

CRI(2022)06  
Version néerlandaise  
Dutch version

**ECRI  
ALGEMENE BELEIDSAANBEVELING  
NR. 5 (HERZIEN)**

**PREVENTIE EN BESTRIJDING VAN  
RACISME TEGEN,  
EN DISCRIMINATIE VAN MOSLIMS**

**AANGENOMEN OP 8 DECEMBER 2021**

Straatsburg, 1 maart 2022

Dit document is een vertaling. Gebruik bij twijfel de originele Engelse of Franse versie.

## INHOUD

|      |                              |    |
|------|------------------------------|----|
| I.   | Preamble .....               | 4  |
| II.  | Achtergrond en context ..... | 8  |
| III. | Aanbevelingen .....          | 20 |

## **I. Preamble**

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie,

Gelet op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens;

Gelet op het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie;

Gelet op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, met name op artikel 14 daarvan;

Gelet op Protocol nr. 12 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat een algemene bepaling bevat die discriminatie verbiedt;

Gelet op het aanvullend protocol bij het Verdrag inzake cybercriminaliteit betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische of xenofobe aard die via computersystemen zijn gepleegd;

Herinnerend aan de algemene beleidsaanbevelingen van ECRI: nr. 1 “Bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en onverdraagzaamheid”; nr. 2 (herzien) “Organen voor gelijke behandeling ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid op nationaal niveau”; nr. 6 “Bestrijding van de verspreiding van racistisch, xenofob en antisemitisch materiaal via internet”; nr. 7 “Nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie”; nr. 8 “Bestrijding van racisme bij de strijd tegen terrorisme”; nr. 10 “Bestrijding van racisme en rassendiscriminatie in en door het schoolonderwijs”; nr. 11 “Bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie”; nr. 14 “Bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op het werk” en nr. 15 “Bestrijding van haatzaaiende uitlatingen (‘hate speech’)”;

Gelet, onder meer, op Aanbeveling 1162 (1991) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa over de bijdrage van de islamitische beschaving aan de Europese cultuur, Resolutie 1605 (2008) over Europese moslimgemeenschappen die geconfronteerd worden met extremisme, Resolutie 1743 (2010) over islam, islamisme en islamofobie in Europa, Resolutie 1887 (2012) over meervoudige discriminatie van moslimvrouwen in Europa op het gebied van gelijke kansen;

Herinnerend aan het Witboek over de interculturele dialoog - waardig samenleven als gelijken (2008) van het Comité van Ministers van de Raad van Europa;

Gelet op Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van de Europese Unie (EU) betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel

van het strafrecht, op het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025 “Een Unie van gelijkheid” alsmede de werkzaamheden van de Europese Commissie en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten op het gebied van haatmisdrijven en de bestrijding van antimoslimhaat en -discriminatie;

Herinnerend aan de verslagen van de Speciaal rapporteur van de Verenigde Naties (VN) over hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid, met name over de bestrijding van rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid in de context van terrorismebestrijding d.d. 4 augustus 2017;

Nota nemend van het rapport over de bestrijding van islamofobie / haat tegen moslims van 13 april 2021 van de Speciaal rapporteur van de Verenigde Naties inzake vrijheid van godsdienst en overtuiging;

Nota nemend van de strategie en het actieplan 2019 van de Verenigde Naties inzake haatzaaiende uitslatingen;

Herinnerend aan de richtsnoeren van 2011 van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE/ODIHR), de Raad van Europa en de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO), getiteld " Richtsnoeren voor educatief personeel inzake het tegengaan van onverdraagzaamheid en discriminatie jegens moslims: Aanpak van islamofobie via het onderwijs”;

Nota nemend van de benoeming van een Speciaal vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Raad van Europa inzake antisemitische, anti-moslim en andere vormen van religieuze onverdraagzaamheid en haatmisdrijven, alsmede van Speciaal rapporteurs/vertegenwoordigers en coördinatoren ter bestrijding van antimoslimracisme in de VN, de OVSE en de EU;

Herinnerend aan de beginselen, neergelegd in de statutaire akten van zelfregulering van politieke partijen;

Ervan overtuigd dat vreedzame co-existentie van godsdiensten in een pluralistische samenleving berust op respect voor gelijkheid en voor non-discriminatie tussen godsdiensten binnen een democratische staat, met een duidelijke scheiding tussen de wetten van de staat en die van religieuze instellingen;

Eraan herinnerend dat jodendom, christendom en islam elkaar en de Europese beschaving eeuwenlang wederzijds hebben beïnvloed en in dit verband verwijzend naar de positieve bijdrage van de islam aan de gestage ontwikkeling van die Europese samenlevingen, waarvan zij een integraal onderdeel is;

Ten eerste betreurend dat de islam en moslims soms worden afgeschilderd aan de hand van vijandige stereotypen, die ertoe leiden dat deze godsdienst en zijn aanhangers – of degenen die als zodanig worden beschouwd – als een bedreiging worden gezien;

Onder verwerping van enige deterministische opvattingen over de islam en onder erkenning van de grote diversiteit die inherent is aan het uitoefenen van deze godsdienst;

Constaterend dat moslimhaat en -discriminatie in veel lidstaten van de Raad van Europa sterk toeneemt, en benadrukkend dat deze toename mede wordt gekenmerkt door hedendaagse uitingsvormen van dit verschijnsel, die gelijk op gaan met actuele ontwikkelingen in de wereld, met name de terreuraanslagen van 11 september 2001 en de daaropvolgende toegenomen inspanningen in de strijd tegen het terrorisme, de situatie in het Midden-Oosten en de toenemende migratie vanuit landen met een moslimmeerderheid naar Europa;

