreven. Met behulp van de Focus-applicatie hebben politieambtenaren hier rechtstreeks toegang toe.

106. Een ander zeer belangrijk instrument is de **A**lgemene **N**ationale **G**egevensbank (ANG), die algemeen wordt beschouwd als een databank die in de loop der tijd verouderd is geraakt. Afhankelijk van het profiel dat door de organisatie is toegekend, krijgt de politieambtenaar via dit kanaal kennis van concrete feiten (zoals processen-verbaal) en niet-concrete feiten (zoals RIR's of informatierapporten). Met andere woorden, dit betekent dat niet alle politieambtenaren over dezelfde informatie beschikken over eenzelfde persoon die aan een controle wordt onderworpen. Binnen de ANG hebben politieambtenaren, afhankelijk van het gebruikte scherm (raadpleging en/of controle), toegang tot de antecedenten en/of de te nemen maatregelen met betrekking tot personen wier identiteit in het systeem is ingevoerd.

107. Ten slotte zijn er nog andere tools die voortvloeien uit de technologische ontwikkeling op het vlak van beeldregistratie en die een rol spelen bij het verloop van IC's en bij de beslissing om ze uit te voeren. Het gaat bijvoorbeeld om bodycams, ANPR-camera's en camera's in openbare ruimtes.

2.2.2.3 Rol van dispatchers (ZDP/CIC) en radio-operatoren

108. Alle politieambtenaren erkennen het belang van het gebruik van de dispatching bij IC's, omdat ze zo hun aandacht op de gecontroleerde persoon kunnen houden en er ook zeker van zijn dat ze deze controles later kunnen terugvinden. Een ander voordeel is dat de radiocommunicatie wordt opgenomen. Sommige operatoren vragen aan de patrouilles om de reden voor de controle door geven. Deze informatie wordt vervolgens opgetekend in een fiche met (alle) gegevens van de IC.

109. Leden van de dispatchings zeggen zich er terdege van bewust te zijn dat ze meer toegang hebben tot databases dan leden van de interventie-ploegen, maar dat betekent niet dat ze alle informatie waarover ze beschikken aan hen doorgeven. Niet-concrete feiten (zoals vermeld in de informatierapporten en/of lopende onderzoeken) worden nog strenger

gefilterd. Ze worden alleen aan de ploegen meegedeeld als ze onmisbaar zijn. Dit gezegd zijnde, lijkt het feit dat politieambtenaren denken dat ze een IC kunnen koppelen aan het 'weten met wie ze te maken hebben' paradoxaal, vermits het beeld van een gecontroleerde persoon immers (zeer) beperkt en fragmentarisch is. 'Weten met wie men te maken heeft' lijkt dus een soort illusie te zijn die echter (nog altijd) verankerd is in de hoofden van politieambtenaren. Dit terwijl openlijk en zonder omwegen is vermeld dat veel informatie in de ANG verouderd en dus (zeer) onbetrouwbaar is (geworden).

110. De tekortkomingen werden uitgebreid benadrukt door te wijzen op de bestaande systemen. Deze zijn momenteel niet (of niet meer) performant en leveren niet altijd bruikbare informatie op. Het gebrek van een detectiesysteem inzake gecontroleerde personen tijdens een bepaalde periode is een hiaat. Dit is betreurenswaardig en kan leiden tot enorme frustraties bij de betrokken burgers, omdat het vaak juist de herhaling van dit soort acties is die een probleem vormt en irriterend is. Het idee dat er geen oplossing voor dit probleem kan worden gevonden, doet hen zelfs glimlachen, omdat het hen gelet op de actuele technologische ontwikkelingen onverklaarbaar lijkt.

111. Wat Focus betreft, melden operatoren dat het gebruik ervan hun taken aanzienlijk verlicht. Voor velen geldt dat, als er een controle wordt uitgevoerd met behulp van de applicatie en zij hiervan op de hoogte worden gesteld, zij een fiche aanmaken met de gps-gegevens van de controle. Deze fiche kan worden aangevuld door leden van de ploeg, die onmiddellijk of achteraf de reden voor de controle kunnen invoeren. Als de controles niet worden aangekondigd of meegedeeld, zijn de operatoren niet op de hoogte, wat betekent dat ze geen fiche aanmaken en dat ze, als ze dringend worden gevraagd voor een controle die uit de hand loopt, geen idee hebben van de plaats waar de situatie zich afspeelt, Dit vormt een reëel veiligheidsrisico . Sommigen zien Focus als een (nieuwe) partner, terwijl anderen de applicatie zien als een concurrent die de veiligheid van politieambtenaren op het terrein in gevaar brengt en niet toelaat om de traceerbaarheid, de registratie en de controle van de IC's te waarborgen.

2.2.2.4 Rechten en plichten in verband met de uitvoering van identiteitscontroles

112. Een IC is een moment van interactie tussen één of meer politie-ambtenaren en één of meer burgers. Elke partij is dan verplicht om codes en regels na te leven die niet altijd (voldoende) expliciet en/of uniform zijn. Deze rechten en plichten vloeien voort uit de relatie tussen politie-ambtenaar en burger en omgekeerd. Tijdens een IC heeft de politie-ambtenaar het recht om (de documenten van) de gecontroleerde persoon

(in) op te houden gedurende de voor de verificatie van de identiteit noodzakelijke tijd, wat niet altijd 'naar de letter' wordt nageleefd met name omdat de politieambtenaar het document langer bijhoudt dan noodzakelijk.

113. De kwestie van de toegang tot de informatierapporten (RIR) kwam ook meermaals aan bod tijdens de gesprekken, omdat niet iedereen het eens is over de noodzaak om te weten of er een RIR bestaat en/of de inhoud ervan te kennen. Ze menen dat deze informatie het verloop van de controle kan beïnvloeden door de perceptie van de betrokken politieambtenaren te vervormen en/of te sturen, waardoor ze een meer autoritaire en/of meer agressieve houding ten opzichte van de persoon zouden kunnen aannemen.

114. Een andere situatie betreft leerlingen/studenten die de politie om een bewijsstuk vragen met informatie over (het tijdstip en de plaats van) de controle, om een vertraging als gevolg daarvan te kunnen rechtvaardigen. Van de kant van de politie lijkt een dergelijke rechtvaardiging niet structureel te zijn voorzien. Dit roept de vraag op of het niet mogelijk is of de organisatie op de een of andere manier *a posteriori,* na een expliciet verzoek*,* een attest opstelt.

115. In de huidige context kan elke burger vrijwel alles en altijd filmen of fotograferen. Voor sommigen is dat geen probleem, maar ze vinden het om (voor de hand liggende) veiligheidsredenen niet gepast tijdens een identiteitscontrole. Het COC heeft hierover op 22 november 2021 een advies uitgebracht (Doc. DD200025)[4].

116. Bij sommige IC's verzamelen politieambtenaren verschillende gegevens die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met de persoon die zij controleren. Het kan gaan om: zijn/haar identiteit en die van de personen die hem/haar vergezellen; activiteiten; levensomstandigheden; (financiële) middelen; gsm- of IMEI-nummer(s); reden voor zijn/haar aanwezigheid op de plaats van de controle; bedragen die overeenkomen met de bij hem/haar aangetroffen geldbedragen; enz. Uit de uitspraken bleek dat dergelijke praktijken verschillen naargelang: de betrokken politieambtenaren; de diensten; de wijken; de gemeenten; de politiezones/eenheden; … meer bepaald omdat de instructies hierover niet expliciet zijn. Daardoor zou een IC vrij makkelijk van legitiem naar illegitiem kunnen gaan, afhankelijk van de manier waarop deze wordt uitgevoerd en van de informatie die aan de gecontroleerde persoon wordt gevraagd. In dit kader zouden politieambtenaren vragende partij zijn voor duidelijkere richtlijnen.

117. Bovendien wijzen sommigen erop dat het vaak de organisatie is die hen ertoe aanzet gegevens te verzamelen die buiten het strikte kader van de controle vallen. Vanuit het oogpunt van de burger is het belangrijk, zelfs

[4] Cf. Conclusies.

essentieel, om te weten welke informatie hij tijdens een controle “mag” of “moet” verstrekken, maar daarover bestaat geen duidelijkheid. Als de nadruk echter op de operationele kant ligt, kan deze afbakening moeilijk te maken zijn.

