

HANDBOEK



# Onrechtmatige profilering nu en in de toekomst voorkomen: een gids

Op het internet is zeer veel informatie beschikbaar over het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten. Deze is te vinden op de website van het FRA: [fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

***Europe Direct helpt u antwoord te vinden op uw vragen  
over de Europese Unie.***

**Gratis nummer (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Foto's (omslag en in de tekst): © stock.adobe.com-Savvapanf Photo

Meer informatie over de Europese Unie vindt u op het internet (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2021

Print: ISBN 978-92-9474-671-9      doi:10.2811/985942      TK-06-18-031-NL-C  
PDF: ISBN 978-92-9474-669-6      doi:10.2811/246236      TK-06-18-031-NL-N

© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2021

Overname met bronvermelding toegestaan. Voor gebruik of reproductie van foto's of ander materiaal waarvan het auteursrecht niet bij FRA berust, moet rechtstreeks toestemming aan de rechthebbenden worden gevraagd.

# Onrechtmatige profilering nu en in de toekomst voorkomen: een gids



# Inhoud

FIGUREN EN TABELLEN.....	5
ACRONIEMEN EN AFKORTINGEN.....	6
INLEIDING.....	9
SAMENVATTING VAN DE BELANGRIJKSTE PUNTEN.....	13
<b>1 ACHTERGROND: WAT IS PROFILEREN?.....</b>	<b>19</b>
1.1. Definitie van profilering.....	19
1.1.1. Profilering in het kader van rechtshandhaving en grensbeheer.....	22
1.1.2. Definitie van algoritmische profilering.....	23
1.2. Wanneer is profilering onrechtmatig?.....	29
1.2.1. Het verbod van discriminatie.....	30
1.2.2. Het recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens.....	38
1.3. Wat zijn de mogelijke negatieve gevolgen van onrechtmatige profilering voor rechtshandhaving en grensbeheer? .....	47
1.3.1. Gevolgen voor het vertrouwen in de politie en het grensbeheer en de goede verstandhouding met gemeenschappen .....	48
1.3.2. De effectiviteit van profilering .....	59
<b>2 RECHTMATIGE PROFILERING: BEGINSSEL EN PRAKTIJK .....</b>	<b>63</b>
2.1. Eerbiediging van de waardigheid van het individu.....	66
2.2. Redelijke en objectieve gronden.....	70
2.2.1. Vooroordelen vermijden.....	71
2.2.2. Duidelijke richtsnoeren voor functionarissen .....	72
2.2.3. Gerichte opleidingen.....	73
2.2.4. Verdenking op redelijke gronden: gebruikmaken van inlichtingen en informatie.....	79
2.2.5. Proces-verbaalformulieren voor profilering door rechtshandavingsinstanties.....	88
2.3. Verantwoording.....	93
2.3.1. Interne controle .....	96
2.3.2. Op het lichaam gedragen camera's.....	101
2.3.3. Klachtenmechanismen.....	108
<b>3 ALGORITMISCHE PROFILERING.....</b>	<b>115</b>
3.1. Het gegevensbeschermingskader voor algoritmische profilering.....	119
3.1.1. De gegevens moeten voor een specifiek doel worden verwerkt.....	120
3.1.2. Natuurlijke personen moeten worden geïnformeerd .....	123
3.1.3. Gegevens beveiligen: regels voor documentatie, logbestanden en opslag .....	125
3.1.4. Onrechtmatige verwerking moet worden opgespoord en voorkomen ..	126

3.2.	Grootschalige databanken ten behoeve van grensbeheer en veiligheid.....	131
3.2.1.	De risico's voor de grondrechten van gegevensverwerking in grootschalige databanken tot een minimum beperken .....	135
CONCLUSIE	.....	140
BIJLAGE	.....	142
REFERENTIES	.....	145

## Figuren en tabellen

Figuur 1:	algoritmisch profileringsproces in het kader van rechtshandhaving en grensbeheer .....	27
Figuur 2:	schending van de privacy en gegevensbescherming – het beoordelingsproces .....	45
Figuur 3:	meest recente politiecontroles die als etnische profilering werden ervaren door degenen die in de vijf jaar vóór de EU-MIDIS II-enquête staande werden gehouden, per EU-lidstaat en doelgroep (%) .....	52
Figuur 4:	de cyclus van de zichzelf vervullende voorspelling .....	59
Figuur 5:	drie elementen van een respectvol contact.....	67
Figuur 6:	het proces en de doelstellingen van de ontwikkeling van gerichte opleidingen.....	74
Figuur 7:	indicatoren die als nuttig of bijzonder nuttig worden beschouwd om personen die het land op onregelmatige wijze proberen binnen te komen, gericht te identificeren voordat zij door functionarissen worden aangesproken (%) .....	81
Figuur 8:	combinatie van elementen .....	86
Figuur 9:	elementen van niet-discriminerende profilering .....	87
Figuur 10:	elementen van interne controle .....	97
Figuur 11:	online-instrument met gegevens van in Londen uitgevoerde staandehoudingen en fouilleringen.....	102
Figuur 12:	overzicht van de klachtenmechanismen in de EU-lidstaten .....	109
Figuur 13:	minimumeisen voor effectbeoordelingen.....	130
Tabel 1:	kenmerken van specifiek op inlichtingen gebaseerd politiewerk en voorspellend (of preventief) politiewerk .....	23
Tabel 2:	voorschriften inzake gegevensbescherming – verschillen tussen de politierichtlijn en de AVG.....	41
Tabel 3:	soorten richtsnoeren, kenmerken en de betrokkenheid van belanghebbenden.....	72
Tabel 4:	vaststelling van het juiste rechtskader afhankelijk van het doel van de verwerking.....	121
Tabel 5:	verplichting om natuurlijke personen informatie te verstrekken over de profilering: soort gegevens, communicatiemiddelen en uitzonderingen.....	123
Tabel 6:	geselecteerde EU-instrumenten voor de verwerking van grote hoeveelheden gegevens voor grensbeheer en rechtshandhaving .....	132
Tabel 7:	bestaande en geplande grootschalige IT-systemen in de EU.....	142

## Acroniemen en afkortingen

AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
CCC	Common Core Curriculum (Gemeenschappelijk kerncurriculum)
DPIA	Data Protection Impact Assessment (Gegevensbeschermingseffectbeoordeling) <sup>a</sup>
EDPS	European Data Protection Supervisor (Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming)
EES	Entry/Exit System (Inreis-uitreisysteem)
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
Enisa	Agentschap van de Europese Unie voor netwerk- en informatiebeveiliging
Etias	European Travel Information and Authorisation System (Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie)
EU	Europese Unie
EU-MIDIS	European Union Minorities and Discrimination Survey (Enquête van de Europese Unie naar minderheden en discriminatie)
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FRA	Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten
Frontex	Europees Grens- en kustwachtagentschap
Groep artikel 29	Groep gegevensbescherming artikel 29
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IT	Informatietechnologie



<b>OHCHR</b>	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties)
<b>OVSE</b>	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
<b>SIS II</b>	Schengeninformatiesysteem
<b>TCN</b>	Third Country National (onderdaan van een derde land)
<b>UNHRC</b>	United Nations Human Rights Committee (Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties)
<b>VIS</b>	Visuminformatiesysteem
<b>VN</b>	Verenigde Naties



# Inleiding

Als gevolg van technologische ontwikkelingen is het gebruik van profilering in een groot aantal contexten toegenomen, onder meer op het gebied van marketing, werkgelegenheid, gezondheid, financiën, rechtshandhaving, grenscontrole en veiligheid. Het gebruik van profileringsinstrumenten ter ondersteuning van de werkzaamheden van rechtshandhavers en ambtenaren belast met grensbeheer heeft de afgelopen jaren meer aandacht gekregen van de EU-lidstaten. Profilering wordt doorgaans door rechtshandhavers en grenswachters – op legitieme wijze – toegepast om strafbare feiten te voorkomen, te onderzoeken en te vervolgen, en om irreguliere immigratie te voorkomen en op te sporen. Onrechtmatige profilering kan echter het vertrouwen in de autoriteiten, en met name in de politie, ondermijnen en bijdragen aan de stigmatisering van bepaalde groepen. Op zijn beurt kan dit de spanningen tussen groeperingen en rechtshandhavingsinstanties doen escaleren, omdat het wordt ervaren als discriminerend gebruik van profilering.

In deze gids wordt uitgelegd wat profilering is, welke wettelijke kaders van toepassing zijn en waarom een rechtmatige toepassing van profilering niet alleen nodig is om aan de grondrechten te voldoen, maar ook van cruciaal belang is voor een doeltreffende ordehandhaving en grensbeheer. De gids bevat ook praktische richtsnoeren voor het voorkomen van onrechtmatige profilering bij politie- en grensbeheeroperaties. De beginselen en praktijken die in de gids aan bod komen, worden verduidelijkt door voorbeelden, casestudy's en jurisprudentie uit de hele EU en daarbuiten.

## Waarom is deze gids nodig?

Profilering roept een aantal vragen op over grondrechten<sup>1</sup>. Profileringspraktijken dreigen gevestigde rechtsbeginselen in gevaar te brengen, waaronder het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie en het recht op de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van (persoons)gegevens. Daarnaast rijzen vragen over de effectiviteit van profilering bij de bestrijding van onwettige activiteiten en over de mogelijke negatieve gevolgen voor de betrekkingen tussen de autoriteiten (met inbegrip van politie en grensbeheer) en de gemeenschappen die zij dienen.

In antwoord op deze vragen heeft het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) in 2010 de gids *Naar een effectiever politieoptreden. Discriminerende etnische profilering begrijpen en voorkomen* gepubliceerd. In deze gids werd gekeken naar de toepassing van profilering door de politie, met name in het kader van de uitoefening van bevoegdheden tot staandhouding en fouillering. De gids was bedoeld om functionarissen in het middenkader te voorzien van instrumenten om discriminerende profilering op grond van etnische afkomst te voorkomen.

Sindsdien is er door de technologische ontwikkelingen veel veranderd op het gebied van profilering. Profilering is nu veelal gebaseerd op de resultaten van computeraanalysen van grote datasets. Wat de juridische kant betreft, zijn in de herziene – strengere – regels inzake gegevensbescherming die vanaf mei 2018 in de hele EU van toepassing zijn, nieuwe normen vastgesteld voor de verzameling, de analyse en het gebruik van persoonsgegevens.

Rekening houdend met deze belangrijke wijzigingen is deze geactualiseerde gids, die voortbouwt op de gids uit 2010, aangepast aan de nieuwe juridische en praktische omstandigheden. In de gids wordt met betrekking tot onrechtmatige profilering een bredere benadering gehanteerd die de volgende aspecten omvat:

- profilering in het kader van grensbeheer;
- discriminerende profilering op welke grond dan ook, zoals etnische afkomst, maar ook nationaliteit, leeftijd of geslacht, en
- algoritmische of computerondersteunde profilering.

Deze editie uit 2018 bevat ook nieuwe voorbeelden en casestudy's die rekening houden met de ontwikkelingen en innovaties op het gebied van profilering.

<sup>1</sup> Zie FRA (2018e), blz. 85-87; FRA (2017c), blz. 88-89, en FRA (2016), blz. 83-85.

## Voor wie is deze gids bedoeld?

De gids is in eerste instantie bedoeld voor mensen die verantwoordelijk zijn voor de opleiding van rechtshandhavers en ambtenaren belast met grensbeheer. Hij kan ook rechtstreeks houvast bieden voor functionarissen in het middenkader bij de rechtmatige toepassing van profileringstechnieken. Hij heeft tot doel het inzicht in de theorie en praktijk van profilering te vergroten en concreet te verduidelijken hoe profilering kan worden uitgevoerd met inachtneming van de grondrechten.

De gids heeft betrekking op profilering door eerstelijnspolitiefunctionarissen – bijvoorbeeld tijdens staandehouding en fouillering – en op controles door grenswachters aan grensdoorlaatposten, vooral in gevallen waarin wordt besloten personen door te verwijzen voor een grondigere “tweedelijnscontrole”. In het kader van het grensbeheer is de gids bedoeld als leermiddel in het kader van de gemeenschappelijke basisinhoud van de opleiding van grenswachters als bedoeld in artikel 36, lid 5, van Verordening (EU) 2016/1624 betreffende de Europese grens- en kustwacht.

De gids richt zich ook op profilering op basis van de analyse van grootschalige datasets, waaronder die welke door het EU-recht worden gereguleerd. Profilering in andere situaties, zoals voor commerciële doeleinden in de particuliere sector, valt buiten het bestek van deze gids. FRA doet verder onderzoek naar dit onderwerp<sup>2</sup>.

## Hoe deze gids te gebruiken?

Deze gids geeft een overzicht van de belangrijkste beginselen en praktijken van profilering in het kader van rechtshandhaving en grensbeheer. Hij kan in zijn geheel worden gelezen of als referentie worden gebruikt ter ondersteuning van opleidingsactiviteiten.

De gids omvat drie hoofdstukken. In hoofdstuk 1 wordt het concept profilering toegelicht, wordt verduidelijkt wanneer profilering onrechtmatig is, en worden de mogelijke negatieve gevolgen ervan voor personen, gemeenschappen en voor de uitoefening van politieke en grensbeheertaken beschreven. In hoofdstuk 2 worden de beginselen en praktijken beschreven die voor rechtshandhavers en grenswachters als leidraad moeten dienen bij de uitvoering van rechtmatige profileringsactiviteiten. Tot slot richt hoofdstuk 3 zich op algoritmische profilering. Aangezien de praktijk op dit gebied nog niet erg ontwikkeld is, bevat dit onderdeel minder concrete

---

2 Zie het project van FRA over [kunstmatige intelligentie, big data en grondrechten](#).

voorbeelden. In plaats daarvan wordt ingegaan op de belangrijkste risico's die zich in verband met computerondersteunde profilering voordoen voor de grondrechten, en worden de belangrijkste wettelijke vereisten beschreven die zijn opgenomen in de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de politierichtlijn.

Een aantal visuele elementen benadrukken de verschillende aspecten van de gids. De belangrijkste boodschappen worden samengevat in de kernpunten, die zijn weergegeven in gele kaders. De lichtblauwe kaders belichten de belangrijkste aspecten van het wettelijk kader, terwijl de groene kaders praktische voorbeelden bevatten. In andere kaders wordt gewezen op belangrijke aandachtspunten, casestudy's en voorbeelden uit de rechtspraak. Ondanks de inspanningen om de casestudy's te diversifiëren, komt een onevenredig groot aantal voorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk. Dat is het gevolg van het feit dat onrechtmatige profileringspraktijken in het Verenigd Koninkrijk (VK) al sinds de jaren tachtig worden aangepakt, terwijl dergelijke praktijken in de andere lidstaten pas recentelijk als zodanig worden onderkend. Dit betekent dat het VK uitgebreidere en langer bestaande beleidslijnen en praktijken op dit gebied heeft ontwikkeld waaraan voorbeelden ontleend kunnen worden.

## Hoe is deze gids tot stand gekomen?

FRA heeft een bijeenkomst georganiseerd met deskundigen uit diverse disciplines om een eerste ontwerp voor de gids te bespreken en om mee te werken aan de opstelling van de definitieve tekst.

In dit verband wil FRA zijn erkentelijkheid betuigen aan de deskundigen van het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten (OHCHR), het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), het Bureau voor democratische instellingen en mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), Amnesty International, het European Network Against Racism (Europese Netwerk Tegen Racisme – ENAR), het International Centre for Migration Policy Development (Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van migratiebeleid (ICMPD)), FIZ Karlsruhe, het Leibniz Institut für Informationsinfrastruktur GmbH, European Digital Rights (EDRI), Open Society Initiative for Europe evenals vertegenwoordigers van de Franse Ombudsman, van de Nederlandse, Deense en Oostenrijkse politiekorpsen en van de Poolse grenswachters voor hun waardevolle feedback tijdens het opstellen van de gids.

## Samenvatting van de belangrijkste punten

### 1. Beschermde kenmerken mogen nooit de enige basis voor profilering vormen

- Profilering houdt in dat **mensen** volgens hun kenmerken worden **ingedeeld in categorieën**.
- Om **persoonsgegevens** te verzamelen en te verwerken, moeten de rechtshandhavings- en grensbeheerautoriteiten ervoor zorgen dat de verzameling en verwerking van gegevens een rechtsgrondslag en een geldig, legitiem doel hebben en noodzakelijk en passend zijn.
- **Beschermde kenmerken** zoals ras, etnische afkomst, geslacht of religie kunnen behoren tot de factoren die rechtshandhavingsinstanties en grenswachters in aanmerking nemen bij de uitoefening van hun bevoegdheden, maar **mogen niet de enige of belangrijkste reden zijn om iemand aan een controle te onderwerpen**. (Zie 1.2.1. voor meer informatie over “beschermde kenmerken”.)
- Profilering die uitsluitend of overwegend op één of meer beschermde kenmerken is gebaseerd, komt neer op directe discriminatie; dit is **in strijd met de rechten en vrijheden van de betrokkene** en is dus **onrechtmatig**.

### 2. Contacten met personen moeten respectvol, professioneel en informatief zijn

- **Kwalitatief goede contacten** zijn op zichzelf niet voldoende om op vooroordelen gebaseerde profilering uit te sluiten. Wel vergroten ze de kans op succesvol contact en verminderen ze de kans dat staandehouding door een politiefunctionaris of grenswachter negatieve gevolgen heeft. Binnen het grensbeheer geldt professioneel en respectvol gedrag specifiek als wettelijke verplichting.
- Over het algemeen vergroot **professioneel en respectvol gedrag** de tevredenheid van de betrokkenen over het contact.
- **Uitleggen waarom iemand staande wordt gehouden** vergroot het vertrouwen van het publiek in politie- en grensbeheeroperaties en draagt ertoe bij dat de indruk van op vooroordelen gebaseerde profilering wordt verminderd.
- Respect en beleefdheid kunnen echter **nooit een rechtvaardiging vormen voor onrechtmatige grenscontroles of staandehoudingen en fouilleringen**.

### 3. Profilering moet gebaseerd zijn op objectieve en redelijke gronden

- Om rechtmatig te zijn, moeten staandehoudingen en doorverwijzingen naar tweedelijnscontroles **gebaseerd zijn op een verdenking op redelijke en objectieve gronden**.

- Persoonlijke kenmerken kunnen als ter zake dienende factoren voor profilering worden gebruikt. Maar om niet discriminerend te zijn, **moet er tevens sprake zijn van een verdenking op redelijke gronden** die zijn gebaseerd op andere informatie dan beschermde kenmerken.
- Rechtshandavings- en grensbeheerpraktijken die gebaseerd zijn op **specifieke en actuele inlichtingen** zullen eerder objectief zijn.
- Het is van cruciaal belang dat een beslissing om iemand staande te houden of naar een tweedelijns grenscontrole te verwijzen **niet uitsluitend gebaseerd is op het gevoel van een functionaris** over iemand; gevoelens kunnen immers gebaseerd zijn op vooroordelen en/of stereotypen.

#### 4. Onrechtmatige profilering heeft een negatief effect op ordehandhaving en grensbeheer

- **Onrechtmatige profilering ondermijnt het vertrouwen in de politie en grenswachters.** Dit kan leiden tot een slechtere relatie tussen de politie/grenswachters en leden van minderheden en andere groeperingen die zich gediscrimineerd kunnen voelen. Dit gevoel van onrechtvaardigheid kan ertoe leiden dat sommige personen en groeperingen hun vertrouwen in de politie en andere autoriteiten verliezen, wat weer kan leiden tot minder aangifte van misdrijven bij de politie en minder medewerking met de autoriteiten. Als gevolg hiervan kunnen de autoriteiten bepaalde groeperingen met argwaan bekijken, wat weer kan leiden tot meer onrechtmatige profileringspraktijken.
- **Onrechtmatige profilering ondermijnt de effectiviteit van het profileren,** aangezien de frequentie waarmee staandehoudingen door de politie of controles aan de grens plaatsvinden, niet noodzakelijkerwijs overeenstemt met het aandeel in strafbare feiten onder de verschillende groeperingen.
- Het gevaar van een **zichzelf vervullende voorspelling** bestaat wanneer leden van een minderheidsgroep onevenredig vaak worden aangehouden of gecontroleerd door politie- of grensbeheerfunctionarissen, met als gevolg hogere aantallen arrestaties of grenscontroles.

#### 5. Onrechtmatige profilering heeft juridische en financiële gevolgen, waarover functionarissen verantwoording moeten afleggen

- Rechtshandhavers en ambtenaren belast met grensbeheer zijn ervoor **verantwoordelijk** dat profilering binnen de wet blijft.
- **Het verzamelen van betrouwbare, juiste en actuele gegevens** is van cruciaal belang om de nodige verantwoording te waarborgen.



- **Doeltreffende klachtenmechanismen** kunnen enerzijds machtsmisbruik ontmoedigen en anderzijds het vertrouwen van het publiek in politie- en grensbeheeroperaties waarborgen en herstellen.
- **Feedbackgesprekken met leden van de bevolking** om hun standpunten aan te horen, profilering te bespreken en terugkoppeling over operaties te krijgen, bieden de mogelijkheid om belangrijke lessen te trekken en profileringspraktijken te verbeteren.

## 6. Algoritmische profilering moet in overeenstemming zijn met specifieke waarborgen voor gegevensbescherming

- Bij de ontwikkeling en het gebruik van algoritmische profilering kan in elke fase van het proces **vertekening** optreden. Om dit te vermijden en daaropvolgende mogelijke schendingen van grondrechten te voorkomen, moeten zowel de **IT-deskundigen als de functionarissen die de gegevens interpreteren, een duidelijk inzicht hebben in de grondrechten**.
- Het gebruik van **betrouwbare gegevens** is van cruciaal belang. Het in een algoritme invoeren van gegevens die op vooringenomenheid berusten of die afkomstig zijn van onbetrouwbare bronnen, leidt tot vertekende en onbetrouwbare resultaten.
- Algoritmische profilering moet **legitiem, noodzakelijk en passend** zijn.
- De verwerking van gegevens moet **een specifiek doel** hebben.
- Iedereen heeft het recht **te worden geïnformeerd** door informatie te ontvangen over de persoonsgegevens die worden verzameld en opgeslagen, over de verwerking en het doel ervan en over zijn rechten.
- De gegevens moeten **veilig worden verzameld, verwerkt en opgeslagen**. Van de autoriteiten wordt verwacht dat zij een register bijhouden van de verwerkingsactiviteiten (waaronder wat er met de gegevens is gedaan) en de desbetreffende logbestanden (waaronder informatie over de personen die toegang hebben tot de gegevens).
- Onrechtmatige gegevensverwerking moet worden **voorkomen en opgespoord**: 1) door middel van voorafgaande effectbeoordelingen, en 2) door het gebruik van standaard in het algoritme ingebouwde privacyinstrumenten.

## Relevante websites

### **Europese Unie**

Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU): <http://www.curia.eu>

EU-wetgeving: <http://eur-lex.europa.eu/>

Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA): <http://fra.europa.eu>

Europees Parlement: <http://www.europarl.europa.eu>

### **Raad van Europa**

Comité van Ministers van de Raad van Europa: <http://www.coe.int/cm>

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM): <http://www.echr.coe.int>

### **Verenigde Naties**

Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties (OHCHR): <http://www.ohchr.org>

### **Bestrijding van discriminatie**

Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI): <http://www.coe.int/ecri>

Europees netwerk van organen voor de bevordering van gelijke behandeling (Equinet): <http://www.equineteurope.org/>

Nationale organen voor de bevordering van gelijke behandeling: <https://equineteurope.org/members-map>

### **Gegevensbescherming**

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS): <https://edps.europa.eu/>

Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB): <https://edpb.europa.eu>

Nationale gegevensbeschermingsautoriteiten: [https://edpb.europa.eu/about-edpb/board/members\\_en](https://edpb.europa.eu/about-edpb/board/members_en)

### **Rechtshandhaving**

Onafhankelijk netwerk van autoriteiten voor klachten over de politie (Independent Police Complaints Authorities' Network, IPCAN): <https://ipcan.org/>

Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol): <https://www.cepol.europa.eu/>

Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol): <https://www.europol.europa.eu/>

**Grensbeheer**

Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex): <https://frontex.europa.eu/>  
Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO): <https://www.easo.europa.eu/>

**Grootschalige databanken**

Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA): <https://www.eulisa.europa.eu/>



# 1

## Achtergrond: wat is profileren?

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat wordt verstaan onder profileren en wordt uitgelegd op welke belangrijke grondrechten profileren van invloed kan zijn. Profileren wordt in het kader van de activiteiten op het gebied van rechtshandhaving en grensbeheer geïntroduceerd door naar drie essentiële onderdelen te kijken:

- Het concept profileren en het gebruik ervan door rechtshandhavinginstanties en grensbeheerautoriteiten. In dit deel komen ook een aantal verschillende soorten profileren aan bod.
- De belangrijkste grondrechtenbeginselen die in acht moeten worden genomen voor een rechtmatige wijze van profileren, te weten non-discriminatie en het recht op eerbiediging van het privéleven en gegevensbescherming.
- De mogelijke negatieve gevolgen van profileren, waaronder de mogelijke gevolgen voor personen en voor de verstandhouding met gemeenschappen en het vertrouwen in de politie en in grensbeheerautoriteiten.

### 1.1. Definitie van profileren

Profileren houdt in dat **mensen** volgens persoonlijke kenmerken worden **ingedeeld in categorieën**. Deze kenmerken kunnen “onveranderlijk” zijn (zoals leeftijd of lengte) of “veranderlijk” (zoals kleding, gewoonten, voorkeuren en andere gedragselementen). Profileren omvat ook datamining, waarbij personen worden

ingedeeld “op basis van een aantal waarneembare kenmerken om daaruit (met een bepaalde foutmarge) andere, niet-waarneembare kenmerken af te leiden”<sup>3</sup>.

## Kernpunten

- Profilering houdt in dat **personen** volgens hun afgeleide kenmerken worden **ingedeeld in categorieën**.
- Profilering in het kader van rechtshandhaving en grensbeheer heeft twee belangrijke doelstellingen: **bekende personen identificeren op basis van inlichtingen over een specifieke persoon**, en als **voorspelende methode** voor het identificeren van “onbekende” personen die voor rechtshandavings- en grensbeheerautoriteiten van belang kunnen zijn. In beide gevallen kan discriminatie van personen voortkomen uit bewuste of onbewuste vooringenomenheid.
- Profileringsactiviteiten van grenswachters en rechtshandhavers kunnen worden beïnvloed door vooroordelen die voortvloeien uit hun individuele of institutionele ervaringen. Deze vooroordelen kunnen de beoordeling van profielen beïnvloeden en veranderen op een wijze die afbreuk doet aan zowel de rechtmatigheid als de effectiviteit van het politieoptreden.
- Stereotypen kunnen in zekere zin een weerspiegeling zijn van bepaalde statistische gegevens. Maar zelfs in deze gevallen **blijven** stereotypen **problematisch** als ze ertoe leiden dat iemand wordt behandeld als lid van een groep en niet op basis van zijn/haar individuele situatie.
- Bij de ontwikkeling en het gebruik van algoritmische profilering **kan in elke fase van het proces vertekening optreden**. Om dit te vermijden en te voorkomen dat een dergelijke vertekening schendingen van grondrechten tot gevolg heeft, moeten zowel de IT-deskundigen die de algoritmen ontwerpen als de functionarissen die de gegevens verzamelen en interpreteren, een duidelijk inzicht hebben in de grondrechten en hoe deze in dit verband moeten worden toegepast.

Profileringpraktijken worden gebruikt om:

- kennis te genereren door bestaande gegevens te analyseren en van daaruit aannames te doen over personen. Aan de hand van ervaringen in het verleden

3 Dinant J.-M., Lazaro C., Pouillet Y., Lefever N. en Rouvroy A. (2008), blz. 3.

en statistische analyse worden correlaties vastgesteld tussen bepaalde kenmerken en specifieke resultaten of gedragingen;

- besluitvormingsprocessen te ondersteunen door op basis van deze correlaties beslissingen te nemen over de te treffen maatregelen.

Dit maakt profilering tot een krachtig instrument voor rechtshandhavers en grenswachters. Wel brengt het een aantal belangrijke risico's met zich mee:

- Bij profilering worden algemene correlaties vastgesteld die mogelijk niet voor elk individu gelden. Iedereen kan de "uitzondering op de regel" zijn.
- Profielen kunnen onjuiste correlaties vaststellen voor zowel specifieke personen als groepen.
- Profielen kunnen aanleiding geven tot schadelijke stereotypen en leiden tot discriminatie.
- Sommige stereotypen kunnen een statistisch gegeven weerspiegelen. Maar zelfs in deze gevallen blijven stereotypen problematisch als ze ertoe leiden dat iemand wordt behandeld als lid van een groep en niet als individu.

### **Voorbeelden**

#### **Mogelijk onjuiste profilering**

*De veronderstelling dat "vrouwen langer leven dan mannen" wordt geschraagd door feitelijk onderzoek; toch kan een specifieke man langer leven dan een specifieke vrouw. Elke besluitvorming over vrouwen op basis van deze aanname draagt dan ook het risico met zich mee dat deze in een specifiek geval onjuist is, en alleen gemiddeld gezien juist is.*

*Mensen laten hun auto soms gebruiken door familie of vrienden, zodat profielen van risicovol rijgedrag op basis van autobezit onbetrouwbaar kunnen zijn.*

## 1.1.1. Profilering in het kader van rechtshandhaving en grensbeheer

Profilering wordt doorgaans door rechtshandhavers en grenswachters – op legitieme wijze – gebruikt om strafbare feiten te voorkomen, te onderzoeken en te vervolgen, en om irreguliere immigratie te voorkomen en op te sporen.

**Profilering** betekent: “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 aspecten betreffende zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen<sup>4</sup>. De resultaten van deze gegevensverwerking worden gebruikt als grondslag voor grensbeheer- en rechtshandavingspraktijken, zoals het staande houden en fouilleren, aanhoudingen, het weigeren van toegang tot bepaalde gebieden, of doorverwijzing naar grondigere “tweedelijnscontroles” aan de grens. Profilering heeft twee belangrijke toepassingen:

- het identificeren van personen op basis van specifieke inlichtingen. Dit gebeurt aan de hand van een profiel met daarin de kenmerken van specifieke verdachten op basis van het verzamelde bewijs over een bepaalde gebeurtenis;
- als voorspellende methode voor het identificeren van “onbekende” personen die voor rechtshandavings- en grensbeheerautoriteiten van belang kunnen zijn. Deze methode is gebaseerd op gegevensanalyse en uit ervaringen afgeleide veronderstellingen. Idealiter ligt bij voorspellende methoden de nadruk op gedrag. In de praktijk ligt de focus echter vaak niet (of niet alleen) op gedrag, maar op zichtbare fysieke kenmerken zoals leeftijd, geslacht of etnische afkomst.

In **tabel 1** wordt een vergelijking gegeven van de belangrijkste kenmerken van deze twee soorten profilering in het kader van politiewerk.

4 [Richtlijn \(EU\) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en intrekking van het Kaderbesluit van de Raad 2008/977/JBZ, PB L 119 \(politierichtlijn\), artikel 3, onder 4.](#)



Tabel 1: kenmerken van specifiek op inlichtingen gebaseerd politiewerk en voorspellend (of preventief) politiewerk

	Specifiek op inlichtingen gebaseerd politiewerk	Voorspellend politiewerk ("predictive policing")
<b>Context</b>	Er is een misdrijf gepleegd of een signalering afgegeven over een specifieke persoon	Er is geen misdrijf gepleegd/geen signalering afgegeven over een specifieke persoon
<b>Benadering</b>	Reactief	Proactief
<b>Doel</b>	Verdachte(n) aanhouden	Voorspellen waar en wanneer strafbare feiten kunnen worden gepleegd of wie het land op onregelmatige wijze zou kunnen proberen binnen te komen
<b>Gebruikte gegevens</b>	Specifieke inlichtingen in verband met de zaak (het "individuele profiel")	Algemene inlichtingen over verschillende zaken
<b>Soort proces</b>	Combinatie van gegevensgestuurde en menselijke processen	Hoofdzakelijk gegevensgestuurd ("risicoanalyse")

Bron: FRA, 2018

Beide soorten profilering kunnen onrechtmatig zijn als ze niet worden uitgevoerd in overeenstemming met specifieke waarborgen, zoals een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het profileren. Hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 bevatten praktische informatie over hoe kan worden gewaarborgd dat profilering zowel rechtmatig als in overeenstemming met de mensenrechten is.

## 1.1.2. Definitie van algoritmische profilering

Snelle technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat profilering steeds meer gebaseerd is op het gebruik van gegevens die zijn opgeslagen in databanken en informatietechnologiesystemen (IT-systemen). Bij algoritmische profilering worden verschillende technieken gebruikt om mensen te profileren op basis van correlaties en patronen in gegevens. Algoritmisch profileren stelt functionarissen voor rechtshandhaving en grensbeheer in staat om zich te richten op personen of specifieke groepen die op grond van gegevensanalyse een bepaald risico vormen.

Algoritmisch profileren roept belangrijke vraagstukken op over grondrechten, zoals mogelijke discriminatie en schendingen van het recht op de eerbiediging van het privéleven en gegevensbescherming. Dit deel van de gids richt zich op de wijze

waarop functionarissen voor rechtshandhaving en grensbeheer in hun dagelijkse werkzaamheden gegevens kunnen gebruiken en verwerken in overeenstemming met de grondrechtelijke beginselen.

### **Verwerking van persoonsgegevens: wat zegt de wet?**

De wettelijke normen voor de verwerking van persoonsgegevens voor het opstellen van profielen zijn opgenomen in het rechtskader voor gegevensbescherming van de EU. Volgens zowel artikel 4, lid 4, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) als artikel 3, lid 4, van de politierichtlijn wordt onder “profilering” verstaan “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 aspecten betreffende zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen”.

In artikel 22, lid 1, AVG is bepaald dat profilering alleen kan worden aanvaard wanneer het besluit niet uitsluitend op geautomatiseerde verwerking is gebaseerd en de rechtsgevolgen ervan de betrokkene niet in aanmerkelijke mate treffen.

Profilering die binnen het toepassingsgebied van de politierichtlijn valt (zie 3.1 over algoritmische profilering en gegevensbescherming), moet in overeenstemming zijn met artikel 11, lid 3, van de politierichtlijn. Hierin is bepaald dat “[p]rofilering die leidt tot discriminatie van natuurlijke personen op grond van de in artikel 10\* bedoelde bijzondere categorieën van persoonsgegevens [...] overeenkomstig het Unierecht verboden [is]”.

\* “Bijzondere categorieën persoonsgegevens” zijn “[persoons]gegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een natuurlijke persoon, gegevens over gezondheid of gegevens over seksueel gedrag of seksuele gerichtheid van een natuurlijke persoon”. Zie artikel 10, lid 1, van de politierichtlijn.

De methode die wordt gebruikt om profielen te genereren voor algoritmische profilering, is vergelijkbaar met een techniek die “**gedragsanalyse**” wordt genoemd en waarbij verbanden worden gelegd tussen bepaalde kenmerken en gedragspatronen. [Figuur 1](#) laat zien hoe met behulp van algoritmen voorspellingen zijn te doen.

### **Focus op de manier waarop algoritmen worden gebruikt ter ondersteuning van de besluitvorming**

Met de toenemende beschikbaarheid en het toegenomen gebruik van gegevens wordt de besluitvorming steeds meer vergemakkelijkt of vervangen door voorspellende modellen, die ook wel algoritmen worden genoemd. Een algoritme is een reeks opdrachten waarmee een computer input omzet in output. Veel algoritmen zijn gebaseerd op statistische methoden en gebruiken technieken die de verbanden tussen verschillende variabelen berekenen. Zo kunnen bijvoorbeeld de gegevens over hoeveel alcohol een groep mensen drinkt, worden gecombineerd met gegevens over de levensverwachting van dezelfde groep om de gemiddelde invloed van de alcoholconsumptie op de levensverwachting te berekenen.

