

ALERT BLIJVEN OP WONINGINBRAAK

VOORZITTER CBP JACOB KOHNSTAMM OVER PRIVACY EN VEILIGHEID | CCV-DIRECTEUR
ONNO PEER ZOEKT NIEUWE SAMENWERKING | COLLECTIEVE HORECAONTZEGGING

SECONDANT#6

Tijdschrift van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
december 2011 | 25e jaargang | www.hetccv.nl

Welkom!

Dit is de interactive pdf
van **SECONDANT#6** 2011

Houd rekening met
het milieu bij printen

Abonnement aanvragen?
Klik dan hier

Preventief fouilleren en identiteitscontrole

OP ZOEK NAAR DE GRENZEN VAN INDIVIDUELE BEOORDELING



Dit voorjaar is er een nieuw wetsvoorstel opgesteld voor preventief fouilleren. De **bevoegdheid** om te fouilleren wordt daarin opgerekt. Zijn de grenzen aan de inzet van identiteitscontrole en preventief fouilleren eigenlijk al in zicht? **In opdracht van Politie en Wetenschap** is onderzoek uitgevoerd naar preventief fouilleren en naar identiteitscontroles, om de **stand van zaken** te bepalen. Beide onderzoeken leggen de nadruk op het bepalen van de **grenzen van selectie** bij de inzet van deze twee instrumenten.

door **Jos Kuppens en Bo Bremmers**

De auteurs zijn werkzaam bij Bureau Beke te Arnhem.

Preventief fouilleren en identiteitscontrole zijn instrumenten van pro-actieve handhaving waarbij de politie haar bevoegdheden tot fouilleren/controleren gericht inzet. De totstandkoming van beide handhavingvormen heeft geleid tot hevige, terugkerende discussies. De mate waarin de instrumenten te selectief (op bepaalde groepen burgers) worden ingezet en de mogelijke schending van privacy staan in die discussie meestal centraal.

PREVENTIEF FOULLEREN

Preventief fouilleren bestaat sinds 2002. Aanvankelijk werd het instrument voornamelijk in bepaalde wijken ingezet op basis van wapenincidenten. Een (toenemend) aantal wapenincidenten vormde voor bepaalde steden in de beginfase al snel een reden om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen en periodiek te fouilleren. Zowel wat het verschijnsel zelf als de frequentie betreft, is preventief fouilleren geen grootschalig fenomeen geworden. Twintig van de 34 onderzochte gemeenten hebben ooit gebruik gemaakt van preventief fouilleren. Negen gemeenten fouilleren op dit moment nog steeds.

Vanwege verscheidene redenen is ook de frequentie van de preventiefouilleeracties afgenomen: verminderde wapenopbrengsten, (een gebrek aan) politiecapaciteit en de 'zwaarte' van het middel gelden voor de lokale driehoek als belangrijkste motieven om de acties af te bouwen of stop te zetten.

Veiligheidsrisicogebieden waar de politie kan fouilleren, zijn vaak plekken waar veel uitgaanspubliek komt, zoals het Centrum in Amsterdam / foto: Liesbeth Dingemans.

In de paar jaar dat het wordt ingezet, heeft preventief fouilleren zich ontwikkeld in de uitvoering. Mede vanwege de vaak schaarse politiecapaciteit, zijn de acties vaak kleinschaliger van opzet. Het afzetten van hele gebieden heeft plaatsgemaakt voor kleinschalige actiemethoden, waarbij kleinere groepen agenten fouilleren. Ook worden de fouilleeracties in enkele gemeenten gecombineerd met algemene voertuigcontroles langs de weg, waarbij diverse opsporingsinstanties betrokken zijn. Daarnaast heeft preventief fouilleren een specifiek karakter gekregen, omdat het wordt ingezet na onrust in een bepaalde wijk of vanwege een acuut veiligheidsprobleem. De onrust in Culemborg en – zeer recent – het preventief fouilleren in Breda vanwege de vrees voor rivaliserende motorbendes, zijn daarvan enkele voorbeelden.

De conceptwetswijziging, die in april 2011 is ingediend, wijst erop dat preventief fouilleren nog niet helemaal is uitontwikkeld. In de wetswijziging worden bijvoorbeeld een combinatie van preventief fouilleren en het uitvaardigen van een noodverordening geregeld, een ontwikkeling die al eerder in Culemborg werd toegepast. Ook het aanwijzen van het veiligheidsrisicogebied waarbinnen mag worden gefouilleerd, wordt met die wetswijziging eenvoudiger.