2.2.2.5 Is het “Witwassen” van (de reden voor de controle en) de politie-informatie legitiem?

118. Sommige politieambtenaren zouden graag de werkelijke reden(en) voor een IC willen kennen wanneer hen wordt gevraagd om op te treden, met name door collega’s, zodat ze deze IC volledig legaal en legitiem kunnen uitvoeren. Ze staan niet erg positief tegenover het feit dat ze door collega’s kunnen worden gebruikt om onder “valse” voorwendselen op te treden. Anderen zien hierin een groot en duidelijk voordeel vanuit operationeel en veiligheidsoogpunt. Op het gebied van verkeer bijvoorbeeld leggen sommigen uit dat hun ploegen soms door leden van andere functionaliteiten/diensten worden ingezet om IC’s uit te voeren en deze als legitiem voor te stellen. Door (het niet naleven van) de wegcode kunnen ze namelijk heel gemakkelijk en op legale wijze ingrijpen, maar sommigen betreuren dat de verkeersdienst voor puur gerechtelijke doeleinden kan worden ingezet, wat ze vanuit hun standpunt als illegitiem beschouwen. Ze associëren deze praktijk trouwens met een vorm van het “witwassen” van informatie, omdat de werkelijke reden voor de controle niet de reden is die wordt aangevoerd en dus nooit als zodanig in de database zal worden geregistreerd. Ze benadrukken dat ze niet weten waar de informatie waarop de verzoeken zijn gebaseerd vandaan komt, noch hoe deze informatie werd verkregen.

2.2.2.6 (Problemen met) Seiningen

119. In werkelijkheid komt het voor dat wanneer iemand als op te sporen geseind is omdat er een of meer maatregelen tegen hem of haar moeten worden genomen, deze maatregel(en) niet meer actueel is (zijn) of fouten bevat(ten). Dit leidt tot verificaties waarbij de persoon beschikbaar moet blijven, wat – wanneer uiteindelijk blijkt dat de seining niet correct was – tot conflicten kan leiden. Ook hier is men het er algemeen over eens dat de databanken verouderd zijn en dringend zouden moeten worden geherstructureerd en volledig geactualiseerd.

2.2.3 Na de identiteitscontrole(s)

2.2.3.1 (Noodzakelijke) Rechtvaardiging en (oneigenlijk gebruik van) artikel 34 WPA

120. Politieambtenaren moeten zich steeds vaker verantwoorden voor hun werk, ook wanneer ze IC’s uitvoeren. Sommigen vragen zich af wat het nut

is om hun beslissingen om controles uit te voeren (opnieuw) in twijfel te trekken, terwijl de wereld extreem gewelddadig is geworden en de politie (het) terrein verliest.

121. Anderen merken op dat hun beroep in de loop der tijd steeds professioneler is geworden en dat controle door de organisatie deel uitmaakt van de voorwaarden voor deze professionalisering. Ze vragen zich af of alle IC's gerechtvaardigd moeten worden, ook deze die gebaseerd zijn op zachte informatie of lopende onderzoeken. Dit is een problematisch aspect wat rechtvaardiging betreft, omdat de informatie uit bepaalde dossiers (van lopende onderzoeken) niet aan de gecontroleerde persoon mag worden meegedeeld. Sommigen zijn dan ook van mening dat het niet legitiem is om artikel 34 WPA te gebruiken om dergelijke controles uit te voeren.

122. Sommigen vragen zich trouwens af of het dan niet opportuun zou zijn om een paragraaf toe te voegen aan artikel 34 WPA, waardoor ze eenvoudiger IC's zouden kunnen uitvoeren – op vraag van collega's – en dit als reden voor de controle zouden kunnen aangeven.

2.2.3.2 Wat gebeurt er met de informatie die tijdens identiteitscontroles wordt verzameld?

123. Politieambtenaren leggen uit dat hun organisatie geen maatregelen en/of voorbereidingen treft om deze gegevens te verwerken, wat volgens de respondenten nochtans nodig zou zijn. Ook hier is er een gebrek aan uniformiteit in de praktijk, de tools en/of het gebruik ervan, alsook in de te gebruiken documenten, die verschillen van politiezone/-eenheid tot politiezone/-eenheid en van politiedienst tot politiedienst. Het verwerken en exploiteren van deze informatie zijn echter mechanismen die zouden kunnen worden ingepast in een aanpak van doelmatigheid en doeltreffendheid, zoals de filosofie gekoppeld aan de excellente politiezorg het voorschrijft. De meerderheid van de ondervraagde politieambtenaren is trouwens voorstander van het traceren en registreren van de IC's, en meer in het bijzonder van meer uniformiteit in het algemeen.

124. Sommigen erkennen dat om de implementatie van een correct beleid inzake IC's in te voeren, het ook noodzakelijk zou zijn dat de organisatie de acties van de leden van haar verschillende diensten voldoende nauwkeurig analyseert. Ze wijzen erop dat zonder analyse er geen oplossing bestaat om het aantal illegitieme IC's bij bepaalde groepen of gemeenschappen te verminderen.

2.2.3.3 "Post-covid"

125. Politieambtenaren zijn het er unaniem over eens dat er een voor en na covid bestaat, net zoals er een voor en na de aanslagen bestaat wat het imago van de politie betreft. Tijdens de covidperiode werden burgers

gecontroleerd. Er werden honderden boetes uitgedeeld en een deel van de bevolking heeft er een repressief beeld van de politie aan overgehouden . De negatieve manier waarop IC's vandaag de dag worden ervaren, kan niet los worden gezien van deze moeilijke periode.

126. Tijdens deze bijzondere periodes moesten politieambtenaren zich strikt houden aan de richtlijnen van hun hiërarchie, waardoor hun discretionaire bevoegdheid vrijwel tot nul werd herleid. Dit heeft zijn sporen nagelaten in de contacten tussen politie en burgers. Sommigen zeggen zelfs dat ze een deel van de bevolking, die hun werk normaal gesproken waardeerde, 'kwijt' zijn geraakt. Dit kan volgens hen ook te wijten zijn aan het feit dat een deel van deze bevolking aanzienlijke en soms onomkeerbare psychologische schade heeft opgelopen. Deze toestand draagt bij aan het onbehagen dat haar vertegenwoordigers van het operationele niveau voelen, nog afgezien van de impact van politie werk dat plaatsvond in het land of elders in de wereld en de publieke opinie beroerde. Voor hen wijzen al deze ingrediënten samen op een beroep in crisis.

2.2.3.4 Gebrek aan feedback van de organisatie

127. Net als bij het bovenstaande punt over het gebrek aan analyse van de gegevens uit de IC's, heeft geen van de respondenten melding gemaakt van feedback van de organisatie aan hen over de uitvoering van die IC's. Sommigen vinden echter dat er algemene of zelfs individuele feedback zou moeten worden gegeven om te voorkomen dat slechte praktijken of mistoestanden zich voordoen, zich herhalen of genormaliseerd worden. Debriefings over de uitvoering van IC's zouden kunnen bijdragen tot een verbetering van de kwaliteit ervan, maar de politiecultuur (in bepaalde diensten) laat (nog) geen vrije en open gesprekken toe over negatieve aspecten van het werk, terwijl die juist in deze materie van groot belang zouden zijn.

128. Bij een probleem of een klacht zal volgens de respondenten worden gereageerd, maar zelden of nooit zal de organisatie uit eigen beweging een analyse maken van de meerwaarde van IC's, waarschijnlijk ook vanwege het gebrek aan gegevens. Duidelijke en goed gecommuniceerde richtlijnen, waarvan de naleving zorgvuldig zou worden gecontroleerd, zouden zinvol zijn in de ogen van de respondenten. In deze richtlijnen zou bovendien moeten vermeld worden dat altijd de werkelijke reden voor een controle moet worden vermeld, omdat de meerderheid van de politieambtenaren zich vandaag de dag tevredenstelt met een motivering in algemene bewoordingen. Politieambtenaren erkennen zelf het belang van zo'n verantwoording en vragen er zelfs om, omdat ze niet verdacht willen worden van het uitvoeren van illegale/illegitieme controles en/of raadplegingen. Voor hen is een structurele oplossing noodzakelijk.