De output van een algoritme is altijd een waarschijnlijkheid; dat wil zeggen dat er enige mate van onzekerheid bestaat over de gelegde verbanden of de gemaakte indeling. E-mailproviders kunnen bijvoorbeeld algoritmen gebruiken om te bepalen welke berichten spam zijn, om deze vervolgens naar de map met ongewenste e-mail te sturen. Zulke algoritmen werken goed, maar ze zijn niet perfect. Soms wordt spam niet opgemerkt en belandt deze in de inbox; dit heet een vals negatief resultaat (d.w.z. het is ten onrechte niet als spam herkend). Minder vaak ziet de spamfilter een legitieme e-mail als spam en stuurt deze naar de map met ongewenste e-mail; dit heet een vals positief resultaat.

Wanneer beroepsbeoefenaren beschikken over een basisinzicht in de wijze waarop algoritmen de besluitvorming ondersteunen, kunnen zij de juiste vragen stellen over mogelijke problemen waarmee het gebruik van algoritmen gepaard kan gaan, zoals de kans op discriminatie en schendingen van het recht op eerbiediging van het privéleven en gegevensbescherming.

*Zie FRA (2018b) voor meer informatie.*

Het ontwikkelen van algoritmen voor voorspellingen is een complex proces waarbij veel beslissingen moeten worden genomen door verschillende personen die bij het proces betrokken zijn. Bij algoritmen gaat het dus niet alleen om het volgen van regels door een computer, maar ook om het proces van het verzamelen, voorbereiden en analyseren van gegevens. Dit is een door mensen gestuurd proces dat verschillende fasen omvat, waaronder besluitvorming door ontwikkelaars en managers. De statistische methode is slechts een onderdeel van het proces voor de ontwikkeling van definitieve regels voor de voorspelling, indeling of besluitvorming<sup>5</sup>. In elk geval kan de manier waarop gegevens worden verzameld en gebruikt, discriminerend zijn.

### **Voorbeeld**

*Om effectief en nauwkeurig te zijn, moet gezichtsherkenningsoftware worden voorzien van enorme hoeveelheden foto's en gegevens. Hoe meer gegevens er worden ingevoerd, des te nauwkeuriger zijn de resultaten. Tot dusver worden de algoritmen die gezichtsherkenning moeten gaan leren, echter voornamelijk voorzien van afbeeldingen van blanke mannen en relatief weinig vrouwen en/of personen met een andere etnische achtergrond. Daardoor levert de software minder nauwkeurige resultaten, met een grotere kans op fouten bij personen die tot de laatstgenoemde groepen behoren. Wanneer rechtshandhavers of grenswachters de software gebruiken voor het profileren van personen en zij op basis daarvan bijvoorbeeld besluiten nemen over aanhoudingen, kan dit leiden tot fouten met mogelijk ernstige gevolgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen.*

*Zie voor meer informatie Center on Privacy and Technology at Georgetown Law (2016), en Buolamwini J., Gebru T. (2018).*

5 FRA (2018b), blz. 4.

**Figuur 1: algoritmisch profileringsproces in het kader van rechtshandhaving en grensbeheer**



Bron: FRA, 2018 (bewerking van/gebaseerd op Perry, W.L., e.a. (2013), blz. 11-15, en Zarsky, T.Z. (2002-2003), blz. 6-18)

Bij algoritmische profilering kan in elke fase van het proces vertekening optreden. Om discriminerende vooroordelen en schendingen van het recht op gegevensbescherming en privacy te voorkomen, moeten zowel de IT-deskundigen die de algoritmen ontwerpen als de rechtshandhavers en grensbeheerders die de gegevens verzamelen en interpreteren duidelijk inzicht hebben in de grondrechten en de toepassing ervan in deze context.

Het gebruik van betrouwbare gegevens is van cruciaal belang. Bij algoritmische profilering moet de kwaliteit van de gebruikte gegevens worden beoordeeld om de betrouwbaarheid ervan te waarborgen: hoe lager de variabiliteit, hoe betrouwbaarder de gegevens. Wanneer bij het opstellen van een algoritme gegevens worden gebruikt die bestaande vooroordelen weerspiegelen of die afkomstig zijn van onbetrouwbare bronnen, leidt dit tot vertekende en onbetrouwbare resultaten. Daarnaast

kunnen zich fouten voordoen bij de voorspellingen die uit de gegevens worden afgeleid:

- We spreken van valse positieve resultaten in gevallen waarin personen eruit worden gepikt en aan nader onderzoek worden onderworpen op basis van de onjuiste voorspelling dat zij een risico vormen.
- We spreken van valse negatieve resultaten wanneer personen die vanuit het oogpunt van rechtshandhaving en grensbeheer een reëel risico vormen niet als zodanig worden geïdentificeerd door het systeem.

## 1.2. Wanneer is profilering onrechtmatig?

### Kernpunten

- Persoonlijke kenmerken kunnen als ter zake dienende factoren voor profilering worden gebruikt. Om te voorkomen dat profilering discriminerend en dus onrechtmatig is, moet er echter ook sprake zijn van een verdenking op redelijke gronden die gebaseerd is op andere informatie dan **beschermden gronden**.
  - Beschermden gronden zijn onder meer: geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd en seksuele geaardheid.
  - Beschermden gronden kunnen uit andere persoonsgegevens worden opgemaakt of afgeleid of op basis van dergelijke gegevens worden voorspeld.
- Bij het verzamelen en verwerken van **persoonsgegevens** moeten de rechtshandavings- en grensbeheerautoriteiten ervoor zorgen dat de verzameling en verwerking van gegevens een rechtsgrondslag en een geldig, legitiem doel hebben, en noodzakelijk en passend zijn.
  - Onder “persoonsgegevens” wordt verstaan alle informatie die kan worden gebruikt om iemand direct of indirect te identificeren, zoals een naam, identificatienummer, gegevens over de verblijfplaats of elementen die kenmerkend zijn voor iemands fysieke, fysiologische, genetische, mentale, economische, culturele of sociale identiteit.

Bij rechtmatig gebruik is profilering een **legitieme onderzoekstechniek**. Om rechtmatig te zijn, moet profilering gebaseerd zijn op **objectieve en redelijke rechtvaardigingsgronden** in overeenstemming met de grondrechten, zoals het recht op non-discriminatie en op de bescherming van persoonsgegevens. Profilering wordt geacht geen objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond te hebben “indien zij geen legitieme doelstelling nastreeft of er geen redelijke relatie van evenredigheid bestaat tussen de ingezette middelen en de nagestreefde doelstelling”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) (2007), punt 28.

Profilering kan betrekking hebben op tal van verschillende grondrechten. In dit deel wordt ingegaan op de voornaamste grondrechten die door onrechtmatige profilering worden aangetast: het recht op non-discriminatie en het recht op privacy en gegevensbescherming. Profilering wordt als onrechtmatig beschouwd indien zij:

- gepaard gaat met een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van personen op basis van beschermde gronden (zie 1.2.1), of
- een onnodige ingreep in het privéleven van de betrokkenen inhoudt en/of niet in overeenstemming is met de regels voor de verwerking van persoonsgegevens (zie 1.2.2).

## 1.2.1. Het verbod van discriminatie

### Verbod op discriminatie: wat zegt de wet?

**“Iedere discriminatie**, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, **is verboden.**”\*

*Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*

**“Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook**, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op met name een van de in het eerste lid vermelde gronden.”

*Artikel 1 van Protocol nr. 12 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens*

\* *Opgemerkt moet worden dat veel lidstaten de bescherming tegen discriminatie in de praktijk hebben uitgebreid tot andere dan de in het Handvest en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) genoemde gronden.*



Van discriminatie is sprake “wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld” op basis van gepercipieerde of feitelijke persoonlijke kenmerken<sup>7</sup>. Deze kenmerken worden in de antidiscriminatiewetgeving “beschermden gronden” of “beschermden kenmerken” genoemd. Meer informatie over het Europees recht en de jurisprudentie op het gebied van non-discriminatie is te vinden in de editie 2018 van het Handboek over het Europese non-discriminatierecht, een gezamenlijke publicatie van FRA en de Raad van Europa<sup>8</sup>.

Er zijn verschillende soorten discriminatie:

Van **directe discriminatie** is sprake wanneer iemand *uitsluitend of overwegend* op basis van een beschermd grond, zoals ras, geslacht, leeftijd, handicap of etnische afkomst, ongunstiger wordt behandeld<sup>9</sup>.

### **Voorbeeld**

*In reactie op een terroristische dreiging is de politie de bevoegdheid verleend om iedereen staande te houden en te fouilleren van wie zij denkt dat hij of zij betrokken zou kunnen zijn bij terrorisme. De dreiging is naar verluidt afkomstig van een terroristische organisatie die in een bepaalde regio van de wereld actief is, maar er zijn verder geen specifieke inlichtingen. Als een politiefunctaris een man uitsluitend of overwegend staande houdt omdat diens uiterlijk erop wijst dat hij mogelijk uit dezelfde regio van de wereld afkomstig is, vormt deze handeling directe discriminatie en is zij dus onrechtmatig.*

Er is sprake van **indirecte discriminatie** (in het kader van rechtshandhaving en grensbeheer ook wel “discriminatie door ongelijke gevolgen” genoemd) wanneer een *ogenschijnlijk neutrale* bepaling, maatstaf of handelwijze personen met bepaalde beschermden kenmerken bijzonder benadeelt ten opzichte van andere personen, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd

7 [Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming \(PB L 180\)](#), artikel 2, en [Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep \(PB L 303\)](#), artikel 2.

8 FRA en Raad van Europa (2018).

9 *Ibid.*, blz. 43.

door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel noodzakelijk en evenredig zijn<sup>10</sup>. Bij indirecte discriminatie zijn over het algemeen statistische gegevens nodig om te bepalen of iemand in de praktijk ongunstiger werd behandeld dan een ander op grond van het behoren tot een groep met bepaalde beschermde kenmerken.

### **Voorbeeld**

*Met het oog op het houden van routinecontroles besluiten de rechtshandhavinginstanties om in de stad X tussen 21.00 en 01.00 uur een op de tien auto's staande te houden. 60 % van de inwoners van stad de X die op dat uur rondrijden, is van Afro-Caribische afkomst, terwijl deze groep niet meer dan 30 % van de inwoners van de stad en omstreken uitmaakt. Aangezien de controle deze groepering in verhouding sterker treft dan andere groeperingen, is hier sprake van indirecte discriminatie.*

Wanneer alleen discriminatie op één enkele grond wordt aangepakt, wordt onvoldoende rekening gehouden met de verschillende vormen die ongelijke behandeling kan aannemen. **Meervoudige discriminatie** beschrijft discriminatie die plaatsvindt op basis van verschillende, afzonderlijk werkzame gronden. Iemand kan bijvoorbeeld behalve vanwege zijn etnische afkomst ook vanwege zijn leeftijd en geslacht worden gediscrimineerd<sup>11</sup>. **Intersectionele discriminatie** beschrijft een situatie waarin er sprake is van verschillende gronden die een zodanige wisselwerking aangaan dat ze onafscheidelijk zijn en specifieke soorten discriminatie veroorzaken (zie voorbeeld in kader).

### **Voorbeeld**

*Een politiefunctionaris houdt een jonge man van Afrikaanse afkomst staande voor fouillering zonder redelijke verdenking dat hij een misdrijf heeft gepleegd. Hij wordt niet alleen vanwege zijn leeftijd gediscrimineerd (niet alle jongeren worden staande gehouden) of vanwege zijn etnische*

10 [Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep](#) (richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep) (PB L 303), artikel 2; zie ook FRA en Raad van Europa (2018), blz. 53.

11 FRA en Raad van Europa (2018), blz. 59.

*afkomst – (niet alle mensen van Afrikaanse afkomst worden staande gehouden), maar juist omdat hij zowel jong als van Afrikaanse afkomst is.*

Discriminatie kan ook voortvloeien uit de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens en het gebruik van algoritmische profilering. Er kan sprake zijn van discriminatie bij het ontwerp of de uitvoering van algoritmen, in de vorm van vooroordelen die al dan niet bewust in het algoritme zijn verwerkt of via de besluitvorming op basis van de verkregen informatie.

In artikel 9, lid 1, AVG is specifiek bepaald dat de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens waaruit persoonlijke kenmerken blijken, zoals ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, verboden is (zie [figuur 9](#) in 2.2.4 voor de volledige lijst van beschermde gronden). Dit verbod kan worden opgeheven in specifieke gevallen, zoals de bescherming van het algemeen belang, mits de vrijstelling een rechtsgrondslag heeft, evenredig en noodzakelijk is, en voorziet in passende waarborgen<sup>12</sup>.

En in het kader van de preventie, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten verbiedt artikel 11, lid 3, van de politierichtlijn inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming “profilering die leidt tot discriminatie van natuurlijke personen op grond van bijzondere categorieën van persoonsgegevens”, waaronder gegevens waaruit ras of etnische afkomst en religieuze overtuigingen of genetische en biometrische gegevens blijken<sup>13</sup>. Ook hier geldt dat in bepaalde gevallen uitzonderingen op dit verbod zijn toegestaan, maar deze moeten wel noodzakelijk zijn, passende waarborgen bieden en ofwel een rechtsgrondslag hebben ofwel ten doel hebben de vitale belangen van de betrokkene te beschermen<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), artikel 9, lid 2, onder g).

<sup>13</sup> Zie voor meer informatie Groep gegevensbescherming artikel 29 (2017b).

<sup>14</sup> [Richtlijn \(EU\) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad \(PB L 119\) \(politierichtlijn\)](#), artikel 10.

### Verbod op discriminerende profilering: wat zegt de wet?

“**Profilering die leidt tot discriminatie** van natuurlijke personen **op grond van persoonsgegevens** die door de aard ervan bijzonder gevoelig zijn wat betreft de grondrechten en fundamentele vrijheden, **dient verboden te worden** overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 21 en 52 van het Handvest [van de grondrechten].”

*Overweging 38 van de politierichtlijn*

“**Profilering die leidt tot discriminatie** van natuurlijke personen op grond van de in artikel 10\* bedoelde bijzondere categorieën van persoonsgegevens **is** overeenkomstig het Unierecht **verboden**.”

*Artikel 11, lid 3, van de politierichtlijn*

\* Artikel 10 van de politierichtlijn: “[persoons]gegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een natuurlijke persoon, gegevens over gezondheid of gegevens over seksueel gedrag of seksuele gerichtheid van een natuurlijke persoon”.

“De grenswachters voeren de grenscontroles uit **zonder discriminatie** van personen op grond van hun geslacht, ras, etnische oorsprong, godsdienst, overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.”

*Artikel 7 van de Schengengrenscode*

Het verbod van discriminatie betekent niet dat persoonlijke kenmerken niet als ter zake dienende factoren voor profilering kunnen worden gebruikt in het kader van strafrechtelijke onderzoeken of grenscontroles (zie 2.3). Er moet evenwel sprake zijn van een verdenking op redelijke gronden die gebaseerd zijn op andere informatie dan de beschermde gronden. Iemand kan bijvoorbeeld aan een bepaald signalement beantwoorden, of zijn uiterlijk komt niet overeen met de gegevens uit zijn reisdocumenten<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Verenigd Koninkrijk, Hogerhuis (2006), Lord Scott, “Opinions of the Lords of appeal for judgment”, in: *R (on the application of Gillan e.a.) v. Commissioner of Police for the Metropolis e.a.*, [2006] UKHL 12, 8 maart 2006, punt 67.

### Focus op discriminatie op grond van nationaliteit

Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU **beperkt het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit tot burgers van de Unie**. In de richtlijn rassengelijkheid wordt nationaliteit niet als beschermde grond genoemd.

De lidstaten hebben echter de reikwijdte van het verbod van discriminatie op verschillende manieren uitgebreid zodat het ook nationaliteit omvat, bijvoorbeeld door te erkennen dat nationaliteit soms wordt gebruikt als indicator voor ras, etnische afkomst of religie. In sommige van deze gevallen “[zijn] verschillen in behandeling op grond van nationaliteit [...] strijdig met wetgeving die discriminatie op deze gronden verbiedt” (zie Europees netwerk van juridische deskundigen op het gebied van gendergelijkheid en non-discriminatie, 2016, blz. 99). In de praktijk is discriminatie op grond van nationaliteit vaak moeilijk te onderscheiden van discriminatie op grond van etnische afkomst.

Het feit dat nationaliteit niet expliciet als mogelijke discriminatiegrond wordt genoemd in artikel 21 van het Handvest, vormt in de eerste plaats een weerspiegeling van het feit dat EU-burgers (en andere personen die onder het EU-recht inzake vrij verkeer vallen) krachtens het EU-recht een andere status genieten dan onderdanen van derde landen. Dat is met name van belang bij grensprocedures, waarbij nationaliteit de doorslaggevende factor is bij de vaststelling of iemand aan een grondige controle wordt onderworpen of in het bezit moet zijn van een visum voor het betreden van of een doorreis door het Schengengebied.

Tegelijkertijd dreigt het stelselmatig doorverwijzen van alle personen met een bepaalde nationaliteit naar tweedelijnscontroles discriminerend te worden. Nationaliteit kan een legitiem onderdeel zijn van risicoprofielen die ten doel hebben irreguliere migratie of vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel op te sporen, maar mag niet de enige of de voornaamste aanleiding zijn voor een tweedelijnscontrole. Bovendien geldt, net als in elke andere context, dat ongelijke behandeling op grond van nationaliteit discriminerend en dus onrechtmatig is wanneer nationaliteit als voorwendsel wordt gebruikt voor discriminatie op basis van beschermde gronden die nauw verband houden met nationaliteit, zoals ras, etnische afkomst of religie.

In de Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders (aanbevolen beginselen en richtsnoeren inzake de mensenrechten aan de internationale grenzen) van 2014 noemt het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten nationaliteit als een van de beschermde gronden die niet mogen worden gebruikt voor de profilering van migranten (beginsel 8).

### **Jurisprudentie**

In de zaak *Rosalind Williams Lecraft tegen Spanje* ging het om een vrouw die door een politiefunctionaris staande werd gehouden op het perron van een treinstation in Spanje met het verzoek zich te legitimeren. Daarop vroeg de vrouw de politiefunctionaris waarom zij als enige op het perron staande werd gehouden. Het antwoord luidde: "Omdat u zwart bent." De VN-Mensenrechtencommissie benadrukte dat het in het algemeen rechtmatig is om identiteitscontroles uit te voeren met het oog op de openbare veiligheid, misdaadpreventie en de beheersing van irreguliere immigratie. Zij stelde echter vast dat de autoriteiten bij de uitvoering van dergelijke controles geen aannamen mogen doen over een eventueel illegaal verblijf in het land op grond van de fysieke of etnische kenmerken van de betrokkenen. Ook mogen identiteitscontroles niet alleen zijn gericht op mensen met bepaalde fysieke kenmerken of van een bepaalde etnische achtergrond. Dat zou niet alleen de waardigheid van de betrokkenen aantasten, maar tevens aanzetten tot xenofobisch gedrag onder de algehele bevolking. Bovendien zou een dergelijke werkwijze onverenigbaar zijn met een effectief beleid voor de bestrijding van rassendiscriminatie.

In 2017 werd een soortgelijke klacht bij het EHRM ingediend over de behandeling van een Pakistaans staatsburger tijdens en na een politiecontrole in Spanje. Het Hof moet beoordelen of de verzoeker bij de identiteitscontrole is gediscrimineerd op grond van etnische afkomst en of er sprake is van een schending van artikel 8 (recht op privé- en gezinsleven) omdat de Spaanse autoriteiten hebben nagelaten redelijke maatregelen te nemen om eventuele racistische motieven achter het incident te achterhalen. De zaak is op het moment van schrijven nog hangende.

*Zie voor meer informatie UNHRC, Rosalind Williams Lecraft tegen Spanje, Comm. nr. 1493/2006 en EHRM, Zeshan Muhammad tegen Spanje, nr. 34085/17, ingediend op 6 mei 2017. Zie ook FRA en Raad van Europa (2018).*

In de zaak *B.S. tegen Spanje* beweerde een vrouwelijke sekswerker van Nigeriaanse oorsprong die legaal in Spanje verbleef, dat de Spaanse politie haar fysiek en verbaal had mishandeld op basis van haar ras, geslacht en beroep. Ze beweerde dat zij, in tegenstelling tot andere sekswerkers van Europese oorsprong, regelmatig door de politie werd gecontroleerd en slachtoffer was van racistische en seksistische beledigingen. Twee interventies van derden – het AIRE Centre en de European Social Research Unit van de Universiteit van Barcelona – hebben het EHRM verzocht te erkennen dat er sprake was van intersectionele discriminatie. Het Hof stelde een schending vast van artikel 3 (verbod op onmenselijke of vernederende behandeling) en onderzocht daarnaast of het oorzakelijk verband tussen de vermeende racistische gedraging en de gewelddadige handelingen van de politie ontoereikend was onderzocht. Op dit punt stelde het EHRM een schending vast van artikel 14 (discriminatieverbod), aangezien de nationale rechter geen rekening had gehouden met de specifieke kwetsbaarheid van de verzoekster in haar hoedanigheid van een Afrikaanse vrouw die werkt als prostituee. Hoewel in het arrest een intersectionele benadering werd gehanteerd, werd de term “intersectionaliteit” niet gebruikt.

*Zie voor meer informatie EHRM, B.S./Spanje, nr. 47159/08, 24 juli 2012.*

### **Focus op de bewijslast**

In 2016 heeft het Franse Hof van Cassatie voor het eerst uitspraak gedaan over discriminerende identiteitscontroles. In zijn uitspraak van 9 november 2016 oordeelde het hof dat de politie bij drie van de dertien mannen van Afrikaanse of Arabische herkomst een discriminerende identiteitscontrole had gehouden. Het stelde vast dat de staat in deze zaken verantwoordelijk was en gelastte hem de drie verzoekers een vergoeding te betalen. In acht andere zaken oordeelde het hof dat de betwiste identiteitscontroles wel legaal waren, aangezien ze waren gebaseerd op objectieve en dus niet-discriminerende elementen. Over de twee andere zaken heeft de rechter zich niet uitgesproken; deze werden terugverwezen naar een lagere rechtbank voor een nieuw proces.

Ook heeft de rechter in deze gevallen de bewijsvereisten verduidelijkt. Identiteitscontroles worden niet geregistreerd wanneer ze niet tot een gerechtelijke of administratieve procedure leiden. Het hof verklaarde dat verzoekers bewijs moeten overleggen dat erop duidt dat er sprake was van discriminatie. De politie moet aantonen dat er bij het houden van identiteitscontroles ofwel geen sprake was van ongelijke behandeling ofwel dat de ongelijke behandeling gerechtvaardigd was door objectieve elementen.

Voorts stelde het hof vast dat studies en statistische gegevens betreffende de frequentie van identiteitscontroles die op discriminerende gronden zijn verricht onder leden van dezelfde bevolkingsgroep als de verzoeker (d.w.z. zichtbare minderheden, zoals bepaald door fysieke kenmerken ten gevolge van een werkelijke of vermeende etnische afstamming) door rechters als bewijs in aanmerking kunnen worden genomen. Dit bewijs is op zichzelf echter niet voldoende om discriminatie aan te tonen.

Het hof heeft dan ook geoordeeld dat een identiteitscontrole op basis van fysieke kenmerken die verband houden met een feitelijke of vermeende etnische afkomst, zonder voorafgaande objectieve rechtvaardiging, discriminerend is en een ernstige fout vormt waarvoor de staat in de betrokken drie gevallen verantwoordelijk moet worden gehouden.

*Zie voor meer informatie Frankrijk, Hof van Cassatie, [Décision 1245](#), 9 november 2016.*

## 1.2.2. Het recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens

In het EU-recht zijn het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 7 Handvest) en op de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 Handvest) afzonderlijke, doch nauw verwante rechten. Het recht op een privéleven (of op privacy) is een breder recht dat *elke aantasting* van het privéleven van een persoon verbiedt. Onder "privéleven" wordt niet enkel verstaan wat iemand vertrouwelijk wenst te houden, maar ook de manier waarop hij zijn persoonlijkheid wil uitdrukken, bijvoorbeeld door te kiezen met wie hij wil omgaan of hoe hij zich wil kleden. De bescherming van persoonsgegevens is beperkt tot de beoordeling van de rechtmatigheid



van de *verwerking van persoonsgegevens*<sup>16</sup>. Wanneer niet specifiek naar EU-recht wordt verwezen, worden deze twee rechten in deze gids door elkaar gebruikt. De rechten zijn niet absoluut en kunnen in bepaalde omstandigheden worden beperkt (zie artikel 8 EVRM en artikel 52 Handvest).

### **Het recht op privacy en op bescherming van persoonsgegevens: wat zegt de wet?**

“1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

*Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens*

“Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.”

*Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*

“1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan. [...]”

*Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*

“1. De betrokkene heeft het recht niet te worden onderworpen aan een **uitsluitend op geautomatiseerde verwerking**, waaronder profilering,

16 FRA, EDPS en Raad van Europa (2018).

**gebaseerd** besluit waaraan voor hem **rechtsgevolgen zijn verbonden of** dat hem anderszins **in aanmerkelijke mate treft**.

2. Lid 1 geldt niet indien het besluit:

- a) noodzakelijk is voor de totstandkoming of de uitvoering van een overeenkomst [...];
- b) is toegestaan bij een [...] bepaling die [...] voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene; of
- c) berust op de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene.”

*Artikel 22 lid 1 en 2,  
van de Algemene verordening gegevensbescherming*

“De lidstaten schrijven voor dat uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerde besluiten, met inbegrip van profilering, die voor de betrokkene nadelige rechtsgevolgen hebben of hem in aanmerkelijke mate treffen, verboden zijn, tenzij het betrokken besluit is toegestaan krachtens het Unierecht of het lidstatelijke recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is, en dat besluit voorziet in passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene, waaronder ten minste het recht op menselijke tussenkomst van de verwerkingsverantwoordelijke.”

*Artikel 11, lid 1, van de politierichtlijn*

In afgeleide EU-wetgeving wordt ingegaan op het recht op privacy en op de bescherming van persoonsgegevens. In twee wettelijke regelingen wordt gespecificeerd hoe persoonsgegevens kunnen worden verzameld en verwerkt. Verordening (EU) 2016/679, de algemene verordening gegevensbescherming (AVG), bevat de algemene beginselen en waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens. In Richtlijn 2016/680, die bekend staat als de politierichtlijn, zijn meer in het bijzonder regels vastgelegd voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van rechtshandavingsoperaties met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten. De belangrijkste beginselen en enkele belangrijke verschillen tussen de twee richtlijnen worden geïllustreerd in [Tabel 2](#). De wetten tot oprichting van de grote databanken van de EU die worden gebruikt voor grensbeheer, zoals het Visuminformatiesysteem (VIS), het inreis-uitreissysteem (EES) of het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (Etias), bevatten elk ook een specifiek kader voor gegevensbescherming (zie 3.2 over grootschalige databanken).

Tabel 2: voorschriften inzake gegevensbescherming – verschillen tussen de politierichtlijn en de AVG

Beginsel van gegevensbescherming	AVG	Politierichtlijn
<b>Rechtmatigheid, eerlijkheid, transparantie</b>	Persoonsgegevens moeten eerlijk, rechtmatig <b>en op transparante wijze</b> worden verwerkt.	Persoonsgegevens moeten eerlijk en rechtmatig worden verwerkt.
<b>Doelbinding</b>	Persoonsgegevens die voor een bepaald doel worden verzameld, mogen niet verder worden verwerkt voor een daarmee onverenigbaar doel; <b>verdere verwerking voor wetenschappelijke, historische of statistische doeleinden is niet onverenigbaar met oorspronkelijke doeleinden.</b>	Persoonsgegevens die voor een bepaald doel worden verzameld, mogen niet vervolgens voor een daarmee onverenigbaar doel worden verwerkt; andere doeleinden zijn niet onverenigbaar met het oorspronkelijke doel indien deze verwerking bij wet is toegestaan en noodzakelijk en evenredig is.
<b>Gegevensminimalisering</b>	De verzamelde persoonsgegevens zijn toereikend, ter zake dienend en <b>beperkt tot wat nodig is</b> voor de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld.	De verzamelde persoonsgegevens zijn toereikend, ter zake dienend en <b>niet bovenmatig</b> in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld.
<b>Beperking van de opslag</b>	Persoonsgegevens moeten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, gedurende de periode die nodig is voor het doel waarvoor die gegevens zijn verzameld; <b>persoonsgegevens kunnen gedurende een langere periode worden bewaard voor wetenschappelijke, historische of statistische doeleinden.</b>	Persoonsgegevens moeten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, gedurende de periode die nodig is voor het doel waarvoor die gegevens zijn verzameld.
<b>Juistheid</b>	De verzamelde persoonsgegevens moeten juist en actueel zijn. Onjuiste of onnauwkeurige persoonsgegevens moeten worden gewist of gecorrigeerd.	
<b>Integriteit en vertrouwelijkheid</b>	Persoonsgegevens moeten worden beveiligd tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging.	

Bron: FRA, 2018

### **Voorbeelden**

*Een grenswachter verstuurt de passagierslijst van een vliegtuig naar onbevoegden. Wanneer deze persoonsgegevens eenmaal zijn gedeeld, kunnen ze voor andere en/of particuliere doeleinden worden gebruikt. Dit vormt een duidelijke schending van de beginselen van gegevensbescherming.*

*Een politiefunctaris verlaat het bureau, terwijl op haar computerscherm een lijst met persoonsgegevens van verdachten zichtbaar is. Dit doet afbreuk aan het beginsel van de beveiliging van persoonsgegevens en vormt daarmee een schending van de beginselen van gegevensbescherming.*

### **Jurisprudentie**

Gerechtelijke uitspraken geven richtsnoeren over hoe deze beginselen in de praktijk dienen te worden toegepast.

### **Doelbinding**

In de zaak *Heinz Huber tegen Bondsrepubliek Duitsland* heeft het HvJ-EU de legitimiteit beoordeeld van het Duitse centraal vreemdelingenregister (*Ausländerzentralregister*, AZR), dat bepaalde persoonsgegevens bevat over vreemdelingen – zowel EU-burgers als niet-EU-burgers – die gedurende meer dan drie maanden in Duitsland verblijven. Het HvJ-EU oordeelde dat gegevens die voor een specifiek doel worden verzameld, niet voor een ander doel mogen worden gebruikt. Het Hof was van oordeel dat het AZR een legitiem instrument is om de regels inzake de verblijfplaats toe te passen, en dat het verschil in behandeling tussen vreemdelingen en Duitse burgers, over wie minder gegevens worden bewaard, gerechtvaardigd is gezien het beoogde doel. Het HvJ-EU stelde echter vast dat de in het AZR opgeslagen gegevens niet voor de bestrijding van criminaliteit in het algemeen kunnen worden gebruikt, aangezien dat een ander doel is dan dat waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld.

*Zie voor meer informatie HvJ-EU, zaak C-524/06, Heinz Huber tegen Bondsrepubliek Duitsland, 16 december 2008.*

### Beperking van de opslag

In de zaak *S. en Marper tegen Verenigd Koninkrijk* verzochten de verzoekers om het verwijderen van hun gegevens (vingerafdrukken, celmonsters, DNA-profielen) uit de DNA-databank in het Verenigd Koninkrijk die wordt gebruikt bij de opsporing van strafbare feiten. Hun zaken waren in vrijspraak geëindigd en zij waren bezorgd over het mogelijke huidige en toekomstige gebruik van hun gegevens. Hun verzoek werd door politie afgewezen. Het EHRM oordeelde dat het voor onbepaalde tijd bewaren van DNA-materiaal van personen die worden aangehouden, maar later worden vrijgesproken of van vervolging worden ontslagen, inbreuk maakt op het recht op privacy. Het Hof benadrukte het risico van stigmatisering, aangezien de gegevens van vrijgesproken of niet-vervolgde personen op dezelfde wijze werden behandeld als de gegevens van veroordeelden. Het Hof erkende ook dat de potentiële schade als gevolg van bewaring van deze gegevens bijzonder groot is voor kinderen, gezien het belang van hun ontwikkeling en integratie in de samenleving.

*Zie voor meer informatie EHRM, S. en Marper tegen Verenigd Koninkrijk, nrs. 30562/04 en 30566/04, 4 december 2008.*

Om persoonsgegevens te verzamelen en te verwerken in het kader van profilering moeten rechtshandavings- en grensbeheerautoriteiten aan vier essentiële juridische criteria voldoen. Het verzamelen en verwerken van gegevens moet:

- **wettelijk zijn omschreven en geregeld (*rechtsgrondslag*):** beperkingen van het recht op eerbiediging van het privéleven en van de gegevensbescherming moeten bij wet zijn vastgesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigen. De wetgeving moet aan de normen van duidelijkheid en kwaliteit voldoen, zodat het publiek er toegang toe heeft en het voor het publiek voldoende duidelijk en nauwkeurig is om de toepassing en de gevolgen ervan te begrijpen;
- **een geldig, rechtmatig en passend doel hebben (*legitieme doelstelling*):** legitieme doelstellingen zijn wettelijk vastgelegd en kunnen niet verder worden uitgebreid. Ze kunnen verband houden met nationale veiligheid, gezondheid, openbare orde of misdaadpreventie;

- **onmisbaar zijn om dit doel te bereiken (noodzaak)**: de verwerking van persoonsgegevens moet beperkt blijven tot wat nodig is voor het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld;
- **niet buitensporig zijn (evenredigheid)**: autoriteiten die persoonsgegevens verwerken, moeten zorgen voor een billijk evenwicht tussen het doel en de middelen die worden gebruikt om dit te bereiken. Met andere woorden: de toegevoegde waarde van de verwerking mag niet zwaarder wegen dan de mogelijke negatieve gevolgen.

In [hoofdstuk 3](#) wordt uitgelegd hoe deze beginselen in de praktijk kunnen worden toegepast.

[Figuur 2](#) laat zien hoe aan de hand van deze beginselen kan worden beoordeeld of een actie mogelijk inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van het privéleven, familie- en gezinsleven en gegevensbescherming (zie ook [2.3.3](#) over klachtenmechanismen). Het geval van staandehouding en fouillering in de zaak *Gillan en Quinton tegen Verenigd Koninkrijk* illustreert hoe het EHRM deze beginselen heeft toegepast om te bepalen of er sprake was van een schending van het recht op gegevensbescherming en privacy (zie kader over jurisprudentie).

**Figuur 2: schending van de privacy en gegevensbescherming – het beoordelingsproces**



Bron: FRA, 2018 (gebaseerd op Raad van Europa (2003), *Het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven. Gids voor de tenuitvoerlegging van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens*)

## Jurisprudentie

In de zaak *Gillan en Quinton tegen Verenigd Koninkrijk* hebben de verzoekers, twee Britse onderdanen, door middel van rechterlijke toetsing geprobeerd de rechtmatigheid van de tegen hen gebruikte bevoegdheid tot preventief staande houden en fouilleren aan te vechten.

**Is de vastgestelde maatregel wettelijk vastgelegd?** De maatregel was in overeenstemming met de artikelen 44 tot en met 47 van de Terrorism Act 2000, waarin het volgende was bepaald: 1) met het oog op het voorkomen van terroristische daden konden hogere politiefunctionarissen geïnformeerde politiebeambten toestemming geven in een aangewezen gebied standhoudingen en foulleringen uit te voeren; 2) de toestemming was onderworpen aan bevestiging door de minister en van bepaalde duur,

maar kon onbeperkt worden verlengd; 3) hoewel deze staandehoudingen en fouilleringen ten doel hadden voorwerpen op te sporen die konden worden gebruikt voor terroristische daden, hoefde het staande houden en fouilleren niet gebaseerd te zijn op een verdenking dat de aangehouden perso(n)en dergelijke voorwerpen bij zich had(den), en 4) degenen die weigerden een onderzoek te ondergaan, waren strafbaar met een gevangenisstraf en/of een geldboete (*Gillan en Quinton*, punten 76-80).

