



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Etnisch profileren en het verbod van discriminatie: de zaak WA Baile tegen Zwitserland

Groothuis, M.M.; Loof, J.P.; Lawson, R.

Citation

Groothuis, M. M. (2024). Etnisch profileren en het verbod van discriminatie: de zaak WA Baile tegen Zwitserland. In J. P. Loof & R. Lawson (Eds.), *Diverse mensen en gelijke rechten anno 2024: Essays ter gelegenheid van het emeritaat van prof. Titia Loenen als hoogleraar Mensenrechten en diversiteit* (pp. 67-71). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4194916>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4194916>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

14 | Etnisch profileren en het verbod van discriminatie

De zaak *WA Baile tegen Zwitserland*

Marga Groothuis

1 INLEIDING

De recente uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM of het Hof) *Wa Baile/Zwitserland* betreft een zaak over etnisch profileren op grond van huidskleur.¹ Centraal in deze uitspraak staat het verbod van discriminatie, een van de expertisegebieden van Titia Loenen. In mijn bijdrage belicht ik de hoofdlijnen van deze EHRM-uitspraak en de betekenis voor de Nederlandse rechtspraak.

2 FEITEN EN RECHTSGANG

Mohamed Shee Wa Baile is een in Bern woonachtige Zwitser. Op 5 februari 2015 werd hij, op weg naar zijn werk aan de *École Polytechnique*, in het station van Zürich door drie agenten van de gemeentelijke politie staande gehouden voor een identiteitscontrole. Toen Wa Baile weigerde mee te werken, namen de politieagenten hem apart en vroegen hem zijn handen omhoog te houden en wijdbeens te gaan staan. Bij het doorzoeken van zijn kleding en rugzak werd zijn identiteitsbewijs gevonden. Daarop kreeg Wa Baile toestemming om verder te gaan.

In 2015 en 2016 werd Wa Baile strafrechtelijk vervolgd voor het negeren van een politiebevel. Op 7 november 2016 werd hij door de rechtbank van Zürich veroordeeld tot een geldboete van 100 Zwitserse Frank. Hoger beroep van Wa Baile tegen dit vonnis werd op 25 augustus 2017 door het kantonaal gerecht van Zürich verworpen. Op 7 maart 2018 werd zijn beroep in cassatie tegen dit arrest bij het *Tribunal fédéral* afgewezen.

In de periode 2016-2019 diende Wa Baile tevergeefs klachten in bij de gemeentepolitie Zürich, de gemeenteraad en de gouverneur van het districts-

1 EHRM 20 februari 2024, appl.nos. 43868/18 en 25883/21, ECLI:CE:ECHR:2024:0220JUD004386818.

kantoor Zürich waarbij hij verzocht de identiteitscontrole onrechtmatig te verklaren. Vervolgens stelde Wa Baile beroep in bij de rechtbank van Zürich. Op 1 oktober 2020 vernietigde de rechtbank de besluiten van de lagere instanties, oordeelde dat de identiteitscontrole onrechtmatig was en overwoog dat de vraag of in casu sprake was van discriminatie op grond van huidskleur open kon blijven. Tegen dit vonnis tekende Wa Baile in december 2020 hoger beroep aan bij het *Tribunal fédéral*. Dit verklaarde hem op 23 december 2020 niet-ontvankelijk.

Wa Baile diende twee verzoekschriften in bij het EHRM. Hij betoogde, met een beroep op artikel 14 juncto artikel 8 EVRM, dat hij was gediscrimineerd op grond van huidskleur bij de identiteitscontrole en door de boete die aan hem werd opgelegd wegens zijn weigering om deze identiteitscontrole te ondergaan. Met een beroep op artikel 13 EVRM betoogde hij dat hij geen daadwerkelijk rechtsmiddel had gehad. *Amnesty International*, *Open Society Justice Initiative* en de *Défenseure française des droits* intervenieerden als derde partijen in de schriftelijke procedure.

3 RECHTSOVERWEGINGEN VAN HET HOF – ENKELE KERNPUNTEN

In zijn uitspraak overweegt het Hof dat noch de administratieve kamers noch de strafkamers van de gerechten de klacht over discriminatie effectief hebben onderzocht en, meer specifiek, dat zij hebben nagelaten te onderzoeken of discriminatoire motieven een rol hebben gespeeld bij de identiteitscontrole waaraan klager is onderworpen. Gelet hierop oordeelt het Hof dat het procedurele aspect van artikel 14 gelezen in samenhang met artikel 8 EVRM is geschonden.

