

## Commissie Meijers

Permanente commissie van deskundigen  
in het internationaal vreemdelingen-,  
vluchtelingen- en strafrecht

### Secretariaat

postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland  
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28  
telefax 31 (30) 296 00 50  
e-mail cie.meijers@forum.nl

**Aan** Commissie voor Justitie  
Van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

**Kenmerk** CM0903  
**Betreft** Registratie van etniciteit *Kamerstukken II* 2008/09, 31 855, nrs. 1-4  
**Datum** 20 april 2009

Geachte leden van de vaste Kamercommissie,

In verband met de behandeling van het wetsvoorstel Verwijsindex risico's jeugdigen (verder te noemen VIR) vraagt de Commissie Meijers uw aandacht voor het feit dat de regering overweegt in deze wetgeving het registeren van de etniciteit van probleemjongeren mogelijk te maken (*Kamerstukken II*, 2008/09, 31 855, nrs. 1-4).

Het wetsontwerp VIR is bedoeld voor probleemjongeren, waarbij ook registratie van etniciteit wordt overwogen. De Raad van State heeft in zijn commentaar (31 855, nr. 3, p. 12-13) op dit wetsvoorstel kritiek op de registratie van etniciteit vanwege de zeer strikte regels die hiervoor gelden op grond van Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) en het internationale verbod van rassendiscriminatie (art. 14 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, EVRM). Deze kritiek was aanleiding voor het kabinet om het vraagstuk over herkomstgegevens apart te agenderen omdat dit 'een principiële discussie betreft, verbonden met de Grondwet en internationale verdragen, die vraagt om betrokkenheid van meerdere bewindspersonen en om een zorgvuldige afweging binnen het kabinet' (31 855, nr. 3, p. 13).

In het wetsvoorstel VIR wordt in de toelichting opgemerkt dat 'rekening wordt gehouden met het besluit dat in de ministerraad van 19 december 2008 is genomen om de meldcriteria die voor de verwijsindex Antillianen (VIA) werden gehanteerd, expliciet mee te nemen in het traject waarin het kader voor melden van de verwijsindex wordt geconcretiseerd tot meldcriteria per beroepsgroep' (31 855, nr. 3, p. 36). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de registratie van etniciteit uit de inmiddels ingetrokken VIA naar het oordeel van de Commissie Meijers in strijd is met de internationale normen tegen onderscheid naar ras vanwege de omstandigheid dat alleen Antilliaanse jongeren in het VIA geregistreerd zouden worden (zie Brouwer en Houtzager, *Nederlands Juristenblad* 2009, p. 302-308). De Afdeling rechtspraak van de Raad van State achtte in haar uitspraak van 3 september 2007 deze registratie evenwel toelaatbaar (LJN BE9698). Die uitspraak heeft de nodige kritiek opgeroepen en moet gezien worden in het licht van het nadien uitgebrachte kritische advies van de Raad van State over het wetsvoorstel VIR.

Vooruitlopend op de gedachteswisseling wijst de Commissie Meijers op een aantal relevante overwegingen die pleiten tegen het invoeren van registratie van etniciteit.

Allereerst is er op grond van de Europese Richtlijn 95/46/EG inzake dataprotectie en de uitwerking daarvan in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) slechts zeer beperkt ruimte voor registratie van etniciteit. Op grond van art. 16 Wbp is registratie van etniciteit immers niet toegestaan, tenzij die valt onder een van de twee uitzonderingen van art. 18 (identificatie en voorkeursbeleid). Deze uitzonderingen zijn beide niet van toepassing op de VIR. Op grond van de algemene uitzonderingsbepaling van art. 23 Wbp is in de gegeven situatie van het wetsontwerp nog uitsluitend registratie van etniciteit toegestaan indien deze noodzakelijk is vanwege een zwaarwegend maatschappelijk belang (art. 23, eerste lid, onder e Wbp). Voor een individuele (zorg)aanpak van probleemjongeren is deze registratie naar het oordeel van de Commissie niet noodzakelijk. Informatie over etniciteit van de betrokkenen personen kan van belang zijn voor het ontwikkelen van een gericht en effectief beleid, maar die beleidsinformatie kan ook op andere wijze verkregen worden. Daarop wordt hieronder teruggekomen.

Ten tweede biedt de internationale non-discriminatiewetgeving bescherming tegen onderscheid op grond van ras. Het begrip ras moet daarbij volgens het Internationale Verdrag ter Uitbanning van alle Vormen van rassendiscriminatie (IVUR) ruim worden uitgelegd en omvat mede huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming (art. 1 IVUR). Het verbod van discriminatie zoals neergelegd in art. 14 EVRM wordt voor de grond "ras" door het Europese Hof voor Rechten van de Mens bijzonder streng uitgelegd (D.H. e.a. tegen Tsjechië 13 november 2007, EHRC 2008, 5). Het Hof stelt dat (r.o. 196): "Where the difference in treatment is based on race, colour or ethnic origin, the notion of objective and reasonable justification must be interpreted as strictly as possible". In deze zaak was sprake van indirecte discriminatie, hetgeen ook denkbaar is bij de registratie van etniciteit door het gegeven dat de melding in de VIR is gedaan door een "Antillencoördinator".