**Doet de genomen maatregel afbreuk aan de privacy en/of de gegevensbescherming?** Het gebruik van dwangmiddelen door rechtshandavingsinstanties om iemand staande te houden en zijn kleding en bezittingen te doorzoeken, vormt een duidelijke aantasting van het recht op eerbiediging van het privéleven. De ernst hiervan wordt nog eens versterkt door de openbaarmaking van persoonlijke informatie, wat een element van vernedering en schaamte met zich brengt (*Gillan en Quinton*, punt 63).

**Beoordeling van evenredigheid en noodzaak:** Het Hof gaf uiting aan zijn bezorgdheid over de evenredigheid en noodzaak van de wet (*Gillan en Quinton*, punten 80-86):

- de wettelijke norm voorzag niet in hoge eisen voor het verlenen van toestemming voor staandehoudingen;
- de omvang van de wettelijke bevoegdheden is van dien aard dat particulieren enorme obstakels moeten overwinnen om aan te tonen dat toestemming en bevestiging een overschrijding van de bevoegdheden van de betrokken autoriteiten (*ultra vires*) of machtsmisbruik vormt;
- de geografische gebieden waarop de toestemming betrekking had, waren zeer ruim en de termijn werd meerdere keren verlengd, wat het gerichte karakter van de toestemming beperkte;
- de beperkingen van de discretionaire bevoegdheid van functionarissen waren eerder formeel dan inhoudelijk;
- de kansen voor het instellen van een beroep in rechte waren slecht, omdat de beambte die de staandehouding uitvoerde niet hoefde aan te tonen dat er een redelijke verdenking was; een oneigenlijke uitoefening van bevoegdheden was daarom nagenoeg onmogelijk te bewijzen.



Op grond van deze overwegingen oordeelde het EHRM dat de desbetreffende artikelen van de Terrorism Act noch voldoende begrensd waren, noch adequate waarborgen tegen misbruik boden, en derhalve inbreuk maakten op artikel 8 EVRM.

*Zie voor meer informatie EHRM, Gillan en Quinton tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 4158/05, 12 januari 2010.*

De wettelijke vereisten inzake profilering die in het hervormde rechtskader voor gegevensbescherming van de EU zijn opgenomen, worden beschreven in hoofdstuk 3.

### 1.3. Wat zijn de mogelijke negatieve gevolgen van onrechtmatige profilering voor rechtshandhaving en grensbeheer?

Profilering die uitsluitend gebaseerd is op brede categorieën, zoals ras, etnische afkomst of religie, is niet alleen onrechtmatig, maar kan ook nadelige gevolgen hebben voor de doeltreffende werking van politie- en grensbeheerautoriteiten. In dit deel wordt ingegaan op twee mogelijke negatieve gevolgen:

- Het grootste probleem is dat de verstandhouding met minderheden onder druk kan komen te staan. Onder groeperingen die er bijzonder door worden getroffen, kan profilering leiden tot gevoelens van wrok, en het vertrouwen in de politie en de grensbeheerautoriteiten doen afnemen. Dat kan ondermijnend werken voor de effectiviteit van methoden waarvoor de medewerking van de bevolking vereist is.
- Ook bestaat er twijfel of het gebruik van brede categorieën profielen bij grensbeheer of rechtshandhaving wel effectief is, bijvoorbeeld als dit ertoe leidt dat personen ten onrechte als verdachte worden aangemerkt<sup>17</sup>.

Door op onrechtmatige wijze te profileren, stellen de autoriteiten zich bovendien bloot aan klachtenprocedures of juridische stappen. Deze kunnen de vorm

<sup>17</sup> FRA (2017d), blz. 51.

aannemen van intern toezicht via autoriteiten voor politiekklachten, speciale klachteninstanties, toezichthoudende autoriteiten of het reguliere civiel- en strafrechtelijk systeem (zie 2.3). Individuele functionarissen en managers in het middenkader kunnen worden onderworpen aan administratieve en/of strafrechtelijke sancties als gevolg van hun betrokkenheid bij of instemming met onrechtmatige profilering. Dat kan een aanslag doen op de middelen, maar ook op het moreel en de reputatie van de autoriteiten.

## Kernpunten

- **Onrechtmatige profilering ondermijnt het vertrouwen** in rechtshandhavings- en grensbeheerautoriteiten en kan leiden tot een verslechtering van de verstandhouding met de lokale gemeenschappen.
- Er bestaat **twijfel of de inzet van algemene profielen** bij het opsporen van misdrijven of bij het grensbeheer **in feite wel effectief** is. Er is geen sluitend bewijs dat dergelijke profilering het vangstpercentage van rechtshandhavings- of grensbeheeroperaties vergroot.

### 1.3.1. Gevolgen voor het vertrouwen in de politie en het grensbeheer en de goede verstandhouding met gemeenschappen

Uit onderzoek blijkt dat de inzet van algemene profielen negatieve gevolgen kan hebben voor de betrokkenen en de groeperingen waartoe zij behoren<sup>18</sup>. In onderstaand kader wordt een aantal reacties weergegeven van personen die aan een staandehouding en fouillering of een grenscontrole zijn onderworpen.

18 FRA (2017d).

## Voorbeelden

### **Het effect van staandehouding en foullering en grenscontroles op personen**

#### **Politiecontroles – Keskinen, S. et al. (2018)**

Tussen 2015 en 2017 heeft de Swedish School of Social Science van de Universiteit van Helsinki 185 mensen gevraagd naar hun ervaringen met etnische profilering. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste respondenten staandehoudingen als onaangenaam, vervelend of vernederend hebben ervaren. Hieronder zijn enkele passages uit de getuigenissen van respondenten weergegeven.

*“Even later hield een andere politieagent me nogmaals staande [...] terwijl ik met een Finse en een Nederlandse vriend, allebei blank, op straat liep. En die deed precies hetzelfde [...] door ongeveer dezelfde vraag te stellen. Dat irriteerde me omdat ik niet wist waarom ik eruit werd gepikt. Toen ik het vroeg, beweerden ze dat ze gewoon hun werk deden.”* (Vrouw, dertiger, Afrikaans land)

*“Toen mijn moeder en mijn broer op een dag in de stad waren, werden ze staande gehouden door politieagenten die naar hun paspoort vroegen. Dat beschouw ik als etnische profilering. En mijn broer [zei toen in het Fins:] ‘We hebben ons paspoort niet bij ons, we hebben het niet altijd mee’. En toen ze eenmaal zagen dat hij vloeiend Fins sprak, waren ze van: ‘O, laat dan maar’. Ik was boos, omdat ik weet dat etnisch profileren illegaal is, maar mijn moeder en mijn broer wisten het niet. Dus ik had het gevoel dat ze, zeg maar, verkeerd werden behandeld. Dus ik was heel boos. Toen ik ze eenmaal vertelde dat wat hen was overkomen onwettig was, begrepen ze natuurlijk wel dat ze waren staande gehouden omdat ze [...] er niet Fins uitzagen maar buitenlands.”* (Vrouw, twintiger, Somalië-Finland)

*“Ze hebben altijd weer een vergelijkbaar signalement. Ik vraag me dan ook af: zijn ze dan al elf jaar lang op zoek naar dezelfde persoon die ze te snel af is – dan doe je je werk niet erg goed hè, want ze [de grenswacht] hebben altijd een vergelijkbaar signalement en daar beantwoord ik altijd aan [lacht].”* (Man, begin dertig, Afrikaans land-Finland)

Zie voor meer informatie Keskinen, S. et al. (2018), The Stopped – Ethnic Profiling in Finland.

### **Grenscontroles – FRA (2014a en 2014b)**

*“Ik begrijp waarom [de grenswachter] mij heeft staande gehouden, maar hij had me niet hierheen [tweedelijnscontrole/politiebureau] hoeven sturen of me als een misdadiger hoeven behandelen. Dat doen ze bij alle Oost-Europeanen”.*

(Passagier uit Servië, man, ondervraagd op de luchthaven van Frankfurt)

Vraag: *“Hoe vindt u de behandeling bij de eerstelijnscontrole?”*

Antwoord: *“Die vond ik niet goed. Het was vernederend. Hij behandelde me slecht. Hij nam gewoon mijn paspoort, keek ernaar en belde toen gewoon de immigratiedienst. Hij stelde een paar vragen en verhief zijn stem, maar ik begreep er niets van. Ze haalden me uit de rij, maar ze respecteerden me niet en ze maakten me bang.”*

Vraag: *“Waarom voelde u zich bang of vernederd?”*

Antwoord: *“Omdat ik niet wist wat er ging gebeuren en zij ook niets konden uitleggen. En er waren daar veel mensen en de bewaker sprak met de andere bewakers zonder met mij te spreken. Vervolgens moest ik wachten en wist ik nog steeds niet waarom ik daar was”.*

(Passagier uit Angola, man, ondervraagd op Schiphol)

*“Ik begrijp de [...] grenswachters echt wel. Ook voor hen is het moeilijk om in die loketten te moeten werken, en dat urenlang! Daarom vertonen ze van tijd tot tijd negatief gedrag zoals schreeuwen tegen mensen zoals wij.” (Man, Turks staatsburger, vrachtwagenchauffeur die vaak de grens oversteekt, Kipi)*

Bij elkaar genomen kunnen al die individuele ervaringen zich vertalen in negatieve effecten voor de betrokken groeperingen<sup>19</sup>. Dit kan bijdragen tot een duidelijke verslechtering van de betrekkingen tussen politiefunctionarissen of ambtenaren belast met grensbeheer en leden van minderheidsgroeperingen die veelvuldig worden onderworpen aan staandehoudingen en foulleringen of scherpere grenscontroles.

<sup>19</sup> Verenigde Naties (VN) (2007), punt 57.

## Casestudy

### **De rol van staande houden en fouilleren bij verstoring van de openbare orde (VK 2011 en Frankrijk 2005)**

Naar aanleiding van rellen in augustus 2011 in verschillende grote Britse steden hebben de London School of Economics en de krant The Guardian met 270 relschoppers vraaggesprekken gevoerd over de redenen waarom zij aan de rellen hadden deelgenomen. Uit de studie bleek dat wantrouwen en weerzin tegen de politie een belangrijke factor waren en dat de meest voorkomende klachten verband hielden met de dagelijkse ervaringen van de betrokkenen met het optreden van de politie; velen gaven uiting aan hun diepe verontwaardiging over de manier waarop leden van hun gemeenschap werden onderworpen aan staandhoudings- en fouilleringsmaatregelen.

*Zie voor meer informatie London School of Economics (2011).*

Eenzelfde dynamiek werd vastgesteld in andere EU-lidstaten. In Frankrijk ontstonden in november 2005 rellen als gevolg van een noodlottig ongeval van twee allochtone jongeren, die verongelukt zouden zijn tijdens een politieachtervolging (zie Jobard, 2008, en Body-Gendrot, 2016).

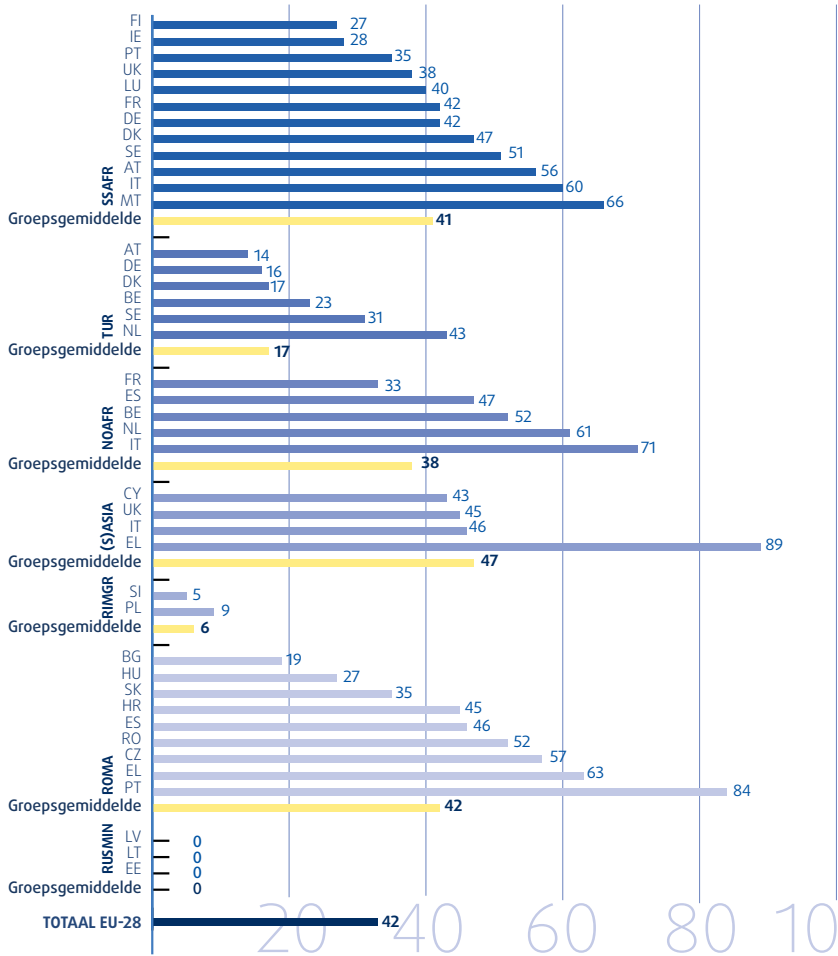
*Zie voor meer informatie Hörnqvist (2016).*

Als gevolg hiervan kan profilering als negatief effect hebben dat men zich bij andere contacten met de politie of andere rechtshandhavers vijandiger opstelt. Daardoor zullen alledaagse contacten met de politie sneller escaleren, waardoor de veiligheid van zowel de functionarissen als de leden van minderheden in het geding kan komen.

Meer algemeen is uit recent onderzoek gebleken dat mensen die staande zijn gehouden, aangehouden, veroordeeld of gedetineerd, doorgaans ook andere openbare diensten buiten het strafrechtstelsel mijden, zoals gezondheids-, werkgelegenheids- en onderwijsorganisaties<sup>20</sup>. Onverminderd de gegronde redenen die leiden tot de arrestatie van veroordeelde personen, moet worden bedacht dat de uitsluiting van reeds gemarginaliseerde bevolkingsgroepen van dergelijke instellingen de sociale integratie en integratie van minderheidsgroepen kan ondermijnen.

<sup>20</sup> Brayne, S. (2014), blz. 367-391.

**Figuur 3: meest recente politiecontroles die als etnische profilering werden ervaren door degenen die in de vijf jaar vóór de EU-MIDIS II-enquête staande werden gehouden, per EU-lidstaat en doelgroep (%)<sup>a,b,c,d</sup>**



**Opmerkingen:** <sup>a</sup> Percentages van de respondenten die in de vijf jaar vóór de enquête door de politie staande werden gehouden (n = 6 787); gewogen resultaten.

<sup>b</sup> Resultaten op basis van een beperkt aantal antwoorden zijn statistisch minder betrouwbaar. Daarom worden resultaten op basis van 20 tot 49 ongewogen observaties in een gehele

groep of op basis van cellen met minder dan 20 ongewogen observaties tussen haakjes weergegeven. Resultaten op basis van minder dan 20 ongewogen observaties in een gehele groep worden niet weergegeven.

- <sup>c</sup> Vragen: "Bent u in de afgelopen vijf jaar in [LAND] (of sinds u in [LAND] verblijft) ooit door de politie staande gehouden, gefouilleerd of ondervraagd?"; "Denkt u dat u de LAATSTE KEER staande werd gehouden vanwege uw etnische of immigrantenachtergrond?"
- <sup>d</sup> Acroniemen voor doelgroepen hebben betrekking op immigranten uit [land/regio] en hun nakomelingen: TUR = Turkije, SSAFR = Sub-Saharaans Afrika (Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara), NOAFR = Noord-Afrika, SASIA = Zuid-Azië, ASIA = Azië, ROMA = Roma-minderheid.

Bron: FRA, 2017b

## Focus op de bevindingen van FRA in het kader van EU-MIDIS II

In 2015 en 2016 heeft FRA in alle 28 EU-lidstaten informatie verzameld van meer dan 25 500 respondenten uit verschillende etnische minderheidsgroepen en met een uiteenlopende migratieachtergrond.

### Welke informatie werd er verzameld?

Met betrekking tot profilering werd de respondenten gevraagd of ze dachten dat zij vanwege hun achtergrond als immigrant of etnische minderheid door de politie staande waren gehouden, en er werd hen gevraagd naar de wijze waarop zij door de politie werden behandeld, met inbegrip van ervaringen met het gebruik van fysiek geweld door de politie. In de enquête werd niet gevraagd naar contacten met grenswachten.

### Wat laten de resultaten zien?

Controles en etnische afkomst: Uit de resultaten van EU-MIDIS II blijkt dat 26 % van alle respondenten in de vijf jaar vóór de enquête door de politie staande is gehouden. Van degenen die in de vijf jaar vóór de enquête staande zijn gehouden, zegt 33 % dat dit kwam door hun etnische of immigrantenachtergrond.

Perceptie van discriminatie: Gemiddeld zegt bijna een op de twee respondenten met een Aziatische (47 %), sub-Saharaanse (41 %) of Noord-Afrikaanse (38 %) achtergrond die tijdens deze periode staande zijn gehouden, dat dit kwam door hun achtergrond als immigrant of etnische

minderheid. Ook zegt bijna een op de twee Roma-respondenten (42 %) dat dit kwam door hun etnische achtergrond. Daarentegen is dit percentage veel lager onder de staande gehouden respondenten met een Turkse achtergrond (17 %) (zie figuur 3).

Respect: De bevindingen laten zien dat de meeste (59 %) respondenten die in de vijf jaar vóór de enquête door de politie staande werden gehouden, het gevoel hadden dat zij respectvol werden behandeld (25 % “zeer respectvol”, 34 % “tamelijk respectvol”). Een op de vier (24 %) zei dat de wijze waarop de politie hen behandelde “noch respectvol, noch respectloos” was. Verder verklaarde 17 % dat de politie hen respectloos had behandeld (8 % “tamelijk respectloos” en 9 % “zeer respectloos”). Roma-respondenten en respondenten met een Noord-Afrikaanse achtergrond die waren staande gehouden, gaven vaker dan andere doelgroepen aan dat zij bij de meest recente controle respectloos werden bejegend door de politie (respectievelijk 25 % en 21 %).

*Zie voor meer informatie FRA (2017b).*

### **Focus op het belang en het nut van het verzamelen van gegevens over politiecontroles**

Van de 28 EU-lidstaten is het Verenigd Koninkrijk momenteel het enige land waar de etnische afkomst van degenen die zijn staande gehouden stelselmatig in de gegevens over politiecontroles wordt meegenomen (zie ook 2.2.5. en 2.3.1.)

Op basis van de verzamelde gegevens wordt het “aandeel staandehoudingen voor controles en fouilleringen” gemeten voor verschillende etnische groeperingen in Engeland en Wales. De gehanteerde etnische categorieën zijn die welke in de Britse volkstelling van 2001 zijn opgenomen. Bij deze volkstelling werden 16 categorieën onderscheiden, die in vijf bredere groepen werden ingedeeld:

- Blank: Engels/Welsh/Schots/Noord-Iers/Brits; Iers, en elke andere blanke achtergrond.



- Gemengde/multi-etnische groeperingen: blank en zwart Caribisch; blank en zwart Afrikaans; blank en Aziatisch, en elke andere gemengde/multi-etnische achtergrond.
- Aziatisch/Brits-Aziatisch: Indiaas; Pakistaans; Bengaals, en elke andere Aziatische achtergrond.
- Zwart/Afrikaans/Caribisch/zwart Brits: Afrikaans; Caribisch, en elke andere zwarte/Afrikaanse/Caribische achtergrond.
- Andere etnische groeperingen: Chinees, en andere etnische groeperingen.

Aan de hand van de verzamelde staandhoudings- en fouilleringsgegevens wordt het aantal staande gehouden mensen uit een bepaalde etnische groep vergeleken met het totale aantal mensen van die etnische groep in een gebied, waaruit vervolgens het aandeel per 1 000 mensen wordt berekend.

Uit een analyse van de verzamelde gegevens blijkt dat er in 2016-2017 per 1 000 blanke personen 4 staande werden gehouden, tegen 29 per 1 000 zwarte personen. Uit de gegevens blijkt ook dat de hoogste percentages werden aangetroffen onder de drie zwarte etnische groeperingen – andere zwarte personen (70 staandhoudingen per 1 000 personen), zwart Caribisch (28 per 1 000 personen) en zwart Afrikaans (19 per 1 000 personen).

Zonder bewijsmateriaal verkregen uit uitgesplitste gegevens is het moeilijk om aan te tonen of er verschillen zijn in het politieoptreden jegens bepaalde etnische groeperingen en – indien dit het geval is – of deze verschillen mogelijk het gevolg zijn van discriminerende profileringspraktijken. Voor Engeland en Wales zijn publiekelijk toegankelijke gegevens beschikbaar, uitgesplitst naar politiekorps. Aan de hand daarvan kunnen gedifferentieerde praktijken tussen politiekorpsen worden vastgesteld die ofwel als legitiem kunnen gelden ofwel kunnen worden gebruikt om mogelijke discriminatie in het politieoptreden te identificeren. De gegevens worden ook gebruikt om discriminerende praktijken bij werkzaamheden van individuele politiefunctionarissen op te sporen.

*Zie voor meer informatie de [webpagina inzake staandhoudingen en fouilleringen](#) van Gov.uk, de [website](#) van het Independent Office for Police Conduct en de [website met open data over misdrijven en politieoptreden](#) van het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken (Home Office). Zie ook *Verenigd Koninkrijk (2018)*. Zie voor richtsnoeren inzake het vastleggen van methoden *Open Society Justice Initiative (2018b)*.*

## Casestudy

### Onderzoek naar de betrekkingen tussen de politie en het publiek in Frankrijk

In 2016 hield de Franse ombudsman (*Défenseur des droits*) een enquête over de toegang tot rechten. Het bureau van de *Défenseur des droits* treedt tevens op als nationale commissie voor de behandeling van klachten over de politie. De enquête had betrekking op een representatieve steekproef onder meer dan 5 000 personen.

Het eerste deel van het verslag bevat de resultaten betreffende het gedrag van rechtshandavingsinstanties. Over het algemeen wijzen de resultaten op een goede verstandhouding tussen de politie en het publiek. De overgrote meerderheid van de respondenten zegt de politie te vertrouwen (82 %).

Meer specifiek laat de enquête zien dat de meeste mensen niet aan identiteitscontroles worden onderworpen: 84 % van de respondenten zegt de afgelopen vijf jaar niet te zijn gecontroleerd (90 % van de vrouwen en 77 % van de mannen). Zij die zeggen wel gecontroleerd te zijn, melden over het algemeen weinig gevallen van gedrag dat inbreuk maakt op de beroepsethiek van de diensten voor openbare veiligheid bij de meest recente identiteitscontrole, zoals informele aanspreekvormen (16 %), geweld (8 %) of beledigingen (7 %). Toch meldt 29 % een gebrek aan beleefdheid en zegt meer dan de helft van de gecontroleerde respondenten (59 %) dat hun de redenen voor de controle niet werden meegedeeld. In het algemeen worden identiteitscontroles als legitiemer ervaren wanneer de veiligheidsdiensten de tijd nemen om de redenen voor de controle uit te leggen.

Uit de gegevens blijkt ook dat specifieke groeperingen meer negatieve ervaringen melden. Jonge mannen tussen 18 en 24 jaar hebben bijna zeven keer zoveel kans op frequente identiteitscontroles (d.w.z. meer dan vijf keer in de voorafgaande vijf jaar) als de algemene bevolking, en mannen die als zwart of Arabisch worden beschouwd, worden tussen zes en elf keer zo vaak blootgesteld aan frequente identiteitscontroles als de rest van de mannelijke bevolking. Als we deze twee criteria combineren, is 80 % van de mannen onder de 25 jaar die als zwart of Arabisch worden beschouwd in de afgelopen vijf jaar ten minste eenmaal gecontroleerd (tegenover 16 % van de andere respondenten). In vergelijking met de algemene bevolking

heeft deze groep twintig keer zoveel kans om aan identiteitscontroles te worden onderworpen.

Daarnaast melden jonge mannen die als zwart of Arabisch worden beschouwd hogere percentages problematisch gedrag bij de meest recente identiteitscontrole, zoals het gebruik van informele aanspreekvormen (40 %, tegen 16 % van de totale steekproef), beledigingen (21 %, tegen 7 % van de totale steekproef) of geweld (20 %, tegen 8 % van de totale steekproef). Die negatieve ervaringen en de frequentie van de controles gaan gepaard met een gebrek aan vertrouwen in de politie. Deze groep meldt zelfs een verslechterende verstandhouding met de politie.

Tot slot tonen de resultaten aan dat slechts weinig respondenten (5 %) die melding maken van schendingen van de beroepsethiek bij identiteitscontroles, ook stappen ondernemen om dit te melden. Zij geven overwegend aan geen melding te maken van hun ervaringen omdat ze zulke stappen nutteloos achten.

*Zie voor meer informatie Défenseur des droits (2017).*

Het toepassen van algemene profielen op een minderheidsgroep, samen met andere stigmatiserende beleidsmaatregelen, kan ertoe leiden dat deze groep een slecht zelfbeeld krijgt. Bovendien kan die groep ook een slecht imago krijgen bij de gemeenschap in haar geheel. De minderheidsgroep kan een “verdachte gemeenschap” worden die door het publiek in verband wordt gebracht met criminaliteit<sup>21</sup>. Dit kan leiden tot nog meer vooroordelen.

De minderheidsgroep kan het doelwit worden van onevenredig veel politiemiddelen, wat waarschijnlijk weer leidt tot een groter aantal arrestaties of controles aan de grens. Daardoor ontstaat een zichzelf bevestigend verband tussen een intensief politieoptreden en meer arrestaties (zie kader)<sup>22</sup>.

21 Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (2006), blz. 54.

22 Harcourt, B. (2004), blz. 1329-1330; punt 16 van House of Commons Home Affairs Committee (2009), en VN (2007).

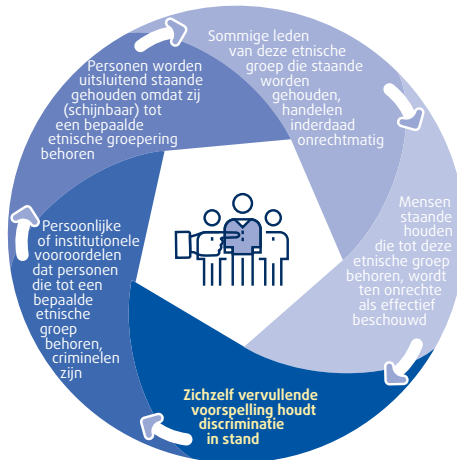
### **Focus op het risico van een zichzelf vervullende voorspelling**

Wanneer politiefunctionarissen hun profilering niet op redelijke gronden maar op vooroordelen baseren, zullen zij informatie waarschijnlijk op zodanige wijze interpreteren dat hun eigen vooroordelen worden bevestigd. Dit wordt een “bevestigend vooroordeel” (“confirmation bias”) genoemd, en doet zich voor wanneer politiefunctionarissen vanwege hun vooroordelen verwachten dat personen onrechtmatig handelen op grond van hun feitelijke of gepercipieerde ras, etnische afkomst, geslacht, seksuele geaardheid, religie of andere beschermde kenmerken van de betrokkene. Vanwege een dergelijke vooringenomenheid zullen functionarissen met dergelijke vooroordelen waarschijnlijk eerder personen aan een controle onderwerpen die aan deze beschrijving voldoen.

Aangezien het waarschijnlijker is dat er bewijzen van criminaliteit worden gevonden onder personen die staande worden gehouden dan onder degenen die niet staande worden gehouden, versterkt deze op vooroordelen gebaseerde profilering de bestaande stereotypen van een functionaris. Zo’n vals “bewijs” dat het besluit om deze personen staande te houden juist was, wordt een “zichzelf vervullende voorspelling” genoemd. Dergelijke op vooroordelen gebaseerde profilering is discriminerend, onrechtmatig en ineffectief en houdt stereotypen in stand.

**Figuur 4** beschrijft hoe de zichzelf vervullende voorspelling de criminalisering van personen in stand houdt.

**Figuur 4: de cyclus van de zichzelf vervullende voorspelling**



Bron: FRA, 2018

### 1.3.2. De effectiviteit van profilering

Ook kan worden betwijfeld of de inzet van profilering bij het opsporen van misdrijven wel effectief is. Het is onduidelijk of het vangstpercentage bij rechtshandhavingsoperaties hoger wordt door profilering.

Uit bepaalde gegevens blijkt dat de percentages van personen die staande worden gehouden, niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met de percentages van strafbare feiten onder verschillende etnische groeperingen of groepen van een bepaald ras (zie kader). Er zij op gewezen dat het in de meeste EU-lidstaten op basis van de strafrechtelijke gegevens niet mogelijk is een overzicht te krijgen van de strafrechtelijke behandeling van individuele zaken. Als zodanig kan niet worden vastgesteld of een arrestatie leidt tot vervolging en veroordeling.

#### Casestudy

##### **Hoger vangstpercentage na wijziging van zoekpatronen (1998-2000, VS)**

In 1998 werd 43 % van de fouilleringen door de Amerikaanse douane verricht onder zwarte personen en latino's, een percentage dat veel hoger was dan

het percentage onder alle reizigers. In het bijzonder werden veel controles uitgevoerd, onder meer met invasieve methoden als röntgenstraling en ontkleding, onder latina's en zwarte vrouwen die ervan werden verdacht drugskoerier te zijn. Deze praktijk was gebaseerd op een profiel dat sterk leunde op nationaliteit en etnische afkomst. De vangstpercentages bij deze controles waren in alle groeperingen laag: 5,8 % voor "blanken", 5,9 % voor "zwarten" en 1,4 % voor "latino's". Het percentage was met name laag voor "latina's", bij wie de kans het kleinst was dat zij drugs op of in hun lichaam vervoerden. In 1999 koos de Amerikaanse douane voor andere procedures, waarin ras niet meer voorkwam als factor bij staandhoudingen. In plaats daarvan werden er waarnemingsmethoden ingevoerd om te herkennen of passagiers zich zenuwachtig gedroegen of zichzelf tegenspraken bij nadere ondervraging. Deze methoden waren meer gebaseerd op inlichtingen en gingen gepaard met strikter toezicht op de beslissingen over staandhouding en foullering. In 2000 vertoonden de douanecontroles bijna geen verschillen meer naar ras. Het aantal foulleringen was gedaald met 75 %, terwijl het vangstpercentage was gestegen van iets minder dan 5 % naar ruim 13 % en nu voor alle etnische groeperingen bijna gelijk was.

*Zie voor meer informatie Harris (2002), VS (2000).*

### **Onrechtmatige profilering is ineffectief (2007-2008, Hongarije)**

Uit onderzoek in Hongarije is gebleken dat de Roma-bevolking onevenredig veel werd onderworpen aan identiteitscontroles. Ongeveer 22 % van alle door de politie gecontroleerde personen behoorde tot de Romagemeenschap, terwijl het aandeel van Roma in de bevolking ongeveer 6 % bedroeg. Het onevenredig hoge aantal identiteitscontroles onder Roma vond geen weerslag in het aantal gevallen van bewezen onrechtmatig gedrag: 78 % van de identiteitscontroles waarbij Roma betrokken waren, leidde niet tot maatregelen van de politie en 19 % hield verband met een lichte overtreding\* (tegenover 18 % van de controles onder de algemene bevolking). Bovendien waren de percentages aanhoudingen voor Roma en de algemene bevolking vergelijkbaar.

*Zie voor meer informatie Tóth, B.M. en Kádár, A. (2011).*

\* "Lichte overtredingen zijn quasi-strafbare feiten waarvan de ernst het strafrechtelijke niveau niet bereikt (d.w.z. dat ze niet in het wetboek van strafrecht zijn geregeld). Lichte overtredingen variëren van vergrijpen waarop een gevangenisstraf van 60 dagen staat, zoals prostitutie of

fysieke bedreiging, tot feiten die strafbaar zijn met minder strenge sancties (bijvoorbeeld een geldboete, confiscatie van goederen of een verbod op het betreden van bepaalde evenementen). Voorbeelden van dergelijke overtredingen zijn gewone diefstal of verkeersovertredingen." *Zie Kádár, A., Körner, J., Moldova, Z. en Tóth, B. (2008), blz. 23.*

Ook rijzen er vragen over de redenen waarom bepaalde personen staande worden gehouden. Uit een studie in het Verenigd Koninkrijk is gebleken dat bij een alarmrend hoog aantal onderzochte proces-verbalen over staandehouding en fouillering (2 338 of 27 %) [...] geen redelijke grond was om mensen staande te houden en te fouilleren, hoewel een groot aantal van deze proces-verbalen door leidinggevendenden was goedgekeurd<sup>23</sup>. Volgens het onderzoek voldoen de politiekorpsen mogelijk niet volledig aan de eisen van het in de publieke sector geldende gelijkheidsgebod, die inhouden dat zij terdege rekening moeten houden met de noodzaak om onrechtmatige discriminatie uit te bannen, gelijke kansen en een goede verstandhouding te bevorderen en er met het oog daarop voor te zorgen dat zij op passende wijze gegevens verzamelen, analyseren en publiceren om te kunnen aantonen dat zij over voldoende informatie beschikken om de effecten van hun werk te beoordelen.

23 Verenigd Koninkrijk, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), (2013), blz. 6.





# 2

## Rechtmatige profilering: beginsel en praktijk



Dit hoofdstuk gaat in op profilering door politiemensen in de voorste linie, in het bijzonder bij staandehouding en fouillering of doorzoeking, en door grensbeheerfunctionarissen, in het bijzonder bij doorverwijzingen naar “tweedelijns grenscontroles”. Het geeft uitleg over de belangrijkste beginselen en praktijken die de kans op onrechtmatige profilering verkleinen. Deze maatregelen kunnen op leidinggevend en op operationeel niveau worden genomen. Daarbij wordt rekening gehouden met de specifieke juridische en praktische context van staandehoudingen en fouilleringen en grenscontroles.

Op het gebied van grensbeheer stelt de Schengengrenscore (Verordening (EU) 2016/399)<sup>24</sup> uniforme regels vast voor het grenstoezicht aan de buitengrenzen van de EU. Dit betekent dat sommige van de in dit hoofdstuk beschreven beginselen – bijvoorbeeld met betrekking tot de informatie die moet worden verstrekt aan onderdanen van derde landen die aan een tweedelijnscontrole worden onderworpen – wettelijk voorgeschreven zijn en bindend zijn voor de lidstaten. Daarnaast is voor Frontex een belangrijke taak weggelegd bij het bevorderen van grenscontroles van consistent hoge kwaliteit. In het bijzonder de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht van 2016 schrijft voor dat de lidstaten bij het opleiden van grenswachters de door Frontex ontwikkelde gemeenschappelijke kerncurricula moeten volgen. Het in 2012 gepubliceerde gemeenschappelijk kerncurriculum behandelt onder meer grondrechten en ook profilering (zie 2.2.3 over gerichte opleidingen).

24 Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), PB L 77 van 23 maart 2016.