2.2.3.5 Gebrek aan traceerbaarheid en registratie van identiteitscontroles

129. Het is echt zinvol om na te denken over de traceerbaarheid van IC's, want als alle controles zouden worden geregistreerd en dus mogelijk traceerbaar zouden zijn, zou het voor de organisatie makkelijker zijn om op basis van concrete gegevens onderzoek te doen. Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste politieambtenaren die we hebben gesproken, verkiezen dat de raadplegingen in verband met IC's via de dispatchings verlopen, zodat ze in de vorm van fiches kunnen worden geregistreerd – *cf. supra*.

130. De vaststelling van het gebrek aan traceerbaarheid vereist, vanuit het standpunt van de ondervraagde politieambtenaren, dat het politiewezen zich onverwijld en serieus over deze kwestie buigt. Dit om een, praktische en uniforme oplossing te ontwikkelen die binnen de organisatie kan worden gehandhaafd. De technologisch meest onderlegde leden van de politie-diensten vragen zich trouwens af waarom dit nog niet het geval is, gezien de mogelijkheden die de technologie actueel biedt.

2.2.3.6 Rol van dispatchers (ZDP/CIC en radio-operatoren)

131. In tegenstelling tot ZDP's hebben radio-operatoren van CIC's geen zicht op de manier waarop de fiches die zij hebben aangemaakt door de betrokken politieambtenaren worden aangevuld en/of gewijzigd. Wat racistische meldingen betreft, is het aan de ploeg op het terrein om deze te beoordelen en, in voorkomend geval, een proces-verbaal op te maken ten laste van de beller. Operatoren komen niet tussen bij deze beoordeling noch in dit proces. Ze zijn evenmin betrokken bij de exploitatie van de informatie die hieruit voortvloeit.

132. Wat systematische controles betreft, zijn de operatoren hier niet altijd van op de hoogte, tenzij een dienst hen vraagt om bijzondere aandacht te besteden aan bepaalde oproepen en/of bepaalde plaatsen. Voor hen zijn dit beleidsbeslissingen waarover zij geen oordeel vellen.

133. De **P**at**L**oc-applicatie – *cf. supra* – wordt door radio-operatoren gezien als een verantwoordelijkheid die volledig bij de politie-eenheid ligt die het gebruikt . Leden van de dispatchings, als ondersteunende diensten, volgen strikt het interventiebeleid dat is vastgelegd door de hiërarchie van de eenheid die een beroep op hen doet. Ze hebben in dit verband aangegeven dat ze geen behoefte hebben aan meer informatie over de uitgevoerde controles. Sommigen geven evenwel toe dat ze de traceerbaarheid van de IC's zouden kunnen garanderen als politieambtenaren hen de redenen voor hun controles zouden meedelen. Dit gebeurt echter steeds minder vaak. Dit is misschien ook te wijten aan het frequenter gebruik van Focus, een krachtige tool die nauwlettend moet worden beheerd volgens de

respondenten. In dit opzicht bieden dispatchings een vorm van veiligheid wanneer operatoren weten wie wat doet en wie zich waar bevindt. Ten slotte zijn sommigen van mening dat artikel 34 WPA beter gedefinieerd zou moeten worden .

2.2.3.7 Reden vermeld in het proces-verbaal

134. Sommige politieambtenaren hebben aangegeven dat de inhoud van de processen-verbaal soms aanleiding geeft tot discussies, meer bepaald wanneer daarin, zoals al uitgelegd, wordt vermeld dat de controle heeft plaatsgehad naar aanleiding van een verkeerde, afwijkende of ontwijkende blik. Dit soort motieven draagt bij aan het beeld dat de politie een instelling is die discriminerende profilering aanvaardt (zou aanvaarden). De optredende politieambtenaren zijn zich er echter van bewust dat ze de reden voor de IC beter moeten onderbouwen.

2.2.3.8 Overhandigen van een ontvangstbewijs, *in situ*, aan de gecontroleerde persoon: een goed of een slecht idee?

135. Voor de politieambtenaren die we hebben gesproken, is het overhandigen van een ontvangstbewijs om verschillende redenen geen goed idee - , waaronder, de administratieve overlast en risico' op manipulatie - omdat het geen rekening houdt met de realiteit van het terrein en aanleiding kan geven tot misbruik. Ze vinden dat de controle op de controle in handen moet blijven van de politie en niet mag verschuiven naar de burgers.

2.3 Op organisatorisch niveau zoals gezien door vertegenwoordigers van de organisatie

2.3.1 Vóór de identiteitscontrole(s)

136. Vertegenwoordigers van het organisatorische niveau erkennen meteen dat op het vlak van IC's een groot deel van de verantwoordelijkheid wordt overgelaten aan het individuele niveau.

2.3.1.1 Proactieve en/of systematische identiteitscontroles en hun finaliteit(en)

137. Volgens hen vinden over het algemeen proactieve IC's plaats op kritieke locaties en/of locaties die na een operationele en strategische analyse als dusdanig zijn aangeduid. De intensiteit ervan varieert (zal variëren) naargelang de toename, afname en/of verplaatsing van de problemen naar andere plaatsen, die dan misschien, op hun beurt, ook als kritieke locaties zullen worden aangemerkt. Deze locaties worden aangewezen op basis van de daar ontdekte fenomenen en de klachten die daarover worden ingediend. Deze klachten/meldingen kunnen afkomstig zijn van verschillende actoren, zoals buurtbewoners, burgers, (verenigingen

van) handelaars en anderen, en voorzien de organisatie van informatie die *de facto* een reactie van de politie impliceert of zelfs vereist. Deze reactie kan de vorm aannemen van regelmatigere controles van personen die zich (weer) op deze plaatsen bevinden.

138. Tijdens deze focusgroep werd gewezen op de verschillen tussen landelijke en stedelijke gebieden, omdat de problemen en de criminaliteit daar (voorlopig nog) (aanzienlijk) verschillen. Een vertegenwoordiger van een landelijke zone wees op het bestaan van plaatsen die vaker gecontroleerd zouden moeten worden. Jongeren kunnen dan vaker worden gecontroleerd, meer bepaald omdat ze er doelloos rondlopen en in sommige gevallen feiten plegen, wat een (sterk) gevoel van onveiligheid teweegbrengt. Vertegenwoordigers van de organisatie verduidelijken dat wanneer politieambtenaren deze jongeren controleren, ze niet kijken naar hun uiterlijk, maar zich richten op de redenen waarom ze zich op deze als 'kritiek' beschouwde plaatsen bevinden.

139. Wat de 'hotspots' betreft, geven alle vertegenwoordigers van de organisaties aan dat deze regelmatig worden bijgewerkt. Bij verandering in de intensiteit en/of aard van de criminaliteit worden aanpassingen in het systeem doorgevoerd en aan de betrokken politieambtenaren worden meegedeeld tijdens briefings. Ze erkennen dat de organisatie grotendeels verantwoordelijk is voor de IC's die in een bepaald gebied worden uitgevoerd, ook al wordt er (zeer) veel handelingsvrijheid gelaten aan de betrokken politieambtenaren met betrekking tot situaties die hen verdacht lijken, ongeacht of deze al dan niet verband houden met een hotspot.

140. Sommige deelnemers brengen het idee naar voren dat IC's het gevoel van veiligheid van burgers, zelfs buiten kritieke locaties en hotspots versterken. Een vertegenwoordiger van een landelijke zone geeft aan dat één van de doelstellingen van een IC is om burgers te laten zien dat de politie aanwezig is, de bevolking gerust te stellen en te laten zien dat de politie toezicht houdt op wat er in de zone gebeurt. In dat opzicht zouden IC's bijdragen aan een beter imago van de politie. Door controles uit te voeren kan preventief worden opgetreden (of zou dat kunnen worden gedaan) door te voorkomen dat personen – die de politieambtenaren (nog) niet kennen – feiten plegen, incidenten veroorzaken en/of overlast veroorzaken. Deze stelling werd echter niet bijgetreden door alle vertegenwoordigers van de zones/diensten die bij het gesprek aanwezig waren.

141. Alle deelnemers zijn het erover eens dat proactieve IC's ook worden uitgevoerd om personen op heterdaad te betrappen. Niemand kan echter het succespercentage van deze controles inschatten. Proactieve IC's uitgevoerd in het kader van de functionaliteit verkeer zijn vooral bedoeld om het aantal verkeersslachtoffers te verminderen.

