



## ***Inbreng Amnesty International Nederland bij internetconsultatie wetsvoorstel “Vastleggen algeheel verbod etnisch profileren”***

23 januari 2024

### ***1 – Introductie***

In de afgelopen jaren hebben de schandalen vanwege discriminerende risicoprofilering door overheidsorganisaties zich opgestapeld. Etnisch profileren is een overheidsbreed en structureel probleem dat vraagt om een structurele aanpak.<sup>1</sup>

In februari 2023 heeft het gerechtshof Den Haag in de rechtszaak van Amnesty en anderen tegen de Nederlandse staat over etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee (KMar) geoordeeld dat ras of etniciteit geen enkele rol mag spelen in beslissingen van de KMar om mensen te controleren aan de grens.<sup>2</sup> Het kabinet heeft deze uitspraak echter niet aangegrepen om overheidsbreed af te dwingen dat ras en etniciteit nooit een rol spelen in selectiebeslissingen voor controles.<sup>3</sup>

Mede omdat het kabinet nalaat om een eenduidige norm te stellen voor het gebruik van ras en etniciteit in risicoprofilering, stagneert de aanpak van etnisch profileren. Het onderhavige wetsvoorstel heeft als doel om de kern van de uitspraak van het gerechtshof wettelijk vast te leggen. Dit om te voorkomen dat instanties ondanks de uitspraak, ruimte blijven zoeken om etnisch te profileren. Onderzoek door Amnesty laat zien dat dit nog steeds het geval is.<sup>4</sup> Daarnaast laat de praktijk zien dat instanties, in de zoektocht naar potentiële normovertreding, onschuldige mensen niet alleen profileren op ras en etniciteit, maar regelmatig ook op andere kenmerken die hieraan relateren. Dit geldt bijvoorbeeld voor instanties die nationaliteit<sup>5</sup> als criterium in risicoprofielen gebruiken. (zie sectie 2.4)

Nu het doel van de wet is om etnisch profileren te verbieden, ligt het voor de hand om daarom, onder meer, expliciet *elk gebruik van kenmerken zoals ras, huidskleur, etniciteit, etnische en nationale afkomst, religie, nationaliteit en andere afkomstgerelateerde gegevens in selectiebeslissingen en risicoprofilering, ook niet in combinatie met andere kenmerken*, te verbieden. (zie sectie 2.3)

De rechtszaak van Amnesty c.s ging over het gebruik van ras en etniciteit in risicoprofielen en hoe deze getoetst moet worden aan artikel 1, Twaalfde Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).<sup>6</sup> Onderzoek van onder anderen Amnesty wijst uit dat bij

<sup>1</sup> Amnesty International, “Etnisch Profileren Is Een Overheidsbreed Probleem,” 2024,

<https://www.amnesty.nl/actueel/het-kabinet-moet-burgers-beschermen-tegen-etnisch-profileren>

<sup>2</sup> Koninklijke Marechaussee mag bij controles op verblijfstatus geen gebruik maken van ras als selectiekenmerk, ECLI:NL:GHDHA:2023:173, Gerechtshof Den Haag, 200.304.295 (February 14, 2023).

<sup>3</sup> Het kabinet stelde in reactie op de KMar-uitspraak ten onrechte dat er situaties kunnen bestaan waarin het gebruik van ras of nationaliteit als selectiecriteria wel zou zijn toegestaan. Ook stelde het kabinet ten onrechte dat deze uitspraak niet direct handelingen van andere overheidsorganisaties raakt. Terwijl het discriminatieverbod zoals het hof dat heeft toegepast, geldt voor alle overheidsorganisaties. Naar aanleiding van deze kabinetsreactie stuurden Amnesty, Controle Alt Delete en RADAR in februari 2024 een brief aan het kabinet. Daarop liet het kabinet weten bij haar eerdere standpunt te blijven.

<sup>4</sup> Amnesty International, “Etnisch Profileren Is Een Overheidsbreed Probleem,” 2024.

