



Afzender
Korpsstaf

VERZONDEN 12 MAART 2025

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
t.a.v. [REDACTED]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Rubricering
Niet Vertrouwelijk

Datum 12 maart 2025
Ons kenmerk 2025-0010876
Uw kenmerk 6126505

Behandeld door Korpsstaf / JZ
Kopie aan -
Bijlage(n) -

Onderwerp Advies initiatiefwetsvoorstel tegen etnisch profileren

Geachte mevrouw [REDACTED]

Op 30 januari 2025 heeft u mij, mede op verzoek van de initiatiefnemers, namens de staatssecretaris van Rechtsbescherming verzocht advies te geven over het conceptvoorstel van wet van de leden Bamenga en Koops tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Strafvordering, in verband met het wettelijk vastleggen van het verbod op etnisch profileren. Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor de politieke aandacht voor het tegengaan en voorkomen van etnisch profileren, ook voor mij een belangrijk thema. Hoewel ik de bedoeling van de initiatiefnemers volledig onderschrijf en steun, geeft de wijze waarop deze bedoeling in het wetsvoorstel is neergelegd, mij aanleiding tot bedenkingen bij de meerwaarde en mogelijk onvoorziene neveneffecten van de twee voorgestelde wetsartikelen.

In het wetsvoorstel worden verbodsbepalingen geïntroduceerd in de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Strafvordering. Daarin wordt bepaald dat voor wat betreft bestuursrechtelijke besluiten bij het voorbereiden van die besluiten en bij de handhaving daarvan, en voor wat betreft de opsporing bij de uitoefening van bevoegdheden in het kader van opsporingsonderzoeken geen onderscheid wordt gemaakt, geheel of gedeeltelijk, direct dan wel indirect, op grond van ras in het bijzonder.

Het wetsvoorstel beoogt de codificatie van de nationale en Europese jurisprudentie ten aanzien van het gebruik van ras als selectiecriteria bij het nemen van beslissingen. Hierbij wordt voornamelijk verwezen naar de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 13 februari 2023. Deze uitspraak zag niet op de toepassing van bevoegdheden in het kader van een opsporingsonderzoek, maar op beslissingen in het kader van toezicht en controle. In die zin gaat het wetsvoorstel wat betreft reikwijdte uitdrukkelijk verder dan uitsluitend codificatie van rechtspraak.

Verbodsbepaling Wetboek van Strafvordering

De toegevoegde waarde in juridische en praktische zin van het voorgestelde artikel 143 Sv zal beperkt zijn. Het is zelfs de vraag of het voorgestelde artikel enige betekenis heeft in de context van de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden. Zoals al in de toelichting wordt opgemerkt, geldt voor de toepassing van opsporingsbevoegdheden over het algemeen dat ten aanzien van degene

jegens wie de bevoegdheid wordt ingezet een redelijk vermoeden van schuld moet bestaan. Een dergelijk redelijk vermoeden moet gebaseerd zijn op feiten en omstandigheden, en kan al naar geldend recht niet worden gebaseerd op alleen iemands ras. Artikel 1 van de Grondwet en verschillende verdragsbepalingen staan hieraan reeds in de weg. Wel kan bijvoorbeeld iemands geboorteplaats onderdeel zijn van de feiten en omstandigheden die tot een redelijk vermoeden van schuld leiden. Te denken valt aan de situatie waarin een informant heeft verklaard welke nationaliteit de persoon heeft die het strafbare feit zou hebben gepleegd. Als uit andere informatie een persoon naar voren komt die in datzelfde land is geboren, kan dit bijdragen aan – maar nooit voldoende zijn voor – de verdenking jegens die persoon. Ervan uitgaande dat de indieners niet de intentie hebben dat het voorgestelde artikel 143 Sv hieraan in de weg staat, is onvoldoende duidelijk wat met het artikel in de strafvorderlijke context wordt beoogd.

