

LARS BREULS^a

Migratiecontrole als politietaak

Biedt het wettelijke kader effectieve waarborgen om etnisch profileren te voorkomen?



Panopticon, 36 (6), 502-518
© 2015 Maklu | ISSN 0771-1409 | November 2015

- ^a Wetenschappelijk medewerker, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel (Corresp.: Lars.Breuls@vub.ac.be).

ABSTRACT

Immigration control as a police task. Does the legal framework provide effective measures to prevent ethnic profiling?

Although, on an international level, considerable attention goes to ethnic profiling practices by police officers, police powers related to immigration control are less frequently discussed in this context. In this article, an attempt is made to broaden the research scope, as the existing Belgian legal framework on police stops relating to immigration control is analysed. Central to the discussion is the question whether the existing legislation provides effective measures to prevent ethnic profiling. Several potential changes to the legal framework are considered, i.e. mandatory recording by the police of the reason to execute a stop in order to permit effective internal and judicial review, the shortening of the police detention length in case of illegal stay and the decriminalisation of illegal stay. As Belgian empirical research on the topic is lacking, the article focuses on 'law in books', while making a case for future empirical investigation of 'law in action'.

Keywords: immigration control, police powers, ethnic profiling

Kernwoorden: migratiecontrole, politiebevoegdheden, etnisch profileren

INLEIDING

De politie beschikt over de bevoegdheid om iemand tot stilstand te brengen en te controleren. Het betreft een universele bevoegdheid, die echter varieert in vorm, functie en frequentie naargelang de omstandigheden (BOWLING & WEBER, 2011). Dat etnische minderheden een grotere kans hebben om aan zulke 'stop and search'-acties onderworpen te worden, wordt door BOWLING, PARMAR en PHILLIPS (2008: 618) een van de meest consistente bevindingen uit voornamelijk Angelsaksisch wetenschappelijk onderzoek genoemd. Ook recent onderzoek wijst uit dat etnische minderheden, in bepaalde steden, disproportioneel vaak worden gecontroleerd door de politie (CARROLL & GONZALEZ, 2014; ÇANKAYA, 2012; BOROOAH, 2011; MILLER, 2010). Deze oververtegenwoordiging kan op verschillende manieren verklaard (of genuanceerd/weerlegd) worden (voor een literatuuroverzicht, zie: EASTON *et al.*, 2009). Een van de aangedragen verklaringen is het etnisch profileren door politieambtenaren, namelijk het selecteren van personen voor een (identiteits)controle op basis van hun etniciteit.

Hoewel er in de literatuur veelvuldig verwezen wordt naar 'etnisch profileren', is de afbakening ervan allerminst een eenduidig gegeven: *'Much of the existing literature fails to adequately conceptualize the problem in that there is no consensus on the meaning of racial*

profiling or what it entails' (BATTON & KADLECK, 2004: 31). Merk bijvoorbeeld op dat er in het voorgaande citaat gesproken wordt van 'racial profiling', terwijl er in deze bijdrage consequent gebruik zal worden gemaakt van het concept 'etnisch profileren'. Beide begrippen kunnen echter hetzelfde betekenen: al naargelang de publicatie verwijst 'racial profiling' naar het selecteren van personen voor een controle op basis van hun ras en/of huidskleur en/of etniciteit en/of afkomst. Het betreft bovendien niet-exclusieve categorieën: zo kan etniciteit, afhankelijk van de (geconstrueerde) definitie, onder meer ras, huidskleur en/of afkomst behelzen (ERIKSEN, 2002; LENTIN, 2008). Voorgaande discussie kent geen evidente uitweg en de beperkte omvang van deze bijdrage noopt ertoe de definiëringsproblematiek te beperken tot een constatering, zij het niettemin een belangrijke.

In het Belgische debat kwam de problematiek van etnisch profileren slechts recentelijk ten volle onder de aandacht, voornamelijk onder invloed van onderzoeksontwikkelingen in Nederland. Dit resulteerde onder meer in een Cahiers Politiestudies rond ethnic profiling (MOOR, JANSSEN, EASTON & VERHAGE, 2015), waarin het gebrek aan empirisch onderzoek naar de problematiek binnen de Belgische context wordt onderstreept (JANSSENS & FORREZ, 2015). Er kan evenwel een tweede kanttekening bij de bestaande Belgische wetenschappelijke literatuur inzake etnisch profileren geplaatst worden. De hoofdzakelijk theoretische discussie blijft namelijk beperkt tot etnisch profileren bij identiteitscontroles in het kader van criminaliteitspreventie, detectie en ordehandhaving. Ook in internationaal onderzoek gaat de aandacht hoofdzakelijk uit naar voornoemde politietaken, waarbij onder meer de effectiviteit en de iatrogene effecten van de controles worden bediscussieerd (BOWLING & PHILLIPS, 2007; DELSOL & SHINER, 2006; MILLER, BLAND & QUINTON, 2000). Op die manier wordt er in het debat echter voorbijgegaan aan de identiteitscontroles in het kader van de politie van vreemdelingen, in België een specifieke taak van bijzondere bestuurlijke politie (BOURDOUX *et al.*, 2008). Het mag verwonderen dat deze politionele migratiecontrole vooralsnog op weinig belangstelling van politieonderzoekers kon rekenen, aangezien aspecten van migratiecontrole in historisch opzicht nochtans steeds tot het takenpakket van de politie behoorden (CAESTECKER, 2010; CAESTECKER & VANHEULE, 2010). In de hedendaagse geglobaliseerde wereld, waarin mobiliteit en de beheersing ervan centraal lijken te staan (AAS, 2007), is het eens te meer van belang om hieraan gedegen aandacht te besteden. Deze theoretisch-juridische bijdrage wil aantonen dat het betrekken van politionele migratiecontrole bij onderzoek naar etnisch profileren boeiende perspectieven biedt.

Allereerst zal er een overzicht geboden worden van het reeds gevoerde Belgische debat rond en onderzoek naar etnisch profileren, waaruit zal blijken dat een verruiming van de blik op etnisch profileren naar politionele migratiecontrole aangewezen is. De aandacht wordt daarom vervolgens gevestigd op de mogelijkheden om in het kader van politionele migratiecontrole identiteitscontroles uit te voeren en de mogelijke risico's inzake etnisch profileren die hieraan verbonden zijn, aangezien discriminatie op basis van ras en herkomst verboden is. Daartoe wordt de vigerende wetgeving onder de loep genomen, waarbij de vraag centraal staat of hierin effectieve waarborgen geboden worden om etnisch profileren tegen te gaan. Op basis van deze analyse van de 'law in books' kunnen geen uitspraken gedaan worden over de prevalentie van etnische profileringspraktijken. Inzicht in het wettelijke kader is evenwel essentieel om toekomstig onderzoek naar concrete politiepraktijken te oriënteren.

ETNISCH PROFILEREN: HET BELGISCHE DEBAT

Waar internationaal de gespannen verhouding tussen de politie en etnische minderheden al vanaf de jaren zestig onder de aandacht kwam, waarvoor onder meer een verklaring ge-

zocht werd in een politiecultuur waar racistische denkpatronen institutioneel ingebakken zaten (LOFTUS, 2009), resoneerde in België pas in de jaren tachtig kritiek op de selectiviteit in het politieoptreden ten aanzien van etnische minderheidsgroepen: zij zouden vaker en zonder gegronde aanleiding gecontroleerd worden (MEERSCHAUT & DE HERT, 2007). Beperkt Belgisch onderzoek uit deze tijdperiode wijst eveneens op een gedeelde stereotypering van etnische minderheden binnen de politiecultuur (DE VALKENEEER, 1988; CASMAN *et al.*, 1992). Hoewel op basis van het beperkte wetenschappelijke onderzoek de reële omvang van de problematiek in België moeilijk kan worden ingeschat, had de invoering van de wet op het politieambt¹ in 1992 nadrukkelijk de doelstelling om te remediëren aan de bekrispelde situatie. In de WPA werden de dwangmaatregelen vastgelegd en werd het gebruik ervan aan welomschreven voorwaarden onderworpen. Hoewel de wetgever de discretionaire bevoegdheid van de politieambtenaar erkent, wordt er in de toelichting van het wetsontwerp gesteld: *‘Louter willekeurige controles zijn niet langer mogelijk; enkel met een duidelijke opdracht van de overheid is een systematische controle toegelaten’* (KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, 1991: 8). De wetgever lijkt hiermee te erkennen dat er voor de inwerkingtreding van de WPA inderdaad een zekere willekeur heerste in de uitoefening van de politiebevoegdheden.

