



CONTROLEORGAAN OP DE POLITIEONELE INFORMATIE

| Uw referentie | Onze referentie | Bijlage(n) | Datum |
|---------------|-----------------|------------|------------|
| | DA210016 | | 14/07/2020 |

Betreft: Advies betreffende een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, met het oog op de invoering van een registratie- en motiveringsplicht bij identiteitscontrole (DOC 55 1777/001 van 3 februari 2021)

Het Controleorgaan op de politieonele informatie (hierna afgekort 'COC' of 'Controleorgaan');

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (BS, 5 september 2018, hierna afgekort als 'WGB'), artikel 71 en Titel VII, inzonderheid artikel 236 § 2, 1^{de} lid WGB.

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort 'WOG').

Gelet op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (hierna 'WPA').

Gelet op de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus (hierna 'WGP').

Gelet op de 'Law Enforcement Directive' 2016/680 van 27 april 2016 (hierna 'LED').

Gelet op het verzoek van de commissie voor Binnenlandse Zaken van de Kamer van Volksvertegenwoordiger, verstuurd door de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van 28 mei 2021, door het Controleorgaan ontvangen op 31 mei 2021;

Gelet op het verslag van de heer Frank Schuermans, lid-raadsheer in het Controleorgaan.

Brengt op 14 juli 2021 het volgend advies uit.

I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controleorgaan

1. In het licht van, respectievelijk, de toepassing en omzetting van de Verordening 2016/679¹ en de Richtlijn 2016/680² heeft de wetgever de taken en opdrachten van het Controleorgaan grondig gewijzigd. Artikel 4 § 2, vierde lid van de WOG bepaalt dat de competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit voorzien door de Verordening 2016/679 voor de politiediensten in de zin van artikel 2, 2^o, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, worden uitgeoefend door het Controleorgaan.

2. Het Controleorgaan moet geraadpleegd worden bij de voorbereiding van wetgeving of een regelgevende maatregel die verband houdt met de verwerking van persoonsgegevens door de politiediensten van de geïntegreerde politie (zie artikel 59 §1, 2^e lid en 236 §2 WGB, artikel 36.4 van de AVG en artikel 28.2 van de Richtlijn politie-justitie of *LED*). Daarbij heeft het Controleorgaan de opdracht om te onderzoeken of de voorgenomen verwerkingsactiviteit door de politiediensten in overeenstemming is met de bepalingen van Titel 1 (voor de niet-operationele verwerkingen)³ en Titel 2 (voor de operationele verwerkingen) van de WGB⁴. Wat betreft derhalve in het bijzonder de verwerkingsactiviteiten in het kader van de opdrachten van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie brengt het Controleorgaan advies uit, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de Regering of van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van een bestuurlijke of gerechtelijke overheid of van een politiedienst, inzake iedere aangelegenheid die betrekking heeft op het politionele informatiebeheer zoals geregeld in Afdeling 12 van Hoofdstuk 4 van de wet op het politieambt⁵.

3. Het Controleorgaan is, ten aanzien van de politiediensten, de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie (afgekort 'AIG') zoals bedoeld in de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid (hierna afgekort 'BELPIU') bedoeld in Hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 tevens belast met het toezicht op de toepassing van Titel 2 van de GBW en/of de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de artikelen 44/1 tot 44/11/13 van de wet op het politieambt en/of elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend⁶.

4. Het Controleorgaan is tot slot ingevolge artikel 281, § 4, van de algemene wet van 18 juli 1977 "*inzake douane en accijnzen*", zoals gewijzigd door de wet van 2 mei 2019 "*tot wijziging van diverse*

¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming of 'AVG').

² Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (hierna 'Richtlijn politie-justitie' of *LED*).

³ Artikel 4 §2, vierde lid WOG.

⁴ Artikel 71 §1, derde lid WGB.

⁵ Artikelen 59 §1, 2^e lid en 236 § 2 WGB.

⁶ Artikel 71 §1, derde lid juncto 236 § 3, WGB.

bepalingen met betrekking tot de verwerking van passagiersgegevens" ten aanzien van de Dienst Geschillen van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen bevoegd in het kader van de vorderingen gericht aan de BELPIU in fiscale materies.

II. Voorwerp van de aanvraag

5. De aanvrager legt een "*wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, met het oog op de invoering van een registratie- en motiveringsplicht bij identiteitscontrole*" (hierna het 'wetsvoorstel') voor, ingediend door de heren Simon Moutquin en Stefaan Van Hecke c.s.

6. Het wetsvoorstel strekt ertoe, enerzijds, artikel 1 van de wet op het politieambt (hierna 'WPA') aan te vullen met drie fundamentele mensenrechten, waaronder het beginsel van non-discriminatie en, anderzijds, de toevoeging van een § 5 aan artikel 34 WPA met een registratie en transparantieplicht voor de politieambtenaar wanneer hij de identiteit van de burger controleert, wat de uitwerking van artikel 1 WPA weerspiegelt.

Het Controleorgaan is niet alleen een dataprotectie autoriteit, maar is tevens belast met de controle en het toezicht op de politionele gegevensbanken⁷ en op alle politionele verwerkingen, ook in termen van legaliteit, efficiëntie en effectiviteit. Ook dat element (van bijvoorbeeld operationele haalbaarheid en capaciteit) wordt steeds mee in ogenschouw genomen bij elke adviesverlening.

III. Bespreking van de aanvraag

A. Algemene opmerkingen

7. Voor de algemene inhoud en strekking van het wetsvoorstel verwijst het COC naar de uitgebreide Memorie van Toelichting (hierna 'MvT'). De bedoeling van de steller van de voorgelegde teksten bestaat er samengevat in een antwoord te bieden op het fenomeen van het zgn. etnisch of discriminerend profileren waarbij de politie zich voor het uitvoeren van een identiteitscontrole desgevallend baseert of zou baseren op de uiterlijke kenmerken van de persoon van de betrokken persoon zonder dat daartoe een objectieve rechtvaardigingsgrond voorhanden is.

Het COC spreekt zich ten gronde niet uit, en kan dat ook niet, over het feit of er nu al dan niet bij de Belgische geïntegreerde politie (maar de vraag kan natuurlijk ook worden gesteld voor alle andere agenten en officieren van gerechtelijke politie, (bestuurlijke) toezichthouders of alle bijzondere inspectiediensten in het algemeen die een bevoegdheid van identiteitscontrole hebben) sprake is van het bewust of onbewust etnisch profileren en meer specifiek of er identiteitscontroles gebeuren die

⁷ Zie ook Activiteitenverslag 2020 van het COC, https://www.contreleorgaan.be/files/Activiteitenverslag_COC_2020_N.pdf, randnummer 7 en 8.

louter of mede zijn ingegeven op grond van motieven die in verband staan met de etnische afkomst van de gecontroleerde en, zo ja, of dat structureel van aard is, dan wel eerder punctueel. In Nederland oordeelt de politie dat huidskleur en etniciteit onder omstandigheden objectieve risicofactoren kunnen zijn en is een belangrijke rechtszaak over etnisch profileren door de Nederlandse Koninklijke Marechaussee thans hangende voor de rechter (uitspraak wordt verwacht op 22 september van dit jaar). Kennelijk is het standpunt van het Nederlandse kabinet dat etniciteit in combinatie met andere kenmerken deel mag uitmaken van algemene risicoprofielen en gebruikt mag worden bij selectiebeslissingen⁸. Kortom het thema blijkt niet zonder meer uitgekristalliseerd of voorwerp van consensus⁹.