<sup>5</sup> Buitenlandse Zaken gaat willens en wetens door met discrimineren, 02 Mei 2024,

<https://www.amnesty.nl/actueel/buitenlandse-zaken-gaat-door-met-etnisch-profileren>

<sup>6</sup> Art. 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM bepaalt dat niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op met name een van de volgende gronden: geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

risicoprofilering door de overheid ook sprake is van discriminatie op andere gronden, waaronder op grond van economische en sociale situatie (sociaaleconomische status).<sup>7</sup> Onderscheid op grond van sociaaleconomische status wordt volgens art. 1 Twaalfde Protocol EVRM als verdacht aangemerkt, en dient op dezelfde wijze te worden getoetst als onderscheid op grond van ras. Ook hiervoor geldt dat er voor direct onderscheid geen objectieve en redelijke rechtvaardiging kán bestaan. Hoewel dit geen onderdeel was van de rechtszaak die ter grondslag ligt aan dit wetsvoorstel, is het verbieden van sociaaleconomische status als kenmerk in risicoprofilering van urgent belang.

De Tweede Kamer heeft met name naar aanleiding van het Toeslagenschandaal, op meerdere momenten en met wisselend resultaat haar verantwoordelijkheid genomen door enkele maatregelen tegen etnisch profileren te nemen.<sup>8</sup> Het onderhavige wetsvoorstel is daarvan een voorbeeld. Amnesty onderschrijft het belang dat volksvertegenwoordigers zich inzetten voor het aanpakken van etnisch profileren.

Hierna volgen artikelsgewijs enkele opmerkingen en suggesties bij het wetsvoorstel.

---

<sup>7</sup> Amnesty International, "Roekeloze Risicoprofilering: Studenten in Nederland Geschaad Door Discriminerende Fraudeaanpak," 2024, [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2024/11/Amnesty-2024-rapport-Roekeloze-  
risicoprofilering-DUO.pdf?x99298](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2024/11/Amnesty-2024-rapport-Roekeloze-risicoprofilering-DUO.pdf?x99298).

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld verschillende moties die het kabinet oproepen tot een verbod op etniciteit en nationaliteit als indicator in risicoprofielen, en geen meerderheid haalden. In 2021 en 2022 werd door Tweede Kamerleden driemaal een motie van deze strekking opgesteld. Eenmaal werd de motie met 80 stemmen tegen verworpen (motie Azarkan, Kamerstukken II, 2020-2021, 35510, nr. 66; Tweemaal werd de motie aangehouden en verviel deze in verband met het verstrijken van de termijn (motie Simons/Van Baarle, Kamerstukken II 2021/22, 30950, nr. 299; motie Bouchallikh c.s., Kamerstukken II, 2022-2023, 36200-VII-73). Een motie om om een dergelijk verbod te onderzoeken werd wel aangenomen (Kamerstukken II, 2021-2022, 30950, nr. 299). Dit onderzoek is belegd bij de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.

## 2- Voorgestelde tekst voor wijziging van het Wetboek van Strafvordering

(Voorgesteld) ARTIKEL II  
Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd

Er wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 143 Bij de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek wordt geen onderscheid gemaakt, geheel dan wel gedeeltelijk, direct dan wel indirect, op grond van ras in het bijzonder.

### 2.1- Reactie Amnesty

Etnisch profileren is een voorbeeld van risicoprofilering<sup>9,10</sup> op grond van ras en daarmee nauw verwante identiteitskenmerken dat Amnesty als volgt omschrijft:

*“Etnisch profileren is een ernstige vorm van rassendiscriminatie. De risico's op etnisch profileren doen zich vooral voor wanneer overheidsorganisaties burgers controleren of onderzoeken in een zoektocht naar potentiële normovertreders. Het gaat dan om controles van burgers zonder dat er concrete, geïndividualiseerde aanwijzingen zijn dat zij een wet of regel overtreden. Wanneer burgers mede op grond van hun ras, huidskleur, etniciteit, nationaliteit, religie of andere afkomstgerelateerde kenmerken worden geselecteerd voor een controle of in de gaten worden gehouden, is sprake van etnisch profileren. Daarvan kan ook sprake zijn wanneer ogenschijnlijk neutrale werkwijzen of ogenschijnlijk neutrale kenmerken in selectiebeslissingen mensen met bepaalde etnische of religieuze kenmerken bijzonder benadelen.”<sup>11</sup>*

Kenmerkend voor risicoprofilering en dus ook voor etnisch profileren is dat dit door overheidsorganisaties of uitvoeringsorganisaties proactief wordt ingezet, dus zonder concrete, geïndividualiseerde verdenking van normovertreding jegens een persoon. Dit is tegenstellig tot het opstellen of handelen op basis van een verdachtesignalement, waarbij wél sprake is van een concrete, geïndividualiseerde verdenking.