Wetenschappelijk onderzoek naar etnische profileringspraktijken na de inwerkingtreding van de WPA is eveneens schaars. Twee studies, hoewel beide met een andere doelstelling dan het expliciet onderzoeken van etnische profileringspraktijken, verdienen evenwel vermelding. Een participerende observatie van FRANCIS (2001) bij de Brusselse Rijkswacht draagt aanwijzingen aan dat proactieve politieacties zich voornamelijk richten op jonge mannen van vreemde (Maghrebijnse) afkomst en op buurten met een verhoogde aanwezigheid van deze etnische minderheden. EASTON *et al.* (2009) stellen op basis van hun onderzoek naar gemeenschapsgerichte politie in multiculturele buurten dan weer dat profileren breder moet worden gezien dan etniciteit alleen: etniciteit kan wel degelijk een rol spelen, maar er blijkt binnen een buurtgemeenschap een ruimere overpolicing te zijn van economisch zwakke groepen gekenmerkt door o.a. weinig sociaal kapitaal, een lage scholingsgraad, weinig verbale vaardigheden en een weinig stabiele woonplaats.

Ook de rapporten van het Comité P verschaffen weinig bijkomend inzicht in het etnisch profileren door politieambtenaren. Hoewel er voor de periode 1995-2006 in de jaarverslagen kan worden nagegaan hoeveel gerechtelijke dossiers er voor racisme werden geopend, maakt inconsistente en gebrekkige rapportering dit na 2006 onmogelijk (VANASSCHE & VERHAGE, 2015). In het laatste beschikbare jaarverslag, dat dateert van 2012² wordt er evenwel melding gemaakt van een beperkt aantal gerapporteerde inbreuken op de antiracismewet, waarvan geen enkel feit bewezen wordt geacht. Echter, zelfs wanneer er cijfers ter beschikking worden gesteld, kunnen racisme en etnisch profileren niet zonder meer aan elkaar gelijkgesteld worden. Bovendien worden vormen van etnisch profileren mogelijk in een andere legale categorie, zoals daden van willekeur, gecatalogiseerd. Ook op basis van andere, specifiek op discriminatie door politieambtenaren gerichte publicaties van het Comité P, kunnen er nauwelijks uitspraken worden gedaan over de prevalentie van etnische profileringspraktijken.³ Zo blijft de operationalisering van discriminatie niet beperkt tot discriminatie op basis van etniciteit, kan er uit de rapporten niet worden afgeleid of het gaat om discriminatie bij het selecteren van personen voor een controle, dan wel een discriminerende houding tijdens de politie-interventie zelf en is er wellicht sprake van een dark number,

1 Voluit: wet 5 augustus 1992 op het politieambt, BS 22 december 1992, 27124. Hierna verkort weergegeven als WPA.

2 Het jaarverslag van 2012 is online raadpleegbaar: <http://www.comitep.be/2012/2012NL.pdf>.

3 In 2007 stelde het Comité P een verslag over externe discriminatie op: http://www.comitep.be/Additional-Reports/2007/NL/ext_discriminatie.pdf. In 2005 werd er een verslag over interne en externe discriminatie gepubliceerd: http://www.comitep.be/2005/nl/discrim_i_e_nl.pdf.

mogelijk veroorzaakt door een lage kans op het indienen van een klacht en moeilijkheden om een klacht te bewijzen.

Na het verschijnen van twee rapporten van AMNESTY INTERNATIONAL (2013a; 2013b) werd in Nederland de problematiek van etnisch profileren nadrukkelijk op de agenda geplaatst. Deze discussie kon ook op belangstelling vanuit wetenschappelijke hoek rekenen: waar de discussie in België hoofdzakelijk theoretisch blijft, worden er intussen vanuit Nederland onderzoeksresultaten aangeleverd. Samenvattend kan er gesteld worden dat Nederlands onderzoek aangeeft dat etnische profileringspraktijken niet onbestaande zijn, maar dat doorgaans de situatie en het gedrag van voorbijgangers mee een rol spelen in het beslissingsproces om tot een controle over te gaan (VAN DER LEUN, VAN DER WOUDE & VRIJHOEF, 2015; KLEIJER-KOOL, 2013; ÇANKAYA, 2012). Deze vaststellingen sluiten aan bij internationaal onderzoek: naast uiterlijke persoonskenmerken (o.a. huidskleur) spelen ook andere elementen zoals gedrag, omstandigheden en kenmerken van het voertuig een rol bij de beslissing tot staandehouding (DEKKERS & VAN DER WOUDE, 2014). Recent werd er nog aangetoond dat het aantal passagiers in een wagen een belangrijker voorspeller voor een staandehouding vormt dan de etniciteit van de bestuurder (TILLYER & KLAHM, 2015).

Hoewel voornoemd onderzoek een genuanceerde blik op etnisch profileren biedt, worden etnische profileringspraktijken vastgesteld. Eerder werd daarom met betrekking tot de Belgische situatie al de wettelijke begrenzing van politionele identiteitscontroles in het kader van criminaliteitspreventie, -detectie en ordehandhaving aan een analyse onderworpen (MEERSCHAUT & DE HERT, 2007; JANSSENS & FORREZ, 2015). Zoals aangegeven in de inleiding wil deze bijdrage de blik op etnisch profileren verruimen door politionele migratiecontrole te betrekken in zulke analyse.

MIGRATIECONTROLE ALS POLITIETAAK: EEN VERRUIMDE BLIK OP ETNISCH PROFILEREN

Het raamwerk van WEBER en BOWLING (2004) is interessant om een studie naar migratiecontrole te kaderen. Ze geven aan dat de policing van migratie ruimer moet worden bekeken dan louter vanuit de directe betrokkenheid van politie. Een amalgaam van publieke, commerciële en private actoren is immers betrokken bij de controle van illegale migratie: de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), de Administratie der Douane en Accijnzen, het OCMW, vervoersmaatschappijen, werkgevers, verhuurders, etc. Reeds vanaf de eeuwwisseling ontstond er criminologische aandacht voor dit diffuse netwerk van migratiecontrole. In de zogenaamde 'cimmigratie'-literatuur (STUMPF, 2006; CHACON, 2009) wordt hoofdzakelijk bestudeerd hoe punitief-strafrechtelijke aspecten binnensluipen in vreemdelingenrechtelijke aangelegenheden en hoe de actoren binnen het vreemdelingenrecht hierdoor beïnvloed worden (bv. de administratieve detentie in gesloten centra). Een verruiming van de criminologische blik naar praktijken en actoren buiten de traditionele strafrechtsketen in een verruimde visie op punitiviteit (VAN DER LEUN & DE RIDDER, 2013) is een aanbevelenswaardige reflex. In de literatuur blijkt er evenwel eerder een verschuiving dan een verruiming van de criminologische aandacht plaatst te vinden, aangezien de wijze waarop het restrictieve vreemdelingenbeleid een invloed heeft op traditioneel strafrechtelijke actoren (zoals de politie) onderbestudeerd blijft.

Deze bijdrage focust expliciet op de rol van de politie in het kader van migratiecontrole. De aandacht gaat daarbij uit naar interne, binnenlandse migratiecontrole. Niettemin neemt de politie eveneens taken van externe migratiecontrole op: grenscontroleurs van de federale politie staan in voor het bewaken van de Belgische Schengenbuitengrenzen. Hoewel het absoluut aangewezen is om deze praktijk onder de loep te nemen binnen een '*sociology of border policing*' (LOFTUS, 2015: 115-116), wordt er in deze bijdrage enkel op interne migratie-

controle gefocust. Selectiviteit is weliswaar niet uitgesloten bij het uitvoeren van externe grenscontroles (HASISI, 2012; PRATT & THOMPSON, 2008), maar er lijken op dit niveau standaarden te zijn ontwikkeld om etnische profileringspraktijken tegen te gaan. Zo wordt het Belgische intelligence-based profileringsstelsel, waarbij er gebruik wordt gemaakt van geografische en gedragsfactoren om controles te oriënteren, als voorbeeld van een *good practice* beschouwd (OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 2012: 46-47). Volgens hetzelfde rapport wordt er in het kader van interne migratiecontrole daarentegen door weinig lidstaten van de EU in duidelijke standaarden voor het vermijden van etnische profileringspraktijken voorzien. Over de Belgische situatie inzake interne migratiecontrole wordt er geen informatie gegeven, wat de relevantie van deze bijdrage beklemt.