Hoe dan ook, ten behoeve van dit advies, gaat het COC evenwel mee in de aanname zoals uitvoering uiteengezet door de stellers van het voorstel in de MvT.

Het antwoord van voornoemde stellers van het wetsvoorstel bestaat erin deze vorm van onwettige identiteitscontrole te bestrijden door de registratie van elke identiteitscontrole in artikel 34 WPA vast te leggen, een motiveringsplicht in te voeren voor de politieambtenaar ten aanzien van de gecontroleerde en de gecontroleerde in het bezit te stellen van een schriftelijk bewijs van de identiteitscontrole. Het wetsvoorstel beoogt daardoor tegelijkertijd het vertrouwen tussen de burger en de politie te versterken.

8. Het wetsvoorstel creëert ook voor het Controleorgaan impliciet maar zeker een aanvullende opdracht die in verband staat met een specifiek doelgebonden verwerking van persoonsgegevens en informatie in het raam van de operationele werking van de politie en meer bepaald bij de uitvoering van het operationele werk door de geïntegreerde politie (hierna 'GPI'¹⁰). Deze opdracht bestaat erin dat het COC – ambtshalve of op vraag van een overheid¹¹ - een (*a posteriori*) controle op de potentiële onwettige of discriminatoire toepassing van de identiteitscontrole door de GPI zal (kunnen) uitvoeren. Het wetsvoorstel regelt immers niet alleen een nieuwe verwerkingsverplichting – en grond voor de verwerking van persoonsgegevens van de gecontroleerde burger (hierna de 'betrokkene'), met name de registratie van zijn persoonsgegevens en andere gegevens wanneer hij aan een identiteitscontrole wordt onderworpen. De verwerking moet bovendien beantwoorden aan de wettige voorwaarden van de identiteitscontrole zoals bepaald in artikel 34 WPA.

Het mag duidelijk zijn dat het COC deze nieuwe toevertrouwde opdracht zeer ernstig zal nemen. Het verbod op discriminatie is een fundamenteel recht en de bestrijding van racisme en discriminatie raakt aan de kern van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het gelijkheidsbeginsel. Het is

⁸ Zie <https://pilpnjcm.nl/dossiers/etnisch-profileren>, opgehaald op 18 juni 2021.

⁹ Zie o.a. de *position paper* "Debat over etnisch profileren vraagt om meer juridische duidelijkheid" van het Nederlandse College voor de Mensenrechten, <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/60c0653c1e0fec037359cd1a>, opgehaald 18 juni 2021.

¹⁰ Geïntegreerde Politie-Police Intégrée.

¹¹ Artikel 237 Wet Gegevensbescherming.

daarbij evenwel essentieel dat het COC precies weet wat, waarom, waar en waarop er precies moet gecontroleerd worden.

Het COC wenst daarbij te wijzen op het belang het de nodige middelen en capaciteit ter beschikking te stellen nu er de laatste jaren steeds bijkomende opdrachten (vb. zeer recent de voorziene controle van de door de politie aangeleverde statistieken die als grondslag van de dataretentie van de communicatiegegevens door de telecomproviders zal dienen)¹² zijn richting uitgaan.

9. De focus van het wetsvoorstel ligt, althans dat lijkt het geval te zijn, enkel op de bestrijding van het zgn. etnisch profileren¹³. Ook de uitgebreide verwijzing in de MvT naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), de (internationale) rapporten en de literatuur ondersteunen deze vaststelling. In dat verband vraagt het Controleorgaan zich af of deze doelstelling niet in een breder perspectief moet worden geplaatst minstens gelezen. Zoals hierna uit de analyse van de formulering van het ontworpen artikel 34 § 5 WPA zal blijken, is deze neutraal of open geformuleerd waardoor de beoogde bescherming kan doorgetrokken worden naar andere aspecten die in verband staan met discriminatie, zonder dat er sprake is van een exclusief etnische component, met name welbepaalde minderheden of doelgroepen, welbepaalde woongebieden op basis van sociaaleconomisch kenmerken, genetische of fysieke gedragskenmerken, leeftijd en gender van de natuurlijke persoon. In de MvT worden sommige van deze elementen weliswaar vermeld, maar deze lijken eerder illustratief voor de noodzakelijke vertrouwensband tussen de burger en de politie dat de tweede doelstelling van het wetsvoorstel is¹⁴.

Er moeten in dat verband twee aandachtspunten voor ogen worden gehouden. Ten eerste heeft de term 'etnisch profileren' (in het wetsvoorstel) geen wettelijke definitie waardoor de discussie kan (en ongetwijfeld zal) ontstaan wat daaronder precies moet worden verstaan terwijl een definitie voor het COC de noodzakelijke referentie is om na te gaan of de verwerking al dan niet in strijd is met het verbod op 'etnisch profileren'. De *LED*, noch de *AVG*, noch de *WGB* bevat een wettelijke definitie van dit begrip. 'Genetische gegevens' lijken daarentegen wel een kenmerk te kunnen zijn van de wettelijke definitie zoals gedefinieerd in artikel 26, 12° *WGB* maar het lijkt zeer onwaarschijnlijk dat de stellers van het wetsvoorstel dit element (mee) in beschouwing hebben genomen. Ten tweede beschrijft titel 2 *WGB* 'profilieren' louter als een "*geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens*" wat bij een fysieke identiteitscontrole die (mede) gebaseerd is op etnische afkomst niet het geval is. Het lijkt aangewezen om in de MvT te benadrukken dat het profileren in het raam van een identiteitscontrole

¹² Advies DA210014 dd. 21.05.2021 *betreffende:*

a) een voorontwerp van wet betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatie -, verkeers- en locatiegegevens in de sector van de elektronische communicatie en de toegang daartoe voor de autoriteiten;

b) een ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 19 september 2013 tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, <https://www.contreleorgaan.be/nl/publicaties/adviezen-regelgeving>

¹³ MvT, p. 26 (toelichting bij de artikelen van het wetsvoorstel)

¹⁴ MvT, p. 5.

zoals bedoeld in artikel 34 WPA geen betrekking heeft op de 'profilering' zoals bedoeld in artikel 26, 4° WGB.