142. Met betrekking tot de specifieke toepassing in stations, treinen, luchthavens, havens en metro's van de omzendbrief OOP 43, die na de aanslagen van 2015 werd opgesteld, moet worden opgemerkt dat het gebruik ervan tot discussie kan leiden. Het Comité P heeft in dit verband overigens verschillende individuele klachten ontvangen. Deze omzendbrief stelt politieambtenaren namelijk in staat om willekeurige controles uit te voeren door hen meer vrijheden te bieden, wat volgens alle deelnemers riskant kan zijn op het vlak van discriminerende profilering. Het gebruik van de OOP 43 heeft volgens hen alleen zin als het gekoppeld is aan de BDO-opleiding, die het spectrum en het gezichtsveld van de optredende politieambtenaren verbreedt. Dit wordt als zeer positief ervaren.

143. Politieambtenaren kunnen worden ingezet om (groepen) personen te volgen/targetten. In deze context moeten ze systematische IC's uitvoeren, die door de organisatie en/of het parket worden opgelegd, waardoor hun discretionaire bevoegdheid vrijwel verdwijnt. In het verlengde van dit gesprek werd het oude systeem 'Very Irritating Policing' (VIP), als voorbeeld aangehaald maar werd wel verduidelijkt dat dit systeem niet meer bestaat.

144. Hoewel derden de politie niet rechtstreeks vragen om over te gaan tot IC's, kunnen ze de politie opbellen in de hoop dat er een oplossing voor hun proble(e)m(en) wordt gevonden . Deze oplossing komt meestal tot uiting in een verhoogde politieaanwezigheid en (systematische) controles.

2.3.1.2 Risico op instrumentalisering

145. Uit gesprekken met verschillende betrokkenen tijdens het onderzoek bleek vrijwel unaniem dat zij het risico lopen te worden geïnstrumentaliseerd wanneer ze verzoeken en/of oproepen ontvangen die ze als misbruik beschouwen. Deze oproepen zijn meestal afkomstig van burgers met een (zeer) lage tolerantiedrempel. Op basis hiervan hebben vertegenwoordigers van de organisatie dit risico erkend, maar waren ze evenwel niet in staat om een (doeltreffende) strategie voor te stellen. Ze geven toe dat er controles kunnen worden uitgevoerd naar aanleiding van ongerechtvaardigde oproepen, maar ze benadrukken dat de betrokken politieambtenaren toch een beoordelingsbevoegdheid hebben en dat deze oproepen niet noodzakelijk allemaal aanleiding geven tot IC's. Volgens hen maakt een analyse het mogelijk om de (context van de) melding te begrijpen en te beoordelen of deze al dan niet ongerechtvaardigd is. Zo kan bijvoorbeeld een wijkagent worden gestuurd in plaats van een interventieploeg.

2.3.1.3 Beheer van de risico's gebonden aan professioneel profileren

146. De meningen hierover zijn nogal verdeeld. Sommigen vinden dat als er geen klachten over IC's zijn, alles correct verloopt. Anderen vinden daarentegen dat de risico's toch in aanmerking moeten worden genomen. Een deelnemer merkte dan ook op dat er proactief moet worden opgetreden. De politieorganisatie kan de neiging hebben om (te) lang te wachten en niets te doen omdat er geen reden is om op te treden.

147. De deelnemers zijn van mening dat er voldoende campagnes, nota's en richtlijnen over professioneel profileren bestaan om uit te leggen op welke manier(en) een professionele identiteitscontrole moet worden uitgevoerd. Deze visies zouden volgens hen echter (beter) in de opleidingen moeten worden geïntegreerd. Over één ding is iedereen het alvast eens: er zijn bepaalde tekortkomingen: de registratie en de traceerbaarheid van identiteitscontroles alsook het motief daarvoor.

2.3.2 Tijdens de identiteitscontrole(s)

2.3.2.1 Focus *versus* dispatching

148. De "FocusApp" leidt tot meer willekeurige IC's, omdat politieambtenaren niet langer echt via de dispatching hoeven te werken. Ze hebben dus meer autonomie op het terrein. Bij de ontwikkeling van de toepassing is er, verrassend genoeg, echter geen rekening gehouden met het aspect 'controle'. Wat verbeteringen betreft, pleiten vertegenwoordigers van de politieorganisatie ervoor om de dispatching systematisch op de hoogte te brengen van de uitgevoerde controles, ook als deze *via "*Focus" worden uitgevoerd. Dit omwille van de veiligheid en de traceerbaarheid en om de betrokken politieambtenaren administratieve zekerheid te bieden.

149. Een (ander) nadeel is dat "Focus" controles voor privédoeleinden mogelijk maakt. Dit was in het verleden niet mogelijk . Algemeen wordt aangenomen dat deze tool het omkaderings- en controlewerk in verband met de IC's bemoeilijkt. De dispatching is in de ogen van de optredende politieambtenaren en hun verantwoordelijken onontbeerlijk.

2.3.2.2 Gebruik van databanken

150. Wat het gebruik van databanken betreft, is het voor politie-ambtenaren (zeer) moeilijk om precies te weten wat ze mogen raadplegen. Vertegenwoordigers van de organisatie geven aan dat politieambtenaren aarzelen en/of vrezen om opzoekingen te doen vanwege de complexe regelgeving ter zake. Het wordt dus (zeer) moeilijk voor politieambtenaren om het juiste evenwicht te vinden tussen 'wat ze echt nodig hebben' en 'wat

ze niet mogen weten/vragen'. Vertegenwoordigers van de organisatie geven aan dat ze daarom het juiste evenwicht moeten vinden tussen het verlenen van volledige toegang of het beperken van de toegang op basis van het profiel van elke politieambtenaar. Op dit vlak ontbreekt het echter aan uniformiteit. Alle vertegenwoordigers van de organisatie lijken het, net als hun personeelsleden, eens te zijn over het feit dat de ANG op het vlak van structuur, gebruik en inhoud zou moeten worden herzien.

2.3.2.3 Wat betreft het "witwassen" van informatie

151. In het kader van het onderzoek is gebleken dat het "witwassen" van informatie door een oneigenlijk gebruik van artikel 34 WPA in de praktijk voorkomt. Diensten, zowel binnen als buiten de politie, richten zich op politieambtenaren in uniform en proberen zij via hen informatie te verkrijgen over personen en hun situatie. Dit kan zich vertalen in controles die vanop afstand worden aangestuurd en waarvoor de werkelijke reden(en) niet bekend is (zijn) bij de betrokken politieambtenaar aan wie gevraagd is deze uit te voeren. Op de vraag om op dit punt te reageren, benadrukten vertegenwoordigers van de organisatie dat het de taak van de politieambtenaar is om in de database te vermelden dat de controle op vraag van een derde of een collega wordt uitgevoerd. Deze vragen wekken bij sommige politieambtenaren een vorm van frustratie op, maar de realiteit is dat dit soms de enige manier is om te handelen. Hoewel deze vragen 'niet officieel' zijn, zijn ze vanuit operationeel oogpunt gerechtvaardigd. Ze zijn dan ook onmisbaar voor de goede politiewerking. Het algemeen belang moet worden gewaarborgd, ook al is het wettelijke aspect dat niet volledig. Iedereen is zich bewust van deze grijze zone.

2.3.2.4 Externe factoren

152. Burgers die de controles filmen creëren situaties die het werk van de politieambtenaren bemoeilijken. Sommige vertegenwoordigers van de organisatie raden de betrokken politieambtenaren echter aan om de persoon die de controle filmt te identificeren, hem of haar de reden voor deze identificatie mee te delen en expliciet te vermelden dat de beelden die hij of zij in bezit heeft niet mogen worden verspreid op straffe van gerechtelijke vervolging. De verantwoordelijken geven aan dat zij dan, op hun niveau, hun verantwoordelijkheid moeten nemen door een proces-verbaal op te stellen als deze beelden toch zouden verschijnen. De leidinggevenden nemen dus een duidelijk standpunt in ten aanzien van deze problematiek, zelfs bij gebrek aan een duidelijk wettelijk kader,[5] maar ze wachten niettemin op een ondubbelzinnige beslissing van de wetgever om het personeel op het terrein op dit punt (beter) te kunnen beschermen.