### **Focus op de gronden voor een tweedelijnscontrole aan de grens**

Door de systematische aard van grenscontroles wordt elke reiziger onderworpen aan een eerstelijns basiscontrole waarbij zijn reisdocumenten en andere voorwaarden voor toegang tot het grondgebied worden gecontroleerd. Daarnaast kunnen sommige reizigers worden doorverwezen naar een tweedelijnscontrole. Hiervoor kunnen verschillende redenen bestaan: een treffer in een databank, een verdacht reisdocument of het feit dat de betrokkene aan een risicoprofiel beantwoordt of verdacht gedrag vertoont.

Bij de eerstelijnscontrole kan de grenswachter gebruikmaken van informatie die wordt verkregen door het vergelijken van gegevens in het machineleesbare reisdocument (met inbegrip van de biometrische kenmerken) met gegevens die zijn opgeslagen in nationale, EU- of internationale databanken zoals het Schengeninformatiesysteem, het Visuminformatiesysteem en de databanken van Europol en Interpol. In de praktijk vinden verwijzingen naar een tweedelijnscontrole vaak plaats als gevolg van een treffer in een van de databanken.

Maar iemand kan ook om andere redenen naar een tweedelijnscontrole worden doorverwezen, bijvoorbeeld als hij aan een risicoprofiel beantwoordt of als de functionaris andere verdenkingen jegens hem koestert. In de EU-Schengencatalogus staat dat eerstelijnscontroles naast de uitvoering van grenscontroles conform de Schengengrenscodes ten doel moeten hebben om passagiers te profileren en om er verdachten uit te halen voor grondige tweedelijnscontroles\*. Grenswachters moeten daarom een combinatie van andere indicatoren en criteria beoordelen om te bepalen of iemand mogelijk probeert op onregelmatige wijze een land binnen te komen, mogelijk een veiligheidsrisico vormt of mogelijk slachtoffer van mensenhandel is. In al deze gevallen maken grenswachters gebruik van profilering, ongeacht of zij al dan niet een specifiek bestaand risicoprofiel toepassen.

Omdat er een vlotte doorstroming van reizigers moet plaatsvinden, hebben de grenswachters weinig tijd om objectief te beoordelen of iemand aan een tweedelijnscontrole moet worden onderworpen. Uit informatie van Frontex blijkt dat ambtenaren in de EU-lidstaten gemiddeld slechts twaalf seconden hebben om te beslissen om iemand al dan niet aan een tweede controle

te onderwerpen\*\*. Hierdoor staan ze onder grote druk om snel de juiste beslissing te nemen.

\* *Raad van de Europese Unie (2009), Aanbeveling 43.*

\*\* *Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) (2015).*

De beginselen en praktische instrumenten in dit hoofdstuk bieden informatie om discussies en acties aan te moedigen waardoor functionarissen en hun bredere organisaties hun profileringspraktijken beter binnen de wet kunnen houden. De drie belangrijkste beginselen die worden besproken zijn:

- eerbiedigen van de waardigheid van het individu,
- verzekeren dat profilering is gebaseerd op redelijke en objectieve gronden,
- waarborgen van de verantwoordingsplicht.

Aan elk beginsel ligt het belang ten grondslag om ervoor te zorgen dat politiefunctie-narissen en grenswachters bij het profileren binnen de wet opereren.

## 2.1. Eerbiediging van de waardigheid van het individu

### Kernpunten

- **Kwalitatief goede contacten** waarborgen leidt op zichzelf niet tot het uitbannen van discriminerende profilering. Wel zal het waarschijnlijk tot een succesvoller contact leiden en de mogelijke negatieve implicaties van staandehoudingen en foulleringen beperken. Wat grensbeheer betreft is professioneel en respectvol gedrag een wettelijke verplichting.
- Over het algemeen vergroot **professioneel en respectvol gedrag** iemands tevredenheid over het contact.
- **Uitleggen waarom iemand staande wordt gehouden** vergroot het vertrouwen in politie- en grensbeheeroperaties en vermindert het beeld van discriminerende profilering.
- Respect en beleefdheid kunnen **nooit een rechtvaardiging vormen voor onrechtmatige grenscontroles of staandehoudingen en foulleringen**.

Eerbiediging van de waardigheid van het individu is niet alleen een grondrecht op zich, maar een kernbeginsel van politie- en grensbeheeroperaties. Bij eerste-lijnsoperaties is de wijze waarop politie- en grensbeheerfunctionarissen spreken en omgaan met de personen die zij staande houden, evenals de informatie die zij verstrekken, van cruciaal belang.

We mogen niet vergeten dat – hoe beleefd en professioneel functionarissen ook zijn – het eruit pikken van personen niettemin een ingrijpende ervaring is die altijd gebaseerd moet zijn op rechtmatige gronden. De perceptie van discriminerende profilering houdt ook verband met de frequentie van en het aantal interacties met de politie- en grensbeheerautoriteiten. Dit onderstreept hoe belangrijk het is om ervoor te zorgen dat er altijd objectieve en redelijke gronden zijn om iemand staande te houden.

### Wat zijn de normen?

“De grenscontroles moeten zodanig worden uitgevoerd dat de menselijke waardigheid volledig wordt geëerbiedigd. Het grenstoezicht moet professioneel en respectvol worden uitgeoefend en in verhouding staan tot de beoogde doelstellingen.”

*Overweging 7 van de Schengengrenscodex*

“Alle reizigers hebben het recht op informatie over de aard van de controle en op een professionele, vriendelijke en respectvolle behandeling die in overeenstemming is met het toepasbare internationale, communautaire en nationale recht.”

*Punt 1.2 van het Praktisch handboek voor grenswachters (Schengehandboek)*

“Politiepersoneel handelt integer en respectvol jegens het publiek en met bijzondere aandacht voor de situatie van personen die tot bijzonder kwetsbare groepen behoren.”

*Aanbeveling 44 van de Europese code voor politie-ethiek*

Het is niet altijd makkelijk om ervoor te zorgen dat politiefunctionarissen en grenswachters beleefd en informatief zijn in gespannen en moeilijke situaties. Er zijn evenwel aanwijzingen dat respect tonen de tevredenheid over het contact aanzienlijk vergroot<sup>25</sup>. **Figuur 5** illustreert enkele elementen van een respectvolle interactie.

**Figuur 5: drie elementen van een respectvol contact**



Bron: FRA, 2018

25 FRA (2014b).

Sommige aspecten van de grenscontroles worden geregeld door de Schengengrenscodex, zoals de verplichting om controles professioneel en respectvol uit te oefenen of om informatie te verstrekken over het doel en het verloop van de controle (Schengengrenscodex, overweging 7, artikel 7 en artikel 8, lid 5). Daarentegen is het gebruik van een gemeenschappelijke taal in het kader van grensbeheer geen absoluut vereiste, aangezien grensverkeer noodzakelijkerwijs gevarieerd van aard is. De Schengengrenscodex verplicht de lidstaten er niettemin toe grenswachters aan te moedigen om de voor de uitoefening van hun taken noodzakelijke talen te leren (artikel 16, lid 1). De EU-Schengencatalogus bevat aanbevelingen voor de juiste toepassing van het Schengenacquis en van beste praktijken, en beveelt voorts aan dat grenswachters met betrekking tot hun dagelijkse taken in verschillende vreemde talen moeten kunnen communiceren. Als beste praktijk wordt verwezen naar voldoende kennis van de talen van de buurlanden en van andere talen, afhankelijk van de samenstelling van de passagiers. Idealiter zijn er altijd ambtenaren met passende talenkennis aanwezig<sup>26</sup>.

Een gebrek aan aandacht en respect tijdens staandehoudingen door de politie kan rechtstreekse gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van het politieoptreden (zie 1.3.2). De in het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde gedragscode bij de wet inzake de politie en strafrechtelijk bewijs (Police and Criminal Evidence Act, PACE) stelt het volgende: "Alle staandehoudingen en fouilleringen moeten met beleefdheid, aandacht en respect voor de betrokkene worden uitgevoerd. Dit is van groot belang voor het vertrouwen van het publiek in de politie. Alles moet in het werk worden gesteld om schaamtegevoelens bij staande gehouden personen tot een minimum te beperken<sup>27</sup>."

Een aantal belangrijke aspecten van de eerbiediging van de waardigheid, zoals uitleg geven over de staandehouding en waarborgen dat personen de gelegenheid krijgen hun standpunt kenbaar te maken, zijn fundamentele onderdelen van de procedures van politie en grensbeheer. Controleformulieren kunnen houvast bieden om deze informatie op gestructureerde wijze te verstrekken (zie 2.3.1).

In het kader van grensbeheer zijn standaardformulieren een nuttig instrument om reizigers te informeren over het doel en het verloop van de tweedelijnscontrole. De formulieren kunnen de communicatie met reizigers vergemakkelijken, op voorwaarde dat ze gepaard gaan en indien nodig worden aangevuld met een nadere

26 Raad van de Europese Unie (2009), Aanbevelingen 27 en 41.

27 Verenigd Koninkrijk, Home Office Zaken (2014a), artikel 3, lid 1.

mondelinge toelichting. De Schengengrenscodex schrijft voor dat personen die aan een tweedelijnscontrole worden onderworpen, schriftelijk op de hoogte moeten worden gebracht van het doel en het verloop van de controle, in een taal die zij begrijpen of redelijkerwijs kunnen worden geacht te begrijpen. De informatie moet:

- beschikbaar zijn in alle officiële talen van de Unie en in de talen van de buurlanden van de betrokken lidstaat;
- vermelden dat de reiziger kan verzoeken dat hem de naam of het dienstidentificatienummer wordt meegedeeld van de grenswachter die de controle uitvoert, alsook de naam van de grensdoorlaatpost en de datum waarop de grens werd overschreden.

De elementen van een respectvol contact die verband houden met communicatieve en sociale vaardigheden, zijn moeilijker in standaardwerkwijzen te vatten en verdienen mogelijk extra aandacht in de opleiding. Het kan lastig zijn om een positieve houding te tonen tijdens het contact, wat verband kan houden met:

- beperkte communicatieve vaardigheden;
- niet in staat zijn de reden voor aanhouding te kunnen geven, en
- niet in staat zijn om persoonlijke en institutionele vooroordelen en negatieve stereotypen te overwinnen, en soms ook opgekropte vijandige gevoelens tegenover delen van de samenleving.

## 2.2. Redelijke en objectieve gronden

### Kernpunten

- Rechtshandavings- en grensbeheerpraktijken die gebaseerd zijn op specifieke en actuele inlichtingen, zullen eerder objectief zijn.
- Om rechtmatig te zijn, moeten staandehoudingen en fouilleringen of doorzoekingen en verwijzingen naar tweedelijnscontroles gebaseerd zijn op een **verdenking op redelijke en objectieve gronden**. Een “gevoel” is geen redelijke of objectieve grond om iemand staande te houden en te fouilleren of iemand naar een tweedelijnscontrole door te verwijzen.
- Beschermd kenmerken zoals ras, etnische afkomst, geslacht of religie kunnen tot de factoren behoren die rechtshandavingsinstanties en grenswachters in aanmerking nemen bij de uitoefening van hun bevoegdheden, maar **mogen niet de enige of belangrijkste reden zijn om iemand aan een controle te onderwerpen**.
- Profilering die uitsluitend of overwegend op een of meer beschermd gronden is gebaseerd, komt neer op directe discriminatie en is derhalve onrechtmatig.

Objectiviteit is een belangrijk beginsel van rechtshandhaving en grensbeheer. In het kader van profilering mogen personen alleen staande worden gehouden of aan een tweedelijns grenscontrole worden onderworpen op basis van een verdenking op redelijke en objectieve gronden. Objectieve rechtvaardigingsgronden zijn onder meer het gedrag van de betrokkene, specifieke inlichtingen of omstandigheden die betrokkene(n) in verband brengen met een vermoedelijke onrechtmatige activiteit.

Om objectiviteit bij profilering te waarborgen:

- moeten vooroordelen worden vermeden, onder meer door duidelijke richtsnoeren en gerichte opleiding, en
- moet doeltreffend worden gebruikgemaakt van inlichtingen en informatie.



## 2.2.1. Vooroordelen vermijden

De Europese code voor politie-ethiek (European Code of Police Ethics) bevat richtsnoeren voor de politie op gebieden als politieoptreden, verantwoordingsplicht van en toezicht door de politie<sup>28</sup>. De gedragscode onderstreept als algemeen beginsel: “De politie oefent haar taken op een billijke manier uit en laat zich daarbij met name leiden door de beginselen van onpartijdigheid en non-discriminatie”<sup>29</sup>.

Het eruit pikken van personen door het gebruik van hun feitelijke of gepercipieerde ras, etnische afstamming, geslacht, seksuele geaardheid, religie, handicap of andere verboden gronden *als enige of bepalende factor* is in strijd met de grondrechten. Een dergelijke praktijk kan ook ernstige nadelige gevolgen hebben voor zowel overheidsinstanties als gemeenschappen (zie 1.3).

Discriminerende profilering kan zowel individuele als institutionele vooroordelen weerspiegelen. Naast persoonlijke vooroordelen kunnen stereotypen en discriminerend gedrag tegenover personen het gevolg zijn van specifieke praktijken binnen de rechtshandavings- en grensbeheerautoriteiten. Het transparanter maken van institutionele procedures en praktijken kan helpen om discriminatie en het voortbestaan van stereotypen aan te pakken.

Het kan lastig zijn om diepgewortelde vooroordelen te herkennen. Politie- en grensbeheerfunctionarissen kunnen menen dat zij personen aan een controle onderwerpen op basis van redelijke en objectieve gronden (zoals gedrag), terwijl dit besluit in werkelijkheid hun vooroordelen weerspiegelt.

Bij het staande houden van personen koppelen functionarissen de reden om één specifieke persoon eruit te pikken vaak aan een “gevoel” of “intuïtie”. Dat is waarschijnlijk gebaseerd op een combinatie van deskundigheid en ervaringen uit het verleden, maar het kan ook bewuste of onbewuste vooroordelen van de functionaris weerspiegelen. Om onrechtmatige profilering te voorkomen, moeten functionarissen nadenken over de vraag of hun besluit wordt gerechtvaardigd door objectieve informatie. Een “gevoel” is op zichzelf geen redelijke of objectieve grond om personen staande te houden en te fouilleren of hen aan een tweede controle aan de grens te onderwerpen.

28 Raad van Europa, Comité van Ministers (2001), [Aanbeveling Rec\(2001\)10 van het Comité van ministers aan de lidstaten betreffende de European Code of Police Ethics](#), 19 september 2001.

29 *Ibid.*, punt 40.

## 2.2.2. Duidelijke richtsnoeren voor functionarissen

Praktische, begrijpelijke en gebruiksklare richtsnoeren zijn van bijzonder belang om eerstelijns rechtshandhavers en ambtenaren belast met grensbeheer te helpen om onrechtmatige profilering te voorkomen. Deze richtsnoeren zijn er in vele vormen: ze kunnen aan wetgeving worden gekoppeld, afkomstig zijn van de rechtshandhavings- en grensbeheerautoriteiten zelf, of dagelijks worden verstrekt door hogere functionarissen. Het is waarschijnlijk effectiever om praktijkvoorbeelden te gebruiken om te laten zien wat in bepaalde situaties de beste handelwijze is, dan om een overzicht van de regels en procedures te geven.

Functionarissen in leidinggevende functies moeten de medewerkers duidelijk maken dat feitelijk of gepercipieerd ras, etnische afkomst, geslacht, seksuele geaardheid, godsdienst of andere verboden gronden voor discriminatie niet bepalend kunnen zijn voor het instellen van rechtshandhavings- of grensbeheermaatregelen tegen personen. Uitleggen wanneer en hoe persoonlijke kenmerken kunnen worden gebruikt, verkleint de kans op afwijkende interpretaties en op het gebruik van stereotypen en vooroordelen. De richtsnoeren moeten ook betrekking hebben op kwesties inzake privacy en gegevensbescherming.

Tabel 3 toont verschillende soorten richtsnoeren die kunnen worden gebruikt en belangrijke kenmerken waarmee rekening moet worden gehouden.

**Tabel 3: soorten richtsnoeren, kenmerken en de betrokkenheid van belanghebbenden**

Soorten richtsnoeren	Kenmerken van de richtsnoeren	Betrokkenheid van belanghebbenden
<ul style="list-style-type: none"><li>• standaardwerkwijzen</li><li>• gedragscodes</li><li>• regelmatige begeleiding van leidinggevende functionarissen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• gedetailleerd en specifiek</li><li>• bestrijken alle activiteiten waarbij op vooroordelen gebaseerde profilering kan plaatsvinden:<ul style="list-style-type: none"><li>– staandehoudingen en foulleringen</li><li>– arrestaties</li><li>– grenscontroles</li><li>– gebruik van geweld enz.</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• richtsnoeren ontwikkelen met andere belanghebbenden</li><li>• richtsnoeren toegankelijk maken voor gemeenschappen</li><li>• feedback van gemeenschappen over de richtsnoeren aanmoedigen</li></ul>

Bron: FRA, 2018

## Casestudy

### Handelingskader en ambassadeursbenadering (Nederlandse politie)

De Nederlandse politie heeft samen met maatschappelijke organisaties zoals Amnesty International een gedragscode ontwikkeld die de vier basisprincipes van een professionele staandehouding beschrijft:

- rechtmatige en gerechtvaardigde selectie van personen;
- de reden van de staandehouding uitleggen;
- professionele en correcte bejegening;
- functionarissen reflecteren over hun handelen en geven elkaar feedback.

Het wijzigen van handelen dat niet als problematisch wordt gezien – zoals de praktijk van proactief politieoptreden, die tot etnisch profileren kan leiden – is moeilijk. De politie in Amsterdam heeft een benadering van onderaf ontwikkeld waarbij veldwerkers (ambassadeurs) bij de teams worden betrokken, bijgestaan door hun leidinggevenden en opleiders. De eerste stap is bewustwording creëren door het effect te laten zien en te bespreken dat proactieve staandehoudingen hebben op de mensen op wie ze gericht zijn, en door een alternatief kader in te voeren dat billijk en doeltreffend is. De tweede stap is dat functionarissen deze nieuwe praktijk gaan omarmen.

*Zie voor meer informatie in het Nederlands de [website van de politie](#).*

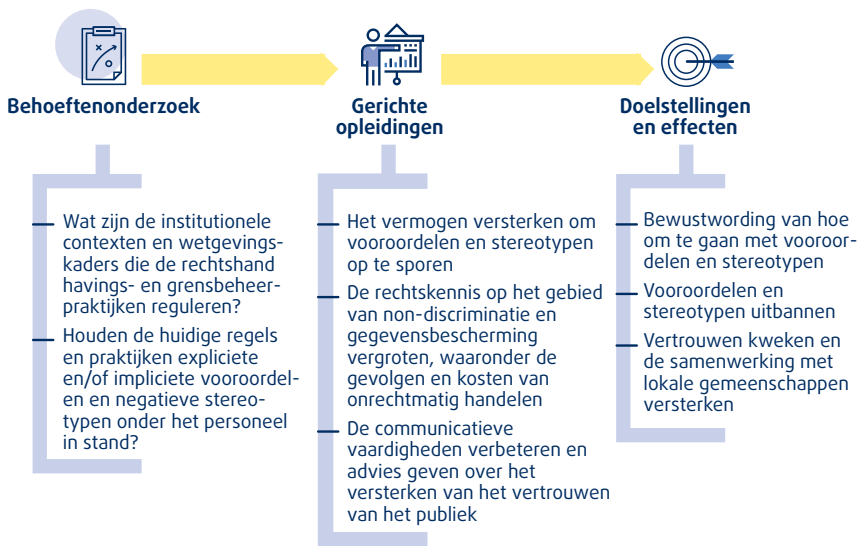
## 2.2.3. Gerichte opleidingen

Scholing van politiefunctionarissen en grenswachters is een ander belangrijk instrument om het risico van onrechtmatige profilering te minimaliseren. Er zijn veel verschillende soorten scholing, afhankelijk van de verschillende fasen in de loopbaan van functionarissen, zoals basisscholing voor nieuwe medewerkers, bijscholing en doorlopende beroepsontwikkeling. Ongeacht het soort scholing moet in opleidingsmodules rekening worden gehouden met de organisatiecultuur en moeten de aangeboden cursussen strategieën omvatten ter vervanging en bestrijding van stereotypen. Tot slot is evaluatie van het effect van de opleiding van cruciaal belang om na te gaan hoe de opleiding heeft bijgedragen aan de verandering van de perceptie van functionarissen en de verbetering van hun handelen, en om in kaart te brengen op welke gebieden mogelijk nog aanvullende scholing nodig is. In [figuur 6](#) wordt

een aantal zaken genoemd die bij de ontwikkeling van gerichte opleidingen in aanmerking moeten worden genomen.

In sommige landen zijn bepaalde vormen van scholing voor rechtshandhavers of grenswachters al goed ontwikkeld, zoals "diversiteitscursussen" of "culturele gevoeligheidscursussen". Diversiteitscursussen gaan over hoe mensen aankijken tegen etnische afkomst, verschillen en stereotypen, en hoe hun leven daardoor wordt beïnvloed. Niet in alle gevallen wordt echter het onderwerp discriminatie aan de orde gesteld. Sommige onderzoeken stellen dat culturele en diversiteitscursussen de verschillen extra duidelijk maken en versterken, waardoor de stereotypering juist wordt vergroot in plaats van verkleind<sup>30</sup>. Cursussen over culturele gevoeligheid (in tegenstelling tot algemene diversiteitscursussen) zijn bedoeld om de deelnemers meer inzicht te geven in de cultuur van bepaalde etnische groeperingen waar zij vaak mee van doen hebben maar niet mee bekend zijn. In deze cursussen wordt uitgelegd wat wel en wat niet te doen en worden richtsnoeren gegeven over beleefdheid vanuit verschillende etnische, religieuze of nationale gezichtspunten. Culturele cursussen zijn het effectiefst wanneer zij worden ontwikkeld en gegeven met de assistentie en deelname van leden uit de betrokken gemeenschappen.

**Figuur 6: het proces en de doelstellingen van de ontwikkeling van gerichte opleidingen**



Bron: FRA, 2018

30 Wrench, J. (2007).

## Casestudy

### Opleiding op het gebied van rechtmatige profilering

#### Opleiding van politiefunctionarissen inzake profilering (Italië)

Sinds 2014 biedt het Italiaanse Waarnemingscentrum voor bescherming tegen discriminatie (*Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori*) een opleidingsmodule over etnische profilering aan politiefunctionarissen en cadetten. De module richt zich met name op veronderstelde vooroordelen die van invloed kunnen zijn op profilering, de gevolgen voor de doelmatigheid van profileringspraktijken en de negatieve uitwerking op de verstandhouding met gemeenschappen. Tot nu toe hebben ongeveer 5 000 mensen aan de opleidingsmodule deelgenomen. Sinds 2017 wordt er in het kader van de her- en bijscholing van de politie ook een online opleidingsmodule geboden.

Zie voor meer informatie de [website van de Italiaanse nationale politie](#).

#### Grondrechteninstrument in de opleiding van grenswachters (EU)

Het gemeenschappelijk kerncurriculum (CCC) voor Europese grenswachters beschrijft de minimumnormen voor de vaardigheden en kennis waarover elke Europese grenswachter moet beschikken. Het curriculum bevat modules over sociologie en grondrechten en specifieke onderdelen over non-discriminatie (1.5.4) en etnisch profileren (1.7.10) die opleiders kunnen gebruiken. Het gemeenschappelijk kerncurriculum vestigt de aandacht op potentiële risico's die verband houden met vooroordelen, racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat, islamofobie, homofobie en andere aanverwante vormen van intolerantie die een rol kunnen spelen bij het profileren. De update van 2017 bevat ook gedeeltes over nieuwe vaardigheden, met name op het gebied van de grondrechten.

Daarnaast heeft Frontex in overleg met universiteiten en internationale organisaties een handleiding voor opleiders ontwikkeld (zie Frontex, 2013). Hierin krijgen opleiders methoden aangereikt om de kennis en vaardigheden van grenswachters op het gebied van grondrechten en internationale bescherming te verbeteren. In de handleiding wordt uitdrukkelijk ingegaan op profilering en worden de basisregels ter voorkoming van discriminatie uiteengezet. Er worden regelmatig cursussen gegeven. Er is echter geen permanent mechanisme om de verwezenlijking van de opleidingsdoelen te beoordelen.

*Zie voor meer informatie Frontex (2012).*

### **Studiedagen profilering voor leidinggevende functionarissen (België)**

In 2015 organiseerde het Centre for Policing and Security (Centrum voor Politiestudies, CPS) in Gent (België) samen met het Belgische orgaan voor gelijke behandeling (Unia) een studiedag over etnische profilering (*Ethnic profiling: gelijkheid onder druk?*). De studiedag omvatte onder meer de volgende aspecten: op welke wijze kunnen politieambtenaren met een migratieachtergrond de betrekkingen met gemeenschappen van etnische minderheden verbeteren; hoe vaak gebruiken politieambtenaren etnische profilering en hoe wordt dit geëvalueerd.

In 2016 organiseerde Unia een tweedaagse cursus voor de leidinggevenden van de politiezone Brussel-Noord om het bewustzijn over etnische profilering te vergroten en het reflectieproces over het opsporen van etnische profileringspraktijken bij eerstelijnsfunctionarissen te bevorderen. Politiecollega's uit Spanje en het Verenigd Koninkrijk lieten goede praktijkvoorbeelden zien aan een publiek van rechtshandhavers, academici en ngo's. Ze lichtten met name toe hoe zij met steeds minder etnisch gerichte controles toch de pakkans van gezochte personen vergroten. Ze deden dat door elke staandehouding goed te registreren en transparant te zijn over de motieven waarom zij iemand staande houden. De cursus was gericht op het komen tot een gemeenschappelijke visie van etnische-profileringspraktijken ter ondersteuning van de toekomstige ontwikkeling van onderzoek naar de praktijken die thans op dit gebied worden toegepast door de politie.

*Zie voor meer informatie België (2015 en 2017).*

Opleiding moet gericht zijn op mogelijke vooroordelen en stereotypen die verankerd zijn in de instellingen voor rechtshandhaving en grensbeheer zelf. Voordat er opleiding over het voorkomen van onrechtmatige profilering plaatsvindt, moeten de bredere institutionele context en het bestaand intern beleid – zoals bestaande klachtenmechanismen, een heersende “cultuur van stilzwijgen” onder collega's enz. – worden onderzocht. Leerplannen moeten gericht zijn op vooroordelen en stereotypen die geïntegreerd zijn in politiepraktijken zoals staande houden en fouilleren, arrestaties, hechtenis en gebruik van geweld.

Functionarissen in het hoger en middenkader spelen, als deelnemers en door het belang dat zij eraan hechten, een centrale rol in het al dan niet slagen van de scholing<sup>31</sup>. Als cursisten kunnen hogere functionarissen nieuwe praktijken en vaardigheden leren, die zij weer kunnen doorgeven aan eerstelijnsfunctionarissen. De organisatiecultuur, die grotendeels door het hoger management wordt bepaald, heeft een wezenlijk effect op het dagelijkse gedrag van politiefunctionarissen en grenswachters, zoals de wijze waarop zij omgaan met het publiek.

Senior functionarissen kunnen ook zorgen voor een positief beeld van de scholing. Hoe personeelsleden in leidinggevende functies zich gedragen, kan van invloed zijn op de belangstelling voor en betrokkenheid bij een opleiding. Bijvoorbeeld door de manier waarop leidinggevendenden met functionarissen communiceren over het doel van de opleiding, of omdat functionarissen denken dat zij willekeurig zijn geselecteerd of omdat ze als “problematisch” worden gezien. Scholing heeft waarschijnlijk meer effect als functionarissen worden aangemoedigd om actief deel te nemen aan opleidingsprogramma’s en open te staan voor gedragsverandering om hun dagelijkse werkzaamheden te verbeteren<sup>32</sup>.

Zodra de opleiding is afgerond, moet deze worden getoetst en geëvalueerd om het effect op de bewustwording en gedragsverandering te kunnen beoordelen.

### **Focus op de leidende beginselen van opleiding**

Gespecialiseerde opleidingen zijn van cruciaal belang om een rechtmatig gebruik van profilering te waarborgen. De Europese Commissie heeft een overzicht opgesteld van de belangrijkste richtsnoeren voor doeltreffende en hoogwaardige opleiding op het gebied van haatmisdrijven. Dezelfde beginselen zijn van toepassing op opleidingen op het gebied van rechtmatige profilering.

31 Zie Europese Commissie (2017b).

32 Miller, J. en Alexandrou, B. (2016).

## **Opleiding van rechtshandavings- en strafrechtelijke autoriteiten op het gebied van haatmisdrijven: tien leidende beginselen**

### *Impact en duurzaamheid waarborgen:*

- De opleiding verankeren in een bredere benadering van de bestrijding van discriminatie
- Een methode ontwikkelen om in de opleidingsbehoeften te voorzien

### *Doelstellingen vaststellen en synergie tot stand brengen:*

- Programma's aanpassen aan de samenstelling van het personeel
- Op gestructureerde wijze samenwerken met het maatschappelijk middenveld

### *De juiste methode kiezen:*

- Verschillende methoden combineren
- De opleiders opleiden

### *Inhoud van hoge kwaliteit overdragen:*

- Een hoogwaardig opleidingsprogramma opzetten
- Opleidingsmodules ontwikkelen ter bestrijding van discriminatie

### *Resultaten monitoren en evalueren:*

- Opleiding koppelen aan prestatiebeoordelingsprocessen
- Zorgen voor regelmatig toezicht op en evaluatie van opleidingsmethoden

*Zie voor meer informatie Europese Commissie (2017a).*

Indien opleidingen op zichzelf blijven staan, kunnen zij echter geen doeltreffende bijdrage leveren aan de bestrijding van impliciete vooroordelen van functionarissen. Daarvoor is een verschuiving in het institutionele denken nodig. Autoriteiten moeten daarom overwegen een grote verscheidenheid aan maatregelen te treffen ter bestrijding van persoonlijke en institutionele vooroordelen (zie casestudy).



**Casestudy****Bestrijding van “institutioneel racisme” bij de politie**

Naar aanleiding van zorgen over de rol die racistische stereotypen kunnen hebben gespeeld bij de verkeerde afhandeling door de politie van het onderzoek naar de racistische moord op Stephen Lawrence in het Verenigd Koninkrijk, stelde de Britse regering een uitgebreid onderzoek in om na te gaan “welke lessen er kunnen worden getrokken voor het onderzoeken en vervolgen van raciaal gemotiveerde misdaden”.

Het onderzoeksrapport uit 1999 benadrukte de kwestie van “institutioneel racisme” bij de Metropolitan Police, waaronder de verschillen in de cijfers van politiecontroles, als punt van grote zorg voor de getroffen gemeenschappen. De aanbevelingen van het onderzoek, variërend van racismebewustwording tot het melden en registreren van incidenten, vonden plaats in het kader van een algemene oproep tot grotere openheid, verantwoordingsplicht en herstel van het vertrouwen van de politie.

In 2009, tien jaar na het onderzoek, werden evaluaties gepubliceerd waarin werd benadrukt dat er vooruitgang was geboekt bij de interactie tussen de politie en etnische minderheden en bij het onderzoek naar raciaal gemotiveerde misdaden. Tegelijkertijd werd opgemerkt dat personen met een donkere huidskleur nog altijd veel meer kans lopen om staande te worden gehouden dan blanken.

*Zie voor meer informatie Verenigd Koninkrijk, Home Office (1999), Verenigd Koninkrijk, Equality and Human Rights Commission (2009) en Verenigd Koninkrijk, House of Commons Home Affairs Committee (2009).*

## 2.2.4. Verdenking op redelijke gronden: gebruikmaken van inlichtingen en informatie

Wanneer politie- en grensbeheerfunctionarissen besluiten iemand aan een controle te onderwerpen, gebeurt dit meestal op basis van een combinatie van elementen. Hierbij kan het gaan om meer “objectieve” informatie, zoals specifieke inlichtingen, gedrag, kleding of voorwerpen die een betrokkene bij zich draagt, maar ook “subjectieve” kennis op grond van ervaring.

Al deze elementen kunnen dienen als “signaal” voor onwettige activiteiten. Toch moet die informatie met de nodige voorzichtigheid worden gecombineerd en gebruikt. Er zijn aanwijzingen dat functionarissen in de praktijk moeite hebben om onderscheid te maken tussen objectieve en subjectieve elementen, zoals in het voorbeeld in het kader.

### **Voorbeeld**

*“Het is heel subjectief. Het zijn je gevoelens over een bepaalde persoon of zaak, maar het is ook bewijsmateriaal zoals tegenstrijdigheden in hun verklaringen, ongerijmdheden tussen hetgeen zij zelf verklaren en hetgeen de garantsteller verklaart, tegenstrijdigheden tussen hun verklaringen en hun documenten of tussen hun verklaringen en de spullen die ze misschien in hun tas hebben. Er is dus wel bewijs, maar op zichzelf maken dergelijke zaken iemand nog niet verdacht. Het gaat om het totaalbeeld dat de functionaris van iemand moet krijgen.”*

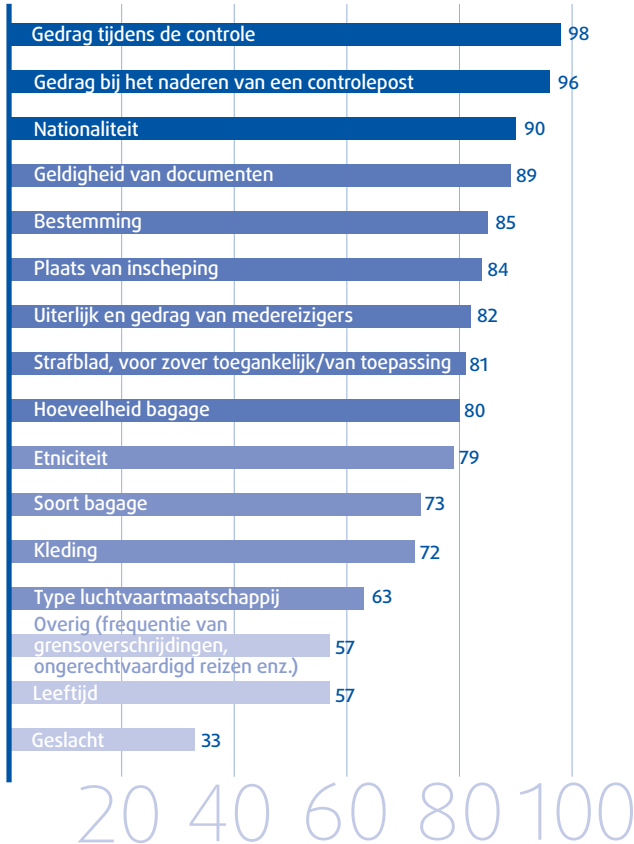
(Ambtenaar van de immigratiedienst op een grote luchthaven in het Verenigd Koninkrijk)

*Zie voor meer informatie FRA (2014a), blz. 46.*

### **Focus op het identificeren van personen die een land op onregelmatige wijze proberen binnen te komen**

Uit onderzoek van FRA uit 2012 op grote luchthavens blijkt dat grenswachters bij de beoordeling van de vraag of personen op onregelmatige wijze een land proberen binnen te komen, rekening houden met een aantal factoren. Deze factoren omvatten vaak een combinatie van “objectieve” criteria – zoals het gedrag van de betrokkene bij het naderen van de controlepost en tijdens de controle, het soort en de hoeveelheid bagage en de geldigheid van zijn of haar reisdocumenten – en persoonlijke ervaringen die zijn opgedaan bij eerdere grenscontroles, zoals [figuur 7](#) laat zien.