Hoewel het zgn. etnisch profileren terecht zorgen baart, staan de hiervoor, misschien ongewild onderbelichte maatschappelijke knelpunten, evenzeer in verband met discriminatie. De vraag is dus, of het louter focussen op het etnisch profileren de doelstelling van het wetsvoorstel op dat punt niet zou voorbijschieten. Deze en de verdere opmerkingen in het advies staan ook in verband met de vraag naar de praktische haalbaarheid van het opzet van het wetsvoorstel. In dat verband worden de stellers van het wetsvoorstel uitgenodigd om een en ander te verduidelijken en/of het wetsvoorstel aan te passen. Er dient alleszins ook rekening te worden gehouden met de niet te onderschatten werklast voor de GPI die het voorstel met zich zal brengen. Bij grote identiteitscontroles (vb. evenementen) en zelfs bij drukke interventiediensten lijkt de voorziene registratie toch wel een merkbare impact te zullen hebben op de operationele werking. Ook dat element dient goed in overweging te worden genomen, vooral ook door de voogdijoverheden, bij het bepalen van de noodzakelijke middelen en budgetten.

B. Artikelsgewijze opmerkingen

B.1. Het ontworpen artikel 1, 2^{de} lid WPA (artikel 2 wetsvoorstel)

10. Door het ontworpen artikel 1, 2^{de} lid WPA wordt aan hetzelfde artikel de fundamentele beginselen van de waardigheid van de persoon en het respect voor de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie toegevoegd en benadrukt. De stellers van het wetsontwerp achten deze aanvulling in de WPA wenselijk onder meer omdat het de missie waarbij de politie moet waken over de bescherming van de individuele rechten en vrijheden, dat reeds in het tweede lid van artikel 1 WPA is vastgelegd, versterkt. Hierover heeft het Controleorgaan geen specifieke opmerkingen. Het ontworpen artikel brengt wel het spanningsveld met het ontworpen artikel 34 § 5 tot uiting wanneer het wetsvoorstel louter zou focussen op het bestrijden van het zgn. etnisch profileren wat kennelijk de bedoeling is. De identiteitscontrole heeft immers een impact op meerdere grondrechten (waarbij de waardigheid van de persoon en het respect voor de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie in wezen reeds deel uitmaken van het huidig artikel 1, 2^{de} lid WPA en aldus gewaarborgd worden¹⁵).

B. 2. Het ontworpen artikel 34 § 5 WPA (art. 3 wetsvoorstel)

B.2. 1. Algemeen

¹⁵ Art. 1, 2^{de} lid WPA: "*Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie, waken de politiediensten over de naleving en dragen zij bij tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden, evenals tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij*". (onderlijning COC). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de waardigheid van de natuurlijke persoon, in tegenstelling tot het EVRM en de Grondwet, expliciet wordt gewaarborgd door artikel 1 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en als zodanig gelding heeft in de Belgische rechtsorde. Ook de Deontologische Code van de politiediensten herhaalt deze verplichting in artikel 3, Koninklijk besluit van 10 mei 2006 houdende vaststelling van de deontologische code van de politiediensten.

11. Door het wetsvoorstel wordt artikel 34 WPA aangevuld met een 5^{de} paragraaf, met een 1^{ste} en 2^{de} lid, die luiden als volgt:

“§ 5. Elke identiteitscontrole wordt gemotiveerd ten overstaan van de persoon die deze controle ondergaat en maakt het voorwerp uit van een registratieplicht. Daarbij worden ten minste de volgende gegevens geregistreerd: de identiteit van de persoon die de identiteitscontrole ondergaat, de plaats, de datum en het tijdstip van de controle, de verantwoording voor de identiteitscontrole, het resultaat van de controle en de identiteit van de politieambtenaar die de controle uitvoert.

De burger die een identiteitscontrole ondergaat, ontvangt daarvan een schriftelijk bewijs.

Het ontworpen artikel bevat een reeks verplichtingen voor de politieambtenaar die tevens rechten genereren voor de betrokkene die aan een identiteitscontrole wordt onderworpen. Aldus kan de volgende opdeling worden gemaakt:

1) De politieambtenaar moet ten minste de volgende elementen registreren:

- de identiteit van de betrokkene;
- de plaats, de datum en het tijdstip van de controle;
- (het) de motie(f)ven voor de controle;
- het resultaat van de controle;
- de identiteit van de uitvoerende politieambtenaar.

2) Daarnaast heeft de betrokkene het recht om:

- te weten waarom hij wordt gecontroleerd;
- een bewijs van de identiteitscontrole te ontvangen.

B.2.2. Het toepassingsgebied van het ontworpen artikel 34 § 5 WPA

12. Zoals in de MvT wordt aangestipt, kan de politieambtenaar niet ‘zomaar’ een persoon aan een identiteitscontrole onderwerpen. In de paragrafen 1 tot en met 3 van artikel 34 WPA worden de omstandigheden en voorwaarden vermeld waarin en waaronder een identiteitscontrole kan worden uitgevoerd¹⁶. Samengevat is dat het geval wanneer:

¹⁶ 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^o en 4^o.

§ 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

- de betrokkene van zijn vrijheid is beroofd;
- de betrokkene een strafbaar feit heeft gepleegd;
- de betrokkene een vreemdeling is in het kader van de regels m.b.t. tot de toegang , het verblijf, de vestiging of de verwijdering van het grondgebied;
- de politieambtenaar op grond van de gedragingen van de betrokkene, materiële aanwijzingen of omstandigheden van tijd of plaats 'redelijke gronden' heeft om te denken dat hij wordt opgespoord, in verband kan worden gebracht met een misdrijf, de openbare orde zou kunnen verstoren of heeft verstoord.

13. Hoewel uit de memorie van toelichting kan afgeleid worden dat de stellers van het wetsvoorstel vooral in de laatste rechtvaardigingsgrond (de hypothese van de 'redelijke gronden', cf. art. 34 §1, 2^e lid) een potentieel arbitraire of discriminatoire identiteitscontrole zien, volgt uit de algemene formulering van het ontworpen artikel 34 § 5 WPA dat deze van toepassing is op alle situaties waarin een identiteitscontrole kan worden uitgevoerd. De aanhef van het eerste lid van de ontworpen § 5 luidt immers als volgt:

"Elke identiteitscontrole wordt gemotiveerd ten overstaan van de persoon die deze ondergaat en maakt het voorwerp uit van een registratieplicht. (...)"¹⁷.

De vraag is of dat inderdaad wel de bedoeling is van de stellers van het wetsvoorstel.

De afkomst of andere persoonsgebonden ('etnische') kenmerken lijken geen element van beoordeling te zijn wanneer de identiteitscontrole het gevolg is van een vrijheidsberoving, het plegen van een strafbaar feit of bij een vreemdeling in het kader van de toegang tot het grondgebied, verblijf, vestiging of verwijdering van het grondgebied. In dat geval is de identiteit van de verdachte, dader of vreemdeling gekend. Dat kan daarentegen anders uitvallen wanneer de identiteitscontrole gebaseerd is op de zgn. 'redelijke gronden'. In dat geval is de identiteit van de dader niet gekend en zal de politieambtenaar moeten gebruik maken van andere objectieve elementen, zoals vermoedens, aanwijzingen, al dan niet vage beschrijving van de dader, enz. ... Moet er dus bij elke identiteitscontrole voorzien in de §§ 1 tot en met 3 toepassing gemaakt worden van de nieuw ontworpen 5^e paragraaf?

bestuurlijke politie, binnen de perken van hun bevoegdheden, 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'.

¹⁷ Onderlijning COC.