.....

[5] Cf. Conclusies betreffende het advies van het COC van 2021 en de GPI 104bis van 2025.

153. Ook sociale media kan een beeld verspreiden dat niet altijd overeenkomt met de werkelijkheid van de politiewerking/het -werk.

2.3.3 Na de identiteitscontrole(s)

2.3.3.1 Exploitatie van de informatie

154. Wat de exploitatie van de informatie betreft, benadrukten alle deelnemers het belang van het systematisch aanmaken van informatiefiches. Sommigen verduidelijkten zelfs dat er in hun eigen eenheid een kwaliteitscontrole van de fiches plaatsvindt, maar zonder analyse en/of exploitatie van de informatie die ze bevatten.

2.3.3.2 Traceerbaarheid van identiteitscontroles

155. Het aspect van de traceerbaarheid van IC's werd unaniem erkend als een zwak punt. Men was het er algemeen over eens dat het essentieel is/zou zijn om een systeem te vinden om dit te verhelpen. Vertegenwoordigers van de organisatie zijn echter van mening dat politieambtenaren zich te allen tijde moeten kunnen verantwoorden tegenover hun organisatie en niet noodzakelijkerwijs tegenover elke burger die een IC ondergaat.

2.3.3.3 Feedback na identiteitscontroles

156. Feedback over de resultaten van IC's is vrijwel onbestaande. Dit is volgens de respondenten jammer omdat de politieambtenaar die dankzij een IC een (gerechtelijk) dossier kan openen of oplossen daar niet noodzakelijkerwijs van op de hoogte wordt gesteld.

2.3.3.4 Artikel 34 WPA

157. Alle deelnemers zijn van mening dat artikel 34 WPA goed is opgesteld, omdat het politieambtenaren de mogelijkheid biedt om te werken met een vrij grote handelingsvrijheid. Ze erkennen dat niet alle burgers evenveel mogelijkheid hebben om gecontroleerd te worden, maar benadrukken dat men ook moet begrijpen dat op bepaalde momenten en op bepaalde plaatsen bepaalde personen vaker worden gecontroleerd. Dit omdat politie-ambtenaren in staat moeten kunnen zijn om na te gaan dat een situatie die hen *a priori* abnormaal lijkt niet langer als verdacht wordt beschouwd. Ze zijn ook van mening dat ervoor moet worden gezorgd dat politieambtenaren niet gedemotiveerd raken door de procedures te wijzigen of te compliceren.

3. Conclusies

3.1 Algemene conclusies

158. De legitimiteit van een identiteitscontrole berust op de naleving van artikel 34 van de wet op het politieambt en op het vinden van een goed evenwicht tussen de veiligheid van de politieambtenaar en de rechten en vrijheden van de burger met inachtneming van de beginselen van onpartijdigheid en non-discriminatie.

159. Het toezichtsonderzoek nuanceerde deze bewering echter. Het antwoord op de vraag “wanneer is een identiteitscontrole legitiem?” is afhankelijk van het delicate evenwicht tussen veiligheidseisen en bescherming van individuele vrijheden, een evenwicht dat een voortdurende inzet vereist van politieambtenaren, hun hiërarchie en de bestuurlijke overheid.

160. Het is duidelijk dat identiteitscontroles heel wat vragen oproepen. Tijdens de talrijke focusgroepen die in de loop van het onderzoek werden georganiseerd, hebben de deelnemers dit thema openlijk besproken, waarbij ze hun bezorgdheden uitten en tegelijk uiting gaven aan hun wil om hun beroep op een steeds legalere en legitiemere manier uit te oefenen. Sommige politieambtenaren gaven te kennen dat ze zich op bepaalde momenten ongemakkelijk voelen bij vragen en/of praktijken die hen niet altijd in staat stellen om die legitimiteit te onderbouwen, wat ook hun administratieve rechtszekerheid aantast.

161. Uit de afsluitende focusgroep met verantwoordelijken van de organisatie – waaronder korpschefs – is gebleken dat heel wat elementen die ze aankaartten aansloten bij de thema’s die door de politiemedewerkers op het terrein waren aangehaald, zowel op individueel als op organisatorisch vlak. Ze waren het allemaal eens over het onduidelijke karakter van artikel 34 van de wet op het politieambt en over het feit dat deze wettelijke basis, door haar vaagheid, de politie een (zeer) ruime handelingsvrijheid biedt. Deze speelruimte is vanuit operationeel oogpunt gerechtvaardigd, maar zet ook de deur open voor bepaalde risico’s, waaronder dat van discriminerend profileren. Weinigen hebben deze risico’s meteen aan de orde gesteld, omdat ze er niet echt bewust van gemaakt waren. En hoewel de ministeriële omzendbrief CP5 al bestond ten tijde van de gesprekken, moest worden vastgesteld dat maar weinig deelnemers op de hoogte waren van het bestaan ervan. Niettegenstaande de meerderheid de essentiële principes ervan wel toepast.

162. Artikel 34 van de wet op het politieambt voldoet dus grotendeels aan de verwachtingen van politieambtenaren, die er alles in vinden wat nodig is om een identiteitscontrole te rechtvaardigen, ook a posteriori. Dat helpt uiteraard niet om die controles te legitimeren.

163. Met betrekking tot de betekenis die en het belang dat aan identiteitscontroles wordt toegekend, was geen enkele politieambtenaar, noch op individueel noch op organisatorisch niveau, in staat om een nauwkeurige en professionele definitie te geven van wat een identiteitscontrole (werkelijk) is, van de mogelijke meerwaarde en/of de doelstellingen, doelen en finaliteiten ervan. In plaats van een duidelijke en gestructureerde uitleg te geven, brachten de meeste respondenten identiteitscontroles in verband met het feit "weten met wie ze te maken hebben". Er werden overigens ook andere doelstellingen/doelen/finaliteiten genoemd, die echter buiten het toch al zeer ruime kader van artikel 34 van de wet op het politieambt vallen, wat verontrustend is.

164. Rekening houdend met de informatie die tijdens het toezichtsonderzoek is verzameld, is het feit "weten met wie ze te maken hebben" gedetermineerd door het beeld dat de organisatie wel of niet wil geven van de gecontroleerde personen. Deze vaststelling vereist op zich een grondige reflectie om een (meer) correcte en professionele interpretatie van wat een identiteitscontrole (precies) is en waarvoor deze (werkelijk) dient te kunnen deconstrueren alvorens deze te (her)construeren.

165. Een ander aspect, dat tijdens het toezichtsonderzoek naar voren kwam, betreft het beheer van veiligheidsfenomenen door middel van systematische identiteitscontroles. Dit kan leiden tot illegitieme controles, zowel in de ogen van degenen die ze ondergaan als in de ogen van de politieambtenaren die ze uitvoeren. Niet alle politieambtenaren vinden deze controles altijd legitiem wanneer ze deze uitvoeren omdat ze zich geïnstrumentaliseerd voelen. De leidinggevenden hebben evenwel uitgelegd dat de organisatie soms geen andere keuze(s) heeft om bepaalde vormen van criminaliteit en/of overlast te bestrijden. Door het gebrek aan betrouwbare en objectieve gegevens over identiteitscontroles heeft de organisatie echter geen zicht op hun (mogelijke) meerwaarde voor de verbetering van de levenskwaliteit van burgers noch op hun impact op (het niveau van) de criminaliteit en de overlast in het algemeen.

3.2 Specifieke conclusies

166. De specifieke conclusies zijn gegroepeerd volgens de principes van excellente politiezorg. Deze principes omvatten alle waarden en gedragsregels die het politieoptreden moeten sturen om een professionele,

legitieme en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan de bevolking te waarborgen: een gemeenschapsgerichte politiezorg, een informatiegestuurde politiezorg en optimaal beheer.

3.2.1 Met betrekking tot gemeenschapsgerichte politiezorg

167. Een vaststelling uit het toezichtsonderzoek is dat bepaalde doelgroepen/gemeenschappen vaker aan identiteitscontroles worden onderworpen om alle redenen die in de tekst zijn genoemd/uitgewerkt. Op basis van deze vaststelling lijkt het duidelijk dat er verwarring bestaat tussen zogenaamd 'professioneel' profileren en 'discriminerend' profileren, dat, wanneer het voorkomt, meestal negatief, onbedoeld en onbewust gebeurt.