In de vaste overtuiging dat haat en vooroordelen jegens moslimgemeenschappen – die verschillende gedaanten kunnen aannemen, niet alleen als negatieve attitudes maar ook, in verschillende mate, als discriminerende bejegening, haatzaaiende uitlatingen alsmede haatmisdrijven – actief moeten worden bestreden in het kader van de strijd tegen racisme;

Onder het verwerpen van alle handelingen en uitingen waarbij religie wordt ingezet om geweld en extremisme te rechtvaardigen;

Ten zeerste betreurend dat valse beschuldigingen moslimgemeenschappen als geheel treffen, zonder daarbij onderscheid te maken tussen moslims en religieus vermomde extremisten;

Benadrukkend dat de lidstaten van de Raad van Europa zorg moeten dragen dat terrorismepreventie en -bestrijding geen negatieve gevolgen hebben voor enige specifieke etnische en godsdienstige groep of voor sprekers van enige specifieke taal;

Herinnerend aan de noodzaak dat lidstaten de integratie van nieuwe leden van hun samenleving als een tweerichtingsproces bevorderen, en dat zij tevens de inclusiviteit van hun reeds bestaande, diverse bevolkingsgroepen waarborgen, als een bijdrage aan het voorkomen van racistische, discriminerende of xenofobe reacties die binnen bepaalde segmenten van de samenleving kunnen worden opgewekt door de stemming die wordt opgeroepen door de strijd tegen terrorisme of religieus extremisme, of door de aanpak van uitdagingen rond toenemende migratie;

Opmerkend dat de gronden van racisme tegen, en discriminatie van moslims vaak een intersectionele dimensie kennen, zoals godsdienst, nationale c.q. etnische afkomst en geslacht;

Met grote bezorgdheid kennis nemend van de toenemende trend van gender-gerelateerde verwensingen tegen moslimvrouwen, met name vrouwen die hun geloof in het openbaar uiten;

Benadrukkend dat de vrijheid van meningsuiting in een democratische samenleving een open debat over vraagstukken van godsdienst en levensovertuiging toe dient te laten, en tegelijkertijd in herinnering roepend dat haatzaaiende uitlatingen – tegen welke godsdienstige groepering ook – niet verenigbaar zijn met deze vrijheid;

Vaststellend dat het internet steeds meer wordt gebruikt als middel voor het verspreiden van haat en vooroordelen tegen moslims en dat sociale netwerken hebben nagelaten doeltreffende maatregelen te nemen om een dergelijk, gevaarlijk misbruik van hun platforms te voorkomen;

In de overtuiging dat een passend antwoord op deze verschijnselen alleen kan worden geboden middels de gezamenlijke inzet van alle relevante betrokkenen binnen Europese samenlevingen, met inbegrip van vertegenwoordigers van verschillende gemeenschappen, religieuze leiders, wetenschappers, het maatschappelijke middenveld en andere belangrijke instellingen, onder meer op het gebied van onderwijs, sport, cultuur en politiek;

Benadrukkend dat inspanningen om haat en vooroordelen tegen moslims te bestrijden mede de nauwkeurige toepassing van wettelijke bepalingen tegen racisme en rassendiscriminatie op alle daders en ten behoeve van alle slachtoffers moet omvatten, met bijzondere nadruk op bepalingen tegen het aanzetten tot racistisch geweld en rassendiscriminatie;

In de overtuiging dat dergelijke inspanningen tevens de dialoog en samenwerking tussen verschillende segmenten van de samenleving op lokaal en nationaal niveau dienen te stimuleren, inclusief de dialoog en samenwerking tussen leden van verschillende culturele, etnische en religieuze gemeenschappen, waarbij inspiratie wordt geput uit interculturele benaderingen;

Benadrukkend welke rol het onderwijs speelt in het bevorderen van verdraagzaamheid en het eerbiedigen van mensenrechten, en derhalve ook bij de bestrijding van racisme tegen, en discriminatie van moslims;

Benadrukkend dat regeringen racisme tegen, en discriminatie van moslims proactief moeten aanpakken door middel van onderwijs, door zorg te dragen dat het onderwijs leerlingen en studenten weerbaar maakt tegen haat en vooroordelen tegen moslims, en tevens door doeltreffend op te treden bij gevallen van racisme tegen en discriminatie van moslims in onderwijsinstellingen;

Benadrukkend dat binnen pluralistische samenlevingen diversiteit van geloofsovertuigingen een kracht is, en dat het beginsel van een multireligieuze en interculturele samenleving hand in hand gaat met de bereidheid van godsdiensten om naast elkaar te bestaan binnen de context van de samenleving waar zij deel van uitmaken;

Benadrukkend welke bijdrage alle godsdiensten maken aan het bevorderen van sociale cohesie en welke plicht lidstaten hebben om alle godsdiensten op voet van gelijkheid te respecteren;

Heeft besloten haar algemene beleidsaanbeveling nr. 5 “Preventie en bestrijding van racisme tegen, en discriminatie van moslims” te hernieuwen, aansluitend bij de “Routekaart voor daadwerkelijke gelijkheid” die zij ter gelegenheid van haar 25-jarig bestaan heeft opgesteld.