Amnesty vraagt zich af in hoeverre Artikel II in dit wetsvoorstel relevant is, want in het kader van strafrechtelijke handhaving is er wél sprake is van een concrete, geïndividualiseerde verdenking van normovertreding jegens een persoon, en wordt een verdachtesignalement gebruikt en geen risicoprofilering. Huidskleur, etniciteit en nationaliteit kunnen een kenmerk zijn in een geïndividualiseerd verdachtesignalement dat door de autoriteiten wordt opgesteld en verspreid naar aanleiding van een concreet strafbaar feit om een specifieke persoon of groep personen op te sporen, mits het verdachtesignalement verder concreet genoeg is en slechts beperkte tijd wordt verspreid.<sup>12</sup> De risicoprofilering en daaropvolgende controles vinden

<sup>9</sup> Onder 'risicoprofilering' verstaat Amnesty de inschatting, evaluatie of berekening van de kans op normovertreding van mensen of groepen (soms wordt gesproken van 'voorspellen' of 'risicotaxatie'). Het kan gaan om min of meer bewuste selectiebeslissingen van individuele ambtenaren of om min of meer gestructureerde of vastgelegde vormen van selectie, al dan niet ondersteund door ((semi-)geautomatiseerde) algoritmen. Vervolgens wordt op basis van deze inschatting een selectiebeslissing genomen, bijvoorbeeld over (extra) controle of handhaving, het inzetten van een aanpak of interventie, of het bepalen van de reactie op de normovertreding.

<sup>10</sup> De overheid hanteert de volgende omschrijving van profilering: Elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen. Het gaat om een verwerking door een individu met gebruikmaking van diens persoonsgegevens in te delen in een categorie (profiel), vaak in verband met aan dat profiel toegedichte risico's. Bron: <https://minbzk.github.io/Algoritmekader/overhetalgoritmekader/definities/>

<sup>11</sup> Amnesty International, “Etnisch Profileren Is Een Overheidsbreed Probleem,” 2024, <https://www.amnesty.nl/actueel/het-kabinet-moet-burgers-beschermen-tegen-etnisch-profileren>

<sup>12</sup> European Commission against Racism and Intolerance, “ECRI, General Policy Recommendation 11, on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing,” 2007, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf>.

hoofdzakelijk plaats op basis van allerlei controle en toezichthoudende bevoegdheden<sup>13</sup> en niet in het kader van strafrechtelijke opsporing.

Amnesty adviseert om Artikel II uit dit wetsvoorstel te heroverwegen.

## 2.2 – Voorgestelde tekst voor een wijziging van de Algemene Wet Bestuursrecht

(Voorgesteld) ARTIKEL I

*De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:*

*Na artikel 3.4 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:*

*Art. 3.4a*

- 1. Het bestuursorgaan draagt bij de uitoefening van zijn taak zorg voor gelijke behandeling van gelijke gevallen.*
- 2. Het bestuursorgaan neemt bij de voorbereiding van besluiten en bij de handhaving geen selectiebeslissingen waarbij, geheel dan wel gedeeltelijk, direct dan wel indirect onderscheid wordt gemaakt op grond van ras in het bijzonder.*

## 2.3 – Reactie Amnesty

- 1. Het bestuursorgaan draagt bij de uitoefening van zijn taak zorg voor gelijke behandeling van gelijke gevallen.*

Op grond van het internationaal recht is de staat verplicht om het recht op non-discriminatie niet alleen te respecteren, maar ook te beschermen en realiseren.<sup>14</sup> Dat omvat zowel positieve als negatieve verplichtingen en gaat (veel) verder dan het gelijk behandelen van gelijke gevallen. Het discriminatieverbod vereist dat de staat maatregelen neemt die ervoor zorgen dat wet- en regelgeving, circulaire, richtlijnen of beleid discriminatie niet toestaan of tot gevolg hebben.<sup>15</sup> Ook bij de werkwijze van alle openbare instellingen en ambtenaren bij het uitvoeren van wetgeving, het verlenen van diensten of het vervullen van overige functies mag geen sprake zijn van discriminatie.