Alleen al om capaciteitsredenen dienen de steller van het ontwerp hieromtrent duidelijkheid te brengen.

Daarnaast rijst de vraag of 'elke identiteitscontrole' ook nog andere omstandigheden viseert waarin een identiteitscontrole kan worden uitgevoerd. Een voorbeeld is een verkeerscontrole. Daarbij worden niet alleen de vervoersdocumenten opgevraagd maar ook de identiteitskaart. Viseert deze bepaling ook deze situatie waarbij zou kunnen gesuggereerd worden dat de politie alleen van personen met een bepaalde huidskleur de identiteitskaart zou kunnen vragen of, zelfs indien dat in de concrete omstandigheden niet het geval is, dit wel als zodanig wordt aangenomen dat ook deze politiebevoegheid het risico van etnische profilering of discriminatoir handelen in zich draagt? Zo zijn er tal van politiehandelingen, interventies of tussenkomsten te bedenken waarbij voormelde vraag zich stelt: de wijkinspecteur die handelt in het kader van woonst- en domiciliecontrole of de uitvoering van eender welke opdracht van het parket, de slachtofferbejegenaar die een slachtoffer opzoekt, de onthaalmedewerker aan de balie van het commissariaat, enz. ... Is de nieuw ontworpen 5^e paragraaf (integraal) van toepassing op al deze gevallen?

14. Het is dan ook in het belang van de rechtszekerheid dat het Controleorgaan de onderscheiden omstandigheden waarin een identiteitscontrole kan worden uitgevoerd bespreekt precies omdat het niet glashelder is of de stellers van het wetsvoorstel alle hiervoor beschreven situaties voor ogen hebben of alleen de identiteitscontrole op basis van de zgn. 'redelijke gronden' van het 2^e lid van §1 van art. 34. Indien de stellers van het wetsvoorstel enkel deze laatste vorm van identiteitscontrole viseren wat toch de bedoeling lijkt, dan stelt het COC voor de aanhef van het ontworpen artikel 34 § 5 WPA als volgt aan te passen:

"§ 5 De identiteitscontrole die uitgevoerd wordt op grond van artikel 34 § 1, tweede lid, wordt (...)"

Indien de stellers van het wetsvoorstel alle de identiteitscontroles viseren die in artikel 34 WPA worden omschreven, dan stelt het COC voor het ontworpen artikel 34 § 5 WPA als volgt aan te vullen:

"Elke identiteitscontrole zoals bedoeld in de paragrafen 1 tot en met 3 wordt (...)."

Op die manier is het toepassingsbied voor de rechtsonderhorige duidelijker afgebakend en voorzienbaar.

15. Het is mede in dat verband dat het Controleorgaan de vraag stelt naar de werkelijke bedoeling van het ontworpen artikel 34 § 5 WPA. In de hypothese dat het wetsvoorstel enkel en alleen het etnisch profileren viseert, zou kunnen worden verondersteld dat de verplichtingen en rechten zoals beoogd in het ontworpen artikel alleen gelden wanneer de identiteitscontrole in verband kan worden

gebracht met etnisch profileren. Zo beschouwd zou er geargumenteed kunnen worden dat er dan geen transparantie- en registratieplicht geldt wanneer de identiteitscontrole gebaseerd zou zijn op andere discriminatoire elementen of gronden, terwijl deze evenzeer onaanvaardbaar zijn. Om deze discussie te voorkomen wordt daarom aanbevolen het etnisch profileren als één element van de bredere doelstellingen van het wetsvoorstel op te nemen. De mate van duidelijkheid en afbakening van het toepassingsgebied van het ontworpen artikel 34 § 5 WPA heeft dus een impact op de haalbaarheid van de doelstellingen van het wetsvoorstel.

B.3. Ten aanzien van de registratieplicht

B.3.1. De persoonsgegevens

16. De verplichting tot registratie van de identiteitscontrole heeft een dubbele bewijsfunctie: aan de ene kant kan de betrokkene op die manier (gemakkelijker) verantwoording eisen wanneer hij meent dat hij onterecht, d.w.z. op discriminatoire gronden, werd gecontroleerd. Aan de andere kant geeft het volgens de stellers van het wetsvoorstel de politieambtenaar de mogelijkheid om aan te tonen¹⁸ dat hij zijn bevoegdheid correct heeft toegepast.

17. De gegevens die de politieambtenaar in dat verband moet registreren worden niet-exhaustief ("*ten minste ...*") in het ontworpen artikel 34 § 5 WPA vermeld. Uit het ontworpen artikel, samen gelezen met de toelichting bij dat ontworpen artikel, kan afgeleid worden dat de registratieplicht twee luiken omvat: (1) de wettigheid van de identiteitscontrole door duidelijk aan te geven wat de wettelijke gronden zijn die de identiteitscontrole rechtvaardigen¹⁹ en (2) de persoonsgegevens van zowel de betrokkene als de politieambtenaar samen met de gegevens inzake tijd, plaats en ruimte (metagegevens).

In het belang van de kwaliteit van de wettelijke bepaling en de rechtszekerheid wordt aanbevolen om i.p.v. "*de verantwoording voor de identiteitscontrole*", de vereiste van de registratie van de wettige reden in het ontworpen artikel 34 § 5 WPA op te nemen, bijvoorbeeld en in aansluiting op de hiervoor voorgestelde aanvullingen en wijzigingen:

"§ 5 (...). Daarbij worden (...), de redelijke gronden voor de identiteitscontrole' (...)".

18. De politieambtenaar moet "*tenminste*" de in het randnummer 11 opgesomde gegevens registreren, waaronder de identiteit van de betrokkene. Uit de MvT blijkt niet waarom er niet wordt geopteerd voor een afgebakende lijst van gegevens. Wat is de bedoeling en de meerwaarde van het

¹⁸ In de MvT wordt het woord 'bewijzen' wat ons inziens enigszins overtroffen is.

¹⁹ MvT, p.26.

hanteren van een niet-limitatieve set van gegevens? Welke gegevens zijn met andere woorden eventueel bijkomend nog relevant om de beoogde doelstelling te bereiken? Ligt de beslissing om meer (persoons)gegevens te registreren in handen van de individuele politieambtenaar? Of ligt dit in handen van de hiërarchie? Of de politieoverheid? Heeft de politieambtenaar, m.a.w., *in casu* een discretionaire beslissings- en verwerkingsbevoegdheid? Of kan ook de betrokkene verzoeken dan wel "eisen" dat bepaalde gegevens worden toegevoegd? En quid wanneer de politie op die vraag of die eis van de betrokkene niet wenst in te gaan of niet ingaat? De stellers van het wetsvoorstel worden verzocht duidelijkheid te brengen.