## **II. Achtergrond en context**

### *Algemene opmerking*

1. Zowel het mandaat van ECRI als deze algemene beleidsaanbeveling (ABA) beogen om openbare uitingen van antimoslimracisme te voorkomen en te bestrijden. In dit verband moet ook worden benadrukt dat de algemene beleidsaanbevelingen van ECRI zich weliswaar richten tot de nationale overheden van de lidstaten van de Raad van Europa, maar dat het voorkomen en bestrijden van racisme tegen, en discriminatie van moslims moet worden gezien als een verantwoordelijkheid van alle leden van de samenleving.
2. De samenlevingen van Europa vormen een rijkgeschakeerd mozaïek van culturen, dat bestaat uit diverse etnische, godsdienstige, historische en filosofische achtergronden, waar moslims een integraal en gerespecteerd deel van uitmaken en waar zij ook eeuwenlang aan hebben bijgedragen. Desondanks is er sinds 2000 een urgente behoefte ontstaan aan een conceptuele analyse van nieuwe uitdagingen voor de preventie en bestrijding van racisme en discriminatie van moslims. Deze behoefte is nog groter geworden na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 door Al Qaida, de recente toename van migranten – waaronder moslim-migranten – in Europa en de opkomst van xenofobe, ultranationalistische populistische partijen en bewegingen. Deze trends hebben geleid tot een aanzienlijke toename van zowel gewelddadige als niet-gewelddadige handelingen en retoriek tegen moslims, die steeds breder worden geaccepteerd. Haat en vooroordelen tegen moslims zijn vaak wijdverbreid in de samenleving en filteren door in het institutionele, politieke, maatschappelijke en economische leven. Hoewel daden van moslimhaat in Europa door regeringen werden en worden bekritiseerd, ontbreekt het op nationaal en op Europees niveau aan een ondubbelzinnige, krachtige en goed gecoördineerde reactie om deze duurzaam te voorkomen en te bestrijden.

### **A. Historische ontwikkeling**

3. Binnen de Europese geschiedenis is de geschiedenis van moslims en de islam in Europa zowel complex als oud.<sup>1</sup> Islam, jodendom en christendom delen dezelfde wortels en hebben waarden gemeen. Deze verwevenheid blijkt ook duidelijk uit de geschiedenis van de lidstaten van de Raad van Europa zelf. In sommige van hen heeft de interactie met moslims en de islam meerdere eeuwen omvat. In andere lidstaten zijn dergelijke ervaringen betrekkelijk nieuw. In veel lidstaten zijn moslimgemeenschappen een minderheid, terwijl in andere lidstaten moslims de meerderheid vormen. Dit doet echter niets af aan het feit dat de islam en de moslimgemeenschappen een bouwsteen van de Europese geschiedenis vormen.
4. Tussen de 7<sup>e</sup> en de 16<sup>e</sup> eeuw zijn moslims en de islam – vooral in de context van de kruistochten en de Reconquista – neergezet als "de ander" of "de vijand". Latere, koloniale en oriëntalistische beelden, waarvan sommige tot op heden voortduren, stelden moslims voor als een inferieure beschaving en versterken het beeld van een homogeen "ons" in eigen land. De schadelijke en aanhoudende gevolgen van het kolonialisme hebben de afgelopen decennia ook diepe sporen nagelaten in de negatieve beeldvorming over moslims en de islam. Ook heeft een reeks mondiale gebeurtenissen en kwesties, waaronder onlusten en internationale conflicten in verschillende regio's, in bredere zin bijgedragen aan de actuele beeldvorming en perceptie van moslims en de islam in Europa.

---

<sup>1</sup> Zie ook: Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE), Aanbeveling 1162 (1991), "Bijdrage van de islamitische beschaving aan de Europese cultuur."



5. De aanslagen van Al Qaida in de Verenigde Staten op 11 september 2001 zijn wel beschreven als een "waterscheiding" in de intensivering van negatieve stereotypen over moslims en de islam. Dergelijke negatieve beelden zijn nog verder versterkt in de nasleep van de aanslagen van de zogenaamde ISIS (IS) en andere terroristische groeperingen in verschillende regio's, waaronder Europa.<sup>2</sup> De lidstaten, die zich voor ontzagwekkende uitdagingen zagen geplaagd om deze gruweldaden aan te pakken en hun onderliggende oorzaken aan te pakken, hebben op vele vlakken doortastende maatregelen genomen. Sommige vormen van beleid tegen terrorisme en het daarmee samenhangende discours hebben echter een diepgaand effect gehad op het creëren en versterken van negatieve vooroordelen, wat heeft geleid tot hedendaagse vormen van anti-moslimgevoelens. Tegelijkertijd heeft de toegenomen immigratie vanuit conflictgebieden met een moslimmeerderheid naar Europa er ook vaak toe geleid dat het woord "moslim" synoniem werd voor de termen "migrant", "asielzoeker" en "vluchteling" en als zodanig negatief werd gebruikt in het openbare debat. Tegelijkertijd heeft ook de bezorgdheid over wat in het algemeen wordt omschreven als islamisme – opgevat als een religieus vermomde vorm van politiek extremisme<sup>3</sup> – anti-moslimgevoelens versterkt.