In februari 2024 veroordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) Zwitserland voor het etnisch profileren van Mohamed Wa Baile die door de politie aan een ID-controle werd onderworpen.<sup>16</sup> Het EHRM gaat in zijn oordeel in op de positieve verplichting van staten om maatregelen te nemen om etnisch profileren te voorkomen. Het hof benadrukt dat politieagenten 'niet in het duister mogen tasten' bij de uitvoering van hun taken en dat de staat daarom 'duidelijke wettelijk en administratieve kaders met beperkende voorwaarden moeten vaststellen'.<sup>17</sup> Met verwijzing naar de positieve verplichting om maatregelen te nemen, stelt het

<sup>13</sup> Zie Hoofdstuk 4: "Strikte regels voor controles: uitgangspunten", p. 47, in: Amnesty International, "Etnisch Profileren Is Een Overheidsbreed Probleem," 2024, <https://www.amnesty.nl/actueel/het-kabinet-moet-burgers-beschermen-tegen-etnisch-profileren>

<sup>14</sup> Zie p. 31-52, Amnesty International, "Europe: Dealing with Difference: A Framework to Combat Discrimination in Europe," 2009.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> EHRM, 2 februari 2024, nrs. 43868/18 en 25883/212024 (Wa Baile t. Zwitserland); zie ook Amnesty, Switzerland: Mohamed Wa Baile Wins Ethnic Profiling Case as the European Court of Human Rights Unanimously Condemns Racial Discrimination, 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur43/7774/2024/en/>; K. de Vries, The ECtHR advances the battle against racial profiling in Wa Baile c. Suisse, Verfassungsblog, 6 maart 2024.

<sup>17</sup> 302 EHRM, 2 februari 2024, nrs. 43868/18 en 25883/212024 (Wa Baile t. Zwitserland), par. 126. Vertaling Amnesty: 'Les policiers ne doivent pas être dans le flou lorsqu'ils exercent leurs fonctions : un cadre juridique et administratif doit définir les conditions limitées dans lesquelles les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force et faire usage d'armes à feu, compte tenu des normes internationales élaborées en la matière.'

EHRM dat het ontbreken van een adequaat wettelijk en administratief kader kan leiden tot discriminerende identiteitscontroles.<sup>18</sup> Daarnaast wijst het EHRM op de aanbeveling van het ECRI om de standaard van een redelijk vermoeden van schuld te introduceren.<sup>19</sup> Positieve maatregelen worden in Nederland ook wel aangeduid als voorzorgsmaatregelen.

Amnesty adviseert daarom om het tweede gedeelte van art. 3.4a, eerste lid aan te vullen met “*garandeert, onder meer door het nemen van positieve of voorzorgsmaatregelen dat er geen sprake is van discriminatie en dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden*”.

*2. Het bestuursorgaan neemt **bij de voorbereiding van besluiten en bij de handhaving geen selectiebeslissingen** waarbij, geheel dan wel gedeeltelijk, direct dan wel indirect onderscheid wordt gemaakt op grond van ras in het bijzonder.*

Overheidsorganisaties baseren zich bij hun beslissingen over wie zij wel en wie niet controleren (selectiebeslissingen) steeds vaker op risicoprofilering of risico-inschattingen, al dan niet met behulp van algoritmen. Het tweede lid van het voorgestelde nieuw artikel 3.4a zou zich volgens Amnesty niet alleen moeten richten op de voorbereiding van besluiten maar op *al het handelen van het bestuursorgaan bij de uitoefening van toezicht en controles - inclusief risicoprofilering*, dan wel inschatting, evaluatie of berekening van de kans op normovertreding van mensen of groepen (soms wordt gesproken van ‘voorspellen’ of ‘risicotaxatie’). Waarbij dat kan gaan om min of meer bewuste selectiebeslissingen van individuele ambtenaren of om min of meer gestructureerde of vastgelegde vormen van selectie, al dan niet ondersteund door ((semi-)geautomatiseerde) algoritmen. Immers, niet alle proactieve controles gebaseerd op risicoprofilering worden door bestuursorganen, noch door toezichthouders, aangemerkt als besluiten in bestuursrechtelijke zin.<sup>20</sup> Zonder in te gaan op te discussie of dit wel het geval zou moeten zijn, wil Amnesty benadrukken dat dergelijke risicoprofilering wél aanmerkelijke effecten kan hebben op de mensenrechten van burgers, in het bijzonder het recht op non-discriminatie.

Amnesty adviseert daarom om “bij de voorbereidingen van besluiten en bij de handhaving geen selectiebeslissingen” te vervangen door “*bij al zijn handelen, inclusief risicoprofilering, bij het uitoefenen van toezicht, controles en eventuele handhaving*” of een zin met vergelijkbare strekking.

*2. Het bestuursorgaan neemt bij de voorbereiding van besluiten en bij de handhaving **geen selectiebeslissingen waarbij, geheel dan wel gedeeltelijk, direct dan wel indirect onderscheid wordt gemaakt op grond van ras in het bijzonder.***

Deze passage uit art. 3.4a, tweede lid, herhaalt een bestaande wettelijke verplichting en introduceert de term “onderscheid” in het wetsvoorstel en is daarmee, volgens Amnesty verwarrend. Direct en indirect onderscheid op grond van ras bij selectiebeslissingen, al dan niet gebaseerd op ((semi-)geautomatiseerde) risicoprofilering, is al verboden. Om te voorkomen dat dit desondanks gebeurt, stelt Amnesty voor om dit wetsvoorstel te laten gaan over het expliciet verbieden van *elk gebruik van kenmerken zoals ras, huidskleur, etniciteit, etnische en nationale afkomst, religie, nationaliteit (zie hierover alinea 2.3) een andere afkomstgerelateerde gegevens in selectiebeslissingen en risicoprofilering, ook in combinatie met andere kenmerken*. Hiervoor

<sup>18</sup> Ibidem, par. 130.

<sup>19</sup> Ibidem, par. 129.

<sup>20</sup> Autoriteit Persoonsgegevens, “Advies Artikel 22 AVG En Geautomatiseerde Selectie-Instrumenten,” 2024.

staat volgens vaste jurisprudentie van het EHRM vast dat er geen objectieve en redelijke rechtvaardiging kán bestaan.<sup>21</sup>

Amnesty adviseert daarom om “geen selectiebeslissingen waarbij, geheel dan wel gedeeltelijk, direct dan wel indirect onderscheid wordt gemaakt op grond van ras in het bijzonder” te vervangen door “bij selectiebeslissingen en risicoprofilering is het gebruik van kenmerken zoals ras, huidskleur, etniciteit, etnische en nationale afkomst, religie, nationaliteit en andere afkomstgerelateerde gegevens, verboden”, of een zin met vergelijkbare strekking.

## 2.4 – Nationaliteit

Om etnisch profileren effectief aan te pakken, moeten de normuitleg en maatregelen aansluiten bij de manier waarop overheidsorganisaties in hun werkwijze afkomstgerelateerde gegevens gebruiken in selectiebeslissing en risicoprofilering voor controles. Amnesty constateert dat er in de praktijk met name veel onduidelijkheid bestaat over het gebruik van nationaliteit (waaronder ook tweede of dubbele nationaliteit, niet-Nederlandschap of een groep van nationaliteiten) en buitenlands kenteken.<sup>22</sup> In de context van selectiebeslissingen en risicoprofilering ten behoeve van criminaliteits- en fraudebestrijding zal het onderscheid op grond van zulke kenmerken op dezelfde wijze getoetst moeten worden als het onderscheid op grond van ras, wat in de praktijk betekent dat er geen ruimte voor het gebruik van deze kenmerken bestaat.

Voor het juridische begrip ‘ras’ bestaat geen vaste definitie.<sup>23</sup> Uit artikel 1 lid 1 van het VN-verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie (IVUR) volgt dat ras een juridische verzamelterm is voor ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming. De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) spreekt in haar aanbeveling over het tegengaan van rassendiscriminatie over ‘gronden zoals ras, huidskleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afstamming’.<sup>24</sup> Het begrip ras omvat dus begrippen die op zichzelf niet objectief te definiëren zijn. Het begrip ‘nationaliteit’ heeft in juridische zin wél een strikte betekenis: het gaat over staatsburgerschap, de juridische band tussen de staat en (een deel van) haar inwoners.<sup>25</sup> Nationaliteit is wezenlijk anders dan nationale afkomst, wat onder het bredere begrip ras valt.<sup>26</sup>

