



Afdeling Nederland

Keizersgracht 177

Postbus 1968

1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36

F 020 624 08 89

E amnesty@amnesty.nl

I www.amnesty.nl

Datum
24 september 2010

Onderwerp
Etnische registratie van Roma

Hieronder brengt Amnesty International Nederland zes bezwaren tegen etnische registratie van Roma naar voren – registratie zoals in Ede en mogelijk ook andere Nederlandse gemeenten plaatsvindt of tot voor kort heeft plaatsgevonden.

1. Etniciteit is niet objectief vast te stellen en registratie is daarom problematisch

Het bepalen van iemands etniciteit is altijd lastig. En in het geval van Roma waarvan de etniciteit zeker niet objectief kan worden afgeleid uit nationaliteit of herkomstland. 'De Roma' bestaan niet. Roma zijn onderling zeer divers en niet afkomstig uit één Europees land. Ook wat betreft taal en religieuze of levensbeschouwelijke oriëntatie verschillen Roma onderling sterk. Vaststelling van etniciteit van Roma zal, behalve wanneer dat op basis van zelfdefinitie plaatsvindt, dus altijd subjectief en willekeurig zijn. Wanneer de combinatie van het hebben van een 'Oost-Europese achternaam', een donkere huids- en haarkleur, kleding of levensstijl bepalen wie als Roma worden aangemerkt, is sprake van een zeer bedenkelijke praktijk. Een aldus opgebouwde registratie bevestigt op deze manier de bestaande vooroordelen. En is bovendien ondeugdelijk voor zowel het genereren van betrouwbare beleidsinformatie als ook voor effectieve hulpverlening.

2. Etnische registratie is in strijd met mensenrechtenverdragen

Beleidsmaatregelen gericht op één etnische groep, dus waarbij onderscheid wordt gemaakt op grond van etniciteit (rasⁱ), zijn in het licht van mensenrechtenverdragen alleen toegestaan wanneer deze tot doel hebben om de achterstandspositie van die groep te verminderen (ook wel aangeduid als voorkeursbeleid).ⁱⁱ Het discriminatieverbodⁱⁱⁱ en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer^{iv} zoals beschermd in internationale verdragen stellen zeer strenge eisen aan maatregelen die onderscheid maken op grond van etniciteit.^v Etnische registratie moet getoetst worden aan vereisten van legitimiteit, effectiviteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Etnische registratie is dus alleen in uitzonderlijke situaties tijdelijk toegestaan wanneer dat aantoonbaar nodig is voor het voeren van beleid dat tot doel én effect heeft om een maatschappelijke achterstandspositie te verminderen. Etnische registratie van Roma zoals die in Ede en wellicht ook andere Nederlandse gemeenten is uitgevoerd, vindt volgens Amnesty International Nederland niet plaats in het kader van gerechtvaardigd voorkeursbeleid en is dus discriminerend. Daarbij is niet voldaan aan de wettelijke vereisten inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De etnische registratie van Roma is aldus in strijd met de mensenrechten.

3. Etnische registratie is veelal niet nodig voor hulpverlening

Afgezien van een juridisch oordeel over etnische registratie van Roma, betwijfelt Amnesty International of etnische registratie, zoals dat plaatsvindt in Ede, bijdraagt om een achterstandspositie van de geregistreerden te verbeteren. De relevantie van etniciteit als groepskenmerk en als verklaring voor maatschappelijke achterstand of problemen wordt veelal overschat. Op individueel niveau biedt iemands etniciteit maar een heel beperkte verklaring voor gedrag of maatschappelijke positie.



Etniciteit kan slechts een statistische aanwijzing zijn dat iemand 'een verhoogde kans' heeft op werkloosheid, schooluitval of om in aanraking te komen met de politie. Maar als de overheid effectieve actie wil ondernemen zullen de specifieke problemen op individueel niveau nauwkeurig moeten worden bekeken. Een statistische waarschijnlijkheid is vaak niet van belang bij hulpverlening aan individuen. Het registreren van etniciteit heeft meestal dan ook geen toegevoegde waarde.

4. Etnische registratie vergroot de kans op (verboden) profileren door de politie

Een aantal Nederlandse gemeenten, waaronder Ede, voert 'Roma-beleid' dat niet alleen gericht is op hulpverlening, maar dat ook handhaving en criminaliteitsbestrijding tot doel heeft. Het is Amnesty International niet duidelijk in hoeverre bij wetshandhaving de 'Romalijsten' een rol hebben gespeeld. Maar gegeven de doelstelling van het beleid en de veelal korte lijnen tussen gemeenteambtenaren, hulpverleners en politie is het aannemelijk dat specifieke en extra aandacht van de politie naar alle geregistreerde Roma is uitgegaan.

Elke maatregel die gericht is op één etnische groep, en dat geldt te meer bij wetshandhaving, staat al snel op gespannen voet met internationale mensenrechtenverdragen.^{vi} Hoewel het hanteren van etnische kenmerken bij wetshandhaving niet automatisch resulteert in discriminatie, komt dat er – wanneer een objectieve en redelijke rechtvaardiging ontbreekt – vrijwel altijd op neer. Wanneer er specifieke en betrouwbare daderinformatie is in het geval van een bepaald strafbaar feit kan informatie over etniciteit bruikbaar en gerechtvaardigd zijn bij opsporing. Maar alleen dan.

Wanneer iemands (veronderstelde) etniciteit bepalend of doorslaggevend is voor een besluit om iemand te beboeten, staande te houden, te ondervragen of te fouilleren is er sprake van verboden etnisch profileren.^{vii} En dat is in strijd met internationale mensenrechtenverdragen, in het bijzonder het discriminatieverbod.