De grondslag voor migratiecontrole als politietaken ligt in art. 21 WPA.⁴ Dit artikel geeft de politie de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de Vreemdelingenwet.⁵ De Vreemdelingenwet legt de mogelijke manieren vast om als vreemdeling een verblijfsstatuut te verkrijgen en voorziet in verwijderingsmaatregelen ten aanzien van de illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdeling. Op basis van art. 21 WPA neemt de politie verschillende taken van politiebureaus voor de migratiecontrole waar. Een aantal daarvan zijn uitgesproken reactief, waarbij er wordt gehandeld op basis van een specifiek verzoek van de DVZ, de gemeenten of het parket. Zo dient de politie bijvoorbeeld de samenwoning of de gezamenlijke vestiging op verschillende momenten na te gaan wanneer er een vermoeden van een schijnhuwelijk rijst. Ook bij terugkeerprocedures is de politie betrokken. Wanneer aan een vreemdeling zonder recht op verblijf een bevel om het grondgebied te verlaten wordt toegekend, beschikt deze in principe over een termijn van doorgaans één maand om vrijwillig aan dit bevel gevolg te geven (Art. 74/14 Vreemdelingenwet). Na verloop van deze termijn gaat de politie na of de vreemdeling zijn verblijfplaats reeds verlaten heeft en brengt, bij ontstentenis hiervan, de vreemdeling op verzoek van de DVZ over naar een gesloten centrum in het kader van een gedwongen verwijdering.⁶

Naast voornoemde opvolgingsbevoegdheden voorziet de wet tevens in een opsporingsbevoegdheid: identiteitscontroles om het verblijfsrecht van een vreemdeling te controleren zijn in dit verband mogelijk. In tegenstelling tot de opvolgingsbevoegdheden laat de opsporingsbevoegdheid een ruimere discretionaire invulling toe. Aangezien deze politietaken zich expliciet op vreemdelingen richten, rijzen er bovendien vragen omtrent het risico op etnisch profileren. Internationale voorvallen tonen alvast aan dat het niet om een louter theoretisch risico gaat. Amnesty International (2011) komt bijvoorbeeld tot de conclusie dat Spaanse politieambtenaren etnisch profileren bij het uitvoeren van taken van migratiecontrole. In 2012 oordeelde een Duitse rechtbank van eerste aanleg zelfs dat het selecteren van personen voor een controle op verblijfsrecht op basis van het 'vreemde uiterlijk' wettelijk is (Cremer, 2013). In de hedendaagse multiculturele samenleving mag deze uitspraak verwonderen. VAN DER HAAR EN YANOV (2011: 172) geven terecht aan: *'In tegenstelling tot de juridische indeling van [Belg] en buitenlander/'niet-[Belg]' op basis van staatsburgerschap, waarbij een 'niet-[Belg]' tot [Belg] genaturaliseerd kan worden, kan een*

4 In art. 21 WPA wordt gesteld: *'De politiediensten zien toe op de naleving van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Zij vatten de vreemdelingen die geen houder zijn van de identiteitsstukken of van de documenten vereist door de reglementering op de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en nemen te hunnen opzichte de maatregelen voorgeschreven door de wet of de bevoegde overheid.'*

5 Voluit: wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 31 december 1980, 14584. In deze bijdrage verkort weergegeven als Vreemdelingenwet.

6 Relevante omzendbrieven kunnen op de website van de Dienst Vreemdelingenzaken teruggevonden worden: <http://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Pages/Omzendbrieven.aspx>.

allochtoon gedurende zijn of haar leven niet transformeren tot autochtoon. Men kan er met andere woorden niet van uitgaan dat iemand van 'vreemde' etniciteit geen nationale onderdaan is, laat staan illegaal in het land verblijft. In hoger beroep werd bovenstaande Duitse uitspraak vernietigd, wat aansluit bij een eerder oordeel van het Mensenrechtencomité van de VN. In de beoordeling van de zaak *LECRAFT/Spanje* (HRC, 2009) werd namelijk geconcludeerd dat fysieke en etnische kenmerken op zich niet als indicatief voor onrechtmatig verblijf beschouwd kunnen worden. Identiteitscontroles mogen bijgevolg niet uitgevoerd worden op een wijze waarbij enkel personen met bepaalde fysieke en etnische kenmerken worden gevisieerd. Diversificatie kan louter doorgevoerd worden op basis van een redelijk en objectief criterium.

DE IDENTITEITSCONTROLE ALS INSTRUMENT VAN MIGRATIECONTROLE

Het ontstaan van de identiteitskaart

In wetenschappelijk onderzoek wordt de effectiviteit inzake criminaliteitspreventie van identiteitscontroles doorgaans laag geacht: deze zou beperkt blijven tot specifieke misdrijven zoals verboden wapendracht (MILLER, BLAND & QUINTON, 2000). Bij het toezien op de naleving van de Vreemdelingenwet vormt de identiteitscontrole daarentegen een belangrijk instrument. Het toepassingsgebied *ratione personae* van de Vreemdelingenwet blijft immers beperkt tot de vreemdeling, gedefinieerd als *'al wie het bewijs niet levert dat hij de Belgische nationaliteit bezit'* (Art. 1 Vreemdelingenwet). Door deze definitie wordt de bewijslast bij de gecontroleerde persoon gelegd. Een controle in het kader van de politie van vreemdelingen houdt dus per definitie op van zodra iemand kan bewijzen dat hij de Belgische nationaliteit bezit, wat in principe gebeurt door het voorleggen van een identiteitskaart.

Het ontstaan van de identiteitskaart moet zelf gekaderd worden binnen de context van migratiecontrole. Met de doorbraak van de natiestaat ontwikkelde er zich namelijk een toenemende bureaucratische houding ten aanzien van de aanwezigen op het grondgebied: *'One aspect of this rationalization was the effort to determine who was and who was not a member of a given nation state'* (LYON, 2005: 69). De identiteitskaart vormde hierbij een belangrijk middel. In het 19de-eeuwse België bestonden identiteitskaarten nog niet. Het onderscheid tussen Belg en vreemdeling had immers weinig inbedding in de dagdagelijkse sociale realiteit. Het is pas wanneer de staat aan het einde van de 19de eeuw in toenemende mate zal interveniëren in het dagelijkse leven van burgers (stemrecht, sociale bijstand), dat nationaliteit een cruciaal maatschappelijk ordeningsprincipe wordt (CAESTECKER, 2000). Meteen na WOI zal dan ook de identiteitskaart in België geïntroduceerd worden.

Indien een gecontroleerde persoon niet kan bewijzen dat hij een Belg is, wordt hij als een vreemdeling beschouwd en valt hij onder het toepassingsgebied van de Vreemdelingenwet. Bij een controle in het kader van de politie van vreemdelingen zal een vreemdeling moeten bewijzen dat hij verblijfsgerechtigd is. Dat gebeurt in principe door het voorleggen van een geldig verblijfsdocument, aangezien vreemdelingen zonder recht op verblijf hier niet over beschikken. Een identiteitscontrole vormt daarom, zoals eerder al aangegeven, het instrument bij uitstek om het verblijfsrecht te controleren.

Het wettelijke kader voor identiteitscontroles in het kader van migratiecontrole

Art. 21 WPA stelt dat het toezien op de naleving van de Vreemdelingenwet een politietaak is. Het gaat om een opdracht van federale aard, die evenwel door de lokale politie kan worden

uitgevoerd (Art. 62 Wet Geïntegreerde Politiedienst⁷). Bij de stemming van de WPA werd door een parlamentslid geopperd dat art. 21 WPA een risico op systematische identiteitscontroles van bepaalde bevolkingsgroepen inhield (KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, 1991: 92). Dit argument werd door de minister weerlegd door te verwijzen naar art. 34 WPA. Daarin zijn de wettelijke voorwaarden vastgelegd die vervuld moeten zijn vooraleer een identiteitscontrole kan worden uitgevoerd.