**Figuur 7:** indicatoren die als nuttig of bijzonder nuttig worden beschouwd om personen die het land op onregelmatige wijze proberen binnen te komen, gericht te identificeren voordat zij door functionarissen worden aangesproken (%)



*Opmerking:* Geldige antwoorden liggen tussen 206 en 216 van de 223. Respondenten die op een bepaald onderwerp geen antwoord gaven, zijn bij de berekening van de resultaten buiten beschouwing gelaten. Gevallen van non-respons liggen tussen 7 en 17 personen, afhankelijk van het onderwerp.

*Bron:* FRA, enquête grenswachters, 2012 (vraag 17)

Grenswachters noemen het gedrag tijdens de controle of bij het naderen van een controlepost als de nuttigste factor bij het identificeren van mensen die op onregelmatige wijze het land probeerden binnen te komen. Factoren

als nationaliteit en etnische afkomst werden echter ook als significant beschouwd, wat zou kunnen wijzen op discriminerende profilering.

Kleding, eveneens beschouwd als nuttige indicator, is een voorbeeld van hoe ogenschijnlijk “objectieve” informatie in de praktijk op een bevooroordeelde manier kan worden gebruikt. Bepaalde soorten kleding kunnen aan specifieke risicoprofielen gekoppeld zijn. Zo dragen bijvoorbeeld slachtoffers van mensenhandel van een bepaalde nationaliteit vaak een bepaald type kleding. Kleding kan echter ook een teken zijn dat iemand tot een specifieke etnische of religieuze groep behoort. Zelfs indien er voldoende andere redenen zijn om een verwijzing naar een tweedelijnscontrole te rechtvaardigen, kunnen personen die zich sterk met hun etnische of religieuze achtergrond identificeren, eerdere negatieve ervaringen hebben of geen adequate uitleg van de functionaris krijgen, de behandeling als discriminerend ervaren.

*Zie voor meer informatie FRA (2014a). Zie Frontex (2017) met betrekking tot profielen van slachtoffers van mensenhandel.*

Goede inlichtingen over gedragspatronen of gebeurtenissen kunnen de objectiviteit bij het profileren vergroten. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om inlichtingen over criminele activiteiten of, in het geval van grensbeheer, over irreguliere migratie of grensoverschrijdende criminaliteit. Wanneer rechtshandavings- en grensbeheerpraktijken gebaseerd zijn op specifieke en tijdige inlichtingen, zoals informatie over een specifieke persoon en/of context, is het waarschijnlijker dat ze objectief zijn en minder zijn gebaseerd op stereotypen.

Naast inlichtingen en objectieve elementen kan informatie over beschermde kenmerken zoals feitelijk of gepercipieerd ras, etnische afkomst, nationaliteit, geslacht of godsdienst in bepaalde omstandigheden op legitieme wijze als aanvullend element worden gebruikt bij de profileringsbeoordeling. Om deze informatie rechtmatig te kunnen gebruiken, moet het gebruik ervan bij wet zijn geregeld, onder eerbiediging van de wezenlijke inhoud van de betrokken rechten en vrijheden, evenredig zijn (d.w.z. evenwicht tussen de verschillende belangen waarborgen) en noodzakelijk zijn (d.w.z. er zijn geen minder beperkende middelen beschikbaar). Functionarissen moeten een andere gerechtvaardigde reden dan de beschermde gronden hebben om iemand anders te behandelen dan andere leden van de bevolking. Daarnaast moet de reden specifiek betrekking hebben op een bepaalde persoon, zoals in het voorbeeld dat in het kader is beschreven.

**Voorbeeld**

*Getuigen melden dat de verdachte van een overval rode hardloopschoenen en een zwarte honkbalpet droeg, 1,60 tot 1,70 meter lang is en van Chinese afkomst lijkt te zijn. Onder deze omstandigheden kunnen rechtshandavingsinstanties etnische achtergrond op goede gronden als relevant beschouwen om vast te stellen of iemand een potentiële verdachte is, aangezien die achtergrond wordt gecombineerd met specifieke inlichtingen.*

**Focus op gedetailleerd signalement van verdachte**

Goede signalementen van verdachten kunnen de kans op onrechtmatige profilering verkleinen. Een signalement bestaat uit kenmerken van een persoon, zoals huidskleur, kleur haar, kleur ogen, lengte, gewicht en kleding. Deze informatie is samengesteld aan de hand van beschrijvingen door het slachtoffer of getuigen van het misdrijf, of andere specifieke inlichtingen. Een goed signalement kan als uitgangspunt dienen voor functionarissen voor het staande houden en fouilleren van personen, of bij grenscontroles voor het doorverwijzen naar een tweedelijnscontrole.

Een te globale beschrijving van de verdachte(n) volgens ras, etnische afkomst of vergelijkbare kenmerken dient niet te worden gebruikt als uitgangspunt voor concrete activiteiten. De kans is dan immers groot dat er veel onschuldige personen die toevallig aan die kenmerken beantwoorden, staande zullen worden gehouden. In plaats daarvan zouden specifieke operationele inlichtingen moeten worden ingewonnen als basis voor het onderzoek.

*Zie voor meer informatie Europese Commissie (2017b).*

Informatie die objectief lijkt, kan in werkelijkheid vooroordelen bevatten. Zoals het onderstaande voorbeeld laat zien, kunnen ogenschijnlijk objectieve factoren zoals tijdstip, dag, locatie enz. als indicator worden gebruikt voor verboden discriminatiegronden zoals feitelijk of gepercipieerd ras, nationale afkomst, geslacht, seksuele geaardheid of religie.

### **Voorbeeld**

*Op vrijdag wordt rond het middaguur een politiecontrole uitgevoerd in gebied X. Deze periode is echter de belangrijkste gebedstijd voor moslims. Aangezien gebied X in de buurt van een moskee is gelegen, kunnen ogenschijnlijk objectieve factoren zoals tijdstip, datum en plaats als voorwendsel dienen voor een standhouding op basis van de verboden discriminerende grond van godsdienst.*

Evenzo lijkt het op zoek zijn naar bepaalde verdachte gedragingen misschien een objectieve manier om mogelijke overtredingen vast te stellen. Maar functionarissen kunnen iemands gedrag op verschillende manieren interpreteren, afhankelijk van andere kenmerken van de betrokkene. Er zijn aanwijzingen dat er tussen functionarissen grote verschillen kunnen zijn in praktische kennis en begrip van inlichtingen, die bovendien vaak niet overeenkomen met de feitelijke misdaadpatronen<sup>33</sup>.

Als functionarissen tijdig gedetailleerde informatie ontvangen, bijvoorbeeld via briefings voorafgaand aan elke dienst, zijn zij minder genoodzaakt naar eigen inzicht te handelen en zijn zij in staat hun bevoegdheden specifiek te gebruiken om zich te richten op actuele misdaadpatronen en bekende veiligheidsproblemen. Dit verkleint de rol van vooroordelen. Door de kwaliteit en het gebruik van inlichtingen te verbeteren, kan ervoor worden gezorgd dat functionarissen zich baseren op gedragsfactoren en feitelijke informatie. De meest doeltreffende manier om dit te bewerkstelligen is om tegelijkertijd nauwer toezicht te houden op de uitoefening van hun bevoegdheden.

### **Casestudy**

#### **Het waarborgen van objectiviteit bij profilering**

##### **Pre-shift-briefings (EU)**

In de Schengencatalogus wordt aanbevolen dat de dienstdoende functionaris voorafgaand aan elke dienst informatie verschaft over eventuele risico-indicatoren en -profielen. Zorg voor overlappende werktijden, zodat er

<sup>33</sup> National Policing Improvement Agency (NPIA) van het Verenigd Koninkrijk (2012).

voldoende tijd is voor een adequate briefing en uitwisseling van informatie tussen de vorige en de volgende dienst.

*Zie voor meer informatie Raad van de Europese Unie (2009).*

### **Het SDR-opleidingsprogramma (Nederland)**

Het SDR-programma (Search, Detect, React) is gericht op preventie van misdaad en terrorisme in een vroegtijdig stadium door het beveiligingspersoneel beter in staat te stellen gedragsprofielen op te stellen. Dat betekent dat voor een besluit tot politietoetreden niet meer wordt gekeken naar onveranderlijke kenmerken als huidskleur, maar naar iemands gedrag. Aangezien indicatoren van verdacht gedrag contextgebonden zijn, richt het programma zich op de specifieke omgeving. Het verwerpt het idee dat er één pasklare oplossing bestaat. Wanneer een relevant gedragspatroon is opgemerkt, moet met beleid te werk worden gegaan. In de meeste gevallen zal de verdachte alleen informeel worden benaderd, zonder dat gebruik wordt gemaakt van formele politiebevoegdheden. Het programma is opgebouwd uit klassikaal onderricht, toegepaste en praktijkopleiding.

Zie voor meer informatie de [website van de SDR Academy](#).

### **Het controle-instrument Authorised Professional Practice (Verenigd Koninkrijk)**

Het College of Policing in het Verenigd Koninkrijk heeft richtsnoeren voor goedgekeurde beroepspraktijken (Authorised Professional Practice) ontwikkeld voor diverse aspecten van politiewerk. In de goedgekeurde beroepspraktijken wordt uitgelegd wat een staandhouding en foullering is, waarom het belangrijk is deze bevoegdheden correct te gebruiken, en wat staandhouding en foullering rechtmatig maakt. Volgens deze beroepspraktijken worden de rechtmatigheid en effectiviteit van staandhoudingen en foulleringen bevorderd door:

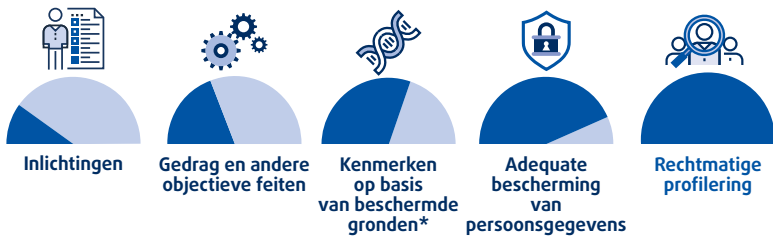
- **eerlijkheid:** het besluit van de functionaris om iemand staande te houden en te foulleren moet altijd op passende, objectieve factoren gebaseerd zijn. Iemand mag nooit uitsluitend of overwegend staande worden gehouden op basis van beschermde kenmerken of factoren zoals eerdere veroordelingen.

- **rechtmatigheid:** staandehoudingen moeten een juridische grondslag hebben die rechtmatig wordt toegepast.
- **professionaliteit:** tijdens het staande houden en fouilleren moeten de functionarissen voldoen aan professionele gedragsnormen, met name de gedragscode, doeltreffend met mensen communiceren en mensen met waardigheid en respect behandelen.
- **transparantie:** van individuele contacten moet nauwkeurig verslag worden gedaan. Er moet worden gezorgd voor doeltreffend toezicht op en effectieve controle van staandehoudingen en fouilleringen, alsmede publieke controle.

*Zie voor meer informatie Verenigd Koninkrijk, College of Policing (2016).*

Figuur 8 illustreert de verschillende elementen die bij rechtmatige profilering kunnen worden gebruikt; hoe ze worden gecombineerd, hangt af van het specifieke geval.

Figuur 8: combinatie van elementen



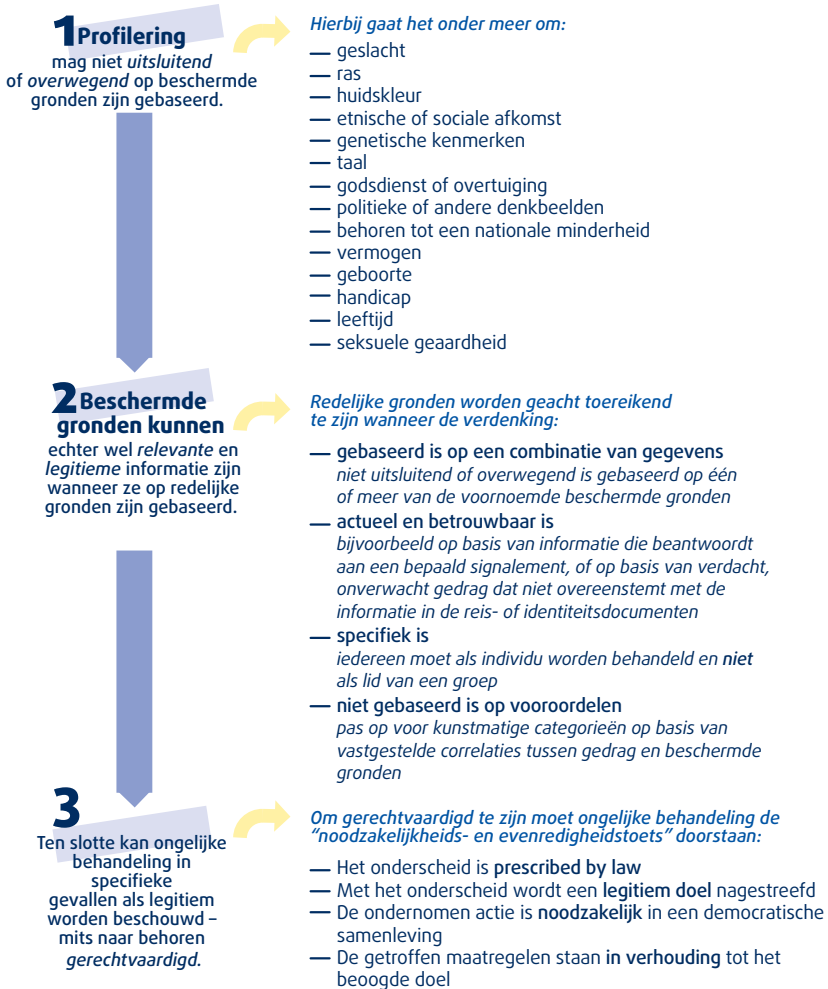
\* Zie figuur 9 voor de lijst met beschermde gronden volgens het EU-recht. Profilering mag nooit uitsluitend of overwegend op beschermde kenmerken zijn gebaseerd.

Bron: FRA, 2018

Figuur 9 laat zien hoe een combinatie van deze elementen ervoor zorgt dat profilering niet discriminerend is.



Figuur 9: elementen van niet-discriminerende profilering



*Opmerkingen:* De lijst met beschermde gronden verschilt per lidstaat. Zie FRA (2018d) voor een overzicht van de discriminatiegronden die in het strafrecht van iedere lidstaat zijn opgenomen. Zie ook de [website van Equinet](#), het Europees netwerk van organen voor de bevordering van gelijke behandeling, voor een lijst van door deze nationale organen gehanteerde discriminatiegronden.

Bron: FRA, 2018

## 2.2.5. Proces-verbaalformulieren voor profilering door rechtshandavingsinstanties

Proces-verbaalformulieren kunnen functionarissen aan het nadenken zetten over de vraag of de door hen uitgevoerde controles op redelijke gronden zijn gebaseerd, en stelt leidinggevende functionarissen in staat potentieel discriminerende praktijken bij staandhoudingen en fouilleringen door functionarissen te volgen. Hoewel de formulieren soms als rompslomp worden beschouwd, leveren ze ook schriftelijk verslagen van de staandhoudingen en een verzameling gegevens op die kunnen uitwijzen of een staandhouding rechtmatig is uitgevoerd<sup>34</sup>. Dit kan de openheid en verantwoordingsplicht bevorderen. Naast papieren formulieren kunnen ook nieuwe technologieën zoals mobiele apps worden gebruikt om deze informatie vast te leggen.

Enkele belangrijke punten die in acht moeten worden genomen bij het ontwerpen van proces-verbaalformulieren inzake staandhouding en fouillering, worden in het focuskader beschreven.

### **Focus op de opstelling van een goed proces-verbaalformulier**

Proces-verbaalformulieren inzake staandhouding en fouillering zijn alleen nuttig als zij goed zijn opgezet. In de eerste plaats zorgt het invullen van de formulieren voor extra werklast voor functionarissen. Als ze niet duidelijk en verhoudingsgewijs kort zijn, bestaat de kans dat functionarissen het formulier niet volledig of alleen vluchtig invullen. In de tweede plaats maken goede formulieren het mogelijk gegevens gemakkelijk te extraheren en te verzamelen ter ondersteuning van het toezicht op en de evaluatie van de staandhoudingen en fouilleringen.

Waar mogelijk moeten proces-verbaalformulieren:

- meerkeuzevragen bieden, aangezien deze sneller kunnen worden ingevuld en statistische verwerking makkelijker maken;
- voor elk item een volledige lijst met opties geven;
- eenduidig zijn;

34 Verenigd Koninkrijk, Stop Watch (2011).

- gemakkelijk te begrijpen zijn voor zowel de functionaris als de staande gehouden persoon;
- de volgende elementen bevatten:
  - de rechtsgronden voor de controle. Eenvoudige uitleg verdient de voorkeur boven een lijst met regels;
  - de datum, het tijdstip en de plaats waar de persoon of het voertuig is gecontroleerd/doorzocht;
  - het doel van de controle, bijv. voorwerpen waar de functionarissen naar op zoek zijn;
  - het resultaat van de staandehouding;
  - de naam en het politiebureau van de functionaris(sen) die de controle uitvoert/uitvoeren;
  - de persoonlijke gegevens van de gecontroleerde persoon of personen, zoals naam, adres en nationaliteit, kunnen worden geregistreerd. De betrokkene kan echter weigeren deze informatie te verstrekken.

Om doeltreffend te zijn moet een formulier op het moment van de staandehouding worden ingevuld.

De staande gehouden persoon of de persoon die zeggenschap over het gebruik van het voertuig heeft, moet een afschrift van het formulier ontvangen. In het Verenigd Koninkrijk hebben staande gehouden personen het recht om binnen drie maanden na de staandehouding een afschrift van het verslag te verzoeken. Op die manier biedt het formulier niet alleen ondersteunend bewijs van de staandehouding voor de politie, maar ook voor de aangehouden personen.

*Zie voor meer informatie Verenigd Koninkrijk, West Midlands Police (2012), blz. 7, en Verenigd Koninkrijk, Home Office (2014a).*

## Casestudy

### Proces-verbaalformulier (VK)

Hieronder is het proces-verbaalformulier overgenomen dat wordt gebruikt door de politie van West Midlands in het Verenigd Koninkrijk.

Daaruit blijkt dat de staande gehouden persoon wordt gevraagd zichzelf te identificeren als behorende tot een van de genoemde etnische categorieën dan wel de categorie “overig” of “niet genoemd”. De staande houdende functionaris kan zijn eigen perceptie toevoegen als hij het niet met de zelfidentificatie eens is.

De Britse gedragscode voor de uitoefening van staandehoudings- en fouilleringsbevoegdheden vermeldt dat functionarissen aan de staande gehouden personen moeten uitleggen dat informatie over etnische afkomst “nodig is om een juist beeld te krijgen van de controles en om ‘etnische monitoring’ te verbeteren, discriminerende praktijken aan te pakken en een doeltreffend gebruik van de bevoegdheden te bevorderen”.

WC332  
03/17

# Stop and Search

Call: 805 6666



<p><b>Power</b></p> <p>1 Drugs 2 Section 1 PACE</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin: 5px 0;"> <p>A typical response would be "2.5" if the Power was 'S1 PACE &amp; Object 'Fireworks'. The Object of search will default if there is only 1 option.</p> </div> <p>3 S47 Firearms Act 4 Section 60 C/PO Act 1994 5 Section 43 Terrorism Act 6 New Psychoactive Substances Act 2016 7 Other (eSearch contains list of additional powers)</p>	<p><b>Object</b></p> <p>1 Search for Drugs 1 Stolen Items 2 Offensive Weapon/Bladed Article 3 Articles for Burglary/Theft/Fraud/TWOC 4 Items for Criminal Damage 5 Fireworks 1 Firearms 1 Dangerous Items/Offensive Weapons 1 Evidence of Terrorism 1 Search for NPS</p>												
<p><b>Self Assessed Ethnicity (16+1)</b></p> <p>A1 Asian - Indian A2 Asian - Pakistani A3 Asian - Bangladeshi A9 Asian - Any Other Asian background B1 Black - Caribbean B2 Black - African B9 Black - Any Other Black background M1 Mixed - White &amp; Black Caribbean M2 Mixed - White and Black African M3 Mixed - White &amp; Asian M9 Mixed - Any Other Mixed Background O1 Other - Chinese O9 Other - Any Other Ethnic Group W1 White - British W2 White Irish W9 White - Any Other White background NS Not Stated</p>	<p><b>Officer assessed Ethnicity (PNC)</b></p> <p>IC1 White North European IC2 White South European IC3 Black IC4 Asian IC5 Chinese/Japanese/South East Asian IC6 Middle Eastern IC9 Other</p> <p><b>Grounds for Search - Multi Select</b></p> <p>1 Acting Suspiciously 2 Stopped in tasking area 3 Stopped in high crime area 4 Could not give reasonable explanation 5 Tried to avoid police 6 Seen to discard an item 7 Seen to conceal item 8 Smell of controlled drug 9 Current Intelligence 10 Matches Description</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 5px;"> <p>Grounds will be supported by a free text explanation</p> </div>												
<p><b>Outcome</b></p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">1 Arrested - Consequence of Stop &amp; Search</td> <td style="width: 50%;">7 Street Summons</td> </tr> <tr> <td>2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC</td> <td>8 Conditional Bail</td> </tr> <tr> <td>3 Community Resolution</td> <td>9 Out of custody Caution</td> </tr> <tr> <td>4 Fixed Penalty</td> <td>10 Substance seized, person not arrested</td> </tr> <tr> <td>5 Cannabis Warning</td> <td>11 NFA</td> </tr> <tr> <td>6 Street Bail</td> <td></td> </tr> </table>		1 Arrested - Consequence of Stop & Search	7 Street Summons	2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC	8 Conditional Bail	3 Community Resolution	9 Out of custody Caution	4 Fixed Penalty	10 Substance seized, person not arrested	5 Cannabis Warning	11 NFA	6 Street Bail	
1 Arrested - Consequence of Stop & Search	7 Street Summons												
2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC	8 Conditional Bail												
3 Community Resolution	9 Out of custody Caution												
4 Fixed Penalty	10 Substance seized, person not arrested												
5 Cannabis Warning	11 NFA												
6 Street Bail													

Zie voor meer informatie Verenigd Koninkrijk, West Midlands Police (2017a), en Verenigd Koninkrijk, Home Office (2014a), blz. 19.

Inmiddels zien veel politiekorpsen af van het verzamelen van gegevens over staande houdingen en fouilleringen via formulieren en stappen ze over op nieuwe technologieën zoals apps voor mobiele telefoons, radiogestuurde systemen, mobiele data-terminals of laptops. Deze technologieën kunnen het registratieproces versnellen en de bureaucratie verminderen, maar brengen ook nieuwe risico's met zich mee, met name met betrekking tot het gebruik van algoritmen voor persoonsgegevens (zie hoofdstuk 3).

## **Casestudy**

### **Live-opname van staandehoudingen**

#### **“eSearch” (West Midlands Police, Verenigd Koninkrijk)**

Dit systeem werd in april 2014 ingevoerd en is gebaseerd op gesprekken tussen de functionaris ter plaatse en een medewerker van het Contact Centre (de controlekamer). De bijzonderheden van de staandehouding worden onmiddellijk door de controlekamer geregistreerd en in een databank opgenomen. Deze informatie kan vervolgens worden geraadpleegd en worden gebruikt om de effectiviteit van de staandehoudingen en foulleringen te onderzoeken, zowel intern als extern. eSearch heeft de registratie van controles getransformeerd. Geregistreerde gegevens in politiesystemen kunnen nu veel sneller worden ingezien, met alle voordelen van dien voor de inlichtingen en de integratie in de operationele politieactiviteiten.

*Zie voor meer informatie Verenigd Koninkrijk, West Midlands Police (2014) en Verenigd Koninkrijk, West Midlands Police (2016).*

#### **Mobiele app voor eerstelijnsfunctionarissen (West Midlands Police, Verenigd Koninkrijk)**

In oktober 2017 is een nieuwe mobiele app geïntroduceerd waarmee staandehoudingen sneller en efficiënter moeten verlopen. Met de eSearch-app kunnen functionarissen gegevens van contactmomenten op straat via hun smartphone direct op de app registreren zonder eerst iemand van de controlekamer op te hoeven roepen. Elke staandehouding krijgt een uniek referentienummer en de locatie wordt automatisch geregistreerd via GPS. Verwacht wordt dat het aantal oproepen naar de controlekamer dankzij de app met bijna 1 000 per maand zal afnemen.

*Zie voor meer informatie Verenigd Koninkrijk, West Midlands Police (2017b).*

Leidinggevende functionarissen zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor het waarborgen van de rechtmatigheid van het staande houden en foulleren. Het onderstaande voorbeeld laat zien hoe leidinggevende functionarissen toezicht

kunnen houden. Zij moeten er ook voor zorgen dat het staande houden en fouilleren niet dient als prestatie-indicator op basis van het aantal uitgevoerde aanhoudingen en fouilleringen.

### Casestudy

#### Aftekening van staandehoudings- en fouilleringsgegevens (VK)

In het Verenigd Koninkrijk moet sinds augustus 2014 elk proces-verbaal over een staandehouding of fouillering worden afgetekend door de leidinggevende van de functionaris die de controle heeft verricht. Elk proces-verbaal krijgt de aantekening: voldoet wel/niet aan de relevante normen. In het laatste geval moet de verbalisant de redenen hiervoor aantekenen op het proces-verbaal.

*Zie voor meer informatie Verenigd Koninkrijk, Home Office (2014a).*

## 2.3. Verantwoording

### Kernpunten

- Rechtshandhavers en ambtenaren belast met grensbeheer zijn **verantwoordelijk** voor de wetsconforme uitvoering van de profilering.
- **Het verzamelen van betrouwbare, juiste en actuele gegevens** over profileringsactiviteiten is van cruciaal belang om verantwoording te waarborgen.
- **Doeltreffende klachtenmechanismen** kunnen enerzijds machtsmisbruik ontmoedigen en anderzijds het vertrouwen van het publiek in politie- en grensbeheeroperaties waarborgen en herstellen.
- **Feedbackgesprekken met leden van de bevolking** om hun standpunten aan te horen, profilering te bespreken en terugkoppeling over operaties te krijgen, bieden de mogelijkheid om belangrijke lessen te trekken en profileringspraktijken te verbeteren.

De verplichting tot het afleggen van verantwoording is een van de belangrijkste beginselen van democratisch bestuur. In zeer algemene bewoordingen gaat dit om het verschaffen van antwoorden aan degenen aan wie rekenschap moet worden afgelegd<sup>35</sup>. De verantwoordingsplicht betreft zowel de individuele besluitvorming als die van de instelling (zogenoemde “institutionele verantwoordingsplicht”). Als overheidsfunctionarissen en -organen zijn rechtshandhavers en ambtenaren en organisaties belast met grensbeheer voor hun besluiten en maatregelen verantwoording verschuldigd aan het publiek. Dit houdt ook in dat zij ervoor verantwoordelijk zijn dat de profilering binnen het kader van de wet blijft.

Het verzamelen van betrouwbare, juiste en actuele gegevens is van cruciaal belang om een dergelijke verantwoording te waarborgen. Aangezien veel van deze gegevens gevoelige persoonlijke informatie bevatten, moeten ze worden behandeld in overeenstemming met de regels en procedures inzake gegevensbescherming (zie hoofdstuk 3).

### Verantwoordingschecklist

In de onderstaande checklist wordt een overzicht gegeven van de stappen die rechtshandhavings- en grensbeheerautoriteiten kunnen nemen om te waarborgen dat zij verantwoording kunnen afleggen voor besluiten en maatregelen met betrekking tot profilering. De checklist kan als leidraad dienen ter verbetering van de verantwoordingsplicht, maar dient niet te worden opgevat als verplichte procedure voor rechtshandhavings- of grensbeheerfunctionarissen. Afhankelijk van de context zijn sommige aanbevelingen mogelijk niet van toepassing op specifieke aspecten van het grensbeheer.

#### 1. Identificeren

- Erkenning en bevestiging** van het probleem van onrechtmatige profilering. Vooroordelen en stereotypen bestaan wel degelijk en vormen een risico voor de betrokkenen, zowel voor functionarissen als voor lokale gemeenschappen.
- Opgesplitste gegevens verzamelen en gebruiken**; dit is een belangrijk instrument om de effectiviteit en de prestaties te beoordelen.

<sup>35</sup> Bovens, M., Schillermans, T. en Goodlin, R.E. (2014), blz. 1-11.



- ☑ Deelnemen aan externe panels die door de gemeenschap of het maatschappelijk middenveld worden georganiseerd om **feedback** te krijgen over uw praktijken en het vertrouwen in uw activiteiten te vergroten.

## 2. Informatie verzamelen

- ☑ Verantwoordingsplicht waarborgen door profileringsactiviteiten te **registreren**.
- ☑ Met inachtneming van de nodige waarborgen kunnen **videobewaking** en/of **op het lichaam gedragen camera's** de verantwoordingsplicht vergroten en bewijs leveren ter ondersteuning van maatregelen om door vooroordelen ingegeven gedragspatronen te veranderen.
- ☑ **Proces-verbaalformulieren** opstellen die politiefunctionarissen bij elke aanhouding moeten invullen.

## 3. Optreden en voorkomen

- ☑ **Beoordelingen** uitvoeren om na te gaan of er regels en praktijken zijn die expliciete of impliciete vooroordelen en negatieve stereotypen in stand houden.
- ☑ Specifieke cursussen en/of **trainingssessies** invoeren die gericht zijn op het aanpakken van persoonlijke en institutionele vooroordelen en stereotypen.
- ☑ **Informatie verschaffen** aan personen die staande zijn gehouden om de perceptie van een eerlijke staandehouding te vergroten en voldoende informatie te verschaffen zodat betrokkenen kunnen beslissen of zij gebruik willen maken van rechtsmiddelen. Voor verwijzingen naar tweedelijnscontroles aan de grensdoorlaatposten is het verschaffen van informatie wettelijk verplicht.
- ☑ Binnen de organisatie moet er **geen tolerantie** zijn voor op vooroordelen gebaseerde incidenten.
- ☑ Opzetten van **interne mechanismen** voor toezicht en controle, zoals interne panels om na te gaan of staandehoudingen plaatsvinden op basis van redelijke gronden.

- ☑ Ervoor zorgen dat er **prestatie-indicatoren** zijn gekoppeld aan het vermijden van vooroordelen en stereotypen.
- ☑ **Klachtenmechanismen** instellen om machtsmisbruik te ontmoedigen en verantwoording te waarborgen.

*Bron: FRA, 2018*

## 2.3.1. Interne controle

De leiding en het management van de politie- en grensbeheerautoriteiten dragen in belangrijke mate bij aan de totstandkoming van een cultuur waarin individuele rechten en het non-discriminatiebeginsel worden gewaarborgd, zowel binnen de organisatie als in de betrekkingen met het publiek. Verder dragen zij bij aan de totstandkoming van een klimaat van verantwoording en transparantie. Open (horizontale en verticale) communicatie tussen personeelsleden en het vaststellen van duidelijke gedragsnormen, zoals professionele gedragscodes, zijn twee noodzakelijke interne elementen om de verantwoording te vergroten. Ook werving en opleiding spelen hierbij een belangrijke rol (zie 2.2.3).

Op grond van het EU-recht moet elke overheidsinstantie en elk overheidsorgaan een **functionaris voor gegevensbescherming** aanwijzen. Hij of zij adviseert politiekorpsen en grensbeheerteams over hun verplichtingen inzake gegevensbescherming, met inbegrip van het registreren van gegevensverwerkingsactiviteiten en het uitvoeren van effectbeoordelingen op het gebied van gegevensbescherming. In het kader van profilering geeft de functionaris voor gegevensbescherming bijvoorbeeld advies over persoonsgegevens die voor of tijdens de profilering worden verzameld, en controleert hij of deze rechtmatig worden verwerkt en opgeslagen.

### Focus op de rol van de functionaris voor gegevensbescherming

Op grond van de **politierichtlijn** dienen de lidstaten een functionaris voor gegevensbescherming aan te wijzen die de volgende taken heeft:

- toezien op de naleving van de toepasselijke wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, waaronder:
  - toewijzen van verantwoordelijkheden;
  - bewustmaking en opleiding van betrokken personeel;

- audits;
- advies verstrekken met betrekking tot de effectbeoordeling inzake gegevensbescherming en toezien op de uitvoering daarvan;
- optreden als contactpunt voor de toezichhoudende autoriteit.

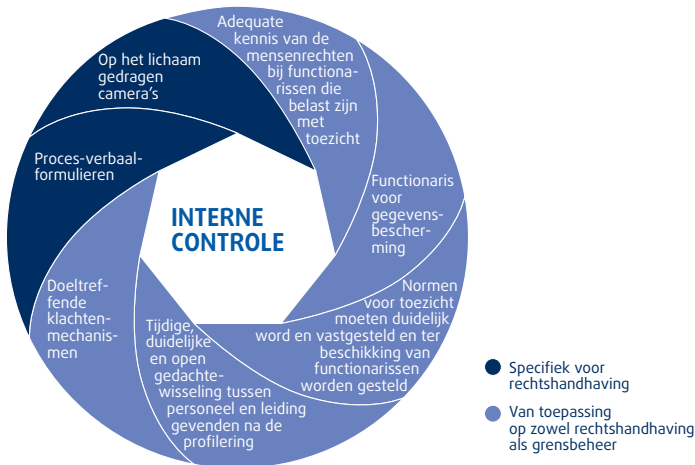
De functionaris voor gegevensbescherming moet volledig en tijdig betrokken worden bij alle vraagstukken in verband met de bescherming van persoonsgegevens.

*Zie de artikelen 32 tot en met 34 van de politierichtlijn*

Binnen de politiekorpsen kan intern toezicht op de profilering worden gehouden als onderdeel van een breed scala van andere maatregelen die gericht zijn op het bijhouden van gegevens over de contacten tussen autoriteiten en de algemene bevolking (zie [figuur 10](#)). Het gaat onder meer om het gebruik van:

- **proces-verbaalformulieren**, die een praktisch hulpmiddel kunnen zijn om functionarissen ertoe te bewegen hun besluit tot staandehouding goed af te wegen, en om openheid en verantwoording tegenover het publiek te bevorderen (zie 2.2.5);

**Figuur 10: elementen van interne controle**



Bron: FRA, 2018

- **op het lichaam gedragen camera's:** met inachtneming van de nodige waarborgen kunnen deze het vertrouwen tussen de gemeenschappen en de politie vergroten en machtsmisbruik en discriminatie ontmoedigen (zie 2.3.2).

Bij interne monitoringactiviteiten in grensbeheerorganisaties kan eveneens gebruik worden gemaakt van deze maatregelen. In de Schengencatalogus wordt bijvoorbeeld aanbevolen het aantal tweedelijnscontroles te registreren, evenals de aanleiding voor de verwijzing. Bovendien worden door de andere context waarin de grenscontroles plaatsvinden, de infrastructuur bij grensdoorlaatposten en de aanwezigheid van leidinggevendenden ter plaatse andere mogelijkheden voor interne controle geboden. Zo kan er bijvoorbeeld aanvullende technische apparatuur zoals videobewaking beschikbaar zijn.

Met inachtneming van de nodige waarborgen kunnen videobeelden informatie verschaffen om te kunnen beoordelen hoe de profilering is uitgevoerd, en bewijs leveren in het geval van specifieke klachten. Ze kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt om na te gaan of de wijze waarop iemand zich in afwachting van de eerstelijnscontrole heeft gedragen, voldoende reden was voor een verwijzing naar een tweedelijnscontrole.

Anders dan bij staandehoudingen en fouilleringen zullen de meeste passagiers bij grensdoorlaatposten, gezien het publieke karakter ervan en vanwege veiligheids-overwegingen, verwachten dat er videobewaking aanwezig is. Niettemin moet de inzet van dergelijke instrumenten in overeenstemming zijn met het recht op privacy en de toepasselijke gegevensbeschermingsregels.