Ook overweegt het Hof dat er, in de bijzondere omstandigheden van deze zaak, een vermoeden was dat sprake is geweest van een discriminatoire behandeling, een vermoeden dat door de Zwitserse regering niet is weerlegd. Het Hof concludeert dat het materiële aspect van artikel 14 gelezen in samenhang met artikel 8 EVRM is geschonden.

Ten slotte stelt het Hof vast dat er voor klager geen daadwerkelijk rechtsmiddel beschikbaar was met betrekking tot zijn klacht dat hij was onderworpen aan een discriminatoire behandeling tijdens de identiteitscontrole. Gelet hierop oordeelt het Hof dat artikel 13 EVRM (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) met betrekking tot de klacht op grond van artikel 14, gelezen in samenhang met artikel 8 EVRM, is geschonden.

4 ANALYSE

Voor grondige analyses van deze uitspraak verwijs ik naar Karin de Vries, 'The ECtHR Advances the Battle against Racial Profiling in *Wa Baile c. Suisse*',

Verfassungsblog 6 maart 2024² en naar Nozizwe Dube, 'Wa Baile v Switzerland: An Implicit Acknowledgment of Racial Profiling as Structural Discrimination', *Strasbourg Observers* 26 maart 2024.³ Volgens deze auteurs vallen in deze uitspraak twee elementen op ten opzichte van eerdere jurisprudentie van het Hof inzake etnisch profileren, o.m. *Basu/Duitsland*⁴ (EHRM 18 oktober 2022, appl. no. 215/19) en *Muhammad/Spanje*⁵ (EHRM 18 oktober 2022, appl. no. 34085/17).

Het eerste element betreft de erkenning door het Hof van etnisch profileren op systeem-niveau. Het Hof merkt op dat de *United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination* in de *Concluding Observations* van zijn rapport over Zwitserland d.d. 27 december 2021 heeft overwogen dat de door Zwitserse politieagenten ontvangen training onvoldoende was om op een effectieve manier racisme of raciale profilering te voorkomen.⁶ Het Hof voegt toe dat de *European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)* van de Raad van Europa in een rapport over Zwitserland d.d. 10 december 2019 heeft aanbevolen meer training aan de politie te geven over raciale profilering en over het gebruik van de 'redelijk vermoeden-standaard'.⁷ De ECRI heeft ook sterk aanbevolen een orgaan op te richten, onafhankelijk van de politie en het openbaar ministerie, belast met onderzoek van claims van rassendiscriminatie en raciaal gemotiveerd wangedrag door de politie. Gelet op het voorgaande oordeelt het Hof dat het ontbreken van een voldoende wettelijk- en beleidskader heeft kunnen leiden tot discriminatoire identiteitscontroles.

Het tweede element betreft de rechtsoverwegingen over de bewijslastverdeling. In dit verband overweegt het Hof dat, als een klager heeft aangetoond dat sprake is van ongelijke behandeling (*une différence de traitement*), het aan de overheid is aan te tonen dat deze ongelijke behandeling gerechtvaardigd was. Het Hof wijst er ook op dat verscheidene internationale mensenrechtenorganisaties hebben gerapporteerd over gevallen van raciale profilering door de Zwitserse politie, hetgeen is bevestigd door de observaties die zijn aangeleverd door de derde partijen die hebben geïntervenieerd in de procedure, in het bijzonder *Amnesty International*. Samen ondersteunen deze rapporten het weerlegbare vermoeden dat de klager in casu is onderworpen aan een discriminatoire behandeling. Gelet hierop oordeelt het Hof dat er, in deze

2 Zie: <https://verfassungsblog.de/profiling-in-wa-baile/>, laatst geraadpleegd op 15 mei 2024.

3 Zie: <https://strasbourgobservers.com/2024/03/26/wa-baile-v-switzerland-an-implicit-acknowledgment-of-racial-profiling-as-structural-discrimination/>, laatst geraadpleegd op 15 mei 2024.

4 EHRM 18 oktober 2022, appl. no. 215/19, ECLI:CE:ECHR:2022:1018JUD000021519.

5 EHRM 18 oktober 2022, appl. no. 34085/17, ECLI:CE:ECHR:2022:1018JUD003408517.

6 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined tenth to twelfth periodic reports of Switzerland, UN Doc. CERD/C/CHE/CO/10-12, 27 December 2021, para. 20.

7 *ECRI Report on Switzerland* (sixth monitoring cycle), adopted on 10 December 2019, Strasbourg: Council of Europe, March 2020.

bijzondere omstandigheden, een vermoeden was dat sprake is geweest van een discriminatoire behandeling, een vermoeden dat door de Zwitserse regering niet is weerlegd.

