



Schriftelijk advies van het platform ‘Stop etnisch profileren’ en Kif Kif over het wetsvoorstel 55K 1777/00 inzake de invoering van een registratie- en motiveringsplicht bij identiteitscontroles

Op vraag van de Commissie Binnenlandse Zaken verlenen het platform ‘Stop etnisch profileren’ en Kif Kif hierbij schriftelijk advies over het wetsvoorstel 55K 1777/00 inzake het wetsvoorstel 55K 1777/00 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, met het oog op de invoering van een registratie- en motiveringsplicht bij identiteitscontroles.

1. Het platform ‘Stop etnisch profileren’ en Kif Kif

Met het platform ‘Stop etnisch profileren’ bundelen 7 organisaties (Amnesty International, MRAX, Minderhedenforum, Liga voor Mensenrechten, Ligue des droits humains, Uit De Marge, JES) en activist Yassine Boubout hun krachten in de strijd tegen etnisch profileren bij de politie in België. In juni 2020 startten we de campagne ‘Niet normaal?!’. Deze campagne wil zorgen voor een verandering in beleid door te pleiten voor concrete maatregelen bij beleidsmakers en bij de politie. Daarnaast maken we het bredere publiek bewust van waarom etnisch profileren discriminerend en bovendien inefficiënt is. Mensen die zelf etnisch profileren ervaren, informeren we over hun rechten.¹

Kif Kif is een interculturele beweging die strijdt voor gelijkheid en tegen racisme. Kif Kif bouwt mee aan een solidaire, democratische en interculturele samenleving.²

2. Etnisch profileren – discriminatie en ineffectief

Etnisch profileren is volgens de definitie van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) “het gebruik door de politie, zonder objectieve en redelijke rechtvaardiging, van criteria zoals ras, kleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afkomst bij controle-, surveillance- of onderzoeksactiviteiten.”³ Het betreft een vorm van discriminatie die verboden is onder het internationaal recht en de Belgische anti-discriminatiewetgeving.⁴ Verschillende studies in België

¹ Voor meer informatie, zie <https://stopethnicprofiling.be/nl/>.

² Voor meer informatie, zie <https://kifkif.be/>.

³ ECRI, *ECRI policy recommendation n°11: combating racism and racial discrimination in policing*, 2007, para. 1, <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.11>; Zie ook CERD, Algemene Commentaar nr. 36, *Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials*, 24 november 2020, CERD/C/GC/36, paras. 13-20, <https://undocs.org/en/CERD/C/GC/36>.

⁴ Amnesty International, *Etnisch profileren bij de politie – Analyse van het juridisch kader in België*, 2017, https://www.amnesty-international.be/sites/default/files/bijlagen/etnisch_profileren_bij_de_politie_analyse_van_het_juridisch_kader_in_belgie_0.pdf; La Ligue des Droits Humains, *Contrôler et punir? – Etude exploratoire sur le profilage ethnique dans les contrôles de police: paroles de cibles*, 2017, https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2017/03/rapport_profilage_ethnique_ldh.pdf.

beschrijven de vele ervaringen van personen die het slachtoffer werden van etnisch profileren.⁵ In een kwalitatief onderzoek van Amnesty International werd ook door de politiediensten zelf bevestigd dat etnisch profileren wel degelijk plaatsvindt in België.⁶

Etnisch profileren heeft zeer negatieve en cumulatieve gevolgen voor individuen, de gemeenschappen waartoe zij behoren en de politie zelf. Het Europees Bureau voor de Grondrechten (FRA) omschrijft deze praktijk dan ook als “an offence against human dignity”.⁷ Op individueel vlak kan het leiden tot beangstigende, vernederende of zelfs traumatische ervaringen,⁸ zeker rekening houdend met het feit dat een persoon op regelmatige basis en in het dagelijkse leven kan geconfronteerd worden met etnisch profileren.⁹ Bovendien bevordert het de stigmatisering van etnische minderheden en het bestaan van schadelijke vooroordelen omwille van de versterking van misleidende stereotiepe associaties tussen het plegen van misdrijven en etniciteit.¹⁰ Daarnaast is etnisch profileren niet enkel schadelijk voor de getroffen individuen en gemeenschappen, het vermindert de effectiviteit van de politie en ondermijnt de capaciteit om misdrijven op te lossen en preventief op te treden, en de algemene veiligheid te verzekeren.¹¹