## **B. Begrippen en definities**

6. Ondanks hun grote diversiteit qua nationale of etnische afkomst, qua taal en staatsburgerschap en qua religieuze oriëntatie en praktijk, worden moslims tegenwoordig vaak en onterecht afgeschilderd als één homogene, monolithische groep. Deze reductieve en statische zogenaamde "moslim-identiteit" is de laatste decennia steeds verder uitgebouwd. Zoals ECRI heeft opgemerkt in haar landenrapporten, wordt in heel Europa het stereotype van "de moslims" in de meeste vormen van anti-moslimdiscours vooral in verband gebracht met vier belangrijke en verwante kenmerken, te weten: andersheid, achterlijkheid, dreiging en culturele onverenigbaarheid met Europese kernwaarden (zoals mensenrechten en democratie). Wanneer deze projectie impliceert dat bepaalde gemeenschappen zó verschillend van elkaar zijn, dat zij niet kunnen samenleven, kunnen zulke stereotypen gemakkelijk omslaan in racisme tegen, en discriminatie van moslims. Volgens ECRI vormen ideologieën die steunen op de onverenigbaarheid van nationale c.q. etnische dan wel religieuze groepen een gevaar voor de sociale cohesie dat te vergelijken is met ideologieën gebaseerd op "raciale" superioriteit.<sup>4</sup>
7. Moslimhaat en -discriminatie moet ook worden bekeken vanuit het oogpunt van wat wel "racialisering" wordt genoemd.<sup>5</sup> Het monitoringwerk van ECRI heeft aangetoond dat antimoslimgevoelens een gelijktijdige uitwerking hebben op verschillende verschillenmerken die worden gebruikt om "andersheid" te definiëren, o.a. religie en etnische/nationale achtergrond. Omdat moslim-zijn een (feitelijk of vermeend) identiteitskenmerk wordt, kunnen moslims ook worden "geracialiseerd" op grond van hun fysieke verschijning, religieuze of culturele kenmerken, of zij zichzelf nu als moslim zien of niet. Bovendien zijn er verschillen in de manier waarop moslimmannen en (vooral) -

---

<sup>2</sup> Zie Raad van Europa, PACE, Resolutie 2090 (2016), "Bestrijding van internationaal terrorisme en bescherming van de normen en waarden van de Raad van Europa", met name § 7 en 8.

<sup>3</sup> Zie Raad van Europa, PACE, Resolutie 1743 (2010) over islam, islamisme en islamofobie in Europa, § 20. In de onderhavige ABA wordt de term "islamist" gebruikt voor activisten van het islamisme: niet alle moslims zijn islamisten (slechts een minderheid is dat). ECRI benadrukt met klem dat deze term niet mag worden misverstaan of geïnterpreteerd als een rechtvaardiging voor vooroordelen, discriminatie of haat tegen moslims.

<sup>4</sup> ECRI Jaarverslag (2010), §12.

<sup>5</sup> Zie het ECRI-advies over het begrip "racialisering" (2021), met name § 5.

vrouwen als een ras worden neergezet. Waar zowel moslimmannen als -vrouwen in verband kunnen worden gebracht met gewelddaden, worden moslimvrouwen vaak afgeschilderd als onderdrukt, passief en verstoken van intellect of gezag.

8. Onder verwijzing naar haar algemene beleidsaanbeveling nr. 7 “Nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie” en uitgaand van haar definitie van racisme als “de overtuiging dat een grond, zoals ‘ras’<sup>6</sup>, huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit of etnische afkomst de minachting van een persoon of een groep personen zou rechtvaardigen, dan wel het idee dat een persoon of een groep personen superieur zou zijn”<sup>7</sup>, acht ECRI deze definitie een passend kader om haatzaiende uitlatingen en discriminatie tegen moslims (of degenen die als moslims worden beschouwd), als racisme te kwalificeren. Voorts is zij van mening dat een dergelijke kwalificatie een belangrijke stap is op weg naar de volledige onderkenning en erkenning dat deze verschijnselen volgens haar definitie van racisme een specifieke verschijningsvorm van racisme vertegenwoordigen.<sup>8</sup>
9. In dit verband wordt de term “islamofobie”, hoewel inmiddels ingeburgerd in het politieke taalgebruik en prominent aanwezig in overheidsbeleid, regelmatig ter discussie gesteld, met name vanwege mogelijke onbedoelde gevolgen van het gebruik ervan en vanwege beschuldigingen van een mogelijke politieke en ideologische uitbuiting ervan, wat ertoe zou kunnen leiden dat redelijke kritiek op de islam wordt ontmoedigd, waarmee het recht op vrijheid van meningsuiting in het gedrang zou kunnen komen. Ook de termen “haat tegen moslims” en “vooroordelen tegen moslims” worden vaak gebruikt. ECRI merkt tevens op dat, ondanks de uitgebreide literatuur en de lange discussies over het gebruik van deze termen, aan algemeen aanvaarde terminologie en definities van deze verschijnselen ontbreken. In het kader van deze ABA zal ECRI, om de hierboven uiteengezette redenen, naar deze verschijnselen verwijzen als racisme tegen, en discriminatie van moslims, maar ook de uitdrukkingen “haat tegen moslims” en “vooroordelen tegen moslims” gebruiken om het complexe en brede scala aan haatzaaiende uitlatingen, geweld en alle andere discriminerende handelingen tegen moslims (of diegenen die als moslim worden beschouwd) te omschrijven.
10. ECRI merkt op dat antimoslimracisme, net als alle vormen van uitsluiting, sterk contextueel gebonden is en kan uiteenlopen in tijd en ruimte. Er bestaat dus niet één soort racisme, maar verschillende contextafhankelijke soorten racisme die zich niet alleen – impliciet of expliciet – uiten in individuele bejegening en handelingen, maar ook in structurele zin, bijvoorbeeld in beleidsinitiatieven of regelingen van instanties. Dergelijke uitingen omvatten vooroordelen, stigmatisering, discriminatie (o.a. profilering), haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, uitsluiting binnen zulke belangrijke onderdelen van het leven als onderwijs, werkgelegenheid en huisvesting.
11. Verdraagzaamheid is een centraal beginsel dat aan godsdienstvrijheid ten grondslag ligt en dat het mogelijk maakt om een samenhangende openbare orde te handhaven. Het verwijst naar respect, naar de acceptatie en waardering van de rijke verscheidenheid aan culturen in onze wereld, van de vele uitdrukkingsvormen en -wijzen van ons mens-

