

# OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal  
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Directie Wetgeving  
Postbus 20301  
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
T +31 88 699 11 00  
www.om.nl

Datum 11 maart 2025  
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing  
Ons kenmerk PaG/KOAT/19877  
Uw kenmerk 6126505  
Onderwerp Advies inzake initiatiefwetsvoorstel tegen etnisch profileren

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte (...),

Bij brief van 30 januari 2025 heeft u, mede op verzoek van de initiatiefnemers, namens de staatssecretaris van Rechtsbescherming het College van procureurs-generaal (hierna: College) verzocht te adviseren 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. Voor het College is met name relevant dat wordt voorgesteld een bepaling aan het Wetboek van Strafvordering toe te voegen waarin staat: "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" (het voorgestelde artikel 143 Sv).

Discriminatie is onacceptabel. Artikel 1 Grondwet verbiedt discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of welke grond dan ook. Ook uit artikel 6 i.c.m. 14 EVRM, artikel 1 van het Twaalfde protocol van het EVRM, artikel 21 EU-grondrechtenhandvest en artikel 26 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten volgt dit verbod op discriminatie. Het College acht het evident dat het openbaar ministerie bij de uitoefening van de taak om de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven deze grondwettelijke, mensenrechtelijke en unierechtelijke verplichting eerbiedigt. Ook de opsporingsdiensten die onder het gezag van de officier van justitie strafbare feiten opsporen mogen bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek niet discrimineren.

Op basis van de toelichting bij het wetsvoorstel is het voor het College niet duidelijk of en, zo ja, op welke wijze de voorgestelde nieuwe bepaling van artikel 143 Sv iets toevoegt aan de reeds bestaande discriminatieverboden. De reeds aangehaalde bepalingen bevatten verplichtingen die rechtstreeks van toepassing zijn op het handelen van het openbaar ministerie en de opsporingsdiensten. Het risico op dan wel de constatering van discriminatie door opsporingsambtenaren bij de opsporing van strafbare feiten kan door de officier van justitie worden meegenomen bij de beslissingen over de opsporing en afdoening van strafbare feiten. De strafrechter kan discriminatie tijdens de opsporing en vervolging betrekken bij berechting van het ten laste gelegde strafbare feit. Geconstateerde discriminatie kan de rechter aanmerken als een vormverzuim en daaraan kan hij consequenties verbinden. Een verplichting voor de rechter om het openbaar ministerie niet-ontvankelijk te verklaren in de vervolging bestaat daarbij overigens niet, en zal gezien de uitleg die de Hoge Raad aan artikel 359a Sv geeft ook niet zonder meer in de rede liggen. Burgers hebben bovendien het recht om te klagen bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM) over de schending van artikel 6 i.c.m. 14 EVRM bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarbij wijst het College erop dat de uitleg van onder meer artikel 6 i.c.m. 14 EVRM door het EHRM en door de Nederlandse rechter ook behoren tot de bronnen van het recht. Het is daarvoor niet noodzakelijk om de uitspraken van rechters te codificeren. Het College verzoekt de initiatiefnemers om nader toe te lichten wat in aanvulling op de codificatie van de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 14 februari 2023 nog meer wordt beoogd.

In vergelijking met de aangehaalde bepalingen waarin het verbod op discriminatie is geregeld, roept de formulering van het voorgestelde artikel 143 Sv verder vragen op. De bepaling heeft consequenties die mogelijk niet zijn voorzien door de initiatiefnemers. Het College legt onderstaande vragen en knelpunten voor aan de initiatiefnemers en aan de staatssecretaris, en verzoekt de initiatiefnemers hierop te reageren.

In de eerste plaats staat de bedoeling van initiatiefnemers met het wetsvoorstel, zoals die blijkt uit de toelichting, op gespannen voet met de tekst van het voorgestelde artikel 143 Sv. De opsporingshandelingen die de initiatiefnemers lijken te willen reguleren hebben betrekking op de situaties waarin er nog geen concrete verdachte in beeld is. In dat kader merkt het College op dat de in de toelichting benoemde 'preventieve controle' binnen de strafrechtswetenschap niet

als opsporingsonderzoek wordt aangemerkt.<sup>1</sup> Dit is een bestuursrechtelijk instrument waar het voorgestelde artikel 143 Sv geen betrekking op gaat hebben. Ook niet als in het kader van deze controle er strafbare feiten worden vastgesteld. Mogelijk ligt dit anders voor wat in de literatuur wel bekend staat als 'repressieve controle'. Te denken valt aan de aanwezigheid van opsporingsambtenaren op straat waarbij zij onder meer oog hebben voor indicaties dat er strafbare feiten worden gepleegd of meer specifiek aan alcoholverkeerscontroles. In die gevallen is het denkbaar dat opsporingsambtenaren selectiebeslissingen moeten nemen over waar de opsporingscapaciteit op wordt ingezet. In deze situaties willen de initiatiefnemers onderscheid op basis van 'ras' uitdrukkelijk verbieden. De beoogde situaties omvatten echter slechts een gering deel van alle opsporingsonderzoeken.