IDENTITEITSCONTROLES

Sinds de invoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) in 2005 mag een politieagent om een identificatiebewijs vragen wanneer dat 'redelijkerwijs noodzakelijk' is voor de uitoefening van zijn politietaken. De WUID is de opvolger >>

van de Wet op de identificatieplicht (WID) uit 1994, waarbij alleen op basis van de in de wet omschreven situaties (voetbalvandalisme, zwartrijden, fraude en illegaal verblijf) om identificatie gevraagd mocht worden.

Aselect optreden tijdens preventief fouilleren geldt met name tijdens de operationele fase

Voor het onderzoek zijn ruim duizend politieregistraties geanalyseerd. Daarin is gekeken naar de reden om de controle toe te passen, de manier van toepassen en de achtergrond van de gecontroleerden. De zaken betreffen voornamelijk identiteitscontroles vanwege de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en hulpverleningstaken van de politie. Bij de laatste categorie gaat het bijvoorbeeld om het thuisbrengen van een verward persoon, waarvoor de identiteit vastgesteld moet worden.

Een enkele keer mist de controle een grondslag om naar een identiteitsdocument te vragen. In dergelijke gevallen gaat het vooral om (groepen) personen die ergens rondlopen of staan zonder een overtreding te begaan. De in het onderzoek uitgevoerde observaties bij een pro- en anti-Wildersdemonstratie tonen een vorm van 'tactische identiteitscontrole' aan. Potentiële raddraaiers worden zonder directe aanleiding naar hun identiteitsbewijs gevraagd om hen uit de anonimiteit te halen. Zo weet de politie met wie zij te maken heeft en weten de demonstranten dat zij bekend zijn bij de politie.

ETHNIC PROFILING

Selectie is inderdaad mogelijk bij preventief fouilleren en identiteitscontroles. Er is alleen een belangrijk verschil tussen beide instrumenten: bij preventief fouilleren ligt de wettelijke nadruk op het aselect optreden, terwijl bij identiteitscontroles juist de basis ligt bij een gefundeerde selectie door de politiefunctionaris. Het aselecte optreden

tijdens preventief fouilleren geldt met name tijdens de operationele fase, oftewel het moment dat een politiefunctionaris een burger vraagt te mogen fouilleren. Het is alleen belangrijk om te realiseren dat in het aanwijzen van de veiligheidsrisicogebieden, de exacte plaats en het tijdstip van fouilleren en de wijze waarop gefouilleerd wordt, al een bepaalde vorm van selectie zit. Een preventief fouilleeractie in een uitgaanscentrum rond middernacht zal namelijk ander gefouilleerd publiek opleveren dan een actie in een winkelstraat op klaarlichte dag.

Critici betogen dat preventief fouilleren en identiteitscontroles kunnen leiden tot discriminatie van bepaalde (groepen) burgers, tot aan *ethnic profiling* toe. Van *ethnic profiling* is sprake als door handhavers wordt gestereotypeerd op grond van etniciteit, ras of godsdienst. Het risico bestaat dat ras, etniciteit, huidskleur of religie dan worden gebruikt als een factor in de opsporing van criminele activiteiten. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is *ethnic profiling* onrechtmatig omdat discriminatoir handelen niet uit te sluiten valt. Uit het onderzoek blijkt evenwel dat de kritiek in het algemeen niet opgaat. Vaak is geen sprake van willekeur bij de toepassing van preventief fouilleren en identiteitscontroles, maar juist van goed onderbouwde, professionele afwegingen. Gerechtelijke uitspraken naar aanleiding van klachten van burgers ondersteunen de politie daar veelal in. *Ethnic profiling* is overigens iets anders dan *profiling*. Dit laatste is het proces van het ontwikkelen van een beschrijving van eigenschappen en kenmerken van onbekende daders.

BEROEP

Zowel tegen preventief fouilleren als tegen een identiteitscontrole staan (rechts)middelen ter beschikking waar burgers een beroep op kunnen doen. Bij preventief fouilleren kan een burger op drie momenten rechtsbescherming inroepen: tegen het besluit tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, tegen het feitelijk preventief fouilleren op grond van de klachtenregeling bij de politie en tijdens de strafprocedure (bijvoorbeeld vanwege het niet voldoen aan de vordering tot fouilleren of wanneer men vervolgd wordt wegens wapenbezit).

Ook voor identiteitscontroles staan de laatste twee (rechts)middelen open. Daarnaast kan een klacht ingediend worden bij de Nationale Ombudsman. De weinige klachten die bij de Ombudsman bekend zijn, hebben vaker betrekking op bejegening door de politie dan op het feit dat er naar een identiteitsbewijs gevraagd wordt. Bij identiteitscontroles is daarnaast een grijs klachtencircuit op internetfora ontstaan.

Opmerkelijk is dat slechts een enkele burger met een klacht naar de politie stapt of de gang naar de rechter maakt. Dit zou volgens het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie liggen aan de lage meldingsbereidheid en aan het feit dat mensen discriminatie op de koop toe nemen. De geïnterviewde politieagenten op straat geven aan dat het verwijt van discriminatie door burgers regelmatig voorkomt. Het indienen van een klacht bij de politie of de gang naar de rechter lijkt voor de zich gediscrimineerd voelende burger kennelijk een stap te ver.

JURISPRUDENTIE

Jurisprudentieanalyse in het onderzoek naar identiteitscontroles wijst ook uit dat het vooral de beoordelingsruimte van de politiefunctionaris zelf is die de rechter juist in stand wil houden. De grenzen van deze individuele beoordelingsruimte zijn, zo blijkt uit de enkele zaken die voor een rechter komen, niet absoluut. Hetzelfde geldt voor preventief fouilleren, want ook hiervoor is de wijze waarop (a)select te werk wordt gegaan variabel in te vullen.

Bij preventief fouilleren en identiteitscontroles gaat het om het zoeken naar een evenwicht in het spanningveld tussen de gestelde doelen in de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Het doel van preventief fouilleren is om wapenbezit in de publieke ruimte terug te dringen. Identiteitscontroles verschaffen een extra handhavings- en toezichtsinstrument. Deze doelen lopen nogal uiteen.

Enkele draagvlakonderzoeken wijzen ook uit dat grofweg 80 procent van de burgers het doel van preventief fouilleren onderschrijft. Hoewel dergelijk onderzoek niet voor identiteitscontroles is uitgevoerd, is voor te stellen dat een groter deel

van de burgers identiteitscontroles minder waardeert, vanwege de inbreuk op de privacy. Identiteitscontrole biedt namelijk de mogelijkheid tot discussie, vanwege de individuele beoordelingsvrijheid van de politiefunctionaris. Een conclusie van beide onderzoeken is dat de kaders waarbinnen nog sprake is van toelaatbare selectie bij preventief fouilleren en identiteitscontroles nog te onduidelijk zijn. Het is evident dat dit enerzijds individuele beoordelingsruimte bij politiefunctionarissen oplevert, maar anderzijds kan leiden tot een gevoel van discriminatie bij de burger.

ALTERNATIEVE TECHNIEKEN

In het onderzoek naar preventief fouilleren wordt daarom de suggestie gedaan om de kaders voor selectiecriteria uit te breiden met alternatieve technieken. Het selecteren op afwijkend gedrag is daar voor preventief fouilleren een voorbeeld van. Het is bijvoorbeeld mogelijk om politiefunctionarissen aan te leren afwijkend gedrag te signaleren. Vooral in uitgaanssettings kan deze vorm geschikt zijn. Daarnaast is profiling en vervolgens selectie op basis van kenmerken over *modus operandi* en het plaats delict een mogelijkheid. Een voorbeeld: bekend is dat winkelvallers in Amsterdam-West regelmatig van Marokkaanse afkomst zijn en gebruikmaken van scooters. Niet het feit dat het jongeren van Marokkaanse afkomst zijn is dan doorslaggevend voor de selectie, maar het feit dat er criminele activiteiten met behulp van scooters worden gepleegd.

Ook identiteitscontroles hebben meer handvatten nodig om de agenten een duidelijker beeld van hun beoordelingsvrijheid te geven. Zo is de grondslag voor de beoordelingsruimte ook niet specifiek benoemd door de verantwoordelijke hiervoor; het Openbaar Ministerie. Dat er indicaties worden genoemd, zoals het niet-controleren van 'grotere groepen' personen, volstaat niet omdat dit aanleiding geeft tot verschillende interpretaties en daarmee discussie en kritiek. <<

De rapporten *Naar eigen inzicht. Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole* en *Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren* zijn te bestellen via Reed Business of via het programmabureau van Politie & Wetenschap.