



Raad voor de
rechtspraak

De staatssecretaris Rechtsbescherming
mr. T.H.D. Struycken
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

www.rechtspraak.nl

datum 1 april 2025
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
onderwerp Advies initiatiefwetsvoorstel tegen etnisch profileren

Geachte heer Struycken,

Bij brief van 30 januari 2025, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het initiatiefwetsvoorstel tegen etnisch profileren (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel wijzigt de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), meer specifiek hoofdstuk 3 van de Algemene wet bestuursrecht. Gekozen is voor de codificatie van het gelijkheidsbeginsel. Daarnaast wijzigt het Wetsvoorstel het Wetboek van Strafvordering (hierna: WSV). Het in te voegen artikel luidt zo dat bij uitoefening van bevoegdheden in het kader van het opsporingsonderzoek geen onderscheid wordt gemaakt op grond van 'ras'. Daarbij gaat het om het codificeren van de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 14 februari 2023 over etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee (KMar). Verder wordt ingegaan op indirect onderscheid op grond van 'ras' (4.3.).

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 1 april 2025
pagina 2 van 4

ADVIES

De Raad heeft met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Awb en het WSV, in verband met het wettelijk vastleggen van het verbod op etnisch profileren.

Wijziging Algemene wet bestuursrecht

Algemeen

De Raad heeft vragen bij de effectiviteit van het Wetsvoorstel, waaronder in het bijzonder begrepen de juridische en normatieve toegevoegde waarde. De normen die door de indieners in de Awb beogen te worden neergelegd, gelden al via artikel 14 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), artikel 1 van het twaalfde protocol bij het EVRM, artikel 21 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (indien van toepassing), artikel 1 van de Grondwet en artikel 7 in combinatie met artikel 7a van de Algemene wet gelijke behandeling. Het voorgestelde artikel zal ook in lijn met deze bepalingen (moeten) worden gelezen.² In zoverre brengt het Wetsvoorstel geen wijziging in het recht. Door de al bestaande gelijkheidsbepalingen en discriminatieverboden waaraan de rechter kan en moet toetsen kunnen vraagtekens worden gesteld bij de toegevoegde waarde van het Wetsvoorstel voor de rechtsbescherming.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 3.4a van de Algemene wet bestuursrecht

De Raad wijst op onduidelijkheden bij de formulering van het voorstelde tweede lid van artikel 3.4a van de Awb en de (negatieve) gevolgen daarvan op de uitvoerbaarheid.

In dit verband wordt gewezen op de zinsnede ‘*op grond van ras in het bijzonder*’. In de Memorie van Toelichting (hierna: ‘MvT’) wordt uitgelegd dat het onderdeel ‘*in het bijzonder*’ is opgenomen om te voorkomen dat de bepaling zo wordt uitgelegd dat onderscheid op andere gronden wél toelaatbaar is. Daarnaast is ervan afgezien om naast ras andere gronden op te nemen, omdat er onvoldoende bekend is over profilering op basis van andere persoonskenmerken en met het opnemen van andere gronden sprake zou zijn van een afwijking en significante verbreding ten opzichte van de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 14 maart 2023,³ terwijl het voorstel juist tot doel heeft om die uitspraak te codificeren. In deze toelichting en de formulering van de bepaling lijkt een tegenstrijdigheid te zitten. Aan de ene kant wordt gezegd dat het maken van onderscheid op grond van andere gronden dan ras evengoed onder de bepaling valt, terwijl aan de andere kant wordt toegelicht dat over die andere gronden nog (te) weinig bekend is. Daardoor wekt het voorstel de indruk dat onderscheid op andere gronden dan ras toch als minder problematisch wordt gezien. De Raad adviseert aan de voorgaande aandacht te besteden in het Wetsvoorstel.

Het tweede lid is zo geformuleerd dat het een absoluut verbod betreft. Bij selectiebeslissingen mag geen direct dan wel indirect onderscheid worden gemaakt op welke grond dan ook, en in het bijzonder niet op grond van ras (zie ook de hierboven beschreven toelichting). Het is echter de vraag hoe zich dit verhoudt tot de hierboven in de onderdeel ‘Algemeen’ genoemde, bestaande bepalingen en de

² Zie ook p. 15 van de MvT.

³ [ECLI:NL:GHDHA:2023:173](https://ecli.nl/GHDHA:2023:173).