Tevens is onderscheid naar ras verboden in Richtlijn 2000/43/EG, de zogenoemde rasrichtlijn. In deze richtlijn wordt onderscheid bij onder meer sociale bescherming op grond van ras verboden (art. 3 lid 1 sub e). Dit verbod is overgenomen in art. 7a Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB). Tot de sociale bescherming behoren ook alle aspecten van gezondheidszorg, welzijn en sociale zekerheid (28 770, nr. 3, p. 14). De zorg voor probleemjongeren zoals verwoord in het wetsvoorstel VIR valt naar het oordeel van de Commissie onder de sociale bescherming. Zodra de etniciteit richtinggevend is voor de aard van de individuele aanpak die aan de jongeren geboden wordt, is er sprake van verboden (direct) onderscheid naar ras. Noch de wettelijke systematiek van de richtlijn, noch van de AWGB bieden uitzonderingsmogelijkheden voor direct onderscheid naar ras.

Met betrekking tot de registratie van etniciteit doet zich de vraag voor of gekozen wordt voor zelfidentificatie door betrokkene of door gebruik van de etnisch normatieve categorieën van het Centraal Bureau voor de Statistiek (Westerse en niet-Westerse allochtonen) of identificatie door (professionele) derden? Bovendien zou een consequentie kunnen zijn dat een jongere in de VIR geregistreerd wordt als van Marokkaanse afkomst, terwijl deze de Nederlandse nationaliteit heeft en de Tweede Kamer wil verbieden dat het GBA bij de inschrijving van een Nederlands kind zelf actief de Marokkaanse nationaliteit registreert. De Commissie Meijers acht deze discrepantie tussen overheidsregistraties ongewenst.

De doelbinding van de verwijfsindex strekt zich uitsluitend uit tot hulp, zorg of bijsturing van jongeren (art. 2d VIR). Om misverstanden staat daarover in de Memorie van Toelichting dat daaronder niet kan worden begrepen corrigerend optreden in de zin van handhaving of straf. De Commissie Meijers vraagt zich af welke garanties er geboden worden dat de verwijfsindex in de praktijk toch niet ten behoeve van opsporing en vervolging zal worden gebruikt.


Ten slotte wil de Commissie Meijers benadrukken dat het op deze wijze registreren van de etniciteit niet noodzakelijk is. Er bestaan al toereikende en beter van waarborgen voorziene mogelijkheden om inzicht te krijgen de omvang van bepaalde gedragingen per etnische groep. In de Gemeentelijke basisadministratie (GBA) staan de geboorteplaats van iedere burger en zijn ouders geregistreerd. Ten behoeve van onderzoek kunnen de gegevens van de GBA gekoppeld worden aan een groot aantal registers, zoals van de Belastingdienst, diverse uitkeringsinstanties, de Informatie Beheer Groep, instellingen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg. Dit bestand wordt het Sociaal-Statistisch Bestand (SSB) genoemd en biedt individuele gegevens over alle geregistreerde inwoners in Nederland met betrekking tot onder andere demografische kenmerken, werk, uitkering en inkomen (zie [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)). Het gebruik van het SSB is strikt en tevens wettelijk gereguleerd: het is niet toegestaan om hiermee informatie op persoonsniveau te ontsluiten. Het biedt evenwel de mogelijkheid om op talloze maatschappelijke terreinen op "geaggregeerd niveau" – dat wil zeggen zonder zicht op de individuele persoonsgegevens – inzicht te verkrijgen in gedragingen of verschijnselen per etnische groep. Het komt de Commissie voor dat ook ten aanzien van de jeugdzorg van dit instrument gebruik kan worden gemaakt, waarmee de noodzaak tot registratie van etniciteit in individuele gevallen komt te vervallen.

Samengevat:

- De Wet Bescherming Persoonsgegevens biedt geen ruimte voor registratie van etniciteit ten behoeve van individuele (zorg)aanpak van probleemjongeren
- Zodra de etniciteit richtinggevend is voor de aard van de individuele aanpak die aan de jongeren geboden wordt, is er sprake van verboden (direct) onderscheid naar ras.
- Gegeven de mogelijkheden die het Sociaal-Statistisch Bestand biedt voor onderzoek naar verschillen op grond van etniciteit bij problematische jongeren, ontbreekt de noodzaak tot een aparte registratie van etniciteit. Dit geldt niet alleen voor het wetsvoorstel VIR, maar ook voor registratie van etniciteit ten behoeve van de uitoefening van andere overheidstaken. Doordat de noodzaak voor registratie van etniciteit niet aanwezig is, ontbreekt daarmee de legitimatie die voor een dergelijke registratie nodig is op grond van het nationale en internationale recht.

Tot nadere toelichting steeds bereid,

Vriendelijk groetend,



Prof. mr. C.A. Groenendijk  
Voorzitter



Prof. mr. P. Boeles  
Secretaris