---

<sup>6</sup> Aangezien alle mensen tot dezelfde soort behoren, verwerpt het ECRI alle theorieën die uitgaan van het bestaan van verschillende “rassen”. ECRI hanteert deze term echter om te zorgen dat personen die algemeen en ten onrechte worden beschouwd als van “een ander ras” niet van de nodige bescherming blijven verstoken. Zie ABA nr. 7 van ECRI “Nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie”.

<sup>7</sup> ECRI ABA nr. 7, 1.a.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025.

zijn.<sup>9</sup> Tegelijkertijd kent godsdienstvrijheid vele dimensies en heeft zij raakvlakken met andere mensenrechten zoals het recht op bescherming tegen discriminatie. Bij vormen van onverdraagzaamheid die daadwerkelijke of vermeende moslims ervaren, gaat het soms uitsluitend om vormen van religieuze onverdraagzaamheid jegens moslimgelovigen. Waar vooroordelen tegen een sterk vereenvoudigde versie van de islam en moslims een grote rol spelen bij antimoslimracisme, komt godsdienstige onverdraagzaamheid, waarbij de religie zelf primair als een probleem wordt gezien, vaak tot uiting in opvattingen over de islam als een godsdienst die in essentie indruist tegen fundamentele mensenrechten zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en gendergelijkheid.

12. ECRI merkt op dat antimoslimracisme niet altijd kan worden gereduceerd tot vijandigheid jegens enkel een "godsdienst"; het hangt nauw samen met andere vormen van uitsluiting waarin anti-immigratiegevoelens, vreemdelingenhaat, vooroordelen naar gender of sociale klasse overlappen. Antimoslimracisme is, met andere woorden, gelaagd en veelzijdig. In veel gevallen worden vluchtelingen, asielzoekers en migranten (uit landen met een moslimmeerderheid) beschouwd als "moslims" omdat moslims vaak niet alleen worden gedefinieerd op grond van hun geloofsovertuiging, maar ook op grond van hun veronderstelde etnische of nationale achtergrond. Ook Europese moslims worden soms als migranten beschouwd op basis van hun religieuze identiteit, die als "vreemd" wordt beschouwd. Moslimvrouwen die zichtbare religieuze symbolen dragen of zwarte moslims staan nog meer bloot aan discriminatie, haatzaaiende uitlatingen en geweld als gevolg van een combinatie van gender, religie en/of huidskleur – of op grond van een van deze identiteiten afzonderlijk (bv. seksisme<sup>10</sup> en racisme tegen zwarte personen).
13. Het begrip "intersectionaliteit" onderkent de manier waarop "meerdere identiteitsgronden" op elkaar inwerken<sup>11</sup> in ervaringen van uitsluiting en vijandigheid. Deze term is daarom van groot belang in het beschrijven van de gevolgen van de wisselwerking tussen twee of meer gecombineerde vormen van discriminatie of stelselmatige achterstelling, en van de manier waarop deze bijdragen aan het ontstaan van verschillende lagen van ongelijkheid.<sup>12</sup> ECRI ziet dit concept dan ook als essentieel om het verschijnsel antimoslimracisme in al zijn complexiteit te begrijpen.

---

<sup>9</sup> Artikel 1 van de UNESCO-verklaring over de beginselen van verdraagzaamheid (1995). Hetzelfde artikel bepaalt ook dat tolerantie "niet alleen een morele plicht, maar ook een politieke en wettelijke verplichting" is.

<sup>10</sup> Zie in dit verband Aanbeveling CM/Rec (2019)1 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over het voorkomen en bestrijden van seksisme.

<sup>11</sup> EU - Raad van Europa, FRA - EHRM, Handboek over het Europese non-discriminatierecht (2018), p. 59 (pagina volgens Engelse uitgave).

<sup>12</sup> Verslag van de vergadering van de expertgroep inzake discriminatie op grond van geslacht en ras van het Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten (OHCHR), het Ontwikkelingsfonds van de Verenigde Naties voor vrouwen (UNIFEM) en de VN-Afdeling voor de bevordering van de positie van de vrouw (DAW) (2000).