19. Uit de MvT en de hoorzitting van 21 maart 2019²⁰, waarnaar de MvT meermaals verwijst, kan afgeleid worden dat de registratie tot doel heeft het fenomeen van etnisch profileren daadwerkelijk te kunnen onderzoeken, remediëren en opvolgen, en daarom kwantitatieve cijfers over de etniciteit nodig zijn. Als voorbeelden wordt verwezen naar (studies van) andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Schotland en Spanje waar, desgevallend, bij een identiteitscontrole ook de etnische afkomst wordt geregistreerd. Zoals hiervoor gesteld, gaat het Controleorgaan ervan uit dat, mede in het licht van het ontworpen artikel 1, 2^{de} lid, WPA, het wetsvoorstel niet louter de verwerking van de afkomst van de betrokkene viseert, maar iedere potentieel verboden discriminatoir persoonlijkheidskenmerk, zoals groepering, leeftijd, seksuele geaardheid of gender. Het is het COC overigens niet duidelijk hoe men de situaties zou kunnen onderscheiden waarbij ontegensprekelijk vaststaat dat het enkel (of mede) de etnische afkomst is die aan de basis ligt van de identiteitscontrole. De samenstelling van de gezinnen is zo divers en complex dat lang niet alle personen te onderscheiden zijn op basis van louter de huidskleur. Ook dragen veel personen met een bepaalde niet blanke huidskleur een Westerse familienaam, waardoor de familienaam en zelfs de voornaam op zichzelf niet doorslaggevend als een etnisch gegeven aan te merken valt.

M.a.w., geven de thans door de ontworpen §5 verplicht gestelde registraties überhaupt een beeld van de etniciteit van de gecontroleerde? De sinds enkele jaren aan de gang zijnde registratie in de PZ Mechelen/Willebroek van de identiteitscontroles (de reden van controle wordt door de dispatching ingegeven in de basisgegevensbank op grond van de mededeling van de interventie inspecteurs) blijkt alleszins geen informatie op te leveren die kan bijdragen tot de vraag of, en zo ja in welke mate, er etnisch wordt geprofileerd²¹. Verder stelt voormelde politiezone dat de medewerkers erop gewezen worden dat, vanuit de resultaten van deze registratie van identiteitscontroles, er geen relevante uitspraken kunnen gedaan worden m.b.t. etnisch profileren om weerstand tegenover het systeem van registratie weg te werken enerzijds en dat anderzijds de analyse van de geregistreerde controles slechts gedeeltelijk toelaat om de handeling identiteitscontrole te beoordelen doordat:

- men geen zicht heeft op het feit of de reden van controle correct wordt gemeld;

²⁰ Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, *Etnisch Profileren*, Hoorzitting 21 maart 2019, St. Kamer 2018-2019, 54-3683/001, p. 33, 36, 41 43.

²¹ Gesprek met de functionaris voor de gegevensbescherming (DPO) van de PZ Mechelen/Willebroek op 23 juni 2021.

- men geen zicht heeft op de wijze van verloop van de identiteitscontrole (tenzij een ter zake eventueel opgesteld proces-verbaal dit weergeeft);
 - men geen zicht heeft op de inhoud van de communicatie die de burger omtrent de controle ontvangt.
- Tot slot blijkt dat wekelijks door het LIK (Lokaal Informatiekruispunt van de politiezone) een overzicht gegenereerd wordt van alle controles, deze op dit ogenblik niet geanalyseerd worden en de politiezone ter zake niet beschikt over evaluatierapporten²².

Het Controleorgaan heeft derhalve grote twijfels of de in het wetsvoorstel voorziene registratie in werkelijkheid zal toelaten de beoogde doelstelling van het wetsvoorstel te bereiken; dit alles nog los van de vraag in welke mate daaropvolgende gegevensverwerkingen om, op grond van die geregistreerde identiteitscontroles, een beeld te proberen te bekomen van het al dan niet voorhanden zijn (en in welke mate) van etnisch profileren en door welke politieambtenaren, aanvaardbaar en toelaatbaar zijn, en een afdoende rechtsgrond hebben.

20. De reden waarom het COC hierop wijst is objectief en pertinent. Immers, hoewel de wettelijke basis voor de verwerking van deze bijzondere categorie persoonsgegevens in de basisbepaling van artikel 44/1 § 2 is vastgelegd, kan deze rechtsgrond niet zonder meer worden doorgetrokken naar de identiteitscontrole zoals bedoeld in artikel 34 WPA noch in het ontworpen artikel 34 § 5 WPA. Volgens artikel 44/1 § 2, 1^{ste} lid WPA kan de etnische afkomst of ander bijzonder categorie van persoonsgegevens alleen "*ter aanvulling of ondersteuning van de andere categorieën van gegevens zoals bedoeld in artikel 44/5*" worden verwerkt. Het COC ziet twee belangrijke knelpunten.

Ten eerste lijkt de verwerking van, bijvoorbeeld, de etnische afkomst in het licht van de doelstelling van het ontworpen artikel 34 § 5 WPA niet aanvullend of bijkomstig te zijn maar, integendeel, een doel op zich te zijn.

Daarnaast resulteert niet elke identiteitscontrole in de verwerking van persoonsgegevens in een politionele gegevensbank omdat deze niet noodzakelijk in verband staat met één of meer van de registratievoorwaarden van artikel 44/5 WPA of m.a.w. niet behoren tot één van de limitatief opgesomde persoonsgegevens die in de ANG of basisgegevensbanken kunnen worden verwerkt. Immers, de essentie van het wetsvoorstel is dat het eventueel discriminatoire handelen bij identiteitscontrole wordt aangepakt wat op zichzelf natuurlijk niet kan betekenen dat de betrokkene zich daardoor, bijvoorbeeld, "verdacht" maakt (en aldus bv. zou voldoen aan de registratiegrond van artikel 44/5 §3, 1^o WPA). Indien de stellers van het wetsvoorstel daadwerkelijk de registratie van de 'etnische afkomst' voor ogen hebben, dan dient de verwerking van dit, en eventueel nog andere, bijzondere categorie(ën) van persoonsgegeven(s) in het ontworpen artikel 34 § 5 WPA tekstueel

²² Mailbericht van de functionaris voor de gegevensbescherming (DPO) van de politiezone Mechelen/Willebroek van 29 juni 2021.

ingeschreven te worden, conform de voorwaarden en waarborgen van artikel 34 WGB. Daarbij rijst trouwens de vraag of het niet sterk is aan te bevelen dat de context van de registratie van het resultaat in een uitvoeringsbesluit of ministeriële richtlijn nader wordt uitgewerkt, in welk geval een expliciete delegatie aan de Koning of de politieminsters in het ontworpen 34 § 5 WPA dient te worden overwogen. De reden hiervoor wordt hierna uiteengezet.

B.3.2. Het zgn. 'resultaat' van de identiteitscontrole

21. Het is niet duidelijk welk "*resultaat*" de politieambtenaar precies moet registreren of m.a.w. wat daarmee precies wordt bedoeld. Wat moet of kan het resultaat inhouden? De MvT geeft hieromtrent geen enkele verdere duiding. Wellicht wordt een "politieel resultaat" bedoeld, zijnde de vraag of de vaststelling dat er al dan niet een politieel gevolg aan de identiteitscontrole werd/wordt verleend; bijvoorbeeld, dat de betrokkene niet voldoet aan de beschrijving van een gezochte persoon, dat hij niet in het bezit is van wapens, drugs of gestolen goederen, dat de betrokkene niet of wel gekend is, dat betrokkene al dan niet in regel blijkt te zijn met allerhande reglementaire voorschriften (bij een verkeerscontrole dat alle boordpapieren in orde blijken te zijn bijvoorbeeld), enz. ... Indien dat de bedoeling van de steller van het voorstel is – wat de enige plausibele interpretatie lijkt te kunnen zijn – dient dit verduidelijk te worden in het corpus van de tekst en van duiding te worden voorzien in de MvT.