Het registreren van gegevens kan op zowel korte als lange termijn voordelen opleveren. Het voorbeeld van een proces-verbaalformulier inzake staandehouding en fouillering laat zien hoe:

- formulieren inzake staandehouding en fouillering het op de **korte termijn** mogelijk maken ter plaatse verantwoording af te leggen. In het Verenigd Koninkrijk krijgt iedereen die staande wordt gehouden, een afschrift van het proces-verbaalformulier of een certificaat waarop staat waar zij een kopie kunnen krijgen. Op het formulier staan de bijzonderheden vermeld over de reden voor de staandehouding en informatie over het indienen van een eventuele klacht. Zo kan de betrokkene de reden van de staandehouding inzien en deze aanvechten als hij deze oneerlijk acht;

- de politie op de **langere termijn** op basis van een analyse van de gegevens kan vaststellen of ten aanzien van leden van minderheidsgroeperingen onevenredig vaak gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot staandehouding of fouillering en hoe de richtsnoeren voor functionarissen zo nodig kunnen worden aangepast. Geregistreerde gegevens kunnen openbaar worden gemaakt om de transparantie en het vertrouwen van het publiek in de uitoefening van staandehoudings- en fouilleringsbevoegdheden te vergroten.

### Gegevens registreren: wat zegt de wet?

Om de rechtmatigheid van de gegevensverwerking te waarborgen, verplicht de politierichtlijn rechtshandavingsinstanties om de gegevens te registreren voor alle categorieën verwerkingsactiviteiten die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Bovendien moeten de instanties in geautomatiseerde verwerkingssystemen logs bijhouden om te achterhalen wie bepaalde persoonsgegevens heeft geraadpleegd of openbaar heeft gemaakt, wanneer dit is gebeurd, wie de gegevens heeft ontvangen en wat de rechtvaardiging voor de gegevensverwerking is (zie 3.1.3).

*Artikelen 24 en 25 van de politierichtlijn*

### Casestudy

#### Gebruik van gegevensregistratie om onevenredigheid in staandehoudingen en fouilleringen op te sporen (VK)

Volgens de in het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde gedragscode bij de wet inzake de politie en strafrechtelijk bewijs (Police and Criminal Evidence Act) zijn politiekorpsen wettelijk verplicht toe te zien op het gebruik van staandehoudings- en fouilleringsbevoegdheden om te beoordelen of deze “worden uitgeoefend volgens stereotiepe beelden of ongepaste generalisaties”. Er moet worden onderzocht of er sprake is van een kennelijk onevenredige uitoefening van bevoegdheden door bepaalde (groepen) functionarissen of met betrekking tot specifieke delen van de gemeenschap, en in voorkomend geval moeten passende maatregelen worden genomen om een dergelijke praktijk te voorkomen. Daarnaast moet de politie ervoor zorgen dat de geregistreerde gegevens door vertegenwoordigers

van de gemeenschap worden gecontroleerd en dat de uitoefening van staandhoudings- en fouilleringsbevoegdheden op lokaal niveau wordt uitgelegd.

*Zie voor meer informatie Verenigd Koninkrijk, Home Office (2014a).*

De politie in het Verenigd Koninkrijk heeft verschillende instrumenten ontwikkeld om de transparantie te vergroten door de gegevens over staandhoudingen en fouilleringen gemakkelijk toegankelijk te maken. Op de website [www.police.uk](http://www.police.uk) kunnen gebruikers hun postcode invullen om gedetailleerde informatie te krijgen over het aantal en de aard van de staandhoudingen in hun eigen omgeving. De gepubliceerde informatie is gebaseerd op opgemaakte processen-verbaal. Daarnaast bevat het [dashboard voor staandhouding en fouillering](#) gegevens van de Metropolitan Police over alle staandhoudingen en fouilleringen in Londen, waaronder het aandeel van mensen met een etnische minderheidsachtergrond in verhouding tot de totale bevolking. Gebruikers kunnen op verschillende manieren online toegang krijgen tot gedetailleerde gegevens, zoals via:

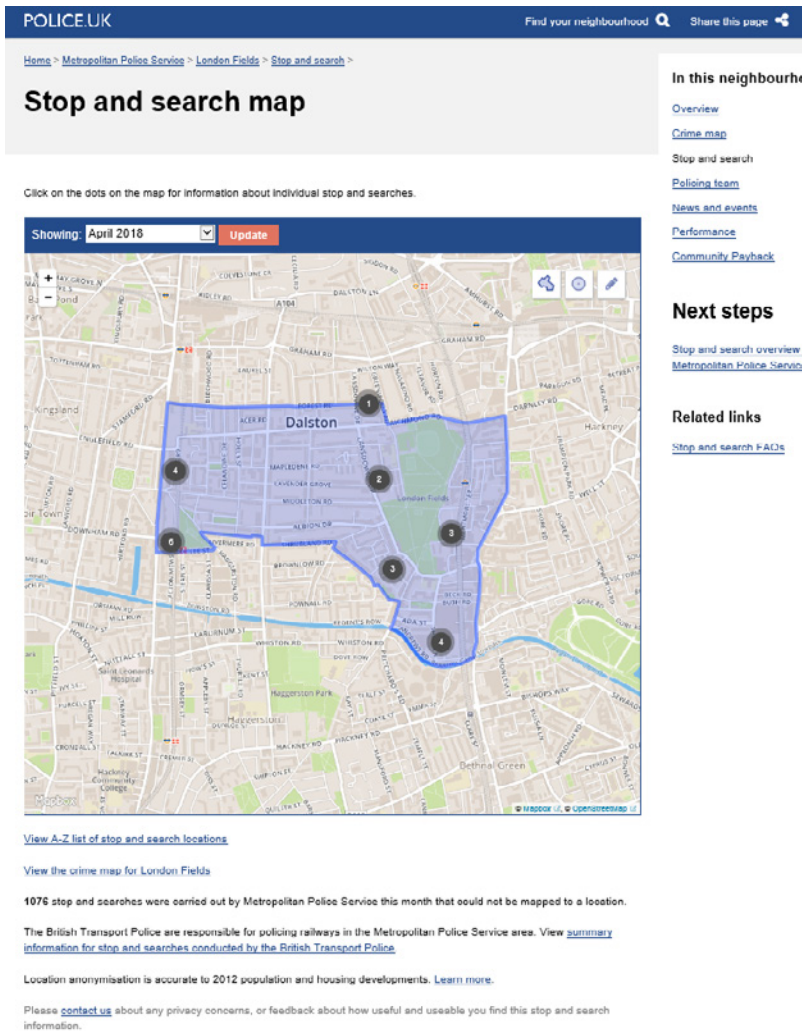
- een kaart die maandelijks de exacte locatie van alle staandhoudingen en fouilleringen in een bepaald gebied aangeeft. Dit instrument bevat ook gedetailleerde informatie over de staandhouding (doel, type, resultaat, wel/niet onderdeel van een politieoperatie), over de betrokkene (geslacht, leeftijdsgroep, zelfbenoemde en door functionaris benoemde etnische afkomst) en over de wetgeving ter ondersteuning van de rechtmatigheid van de staandhouding (zie [figuur 11](#)), en
- een overzicht van statistieken en grafieken waarin de staandhoudingen en fouilleringen door de politie worden gepresenteerd. Hierdoor kan de informatie worden geaggregeerd en gedownload.

Deze praktijk bevordert weliswaar de transparantie en het vertrouwen, maar kan ook gevolgen hebben voor het recht op privacy en gegevensbescherming van de betrokkenen. Mogelijk kan de identiteit van een persoon worden afgeleid uit een combinatie van de gegevens die via dit of andere online-instrumenten beschikbaar worden gemaakt. Dergelijke risico's moeten worden geëvalueerd en waar nodig worden aangepakt.

## 2.3.2. Op het lichaam gedragen camera's

Politiekorpsen maken steeds vaker gebruik van op het lichaam gedragen camera's. Deze kunnen een rol spelen bij het waarborgen van de verantwoordingsplicht, het verbeteren van de kwaliteit van individuele contacten en het veranderen van door vooroordelen ingegeven gedragspatronen. Ook kunnen ze bijdragen tot de-escalatie van gevaarlijke situaties. Naast beelden die door de politie zijn bijeengebracht, zijn er steeds meer beelden van staandehoudingen en andere contacten met de politie die door burgers worden opgenomen. Deze kunnen eveneens worden gebruikt om politiepraktijken te evalueren.

Figuur 11: online-instrument met gegevens van in Londen uitgevoerde staandhoudingen en fouilleringen

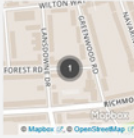


Bron: Verenigd Koninkrijk, Home Office, webpagina met *kaart voor staandhoudingen en fouilleringen*



POLICE.UK Find your neighbourhood 🔍 Share this page 📄 Menu ☰

Home > Metropolitan Police Service > London Fields > Stop and search > Map >



## Stop and searches on or near Forest Road in April 2018

**In this neighbourhood**

- [Overview](#)
- [Crime map](#)
- [Stop and search](#)
- [Policing team](#)
- [News and events](#)
- [Performance](#)
- [Community Payback](#)

### Stop and search at 29 April 2018, 12:20 p.m.

Object of search: Articles for use in criminal damage	Self-defined ethnicity: Black/African/Caribbean/Black British - Any other Black/African/Caribbean background
Type of search: Person search	Officer-defined ethnicity: Black
Outcome: A no further action disposal	Removal of more than just outer clothing: Unknown
Part of a policing operation: No	Legislation: Police and Criminal Evidence Act 1984 (section 1)
Gender: Male	Outcome linked to object of search: Unknown
Age range: over 34	

### Next steps

- [View stop and search overview for Metropolitan Police Service](#)
- [Contact us regarding a privacy concern or to provide stop and search feedback](#)
- [Contact your local policing team](#)
- [Attend your next beat meeting](#)

### Related links

- [Stop and search FAQs](#)

Bron: Verenigd Koninkrijk, Home Office, [webpagina over specifieke aanhoudingen](#)

## Casestudy

### De doeltreffendheid van op het lichaam gedragen camera's

Uit een onderzoek uit 2015 in het Verenigd Koninkrijk naar het gebruik van 500 camera's door 814 medewerkers van de Metropolitan Police bleek niet dat dit een algemeen effect had op het aantal of het soort uitgevoerde staandhoudingen en fouilleringen, noch dat het een effect had op het percentage arrestaties wegens geweldsmisdrijven. Evenmin leverde dat onderzoek bewijs op dat de camera's invloed hadden op de manier waarop functionarissen omgingen met slachtoffers of verdachten. Rapporten waarin de impact van soortgelijke proeven door andere politiekorpsen worden beoordeeld, leveren weinig tot geen aanwijzingen op dat het gebruik van camera's enig positief effect heeft op het terugdringen van de criminaliteit, het aantal klachten tegen functionarissen of het gebruik van geweld.

Zie voor meer informatie *Big Brother Watch (2017)*.

In Frankrijk werden op het lichaam gedragen camera's op 300 plaatsen ingezet voor een twee jaar durende proef. In juni 2018 wees het Franse ministerie van Binnenlandse Zaken in een evaluatie op de positieve effecten en positieve resultaten van de proef. In het verslag werd met name de afschrikkende werking benadrukt die op het lichaam gedragen camera's hadden op wangedrag jegens of belediging van de politie door staande gehouden personen. Uit berichten van deelnemende gemeenten kwam eveneens naar voren dat het gebruik van individuele camera's agressief en beledigend gedrag jegens politiefunctionarissen verminderde. Sommige gemeenten wezen erop dat het gebruik van op het lichaam gedragen camera's de-escalierend leek te werken in situaties die anders hadden kunnen leiden tot overtredingen tegen politiefunctionarissen. Hoewel deze berichten suggereren dat het nut van op het lichaam gedragen camera's met name is gelegen in hun afschrikwekkende werking, zijn er ook beelden als bewijsmateriaal gebruikt in gerechtelijke procedures met het oog op identificatie van overtreeders. Tot slot wezen verschillende gemeenten op het educatieve nut van het instrument: voor bepaalde politiefunctionarissen dienden de opnamen van interventies als trainingsmateriaal voor interventieprocedures en -technieken. Na het proefproject is aan het Franse parlement een wetsontwerp voorgelegd met het oog op harmonisatie van het gebruik van op het lichaam gedragen camera's in alle politiekorpsen, en om de inzet ervan uit te breiden naar brandweerlieden en gevangenispersoneel.

*Zie voor meer informatie Frankrijk, ministerie van Binnenlandse Zaken (2018).*

In Rialto (Californië) in de Verenigde Staten is in 2012-2013 gedurende twaalf maanden een grote proef gehouden met op het lichaam gedragen camera's. Het doel was onderzoeken of dit zou leiden tot sociaal wenselijk gedrag onder de deelnemende functionarissen. Uit de resultaten bleek dat het gebruik van geweld tijdens de proefperiode daalde van 60 tot 25 gevallen en dat klachten tegen de politie waren afgenomen van 28 tot 3 (in vergelijking met 2011).

*Zie voor meer informatie Farrar, T. (2018).*

Toch roept het gebruik van op het lichaam gedragen camera's door de politie belangrijke vragen op van operationele aard en vanuit het oogpunt van de grondrechten. Om deze kwesties op te lossen, zijn duidelijke waarborgen en beleidslijnen nodig ten aanzien van het gebruik ervan:

- Vooral nog is onduidelijk **welke rol op het lichaam gedragen camera's spelen bij het opsporen en ontmoedigen van onrechtmatige profilering**. De camera's leggen afzonderlijke incidenten vast; het is niet mogelijk statistische gegevens te verzamelen waarmee kan worden bepaald of staandhoudingen en fouilleringen discriminerend zijn. Wel kunnen de beelden worden gebruikt om individuele contacten te beoordelen en te bespreken, en de kwaliteit ervan te verbeteren.
- Het gebruik van op het lichaam gedragen camera's kan **negatieve gevolgen hebben voor de verstandhouding met minderheden** als zij het gevoel hebben dat dit specifiek op hen gericht is. Het ontwikkelen van waarborgen en beleid in overleg met de plaatselijke gemeenschappen kan ertoe bijdragen om de toepassing van op het lichaam gedragen camera's te stimuleren als instrument ter verbetering van de verantwoordingsplicht, in plaats van als middel om minderheden te stigmatiseren.
- Het gebruik van op het lichaam gedragen camera's heeft **gevolgen voor het recht op privacy en gegevensbescherming**, alsook voor andere fundamentele mensenrechten. Camera's kunnen bijvoorbeeld afbreuk doen aan het recht op vrijheid van vreedzame vergadering als ze worden ingezet om openbare demonstraties te monitoren. Vaak is het onduidelijk wanneer de camera moet worden in- en uitgeschakeld en wat er gebeurt als een functionaris de camera bewust of onbewust uitgeschakeld laat; op dit gebied zijn duidelijke richtsnoeren nodig. Particuliere bedrijven die deze dienst aanbieden, moeten duidelijk beseffen dat zij de beelden niet voor eigen doeleinden mogen verwerken. Het gebruik van op het lichaam gedragen camera's moet wettelijk geregeld zijn om in overeenstemming te zijn met de grondrechten.

### **Focus op effectief gebruik van op het lichaam gedragen camera's**

Door naleving van drie belangrijke beginselen kan ervoor worden gezorgd dat op het lichaam gedragen camera's effectief worden ingezet:

- **Authenticiteit:** De beelden moeten duidelijk verband houden met het incident. De datum en het tijdstip van het incident (bijv. door middel van tijdstempels) en de exacte locatie (bijv. via GPS) moeten worden geregistreerd.
- **Betrouwbaarheid:** De beelden moeten op een grondige, veilige en vertrouwelijke manier in het centrale systeem worden geüpload. De beelden moeten voldoen aan de beginselen van gegevensbescherming en eerbiediging van het privéleven, en mogen daarom niet langer worden bewaard dan bij wet is vastgelegd.
- **Ontvankelijkheid:** Om als bewijs te kunnen dienen in een strafzaak moeten de beelden toelaatbaar zijn in de rechtbank. Dit kan inhouden dat:
  - continue opnamen niet zijn toegestaan, aangezien dit een onaanvaardbare aantasting vormt van het recht op privacy van zowel de politiefunctionarissen als de personen die worden gefilmd;
  - personen die mogelijk gefilmd worden, moeten worden geïnformeerd en indien nodig toestemming moeten verlenen;
  - beelden met passende beveiliging moeten worden opgeslagen. Ook moet worden bijgehouden welke personen (zowel politiefunctionarissen als burgers) toegang tot de beelden krijgen.

*Zie voor meer informatie Coudert e.a. (2015), blz. 8.*

Voor verdere technologische ontwikkelingen moeten nieuwe waarborgen worden ontwikkeld om ervoor te zorgen dat op het lichaam gedragen camera's rechtmatig worden gebruikt. Camera's die automatisch gezichten kunnen herkennen door deze te vergelijken met eerder ingevoerde gegevens in een bestaande databank, leveren bijvoorbeeld nieuwe uitdagingen op met betrekking tot het recht op privacy en op gegevensbescherming.

## Casestudy

### Op het lichaam gedragen camera's bij de politie: scorekaartbeleid (VS)

Om de transparantie en verantwoording van de inzet van op het lichaam gedragen camera's te vergroten, heeft de Amerikaanse burgerrechtenorganisatie Leadership Conference on Civil and Human Rights & Upturn een instrument ontwikkeld waarmee informatie uit beelden van deze camera's kan worden beoordeeld en gestructureerd. Het instrument gebruikt acht criteria voor het beoordelen van dit soort beelden:

1. Heeft de politie de beelden openbaar en gemakkelijk toegankelijk gemaakt?
2. Is de discretionaire bevoegdheid van de functionarissen over situaties waarin gefilmd mag worden duidelijk bekendgemaakt?
3. Wordt er rekening gehouden met zorgen over privacy?
4. Moeten functionarissen de beelden evalueren alvorens zij hun eerste schriftelijk verslag opstellen?
5. Moeten ongemarkeerde beelden binnen een vooraf bepaalde periode worden gewist?
6. Zijn de beelden beschermd tegen manipulatie en misbruik?
7. Worden beelden beschikbaar gesteld aan personen die een klacht indienen?
8. Zijn er beperkingen gesteld aan het gebruik van biometrische technologieën om personen in de opnamen te identificeren?

Dergelijke initiatieven kunnen bijdragen tot een grotere verantwoordingsplicht door normen vast te stellen en mechanismen in te stellen om te kunnen beoordelen of het beeldmateriaal op passende wijze wordt verzameld en gebruikt.

Zie voor meer informatie de [website met scorekaartbeleid](#) van de Leadership Conference on Civil and Human Rights & Upturn.

### 2.3.3. Klachtenmechanismen

Doeltreffende klachtenmechanismen kunnen enerzijds machtsmisbruik ontmoedigen en anderzijds het vertrouwen van het publiek in politie- en grensbeheeropties waarborgen en herstellen. Zo'n mechanisme bestaat doorgaans naast de formele wettelijke kanalen via welke acties of besluiten van overheidsinstanties kunnen worden aangevochten voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht.

Een klachtenmechanisme kan alleen doeltreffend zijn als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- **Iedereen kan gemakkelijk toegang krijgen tot klachtenmechanismen:** Steeds weer blijkt dat mensen terughoudend zijn als het gaat om klachten indienen, bijvoorbeeld omdat het een lang of duur proces is of omdat zij negatieve gevolgen vrezen. Door klachtenmechanismen gemakkelijk toegankelijk te maken door middel van onlineplatforms zoals websites of apps kunnen mensen worden aangemoedigd daarop een beroep te doen. Daarnaast kunnen organisaties mensen ondersteunen bij de indiening van klachten door namens hen een klacht in te dienen of gebruik te maken van een mechanisme voor collectieve vorderingen, zoals bedoeld in artikel 80, lid 2, AVG.
- **Klachten worden op transparante wijze behandeld:** Dit vergroot het vertrouwen in klachtenmechanismen.
- **Klachteninstanties zijn onafhankelijk** van de organisatie of het deel daarvan waartegen de klacht is ingediend.

Er bestaat een grote verscheidenheid van mechanismen voor de behandeling van verschillende soorten klachten. [Figuur 12](#) geeft een overzicht van enkele van de in de EU-lidstaten en op EU-niveau beschikbare klachtenmechanismen.

Figuur 12: overzicht van de klachtenmechanismen in de EU-lidstaten



Bron: FRA, 2018

Mechanismen in het kader waarvan politiefunctionarissen met burgers samenwerken om naar hun klachten te luisteren, van gedachten te wisselen over profilering en feedback te verkrijgen over hun activiteiten, bieden de mogelijkheid om belangrijke lessen te trekken ter verbetering van de processen die profilering reguleren. Ook creëren ze een instrument om het publiek te betrekken bij wetshandhavingsactiviteiten (zie de casestudy).

## **Casestudy**

### **Openbare klachtenregelingen in de rechtshandhavingssector**

#### **Panels voor publieke controle (West Midlands Police – Verenigd Koninkrijk)**

In de acht wijken van het politiedistrict West Midlands Police wordt om de twee maanden een panelbijeenkomst gehouden, voorgezeten door burgers, voor de controle van staandehoudingen en fouilleringen of doorzoekingen. De panels beoordelen de staandehoudings- en fouilleringsgegevens, zorgen ervoor dat het politiekorps zich aan de wet houdt en bieden gemeenschappen een spreekbuis om klachten voor te leggen en punten van zorg aan de orde te stellen. De agenda en de notulen van de vergaderingen worden online gepubliceerd. Bij zijn streven om staandehoudingen op straat eerlijker en gericht te maken en te zorgen voor betere verantwoording bij functionarissen, heeft het politiekorps een aantal aanvullende praktijken ingevoerd om de gemeenschap bij het politiewerk te betrekken.

*Zie voor meer informatie West Midlands Police, [webpagina voor staandehoudingen en fouilleringen](#) en Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (2016).*

#### **Panels voor redelijke gronden (Northamptonshire Police – Verenigd Koninkrijk)**

Om burgers meer te betrekken bij het verbeteren van haar staandehoudings- en fouilleringsmaatregelen heeft de politie van Northamptonshire “panels voor redelijke gronden” (Reasonable Grounds Panels) ingesteld. Deze panels bieden een spreekbuis in de discussie over de uitoefening van staandehoudings- en fouilleringsbevoegdheden en hun impact op de gemeenschappen. Ze worden voorgezeten door een hoofdinspecteur en



bestaan uit een eerstelijnsfunctionaris en twee leden van de gemeenschap; dit kunnen ook overtreders of voormalige overtreders zijn. De panels richten zich op het verbeteren van de communicatie tussen de politie en het publiek en zijn bevoegd om functionarissen bevoegdheden te ontnemen en hen bijscholing te laten volgen om hun staandhoudings- en fouilleringspraktijken te verbeteren.

*Zie voor meer informatie de webpagina van de Northamptonshire Police over het panel en Open Society Justice Initiative (2018a).*

### **Informeel netwerk van mechanismen voor politiekklachten**

Het Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN) is een informeel netwerk voor kennisuitwisseling en samenwerking tussen onafhankelijke instellingen die belast zijn met de externe controle van de veiligheidsdiensten. IPCAN werd opgericht in 2013 en brengt klachteninstanties uit ongeveer twintig landen bijeen. Deze instanties, voornamelijk afkomstig uit EU-lidstaten, ontvangen en behandelen klachten tegen de politie en soms ook tegen particuliere beveiligingsorganisaties.

*Zie voor meer informatie de [website](#) van IPCAN.*

Bij het grensbeheer kunnen openbare klachtenmechanismen worden ingesteld met de mogelijkheid om ter plaatse of achteraf klachten in te dienen. Het bieden van toegang tot deze mechanismen zorgt voor meer transparantie en verantwoordingsplicht en bevordert wederzijds respect en goede betrekkingen tussen grenswachters en het publiek. De mogelijkheid om achteraf klachten in te dienen bij een hogere instantie in plaats van (alleen) rechtstreeks bij de grensdoorlaatpost, creëert een zekere mate van toezicht en kan een positieve invloed hebben op de bereidheid van reizigers om incidenten te melden<sup>36</sup>.

36 FRA (2014b).

## **Casestudy**

### **Openbare klachtenmechanismen bij het grensbeheer**

#### **Intern klachtenmechanisme op de luchthaven van Manchester (Verenigd Koninkrijk)**

De Central Allocation Hub op de luchthaven van Manchester biedt een centraal contactpunt voor alle passagiers die een klacht willen indienen. Klachten kunnen per e-mail, brief, telefoon of fax of persoonlijk worden ingediend, in het Engels of Welsh. In de richtsnoeren van de Britse grenswacht (United Kingdom Border Force) worden de manieren beschreven waarop klachten kunnen worden behandeld. Lichte vormen van wangedrag, zoals onbeleefdheid, bitsheid of een slechte houding, kunnen meestal ter plaatse worden opgelost. Dit kan bijvoorbeeld door de zaak met de klant op te helderen, de werkwijze uit te leggen, verdere actie overeen te komen en zo nodig excuses aan te bieden. Klachten over ernstig wangedrag worden gewoonlijk voor behandeling doorverwezen naar de eenheid Professionele normen. De richtsnoeren van de grenswacht omvatten een test om vast te stellen of er aanwijzingen zijn van discriminatie, wat ernstig wangedrag zou vormen. Als er sterke aanwijzingen zijn dat de behandeling van een passagier te verklaren is door andere factoren dan ras, wordt de zaak gewoonlijk doorverwezen voor lokale arbitrage.

*Zie voor meer informatie FRA (2014a), blz. 74.*

#### **Individueel klachtenmechanisme Frontex (EU)**

Na de vaststelling van de nieuwe verordening betreffende het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) in 2016 heeft Frontex een individueel klachtenmechanisme ingesteld om toezicht te houden op de eerbiediging van de grondrechten bij de activiteiten van het agentschap. Deze activiteiten omvatten proefprojecten, terugkeeroperaties, gezamenlijke operaties, snelle grensinterventies, terugkeerinterventies en de inzet van ondersteuningsteams voor migratiebeheer. Iedere persoon wiens rechten rechtstreeks zijn aangetast door de acties van het personeel dat betrokken is bij dergelijke activiteiten van het grens- en kustwachtagentschap, waaronder personeel van nationale overheidsinstanties, kan een klacht indienen bij de grondrechtenfunctionaris van Frontex. Hij of zij beslist of de klacht ontvankelijk is en stuurt deze naar de uitvoerend directeur van Frontex en naar de autoriteiten van de betreffende lidstaat indien bij de vermeende

schending nationaal personeel betrokken was. De klacht kan in elke taal, per e-mail, per brief of via een online klachtenformulier op de website van Frontex worden ingediend: <http://frontex.europa.eu/complaints/>

### **Focus op de rechten van rechtshandhavers**

Politiefunctionarissen genieten dezelfde rechten en vrijheden als andere mensen en worden bij de uitoefening van hun taken beschermd door de mensenrechten. Zij kunnen verwijzen naar hun rechten die zijn vastgelegd in verschillende internationale mensenrechtendocumenten, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Zoals in de Europese code voor politie-ethiek wordt benadrukt: “De politiemedewerkers genieten in het algemeen dezelfde burgerrechten en politieke rechten als andere burgers. Deze rechten mogen alleen worden ingeperkt als dat nodig is voor de uitoefening van de taken van de politie in een democratische samenleving, in overeenstemming is met de wet en strookt met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.” Een uitzondering is te vinden in artikel 11 EVRM, dat verwijst naar het recht op vrijheid van vergadering en vereniging.

Bij de uitoefening van zijn taken, en met name bij het toepassen van politiebevoegdheden, handelt de politiefunctionaris niet als een individu, maar als vertegenwoordiger van een overheidsinstelling. De plicht van de staat om de mensenrechten te eerbiedigen en te beschermen, heeft zodoende rechtstreekse gevolgen voor de opties die een agent heeft om op te treden tegen agressie. Ook de rechten van de agenten, die risico lopen op letsel of op de dood tijdens de verrichting van hun werkzaamheden, moeten worden geëerbiedigd en beschermd, bijvoorbeeld door middel van beschermingsmiddelen, zorgvuldige planning van politieoperaties of preventieve maatregelen. Het kan nodig zijn om hun rechten te beperken met het oog op de uitoefening van politietaken, maar ook die beperkingen moeten aan het evenredigheidsbeginsel voldoen. Aangezien de politie een overheidsorgaan is, kunnen de rechten van politiefunctionarissen aan grotere beperkingen onderhevig zijn dan die van “gewone burgers”. Bij een gewelddadige demonstratie bijvoorbeeld kan een gewone burger weggrennen of om hulp verzoeken, terwijl de agent de mensenrechten van anderen moet beschermen en de openbare orde moet herstellen.

*Zie voor meer informatie FRA (2013).*



# 3

## Algoritmische profilering



Algoritmische profilering omvat alle stapsgewijze geautomatiseerde technieken die gegevens analyseren om trends, patronen of correlaties in kaart te brengen<sup>37</sup>. Individuele personen worden aan de hand van profilering geselecteerd “op basis van verbindingen met anderen die door het algoritme zijn geïdentificeerd in plaats van op basis van feitelijk gedrag”, en hun “keuzen worden gestructureerd naar gelang van informatie over de groep” in plaats van naar gelang van hun eigen persoonlijke keuzen<sup>38</sup>.

Algoritmische profilering kan voor grensbeheer- en rechtshandhavinginstanties een efficiënte manier zijn om gegevens te gebruiken voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van criminaliteit. Het verzamelen en verwerken van grote datasets roept echter een aantal vragen op over grondrechten. Naast het gevaar van discriminatie brengt algoritmische profilering ook nieuwe risico's met zich mee, met name wat betreft het recht op privacy en gegevensbescherming. In dit deel wordt eerst ingegaan op deze nieuwe risico's. Vervolgens worden de uitdagingen op het gebied van de grondrechten beschreven in verband met het gebruik van algoritmische profilering in grootschalige databanken ten behoeve van grensbeheer en veiligheid, en wordt een aantal methoden voorgesteld om deze risico's tot een minimum te beperken.

37 Zie voor meer informatie over algoritmen FRA (2018b), blz. 4.

38 Mittelstadt, B.D., Allo, P., Taddeo, M., Water, S. en Floridi, L. (2016).

### **Focus op preventief politietoetreden**

Rechtshandavingsinstanties gebruiken verschillende softwaretoepassingen om te voorspellen wanneer en waar een misdrijf zal worden gepleegd. Enkele voorbeelden: PredPol in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, het Criminality Awareness System (CAS) in Nederland en Precobs in Duitsland en Zwitserland. De effectiviteit van deze voorspellende misdaadpreventiemethoden is echter nog niet goed geëvalueerd. Onderzoek heeft tot dusver tegenstrijdige resultaten opgeleverd, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden.

### **Praktijktest voorspellend politiewerk (“predictive policing”) in Kent (VK) en Los Angeles (VS)**

In het VK en de VS heeft de politie een experiment uitgevoerd waarbij de toepassing van een volledig geautomatiseerd algoritme om haarden van criminaliteit in kaart te brengen en op basis daarvan politiepatrouilles te plannen werd vergeleken met een meer traditionele aanpak.

De bevindingen toonden aan dat het geautomatiseerde algoritme beter was in het aanwijzen van toekomstige misdrijven. Het algoritme voorspelde 1,4 tot 2,2 keer zoveel criminele activiteiten als een misdaadanalist met behulp van traditionele criminele inlichtingen en methoden voor het in kaart brengen van criminaliteit. Bovendien waren patrouilleactiviteiten op basis van het voorspellende instrument effectiever, met als gevolg een gemiddelde daling van 7,4 % van het aantal misdrijven.

*Zie voor meer informatie Mohler, G.O. e.a. (2016).*

### **PILOT-programma (Predictive Intelligence Led Operational Targeting) in Shreveport (VS)**

In dit programma worden aan de hand van een voorspellend model kleine gebieden met meer risico op vermogensdelicten geïdentificeerd, waarna in die gebieden een interventiemodel wordt toegepast ter voorkoming van vermogenscriminaliteit. De resultaten van drie districten die het PILOT-programma gebruikten, werden vergeleken met drie districten met traditionele politieprijktijken. Daarbij werd geen statistisch bewijs gevonden

voor een grotere daling van de vermogenscriminaliteit in de drie onderzochte PILOT-districten.

*Zie voor meer informatie Hunt, P. et al.. (2014).*

### **Beware-software (VS)**

“Beware” biedt de functionarissen die noodoproepen beantwoorden kleurcodes (rood, geel of groen) voor het dreigingsniveau van de betrokken persoon of locatie. De software doorzoekt databanken, waaronder arrestatierapporten, het kadaster, commerciële databanken, diepgaande zoekopdrachten op internet, posts op sociale media en andere openbaar beschikbare databanken.

Hoewel de sterke en zwakke punten van dit systeem nog niet zijn geëvalueerd, is er bezorgdheid over de verantwoordingsplicht vanwege het gebrekkige toezicht op het besluitvormingsproces en het heimelijke karakter van het algoritme, dat wordt beschermd door handelsgeheimen. Bovendien kunnen de verzamelde gegevens en/of de uit de analyse afgeleide informatie onjuist zijn, wat afbreuk zou doen aan de algehele effectiviteit van het instrument.

*Zie voor meer informatie American Civil Liberties Union (2016).*

### **Casestudy**

#### **ALGO-CARE – instrument ter beoordeling van effecten en risico van preventief politieoptreden**

Voor een evenwichtig en transparant overzicht van de gevolgen van voorspellend (of preventief) politieoptreden voor de samenleving moet er rekening worden gehouden met de mogelijke negatieve gevolgen van het gebruik hiervan. Een groep academici, politiefunctionarissen en anderen heeft na analyse geconcludeerd dat er een gedetailleerde beoordeling van de gevolgen voor de samenleving en individuele personen nodig is, aangezien voorspellend politieoptreden in het Verenigd Koninkrijk zich nog in het experimentele stadium bevindt. Volgens het onderzoek moeten sommige beslissingen gevrijwaard blijven van deze nieuwe technologie

omdat het potentiële effect op de samenleving en de burgers te groot kan zijn; algoritmische besluitvorming mag hier niet op worden toegepast.

De groep heeft voor de inzet van instrumenten voor algoritmische beoordeling in de context van politiewerk een besluitvormingskader ontwikkeld: ALGO-CARE. Het doel van dit kader is politiefunctionarissen een richtsnoer aan de hand te doen voor de beoordeling van de mogelijke risico's van de toepassing van voorspellend politiewerk. Ook tracht ALGO-CARE belangrijke publiekrechtelijke en mensenrechtenbeginselen om te zetten in praktische overwegingen en richtsnoeren waar overheidsinstanties zich op kunnen richten.

Het beoordelingsinstrument nodigt politiefunctionarissen uit om het gebruik van preventief politieoptreden te beoordelen aan de hand van acht complementaire stappen:

- **Advisering:** beoordeling van de omvang van menselijk ingrijpen.
- **Rechtmatig:** beoordeling van de juridische rechtvaardiging voor de toepassing van het algoritme.
- **Verfijning:** beoordelen of het algoritme gedetailleerd genoeg kan ingaan op specifieke gevallen.
- **Eigendom:** ervoor zorgen dat de politie over de juridische eigendom en de technische capaciteit beschikt om de broncode regelmatig te raadplegen, te onderhouden, bij te werken en te corrigeren.
- **Aanvechtbaar:** zorgen voor toezicht- en controlemechanismen.
- **Nauwkeurigheid:** beoordelen of het algoritme overeenkomt met de politiedoelstelling en periodiek gevalideerd kan worden, en of de kans op en het effect van onnauwkeurigheden een aanvaardbaar risico vormt.
- **Verantwoordelijk:** beoordeling van de billijkheid, verantwoordingsplicht en transparantie van het algoritme.
- **Verklaarbaar:** beoordeling van de toegankelijkheid van informatie over zowel de besluitvormingsregels als het effect van elke factor op het eindresultaat.