Art. 34, § 3 WPA voorziet in identiteitscontroles in het kader van de politie van vreemdelingen: *‘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, identiteitscontroles voorschrijven, uit te voeren door de politiediensten in de omstandigheden die deze overheden bepalen.’* Systematische identiteitscontroles zijn in dit geval dus toegelaten. Er is weinig wetenschappelijke kennis over de wijze waarop voorgaand wetsartikel in de praktijk wordt omgezet. Aanwijzingen kunnen wel gevonden worden in parlementaire vragen en krantenartikelen. Specifiek voor Antwerpen wordt er melding gemaakt van een besluit van de burgemeester van 30 juni 2005 dat de lokale politie de mogelijkheid geeft om in bepaalde wijken systematische identiteitscontroles uit te voeren (SENAAT, 2005). Ook recenter werd er in de media gerapporteerd over systematische vreemdelingencontroles in Antwerpen: *‘Bij een speractie sluit de politie een straat volledig af. Vervolgens wordt de identiteit van iedereen gecontroleerd. Vorig jaar werden die acties vooral in Antwerpen-Noord georganiseerd. Daarbij werden 1.000 mensen die illegaal in het land verbleven, opgepakt’* (VERSTRAETE, 2014).

Daarnaast kan er verwezen worden naar de politieke commotie die er in 2005 ontstond omtrent politionele controleacties op het openbaar vervoer, waarbij er niet louter op zwartrijden, maar tevens op illegaal verblijf werd gecontroleerd. De DVZ was bij deze controles ter ondersteuning van de politie op het terrein aanwezig. Na een parlementaire vraag over deze ‘razzia’s’ op het openbaar vervoer (VLAAMS PARLEMENT, 2005), verbood de Vlaamse minister van Mobiliteit de aanwezigheid van de DVZ bij deze controles (FRANSEN, 2005). De minister van Binnenlandse Zaken stelde echter dat het zijn bevoegdheid betrof en vond de aanwezigheid van de DVZ niet problematisch. De DVZ is immers enkel ter plaatse voor de administratieve afhandeling, maar voert zelf geen identiteitscontroles uit. De controles op het openbaar vervoer worden uitgevoerd door het personeel van De Lijn: *‘Wie wordt aangetroffen zonder geldig vervoersbewijs en daarenboven zonder geldige identiteitskaart of wie weigert die documenten te tonen, wordt buiten het voertuig overgedragen aan de politie, die dan haar wettelijke opdracht uitvoert’* (SENAAT, 2005). Conceptueel moet bovenstaande controle dus niet binnen het raam van migratiecontrole geplaatst worden. De controle wordt immers primair uitgevoerd in het kader van het zwartrijden. Echter, elke politieambtenaar die binnen het raam van zijn ambtsverrichtingen een vreemdeling in onwettige toestand aantreft, dient ten aanzien van die persoon de ‘onontbeerlijke maatregelen’ te treffen (Art. 5.2.4M5 Omzendbrief WPA⁸). Het is overigens een algemene vaststelling dat gecoördineerde acties van de geïntegreerde politiediensten doorgaans niet of niet louter op migratiecontrole gericht zijn, maar wel tot de aanhouding van vreemdelingen zonder recht op verblijf leiden.⁹

Indien de overheden van bestuurlijke politie geen identiteitscontrole hebben voorgeschreven, lijkt het op basis van de WPA niet mogelijk om identiteitscontroles in het kader

7 Voluit: wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, BS 5 januari 1999, 132.

8 Voluit: omzendbrief 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, BS 20 maart 1993, 6104.

9 Deze vaststelling werd gedaan op basis van een eigen analyse van de persberichten van de federale politie van 2014: http://www.polfed-fedpol.be/presse/presse_comm_nl.php.

van migratiecontrole uit te voeren. Wel laat de wetgeving toe dat politieambtenaren 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'* (Art. 34, § 1 WPA). MEERSCHAUT EN DE HERT (2007: 15) wezen er al op dat de bewoordingen *'gedragingen, materiële aanwijzingen of omstandigheden van tijd of plaats'* en *'redelijke gronden'* een ruime invulling toelaten. Eenzelfde ruime discretionaire bevoegdheid kan worden aangewend met betrekking tot het begrip openbare orde. Zeker gezien illegaliteit in het maatschappelijke discours in toenemende mate wordt geassocieerd met gedragingen die overlast veroorzaken (DECORTE *et al.*, 2004)¹⁰, lijkt het wetsartikel een verhulde identiteitscontrole in het kader van migratiecontrole mogelijk te maken.

De administratieve afhandeling bij het vaststellen van illegaal verblijf

Hoewel de identiteitscontrole een dwangmaatregel is, heeft het Hof van Cassatie zowel voor als na de inwerkintreding van de WPA geoordeeld dat het tonen of overhandigen van identiteitspapieren aan de politieoverheid niet gelijkstaat met een vrijheidsberoving in de zin van art. 5 EVRM (CASS., 1990; 1995). Wel wordt er tot vrijheidsberoving overgegaan wanneer de gecontroleerde persoon weigert of niet in staat is om zijn identiteit te bewijzen of indien deze twijfelachtig is. Deze vrijheidsberoving geschiedt *'gedurende de voor de verificatie van zijn identiteit noodzakelijke tijd'* (Art. 34, § 4 WPA). Ook bij het voorleggen van documenten die geen verblijfsrecht impliceren, is vrijheidsberoving mogelijk. Hoewel het om een vorm van bestuurlijke aanhouding gaat, waarvoor de maximumduur wettelijk op twaalf uur is gelegd, voorziet de Vreemdelingenwet hierop een uitzondering. Met een wetswijziging¹¹ werd in 1996 in de Vreemdelingenwet art. 74/7 ingevoerd, waarin voor de vreemdeling een maximumduur van 24 uur werd voorzien.¹² De wetgever was er zich van bewust dat deze termijn afwijkt van de termijn voorzien voor de bestuurlijke aanhouding in de WPA. Er wordt echter gesteld dat het om een gerechtvaardigd onderscheid gaat, aangezien het verschil berust op een objectief criterium en redelijk verantwoord is. Twaalf uur zou immers niet volstaan om de identiteit te achterhalen én de nodige onderzoeken in het kader van een mogelijke verwijdering te doen (KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, 1996: 55).

Na de aanhouding van een (vermoedelijke) vreemdeling zonder recht op verblijf wordt er contact opgenomen met het Bureau Clandestienen van de DVZ (Art. 33 WPA). Dit bureau treft op basis van het administratief verslag opgesteld door de politieambtenaar de beslissing om hetzij de betrokkene te laten beschikken, hetzij een bevel om het grondgebied te doen betekenen door de politieambtenaar, hetzij de persoon ter beschikking van de DVZ op te sluiten met het oog op een verwijdering (Dienst Vreemdelingenzaken, 2014). Uit het activiteitsrapport van de DVZ blijkt bovendien, zoals al werd aangegeven op basis van parlementaire stukken, dat de politiediensten bij prioritaire acties een beroep kunnen doen op de

10 Ook in de media wordt de link tussen illegaliteit en overlast regelmatig gemaakt, hetzij impliciet, hetzij expliciet (DE VRIESE, 2013; BIESEMANS, 2012; KLIFMAN, 2010).

11 Art. 60 wet 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, BS 5 oktober 1996, 25616.

12 In art. 74/7 Vreemdelingenwet wordt gesteld: *'De politiediensten kunnen een vreemdeling die geen houder is van de bij de wet vereiste identiteitsstukken of documenten vatten en hem onderwerpen aan een maatregel van bestuurlijke aanhouding, in afwachting van een beslissing van de Minister of zijn gemachtigde. De vrijheidsbeneming mag niet langer dan vierentwintig uur duren.'*

ondersteuning door de DVZ op het terrein. Dit laat een snellere afhandeling toe, waardoor de administratieve aanhouding minder lang moet duren.

Naast bovenstaande regeling moet er tot slot gewezen worden op een ander artikel in de Vreemdelingenwet. Art. 75 Vreemdelingenwet stelt namelijk het illegaal verblijf strafbaar met een gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 maanden bij een eerste veroordeling en van 1 maand tot 1 jaar bij herhaling binnen drie jaar. Hoewel art. 81 Vreemdelingenwet bepaalt dat de politiediensten met de opsporing van het misdrijf belast zijn, wordt vervolging louter omwille van illegaal verblijf *de facto* niet ingesteld (BOUCKAERT, 2007).¹³ In het licht van Europese rechtspraak (HvJ, 2011) lijkt zulke vervolging heden zelfs niet (altijd) mogelijk (voor een bespreking van het arrest, zie: RAFFAELLI, 2012). Desalniettemin maakt de voornoemde strafbepaling de juridische kwalificatie van de identiteitscontrole en de daarop volgende aanhouding als zijnde bestuurlijk dan wel gerechtelijk minder evident.