Of wordt met resultaat dan toch bedoeld dat de betrokkene zich bijvoorbeeld niet gediscrimineerd, onwettig of onheus behandeld voelt? Dat lijkt alleen al in de praktijk moeilijk haalbaar omdat het niet aan de politieambtenaar lijkt toe te komen daarvan een inschatting te (kunnen) maken. Of wordt bedoeld dat alle naderhand binnengelopen klachten gekoppeld worden aan de betrokken identiteitscontrole? Dat zou betekenen dat enkel dit gegeven (met name de klachten die volgen op een identiteitscontrole) dan als 'resultaat' wordt geregistreerd.

Wat betreft het operationeel karakter van de informatie moet bovendien worden opgemerkt dat de ANG een 'besloten' karakter heeft waardoor de politieambtenaar zorg moet dragen dat de betrokkene of een derde niet op enige wijze in kennis wordt gesteld van politiegegevens waartoe hij in beginsel geen (rechtstreekse) toegang heeft (zie met name artikel 41 WGB). Of is het net de bedoeling van de stellers van het wetsvoorstel om met betrekking tot de identiteitscontrole een uitzondering op deze toegangsbeperking te voorzien? Zoals hiervoor gesteld is het van belang de essentiële categorie(ën) (persoons) gegevens in het ontworpen artikel 34 § 5 WPA te vermelden, terwijl, bijvoorbeeld, de contextuele informatie van de registratie in een uitvoeringsbesluit of ministeriële richtlijnen kan uitgewerkt worden, in welk geval een expliciete delegatie aan de Koning in het ontworpen 34 § 5 WPA dient te worden overwogen.

De noodzaak aan duidelijkheid is immers niet louter van belang in het licht van een transparante en kwalitatieve parlementaire controle op de uitvoering van de identiteitscontrole door de GPI, maar ook noodzakelijk met het oog op de toezichtopdracht van het COC: wat moet of mag geregistreerd worden? Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat een politieambtenaar een identiteitscontrole uitvoert in het raam van een gepleegd misdrijf waarbij de persoonsbeschrijving zich beperkt tot een inschatting van de grootte van de dader en de kledij die hij draagt. De politieambtenaar ziet op de publieke plaats verschillende personen die aan de beschrijving zouden kunnen voldoen maar beslist alleen een persoon van vreemde afkomst te interpellieren. Tijdens deze interventie krijgt de politieambtenaar bijkomende informatie waardoor hij op redelijke gronden kan aannemen dat de betrokkene effectief de dader is en besluit een identiteitscontrole uit te voeren en daarvan melding te maken aan de dispatching. Hoewel de betrokkene aanvankelijk louter omwille van zijn vreemde afkomst door de politieambtenaar werd geïnterpelleerd, en die handeling bijgevolg discriminatoir was, zou kunnen geargumenteed worden dat de identiteitscontrole onder de toepassing van artikel 34 § 1, eerste lid WPA te valt, met name "*De politieambtenaren controleren de identiteit (...) die een feit strafbaar met een administratieve of strafrechtelijke sanctie heeft gepleegd*". Is dat een situatie die onder de registratieplicht zoals bedoeld in het ontworpen artikel 34 § 5 valt?

De vraag is tot slot of "*de verantwoording voor de identiteitscontrole*" niet snel zal leiden tot standaardformuleringen genre "*betrokkene had een verdacht voorkomen*", "*betrokkene gedroeg zich verdacht*", "*betrokkene leek de intentie te hebben zich te willen onttrekken aan een controle*", "*de controle kadert in een actieplan tegen overlast*", "*de controle kadert binnen de prioriteiten van het zonaal veiligheidsplan*", enz. ... Het laat zich raden dat er zeer snel met standaardlijsten van (type) motveringen of modellen zal gewerkt worden. Het valt alleszins aan te bevelen om deze "*verantwoording*" nader te laten uitwerken voor de Koning of de voogdijministers om te vermijden dat het ontworpen wetsvoorstel te veel een slag in het water wordt.

Wat de registratie tot slot betreft van "*de identiteit van de politieambtenaar die de controle uitvoert*" zal het aan de hiërarchie toekomen één en ander in operationele dienstnota's te verduidelijken en bijvoorbeeld oog te hebben voor mogelijke discussie tussen collega's wie in de interventieploeg nu daadwerkelijk tot de controle is overgaan (en dus zijn identiteit zal/wenst te koppelen aan de controle), te vermijden dat men twee of meerdere politieambtenaren zal opgeven (met name de mensen van een ploeg bv.) als degene die de controle hebben bevolen/uitgevoerd waardoor individuele toerekening een stuk moeilijker wordt, enz. ...

B.3.3. Parlementaire controle: statistieken

22. Blijkens de MvT is het tevens de bedoeling om, onder meer met het oog op de parlementaire controle, via/door middel van "*geanonimiseerde statistieken*" een beeld te kunnen krijgen van de

uitgevoerde identiteitscontroles door de GPI²³. Als het de bedoeling is van de stellers van het wetsvoorstel om daadwerkelijk statistische gegevens te kunnen verkrijgen, wat het geval lijkt te zijn, is het onduidelijk over welke geanonimiseerde persoonsgegevens het precies gaat en wie deze zal anonimiseren. Dit kan alleen gebeuren door de politiediensten zelf en ook dit gegeven zal een zekere capaciteitsinzet vergen, minstens zullen de noodzakelijke informatica technologische tools moeten ontwikkeld worden om één ander te kunnen realiseren. Het gaat immers jaarlijks om tienduizenden identiteitscontroles.

Het COC verwijst in dat verband ook naar de voorwaarden en waarborgen die in artikel 89 AVG zijn vastgelegd²⁴. Er wordt eraan herinnerd dat politionele gegevens in beginsel niet openbaar worden gemaakt, tenzij onder de voorwaarden en aan de bestemmingen zoals strikt aangeduid in de WPA en nader uitgewerkt in de gemeenschappelijke richtlijn van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken *“met betrekking tot de bepaling van de nadere regels voor de mededeling van persoonsgegevens en informatie die door de politiediensten worden verwerkt in het raam van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie, bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de wet op het politieambt, door de politiediensten en tot de rechtstreekse toegang en de rechtstreekse bevraging van de ANG”*²⁵. In het licht hiervan en ervan uitgaande dat het de bedoeling is om anonieme statistieken aan de volksvertegenwoordigers ter beschikking te stellen, wordt aanbevolen om in het ontworpen artikel 34 § 5 een derde lid toe te voegen dat luidt als volgt:

“De persoonsgegevens en informatie bedoeld in paragraaf § 5 worden na anonimisering door de politiedienst jaarlijks tegen uiterlijk XXX aan het Parlement bezorgd”.