*Zie voor meer informatie Oswald, M., et al. (2017).*



### 3.1. Het gegevensbeschermingskader voor algoritmische profilering

De ontwikkeling en het toenemende gebruik van nieuwe technologieën – waaronder grote datasets ter ondersteuning van de besluitvorming – hebben de EU ertoe aangezet haar regels voor de verwerking van persoonsgegevens in 2016 grondig te herzien. De twee nieuwe instrumenten, de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de politierichtlijn, bevatten belangrijke beginselen en normen voor elk besluit dat gebaseerd is op geautomatiseerde besluitvormingsprocessen, met inbegrip van algoritmische profilering.

De AVG en de richtlijn inzake politieële samenwerking zijn pas in mei 2018 in werking getreden, waardoor er op het moment van schrijven weinig praktische voorbeelden van de uitvoering zijn. In 1.2.2 worden de wettelijke normen voor het recht op privacy en gegevensbescherming beschreven en worden enkele van de belangrijkste verschillen tussen de AVG en de politierichtlijn uiteengezet (zie tabel 2). Voortbouwend op deze informatie worden de in de AVG en de politierichtlijn opgenomen wettelijke vereisten inzake algoritmische profilering in dit hoofdstuk beschreven en toelicht. Deze vereisten behelzen onder meer het volgende:

- gegevens moeten voor een specifiek doel worden verwerkt op basis van een specifieke rechtsgrondslag;
- natuurlijke personen moeten worden geïnformeerd wanneer hun persoonsgegevens worden verwerkt;
- de gegevens moeten worden beveiligd;
- onrechtmatige gegevensverwerking moet worden opgespoord en voorkomen.

Politiefunctionarissen en grenswachters die aanvullende informatie over de in dit hoofdstuk beschreven wettelijke vereisten wensen, dienen zich te wenden tot de functionarissen voor gegevensbescherming in hun organisatie. Daarnaast bevat het door FRA opgestelde *Handboek Europese gegevensbeschermingswetgeving*, de EDPS en de Raad van Europa nadere richtsnoeren over de toepassing van de politierichtlijn en de AVG<sup>39</sup>.

39 FRA, EDPS en Raad van Europa (2018).

## Kernpunten

- Algoritmische profilering moet **legitiem, noodzakelijk** en **passend** zijn.
- Gegevens worden uitsluitend verwerkt met een **specifiek doel op basis van een specifieke rechtsgrondslag**.
- Natuurlijke personen hebben specifieke rechten die in detail zijn beschreven in de bepalingen van de AVG en de politierichtlijn, waaronder:
  - **het recht om te worden geïnformeerd**, met inbegrip van het recht op zinvolle informatie over de achterliggende gedachte van het algoritme;
  - **het recht op toegang tot hun persoonsgegevens**;
  - **het recht om een klacht in te dienen** bij een toezichthoudende autoriteit, en
  - **het recht op een doeltreffende voorziening in rechte**.
- De gegevens moeten **veilig** worden verzameld, verwerkt en opgeslagen.
- Onrechtmatige gegevensverwerking moet worden **voorkomen** en **opgespoord**.

### 3.1.1. De gegevens moeten voor een specifiek doel worden verwerkt

Elke verwerking van persoonsgegevens moet een rechtsgrondslag hebben. Dit betekent dat moet worden gestreefd naar **een specifiek doel** dat in de wet is vastgelegd.

Voordat een verwerking plaatsvindt, moet een functionaris het doel ervan kennen. Dit kan onder meer het volgende zijn:

- Worden de gegevens verwerkt om een strafbaar feit op te sporen?
- Is het doel van de verwerking de handhaving van de openbare orde?
- Is het doel ervan de bestrijding van terrorisme?

Zodra het doel correct is vastgesteld, weten de functionarissen welk rechtskader en welke wettelijke verplichtingen van toepassing zijn. [Tabel 4](#) beschrijft hoe kan worden vastgesteld welk rechtskader van toepassing is.

Tabel 4: vaststelling van het juiste rechtskader afhankelijk van het doel van de verwerking



#### 4. Is het doel van de profilering vrijgesteld van de politierichtlijn?

Het recht om in kennis te worden gesteld, om inzage van de persoonsgegevens te krijgen en om te verzoeken om wijziging of wissing van de gegevens kan in de volgende gevallen (geheel of gedeeltelijk) worden beperkt:

- om belemmering van officiële of gerechtelijke **onderzoeken** of procedures te voorkomen;
- om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de preventie, de opsporing, het onderzoek of de vervolging ter zake van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen;
- ter bescherming van de openbare veiligheid;
- ter bescherming van de nationale veiligheid;
- ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

#### 4. Is het doel van de profilering vrijgesteld van de AVG?

De verplichtingen (om transparant te zijn, informatie te verstrekken en inbreuken te melden) en rechten (het recht op inzage, rectificatie, wissing, bezwaar en om niet te worden onderworpen aan geautomatiseerde besluitvorming) zoals vastgesteld in de AVG, **kunnen worden beperkt** door nationale of EU-wetgeving met het oog op:

- de bescherming van de nationale of openbare veiligheid of defensie;
- de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid;
- andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid;
- de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter en gerechtelijke procedures;
- de preventie, het onderzoek, de opsporing en vervolging van schendingen van de beroepscodes voor gereglementeerde beroepen;
- een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die permanent of incidenteel verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag in de specifieke gevallen;
- de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen;
- de inning van civielrechtelijke vorderingen.

*Opmerking:* \* Nationale wetten tot omzetting van de politierichtlijn zijn te vinden op de [website van EUR-Lex](#).

*Bron:* FRA, 2018

### 3.1.2. Natuurlijke personen moeten worden geïnformeerd

Krachtens artikel 13 van de politierichtlijn en artikelen 13 en 14 van de AVG moeten natuurlijke personen worden geïnformeerd wanneer hun persoonsgegevens worden verwerkt. Tabel 5 beschrijft hoe en wanneer informatie moet worden verstrekt aan de persoon wiens gegevens worden verwerkt.

Tabel 5: **verplichting om natuurlijke personen informatie te verstrekken over de profilering: soort gegevens, communicatiemiddelen en uitzonderingen**

Kenningsplicht – Checklist	
<b>Aan wie?</b>	Persoon wiens gegevens worden verwerkt
<b>Hoe?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• duidelijke en eenvoudige taal</li> <li>• gemakkelijk toegankelijke vorm</li> <li>• in dezelfde vorm als het verzoek – <i>bij voorkeur elektronisch</i></li> </ul>
<b>Wat?</b>	<p><b>Over de verwerking:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• naam en contactgegevens van uw autoriteit</li> <li>• contactgegevens van uw functionaris voor gegevensbescherming</li> <li>• het doel van de verwerking</li> <li>• de rechtsgrondslag van de verwerking</li> <li>• de maximumperiode gedurende welke de gegevens mogen worden opgeslagen</li> <li>• de categorieën ontvangers (personen/organisaties) van de persoonsgegevens</li> </ul> <p><b>Over de rechten van natuurlijke personen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het recht om <b>een klacht in te dienen</b> bij een toezichthoudende autoriteit alsmede de contactgegevens van de toezichthoudende autoriteit</li> <li>• het recht om <b>inzage</b> in zijn/haar persoonsgegevens te verzoeken</li> <li>• <b>rectificatie</b> en/of <b>wissing</b> van persoonsgegevens</li> <li>• het recht om <b>beperking</b> van de verwerking te verzoeken</li> </ul>
<b>Uitzonderingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wanneer verzoeken buitensporig (d.w.z. repetitief) of kennelijk ongegrond zijn</li> <li>• Wanneer de identiteit van de verzoeker niet duidelijk kan worden bevestigd</li> <li>• Wanneer het verstrekken van informatie een belemmering zou vormen voor een onderzoek</li> <li>• Wanneer het verstrekken van informatie schadelijk zou zijn voor het voorkomen of onderzoeken van strafbare feiten</li> <li>• Ter bescherming van de openbare of nationale veiligheid</li> <li>• Ter bescherming van de rechten van andere personen</li> </ul>

### **Focus op het “recht op uitleg”**

In het geval van profilering moet volgens de AVG aan de betrokkene “nuttige informatie” worden verstrekt “over de onderliggende logica, alsmede het belang en de verwachte gevolgen” van de gegevensverwerking. Hierin moet worden voorzien zowel wanneer de gegevens worden verzameld (kennisgeving) als wanneer de betrokkene om nadere informatie verzoekt (recht op inzage). In de politierichtlijn wordt dit recht niet expliciet genoemd. In overweging 38 is evenwel gespecificeerd dat voor “[geautomatiseerde verwerking] passende waarborgen [moeten] worden geboden, waaronder specifieke voorlichting van de betrokkene [...], met name [...] om uitleg over het na een dergelijke beoordeling genomen besluit te krijgen en om op te komen tegen het besluit”.

Dit “recht op uitleg” kan in de praktijk moeilijk uitvoerbaar blijken te zijn. Waar sommigen mogelijk beschikken over de digitale geletterdheid om de code van een algoritme te begrijpen, hebben anderen genoeg aan beknopte informatie over het doel van de verwerking en de verbindingen tussen de gebruikte gegevens. De sleutel voor de beoordeling van het nut van de verstrekte uitleg is het doel ervan. Mensen moeten voldoende informatie krijgen om het doel, de motivering en de criteria te begrijpen die tot een bepaald besluit hebben geleid.

Het recht op uitleg is niet absoluut (zie stap 4 van [Tabel 4](#)). De lidstaten kunnen dit recht bij wet beperken in een reeks gevallen waarin het onder meer gaat om: de nationale of openbare veiligheid; defensie; de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten; de tenuitvoerlegging van straffen; de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen, of de inning van civielrechtelijke vorderingen.

Desondanks is het een wenselijke goede praktijk om redelijke informatie te verstrekken over het doel en de verwachte gevolgen van de verwerking. Het ontwikkelen van eenvoudige manieren om de onderliggende logica uit te leggen, alsmede de criteria die zijn gebruikt om tot een besluit te komen, zal uiteindelijk de transparantie en de verantwoordingsplicht versterken.

*Zie voor meer informatie artikelen 13 tot en met 15 (recht op informatie en recht op inzage), artikel 22 (geautomatiseerde individuele besluitvorming,*

*waaronder profilering) en artikel 23 (beperkingen) AVG, en artikel 11 (geautomatiseerde individuele besluitvorming, waaronder profilering) en de artikelen 13 tot en met 15 (recht op informatie en recht op inzage) van de politierichtlijn.*

*Zie ook Groep gegevensbescherming artikel 29 (2018a).*

### 3.1.3. Gegevens beveiligen: regels voor documentatie, logbestanden en opslag

Autoriteiten die persoonsgegevens verzamelen en verwerken voor profilering, moeten de gegevens op rechtmatige wijze verwerken en ervoor zorgen dat de gegevens niet:

- toegankelijk zijn voor onbevoegden;
- voor andere doeleinden worden gebruikt dan het oorspronkelijke doel, of
- langer dan nodig worden bewaard.

Daartoe moeten rechtshandavingsinstanties en grensbeheerfunctionarissen zorgen voor passende maatregelen om de integriteit en de veiligheid van de gegevens te beschermen. Zij moeten de toegang tot en het gebruik van de gegevens volgen door een register op te stellen en bij te houden van alle (categorieën van) verwerkingsactiviteiten (artikel 30 AVG en artikel 24 van de politierichtlijn). Dit register moet de volgende gegevens bevatten:

- de **naam** en de **contactgegevens** van de verwerkingsverantwoordelijke en de functionaris voor gegevensbescherming;
- de **verwerkingsdoeleinden**;
- de **categorieën van ontvangers** aan wie de persoonsgegevens zijn of zullen worden bekendgemaakt;
- een beschrijving van de categorieën van betrokkenen en van de categorieën van persoonsgegevens;

- het **gebruik van profilering**;
- de vermelding van de **rechtsgrond** voor de verwerking van de gegevens;
- indien mogelijk, de beoogde **termijnen** waarbinnen de verschillende categorieën van persoonsgegevens moeten worden gewist;
- indien mogelijk, een algemene beschrijving van de in artikel 32, lid 1, AVG of artikel 29, lid 1, van de politierichtlijn bedoelde technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen.

Bovendien moet de verwerkingsverantwoordelijke bij computerondersteunde profilering in het kader van de politierichtlijn (zie 3.2) logbestanden bijhouden van ten minste de volgende activiteiten: verzameling, wijziging, raadpleging, bekendmaking, met inbegrip van doorgiften, samenvoeging en wissing van gegevens.

Met dit register en de logbestanden kunnen functionarissen aantonen dat zij tijdens de interne en externe controle aan de wettelijke verplichtingen voldoen. Indien iemand bijvoorbeeld een klacht indient, zijn de rechtshandhavings- en grensbeheerautoriteiten verplicht om het register en de logbestanden beschikbaar te stellen aan de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten.

Persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor het doel waarvoor zij worden verwerkt. Opslag voor langere perioden moet naar behoren worden gerechtvaardigd. In dergelijke gevallen moet de verwerkingsverantwoordelijke zorgen voor regelmatige controles, ter waarborging van de integriteit en de beveiliging van de opgeslagen persoonsgegevens.

### 3.1.4. Onrechtmatige verwerking moet worden opgespoord en voorkomen

Het opsporen en voorkomen van onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens is een uitdaging. Goede controles waarborgen is lastig vanwege de specialistische kennis die nodig is om complexe algoritmen en grote databanken te begrijpen.

Om dit probleem aan te pakken, voorzien de AVG en de politierichtlijn in waarborgen voor het aansturen van rechtshandhavers en ambtenaren belast met grensbeheer



vóór, tijdens en na de verwerking van gegevens. De waarborgen hebben betrekking op:

- effectbeoordeling van gegevensbescherming, en
- gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen.

## **Effectbeoordelingen**

Het rechtskader van de EU vereist dat de politie- en grensbeheerautoriteiten effectbeoordelingen uitvoeren voordat zij overgaan tot gegevensverwerking die waarschijnlijk een hoog risico oplevert voor de rechten van natuurlijke personen (artikel 35 AVG en artikel 27 van de politierichtlijn). Dit betekent dat effectbeoordelingen niet alleen moeten worden uitgevoerd wanneer het resultaat van de verwerking mogelijk inbreuk maakt op de normen inzake gegevensbescherming of privacy, maar in elke situatie die kan leiden tot een schending van *grondrechten*. Deze omvatten onder meer het recht op gelijkheid en non-discriminatie, de vrijheid van meningsuiting en van informatie, de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, het recht op onderwijs, gezondheidszorg, asiel en bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering. Effectbeoordelingen zijn vooral van belang wanneer profilering rechtsgevolgen kan hebben voor individuele personen. In dergelijke gevallen vereisen de AVG en de politierichtlijn dat effectbeoordelingen worden uitgevoerd.

Effectbeoordelingen moeten voorafgaand aan de eigenlijke geautomatiseerde verwerking worden uitgevoerd. De effectbeoordelingen hebben evenwel een tweeledig doel:

- *a priori*: alvorens de gegevens te verwerken, kan een effectbeoordeling van de kwaliteit van de gegevens en/of het algoritme achter de verwerking helpen bij het opsporen en, in voorkomend geval, verhelpen van mogelijke schendingen van de grondrechten;
- *a posteriori*: wanneer de gegevens eenmaal zijn verwerkt, kan van de functionaris worden vereist dat hij/zij aantoonbaar rechtmatig te hebben gehandeld. De effectbeoordeling kan hem/haar ondersteunen bij het bewijzen dat alle nodige maatregelen zijn getroffen om de naleving van de wet te waarborgen.

Effectbeoordelingen bieden functionarissen ook houvast bij het opsporen van verborgen vooroordelen die mogelijk inbreuk maken op het recht op

gegevensbescherming en non-discriminatie en die van invloed zijn op de kwaliteit van de profilering (zie 1.3.2).

### **Focus op de risico's van het gebruik van "dynamische algoritmen"**

"Dynamische algoritmen" zijn algoritmen die steeds opnieuw worden gedefinieerd en "verbeterd" op basis van "terugkoppelingseffecten". Deze terugkoppelingen worden door de algoritmische systemen zelf gecreëerd en kunnen in eenvoudige taal niet goed begrepen of zelfs uitgedrukt worden (zie artikel 35 AVG en artikel 27 van de politierichtlijn). In tegenstelling tot "statische algoritmen", die gebaseerd zijn op vooraf bepaalde criteria, genereren dynamische algoritmen **nieuwe correlaties** door zichzelf steeds opnieuw te definiëren.

Dynamische algoritmen brengen het risico met zich mee dat zelfs deskundige programmeurs op een bepaald moment de onderliggende logica van het algoritme niet meer kennen. Dit brengt het aanzienlijke **risico** met zich mee **dat bestaande vooroordelen onwillekeurig worden gereproduceerd**, dat sociale ongelijkheid blijft voortbestaan en dat bepaalde groeperingen gestigmatiseerd blijven. In dat geval wordt het heel moeilijk om de verantwoordingsplicht en mogelijkheden tot verhaal te waarborgen voor de betrokkenen.

Daarom moet het gebruik van dynamische algoritmen worden **vermeden of verminderd** om het risico te minimaliseren dat de beoordelingscriteria uit het oog worden verloren. Hierdoor kunnen interne en externe controleurs de algoritmen evalueren en bij gebleken onrechtmatigheid wijzigen. Als het gebruik van dynamische algoritmen gerechtvaardigd is, worden de risico-indicatoren geëvalueerd en getest om ervoor te zorgen dat zij niet leiden tot onrechtmatige profilering.

*Zie voor meer informatie Gandy, O. (2010) en Korff, D. (2015).*

Effectbeoordelingen kunnen sterk uiteenlopen, afhankelijk van het soort en de omvang van de verwerkte persoonsgegevens en het soort en het doel van de verwerking. Een beoordeling kan onder meer betrekking hebben op controle van de kwaliteit van de gegevens, technische controle van de algoritmen die de gegevens verwerken en/of een volledige evaluatie van de doelstellingen van de verwerking.

Figuur 13 bevat een overzicht van de criteria die minimaal moeten worden beoordeeld.

De Groep gegevensbescherming artikel 29 (inmiddels vervangen door het [Europees Comité voor gegevensbescherming](#)), een gezamenlijk forum van de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten in de EU-lidstaten, heeft richtsnoeren opgesteld met nadere informatie over de effectbeoordelingen van gegevensbescherming. De richtsnoeren bevatten een gedetailleerd overzicht van de te hanteren criteria bij de uitvoering van effectbeoordelingen<sup>40</sup>.

### ***Gegevensbescherming “door ontwerp” en “door standaardinstellingen”***

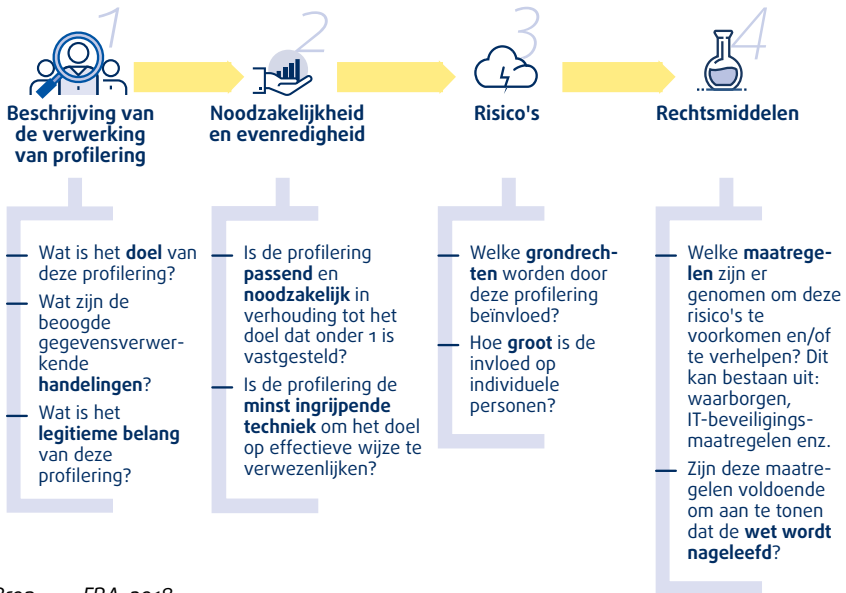
Ongeacht of er bij een effectbeoordeling mogelijke schendingen van de grondrechten zijn vastgesteld, kunnen er maatregelen worden genomen om de kans op onrechtmatigheid verder terug te dringen. Deze maatregelen worden aangeduid als “gegevensbescherming door ontwerp” en “gegevensbescherming door standaardinstellingen” (artikel 25 AVG en artikel 20 van de politierichtlijn).

Gegevensbescherming door ontwerp moet ervoor zorgen dat er zowel *vóór* als *tijdens* de verwerking van gegevens technische en organisatorische maatregelen worden genomen om de gegevensbeschermingsbeginselen te waarborgen. Waar mogelijk moeten persoonsgegevens bijvoorbeeld worden “gepseudonimiseerd”. Pseudonimisering is een maatregel waarmee ervoor wordt gezorgd dat persoonsgegevens niet kunnen worden gekoppeld aan personen zonder over extra gegevens te beschikken, die apart worden bewaard.

---

40 Groep gegevensbescherming artikel 29 (2017a).

Figuur 13: minimumeisen voor effectbeoordelingen



Bron: FRA, 2018

De “sleutel” die personen weer identificeerbaar maakt, moet apart en veilig worden bewaard<sup>41</sup>. In tegenstelling tot geanonimiseerde gegevens zijn gepseudonimiseerde gegevens nog steeds persoonsgegevens en moeten dus in overeenstemming zijn met de beginselen en regels inzake gegevensbescherming.

Gegevensbescherming door standaardinstellingen zorgt ervoor dat “alleen persoonsgegevens worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor elk specifiek doel van de verwerking”<sup>42</sup>. Dit heeft gevolgen voor:

- de hoeveelheid persoonsgegevens die worden verzameld en opgeslagen;
- de soorten verwerking die voor persoonsgegevens in aanmerking komen;
- de maximale bewaartermijn;
- het aantal personen dat toegangsbevoegdheid heeft tot deze persoonsgegevens.

41 FRA, EDPS en Raad van Europa (2018), blz. 83.

42 Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), artikel 25.

### Focus op verantwoordingsplicht

De primaire doelstelling van gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen is het ondersteunen van autoriteiten en functionarissen voor rechtshandhaving en grensbeheer door programma's voor algoritmische profilering te ontwikkelen die voldoen aan de vereisten op het gebied van de grondrechten, met name de beginselen van **rechtmatigheid**, **transparantie** en **veiligheid**.

Tegelijkertijd kunnen deze maatregelen laten zien hoe de autoriteiten voldoen aan de wettelijke **verantwoordingsplicht**. Autoriteiten die gegevens verwerken, worden van rechtswege geacht "passende technische en organisatorische maatregelen" te treffen om aan te tonen dat zij aan het EU-recht voldoen. Als iemand bijvoorbeeld een klacht indient, kunnen nationale rechterlijke instanties of gegevensbeschermingsinstanties de autoriteiten verzoeken om elk van de volgende punten aan te tonen:

- de legitimiteit, noodzakelijkheid en evenredigheid van de computerondersteunde profilering,
  - de rechtmatigheid van het doel,
  - de aan personen verstrekte informatie,
  - de integriteit en de beveiliging van de gegevens,
- de kwaliteitsmaatregelen en -controles die vóór en tijdens de profilering zijn uitgevoerd.

## 3.2. Grootschalige databanken ten behoeve van grensbeheer en veiligheid

De EU heeft verschillende grootschalige IT-systemen en -mechanismen ontwikkeld voor het verzamelen en verwerken van gegevens die kunnen worden gebruikt ten behoeve van grens- en migratiebeheer en, tot op zekere hoogte, rechtshandhaving. Zij dienen als illustratie van enkele gemeenschappelijke uitdagingen in verband met het gebruik van algoritmische profilering en van mogelijke waarborgen.

Tabel 6 bevat een korte beschrijving van deze IT-systemen en -mechanismen van de EU. De bijlage geeft een gedetailleerd overzicht van de bestaande en geplande grootschalige IT-systemen van de EU per maart 2018.

**Tabel 6: geselecteerde EU-instrumenten voor de verwerking van grote hoeveelheden gegevens voor grensbeheer en rechtshandhaving**

Databank	Acroniem	Belangrijkste doel
Schengeninformatiesysteem	<i>SIS II</i>	Het invoeren en verwerken van signaleringen van gezochte of vermiste personen met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het invoeren en verwerken van signaleringen van onderdanen van derde landen met het oog op weigering van toegang of verblijf, en het invoeren en verwerken van signaleringen van onderdanen van derde landen tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd.
Visuminformatiesysteem	<i>VIS</i>	De uitwisseling van gegevens over visumaanvragen tussen de Schengenlidstaten vergemakkelijken.
Europese dactyloscopie	<i>Eurodac</i>	Bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming en ondersteunen van de bestrijding van irreguliere immigratie en secundaire bewegingen.
Inreis-uitreissysteem	<i>EES</i>	De toegestane verblijfsduur van de onderdanen van derde landen berekenen en bewaken, en overschrijdingen van de toegestane verblijfsduur vaststellen.
Persoonsgegevens van passagiers (Passenger Name Record)	<i>PNR</i>	Het verzamelen, verwerken en uitwisselen van gegevens van vliegtuigpassagiers uit derde landen over vluchten uit derde landen ("vluchten naar of vanuit derde landen").* Strikt genomen uitsluitend gebruikt voor rechtshandavingsdoeleinden.
Op voorhand af te geven passagiersgegevens (Advance Passenger Information)	<i>API</i>	Het verzamelen en verwerken van passagiersgegevens van derde landen ("vluchten naar of vanuit derde landen") voor grensbeheer- en rechtshandavingsdoeleinden.
Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (European Travel Information and Authorisation System)	<i>Etias</i>	Beoordelen of een niet-visumplichtige onderdaan van een derde land een risico vormt uit het oogpunt van veiligheid, irreguliere migratie of volksgezondheid.

Europees Strafregisterinformatiesysteem voor onderdanen van derde landen (European Criminal Records Information System for Third Country Nationals)

*Ecris-TCN*

Informatie over eerdere veroordelingen van onderdanen van derde landen delen.

*Opmerking:* \* Daarnaast biedt artikel 2 van Richtlijn (EU) 2016/681 de lidstaten de mogelijkheid gegevens van vluchten binnen de EU te verwerken.

*Bron:* FRA, 2018.

De grootschalige IT-systemen van de EU worden in een aantal migratiegerelateerde processen gebruikt, waaronder: het risicobeoordelingsproces vóór aankomst, de asielpprocedure, de visumaanvraagprocedure, bij grenscontroles, bij de afgifte van een verblijfsvergunning, bij de aanhouding van migranten in een onregelmatige situatie, tijdens terugkeerprocedures en bij het uitvaardigen van inreisverboden. IT-systemen die door de EU zijn opgezet, waaronder de systemen die in eerste instantie zijn ingevoerd met het oog op asiel- en migratiebeheer, worden ook in toenemende mate gebruikt in het kader van de interne veiligheid, zoals bij politiecontroles en bij de bestrijding van ernstige misdrijven en terrorisme.

De meeste systemen onder EU-wetgeving zijn gericht op het identificeren van specifieke personen door alfanumerieke of biometrische gegevens (momenteel vingerafdrukken) te vergelijken met de informatie die al in het systeem is opgenomen. Op enkele opvallende uitzonderingen na (zie “Focus op algoritmische profilering in EU-instrumenten”) bevatten ze zelf geen algoritme waarmee iemand kan worden gekoppeld aan een profiel. Toch kunnen ze worden gebruikt om geanonimiseerde statistieken te genereren, onder meer over kenmerken die worden beschouwd als beschermde gronden, zoals geslacht of leeftijd (zie 1.2.1).

Zulke statistieken kunnen weer worden gebruikt voor het opstellen van risicoprofielen die worden toegepast in de toekomstige besluitvorming omtrent grensbeheer of ordehandhaving. Als onderdeel van de bredere regeling voor de interoperabiliteit van IT-systemen van de EU is het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA) verantwoordelijk voor het beheer van het centraal register voor rapportage en statistieken. Dit register kan gebruikmaken van gegevens uit bestaande EU-databanken (inreis-uitreissysteem, Etias, Schengeninformatiesysteem en

Visuuminformatiesysteem) voor het genereren van statistieken en analytische verslagen voor EU-organen en nationale instanties<sup>43</sup>.

### **Focus op algoritmische profilering in EU-instrumenten**

Sommige bestaande EU-instrumenten voorzien voor het genereren van risicoprofielen in het gebruik van statistieken die zijn ontleend aan hun gegevens. Naast de mogelijkheid van opsporing van specifieke “bekende” verdachten bevatten de instrumenten een functionaliteit voor algoritmische profilering waarmee “onbekende” personen worden geïdentificeerd die van belang kunnen zijn voor rechtshandhavings- en grensbeheerautoriteiten.

Het **Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (Etias)**<sup>44</sup>, dat in september 2018 is aangenomen maar bij de voltooiing van deze gids nog niet in werking is getreden, zal – voordat de reisvergunning wordt verleend – beoordelen of niet-visumplichtige onderdanen van derde landen een risico op irreguliere migratie of voor de veiligheid of volksgezondheid vormen. De door de reizigers tijdens de aanvraagprocedure verstrekte informatie wordt automatisch vergeleken met de relevante EU- en internationale databanken en specifieke risico-indicatoren (“screeningsregels”) die in het Etias-systeem zijn opgenomen. Een door Frontex ontwikkeld algoritme vergelijkt het individuele profiel van de reiziger (op basis van indicatoren zoals leeftijd, geslacht, nationaliteit, verblijfplaats, opleidingsniveau en beroepsgroep) met deze risico-indicatoren om te bepalen of de aanvraag moet worden verwezen naar een handmatige controle.

**Persoonsgegevens van passagiers (PNR)** worden door luchtvaartmaatschappijen verzameld uit de informatie die door passagiers is verstrekt in de boekingsystemen voor vluchten, zoals reisdata en

43 Europese Commissie (2017), [Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen EU-informatiesystemen \(grenzen en visa\) en tot wijziging van Beschikking 2004/512/EG van de Raad, Verordening \(EG\) nr. 767/2008, Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, Verordening \(EU\) 2016/399 en Verordening \(EU\) 2017/2226](#), COM (2017) 793 final, Straatsburg, 12 december 2017; Europese Commissie (2017), [Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen EU-informatiesystemen \(politie en justitiele samenwerking, asiel en migratie\)](#), COM (2017) 794 final, Brussel, 12 december 2017.

44 Europese Commissie (2018), [Verordening \(EU\) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem \(Etias\) en tot wijziging van de Verordeningen \(EU\) nr. 1077/2011, \(EU\) nr. 515/2014, \(EU\) 2016/399, \(EU\) 2016/1624 en \(EU\) 2017/2226](#), COM (2016) 731 final, Brussel, 16 november 2016, art. 33, lid 5.



reisschema, contactgegevens en betalingsgegevens, bagage-informatie en andere “algemene opmerkingen” zoals voedingsvoorkeuren. Er is geen centrale EU-databank die deze gegevens verzamelt, maar de PNR-richtlijn<sup>45</sup> van de EU verplicht luchtvaartmaatschappijen de gegevens door te geven aan de nationale passagiersinformatie-eenheid (PIE), die de informatie vervolgens analyseert met het oog op de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Naast de opsporing van grensoverschrijdend verkeer van bekende personen kunnen deze gegevens worden gebruikt om nog onbekende bedreigingen te identificeren door passagiersgegevens te verwerken overeenkomstig specifieke risico-indicatoren (“vooraf bepaalde criteria”). Deze criteria worden door de PIE vastgesteld en bijgewerkt op basis van nieuwe gegevens en patronen die in het systeem beschikbaar zijn.

### 3.2.1. De risico’s voor de grondrechten van gegevensverwerking in grootschalige databanken tot een minimum beperken

Uitgebreide gegevens over reizigers, zoals nationaliteit, geslacht en leeftijd, zullen voor profilering, ook algoritmische profilering, worden gebruikt op een schaal die voordien niet mogelijk was. Zelfs als deze gegevens zijn geanonimiseerd, is de verwerking ervan niet zonder risico. Bewuste of onbewuste vooroordelen bij de keuze van risico-indicatoren, het ontwikkelen van de algoritmen of de interpretatie van de resultaten kunnen tot operationele acties leiden die discriminatie van bepaalde categorieën personen tot gevolg kunnen hebben<sup>46</sup>.

In dit deel wordt gekeken naar een aantal van deze risico’s en naar enkele manieren om de risico’s tot een minimum te beperken. Dit deel bouwt voort op *Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing PNR data* [Twaalf overwegingen over de operationele grondrechten in verband met rechtshandhaving bij de verwerking van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens)] (zie de casestudy). Hoewel deze overwegingen zijn ontwikkeld in de specifieke context van de verwerking van PNR-gegevens, hebben sommige

45 Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit, PB L 119, art. 6, lid 4.

46 Zie voor meer informatie FRA (2017e) en FRA (2018a).

overwegingen ook een algemenere toepassing, bijvoorbeeld als waarborg ter beperking van de risico's die voortvloeien uit algoritmische profilering.

### **Casestudy**

#### **Operationele richtsnoeren van FRA voor het opzetten van nationale PNR-systemen**

In 2014 heeft de Europese Commissie FRA verzocht om, bij gebrek aan EU-wetgeving inzake PNR, praktische richtsnoeren te verschaffen met betrekking tot de verwerking van PNR-gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden voor de lidstaten die voornemens waren hun eigen nationale PNR-regeling op te zetten. De richtsnoeren waren gericht op het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 7 Handvest), de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 Handvest) en non-discriminatie (artikel 21 Handvest). Een aantal van de voorgestelde waarborgen werd later in de PNR-richtlijn van de EU opgenomen.

De twaalf overwegingen inzake grondrechten voor rechtshandhaving bij de verwerking van PNR-gegevens zijn:

- Gebruik PNR-gegevens uitsluitend ter bestrijding van terrorisme en zware, grensoverschrijdende criminaliteit.
- Beperk de toegang tot de PNR-databank tot een gespecialiseerde eenheid.
- Verzoek niet om directe toegang tot de databanken van luchtvaartmaatschappijen.
- Verwijder gevoelige PNR-gegevens.
- Stel strikte waarborgen voor veiligheid en traceerbaarheid vast om misbruik tegen te gaan.
- Verminder de kans op valse positieve resultaten.
- Wees transparant tegenover passagiers.
- Verschaf personen toegang tot hun PNR-gegevens en de mogelijkheid om deze te corrigeren.

- Maak het niet mogelijk om betrokkenen te identificeren of gegevens langer te bewaren dan nodig is.
- Draag uit PNR verkregen gegevens uitsluitend over aan bevoegde nationale overheidsinstanties.
- Draag uit PNR verkregen gegevens alleen onder strikte voorwaarden over aan derde landen.
- Voer een objectieve en transparante evaluatie van het PNR-systeem uit.

*Zie voor meer informatie FRA (2014c).*

### ***De verwerking van gegevens waaruit beschermde kenmerken blijken, moet noodzakelijk en passend zijn.***

De aard van algoritmische profilering betekent dat het gebruik van persoonlijke kenmerken die verband houden met beschermde gronden, een bijzonder hoog risico van discriminatie inhoudt<sup>47</sup>. In EU-verband verbiedt zowel de Etias- als de PNR-wetgeving dat risico-indicatoren worden gebaseerd op criteria die een hoog risico op discriminatie met zich meebrengen, zoals ras, etnische afkomst of religieuze overtuigingen. Maar ook zonder zulke gegevens kunnen andere soorten gegevens sterk correleren met deze kenmerken, en feitelijk als vervangende indicatoren fungeren voor die beschermde kenmerken. Zo kan bijvoorbeeld de PNR-categorie “algemene opmerkingen”, die mogelijk de voedingsvoorkeuren van reizigers bevat, informatie prijsgeven over bepaalde religieuze overtuigingen.

Ook een specifieke combinatie van door het algoritme gebruikte gegevens kan tot nadeel strekken van een bepaalde categorie personen. Zo kunnen personen bijvoorbeeld worden benadeeld vanwege hun etnische of sociale afkomst of het behoren tot een nationale minderheid, kenmerken die beschermd zijn krachtens artikel 21 van het Handvest. Indien bijvoorbeeld een risicoprofiel van het Etias met betrekking tot het risico van irreguliere migratie gebaseerd is op de combinatie van een bepaalde nationaliteit en een bepaalde beroepsgroep, kan dit leiden tot de aanpak van een etnische groep of nationaliteit die in een bepaald land gewoonlijk werkt in een bepaalde economische sector, zoals de bouw of de landbouw<sup>48</sup>.

47 Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (2018).

48 Zie ook FRA (2017a).

- De verwerking van gegevens waaruit door artikel 21 van het Handvest beschermde kenmerken blijken, moet worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk en passend is, en mag nooit tot discriminatie leiden. Voordat een verwerking plaatsvindt, moet de bevoegde autoriteit de gegevens beoordelen om eventuele beschermde kenmerken vast te stellen en alle gegevens te verwijderen waarvan de verwerking niet rechtmatig zou zijn. Als goede praktijk moet deze beoordeling worden aangevuld met het uitvoeren van een “matching- en verwijderingsprogramma” met een woordenlijst van “gevoelige termen” die regelmatig wordt bijgewerkt.

### *Profileringcriteria moeten specifiek en gericht zijn*

Een ander risico vloeit voort uit het gebruik van **brede profileringscriteria**. De bestaande EU-instrumenten bieden een ruime discretionaire bevoegdheid voor de ontwikkeling van algoritmen voor profilering. Om het risico van irreguliere migratie te beoordelen, voorziet het Etias in het gebruik van nationale en EU-statistieken over het percentage overschrijdingen van de toegestane verblijfsduur en weigeringen van toegang. Voor veiligheidsrisico's wordt echter alleen algemeen verwezen naar informatie met betrekking tot specifieke veiligheidsindicatoren en -dreigingen. De PNR-richtlijn bevat algemene aanwijzingen voor het ontwerp van de algoritmen, maar geeft niet aan welke criteria moeten worden gebruikt om personen te identificeren die mogelijk betrokken zijn bij terroristische misdrijven of zware criminaliteit, of hoeveel gewicht moet worden toegekend aan specifieke criteria.

Te ruime criteria leiden tot een groot aantal “valse positieve resultaten”, waardoor personen ten onrechte aan een bepaald risicoprofiel worden gekoppeld. Sommige van deze valse positieve resultaten kunnen ook een discriminerend karakter hebben. LGBT's bijvoorbeeld zouden bij een ruime definitie van het criterium “vroegere strafrechtelijke veroordeling” verplicht zijn strafbare feiten te melden in verband met bepaalde seksuele handelingen die door sommige niet-EU-landen strafbaar zijn gesteld.

- De beoordelingscriteria moeten vooraf bepaald, doelgericht, specifiek, passend en op feiten gebaseerd zijn. De beoordelingscriteria moeten worden getoetst aan de hand van geanonimiseerde steekproeven. En ze moeten regelmatig worden beoordeeld door een interne controleur om na te gaan of de criteria nog gerechtvaardigd zijn op grond van hun specifieke doelstellingen.

- Voordat met het oog op verdere maatregelen een signalering wordt afgegeven op basis van geautomatiseerde verwerking, moet de bevoegde autoriteit de gegevens samen met andere gegevens handmatig controleren om te bepalen of de persoon aan het risicoprofiel beantwoordt en om valse positieve resultaten te elimineren. De ontvangers van de gegevens moeten feedback geven over de getroffen maatregelen op basis van de signalering.

### *De verwerkte gegevens moeten juist en betrouwbaar zijn*

Onderzoek van FRA bevestigt dat bestaande grootschalige IT-systemen een aanzienlijke hoeveelheid onjuiste gegevens bevatten<sup>49</sup>. **Onjuiste of onbetrouwbare gegevens** kunnen allerlei negatieve effecten hebben in het kader van algoritmische profilering ten behoeve van grensbeheer of rechtshandhaving. Zo kunnen onjuiste gegevens negatieve gevolgen hebben voor personen, maar ook leiden tot onjuiste correlaties en een vertekend beeld, waardoor de effectiviteit van de werkzaamheden van politie en grensbeheer in het gedrang komt.

Dat is met name relevant in het geval van gegevens die zijn ingevoerd door burgers, zoals bij de PNR-gegevens en de Etias-aanvragen, die daardoor mogelijk foutgevoeliger zijn dan officiële bestanden. Ook screening van socialemedia-accounts, zoals door sommige systemen voor reisvergunningen buiten de EU wordt gehanteerd, brengt een groot risico met zich mee dat er onbetrouwbare gegevens in het profileringsproces worden geïntroduceerd. Bovendien bestaat het risico dat er gegevens worden verzameld die gevoelige, door het Handvest beschermde persoonlijke informatie bevatten, zoals politieke overtuiging of informatie over seksueel gedrag.

- Verstrek juiste informatie aan personen over de verzameling, opslag en verwerking van hun gegevens en over de toepasselijke gegevensbeschermingsbeginselen. Personen moeten worden gewezen op hun rechten, waaronder de verhaalmechanismen die hun ter beschikking staan.
- Bied mensen de mogelijkheid om hun gegevens te corrigeren wanneer deze onjuist zijn, en te worden geïnformeerd als de gegevens zijn gecorrigeerd of gewist.
- Bied administratieve en gerechtelijke beroepsmogelijkheden bij schendingen van rechten op het gebied van gegevensbescherming, ook als de toegang is geweigerd of als onjuiste gegevens niet zijn gecorrigeerd of gewist.

<sup>49</sup> Zie FRA (2018c), blz. 81-98.

## Conclusie

Profilering is een legitiem instrument dat door rechtshandhavers en grenswachters wordt gebruikt om criminele activiteiten te voorkomen, te onderzoeken en te vervolgen, en om irreguliere immigratie te bestrijden en op te sporen.

Om rechtmatig, eerlijk en doeltreffend te zijn, moet profilering binnen de grenzen van de wet worden toegepast. Bij profilering moeten met name de vereisten van gelijke behandeling en de bescherming van persoonsgegevens worden geëerbiedigd.

Hiervoor moet worden gezorgd door een combinatie van elementen. Profilering moet aan de volgende vereisten voldoen:

- er moet worden gewaarborgd dat alle personen gelijk, respectvol en met waardigheid worden behandeld;
- er moet worden uitgesloten dat profilering op basis van vooroordelen plaatsvindt;
- de profilering moet redelijk en objectief zijn en gebaseerd zijn op inlichtingen, en
- de persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen moeten op passende wijze worden beschermd.











Om ervoor te zorgen dat deze beginselen bekend zijn, worden begrepen en in de praktijk worden nageleefd, beschikken politiefunctionarissen en grenswachters over verschillende instrumenten:

- vóór het profileren moeten functionarissen richtsnoeren krijgen en opleiding volgen;
- tijdens het profileren moeten de details van de activiteit worden geregistreerd en opgeslagen;
- na de profilering moeten de praktijken van de functionarissen worden gemonitord en geëvalueerd om na te gaan waar ruimte voor verbetering is.

Het voorkomen van onrechtmatige profilering zorgt er niet alleen voor dat rechtshandhavers en grenswachters binnen de wet blijven, het waarborgt ook dat hun praktijken door het brede publiek worden begrepen en aanvaard. Het vergroten van het vertrouwen in de rechtshandhaving en het grensbeheer vergroot tevens de effectiviteit van de politie en het grensbeheer en draagt daarmee bij tot hogere veiligheids- en beveiligingsniveaus in de samenleving als geheel.

## Bijlage

Tabel 7: bestaande en geplande grootschalige IT-systemen in de EU

IT-systeem	Belangrijkste doel	Betrokkenen	Toepasselijkheid	Rechts-instrument/ voorstel	Biometrische identificatiemiddelen
<b>Europese dactyloscopie (Eurodac)</b>	Bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming <i>Ondersteunen van de bestrijding van irreguliere immigratie en secundaire bewegingen</i>	Personen die om internationale bescherming verzoeken of internationale bescherming genieten, <i>Migranten in een onregelmatige situatie</i>	28 EU-lidstaten + SGL	Verordening (EG) nr. 603/2013 (Eurodac-verordening) <i>COM (2016) 272 final (Eurodac-voorstel)</i>	 
<b>Visuminformatiesysteem (VIS)</b>	De uitwisseling van gegevens over visumaanvragen tussen de Schengenlidstaten vergemakkelijken	Visumaanvragers en gezins-herenigers	24 EU-lidstaten (niet CY, HR, IE, UK) <sup>1</sup> + SGL	Verordening (EG) nr. 767/2008 (VIS-verordening:)	
<b>Schengeninformatiesysteem (SIS II) - politie</b>	Bescherming van de veiligheid in de EU en de Schengenlidstaten	Vermiste of gezochte personen	26 EU-lidstaten (niet CY, IE) <sup>2</sup> + SGL	Besluit 2007/533/JBZ van de Raad (SIS II-besluit) <i>COM (2016) 883 final (SIS II-voorstel betreffende politie)</i>	   
<b>Schengeninformatiesysteem (SIS II) - grenzen</b>	Het invoeren en verwerken van signaleringen met het oog op de weigering van toegang tot of verblijf in de Schengenlidstaten	Migranten in een onregelmatige situatie	25 EU-lidstaten (niet CY, IE, UK) <sup>2</sup> + SGL	Verordening (EG) nr. 1987/2006 (SIS II-verordening:) <i>COM (2016) 882 final (SIS II-voorstel betreffende grenzen)</i>	  



<b>Schengen-informatie-systeem (SIS II) - terugkeer</b>	Signalerings invoeren en verwerken voor onderdanen van derde landen met betrekking tot wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd	Migranten in een onregelmatige situatie	25 EU-lidstaten (niet CY, IE, UK) <sup>2</sup> + SGL	COM (2016) 881 definitief (SIS II-voorstel betreffende terugkeer)	
<b>Inreis-uitreis-systeem (EES)</b>	De toegestane verblijfsduur van de onderdanen van derde landen berekenen en bewaken, en overschrijdingen van de toegestane verblijfsduur vaststellen	Reizigers die voor een kort verblijf komen	22 EU-lidstaten (niet BG, CY, HR, IE, RO, UK) <sup>3</sup> + SGL	Verordening (EG) 2017/2226 (EES-verordening)	
<b>European Travel Information and Authorisation System (Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie - Etias)</b>	Beoordelen of een niet-visumplichtige onderdaan van een derde land een risico vormt uit het oogpunt van veiligheid, irreguliere migratie of volksgezondheid	Niet-visumplichtige reizigers	26 EU-lidstaten (niet IE, UK) <sup>3</sup> + SGL	COM (2016) 731 final (Etias-voorstel)	Geen
<b>European Criminal Records Information System for Third Country Nationals (Europees Strafregisterinformatie-systeem voor onderdanen van derde landen - Ecris-TCN)</b>	Informatie delen over eerdere veroordelingen van onderdanen van derde landen	Onderdanen van derde landen met een strafblad	27 EU-lidstaten (niet DK) <sup>4</sup>	COM (2017) 344 final (Ecris-TCN-voorstel)	
<b>Interoperabiliteit – gemeenschappelijk identiteitsregister</b>	Vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen EES, VIS, Etias, Eurodac, SIS II en Ecris-TCN	Onderdanen van derde landen die vallen onder Eurodac, VIS, SIS II, EES, Etias en Ecris-TCN	28 EUMSS + SGL	COM (2017) 793 final (voorstel voor interoperabiliteit van grenzen en visa) COM (2017) 794 final (politiële en justitiële samenwerking, asiel en migratie)	

Opmerking: Geplande systemen en geplande wijzigingen binnen de systemen zijn *cursief* gedrukt of worden weergegeven met een **lichtblauwe achtergrond**.



Vingerafdrukken;



Handpalmafdrukken;



Gezichtsopname;



DNA-profiel.

*EU-lidstaten: EU-lidstaten; SGL: Met Schengen geassocieerde landen, dat wil zeggen IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.*

- <sup>1</sup> *Ierland en het Verenigd Koninkrijk nemen niet deel aan het VIS. Denemarken is niet door de verordening gebonden, maar heeft voor het VIS gekozen. Het VIS is nog niet van toepassing op Kroatië en Cyprus en is slechts gedeeltelijk van toepassing op Bulgarije en Roemenië, overeenkomstig Besluit (EU) 2017/1908 van de Raad van 12 oktober 2017.*
- <sup>2</sup> *Cyprus en Ierland zijn nog niet aangesloten op het SIS. Denemarken is niet door de verordening of het besluit van de Raad gebonden, maar heeft voor het SIS II gekozen, en moet na de goedkeuring van de SIS II-voorstellen beslissen of het hier opnieuw voor kiest. Het Verenigd Koninkrijk neemt wel deel aan het SIS, maar kan geen signaleringen met het oog op de weigering van toegang tot of verblijf in het Schengengebied gebruiken of inzien. Bulgarije, Roemenië en Kroatië kunnen in het Schengengebied geen signaleringen afgeven met het oog op de weigering van toegang tot of verblijf in het Schengengebied, aangezien zij nog geen deel van het Schengengebied uitmaken.*
- <sup>3</sup> *Denemarken kan besluiten aan het EES en het Etias deel te nemen.*
- <sup>4</sup> *Ecris-TCN is niet van toepassing op Denemarken. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland kunnen ervoor kiezen om mee te doen.*
- <sup>5</sup> *Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk zullen deelnemen, aangezien zij meedoen aan de interoperabele IT-systemen..*

Bron: FRA, op basis van bestaande en voorgestelde rechtsinstrumenten, 2018

## Referenties

Akhgar, B., Saathoff, G.B., Arabnia, H.R., Hill, R., Staniforth, A. en Bayerl, P.S. (2015), *Application of Big Data for National Security: A Practitioner's Guide to Emerging Technologies*, Butterworth-Heinemann, 2015.

American Civil Liberties Union (ACLU) (2016), *Eight Problems With Police "Threat Scores"*, 13 januari 2016.

België, Unia, *Jaarverslag 2016*, Brussel, september 2017.

België, Unia, *Rapport annuel Convention entre Unia et la police fédérale, Budget 2015*, Brussel, 2015.

Big Brother Watch, *Smile you're on body worn camera Part II – Police, The use of body worn cameras by UK police forces*, augustus 2017.

Body-Gendrot, S. (2016), *"Making sense of French urban disorders in 2005"*, *European Journal of Criminology*, Vol. 13, nr. 5, blz. 556-572.

Bovens e.a. (2014), "Public accountability" in: Bovens, M., Schillermans, T. en Goodlin, R.E. (eds.), *The Oxford handbook of public accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Brakel, R. van, (2016), "Pre-emptive big data surveillance and its (dis)empowering consequences: the case of predictive policing" in: van der Sloot, B., Broeders, D. en Schrijvers, E. (eds.), *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Exploring the boundaries of big data*, Amsterdam, Amsterdam University Press, blz. 117-141.

Brayne, S. (2014), "Surveillance and system avoidance: criminal justice contact and institutional attachment", *American Sociological Review*, Vol. 79, nr. 3, blz. 367-391.

Buolamwini, J., Gebu, T. (2018), *Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification*, MIT Media Lab en Microsoft Research, 2018.

Center on Privacy and Technology at Georgetown Law (2016), *The Perpetual Line-up, Unregulated Police Face Recognition in America*, 18 oktober 2016.

Centre d'analyse stratégique (2006), *Enquête sur les violences urbaines - Comprendre les émeutes de novembre 2005 : les exemples de Saint-Denis et d'Aulnay-Sous-Bois*, Parijs, La Documentation française, 2006.

Coudert, F, Butin, D. en Le Metayer, D. (2015), "Body-worn cameras for police accountability: opportunities and risks", *Computer Law and Security Review*, Vol. 31, blz. 749-762.

De Hert, P. en Lammerant, H. (2016), "Predictive profiling and its legal limits: effectiveness gone forever?" in: van der Sloot, B., Broeders, D. en Schrijvers, E. (eds.), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Exploring the boundaries of big data*, Amsterdam, Amsterdam University Press, blz. 145-173.

Défenseur des droits (2017), *Enquête sur l'accès aux droits. Volume 1 – relations police/population: le case des contrôles d'identité*, 2017.

Dinant, J.-M., Lazaro, C., Pouillet Y., Lefever, N. en Rouvroy, A. (2008), *Application of Convention 108 to the Profiling Mechanism - Some ideas for the future work of the consultative committee (T-PD)*, Doc. T-PD 01, blz. 3.

Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) (2012), *Gemeenschappelijk basisinhoud, basisopleiding van de grenswachters van de EU*, maart 2012.

Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) (2013), *Fundamental rights training for border guards, Trainers' Manual*, 2013.

Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) (2015), *Twelve seconds to decide. In search of excellence: Frontex and the principle of best practice*, 2015.

Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) (2017), *Handbook on risk profiles on Trafficking in Human Beings*, 2017.

Europees netwerk van juridische deskundigen in gendergelijkheid en non-discriminatie (2016), *Links between migration and discrimination - A legal analysis of the situation in EU Member States*, juli 2016.

Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (2016), *Perceptions of discrimination and islamophobia – Voices from members of Muslim communities in the European Union*, 2006.

Europese Commissie (2017a), *Hate crime training for law enforcement and criminal justice authorities: 10 key guiding principles*, februari 2017.

Europese Commissie (2017b), *Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities, Key guiding principles*, december 2017.

Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) (2007), *Algemene beleidsaanbeveling nr. 11 van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), getiteld "Combating racism and racial discrimination in policing"*, Straatsburg, 4 oktober 2007.

Europese Commissie, Subgroep methodologieën voor het registreren en verzamelen van gegevens over haatmisdrijven (2017), *Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities - Key guiding principles*, Brussel, december 2017.

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) (2015), *Tweede advies over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit, Advies 5/2015*, Brussel, 24 september 2015.

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) (2018), *Advies 4/2018 over de voorstellen voor twee verordeningen tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen grootschalige Europese informatiesystemen*, Brussel, 18 april 2018.

Farrar, T. (2018), *Self-awareness to being watched and socially-desirable behavior: A field experiment on the effect of body-worn cameras on police use-of-force*, Police Foundation, 2018.

FRA (Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten) (2013), *Op de grondrechten gebaseerde politieopleiding: een handboek voor politieopleiders*, Luxemburg, Publicatiebureau, december 2013.

FRA (2014a), *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union*, Luxemburg, Publicatiebureau, 2014.

FRA (2014b), *Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points*, Luxemburg, Publicatiebureau, 2014.

FRA (2014c), *Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record (PNR) data*, februari 2014.

FRA (2016), *Tweede enquête van de Europese Unie naar minderheden en discriminatie: Moslims — Geselecteerde resultaten*, Luxemburg: Publicatiebureau van de Europese Unie, september 2017.

FRA (2016), *Verslag over de grondrechten 2016*, Luxemburg, Publicatiebureau, 2016.

FRA (2017a), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the impact on fundamental rights of the proposed Regulation on the European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)*, FRA-advies, 2/2017 [ETIAS], juni 2017.

FRA (2017b), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey - Main results*, Luxemburg, Publicatiebureau, december 2017.

FRA (2017c), *Verslag over de grondrechten 2017*, Luxemburg: Publicatiebureau, mei 2017.

FRA (2017e), *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security* [Grondrechten en de interoperabiliteit van de EU-informatie-systemen: grenzen en veiligheid], Luxemburg, Publicatiebureau, mei 2017.

FRA (2018a), *Interoperability and fundamental rights implications — Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights*, FRA-advies, 1/2018 [Interoperabiliteit], april 2018.

FRA (2018b), *#BigData: Discrimination in data-supported decision making*, FRA Focus Paper, mei 2018.

FRA (2018c), *Under watchful eyes: biometrics, EU IT systems and fundamental rights*, Luxemburg, Publicatiebureau, februari 2018.

FRA (2018d), *Hate crime recording and data collection practice across the EU*, Luxemburg, Publicatiebureau, juni 2018.

FRA (2018e), *Fundamental Rights Report 2018*, Luxemburg, Publicatiebureau, juni 2018.

FRA, Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) en Raad van Europa (2018), *Handbook on European data protection law – Edition 2018*, Luxemburg, Publicatiebureau, mei 2018.

FRA en Raad van Europa (2018), *Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition*, Luxemburg, Publicatiebureau, februari 2018.

Frankrijk, ministerie van Binnenlandse Zaken (2018), *Rapport d'évaluation sur l'expérimentation de l'emploi des caméras mobiles par les agents de police municipale*, 7 juni 2018.

Gandy, O. (2010), "Engaging rational discrimination: exploring reasons for placing regulatory constraints on decision support systems", *J Ethics Inf Technol*, Vol. 12, nr. 1, blz. 29-42, 2010.

Groep gegevensbescherming artikel 29 (2014), *Advies 01/2014 over de toepassing van noodzakelijkheids- en evenredigheidsconcepten en gegevensbescherming binnen de rechtshandavingssector*, 536/14/EN, WP 211, Brussel, 27 februari 2014.

Groep gegevensbescherming artikel 29 (2017a), *Richt snoeren betreffende gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA) en om te bepalen of de verwerking "waarschijnlijk een hoog risico inhoudt" voor de toepassing van Verordening 2016/679*, WP 248 Rev.01, 4 oktober 2017.

Groep gegevensbescherming artikel 29 (2017b), *Advies over een aantal belangrijke kwesties van de politierichtlijn (EU) 2016/680*, 7 december 2017.

Groep gegevensbescherming artikel 29 (2018a), *Richt snoeren over geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van verordening 2016/679*, WP 251 Rev.01, 6 februari 2018.

Groep gegevensbescherming artikel 29 (2018b), *Advies over voorstellen van de Commissie tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit*, WP 266, Brussel, 23 april 2018.

Gross, S. R. (2002), "*Racial Profiling under Attack*", D. Livingston, medeauteur. *Colum. L. Rev.* 102, nr. 5, blz. 1413-38.

Harcourt, B. (2004), "Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally", *University of Chicago Law Review*, Vol. 71, 2004.

Harris, D. (2002), "[Flying While Arab: Lessons from the Racial Profiling Controversy](#)", *Civil Rights Journal*, Vol. 6, nr., winter 2002.

Harris, D. (2003), *Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work*, The New Press, 2003.

Het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten (OHCHR) (2014), [Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders](#), 23 juli 2014.

Hildebrandt, M. en de Vries, K. (2013), *Privacy, due process and the computational turn: the philosophy of law meets the philosophy of technology*, New York, Routledge, 2013.

Hildebrandt, M. en Gutwirth, S. (eds.) (2008), *Profiling the European Citizen. Cross-Disciplinary Perspectives*, Berlijn, Springer, 2008.

Hörnqvist, M. (2016), "[Riots in the welfare state: The contours of a modern-day moral economy](#)", *European Journal of Criminology*, Vol. 13, nr. 5, blz. 573-589.

Hunt, P., Saunders, J. en Hollywood, J. S. (2014), *Evaluation of the Shreveport predictive policing experiment*, RAND Corporation, 2014.

Jobard, F. (2008), "The 2005 French urban unrests: data-based interpretations", *Sociology Compass*, Vol. 2, nr. 4, blz. 1287-1302.

Kádár, A., Körner, J., Moldova, Z., and Tóth, B. (2008), [Control\(led\) Group, Final Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search \(STEPSS\) Project](#), Boedapest, blz. 23.

Keskinen, S. e.a. (2018), [The Stopped – Ethnic Profiling in Finland](#), Swedish School of Social Science, Universiteit van Helsinki, Helsinki, 3 april 2018.

Korff, D. (2015), *Passenger Name Records, data mining & data protection: the need for strong safeguards*, T-PD(2015)11, Straatsburg, 15 juni 2015.



Miller, J., en Alexandrou, B. (2016), *College of police stop and search training experiment: Impact evaluation*, College of Policing Limited, 2016.

Mittelstadt, B.D., Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S. en Floridi, L. (2016), "[The ethics of algorithms: Mapping the debate](#)", *Big Data & Society*, 1 december 2016.

Mohler, G.O., Short, M.B., Malinowski, S., Johnson, M., Tita, G.E., Bertozzi, A.L., Brantingham, P.J., *Randomized Controlled Field Trials of Predictive Policing*, 15 januari 2016.

Nisbet, R., Elder, J. en Miner, G. (2009), *Handbook of Statistical Analysis & Data Mining Applications*, Sydney (Canada), Elsevier, 2009.

Open Society Justice Initiative (2018a), *Regulating Police Stop and Search: An Evaluation of the Reasonable Grounds Panel*, december 2018.

Open Society Justice Initiative (2018b), *The Recording of Police controles: Methods and Issues*, december 2018.

Oswald, M., Grace, J., Urwin, S. en Barnes, G., "[Algorithmic Risk Assessment Policing Models: Lessons from the Durham HART Model and 'Experimental' Proportionality](#)", *Information & Communications Technology Law*, 31 augustus 2017.

Raad van de Europese Unie (2009), [Geactualiseerde EU-Schengencatalogus inzake controle van de buitengrenzen, terugkeer en overname](#), 19 maart 2009.

Raad van Europa, Comité van Ministers (2001), *Aanbeveling Rec(2001)10 van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende de European Code of Police Ethics, aangenomen door het Comité van Ministers*, 19 september 2001.

Schauer, F. (2003), *Profiles Probabilities and Stereotypes*, Cambridge (MA), The Belknap Press of Harvard University Press, 2003.

Scheinin, M. (2007), speciale rapporteur van de Verenigde Naties voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten bij de bestrijding van terrorisme, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism*, VN-document A/HRC/4/26, 29 januari 2007.

The Guardian (2015), *Northamptonshire police ban stop and search by officers who abuse powers*, 18 augustus 2015.

Tóth, B.M. en Kádár, A. (2011), "Ethnic profiling in ID checks by the Hungarian police", *Policing and Society*, Vol. 21, nr. 4, blz. 383-394.

Verenigd Koninkrijk, Camden and London Prepared (2006), *Major Incident Procedures, What businesses and the voluntary sector need to know*, april 2006.

Verenigd Koninkrijk, College of Policing (2016), *Stop and Search*, Authorised Professional Practice (APP), 29 september 2016.

Verenigd Koninkrijk, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) (2013), *Stop and Search Powers: Are the police using them effectively and fairly?*, 2013.

Verenigd Koninkrijk, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) (2016), *PEEL: Police legitimacy 2015 An inspection of West Midlands Police*, februari 2016.

Verenigd Koninkrijk, Home Office (1999), *The Stephen Lawrence Inquiry. Report of An Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*, februari 1999.

Verenigd Koninkrijk, Home Office (2014a), *CODE A: Revised code of practice for the exercise by: police officers of statutory powers of stop and search; police officers and police staff of requirements to record public encounters*, Norwich, The Stationery Office (TSO), 2014.

Verenigd Koninkrijk, Home Office (2014b), *Best use of stop and search scheme*, 2014.

Verenigd Koninkrijk, House of Commons Home Affairs Committee (2009), *The Macpherson Report – Ten Years On*, Twaalfde verslag van vergaderperiode 2008-09, 22 juli 2009.

Verenigd Koninkrijk, House of Lords (2006), *Opinions of the Lords of appeal for judgment in the cause R (on the application of Gillan (FC) and another (FC)) (Appellants) v. Commissioner of Police for the Metropolis and another (Respondents)*, [2006] UKHL 12, 8 maart 2006.

Verenigd Koninkrijk, London School of Economics (2011), *Reading the Riots*, december 2011.

Verenigd Koninkrijk, National Policing Improvement Agency (NPIA) (2012), *Stop and search, the use of intelligence and geographic targeting, Findings from case study research*, 2012.

Verenigd Koninkrijk, Northamptonshire Police (2018), *Get Involved – Reasonable Grounds Panel, Get Involved – Reasonable Grounds Panel*, geraadpleegd april 2018.

Verenigd Koninkrijk, Staffordshire PCC Matthew Ellis, Ethiek, Transparantie and Audit Panel (2015), *An Independent Report into Stop & Search Encounters by Staffordshire Police*, januari 2015.

Verenigd Koninkrijk, Stop Watch (2011), *“Carry on Recording” Why police stops should still be recorded*, mei 2011.

Verenigd Koninkrijk, West Midlands Police (2012), *Stop and Search Policy*, november 2012.

Verenigd Koninkrijk, West Midlands Police (2016), *Stop and Search Recommendations*, juli 2015 (laatst gewijzigd in juni 2016).

Verenigd Koninkrijk, West Midlands Police (2017a), *Stop & Search in the West Midlands: Presentation to Den Hague City Council*, april 2017.

Verenigd Koninkrijk, West Midlands Police (2017b), *New “app” set to speed up Stop & Search process*, augustus 2017.

Verenigd Koninkrijk, West Midlands Police (2018), *Stop and Search Scrutiny Panels*, geraadpleegd april 2018.

Verenigd Koninkrijk, West Midlands Police and Crime Commissioner (2014), *Stop and Search Action Plan – Outcome of consultation*, januari 2014.

Verenigd Koninkrijk, Equality and Human Rights Commission (2009), *Police and racism: what has been achieved 10 years after the Stephen Lawrence Inquiry report?*, 2009.

Verenigde Naties (VN) (2007), *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism*, A/HRC/4/26, 29 januari 2007.

VS, GAO (General Accounting Office) (2000), *U.S. Customs Office: better targeting of airline passengers for personal searches could produce better results*, GAO/GGD-00-38, maart 2000.

Wrench, J. (2007), *Diversity management and discrimination: immigrants and ethnic minorities in the EU*, Aldershot, Ashgate, 2007.

Zarsky, T.Z. (2011), "Governmental Data Mining and its Alternatives", *Penn State Law Review*, vol. 11, nr. 2, blz. 285-330.

## EU-wetgeving

### Grondrechten

[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie](#), PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391.

[Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten](#), PB C 303 van 14.12.2007, blz. 17.

### Non-discriminatie

[Richtlijn 2000/43/EG van de Raad](#) van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling.

[Richtlijn 2000/78/EG van de Raad](#) van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

### Gegevensbescherming

[Verordening \(EU\) 2016/679](#) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene verordening gegevensbescherming) (Voor de EER relevante tekst).

[Richtlijn \(EU\) 2016/680](#) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit van de Raad 2008/977/JBZ.

## Grensbeheer

[Besluit 2007/533/JBZ van de Raad](#) van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), PB L 205 van 7.8.2007, blz. 63 (*SIS II*).

[Richtlijn \(EU\) 2016/681](#) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit, PB L 119 van 4.5.2016, blz. 132.

[Verordening \(EG\) nr. 1987/2006](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), PB L 381 van 28.12.2006, blz. 4.

[Verordening \(EG\) nr. 767/2008](#) van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf, PB L 218 van 13.8.2008, blz. 60 (*VIS-verordening*).

[Verordening \(EU\) nr. 603/2013](#) van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van

grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (herschikking), PB L 180 van 29.6.2013, blz. 1.

[Verordening \(EU\) 2016/1624](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht, tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad en Besluit 2005/267/EG van de Raad, PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1.

[Verordening \(EU\) nr. 1052/2013](#) van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot instelling van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur), PB L 295 van 6.11.2013.

[Verordening \(EU\) 2016/399](#) van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore).

## Jurisprudentie

Frankrijk, Hof van Cassatie, [Décision 1245](#), 9 november 2016.

Verenigd Koninkrijk, Hogerhuis, *R (on the application of Gillan e.a.) v. Commissioner of Police for the Metropolis e.a.*, [2006] UKHL 12, 8 maart 2006.

HvJ-EU, zaak C-524/06, [Heinz Huber tegen Bondsrepubliek Duitsland](#), 16 december 2008.

EHRM, [B.S. tegen Spanje](#), nr. 47159/08, 24 juli 2012.

EHRM, [S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk](#), nrs. 30562/04 en 30566/04, 4 december 2008.

EHRM, [Gillan en Quinton tegen het Verenigd Koninkrijk](#), nr. 4158/05 2010, 12 januari 2010.

UNHRC, [Rosalind Williams Lecraft tegen Spanje](#), Comm. nr. 1493/2006, 30 juli 2009.

## **Hoe neemt u contact op met de EU?**

### **Kom langs**

Er zijn honderden Europe Direct-informatiecentra overal in de Europese Unie.

U vindt het adres van het dichtstbijzijnde informatiecentrum op:

[https://europa.eu/european-union/contact\\_nl](https://europa.eu/european-union/contact_nl)

### **Bel of mail**

Europe Direct is een dienst die uw vragen over de Europese Unie beantwoordt. U kunt met deze dienst contact opnemen door:

- te bellen naar het gratis nummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (bepaalde telecomaandieners kunnen wel kosten in rekening brengen),
- te bellen naar het gewone nummer: +32 22999696, of
- een e-mail te sturen via: [https://europa.eu/european-union/contact\\_nl](https://europa.eu/european-union/contact_nl)

## **Waar vindt u informatie over de EU?**

### **Online**

Informatie over de Europese Unie in alle officiële talen van de EU

is beschikbaar op de Europa-website op: [https://europa.eu/european-union/index\\_nl](https://europa.eu/european-union/index_nl)

### **EU-publicaties**

U kunt publicaties van de EU downloaden of bestellen op:

<https://publications.europa.eu/nl/publications> (sommige zijn gratis, andere niet). Als u meerdere exemplaren van gratis publicaties wenst, neem dan contact op met Europe Direct of uw plaatselijke informatiecentrum (zie [https://europa.eu/european-union/contact\\_nl](https://europa.eu/european-union/contact_nl)).

### **EU-wetgeving en aanverwante documenten**

Toegang tot juridische informatie van de EU, waaronder alle EU-wetgeving sinds 1952 in alle officiële talen, krijgt u op EUR-Lex op: <http://eur-lex.europa.eu>

### **Open data van de EU**

Het opendataportaal van de EU (<http://data.europa.eu/euodp/nl>) biedt toegang tot datasets uit de EU. Deze gegevens kunnen gratis worden gedownload en hergebruikt, zowel voor commerciële als voor niet-commerciële doeleinden.

Technologische ontwikkelingen hebben geleid tot een toenemend gebruik van profilering in uiteenlopende contexten. Het gebruik van profileringsinstrumenten ter ondersteuning van de werkzaamheden van rechtshandhavers en ambtenaren belast met grensbeheer heeft de afgelopen jaren meer aandacht gekregen van de EU-lidstaten. Profilering wordt op legitieme wijze gebruikt om strafbare feiten te voorkomen, te onderzoeken en te vervolgen, en om irreguliere immigratie te voorkomen en op te sporen. Onrechtmatige profilering kan echter het vertrouwen in de autoriteiten ondermijnen en bijdragen tot het stigmatiseren van bepaalde groepen.

In deze gids wordt uitgelegd wat profilering is, welke wettelijke kaders van toepassing zijn en waarom een rechtmatige toepassing van profilering niet alleen nodig is om aan de grondrechten te voldoen, maar ook van cruciaal belang is voor een doeltreffende ordehandhaving en grensbeheer. De gids bevat ook praktische richtsnoeren voor het voorkomen van onrechtmatige profilering bij politie- en grensbeheeroperaties.



---

**FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN**

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wenen – Oostenrijk

Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

[facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)

[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)

[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Publicatiebureau