Gegevens over nationaliteit in de zin van staatsburgerschap kunnen relevant zijn in het toekenningsproces voor wettelijke regelingen, bijvoorbeeld om te controleren of iemand voldoet aan de eisen voor een uitkering of een visum. Maar zodra iemands nationaliteit wordt gebruikt als risicocriterium in de context van wetshandhaving, verwijst het niet langer naar staatsburgerschap.<sup>27</sup> Overheidsorganisaties onderkennen onvoldoende dat, in de context risicoprofilering, dan wel inschatting, evaluatie of berekening van de kans op normovertreding van mensen of groepen, het gebruik van nationaliteit als kenmerk in selectiebeslissingen en (geautomatiseerde) risicoprofilering feitelijk gaat om identificatie van een groep mensen waarvan verondersteld wordt dat zij bepaalde kenmerken, afgeleid uit de informatie over nationaliteit, delen. De gegevens over iemands nationaliteit worden in de context van risicoprofilering immers gebruikt om aan personen met een bepaalde (vermeende)

<sup>21</sup> Koninklijke Marechaussee mag bij controles op verblijfstatus geen gebruik maken van ras als selectiekenmerk, ECLI:NL:GHDHA:2023:173, Gerechtshof Den Haag, 200.304.295.

<sup>22</sup> Amnesty International, “Etnisch Profileren Is Een Overheidsbreed Probleem.”

<sup>23</sup> “Handboek over het Europese non-discriminatierecht. Editie 2018,” European Union Agency for Fundamental Rights, October 7, 2020, <https://fra.europa.eu/nl/publication/2020/handboek-over-het-europese-non-discriminatierecht-editie-2018>

<sup>24</sup> ECRI, “ECRI General Policy Recommendation No. 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, Adopted on 13 December 2002 and Revised on 7 December 2017,” 2002.

<sup>25</sup> Europees Verdrag inzake nationaliteit, art. 2(a).

<sup>26</sup> “Handboek over het Europese non-discriminatierecht. Editie 2018.”

<sup>27</sup> Zie ook: College voor de Rechten van de Mens, ‘Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen’, 2022, noot 100: ‘Waar nationaliteit gebruikt wordt in de sfeer van toezicht als ware het voorspellend voor bepaald gedrag is geen sprake van gebruik van nationaliteit ‘in staatkundige zin’.’

gemeenschappelijke groepsidentiteit een verhoogd risico op normovertreding toe te dichten.

Bij risicoprofilering ten behoeve van fraude en criminaliteitsbestrijding of bij controles gericht op het identificeren van een potentiële normovertreding gaat het nooit om het staatsburgerschap van personen, maar om vermeende of gebleken statistische samenhang tussen iemands afkomst en een normovertreding. Het feitelijke onderscheid ziet dus niet op een onderscheid van personen vanwege hun staatkundige nationaliteit (staatsburgerschap), maar op onderscheid op grond van ras, afgeleid uit de informatie over nationaliteit.

Amnesty adviseert om bovenstaande noties over het discriminerend gebruik van nationaliteit als criterium in een risicoprofiel te verwerken in de artikelen van het wetsvoorstel en dit verder toe te lichten in bij het wetsvoorstel behorende documenten.

### **3- Slot**

Etnisch profileren is een ernstige vorm van rassendiscriminatie en is in strijd met de mensenrechten. Het wordt door mensen als vernederend en stigmatiserend ervaren en draagt bij aan negatieve beeldvorming over bepaalde groepen burgers. Discriminatie door de overheid tast het vertrouwen van burgers in de overheid aan en het schaadt de legitimiteit van de Nederlandse overheid. De veronderstelde effectiviteit van etnisch profileren is bovendien onbewezen.

Er is geen ruimte voor ras als kenmerk in selectiebeslissingen of risicoprofielen voor controle van personen tegen wie geen concrete aanwijzing voor wetsovertreding is. Er is ook maar zeer beperkt ruimte voor selectiebeslissingen en risicoprofielen die personen met een bepaalde afkomst op indirecte wijze benadelen (indirecte discriminatie).

Internationale mensenrechtenorganen zoals het VN-Comité voor uitbanning van rassendiscriminatie (CERD) de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) hebben herhaaldelijk hun zorgen uitgesproken over etnisch profileren in Nederland en doen concrete aanbevelingen aan Nederland voor maatregelen om etnisch profileren uit te bannen. De Nederlandse regering geeft echter nauwelijks opvolging aan de aanbevelingen van deze organen.

Amnesty hoopt dat dit wetsvoorstel en de parlementaire en maatschappelijke discussie naar aanleiding van dit wetsvoorstel, bijdraagt aan een effectieve aanpak van etnisch profileren en andere vormen van discriminerende risicoprofilering. Het bestrijden van etnisch profileren vraagt echter om meer verregaande maatregelen en structurele maatregelen.