De vraag is tot slot ook hoe en op welke manier de registratie van de gegevens voorzien in de ontwerpen §5 (naam, voornaam, plaats, datum, tijdstip, verantwoording en resultaat van de controle) in werkelijkheid kan bijdragen tot het in kaart brengen van een zgn. etnisch profileren, zeker wanneer, zoals de tekst nu geschreven werd, inzake motieven of de *“verantwoording voor de identiteitscontrole”* de meest ruime vrijheid geldt en standaardmotiveringen te verwachten vallen (cf. randnummer 21).

B.4. De rechten van de betrokkene

B.4.1. Ten aanzien van de motiveringsplicht

²³ MvT, p. 6.

²⁴ Titel 2 WGB bevat geen regeling voor de verwerking van persoonsgegevens voor statistische doeleinden, terwijl de Hoofdstuk X WGB enkel betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens voor historische, wetenschappelijke of statistische doeleinden die door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden verwerkt.

²⁵ Zie Belgisch staatsblad van 2 februari 2021, p. 8107 e.v.

23. De politieambtenaar moet tegenover de betrokkene motiveren waarom hij precies hem of haar aan een identiteitscontrole onderwerpt. Uit de MvT kan afgeleid worden dat de betrokkene op die manier moet kunnen controleren of hij of zij enkel en alleen op grond van zijn afkomst aan een identiteitscontrole wordt onderworpen. Ook op dat vlak is het voor het COC niet duidelijk wat de 'motivering' precies inhoudt en vooral hoe concreet die motivering moet zijn. Volstaat een motivering in de zin van: "*Ik onderwerp u aan een identiteitscontrole omdat u mogelijk voldoet aan de beschrijving van een verdachte die wordt opgespoord*". Hiertegen zou kunnen worden ingebracht dat dit een te algemene formulering is, bijvoorbeeld, omdat dit helemaal niks bijdraagt aan het bewijs van een mogelijke discriminatoire identiteitscontrole, laat staan dat het om etnisch profileren gaat. Of een motivering in de zin van "*u wordt aan een identiteitscontrole onderworpen in het kader van een overlastactie in de wijk ...*". Ook daarmee wordt men niets wijzer als het erop aan komt de (potentieel) discriminerende controles te kunnen identificeren.

Daarom zou geargumenteed kunnen worden dat de motivering van de politieambtenaar specifiek en meer *in concreto* moet zijn. In dat geval dient voor ogen te worden gehouden dat de politieambtenaar gehouden is aan een discretieplicht, het ambtsgeheim, het beroepsgeheim en het geheim van het strafonderzoek dat hij dient te respecteren. Er kan verwezen worden naar de hypothese die in B.3.2. (laatste alinea) wordt beschreven. Bovendien rijst de vraag of het de bedoeling is dat ook de (inhoud van de) mededeling wordt geregistreerd (als bewijsfunctie). Of is het de bedoeling dat de motivering van de controle op geen enkele wijze blijkt uit het aan de betrokkene overhandigde schriftelijk bewijs (zie ook punt B.4.2)?

Ook op dat vlak is het voor het Controleorgaan onduidelijk of de stellers van het wetsvoorstel daarmee rekening hebben gehouden.

B.4.2. Ten aanzien van het bewijs van de identiteitscontrole

24. Het tweede lid van het ontworpen artikel 34 § 5 WPA voorziet dat de betrokkene een schriftelijk bewijs ontvangt. Er wordt niet bepaald wat op het bewijs moet worden vermeld en op welk ogenblik de betrokkene het bewijs ontvangt, met name onmiddellijk na de controle of wanneer de betrokkene het verzoekt, bijvoorbeeld later op het politiebureau of gewoon per mail of brief kan opvragen dan wel ambtshalve door de politie moet overgemaakt worden. Het wetsvoorstel (ook niet in de MvT) specificeert dus niet hoe, *in concreto*, het te overhandigen "*schriftelijk bewijs*" er moet uitzien of wat daarvan de inhoud nu precies is.

In het belang van de rechtszekerheid is het noodzakelijk dat het tweede lid van het ontworpen artikel 34 § 5 meer duidelijkheid brengt.

Er blijkt evenmin of het schriftelijk bewijs de identificatiegegevens van de politieambtenaar moet vermelden. Deze vaststelling is niet onbelangrijk omdat, buiten de gevallen waarin de politieambtenaar inbreuken vaststelt en deze in een proces-verbaal of bestuurlijk verslag (inbreuken op de GAS-regeling) vastlegt waarbij hij zijn naam, voornaam en functie moet vermelden, de burger slechts in welbepaalde gevallen de persoonsgegevens (identificatiegegevens) van de politieambtenaar mag verwerken. Het loutere feit dat de politieambtenaar zich tegenover de burger (via een naamplaatje of identificatienummer) moet kunnen identificeren²⁶ biedt voor de betrokkene op zichzelf geen rechtsgrond om de persoonsgegevens van de politieambtenaar te verwerken. Indien de stellers van het wetsvoorstel wel de vermelding van de identificatiegegevens van de politieambtenaar voor ogen hebben, dienen zij dat in het ontworpen artikel 34 § 5, tweede lid op te nemen rekening houdend met de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit aangezien ook de politieambtenaar op de bescherming van de persoonsgegevens kan rekenen²⁷. Of is het denkbaar dat (systematisch, bv. alle interventiediensten?) toepassing wordt gemaakt van art. 41 §1, 3^e lid WPA dat stelt dat "*Voor bepaalde interventies kunnen de korpschef, de commissaris-generaal, de directeur-generaal of hun afgevaardigde evenwel beslissen het naamplaatje te vervangen door een interventienummer*".

Dat staat dan nog los van de vraag of het überhaupt wel opportuun is de identiteit van de controlerende politieambtenaar (steeds) mee te geven. Het gevaar voor represailles, allerhande online acties of commentaren (op sociale media bv.) ten aanzien van de controlerende politieambtena(a)r(en) enz. ... dient naar het oordeel van het COC zeker mede in rekening te worden genomen bij dit opportuniteitsoordeel. Zo ook met een mogelijks *chilling effect* van dergelijke communicatie aan de betrokkene op de personeelsleden van de GPI. Het gevaar bestaat dat leden van de GPI zich liever onthouden van controles uit vrees voor klachten als gevolg van de identiteitscontrole.

B.5. De opslag van de geregistreerde gegevens

25. Opdat een controle kan worden uitgevoerd, moeten de (persoons)gegevens ergens worden vastgelegd en bewaard. Het ontwerp artikel 34 § 5 WPA zegt niet op welke drager de persoonsgegevens en daarbij horende materiële omstandigheden naar tijd en ruimte moeten worden bewaard en voor welke (maximum) termijn. In ieder geval blijkt uit de MvT dat het de bedoeling is dat de controles op een eenvoudige digitale manier worden geregistreerd. Als mogelijke opties wordt verwezen naar de ANG, de ISLP en de applicatie `Focus@GPI`²⁸.

B.5.1. De ANG

²⁶ Art. 41 WPA

²⁷ HvJ 14 februari 2019, Sergejs Buivids, C-345/17.

²⁸ MvT, p. 24.

26. Wat de ANG betreft, blijkt uit wat hiervoor werd gesteld dat deze gegevensbank slechts in aanmerking komt wanneer de gegevens in verband kunnen worden gebracht met registratievoorwaarden van bestuurlijke politie of gerechtelijke politie (misdrijf)²⁹. Aldus is de ANG niet de wettelijk aangewezen drager of gegevensbank om de gegevens die met het doel van het ontworpen artikel 34 § 5 WPA worden geregistreerd op te slaan en te bewaren. Bovendien variëren de bewaartermijnen in de ANG van 1, 3, 5, 10 tot 30 jaar, waarna deze nog aan een bijkomende archiveringstermijn worden onderworpen. In het licht van de doelstelling van het ontworpen artikel 34 § 5 WPA lijkt zelfs de minimum bewaartermijn disproportioneel. Een beperkte specifieke bewaartermijn lijkt aangewezen, zij het dat daardoor het reeds bijzonder complexe systeem van bewaartermijnen nog wat complexer zou worden.

B.5.2. De ISLP³⁰/CAD³¹ basisgegevensbanken

27. Wat betreft de ISLP (basisgegevensbank), lijken de stellers van het wetsvoorstel, zoals blijkt uit de hoorzitting, te denken aan een registratie via de meldkamer. Een registratie via de dispatching impliceert dat tevens gebruik kan worden gemaakt van de CAD gegevensbank van de CIC³²'s, gevolgd door een flux naar de ISLP basisgegevensbank. *Prima facie* stelt het COC vast, dat er een aantal concepten aanwezig zijn die mits procedurele afspraken gebruikt zouden kunnen worden om de gewenste finaliteiten te bereiken. Bijkomend kunnen uiteraard specifieke technische aanpassingen gebeuren om de gewenste functionaliteit volledig te bereiken. Kort gezegd, werkt dit systeem als volgt. De politieambtenaar voert een interventie uit naar aanleiding van een melding of op eigen initiatief naar aanleiding van een door hem vastgesteld feit van bestuurlijke of gerechtelijke politie. In dat geval wordt de interventiefiche hetzij aangevuld hetzij opgemaakt, of blijft het beperkt tot een loutere melding van de politieambtenaar in kwestie. In voorkomend geval kan ook een *field event* worden aangemaakt. Indien daartoe de nodige elementen voorhanden zijn wordt vervolgens een 'afhandeling' of proces-verbaal opgemaakt.

Wat de voorwaarden voor de toegankelijkheid van de interventiefiche voor de betrokkene betreft, verwijst het COC naar zijn advies uit eigen beweging van 11 mei 2020 "*betreffende de mededeling van gegevens uit politionele meldings- en interventiefiches aan de betrokkene en andere belanghebbende*" (DD200015)³³. In dit advies is het COC van oordeel dat de betrokkene, volgens bepaalde modaliteiten, recht van toegang tot de gegevens van de meldings- of interventiefiche heeft wanneer de melding of interventie geen aanleiding heeft gegeven tot het opmaken van een proces-verbaal. Indien dat laatste wel het geval is, geldt het besloten karakter (en het geheim van het

²⁹ Art. 44/5 en 44/9 WPA.

³⁰ *Integrated System for the Local Police.*

³¹ *Computer Aided Dispatching.*

³² Communicatie en informatiecentra van de SICAD (de communicatie- en informatiedienst van het arrondissement).

³³ <https://www.contreleorgaan.be/nl/publicaties/adviezen-aanbevelingen>.

strafonderzoek). Indien de stellers van het wetsvoorstel de interventiefiche als een drager van de registratie van de gegevens beschouwen, dient, teneinde eindeloze discussies te vermijden, het recht van toegang met het oog op de transparantie bedoeld in het ontworpen artikel 34 § 5 WPA, uitdrukkelijk in het ontworpen artikel vast te worden gelegd. Of wordt daadwerkelijk een uitzondering op artikel 41 en 42 WGB beoogd? De stellers van het wetsvoorstel worden uitgenodigd ook hieromtrent duidelijkheid te brengen. Het is actueel technisch of functioneel niet mogelijk, om onmiddellijk op het terrein een bewijs van de identiteitscontrole uit te printen en te overhandigen aan de betrokkene. Ook is het actueel niet mogelijk om onmiddellijk, en op elektronische wijze een communicatie te bezorgen aan de betrokken persoon, bijvoorbeeld via diens e-box (nog los van de vaststelling dat er altijd een papieren alternatief voorhanden moet zijn voor die betrokkenen die niet online actief (kunnen) zijn).

B.5.3. De applicatie Focus@GPI

28. De stellers van het wetsvoorstel lijken ervan uit te gaan dat de Focus-applicatie een multifunctioneel verwerkingssysteem is. Zoals in de MvT wordt verondersteld, biedt deze applicatie de politieambtenaar op het terrein op digitale wijze, en volgens de toegekende toegangsrechten, de mogelijkheid om alle nodige beschikbare informatie over de betrokkene te kunnen raadplegen. Maar voor zover het Controleorgaan kennis heeft over de actuele functionaliteiten van deze applicatie, beschikt de applicatie niet over andere bewerkingfunctionaliteiten in die mate dat in een bepaald veld tekst zou kunnen ingevoerd worden in de vorm van een melding of berichtgeving, laat staan dat het de mogelijkheid heeft om gegevens op een ontvangstticket uit te printen. Enkel het – al dan niet vrijelijk in te vullen “nota” concept laat momenteel toe om kort een notitie te nemen van een aantal zaken die dan achteraf verder kunnen verwerkt worden, bijvoorbeeld via het hogergenoemde ISLP systeem, waarna uiteraard de principes van de mededeling van gegevens uit meldings- en interventiefiches kan toegepast worden.

29. De stellers van het wetsvoorstel moeten in het ontworpen artikel 34 § 5 minstens de bewaartermijn van de geregistreerde gegevens vastleggen en duidelijk maken of de betrokkene (onrechtstreeks) toegang heeft tot de registreerde gegevens.

B.6. Besluit

30. Het mag duidelijk zijn dat het COC zich aansluit bij de doelstellingen van het wetsvoorstel. Elke vorm van discriminatoir optreden door leden van de GPI moet worden bestreden. De vraag is of dit voorstel daartoe de meest aangewezen weg is.

Het is hoe dan ook van primordiaal dat de doelstellingen goed worden afgewogen tegen de achtergrond van artikel 1 WPA en de artikelen met betrekking tot het informatiebeheer zoals geregeld

in de WPA, zodat het ontworpen artikel 34 § 5 WPA voldoende rechtszekerheid en waarborgen biedt én de doestelling(en) die daarbij word(t)(en) beoogd in de praktijk ook daadwerkelijk haalbaar zijn.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de Politie Informatie,

verzoekt gevolg te geven aan alle opmerkingen van dit advies.

Aldus goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politie Informatie op 14 juli 2021.

Voor het Controleorgaan,

De voorzitter,

(get.) Philippe ARNOULD