168. Dit profileren wordt gevoed door de ervaring die de politieambtenaar tijdens zijn loopbaan heeft opgedaan en door zijn instinct, dat is ontwikkeld op basis van eerdere ervaringen, talrijke vooroordelen die binnen politiediensten leven, maar ook door gegevens, fenomenen en (subjectieve/objectieve) meldingen die hij behandelt/vaststelt/ontvangt. *De facto* kunnen bepaalde gemeenschappen/doelgroepen zich (meer) geviseerd voelen dan andere, die misschien nooit in hun leven gecontroleerd zullen worden, wat het model van excellente politiezorg oneer aandoet, omdat het in strijd is met de basisprincipes ervan. Het is dan ook duidelijk dat de grens tussen 'professioneel' profileren en 'discriminerend' profileren (nog) niet bestaat en dat beide begrippen elkaar overlappen en zelfs door elkaar lopen in plaats van gescheiden te zijn. Dit mechanisme is echter te verklaren, omdat elke vorm van profilering, wanneer deze wordt toegepast, *de facto* een (vorm van) discriminatie inhoudt.

169. Tijdens het hele toezichtsonderzoek is gebleken dat politieambtenaren zich op sommige momenten geïnstrumentaliseerd kunnen voelen, met name wanneer ze op vraag van derden optreden. Ze voeren dan controles uit om in te gaan op de bezorgdheden van bepaalde personen die gevoeliger of intoleranter zijn. Deze omstandigheden kunnen de politieambtenaar in een ongemakkelijke positie brengen, want wat hij ook doet of onderneemt, hij loopt het risico ontevredenheid te veroorzaken, hetzij bij de gecontroleerde persoon – die (al dan niet terecht) het gevoel heeft dat de controle illegitiem/ongerechtvaardigd is – hetzij bij de melder – die zich niet gehoord zal voelen als de controle niet plaatsvindt.

170. Twee argumenten die regelmatig werden aangevoerd om deze controles te rechtvaardigen, zijn het afschrikeffect voor de enen en de verbetering van het imago van de politie voor de anderen, zonder dat deze argumenten ook maar enigszins objectief werden onderbouwd. De werking naar aanleiding van deze oproepen en vragen zou moeten worden herzien in het licht van de beginselen van gemeenschapsgerichte politiezorg. Dit

temeer daar er op dit ogenblik geen echte studies of evaluaties bestaan om de impact van dergelijke controles op de aangeklaagde problemen te meten.

171. Het lijkt logisch en in overeenstemming met de principes van gemeenschapsgerichte politiezorg om iemand vragen te stellen in een context waarin derden overlast melden, maar voor de betrokken persoon kan deze aanpak neerkomen op een (identiteits)controle – vooral gezien de manier waarop de interactie verloopt – en op een vorm van discriminatie – als deze werkwijze niet conform de verwachte voorschriften is.

172. Het is niet (voldoende) duidelijk wanneer een identiteitscontrole (daadwerkelijk) begint en wanneer deze eindigt. Dit geldt des te meer omdat politieambtenaren hebben bevestigd dat zij soms een (identiteits)document achterhouden nadat een identiteit is geverifieerd en/of gecontroleerd, om louter operationele redenen, ook al is deze praktijk verboden. Deze handelingen stellen des te meer in het licht dat duidelijker moet worden bepaald wanneer een identiteitscontrole begint en eindigt, alsook dat (de criteria en) de verschillen tussen een 'verificatie' en een 'controle' van de identiteit moeten worden verduidelijkt.

173. Interacties tussen politie en bevolking zijn in de loop der tijd en onder invloed van sociale media complexer geworden. Velen hebben benadrukt dat het voor hen (steeds) moeilijker wordt om sereen hun werk te doen, met name omdat ze tijdens hun interventies vaak worden gefilmd. Deze realiteit verstoort op negatieve wijze de interacties (politie/burgers) en versterkt zo de tegenstellingen tussen beide partijen.

174. Sommige burgers zijn van mening dat ze het recht hebben om politie-interventies te filmen, terwijl politieambtenaren een inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer vrezen. In 2021 heeft het COC een advies uitgebracht over deze kwestie, waarin werd herinnerd aan het feit dat de betrokken fundamentele rechten niet absoluut zijn en tegen elkaar moeten worden afgewogen, zonder dat één recht automatisch voorrang krijgt op een ander. In een streven naar rechtszekerheid benadrukte het COC de noodzaak van een wetgevend initiatief om deze situatie op te helderen. Het sprak zich daarentegen niet uit over de mogelijkheid voor politieambtenaren om een burger te identificeren en/of te controleren louter omdat hij een interventie filmt.

175. Overigens legt de later gepubliceerde GPI 104bis – in januari 2025 – richtlijnen vast met betrekking tot de voorwaarden voor het opnemen van beelden door derden en de houding die de politiediensten daarbij moeten aannemen. De omzendbrief vermeldt eveneens de respectieve rechten van burgers en politieambtenaren, zonder evenwel in te gaan op de kwestie van de identificatie en/of controle van personen die filmen.

176. Andere factoren spelen een rol bij het verloop van identiteitscontroles, zoals leeftijd, geslacht, taal en sociale status. Politieambtenaren zijn niet altijd goed voorbereid om bepaalde (categorieën van) personen en/of gemeenschappen te benaderen. Bijgevolg lopen ze het risico om blunders te begaan of kunnen ze bepaalde controles niet uitvoeren (of durven ze dat niet te doen). Dit roept vragen op omdat hun acties dan noodgedwongen altijd gericht zijn op dezelfde (categorieën van) personen en/of gemeenschappen ten opzichte van wie ze zich (meer) legitiem en/of meer op hun gemak voelen. In die zin is het van wezenlijk belang om het begrip 'gemeenschap', zoals dat wordt opgevat volgens het principe van 'excellente politiezorg', opnieuw te verduidelijken, met name om te vermijden dat dit principe wordt losgekoppeld van zijn oorspronkelijke betekenis en zijn voornaamste doelstellingen.

3.2.2 Met betrekking tot informatiegestuurde politiezorg

177. Op heden kan niemand binnen de politieorganisatie het exacte aantal uitgevoerde identiteitscontroles schatten. Om dit te kunnen schatten, zou er eerst een duidelijke en correcte definitie moeten bestaan van wat een identiteitscontrole en/of een identiteitsverificatie precies inhoudt.

178. Deze controles worden niet geregistreerd noch bijgehouden omdat er (nog) geen doeltreffend instrument bestaat om dit te doen. In de ogen van veel respondenten is deze vaststelling verrassend, gezien de (talrijke) mogelijkheden die de (nieuwe) technologieën bieden. Hoewel het voorstel om na elke identiteitscontrole een ontvangstbewijs af te geven geen unanieme steun krijgt, zou de invoering van een systeem voor registratie en traceerbaarheid van de controles de administratieve rechtszekerheid van politieambtenaren versterken. Het zou gecontroleerde personen ook toelaten om, onder bepaalde voorwaarden, a posteriori een bewijsstuk te verkrijgen. Tot slot zou het de behandeling van klachten vergemakkelijken en helpen om eventuele misbruiken of discriminerende praktijken te identificeren.

179. Wat de informatie die uit identiteitscontroles wordt gehaald betreft, hebben de respondenten geen flauw idee wat ermee gebeurt. In het licht van de uitleg verstrekt door vertegenwoordigers van de organisatie is deze vaststelling helemaal niet verwonderlijk, aangezien deze informatie niet wordt opgevolgd/verwerkt en/of geëxploiteerd teneinde meerwaarde te bieden, behalve 'geval per geval'.

180. Alle politieambtenaren, zowel de betrokkenen op het terrein als degenen die optreden als vertegenwoordigers van de organisatie, zijn van mening dat niet zozeer de inhoud van artikel 34 van de wet op het politieambt moet worden aangepast om de legitimiteit van de identiteitscontroles te versterken, maar dat de uitdaging veeleer ligt op het

vlak van het beheer van de informatie die uit de identiteitscontroles voortvloeit. Ze zouden het allemaal (zeer) positief vinden als er een uniform en performant instrument zou komen waarmee deze informatie kan worden gecentraliseerd.

181. Niettemin zou een aanpassing van artikel 34 van de wet op het politieambt van zeker belang kunnen zijn om een oplossing te bieden voor een vorm van 'witwassen van informatie' die tijdens het onderzoek werd aangestipt. Het 'witwassen van de reden' voor de identiteitscontrole houdt in dat een schijnbaar wettelijke reden wordt gebruikt om de werkelijke reden van de controle te verbergen. Hoewel deze praktijk - volgens de bevraagde politieambtenaren - operationeel gezien legitiem is, heeft ze geen wettelijke basis.

182. Een andere vaststelling uit het toezichtsonderzoek houdt verband met het verouderde karakter van de databanken die ter beschikking staan van politieambtenaren. Afhankelijk van de eenheid of de zone waarin ze werken, kunnen politieambtenaren er al dan niet voor kiezen om een beroep te doen op de dispatching wanneer ze een identiteitscontrole uitvoeren en hebben ze niet altijd toegang tot alle bestaande informatie. Dit gebrek aan uniformiteit tussen de eenheden en de politiezones roept vragen op. Ten slotte hebben de focusgroepen ook de aandacht gevestigd op bepaalde moeilijkheden in verband met het gebruik van de Focus-applicatie.

3.2.3 Met betrekking tot optimaal beheer

183. Aan de politieambtenaren op het terrein wordt een (grote) handelingsvrijheid gelaten met betrekking tot het (basis)proces voor het uitvoeren van identiteitscontroles, maar er moet worden opgemerkt dat dit proces niet optimaal wordt beheerd volgens de voorschriften van de ministeriële omzendbrief CP3.

184. Hoewel binnen bepaalde eenheden/politiezones (proactieve) initiatieven zijn genomen om rekening te houden met sommige van deze risico's, betreurt het Comité P het gebrek aan uniformiteit bij de ontwikkeling van deze goede praktijken en het gebrek aan aandacht van de organisaties die geen initiatieven ontwikkelen.

185. Op enkele zeldzame uitzonderingen na die verband houden met lokale initiatieven, heeft de politieorganisatie zich nog niet (voldoende) gebogen over het bestaan van risico's die inherent zijn aan de uitvoering van identiteitscontroles noch over de manier waarop deze risico's dagelijks moeten worden beheerd. De vaststelling gaat nog verder wat systematische identiteitscontroles betreft. Wanneer haar vragen worden gesteld over deze praktijken, heeft de politieorganisatie de neiging om zich te verschuilen achter de individuele verantwoordelijkheid van de politieambtenaar en haalt ze daarvoor diens discretionaire bevoegdheid als enige rechtvaardiging

aan. Maar ook de organisatie beschikt over een discretionaire bevoegdheid op het vlak van identiteitscontroles, die ze te vaak verzwijgt. Hierdoor ontstaat een risico op dubbele illegitimiteit: door de burger waargenomen ten opzichte van de politieambtenaar en door de politieambtenaren ten opzichte van de organisatie.

186. Tijdens de gesprekken werd de kwestie van de politionele selectiviteit gekoppeld aan “kritieke locaties” of “hotspots”, die in kaart waren gebracht aan de hand van verschillende fenomenen, zoals drugs en overlast. Tijdens de focusgroepen werden vragen gesteld over de gegevens die worden gebruikt om te bepalen of een locatie als “kritiek” wordt aangemerkt, evenals over de verwerking van deze gegevens. Ook de relevantie en de doeltreffendheid van de daaruit voortvloeiende systematische identiteitscontroles werden in twijfel getrokken.

187. Ten slotte lijkt de politieorganisatie de feedback na identiteitscontroles zoals die is voorzien in het schema van de ministeriële omzendbrief CP5 betreffende het handelingskader inzake het ‘professioneel profileren’ niet aan te moedigen. De eerste drie stappen van dat schema – zijnde selecteren, motiveren en respectvol omgaan met de gecontroleerde persoon – zijn weliswaar formeel onbekend bij de meeste respondenten, maar zijn wel verankerd in hun gedachten en/of praktijk, wat helemaal niet het geval is voor de laatste stap, nl. reflecteren.

188. Kortom, voor het Comité P berust de legitimiteit van identiteitscontroles op een fragiel evenwicht tussen veiligheid en eerbiediging van de fundamentele rechten. Hoewel het wettelijk kader aan politieambtenaren een ruime handelingsvrijheid laat die de perceptie van deze controles kan verzwakken, heeft het onderzoek de aandacht gevestigd op het ontbreken van een gezamenlijke definitie, van traceerbaarheid en van evaluatie van hun impact, wat kan leiden tot verschillende praktijken en tot risico’s op discriminatie. Het versterken van de duidelijkheid, de samenhang en de transparantie van de controles is daarom essentieel om hun legitimiteit te waarborgen, het imago van de politie te verbeteren en het vertrouwen tussen politie en bevolking te versterken.

4. Aanbevelingen

189. Identiteitscontroles kunnen spanningen veroorzaken tussen de politie en (bepaalde delen van) de bevolking. Daarom moeten er mechanismen worden ingevoerd om de legitimiteit van die controles te versterken en de spanningen (te trachten) te verminderen. Wanneer een identiteitscontrole noodzakelijk is, moet deze met de grootst mogelijke professionaliteit worden uitgevoerd, met inachtneming van de individuele rechten en vrijheden van burgers en in naleving van alle legitimiteitsbeginselen, zodat het vertrouwen van de (hele) bevolking in de politie-instellingen zoveel mogelijk behouden blijft. Het Vast Comité P doet dan ook de volgende aanbevelingen, waarbij het benadrukt dat deze moeten worden gezien in het licht van de vaststellingen uit het toezichtsonderzoek.

4.1 Aanbevelingen voor de geïntegreerde politie (GPI)

4.1.1 Met betrekking tot de bewustmaking van politieambtenaren voor de selectieprocessen van personen die aan een identiteitscontrole worden onderworpen

190. Om de legitimiteit van de identiteitscontroles te versterken, beveelt het Vast Comité P politieverantwoordelijken aan om initiatieven te nemen om de hele politieorganisatie en elke politieambtenaar bewust te maken van het volgende:

- wanneer mogelijk het acroniem 'Lops' toepassen vanaf het moment dat personen worden geselecteerd voor een identiteitscontrole;
- inzien dat identiteitscontroles als discriminerend kunnen worden ervaren, in het bijzonder wanneer ze herhaaldelijk op dezelfde (groepen van) burgers zijn gericht;
- de illusie ontkrachten dat de politieambtenaar door middel van een identiteitscontrole denkt te weten "*met wie hij te maken heeft*".

4.1.2 Met betrekking tot de instrumentalisering van de politiediensten

191. Het Vast Comité P beveelt aan dat de politieorganisatie maatregelen neemt om dit fenomeen te bestrijden door filters in te voeren. Daartoe beveelt het Vast Comité P aan om alternatieven voor identiteitscontroles te

zoeken en te ontwikkelen om bepaalde vormen van overlast te (proberen te) bestrijden door er een probleemoplossende aanpak in te integreren.

192. Rekening houdend met deze (vorm van) instrumentalisering beveelt het Vast Comité P politieverantwoordelijken aan alle nuttige maatregelen te nemen om (identiteits)controles en/of verificaties op vraag van 'derden' te legitimeren.

4.1.3 Met betrekking tot de toepassing van de omzendbrieven

4.1.3.1 Omzendbrief CP3

193. Wat de toepassing van de rondzendbrief CP3 betreft, beveelt het Vast Comité P aan dat de politieorganisatie risicoanalyses uitvoert met betrekking tot de processen die verband houden met het uitvoeren van identiteitscontroles.

4.1.3.2 Omzendbrief CP5

194. Het Vast Comité P beveelt aan om alle fasen van de omzendbrief CP5 te integreren in de individuele en organisatorische operationele processen. Het Vast Comité P beveelt eveneens aan om het gebruik van de term 'profileren' in de CP5 (opnieuw) te evalueren. cf. conclusies.