Maar ook hier is niet alleen een juridisch oordeel relevant. Ook moeten vragen over effectiviteit worden gesteld. Etnisch profileren verhoogt de kans van alle Roma om staande gehouden te worden. Dit voedt gevoelens van discriminatie en versterkt het wantrouwen tussen de politie en de Roma gemeenschap. Roma zullen daardoor, nog minder dan nu, geneigd zijn aangifte te doen wanneer zij slachtoffer zijn van een misdrijf, of informatie met de politie te delen. Dit bemoeilijkt een succesvolle bestrijding van criminaliteit. Immers, de politie is voor het opsporen van strafbare feiten voor een deel afhankelijk van informatie van burgers. Bovendien zullen slachtoffers van dwang of geweld in eigen kring door dit wantrouwen een nog hogere drempel ervaren om zich voor bescherming tot de politie te wenden.

Etnisch profileren leidt ook tot een verhoogde kans om onterecht als verdachte aangemerkt te worden. Een gestelde oververtegenwoordiging van Roma in de criminaliteit zou dan ook mede te verklaren kunnen zijn door de beleidsaandacht voor Roma.

5. Etnische registratie brengt risico van stigmatisering met zich mee

Door etnische registratie van Roma wordt (onbedoeld) gesuggereerd dat de maatschappelijke problemen van een bepaalde groep Roma vooral samenhangen met of verklaard kunnen worden vanuit etniciteit of cultuur en tradities. Sociaal-maatschappelijke achterstand wordt etnisch gedefinieerd, waardoor bestaande vooroordelen over Roma (onbedoeld) bevestigd worden. De diepgewortelde vooroordelen over Roma in de samenleving verkleinen vervolgens weer de maatschappelijke kansen van alle Roma in heel Nederland. De achterstand en achterstelling blijft daardoor voortbestaan, waarmee bestaande beelden en vooroordelen weer bevestigd worden. Stigmatisering moet zoveel mogelijk voorkomen worden.



Wanneer etnische registratie in de context van voorkeursbeleid wordt overwogen, moeten de eventuele negatieve bijeffecten van die maatregel – in de zin van stigmatisering – vooraf worden meegewogen.

6. Door etnische registratie is het vertrouwen in de overheid geschaad

Etnische registratie van Roma zoals dat plaatsvindt of vond in Ede en mogelijk andere gemeenten is in strijd met mensenrechtenverdragen. Het is dus verboden. Iedereen in Nederland moet erop kunnen vertrouwen dat overheid zich aan de wet houdt, altijd. Dat vertrouwen is door de praktijk van etnische registratie van Roma in tot personen te herleiden gegevensbestanden geschonden. Aan het herstellen van dat vertrouwen – in het bijzonder tussen de geregistreerde Roma en betrokken overheidsinstanties - moet met voorrang worden gewerkt. Wederzijds vertrouwen en respect is een noodzakelijke eerste stap wanneer gezocht wordt naar effectieve aanpak van ingrijpende sociaal-maatschappelijke problemen waarmee een deel van de Roma gemeenschap kampt.

Eindnoten:

ⁱ Het begrip ras wordt eigenlijk alleen nog maar in juridische context gebruikt. Onder het begrip 'ras' moet worden verstaan: ras, huidskleur afkomst of etnische of nationale afstamming. Amnesty International Nederland gebruikt vooral het woord etniciteit in plaats van 'ras'.

ⁱⁱ VN-Verdrag inzake de de Uitbanning van Rassendiscriminatie art. 1 lid 4. stelt: "*Bijzondere maatregelen die uitsluitend zijn genomen voor de behoorlijke ontwikkeling van bepaalde rasgemeenschappen, etnische groepen of personen die bescherming behoeven om hun een gelijk genot van of de gelijke uitoefening van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te verzekeren, worden niet als rassendiscriminatie aangemerkt, mits deze maatregelen niet tot gevolg hebben dat voor verschillende rasgemeenschappen afzonderlijke rechten in stand worden gehouden en zij niet van kracht blijven nadat de oogmerken waarmede zij zijn genomen, zijn bereikt.*"

ⁱⁱⁱ Discriminatie is verboden op grond van onder andere de volgende juridische bindende internationale mensenrechtenverdragen: art. 2. en 26 VN-Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten; art.2 VN-Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten; art. 2 VN-Verdrag inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie; Art. 14 en Protocol 12 bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM); EU Richtlijn 2000/43/EG ('Rasrichtlijn').

^{iv} EVRM art. 8; Europese Dataprotectierichtlijn (95/46/EG); Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), art. 16. en art. 18.

^v Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) 28 mei 1985, *Abdulaziz, Cabales and Balkandaili t. Verenigd Koninkrijk*: "*A difference in treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification, that is, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realized.*" Zie ook: EHRM 13 december 2005, *Timishev t. Rusland*; EHRM 13 november 2007, *D.H. e.a. t. Tsjechië*.

^{vi} Zie alinea 2. 'Etnische registratie is in strijd met mensenrechtenverdragen' en eindnoten hierboven.

^{vii} De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) omschrijft etnisch profileren als: "*The use by the police, with no objective and reasonable justification, of grounds such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin in control surveillance or investigation activities.*" Het EU Grondrechtenagentschap stelt in opinie 39: "*Any form of ethnic profiling is likely to be illegal also in terms of international law because it infringes the guarantees of the international Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. All Member States of the EU are bound by this Convention.*"