Raad voor de
rechtspraak

datum 1 april 2025
pagina 3 van 4

rechtspraak daarover. Vooral indirect onderscheid op een andere grond dan ras kan, wanneer het een legitiem doel dient en geschikt, noodzakelijk en proportioneel is in sommige gevallen wél gerechtvaardigd zijn. Daarnaast blijkt ook uit de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 14 maart 2023 dat wanneer selectiebeslissingen niet *exclusively or to a decisive extent* berusten op ras of etniciteit voor het gemaakte onderscheid in sommige gevallen een objectieve en redelijke rechtvaardiging zou kunnen bestaan, hoewel dan wel een strenge toets geldt. De Raad adviseert aan het bovenstaande aandacht te besteden in het Wetsvoorstel.

De term ‘selectiebeslissingen’ lijkt een essentieel onderdeel te zijn van de bepaling omdat juist bij die beslissingen geen onderscheid mag worden gemaakt. Het betreft geen apart in de Awb geregelde term. In het Wetsvoorstel is echter geen definitiebepaling opgenomen van de term ‘selectiebeslissingen’. Het is daardoor niet duidelijk welke beslissingen daaronder worden verstaan. De Raad adviseert om in de MvT in te gaan op wat onder ‘selectiebeslissingen’ moet worden verstaan en daarbij met name aan te geven of dit een besluit in de zin van de Awb betreft.

Tot slot merkt de Raad ten aanzien van de term ‘handhaving’ op dat onduidelijk is wat de reikwijdte hiervan is, hetgeen verwarring wekt. Ook hier adviseert de Raad een nadere verduidelijking in het Wetsvoorstel.

Overig

De voorgestelde bepaling wordt opgenomen in hoofdstuk 3 van de Awb dat algemene bepalingen over besluiten bevat. De schakelbepaling van artikel 3:1, tweede lid, van de Awb regelt dat het toepassingsbereik van bepalingen die zien op het nemen van besluiten een ruimer bereik hebben. Wetstechnisch lijkt het daarom niet logisch dat in het voorgestelde artikel 3:4a, eerste lid, wordt gesproken over de ‘uitoefening van zijn taak’. De Raad adviseert om te spreken van: ‘het bestuursorgaan draagt bij het nemen van een besluit ...’. Door de genoemde schakelbepaling zal het gelijkheidsbeginsel ook in acht moeten worden genomen bij feitelijke handelingen en privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals blijktens de MvT ook wordt beoogd.

Wijziging Wetboek van Strafvordering

De Raad is het met de opstellers van het Wetsvoorstel eens dat het van groot belang is om discriminatie op grond van ‘ras’ door de overheid tegen te gaan. Echter, zoals het Wetsvoorstel nu is geformuleerd, is onduidelijk hoe dit Wetsvoorstel zich verhoudt tot de bestaande regelgeving en jurisprudentie over het gelijkheidsbeginsel (met name artikel 359a van het Wetboek van Strafvordering en artikel 1 van de Grondwet). De Raad heeft ambtshalve kennisgenomen van het wetgevingsadvies⁴ van de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) over het Wetsvoorstel. De Raad sluit zich aan bij de bezwaren die door de NVvR in de paragrafen 3.3. en 3.4 van het advies worden geschetst.

⁴ [Wetgevingsadvies van de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR over het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Strafvordering, in verband met het wettelijk vastleggen van het verbod op etnisch profileren.](#)



Raad voor de
rechtspraak

datum 1 april 2025
pagina 4 van 4

De Raad sluit zich ook aan bij de conclusies in het advies van de NVvR. De noodzaak om de voorgestelde wijziging in deze vorm in het Wetboek van Strafvordering op te nemen is onvoldoende aangetoond. Daarbij komt dat het Wetsvoorstel naar verwachting zal leiden tot onduidelijkheid in de praktijk, nu niet duidelijk is of wordt beoogd een ‘nieuwe’ toetsingsgrond voor de strafrechter te realiseren of dat sprake van een bevestiging van een al bestaande norm.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel leidt naar verwachting van de Raad niet tot substantiële werklastgevolgen voor de Rechtspraak.”

CONCLUSIE

De Raad adviseert om het Wetsvoorstel in deze vorm niet door te voeren, nu de noodzaak om de voorgestelde wijzigingen in de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Strafvordering op te nemen onvoldoende is aangetoond.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgens op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak