

**Afdeling Nederland**

Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36

E info@amnesty.nl

I www.amnesty.nl

Onderwerp

Position paper Amnesty International t.b.v. rondetafelgesprek etnisch profileren 24 november 2021

Datum

17 november 2021

Geachte woordvoerders discriminatiebeleid,

Hoe etnisch profileren voelt, hoeft niemand me uit te leggen: ik ben in mijn leven meerdere malen etnisch geprofileerd. Ik heb daartegen gestreden als bestuurder, ik heb daartegen gestreden bij de Nationale Politie en nu werk ik als directeur mee in de strijd die Amnesty Nederland daar al jarenlang tegen voert. Al in 2013 publiceerde Amnesty al een onderzoek over het (bewust en onbewust) gebruik van etniciteit bij met name proactieve controles op grond van onder meer de Wegenverkeerswet¹. Amnesty's en andere onderzoeken² wijzen uit dat preventief politieoptreden leidt tot etnisch profileren. Etnisch profileren is schadelijk omdat het bijdraagt aan de stigmatisering van niet-witte burgers. Maatregelen tegen etnisch profileren zijn volstrekt ontoereikend, niet in den minste omdat het nog steeds toegestaan is om niet-witte Nederlandse burgers er vanwege hun huidskleur uit te pikken bij controles omdat ze mogelijk niet-Nederlands zouden zijn.

Etnisch profileren is een mensenrechtenschending

Etnisch profileren is een vorm van discriminatie en daarom in strijd met de mensenrechten. Wanneer wetshandhavers of uitvoeringsdiensten zonder objectieve en redelijke rechtvaardiging iemand controleren of aanhouden (mede) vanwege zijn huidskleur of herkomst is er sprake van etnisch profileren.

Het veiligheidsbeleid is in de afgelopen jaren meer en meer gericht op het preventief ingrijpen, op risicoselectie. Geautomatiseerde systemen voor risicoprofilering sturen steeds vaker selectiebeslissingen en wat ertoe leidt dat de ene burger wel en de andere niet, of niet zo streng of vaak wordt gecontroleerd. In plaats van ingrijpen achteraf op basis van het strafrecht, worden allerlei bestuursrechtelijke bevoegdheden daarvoor ingezet. Een redelijk vermoeden van schuld is daarvoor geen vereiste. Het gebruik van etniciteit en nationaliteit, of aanwijzingen daarvoor zoals een buitenlands kenteken in risicoprofilering onthult de veronderstelling van het risicoscoringsysteem dat mensen met bepaalde afkomst meer geneigd zouden zijn om fraude of strafbare feiten te plegen dan anderen. Het gebruik van etniciteit (of proxy's daarvoor zoals nationaliteit) als factor bij risicoprofilering voor wetshandavingsdoeleinden om te zoeken naar potentiële daders of verdachten van strafbare feiten of fraude, komt neer op ongelijke behandeling op grond van etniciteit.

Discriminatieverbod is een positieve verplichting

Het discriminatieverbod is alom bekend, maar dat dit ook een positieve verplichting³ voor de staat met zich meebrengt lijkt veel minder bekend en in de praktijk nauwelijks uitgewerkt. Burgers beschermen tegen discriminatie door wetshandhavers vraagt om een proactieve opstelling, waarbij (de effecten van) wetgeving en beleid doorlopend worden geëvalueerd. Effectieve mensenrechtenwaarborgen zijn hoognodig.

Daarom moet er systematische controle op de uitvoering komen en betere verantwoording, zoals publieke data over rechtmatigheid en effectiviteit, of controles eerlijk en effectief zijn. Dit is met name

1 Rapport Amnesty International "Proactief politieoptreden leidt tot risico voor mensenrechten"

2 Zoals Cankaya, 2012, 'De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie'; Landman en Kleijer-Kool, 2016, Boeven vangen; Van der Woude, 2017, 'Beslissen in grensgebieden'.

3 Zie bijvoorbeeld EHRM 29 januari 2013, nr. 11146/11 (Horváth en Kiss v. Hungary), para. 116, 119 and 127.

van belang bij bevoegdheden die geen redelijk vermoeden van schuld vereisen⁴, omdat die daarmee worden ingezet tegen mensen tegen wie geen enkele individuele aanwijzing van betrokkenheid bij wetsovertreding bestaat. Bij dit preventieve optreden hebben wetshandhavers veel discretie, waardoor het risico groot is dat vooroordelen (onbewust) een rol spelen.

Geautomatiseerd etnisch profileren

Wereldwijd gebruiken handhavingsinstanties steeds vaker geautomatiseerde processen in de hoop om fraude op te sporen. De Nederlandse Belastingdienst gebruikte bijvoorbeeld in de algoritmes van het toeslagenschandaal een algoritmisch besluitvormingssysteem om te bepalen wie zij controleerden bij aanvragen voor kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst gebruikte meerdere risicofactoren, waaronder het niet hebben van de Nederlandse nationaliteit. Mensen zonder de Nederlandse nationaliteit hadden hierdoor een grotere kans om (onterecht) als fraudeur te worden bestempeld. Een recent rapport van Amnesty International hierover illustreert hoe het gebruik van nationaliteit als risicofactor leidde tot discriminatie op grond van etniciteit en op basis van sociale klasse⁵. In 2020 publiceerden we ook al een rapport over geautomatiseerd etnisch profileren door de politie in Roermond⁶.

Herhaling ligt op de loer, omdat de maatregelen die tot dusver zijn genomen tekort schieten. Amnesty roept op om mensenrechten te beschermen bij algoritmische systemen met de volgende maatregelen: de invoering van een bindende mensenrechtentoets, transparantieverplichting, het aanstellen van een algoritmewaakhond met een nondiscriminatiemandaat en een verbod op zelflerende algoritmes in de uitvoering van belangrijke overheidstaken.

Oproep Amnesty International Nederland:

- 1) De wetgever moet een duidelijk, ondubbelzinnig en juridisch bindend verbod instellen op het gebruik van gegevens betreffende nationaliteit en etniciteit, of proxy's daarvan, in risicoprofilering voor wetshandavingsdoeleinden bij het opsporen van potentiële wetsovertreders of mogelijke verdachten van strafbare feiten of fraude.
- 2) Er moeten effectieve mensenrechtenwaarborgen tegen etnisch profileren komen. Systematische controle, bijvoorbeeld via stopformulieren⁷, op de uitvoering en betere verantwoording zijn hard nodig. Bijvoorbeeld door de uitkomsten van controles te registreren en publieke data over de rechtmatigheid en effectiviteit van controles openbaar te maken.
- 3) Om de risico's van geautomatiseerde discriminatie tegen te gaan bepleit Amnesty een bindende mensenrechtentoets, een algoritme waakhond, een verplicht algoritmeregister en een verbod op zelflerende algoritmes voor bepaalde overheidstaken⁸.

Ik ga graag verder met uw Kamer het gesprek aan over deze aanbevelingen.

Hoogachtend,

Drs. D.H. Oudshoorn - Tinga
Directeur Amnesty International Nederland

⁴ Zoals de Wegenverkeerswet, MTV controles, Wet ID en bij preventief fouilleren.

⁵ Rapport Amnesty International. "Xenofobe machines: Discriminatie door ongeregeerd gebruik van algoritmen in het Nederlandse toeslagenschandaal", 25 oktober 2021.

⁶ Rapport Amnesty International "We sense trouble: Automated discrimination and mass surveillance in predictive policing in the Netherlands". 29 september 2020.

⁷ Zie: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/12/amnesty_international_memo_stopformulieren.pdf?x82206

⁸ Zie voor verdere toelichting op deze aanbeveling het rapport "Xenofobe machines: Discriminatie door ongeregeerd gebruik van algoritmen in het Nederlandse toeslagenschandaal", 25 oktober 2021.