4.1.4 Met betrekking tot de traceerbaarheid van identiteitscontroles

195. Het Vast Comité P beveelt de politieorganisatie aan een mechanisme en/of tool in te voeren voor de registratie, de centralisatie en de traceerbaarheid van identiteitscontroles, teneinde:

- de administratieve zekerheid van politieambtenaren te waarborgen op het vlak van rechtvaardiging en verantwoordelijkheidsbesef;
- een beter beheer van de klachten en de opsporing van mogelijk misbruik en/of discriminerende praktijken te verzekeren door middel van een kwaliteitscontrole;
- de aandacht van de politieambtenaar die een identiteitscontrole uitvoert te vestigen via een 'melding' (pop-up) wanneer de persoon al één of meer identiteitscontroles heeft ondergaan (gedurende een nog te bepalen periode);
- op organisatorisch niveau te overwegen om personen die daarom vragen de mogelijkheid te bieden om achteraf een bewijsstuk te ontvangen van de uitgevoerde controle;

- de impact van de identiteitscontroles op het veiligheidsbeleid te evalueren.

4.1.5 Met betrekking tot de opleiding inzake identiteitscontroles

196. Het Vast Comité P beveelt aan dat bij politieopleidingen inzake identiteitscontroles, naast de wettelijke aspecten, bijzondere aandacht wordt besteed aan communicatieve en relationele vaardigheden en aan de risico's die inherent zijn aan de uitvoering van die controles. Daarom is het belangrijk dat de voorgestelde oefeningen (rollenspelen, *virtual reality*, enz.) zo divers en realistisch mogelijk zijn en dat er ook zogenaamde reflectieve fasen in worden opgenomen om alle vormen van (negatieve) discriminatie te bestrijden.

197. Om de legitimiteit van de identiteitscontroles te versterken, zou het ook aangewezen kunnen zijn om tijdens (de oefeningen van) de opleiding de klemtoon te leggen op het identificeren van de reden voor de identiteits-controle, voorafgaand aan de uitvoering ervan, met name door gebruik te maken van het acroniem 'Lops' (*cf. supra*); om na te denken over de (werkelijke) finaliteit ervan en zich altijd af te vragen of ze legitiem is.

4.1.6 Met betrekking tot het niet-gestandaardiseerde karakter van de toegang tot niet-concrete politie-informatie

198. Het Vast Comité P beveelt aan om de niet-gestandaardiseerde toegang tot niet-concrete informatie in politiedatabanken te evalueren. Deze toegang is namelijk afhankelijk van de beslissing die door elke korps-chef afzonderlijk wordt genomen.

4.1.7 Met betrekking tot de operationele ondersteuning

199. Het Vast Comité P beveelt aan om de ondersteuning van de ploegen op het terrein bij identiteitscontroles te standaardiseren, zowel via de federale als via de lokale dispatchings. In dit kader zou een vorm van bidirectioneel systeem moeten worden voorzien waarmee de fiches 'gebeurtenis' kunnen worden aangevuld, zodat de informatie zowel door de radio-operator als de politieambtenaar kan worden ingevoerd/gewijzigd. Hierdoor zouden ze over volledige en definitieve informatie kunnen beschikken.

4.2 Wetgevende en reglementaire aanbevelingen

4.2.1 Met betrekking tot definities, doelstellingen, finaliteiten en meerwaarde van identiteitscontroles en -verificaties

200. De ruime interpretatie van artikel 34 WPA houdt risico's in, die als bedreigingen kunnen worden geïnterpreteerd, maar biedt ook kansen. Het Vast Comité P beveelt echter aan om (duidelijker) te definiëren wat een identiteitscontrole en -verificatie zijn en om hun doelstellingen, (formele en informele) finaliteiten en meerwaarde op het vlak van veiligheid en onderzoek te verduidelijken. Bovendien moet (duidelijker) worden aangegeven wanneer ze beginnen en wanneer ze eindigen, om zo veel mogelijk grijze zones te voorkomen die (nog) te vaak aanleiding geven tot discussies.

4.2.2 Met betrekking tot de mogelijkheid om een persoon te identificeren die een identiteitscontrole filmt

201. Het Vast Comité P beveelt aan een duidelijk standpunt in te nemen over de mogelijkheid om al dan niet een persoon te identificeren die een (identiteits)controle filmt om er met name voor te zorgen dat alle politieambtenaren op dezelfde manier handelen.

4.2.3 Met betrekking tot de harmonisatie van de verschillende teksten

202. Het Vast Comité P beveelt aan dat de verschillende teksten die betrekking hebben op identiteitscontroles worden geharmoniseerd met het oog op een grotere samenhang.

5. Fase van de tegensprekelijkheid

203. In overeenstemming met zijn methodologie heeft het Vast Comité P de Commissaris-generaal van de Federale Politie en de Vaste Commissie van de Lokale Politie (VCLP) om reacties gevraagd.

204. De VCLP is van mening dat de bevindingen en conclusies van het toezichtsonderzoek van het Vast Comité P een getrouwe weergave zijn van het toepasselijke wettelijke kader en de concrete uitvoering ervan in de praktijk. Zij is ook van mening dat de aanbevelingen met betrekking tot de lokale politie over het algemeen haalbaar zijn, op voorwaarde dat ze goed worden voorbereid en dat er nauw wordt samengewerkt met de federale politie.

205. De VCLP vestigt echter de aandacht op de aanbeveling waarin de politie wordt verzocht filtermechanismen in te voeren om bepaalde zaken in verband met identiteitscontroles te beperken. Volgens de VCLP zou een

dergelijke maatregel bij de burgers het gevoel kunnen wekken dat er niet naar hen wordt geluisterd. Zij wijst bovendien op het risico van indirecte discriminatie dat een dergelijk systeem met zich mee zou kunnen brengen.

206. Het Vast Comité P benadrukt dat zijn aanbeveling in geen geval mag worden geïnterpreteerd als een belemmering van het recht van elke burger om een klacht in te dienen, mogelijke problemen of onbeschoft gedrag aan de politie te melden en een passende reactie van de autoriteiten te verwachten. Integendeel, het gaat er veeleer om na te denken over alternatieven voor louter reactieve identiteitscontroles, waarbij de voorkeur wordt gegeven aan een meer op probleemoplossing gerichte aanpak, om bepaalde vormen van overlast doeltreffender te bestrijden.

207. De Federale Politie deelt wat haar betreft de mening dat elke identiteitscontrole moet worden uitgevoerd met inachtneming van het wettelijk kader en met respect voor de burgers. Zij benadrukt dat de legitimiteit van het politieoptreden niet alleen afhangt van de wet, maar ook van de kwaliteit van de interacties tussen politieagenten en burgers.

208. Geconfronteerd met de uitdagingen in verband met de interpretatie van de regels en de interne cultuur, zet zij opleidingen, pedagogische hulpmiddelen en een versterking van de omkadering in. Zij legt ook de nadruk op communicatie, transparantie en verbetering van de digitale hulpmiddelen. Evenals een versterking van de rol van leidinggevenden en mentoren.

209. De Federale Politie benadrukt ook het belang van communicatie, transparantie en verbetering van digitale hulpmiddelen om controles beter te begeleiden en op te volgen.

210. De Federale Politie bevestigt dat zij zich inzet voor een transformatieproces dat tot doel heeft de legitimiteit, kwaliteit en transparantie van identiteitscontroles te versterken, met respect voor de rechten van de burgers.

Lijst van afkortingen

ANG	Algemene Nationale Gegevensbank
ANPR	Automatic Number Plate Recognition
APR	Algemeen politiereglement
BDO	Behavior Detection Officer
CIC	Communicatie- en informatiecentrum
COC	Controleorgaan op de politionele informatie
CP	Community policing
gsm	Global system for mobile communications
GPI	Geïntegreerde politie – Police intégrée
gps	Global positioning system
IC	Identiteitscontrole
IMEI	International mobile equipment identity
ISLP	Integrated System for the Local Police
Lops	Legaliteit opportuniteit proportionaliteit subsidiariteit
ngo	Niet-gouvernementele organisatie
OOP	Openbare orde – Ordre public
PatLoc	Patrouille localisation/locatie
RIR	Rapport d'information - Informatierapport
TNM	Te nemen maatregel
TP	Tijdelijk plaatsverbod
VCLP	Vaste Commissie van de Lokale Politie
VIP	Very Irritating Policing
WoCoDo	Woonstcontroles - contrôles des domiciles
WPA	Wet op het politieambt
ZDP	Zonale dispatching