3. Aanbevelingen van het platform

Om de schadelijke praktijk een halt toe te roepen, formuleerde het platform ‘Stop etnisch profileren’ vijf categorieën van aanbevelingen:

1. Etnisch profileren erkennen en een juridisch kader creëren om het te voorkomen.
2. Rekenschap en transparantie verzekeren door identiteitscontroles te registreren.
3. Het recht van burgers om politieacties documenteren en beschermen.
4. Investeren in het verbeteren van de relatie tussen politie en gemeenschappen.
5. Toegankelijke, onafhankelijke en effectieve klachtenmechanismen voorzien.

⁵ La Ligue des Droits Humains, *Contrôler et punir? – Etude exploratoire sur le profilage ethnique dans les contrôles de police: paroles de cibles*, 2017, https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2017/03/rapport_profilage_ethnique_ldh.pdf; Amnesty International, *‘Je weet nooit met mensen zoals jij’ – Politiebeleid ter preventie van etnisch profileren in België*, 2018, https://www.amnesty-international.be/sites/default/files/bijlagen/amn_rapport_etnisch_profileren_web_ok_0.pdf; Ook doken onrustwekkende signalen op over etnisch profileren tijdens de lockdown, onder meer via de bevraging van Uit De Marge bij bijna 2.500 kinderen en jongeren. Zie <https://www.uitdemarge.be/uitdemarge-be-uit-de-marge-vzw-trekt-aan-alarmbel-na-grootschalig-onderzoek/>.

⁶ Amnesty International, *‘Je weet nooit met mensen zoals jij’ – Politiebeleid ter preventie van etnisch profileren in België*, 2018, https://www.amnesty-international.be/sites/default/files/bijlagen/amn_rapport_etnisch_profileren_web_ok_0.pdf.

⁷ FRA, *Towards More Effective Policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A guide*, 2011, p. 18, <https://fra.europa.eu/en/publication/2010/towards-more-effective-policing-understanding-and-preventing-discriminatory-ethnic>.

⁸ Zie bv. FRA, *Towards More Effective Policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A guide*, 2011, p. 38, <https://fra.europa.eu/en/publication/2010/towards-more-effective-policing-understanding-and-preventing-discriminatory-ethnic>.

⁹ CERD, Algemene Commentaar nr. 36, *Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials*, 24 november 2020, CERD/C/GC/36, para. 26, <https://undocs.org/en/CERD/C/GC/36>; Voor enkele getuigenissen van slachtoffers, zie <https://stopethnicprofiling.be/nl/getuigenissen/>.

¹⁰ CERD, Algemene Commentaar nr. 36, *Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials*, 24 november 2020, CERD/C/GC/36, para. 30, <https://undocs.org/en/CERD/C/GC/36>.

¹¹ Zie bv. volgend onderzoek in Nederland: Amnesty International, *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*, 2013, p. 11, <https://www.amnesty.nl/actueel/proactief-politieoptreden-leidt-tot-discriminatie-in-nederland>.

4. Evaluatie van het wetsvoorstel in het licht van de aanbevelingen van het platform

Het platform en Kif Kif verwelkomen het wetsvoorstel in het licht van bovenstaande aanbevelingen.

Het voorstel komt tegemoet aan de eerste aanbeveling van het platform door de inschrijving van een verbod op directe en indirecte discriminatie in artikel 1 van de Wet op het Politieambt. Het platform en Kif Kif beschouwen dit als een belangrijke stap in het creëren van een juridisch kader om etnisch profileren te erkennen en voorkomen.