Voor de volledigheid kan nog worden opgemerkt dat sommige opsporingsbevoegdheden ook kunnen worden ingezet tegen anderen dan verdachten, zoals stelselmatige observatie of het opnemen van telecommunicatie (aftappen). Alhoewel de inzet van deze bevoegdheden dus niet is beperkt tot personen jegens wie een redelijk vermoeden van schuld bestaat, is in praktische zin moeilijk denkbaar dat in de selectie van personen die geobserveerd of afgetapt worden, ras een rol zou kunnen spelen. De selectie vindt plaats op basis van de vermoedelijke relatie van de persoon met de (al dan niet bekende) verdachte of het betreffende strafbare feit. De inzet van dergelijke bevoegdheden vergt voorafgaande toestemming van de officier van justitie en in veel gevallen ook de rechter-commissaris.

Nu onduidelijk is welke betekenis het voorgestelde artikel 143 Sv heeft, wordt invoering hiervan ontraden. Mocht besloten worden het voorstel te handhaven, dan is het voor de uitvoeringspraktijk van belang dat aandacht wordt besteed aan de volgende aspecten.

In de toelichting wordt benoemd dat het verbod niet van toepassing is op ‘beslissingen in situaties waarin etnische persoonskenmerken onderdeel uitmaken van een signalement van een specifieke verdachte. In een signalement kunnen etnische kenmerken namelijk wel voorkomen.’ Dit is een belangrijke en noodzakelijke beperking van het voorgestelde verbod. Vanwege de ruime omschrijving van het (juridische) begrip ‘ras’, waaronder bijvoorbeeld ook nationaliteit en huidskleur, zou het de voorkeur verdienen de reikwijdte van het voorgestelde verbod in de wetstekst zelf te expliciteren. Daarbij zouden niet alleen omschrijvingen van verdachten uitgezonderd moeten worden, maar ook omschrijvingen van andere gezochte personen die een rol spelen in een opsporingsonderzoek, zoals getuigen, slachtoffers en vermiste personen. Als de beperking van het verbod alleen zou gelden voor verdachten zou bijvoorbeeld een werkwijze rondom de bestrijding van mensenhandel in de knel komen. In die werkwijze wordt in sexadvertenties op openbare internetsites gezocht naar potentiële slachtoffers van mensenhandel. Daarbij kunnen vermeldingen van nationaliteit, geboorteland of -plaats, ras of huidskleur een rol spelen in de selectie van te analyseren advertenties, naast bijvoorbeeld taal, aangeboden diensten, locaties, gebruikte telefoonnummers en andere (combinaties van) indicatoren die kunnen wijzen op onvrijwilligheid.

Daarnaast verdient het aanbeveling om bij deze beperking niet te spreken over een ‘signalement’; dat begrip draagt de connotatie van een beschrijving van het uiterlijk van een persoon in zich. Persoonskenmerken als een geboorteplaats buiten Nederland of geloofsopvatting zijn geen uiterlijk waarneembare kenmerken. Waar het om gaat is dat dit type kenmerken onderdeel kunnen en mogen uitmaken van de omschrijving van een persoon. In plaats van ‘signalement’ kan daarom beter gesproken worden over een ‘profiel’.

Het begrip ‘ras’ komt in het Wetboek van Strafvordering al voor in artikel 151d. Op grond van die bepaling kan de officier van justitie een bevel geven om op basis van aangetroffen celmateriaal van een onbekende dader een DNA-onderzoek uit te voeren dat gericht is op het vaststellen van uiterlijk waarneembare persoonskenmerken, waaronder ras en huidskleur. Deze kenmerken kunnen vervolgens worden gebruikt als selectie criterium in het opsporingsonderzoek. Nu wordt voorgesteld

het begrip 'ras' in een tweede bepaling in het Wetboek van Strafvordering op te nemen, is het van belang dat de betekenis van dit begrip in beide bepalingen gelijklopend is, of, indien verschillende betekenissen worden beoogd, deze verschillen te benoemen en verklaren. Het verdient daarom aanbeveling hier aandacht aan te besteden in de memorie van toelichting.

Tot slot een opmerking over de reikwijdte van de voorgestelde bepaling. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom ervoor is gekozen een verbod op het gebruik van ras als onderscheidend criterium alleen te codificeren ten aanzien van de uitoefening van bevoegdheden in het kader van een opsporingsonderzoek. Indien voor codificatie van een dergelijk verbod gekozen wordt, is niet op voorhand duidelijk waarom dit niet ook zou moeten gelden in andere strafvorderlijke contexten zoals het nemen van vervolgingsbeslissingen, berechting en de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

Verbodsbepaling Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Met het voorgestelde eerste lid van art. 3.4a Awb wordt volgens de memorie van toelichting beoogd het gelijkheidsbeginsel in de Awb vast te leggen. Het gelijkheidsbeginsel is, evenals de andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bestuursrecht een ongeschreven rechtsbeginsel waar een beroep op kan worden gedaan en waaraan de bestuursrechter toetst. In die zin heeft codificatie van dit beginsel geen meerwaarde.

Systemisch is het, als al tot codificatie zou worden besloten, meer voor de hand liggend dan ook de andere beginselen van behoorlijk bestuur in de Awb op te nemen, bijvoorbeeld in het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb. Daarnaast verdient het de voorkeur om in de wetstekst aan te sluiten bij het algemene discriminatieverbod uit de Grondwet en de Awgb in plaats van de bewoordingen in het tweede lid van art. 3.4a Awb 'op grond van ras in het bijzonder.' Weliswaar is in de memorie van toelichting opgenomen dat het zinsdeel 'in het bijzonder' is toegevoegd omdat het gelijkheidsbeginsel niet alleen ziet op de non-discriminatiegrond ras, maar de wetstekst op zichzelf kan mogelijk een andere indruk wekken.

Tenslotte is de plaatsing in hoofdstuk 3 Awb en de directe verwijzing naar het begrip 'besluit' in de uitvoering problematisch. In art. 1:3 wordt besluit gedefinieerd als een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Tegen een besluit of de weigering een besluit te nemen kan bezwaar en beroep worden ingesteld.

Een selectiebeslissing door een agent op straat om iemand te controleren valt daar niet onder en voorbereidingshandelingen van een besluit door bijvoorbeeld algoritmen evenmin. Het is daarmee niet duidelijk welke rechtsbescherming een burger aan dit nieuwe artikel kan ontlenen, nog afgezien van het feit dat het lastig blijft om te bewijzen dat er sprake is van discriminatie. Zeker als het gaat om het voor buitenstaanders ondoorzichtige gebruik van algoritmen met niet-kenbare variabelen bij het nemen van besluiten door de overheid.

Als niet bedoeld is de uitvoering te koppelen aan bezwaar en beroep, is niet duidelijk hoe overtreding van dit artikel dan ingeroepen kan en getoetst moet worden.

Het blijft de vraag in hoeverre het voorgestelde artikel daadwerkelijk kan bijdragen aan het terugdringen van discriminatie door bestuursorganen.

Conclusie

Bij de uitvoering van de politietaak is het maken van onderscheid op de enkele basis van iemands persoonskenmerken zoals geslacht, geloof, herkomst, huidskleur, seksuele geaardheid of ras ongewenst en ongeoorloofd. Dit is al vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet, de Awgb en verschillende verdragsrechtelijke bepalingen met rechtstreekse werking. Het verbod daarnaast ook in het Wetboek van Strafvordering en de Algemene wet bestuursrecht opnemen heeft juridisch en praktisch geen meerwaarde, en zal door de voorgestelde wijze van formuleren in de praktijk tot onduidelijkheid leiden.

Met vriendelijke groet,