De formulering van artikel 143 Sv heeft een veel breder bereik dan alleen de situaties van 'repressieve controle'. Artikel 143 Sv ziet op het 'uitoefenen van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek'. Veelal is er wel een concrete aanleiding voor een opsporingsonderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van een aangifte. Mogelijk worden bij die aangifte door de aangever 'etnische kenmerken' benoemd of zijn die kenmerken zichtbaar op camerabeelden. Het ligt in de rede dat deze kenmerken worden betrokken bij de opsporing, ook – of juist – als er nog geen concrete verdachte in beeld is. De initiatiefnemers vinden dit gezien de toelichting ook. Expliciet wordt overwogen dat het wetsvoorstel niet is bedoeld voor beslissingen in situaties "waarin etnische persoonskenmerken onderdeel uitmaken van een signalement van een specifieke verdachte". Het College acht het onwenselijk dat de voorgestelde wettelijke bepaling een veel bredere strekking heeft dan blijktens de toelichting de bedoeling is.

Het College voorziet dat bij een ongewijzigde formulering er discussie gaat ontstaan over de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek in situaties waarin het onderzoek gerechtvaardigd en gelegitimeerd is gericht op het achterhalen van herkomst en etnische kenmerken. Een voorbeeld daarvan is het uitvoeren van een DNA-onderzoek gericht op het vaststellen van uiterlijk waarneembare persoonskenmerken (artikel 151d Sv), waaronder herkomst en etnische kenmerken. Dit onderzoek kan bijdragen aan het afbakenen van mogelijke verdachten. Vervolgens kunnen de uitkomsten worden gebruikt om bij te dragen aan een proportionele inzet van opsporingsbevoegdheden, bijvoorbeeld bij de toepassing van DNA-verwantschapsonderzoek (artikel 151da Sv). Zo bleek uit DNA-onderzoek in de

---

<sup>1</sup> Zie G.J.M. Corstens/M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 307; B.F. Keulen & G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 293

zaak-Vaatstra dat de verdachte vermoedelijk van Nederlandse afkomst was waardoor een regionaal verwantschapsonderzoek een zinnige optie was. In de zaak-Van Doorn kon het verwantschapsonderzoek worden gericht op bewoners met Turkse achtergrond, waardoor het aantal opgeroepen mannen kon worden beperkt.<sup>2</sup>

Een ander voorzienbaar discussiepunt is in welke mate bij de selectie van de inzet van opsporingsmiddelen het gerechtvaardigd is dat rekening wordt gehouden met nationaliteit en staatsburgerschap. De initiatiefnemers herhalen in de toelichting de definitie van 'ras' zoals die wordt gegeven in artikel 1 lid 1 Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR). Uit artikel 1 lid 3 IVUR volgt echter ook dat er wel degelijk onderscheid mag worden gemaakt op basis van nationaliteit of staatsburgerschap, zolang dit geen discriminatie inhoudt ten aanzien van een bepaalde nationaliteit. Zo is een indicatie van mobiel banditisme dat verdachten geen aantoonbare vaste of duurzame woon- of verblijfplaats in Nederland hebben.<sup>3</sup> Het past bij een redelijke, proportionele inzet van beschikbare capaciteit dat met deze indicatie rekening wordt gehouden bij de opsporing van strafbare feiten die kunnen worden aangemerkt als mobiel banditisme, met dien verstande dat het enkele gegeven dat een persoon over een bepaalde nationaliteit beschikt geen rechtvaardiging kan zijn voor de inzet van opsporingsmiddelen tegen die persoon.

Tot slot rijst de vraag waarom de initiatiefnemers ervoor hebben gekozen het verbod te richten op het maken van onderscheid 'op grond van ras in het bijzonder'. De frase 'in het bijzonder' creëert, anders dan de initiatiefnemers beogen, eerder verwarring dan meer duidelijkheid. De initiatiefnemers overwegen dat het maken van onderscheid op basis van andere – naar moet worden aangenomen in de discriminatieverboden genoemde – gronden verboden blijft. Waarom 'ras' daarbij eruit wordt gelicht, wordt echter niet duidelijk. Daar komt bij dat de grenzen tussen onder meer 'ras' en 'godsdienst/levensovertuiging' niet eenduidig zijn. In hoeverre verschilt het maken van een onderscheid op basis van uiterlijke kenmerken die wijzen op bijvoorbeeld het aanhangen van een joodse of islamitische godsdienst van een onderscheid op basis van uiterlijke kenmerken die wijzen op iemands afkomst? Is dit onderscheid op basis van godsdienst of levensovertuiging minder verwerpelijk dan het onderscheid op basis van ras?

Vanwege de voorzienbaarheid van verweren naar aanleiding van de nieuwe bepaling en discussies over de uitleg daarvan, verwacht het College dat het

---

<sup>2</sup> Zie uitgebreider over deze zaken en het daarin verrichte verwantschapsonderzoek: H. Winter e.a., 'Evaluatie regeling DNA-verwantschapsonderzoek', WODC 2019.

<sup>3</sup> Richtlijn voor strafvordering mobiel banditisme (2019R010).

Datum 11 maart 2025  
Ons kenmerk PaG/KOAT/19877  
Pagina 5/5

wetsvoorstel in de huidige vorm in ieder geval in de eerste jaren na inwerkingtreding gaat leiden tot langere strafprocessen.

Hoogachtend,

M. Otte  
procureur-generaal