WAARBORGEN TEGEN ETNISCH PROFILEREN

Wettelijke begrenzing van politionele controlemogelijkheden

In België wordt het politioptreden begrensd door de WPA en het non-discriminatiebeginsel in grond- en mensenrechten. Ook art. 24 van de in 2006 uitgewerkte deontologische code van de politiediensten¹⁴ stelt dat elke vorm van discriminatie op basis van ras, huidskleur, afstamming, nationale herkomst, taal en religie verboden is. Biedt deze wetgeving effectieve waarborgen om etnisch profileren bij politionele interne migratiecontrole te voorkomen? Vooraleer er een antwoord op die vraag geboden kan worden, moet er opnieuw naar de definiëringsproblematiek verwezen worden. Door een ruime(re) invulling aan het begrip etnisch profileren te geven, krijg je immers een ander antwoord op de vraag. BATTON EN KADLECK (2004) stellen bijvoorbeeld dat niet louter de aanleiding voor een controle in rekening moet worden gebracht, maar eveneens hoe de controle wordt afgehandeld. Etnische minderheden zouden o.a. langer worden gecontroleerd. Indien zulke brede definitie gehanteerd wordt, kan de 24-urenaanhouding die de Vreemdelingenwet toelaat, tot etnisch profileren bijdragen. In 2007 werd er nog een wetsvoorstel ingediend om de bestuurlijke aanhouding in het kader van een vreemdelingencontrole tot twaalf uur te beperken. De moderne communicatie- en informatiemiddelen zouden immers toelaten dat zowel de identiteit als de verblijfsstatus binnen een termijn van twaalf uur kan worden nagegaan (SENAAT, 2007: 7). Door de ontbinding van de kamers in mei 2007 stierf het wetsvoorstel echter een stille dood.

Indien er voor een beperkte definitie van etnisch profileren geopteerd wordt, kunnen we, in navolging van Nederland, interne migratiecontrole opsplitsen in actief en passief vreemdelingentoezicht (RODRIGUES, 2014). Het actief vreemdelingentoezicht omvat het actief opsporen van vreemdelingen zonder recht op verblijf. In verschillende landen kan een politieambtenaar iemand controleren wanneer er een redelijk vermoeden bestaat dat de betrokkene niet over verblijfsrecht beschikt. Er wordt dus in een autonome opsporingsbevoegdheid voor politieambtenaren voorzien, begrensd door de vereiste van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf. De waarborgen die deze begrenzing biedt, verschillen tussen jurisdicties. In Zweden zou *'anything, alternatively nothing at all'* volstaan als reden voor het uitvoeren van een identiteitscontrole in het kader van interne migratiecontrole (HYDEN

13 Wanneer een vreemdeling voor de strafrechtbank verschijnt voor een ander strafrechtelijk feit, wordt er eventueel wel een bijkomende straf voor het illegaal verblijf opgelegd. Uit een eigen (ongepubliceerd) kleinschalig onderzoek van de strafbladen van vreemdelingen zonder recht op verblijf blijkt dat de toepassing hiervan sterk verschilt tussen de rechtbanken onderling.

14 Voluit: KB 10 mei 2006 houdende vaststelling van de deontologische code van de politiediensten, BS 30 mei 2006, 27086.

& LUNDBERG, 2004: 94 zoals vertaald in HORNQVIST, 2010: 133). In Nederland is de jurisprudentie sterk bepalend voor de invulling van het concept 'redelijk vermoeden van illegaal verblijf': op basis van het opgestelde proces-verbaal kan de rechter nagaan of de omstandigheden en reden van de staandehouding krachtens de vreemdelingenwetgeving een redelijk vermoeden inhielden (Rb. DEN HAAG, 2013). De rechtspraak lijkt de discretie van de politieambtenaar sterk te beperken: ze wijst niet enkel het louter op basis van etniciteit profileren af, maar stelde meermaals dat etniciteit in combinatie met andere factoren evenmin tot een redelijk vermoeden van illegaal verblijf leidde (voor een uitgebreide analyse van de rechterlijke toetsing, zie: RODRIGUES, 2014).

In België dienen identiteitscontroles in het kader van actief vreemdelingentoezicht steeds voorgeschreven te worden door een overheid van bestuurlijke politie. Ondanks een redelijk vermoeden van illegaal verblijf kan een politieambtenaar dus niet autonoom tot een controle overgaan.¹⁵ Doordat het autonoom handelen van de politieambtenaar beperkt blijft, is er een zekere waarborg ter preventie van etnisch profileren. Toch zijn de systematische controles, waarbij iedereen op een bepaalde locatie (bv. een afgezette straat) wordt gecontroleerd, ook niet zonder risico. Het lijkt noodzakelijk dat iedereen effectief gecontroleerd wordt om een mogelijke diversificatie op basis van etniciteit te vermijden (RODRIGUES, 2014). Daarnaast rijst de vraag of er geen risico bestaat dat systematische identiteitscontroles voornamelijk gericht worden op wijken met een verhoogde aanwezigheid van etnische minderheden. Eerder stelden VAN DER LEUN, VAN DER WOUDE en VRIDHOEF (2015) al de vraag in welke mate de (reële of gepercipieerde) criminele oververtegenwoordiging van etnische minderheden een verhoogde aandacht vanuit de politie kan/mag rechtvaardigen. In dat verband kan eveneens de vraag worden gesteld in welke mate de (reële of gepercipieerde) aanwezigheid van vreemdelingen zonder recht op verblijf een verhoogde aandacht vanuit de politie kan/mag rechtvaardigen binnen een bepaalde geografische context. Deze vraag lijkt in het kader van migratiecontrole eens te meer relevant, vermits systematische controleacties in wijken met een hoog aandeel vreemdelingen zonder recht op verblijf een wettelijke grondslag hebben (voor zover ze uitgaan van een bestuurlijke overheid). Deze controles kunnen nochtans ook de relatie tussen de politie en de inwoners van de buurt verstoren.

Van passief vreemdelingentoezicht is er sprake wanneer een politieambtenaar, zonder uitdrukkelijk belast te zijn met taken van migratiecontrole, in het kader van zijn ambtsverrichtingen een vreemdeling in onwettige toestand aantreft. Doordat de wet een ruim in te vullen grondslag biedt voor identiteitscontroles in het kader van ordehandhaving en criminaliteitscontrole, lijkt het risico op etnisch profileren hier het grootst. Ook in landen waar actief vreemdelingentoezicht op basis van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf is toegestaan, is het risico op etnisch profileren het grootst bij passief vreemdelingentoezicht (RODRIGUES, 2014; AMNESTY INTERNATIONAL, 2013a).

Controle op de uitgevoerde identiteitscontroles

Waar de wettelijke waarborgen tekortschieten om etnisch profileren te voorkomen, dienen adequate toezichts- en controlemechanismen tegen onwettig ervaren identiteitscontroles te bestaan. Controle bestaat in die zin dat elke Belgische politieambtenaar de reden voor een identiteitscontrole moet kunnen duiden aan zijn hiërarchische meerderen (Art. 6.3.3M6 Omzendbrief WPA). Daarnaast kan de burger ook een klacht indienen bij het parket of het

¹⁵ Eerder werd al aangegeven dat het illegaal verblijf in België gecriminaliseerd is, waardoor er *de jure* de mogelijkheid bestaat om bij een redelijk vermoeden van illegaal verblijf (als misdrijf) tot een identiteitscontrole over te gaan. Gezien er geen vervolging louter omwille van illegaal verblijf wordt ingesteld, lijkt deze mogelijkheid *de facto* echter niet van toepassing.

Comité P (KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, 1994). Ook staat steeds de mogelijkheid open om een burgerrechtelijke of strafrechtelijke rechtszaak te initiëren omwille van discriminatie, al ligt deze optie niet voor de hand omwille van de moeilijke bewijsproblematiek (JANSSENS & FORREZ, 2015). Deze laatste twee rechtswaarborgen lijken daarenboven uitgehouden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf aangezien zij omwille van hun legaal statuut niet geneigd zullen zijn deze stappen te ondernemen. MEERSCHAUT en DE HERT (2007: 12) stellen bovendien terecht dat het risico van 'etikettenzwendel' de controle op de uitgevoerde identiteitscontroles bemoeilijkt. Ze bedoelen hiermee dat, door het onderscheid dat in België gemaakt wordt tussen de administratieve en gerechtelijke identiteitscontrole, het risico bestaat *'dat politiemensen de ene bevoegdheid inroepen voor de gevallen waarin ze de andere niet kunnen inroepen.'* Ook in Frankrijk bestaat het onderscheid tussen bestuurlijke en gerechtelijke identiteitscontroles. In het onderzoek van SCHNEIDER (2008: 144) geeft een in 2001 geïnterviewde Franse politieagent het volgende aan: *'If you are on the road and see a black man or a man with Arabic features, you say to yourself he doesn't look French, and then you might stop him to see if he has papers. Once you have stopped him, you can search him and you may find drugs or guns.'* Los van de vraag of deze werkwijze wettelijk is in Frankrijk, laat de Belgische wetgeving deze praktijk niet toe. De politieambtenaar heeft immers niet de bevoegdheid om autonoom identiteitscontroles in het kader van migratiecontrole uit te voeren. Het omgekeerde kan wel: men kan een verdachte handeling inroepen om een verholde identiteitscontrole in het kader van migratiecontrole te legitimeren. Dat de rechtspraak het zenuwachtig worden bij het naderen van een dienstvoertuig als een legitieme reden voor een identiteitscontrole aanziet (CASS., 2001), geeft aan dat een ruime interpretatie van de wetgeving, waar weinig effectieve controle op bestaat, mogelijk is.

In het kader van migratiecontrole is er naast voornoemde controlemogelijkheden nog een andere mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Wanneer een vreemdeling ten gevolge van een politiecontrole wordt opgesloten in een gesloten centrum, kan hiertegen namelijk bij de Raadkamer een beroep worden ingediend. De Raadkamer onderzoekt vervolgens of de vrijheidsberoving in overeenstemming is met de wet, zonder zich te mogen uitspreken over de gepastheid ervan (Art. 72 Vreemdelingenwet). Men zou evenwel kunnen beargumenteren dat de aanhouding, en bijgevolg ook de opsluiting, onwettig is.¹⁶ Doordat politieambtenaren niet verplicht zijn om *'van een uitgevoerde identiteitscontrole melding te maken in een verslag, proces-verbaal of enig ander stuk'* (KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, 1994), kampt ook voornoemde argumentatie met een bewijsproblematiek. De rechterlijke controle zoals die in Nederland bestaat, is in België dus afwezig. Bovendien is een procedure voor de Raadkamer onmogelijk wanneer een identiteitscontrole gevolgd wordt door een bevel om het grondgebied te verlaten zonder opsluiting te dien einde. Er kan dus besloten worden dat de controlemogelijkheden tegen een willekeurige identiteitscontrole beperkt blijven.

LAW IN ACTION?

Op basis van deze bijdrage kan gesteld worden dat de juridische accountability van het politieoptreden inzake migratiecontrole beperkt blijft. Een versteviging hiervan lijkt aangewezen: een verbaliseringsverplichting om toezicht op de reden van de staandehouding mogelijk te maken, een maximale bestuurlijke opsluitingsduur van twaalf uur in het kader van vreemdelingenrechtelijke politiedetentie en het decriminaliseren van illegaal verblijf kunnen in die zin overwogen worden. Anderzijds schieten louter juridische waarborgen wellicht tekort om etnisch profileren te voorkomen (DE HERT & GUTWIRTH, 2007). Sociaal psychologisch

¹⁶ Zo wordt bijvoorbeeld het met een list naar het politiebureau lokken van vreemdelingen zonder recht op verblijf in strijd met art. 5 EVRM geacht (EHRM, 2002).

onderzoek wijst uit dat discriminatie eerder het resultaat van automatische, subtiele processen is, die in een juridisch geschil moeilijk te bewijzen zijn. Adequate opleiding, training en monitoring van politieambtenaren is in die zin effectiever (NIER, GAERTNER, NIER & DOVIDIO, 2012). Vanuit Nederlandse antropologische hoek komt er kritiek op voorgaande individuele zienswijze: ontwikkelingen op maatschappelijk vlak, zoals de toenemende aandacht voor de bestrijding van illegale migratie, moeten eveneens bestudeerd worden. Het Nederlandse illegalenquotum wordt als een voorbeeld van zulk restrictief vreemdelingenbeleid aangehaald (MUTSAERS, 2014). Lokaal wordt er echter niet noodzakelijk gevolg gegeven aan een nationaal vooropgesteld restrictief vreemdelingenbeleid: belangen van lokale politieactoren, bewoners en gemeentebesturen bepalen immers mee het lokale beleid (LEERKES, VARSANYI & ENGBERSEN, 2012; VAN DER LEUN, 2003). Het aanhouden van 'deviante' vreemdelingen zonder verblijfsrecht is vanuit een ordehandhavingsperspectief interessant. Daarbuiten blijft het belang van lokale actoren inzake interne migratiecontrole beperkt: *'Local authorities soon learn that the realization of public safety objectives other than enforcing immigration rules requires that unauthorized migrants and migrant communities trust the police'* (LEERKES, VARSANYI & ENGBERSEN, 2012: 467).

Ook in België is er wellicht lokale diversiteit in de uitoefening van politionele migratiecontrole. Verschillende kustgemeenten die (over)last hebben van transitmigratie zullen wellicht binnen hun lokale context inzetten op de bestrijding van illegale migratie (HILLEMANS, 2013). Zo werden vreemdelingen zonder verblijfsrecht in Oostende voor (maximaal) 24 uur opgepakt in het kader van een soort van 'Very Irritating Police' om hen op die manier te ontraden nog langer in Oostende te blijven (BRYON, 2011). Hoewel de Vreemdelingenwet inderdaad een maximale opsluitingsduur van 24 uur voorziet, lijkt het echter allerminst toegelaten om deze maximumduur zonder meer te benutten ter ontrading.¹⁷ Nochtans geven geïnterviewde vreemdelingen zonder verblijfsrecht in Oostende aan dat ze meermaals aangehouden werden om vervolgens na enige tijd met een bevel om het grondgebied te verlaten vrijgesteld te worden (DAVID, 2013). Anderzijds zullen er ongetwijfeld politiezones zijn die, bijvoorbeeld omwille van de relatief grote administratieve last, geen melding bij de Dienst Vreemdelingenzaken maken van (bepaalde) contacten met vreemdelingen zonder recht op verblijf. Empirisch onderzoek naar de invulling van politiebevoegdheden inzake migratiecontrole in de praktijk lijkt noodzakelijk.

BESLUIT

In de Nederlandstalige criminologische literatuur wordt recentelijk meer aandacht geschonken aan het etnisch profileren door politieambtenaren. In België wordt de thematiek hoofdzakelijk theoretisch bediscussieerd en ook deze bijdrage moet binnen deze theoretische stroming geplaatst worden. Het uitgangspunt was echter dat de huidige discussie te beperkt blijft door voornamelijk (met betrekking tot de Belgische situatie zelfs uitsluitend) op identiteitscontroles in het kader van ordehandhaving en criminaliteitscontrole te focussen. In deze bijdrage werd een eerste aanzet gegeven om ook politionele migratiecontrole in het debat rond etnisch profileren te betrekken door te focussen op identiteitscontroles in het kader van migratiecontrole, een politietaak die zich vanwege haar finaliteit uitsluitend op vreemdelingen richt. Het betrof evenwel een sterk gefocust betoog, waarbij onder meer externe migratiecontrole buiten beschouwing werd gelaten. Centraal stond de vraag of het wettelijke kader effectieve waarborgen biedt om etnisch profileren tegen te gaan.

17 Onder meer de Liga voor Mensenrechten leverde kritiek op het systematisch opsluiten van twintig vreemdelingen zonder recht op verblijf door de politie van Oostende: http://www.mensenrechten.be/index.php/site/nieuwsberichten/systematisch_20_mensen_twaalf_uur_lang_opsluiten_is_onmenselijk.