Toch is het wetsvoorstel nog voor verbetering vatbaar op dit punt, met name door de inschrijving van een expliciet verbod op etnisch profileren in de Wet op het Politieambt. Het verankeren van een dergelijk verbod toont aan dat België het discriminatoir en onwettig karakter van etnisch profileren ondubbelzinnig erkent en hier concrete juridische stappen tegenover plaatst. In april 2021 herhaalde het VN-Comité voor de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (CERD) in zijn aanbevelingen aan België dat een expliciet wettelijk verbod noodzakelijk is om etnisch profileren effectief te bestrijden en uit te bannen.¹² Voor meer informatie over de aanbevelingen van het CERD m.b.t. etnisch profileren verwijzen we graag naar de bijdrage van Amnesty International inzake dit wetsvoorstel. Ook tijdens de recente Universele Periodieke Evaluatie van België in mei 2021 formuleerden meerdere landen aanbevelingen in dit verband.¹³

Daarnaast brengt het wetsvoorstel ook de tweede betrachting van het platform om een registratie- en motiveringsplicht bij identiteitscontroles in te voeren dichterbij.

De ruime en inconsistente interpretatie van het begrip “redelijke gronden” om over te gaan tot een identiteitscontrole, zoals vastgelegd in artikel 34 van de Wet op het Politieambt, stemt tot ongerustheid.¹⁴ Een registratie- en motivatieplicht zal ertoe bijdragen dat deze discretionaire bevoegdheid van de politie in overeenstemming met de wet wordt uitgeoefend.

Deze registratie moet opgenomen worden in stopformulieren. Deze formulieren dienen minstens de volgende gegevens te bevatten: (a) de context van de controle, (b) de wettelijke basis, (c) gegevens van de persoon die de controle uitvoert, (d) de specifieke redenen voor de controle, (e) de uitkomst van de controle, (f) de rechtsmiddelen waarover iemand beschikt bij een vermoeden van etnisch profileren en (g) persoonlijke gegevens van de gecontroleerde, indien deze hier vrijwillig mee akkoord gaat, waaronder etniciteit.¹⁵ Het verzamelen van etnische data maakt deel uit van een groter vraagstuk en vereist bijkomend wetgevend werk (zie punt 5 van deze bijdrage).

¹² CERD, *Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant vingtième à vingt-deuxième rapports périodiques*, 30 april 2021, CERD/C/BEL/CO/20-22, para. 16, a),

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BEL/CERD_C_BEL_CO_20-22_44785_F.pdf. Hierbij verwijst het comité naar zijn Algemene Commentaar nr. 36, *Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials*, 24 november 2020, CERD/C/GC/36, para. 38, <https://undocs.org/en/CERD/C/GC/36>.

¹³ Human Rights Council - Working Group on the Universal Periodic Review, *Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belgium*, 7 mei 2021, A/HRC/WG.6/38/L.5.

¹⁴ Deze bevinding doet ook vragen rijzen m.b.t. de overeenstemming van bepaalde identiteitscontroles met internationale mensenrechtenwetgeving en nationale anti-discriminatiewetgeving. Zie Amnesty International, *Etnisch profileren bij de politie – Analyse van het juridisch kader in België*, 2017, https://www.amnesty-international.be/sites/default/files/bijlagen/etnisch_profileren_bij_de_politie_analyse_van_het_juridisch_kader_in_belgie_0.pdf.

¹⁵ CERD, Algemene Commentaar nr. 36, *Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials*, CERD/C/GC/36, 24 november 2020, para. 50, <https://undocs.org/en/CERD/C/GC/36>; CERD,

Het feit dat gecontroleerde personen een bewijs ontvangen, garandeert dat zij beschikken over middelen om eventueel klacht in te dienen bij een vermoeden van etnisch profileren. Daarnaast draagt het delen van dit stopformulier met de gecontroleerde bij aan de transparantie tussen politie en burger met betrekking tot de motivatie voor identiteitscontroles. We raden daarom aan om een bepaling in te schrijven in de Wet op het Politieambt, bv. in artikel 34, die dit recht op informatie verankert en stelt dat, tenzij er dwingende redenen zijn om dit niet te doen, de burger ook moet worden geïnformeerd over de reden van de controle.

Ook leidt een registratie tot de verzameling van geaggregeerde statistieken. Deze data kunnen zorgen voor onderzoek, verhoogde transparantie, een beter intern en extern management van discretionaire bevoegdheden en een verhoogde effectiviteit van politiewerk.