Ook in Nederland is de praktijk van etnisch profileren actueel. Recente jurisprudentie,⁸ literatuur⁹ en onderzoeksrapporten¹⁰ getuigen daarvan. Een punt licht ik uit. Binnen de Nederlandse politie zijn de afgelopen jaren diverse beleidsdocumenten, programma's en interventies ontwikkeld en ingevoerd teneinde etnisch profileren tegen te gaan.¹¹ Voorbeelden van interventies zijn trainingen van politiemedewerkers gericht op het versterken van het vakmanschap bij het uitvoeren van proactieve controles, de inzet van ambassadeurs in basisteams en een *pilot*¹² met een *Virtual Reality* (VR) training voor politiemedewerkers tegen etnisch profileren. Volgens Van Meeteren e.a. is het van belang dat er, gelet op de weinige onderzoeken in de Nederlandse context, meer wordt geïnvesteerd in het onderzoeken van effectieve manieren om etnisch profileren in de Nederlandse context tegen te gaan.¹³

-
- 8 Gerechtshof Den Haag 14 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2023:173, JV 2023/91 m.nt. K.M. de Vries & V. Djwalapersad; Nationale ombudsman 16 februari 2024, 2024/021, m.nt. A.B. Terlouw AB 2024/13; Hoge Raad 1 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2454, NJ 2017/84 m.nt. B.F. Keulen; *Jwr* 2016/75 m.nt. J.W. van der Hulst; *SR-Updates.nl* 2016-0400 m.nt. T. Blom.
 - 9 T. Abdul-Aliyeva & G. van Eijk, 'Discriminerende risicoprofielen', *NJB* 2023/265, afl. 4, p. 290-296; K. de Vries & Th. Spijkerboer, 'Ik zie ik zie wat ik niet zie: Etnisch profileren en structurele rassendiscriminatie in het migratierecht', *NJB* 2022/459, afl. 8, p. 459-555; P. Rodriguez, 'Annotatie lang', *Crimmigration & Recht*, 2021 afl. 2, p. 180-184; C. Gru'tters & A. Terlouw, 'Hoe wit is een Nederlander?', *A&MR* 2021, afl. 9, p. 473-378; G. Spong, 'Rassendiscriminatie bij verkeerscontroles met zegen van de Hoge Raad', position paper t.b.v. rondetafelgeprek Commissie Binnenlandse Zaken Tweede Kamer 24 november 2021, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D44329> en A. Terlouw, 'Gebruik van etniciteit in risicoprofielen Marechaussee is discriminatie', *NJB* 2020/764, afl. 12, p. 832-836.
 - 10 M. van Meeteren, M. van der Woude, P. Mutsaers, I. De Vries I, N. Hageman, J. van der Leun & A. Terlouw, *Etnisch profileren door de politie; een systematische literatuurstudie toegespitst op de Nederlandse context: Eindrapportage*, WODC Rapport nr. 3239. Den Haag: WODC 2023; *Etnisch profileren is een overheidsbreed probleem*, Amsterdam: Amnesty International 2024 en Nationale ombudsman, *Verkleurde beelden, hoe moet de overheid omgaan met klachten over etnisch profileren*, rapport 2021/030.
 - 11 Nationale ombudsman 2021/030, p. 33; *Kamerstukken II* 2022/23, 29 628, nr. 1174 en bijlage 'Eerste halfjaarbericht politie 2023'.
 - 12 P.W. de Vries, E. Mulder & J.L. van Gelder, *Evaluatie van een 360°-VR training tegen etnisch profileren*, Universiteit Twente, 2021. Vgl. ook W. Landman & H. Sollie, *Tegengaan van etnisch profileren. Een internationale literatuurstudie naar effecten van interventies*, Politiewetenschap 91A, 2018.
 - 13 Van Meeteren e.a, *supra* noot 7, p. 110.

5 AFSLUITING

Naar mijn opvatting geeft het Hof in *Wa Baile/Zwitserland* op twee punten verdieping en verduidelijking ten opzichte van zijn eerdere jurisprudentie inzake etnisch profileren en het discriminatieverbod. Het eerste punt betreft de erkenning door het Hof van etnisch profileren op systeemniveau. Het tweede punt betreft de bewijslastverdeling bij geschillen inzake etnisch profileren tussen overheid en burger. Recente onderzoeksrapporten over de Nederlandse praktijk, onder meer over de effectiviteit van het trainen van politie-medewerkers en andere interventies, laten zien dat er nog een lange weg te gaan is om etnisch profileren effectief tegen te gaan.