Hoewel de Belgische wetgeving identiteitscontroles in het kader van interne migratiecontrole beperkt tot die controles die zijn voorgeschreven door overheden van bestuurlijke politie en dus, in tegenstelling tot bepaalde landen, geen algemene bevoegdheid tot controle bij een redelijk vermoeden van illegaal verblijf voorziet, lijken er toch weinig effectieve waarborgen te zijn om etnisch profileren te voorkomen dan wel te detecteren. Er is een verbod op het gebruik van etniciteit ter oriëntering van een politiecontrole, maar de wetgeving lijkt door het gebruik van ruim in te vullen bewoordingen, een grijze zone te creëren waarbinnen identiteitscontroles gelegitimeerd kunnen worden. De interne en rechterlijke controle op de legitimiteit van de uitgevoerde identiteitscontroles blijft daarenboven beperkt, doordat een verbaliseringsverplichting ontbreekt en de reden van de staandehouding bijgevolg moeilijk kan worden nagegaan. *De jure* is illegale migratie bovendien een misdrijf, wat theoretisch de politionele controlemogelijkheden sterk uitbreidt. In de praktijk wordt vervolging louter omwille van illegaal verblijf echter niet ingesteld, waardoor de vraag rijst wat de meerwaarde van de (hoogstens symbolische) strafbaarstelling van illegaal verblijf is. Ook de noodzakelijkheid van een 24-urenaanhouding voor vreemdelingen kan in vraag worden gesteld. Wetswijzigingen op voornoemde vlakken zouden tot versterkte waarborgen tegen etnisch profileren leiden. Er moet weliswaar opgemerkt worden dat louter juridische instrumenten ter preventie van etnisch profileren op zich niet volstaan, maar dat eveneens aandacht voor non-discriminatie binnen de politieorganisatie (en de bredere samenleving) vereist is (cf. VANASSCHE & VERHAGE, 2015).

Het gebrek aan effectieve waarborgen ter preventie van etnisch profileren impliceert uiteraard niet dat politieambtenaren zich daadwerkelijk schuldig maken aan etnisch profileren bij het uitvoeren van taken van interne migratiecontrole. Wel lijkt er nood aan meer wetenschappelijk onderzoek naar de invulling die politieambtenaren aan hun bevoegdheden geven. Uit een vooralsnog beperkt aantal van zulke onderzoeken in andere landen blijkt dat lokale politieactiviteiten in een gedecentraliseerd politiebestedel kunnen verschillen naargelang de visie op illegale migratie die de verschillende actoren erop nahouden. Het is aannemelijk dat soortgelijke observaties in België gedaan kunnen worden. De tijd lijkt alvast rijp om de theoretische discussiepunten empirisch te onderzoeken. Deze bijdrage toonde aan dat het meenemen van aspecten van migratiecontrole in toekomstig politieonderzoek een meerwaarde oplevert. De wijze waarop politieambtenaren taken van migratiecontrole uitvoeren, hiervoor zowel lokaal als nationaal aangestuurd worden en zich moeten beroepen op verschillende wetsartikelen die zowel in het politierecht als in het vreemdelingenrecht zijn vastgelegd, vormt ongetwijfeld een agenda voor toekomstig politieonderzoek.

REFERENTIES

- AAS, K.F. (2007). Analysing a world in motion: Global flows meet 'criminology of the other'. *Theoretical Criminology*, 11(2), 283-303.
- AMNESTY INTERNATIONAL (2011). *Stop racism, not people. Racial profiling and immigration control in Spain*. Londen: Amnesty International.
- AMNESTY INTERNATIONAL (2013a). *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten in Nederland. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*. Amsterdam: Amnesty International.
- AMNESTY INTERNATIONAL (2013b). *Gelijkheid onder druk: De impact van etnisch profileren*. Amsterdam: Amnesty International.
- BATTON, C. & KADLECK, C. (2004). Theoretical and methodological issues in racial profiling research. *Police Quarterly*, 7(1), 30-64.

- BIESEMANS, B. (2012). Illegalen veroorzaken steeds meer overlast. *Het Nieuwsblad (Brussel-Noordrand)*, 11 augustus.
- BOROAH, V.K. (2011). Racial disparity in police stop and searches in England and Wales. *Journal of Quantitative Criminology*, 27(4), 453-473.
- BOUCKAERT, S. (2007). Documentloze vreemdelingen. Grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985. Antwerpen: Maklu.
- BOURDOUX, G.L., DE RAEDT, E., DE MESMAEKER, M., LINERS, A. & BERKMOES, H. (2008). *De wet op het politieambt. Het handboek van de politiefunctie*. Brussel: Politeia.
- BOWLING, B., PARMAR, A. & PHILLIPS, C. (2008). Policing ethnic minority communities. In T. Newburn (Ed.), *Handbook of policing*. Cullompton: Willan Publishing, 611-641.
- BOWLING, B. & PHILLIPS, C. (2007). Disproportionate and discriminatory: Reviewing the evidence on police stop and search. *The Modern Law Review*, 70(6), 936-961.
- BOWLING, B. & WEBER, L. (2011). Stop and search in global context: An overview. *Policing & Society*, 21(4), 480-488.
- BRYON, B. (2011). Jacht op illegalen geopend. *Het Laatste Nieuws*, 9 september.
- CAESTECKER, F. (2000). *Alien policy in Belgium, 1840-1940. The creation of guest workers, refugees and illegal aliens*. New York: Berghahn Books.
- CAESTECKER, F. (2010). Vluchtelingen en de transformatie van het vreemdelingenbeleid in België (1860-1914). *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 42(3), 345-381.
- CAESTECKER, F. & VANHEULE, D. (2010). Een geïnstitutionaliseerd vluchtelingenbeleid in volle beweging (1944-2010). *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 42(3), 449-488.
- ÇANKAYA, S. (2012). *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie: Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- CARROLL, L. & GONZALEZ, M.L. (2014). Out of place: Racial stereotypes and the ecology of frisks and searches following traffic stops. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 51(5), 559-584.
- CASMAN, M., GAILLY, P., GAVRAY, C., KELLENS, G. & LEMAITRE, A. (1992). *Police et immigrés*. Brugge: Vanden Broele.
- CHACON, J.M. (2009). Managing migration through crime. *Columbia Law Review Sidebar*, 109, 135-148.
- CREMER, H. (2013). 'Racial Profiling' – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz. *Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- DAVID, C. (2013). *Leven als illegaal in de Koningin der Badsteden*. Onuitg. Masterproef Criminologie, Vrije Universiteit Brussel.
- DECORTE, T., DE RUYVER, B., PONSAERS, P. et al. (2004). *Drugs en overlast. Studie van het fenomeen, de beheersing en de effecten van druggerelateerde overlast en dit vanuit verschillende invalshoeken*. Gent: Academia Press.
- DE HERT, P. & GUTWIRTH, S. (2007). Politie-accountability tussen crime control en due process. In J. CHRISTIAENS, E. ENHUS, A. NUUYTIENS, S. SNACKEN & P. VAN CALSTER (Eds.), *Criminologie: Tussen kritiek en realisme. Liber amica/orum Christan Eliaerts*. Brussel: VUBPress, 103-126.
- DELSOL, R. & SHINER, M. (2006). Regulating stop and search: A challenge for police and community relations in England and Wales. *Critical Criminology*, 14(3), 241-263.
- DEKKERS, T. & VAN DER WOUDE, M. (2014). 'Staring at the felony forest'. De complexiteit van risicoprofilering nader in kaart gebracht. *Proces*, 93(1), 52-70.
- DE VALKENEER, C. (1988). *Police et public: un rendez-vous manqué?* Bruxelles: La Chartre.
- DE VRIESE, B. (2013). Burgemeester pakt overlast in het centrum aan. *De Standaard (West-Vlaanderen)*, 2 februari.