5. Bijkomend wetgevend werk

Verder wetgevend werk zal nodig zijn om de strijd tegen etnisch profileren effectief te voeren, waaronder het creëren van een wettelijk kader voor de verzameling en monitoring van data op basis van etniciteit. Verschillende mensenrechtenmechanismen hebben benadrukt dat etnische data een belangrijke sleutel vormen om etnisch profileren in kaart te brengen en de omvang hiervan te kunnen aantonen.¹⁶ In zijn rapport over België uitte het CERD dan ook bezorgdheid over het feit dat het huidige wettelijk kader dit onvoldoende toelaat en roept op om de nodige instrumenten te ontwikkelen in dit verband.¹⁷ Het creëren van een wettelijk kader m.b.t. de verzameling en monitoring van etnische data vraagt om een grondige juridische denkoefening. Hierbij zullen de nodige waarborgen moeten worden ingevoerd om mogelijk misbruik van etnische data te voorkomen, zodat deze enkel worden aangewend om discriminatie te bestrijden. Verder moet de registratie van etnische data vrijwillig en anoniem plaatsvinden, met respect voor het beginsel van zelfidentificatie.¹⁸

Voor een gedetailleerde uiteenzetting over de juridische mogelijkheden verwijzen we graag naar de bijdrage van de Liga voor Mensenrechten.

Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant vingtième à vingt-deuxième rapports périodiques, 30 april 2021, CERD/C/BEL/CO/20-22, para. 16, e), https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BEL/CERD_C_BEL_CO_20-22_44785_F.pdf; PACE, *Ethnic profiling in Europe: a matter of great concern*, 2020, para. 44, <https://pace.coe.int/en/files/28889/html>; FRA, *Preventing unlawful profiling today and in the future: a guide*, 2018, punt 2.2.5., pp. 75-76, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-preventing-unlawful-profiling-guide_en.pdf.

¹⁶ CERD, Algemene Commentaar nr. 36, *Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials*, 24 november 2020, CERD/C/GC/36, para. 50, , <https://undocs.org/en/CERD/C/GC/36>; CERD, *Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant vingtième à vingt-deuxième rapports périodiques*, 30 april 2021, CERD/C/BEL/CO/20-22, para. 16, e), https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BEL/CERD_C_BEL_CO_20-22_44785_F.pdf; PACE, *Ethnic profiling in Europe: a matter of great concern*, 2020, para. 44, <https://pace.coe.int/en/files/28889/html>; FRA, *Preventing unlawful profiling today and in the future: a guide*, 2018, punt 2.2.5., pp. 75-76, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-preventing-unlawful-profiling-guide_en.pdf.

¹⁷ CERD, *Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant vingtième à vingt-deuxième rapports périodiques*, 30 april 2021, CERD/C/BEL/CO/20-22, paras. 5 en 6, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BEL/CERD_C_BEL_CO_20-22_44785_F.pdf.

¹⁸ CERD, *Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant vingtième à vingt-deuxième rapports périodiques*, 30 april 2021, CERD/C/BEL/CO/20-22, paras. 6 en 16, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BEL/CERD_C_BEL_CO_20-22_44785_F.pdf.

6. Conclusie

Het platform 'Stop etnisch profileren' en Kif Kif verwelkomen het wetsvoorstel in het licht van de aanbevelingen van het platform, met name (1) de verankering van een expliciet verbod op directe en indirecte discriminatie in de Wet op het Politieambt en (2) de opname van een registratie- en motivatieplicht bij identiteitscontroles in de Wet op het Politieambt.

Het wetsvoorstel is echter nog voor verbetering vatbaar. Het platform en Kif Kif moedigen de wetgever in het bijzonder aan om (1) een expliciet verbod op etnisch profileren te voorzien in de Wet op het Politieambt en (2) een bepaling in te schrijven in de Wet op het Politieambt, bv. in artikel 34, die het recht op informatie van de gecontroleerde verankert en stelt dat, tenzij er dwingende redenen zijn om dit niet te doen, de burger ook moet worden geïnformeerd over de reden van de controle.

Ook zal verder wetgevend werk nodig zijn om de strijd tegen etnisch profileren effectief te voeren, onder andere door het invoeren van een wettelijk kader voor de verzameling en monitoring van data op basis van etniciteit.