- DIENST VREEMDELINGENZAKEN (2014). *Activiteitenrapport 2013*. Brussel: Algemene Directie Vreemdelingenzaken.
- EASTON, M., PONSAERS, P., DEMARÉE, C. et al. (2009). *Multiple Community Policing: Hoezo?* Gent: Academia Press.
- ERIKSEN, T.H. (2002). *Ethnicity and nationalism: Anthropological perspectives*. Londen: Pluto Press.
- FRANCIS, V. (2001). L'étranger, objet de toutes les attentions: Etude des pratiques de ciblage policier. In F. BRION, A. REA, C. SCHAUT & A. TIXHON (Eds.), *Mon délit, mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*. Brussel: De Boeck Universiteit, 187-199.
- FRANSEN, G. (2005). De lijn moet controles van illegalen stoppen. *De Standaard*, 20 december.
- HASISI, B. (2012). Ethnic profiling in airport screenings: Lessons from Israel, 1968-2010. *American Law and Economics Review*, 14(2), 517-560.
- HILLEMANS, S. (2013). *Illegalen: Out of sight, out of mind? Een beleidsgericht onderzoek: Hoe kan Oostende beter omgaan met de transitmigratie?* Onuitg. Masterproef Criminologie, Universiteit Gent.
- HORNQVIST, M. (2010). *Risk, power and the state after Foucault*. Abingdon: Routledge.
- HYDEN, S. & LUNDBERG, A. (2004). *Inre utlänningskontroll i polisarbete*. Norrköping: Linköpings Universitet.
- JANSSENS, Y. & FORREZ, S. (2015). Ethnic profiling in België. Een verkennende wandeling op braakliggend terrein. In L.G. MOOR, J. JANSSEN, M. EASTON & A. VERHAGE (Eds.), *Ethnic profiling en interne diversiteit bij de politie. Cahiers Politiestudies nr. 35*. Antwerpen: Maklu, 59-74.
- KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (1991). Wetsontwerp op het politieambt. *Parl. St. Kamer 1991-92. DOC 47 1637/012*, 12 oktober 1991.
- KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (1994). Vraag nr. 904 van de heer Standaert van 30 september 1994. *Vr. en Antw. Kamer 1994-95. Bulletin nr. 48 0128*, 14 november 1994.
- KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (1996). Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. *Parl. St. Kamer 1995-96. DOC 49 0364/001*, 11 januari 1996.
- KLEIJER-KOOL, L. (2013). *Multicultureel politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- KLIFMAN, M. (2010). Daklozen veroorzaken overlast. *Het Laatste Nieuws*, 4 februari.
- LEERKES, A., VARSANYI, M. & ENGBERSEN, G. (2012). Local limits to migration control: Practices on selective migration policing in a restrictive national policy context. *Police Quarterly*, 15(4), 446-475.
- LENTIN, A. (2008). Europe and the silence about race. *European Journal of Social Theory*, 11(4), 487-503.
- LOFTUS, B. (2009). *Police culture in a changing world*. Oxford: Oxford University Press.
- LOFTUS, B. (2015). Border regimes and the sociology of policing. *Policing & Society*, 25(1), 115-125.
- LYON, D. (2005). The border is everywhere: ID cards, surveillance and the other. In E. ZUREIK & M.B. SALTER (Eds.), *Global surveillance and policing. Borders, security, identity*. Cullompton: Willan Publishing, 66-82.
- MEERSCHAUT, K. & DE HERT, P. (2007). Identiteitscontroles in rechtvergelijkend perspectief. Moet controle op kleur worden gemeten? *Orde van de Dag*, 40, 11-20.
- MILLER, J. (2010). Stop and search in England. A reformed tactic or business as usual? *British Journal of Criminology*, 50(5), 954-974.
- MILLER, J., BLAND, N. & QUINTON, P. (2000). *The impact of stops and searches on crime and the community*. Londen: Home Office.

- MOOR, L.G., JANSSEN, J., EASTON, M. & VERHAGE, A. (Eds.) (2015). *Ethnic profiling en interne diversiteit bij de politie. Cahiers Politiestudies nr. 35*. Antwerpen: Maklu.
- MUTSAERS, P. (2014). An ethnographic study of the policing of internal borders in the Netherlands. Synergies between criminology and anthropology. *British Journal of Criminology*, 54(5), 831-848.
- NIER, J.A., GAERTNER, S.L., NIER, C.L. & DOVIDIO, J.F. (2012). Can racial profiling be avoided under Arizona immigration law? Lessons learned from subtle bias research and anti-discrimination law. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 12(1), 5-20.
- OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2012). *Reducing ethnic profiling in the European Union. A handbook of good practices*. New York: Open Society Foundations.
- PRATT, A. & THOMPSON, S.K. (2008). Chivalry, 'race' and discretion at the Canadian border. *British Journal of Criminology*, 48(5), 620-640.
- RAFFAELLI, R. (2012). Case note: The Achughbabian case. Impact of the return directive on national criminal legislation. *Diritto Penale Contemporaneo*, 2(1), 176-183.
- RODRIGUES, P. (2014). Het onderscheidende karakter van profielen bij vreemdelingentoezicht. *Proces*, 93(1), 32-45.
- SCHNEIDER, C.L. (2008). Police power and race riots in Paris. *Politics & Society*, 36(1), 133-159.
- SENAAT (2005). Mondelinge vraag (nr. 3-928) van mevrouw Nele Jansegers aan de vice-eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken over de 'controles op de voertuigen van de lijn'. *Hand. Senaat 2005-06. Verslag plenaire vergadering nr. 3-142, 22 december 2005*.
- SENAAT (2007). Wetsvoorstel tot aanvulling van titel IIIter van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, inzake de voorwaarden van de bestuurlijke aanhouding, de bestuurlijke opsluiting en de verwijdering van de vreemdelingen. *Parl. St. Senaat 2006-07. Wetgevingsstuk nr. 3-2456/1, 30 april 2007*.
- STUMPF, J. (2006). The crimmigration crisis: Immigrants, crime, and sovereign power. *American University Law Review*, 56(2), 367-419.
- TILLYER, R. & KLAHM, C.F. (2015). Discretionary searches, the impact of passengers, and the implications for police – minority encounters. *Criminal Justice Review*, 40(3), 378-396.
- VANASSCHE, N. & VERHAGE, A. (2015). Racisme en etnisch profileren door politie: in België? In L.G. MOOR, J. JANSSEN, M. EASTON & A. VERHAGE (Eds.), *Ethnic profiling en interne diversiteit bij de politie. Cahiers Politiestudies nr. 35*. Antwerpen: Maklu, 59-74.
- VAN DER HAAR, M. & YANOW, D. (2011). Allochtoon als metafoor en categorie. Over de handelingsimplicaties van beleidstaal. *Beleid en Maatschappij*, 38(2), 160-178.
- VAN DER LEUN, J. (2003). *Looking for loopholes. Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- VAN DER LEUN, J. & DE RIDDER, S. (2013). Het cumulatief punitief karakter van het migratierecht. *Orde van de Dag*, 61, 29-36.
- VAN DER LEUN, J., VAN DER WOUDE, M. & VRIJHOEF, M. (2015). Kleur bekennen, kleur herkennen? Politieopvattingen over de rol van etniciteit bij hun alledaagse beslissingen op straat. *Panopticon*, 36(4), 336-352.
- VERSTRAETE, A. (2014). Antwerpen voert strijd tegen drugdealers en illegalen op. *De Redactie*, 26 februari, <http://dederactie.be/cm/vrtnieuws/regio/antwerpen/1.1891397>.
- VLAAMS PARLEMENT (2005). Actuele vraag van mevrouw Mieke Vogels tot mevrouw Kathleen Van Brempt, Vlaams minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen, over een controleactie van De Lijn-toezichters in Antwerpen. *Hand. Vl Parl. 2004-05. Verslag plenaire vergadering nr. 47, 29 juli 2005*.
- WEBER, L. & BOWLING, B. (2004). Policing migration: A framework for investigating the regulation of global mobility. *Policing & Society*, 14(3), 195-212.

Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet), *BS* 31 december 1980, 14584.

Wet 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA), *BS* 22 december 1992, 27124.

Omzendbrief 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (Omzendbrief WPA), *BS* 20 maart 1993, 6104.

Wet 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 5 oktober 1996, 25616.

Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst (Wet Geïntegreerde Politiedienst), gestructureerd op twee niveaus, *BS* 5 januari 1999, 132.

KB 10 mei 2006 houdende vaststelling van de deontologische code van de politiediensten, *BS* 30 mei 2006, 27086.

Cass. 27 februari 1990, nr. 392, *Arr.Cass.* 1989-90, 848-850.

Cass. 20 september 1995, nr. 389, *Arr.Cass.* 1995, 800-802.

Cass. 24 januari 2001, nr. 45, *Arr.Cass.* 2001, 160-164.

EHRM 5 februari 2002, nr. 51564/99, Conka/België.

HRC 27 juli 2009, Communication nr. 1493/2006, Rosalind Williams Lecraft/Spanje, CCPR/C/96/D.

HvJ 6 december 2011, C-329/11, Alexandre Achughbaban/Préfet du Val-de-Marne.

Rb. Den Haag 1 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ1755.