### C. Hedendaagse vormen van racisme tegen, en discriminatie van moslims

14. Antimoslimracisme werkt langs drie hoofdlijnen: het ontwikkelen van denigrerende stereotypen en haat (inclusief geweld dat door haat is gemotiveerd), opeenvolgende vormen van achterstelling en het ontkennen of zelfs uitvlakken van cultuur en religie. Dit uit zich niet alleen in vijandigheid of discriminatie tussen personen, maar kan ook structureel van aard zijn.<sup>13</sup>
  - *Stigmatisering*
15. Het proces waarmee mensen tot "de ander" worden gemaakt, begint vaak met brede generalisaties. Door het routinematig afschilderen van de islam als een externe "bedreiging" voor specifiek Europese normen en waarden, worden moslims steeds vaker tot zondebok gemaakt en gestigmatiseerd. Deze groeiende trend is verder versterkt door de angst voor islamisme<sup>14</sup> en de opkomst van extremistische en gewelddadige<sup>15</sup> bewegingen van islamisten<sup>16</sup> en terreuraanslagen die in naam van de islam claimen te zijn gepleegd; deze worden vaak misbruikt om de moslims als geheel af te schilderen als mensen die niet in Europese samenlevingen kunnen en willen integreren en derhalve een veiligheidsrisico vormen.<sup>17</sup>
16. De beeldvorming dat moslims en hun geloof geen integraal onderdeel van de maatschappij zijn en een bedreiging vormen, houdt antimoslimracisme in stand. Volgens ECRI is deze retoriek vaak slechts een eerste stap in de discriminatie en uitsluiting van moslims, wat in schril contrast staat met het universele karakter van de rechten van de mens<sup>18</sup> en kan leiden tot een gevaarlijke "normalisering" van vooroordelen tegen moslims.<sup>19</sup> Onnauwkeurige parallellen tussen terroristen, religieuze en politieke extremisten aan de ene kant en de moslimgemeenschap als geheel aan de andere kant leiden zodoende tot een giftig klimaat, dat weer kan leiden tot gevoelens van afwijzing en vijandigheid jegens (en vervreemding binnen) moslimgemeenschappen en het negeren van hun dagelijkse realiteit.
17. De groeiende perceptie van moslims binnen (ten minste sommige) delen van Europese maatschappijen als behorend tot een "verdachte gemeenschap" (dat wil zeggen een gemeenschap die puur vanwege het moslim-zijn<sup>20</sup> verdacht wordt van betrokkenheid bij gewelddadige activiteiten, enkel vanuit diepgewortelde vooroordelen) heeft bijgedragen aan verschillende verschijningsvormen van racisme tegen, en discriminatie van moslims. In heel Europa klagen veel moslims of personen die als zodanig worden beschouwd (inclusief personen van Arabische of Zuid-Aziatische origine die geen moslim zijn) over

---

<sup>13</sup> Structurele discriminatie is verweven met het dagelijks functioneren van onze samenlevingen en werkt door in normen, routines, houdings- en gedrag patronen die belemmeringen opwerpen voor gelijke kansen en daadwerkelijke gelijkheid. In de context van deze ABA kan het worden gedefinieerd als "een patroon van discriminerende houdingen en gedragingen binnen maatschappelijke verbanden die, bewust of onbewust, obstakels opwerpen voor moslims".

<sup>14</sup> Zie punt 5.

<sup>15</sup> Bijvoorbeeld terreurgroepen zoals Al Qaida, ISIS (IS) en vergelijkbare groepen.

<sup>16</sup> *ibid.*

<sup>17</sup> ECRI Jaarverslag (2014) §14.

<sup>18</sup> ECRI Jaarverslag (2019) §13.

<sup>19</sup> ECRI Jaarverslag (2018) §14.

<sup>20</sup> Risico-indicatoren om te bepalen of moslims al dan niet als bedreigend worden beschouwd binnen het veiligheidsbeleid, kunnen zijn: vijf keer per dag bidden, een baard laten groeien, doneren aan goede doelen, op hadj of umrah gaan.

werkwijzen van instanties van politie en justitie<sup>21</sup> die neerkomen op etnisch profileren<sup>22</sup>, en over het feit dat zij ten onrechte worden onderworpen aan maatregelen c.q. operaties van terrorismebestrijding<sup>23</sup> en aan grenscontroles.<sup>24</sup> Uit veel ECRI-landenrapportages blijkt dat wetgeving op het gebied van terrorismebestrijding sterke negatieve gevolgen heeft voor met name jonge moslimmannen (of personen die als moslim worden beschouwd), die regelmatig worden aangehouden en gefouilleerd, zelfs zonder redelijk vermoeden van strafbaar handelen<sup>25</sup>. Ook moslimvrouwen die zichtbare religieuze symbolen – zoals de hoofddoek – dragen en moslimmannen met baarden en/of traditionele kleding worden soms in verband gebracht met terrorisme. Zulke voorbeelden wijzen ook op mogelijke genderveronderstellingen in het ontwikkelen van beleid op het gebied van terrorismebestrijding.

18. ECRI erkent de cruciale rol van de lidstaten van de Raad van Europa in het beschermen van hun bevolking tegen terrorisme. Zij benadrukt daarbij echter wel, dat preventie en bestrijding van terrorisme geen voorwendsel mogen zijn om racisme, rassendiscriminatie en onverdraagzaamheid in stand te houden.<sup>26</sup> Vaak laten overheidsinstanties in het ontwikkelen en uitvoeren van maatregelen tegen terrorisme na om het discriminatierisico ervan in te schatten, of de gevolgen die deze maatregelen in de praktijk kunnen hebben voor bepaalde groepen en voor verhoudingen tussen gemeenschappen. Het is zorgwekkend dat dergelijke maatregelen in een aantal landen specifieke minderheidsgroepen, waaronder moslims, onevenredig hard kunnen treffen.<sup>27</sup> Volgens ECRI stelt deze situatie moslims niet alleen bloot aan een groter risico op schendingen van hun rechten, maar draagt zij ook bij tot een klimaat van wantrouwen jegens hen (of degenen die als zodanig worden gezien), en gaat zij in tegen inspanningen om inclusieve samenlevingen op te bouwen.
19. Leden van moslimgemeenschappen hebben bij vele gelegenheden aan ECRI gemeld hoe frustrerend, intimiderend en beledigend het voor hen is om louter vanwege hun moslimachtergrond stelselmatig en openlijk antiterroristische standpunten en trouw aan de vrijheid van meningsuiting of andere mensenrechten uit te moeten spreken, om als aanvaardbare burgers te worden beschouwd.
20. ECRI heeft in haar monitoringwerk waargenomen dat anti-moslimretoriek niet langer beperkt is tot de marge van de samenleving en inmiddels wordt omarmd door

---

<sup>21</sup> Voor deze ABA kan "politie en justitie" ook nationale veiligheidsdiensten omvatten.

<sup>22</sup> Zie ABA nr. 11 van ECRI "Bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie", waarin etnisch profileren als volgt wordt gedefinieerd: "Het gebruik door de politie, zonder objectieve en redelijke rechtvaardiging, van gronden zoals ras, huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit of nationale of etnische afkomst bij controle-, surveillance- of opsporingsactiviteiten".

<sup>23</sup> In het kader van een "maatschappij-brede aanpak" van terrorismebestrijding kunnen moslimgemeenschappen onder toezicht komen te staan van een hele reeks maatschappelijke partijen die verantwoordelijk zijn voor het detecteren van "tekenen van radicalisering", zoals leraren, maatschappelijk werkers, medici en andere gezondheidswerkers, buren en gezinsleden, gemeenschapsleiders en leden van religieuze groeperingen (Speciaal VN-rapporteur voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden bij de terrorismebestrijding (2020), A/HRC/43/46; §32).

<sup>24</sup> ECRI Jaarverslag (2015) §22; zie ook EU, FRA (2017), Second European Union Minorities and Discrimination Survey Muslims - Selected findings.

<sup>25</sup> ABA nr. 11 van ECRI "Bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie", toelichting § 44; VN, Algemene aanbeveling nr. 11 van CERD "Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials", CERD/C/GC/36 (2020).

<sup>26</sup> ECRI ABA nr. 8 "Bestrijding van racisme en terrorisme", preambule.

<sup>27</sup> Speciale VN-rapporteur voor hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid (2017), A/72/287 §7; zie ook EU, FRA (2021), Richtlijn (EU) 2017/541 Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding - effect op de grondrechten en fundamentele vrijheden.

*mainstream* politici, aangewakkerd door een groeiend xenofob en populistisch discours.<sup>28</sup> Ultranationalistische populistische bewegingen die stellen te protesteren tegen de vermeende islamisering van Europese landen, vermengen vaak aspecten van antimoslimracisme met een breder xenofob discours voor politiek gewin.<sup>29</sup> In dit verband hebben verschillende politici, met name in het licht van de migratie naar Europa na 2015, een anti-immigratiediscours ingezet om vooroordelen en haat tegen moslims in brede zin aan te wakkeren. Met name in het kader van verkiezingscampagnes hebben dergelijke politici haat tegen moslims ontketend door in te spelen op de zorgen die de grotere migratiestroom oproept.<sup>30</sup> Dit heeft geleid tot een wijdverbreid wantrouwen ten opzichte van moslims, ook moslims die al lang – zelfs generaties lang – in Europa wonen, en heeft bij sommige niet-moslims een intolerante houding gevormd en onderbouwd.

21. Naast het politieke discours is er in een groeiend aantal landen ook in de gedrukte en audiovisuele media sprake van een toename van haatzaaiende uitlatingen tegen moslims of personen die als moslims worden beschouwd. Sommige media zetten moslims neer als een bedreiging of als een algemeen probleem, zoals bij het hardnekkige naast elkaar gebruiken van de termen “moslims/islam” en “terrorisme” of “extremisme”, bij sensatiebeluste berichtgeving die moslims positioneert als “de ander” van buiten, als een bedreiging voor Europese waarden, enz. Dit gebruik van stereotiepe beeldvorming is in strijd met de beginselen van ethische journalistiek. Om dit tegen te gaan moet – zonder afbreuk te doen aan de redactionele onafhankelijkheid van de media – moeite worden gedaan om zo breed mogelijk een alternatief narratief te verspreiden over gestigmatiseerde personen, waarbij zij juist in een positief, grondig onderbouwd en geïnformeerd daglicht worden afgebeeld en waarmee negatieve beeldvorming op overtuigende wijze wordt bestreden.<sup>31</sup> De media spelen hierin een cruciale rol. In dit verband heeft ECRI herhaaldelijk gewezen op het belang van een daadwerkelijke dialoog met moslimgemeenschappen en van maatregelen om het beeld dat het publiek van de islam en de moslimgemeenschappen heeft, bespreekbaar te maken – naast het stimuleren van mediaprofessionals met een diverse achtergrond, teneinde het narratief ook van binnenuit aan te kunnen vechten.<sup>32</sup>
22. Verder zijn online haatzaaiende uitlatingen tegen moslims, in het bijzonder de laatste jaren, sterk toegenomen en blijven deze sterk aanwezig.<sup>33</sup> Met name op sociale media is er sprake van een wildgroei van opruiende narratieven tegen moslims, inclusief het demoniseren van moslimgemeenschappen, samenzweringstheorieën waarin moslims worden omschreven als “indringers” in Europa, theorieën rond de Covid-19-pandemie en oproepen tot geweld tegen moslims. Mensen die online herkenbaar zijn als moslim kunnen ook ervaren dat hun moslimidentiteit in de virtuele wereld doelwit wordt van beledigend en bedreigend gedrag, zelfs rond vraagstukken die niets te maken hebben met hun geloof of gemeenschap, wat voor sommigen afschrikkend werkt voor hun online aanwezigheid. ECRI heeft vastgesteld dat pieken in haatzaaiende uitlatingen online in de regel worden aangewakkerd of “geprovoceerd” door externe ontwikkelingen, zoals terreuraanslagen of door uitspraken die spanningen veroorzaken door geen onderscheid

---

<sup>28</sup> ECRI Jaarverslag (2016) §18.

<sup>29</sup> ECRI Jaarverslag (2014) §15.

<sup>30</sup> ECRI Jaarverslag (2017) §14.

<sup>31</sup> Zie ook ECRI ABA nr. 15 “Bestrijding van haatzaaiende uitlatingen”; toelichting § 96.

<sup>32</sup> ECRI Jaarverslag (2017) §15.

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld de resultaten van het onderzoek uit 2021 van de Speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Raad van Europa inzake antisemitische, antimoslim- en andere vormen van religieuze onverdraagzaamheid en haatmisdrijven.

te maken tussen kritiek op een godsdienst en het beledigen van de aanhangers van die godsdienst.

23. ECRI is van mening dat maatregelen tegen haatzaaiende uitlatingen zich moeten richten op de bescherming van individuen en groepen personen, niet van bepaalde ideologieën of religies, en dat beperkingen van haatzaaiende uitlatingen niet mogen worden misbruikt om onder meer kritiek op religieuze overtuigingen de kop in te drukken.<sup>34</sup> Hoewel retoriek tegen moslims altijd moet worden veroordeeld, moet deze los worden gezien van kritiek op de islam. Dit onderscheid is van cruciaal belang, omdat het inperken van de ruimte voor kritiek op de islam het democratisch debat zou schaden en de vrijheid van meningsuiting zou verstikken.<sup>35</sup>

- *Discriminatie*

24. Uit ECRI-rapporten blijkt dat antimoslimracisme zich ook kan uiten in structurele discriminatie op verschillende gebieden van het leven en in contacten met de overheid. Ter illustratie: in een onderzoek binnen de hele EU gaven ongeveer vier op de tien moslims (39%) aan dat zij discriminatie hadden ervaren, waarbij een op de vijf aangaf dat religie de voornaamste reden was.<sup>36</sup> Zo zouden personen met namen die doen vermoeden dat zij moslim zijn, op grote schaal moeilijkheden ondervinden bij sollicitatieprocedures, tot aan het weigeren van een baan omdat zij als moslim werden geïdentificeerd. Gebrek aan, of verminderde vooruitzichten op werk kunnen niet alleen leiden tot economische uitsluiting, maar kunnen moslims – met name jonge moslims – ook kwetsbaarder maken en hen mogelijk van de samenleving isoleren. Binnen de EU is de afgelopen decennia binnen diverse nationale en lokale kaders wetgeving aangenomen, waaronder beperkingen op het dragen van religieuze kleding, de bouw van moskeeën en minaretten, de productie van halal voedsel en de toegang tot het burgerschap, die soms als discriminerend wordt beschouwd.
25. ECRI heeft bij herhaling vastgesteld dat vrouwen die zichtbaar religieuze symbolen (zoals de hoofddoek) dragen, extra kwetsbaar zijn voor discriminatie en intimidatie op het werk op grond van zowel geslacht als religie.<sup>37</sup> Moslimvrouwen die zichtbaar religieuze symbolen dragen zijn in Europese samenlevingen zelfs onderwerp geweest van hevige polemieken. Het toenemend aantal wettelijke maatregelen om het dragen van dergelijke symbolen te reguleren heeft dit debat verder aangewakkerd. Hoewel dergelijke wetten van toepassing zijn op alle religieuze symbolen, worden moslimvrouwen er naar verluidt onevenredig door getroffen. Bovendien wordt gemeld

---

<sup>34</sup> ABA nr. 15 van ECRI “Bestrijding van haatzaaiende uitlatingen”, preambule. Zie ook PACE-resolutie 1510 (2006) over vrijheid van meningsuiting en respect voor godsdienstige overtuigingen; PACE-aanbeveling 1805(2007) over godslastering, beledigingen van godsdienstige aard en haatzaaiende uitlatingen tegen personen op grond van hun godsdienst.

<sup>35</sup> ECRI merkt op dat kritiek op godsdiensten, inclusief de islam, en op hun leiders of praktijken geen discriminatie van hun aanhangers is, maar deel uitmaakt van de vrijheid van meningsuiting, een fundamenteel mensenrecht dat is vastgelegd in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Een verantwoorde uitoefening van het recht op vrije meningsuiting mag echter de grenzen van aanvaardbare kritiek, zoals vastgesteld door het Europees Hof voor de rechten van de mens, niet te buiten gaan. De rechtspraak van het Hof heeft voorts bevestigd dat het recht op vrijheid van meningsuiting geen bescherming biedt voor het aanzetten tot geweld en discriminatie, negatieve stereotypering of directe belediging van bepaalde groepen, bijvoorbeeld moslims. Zie *Norwood t. het Verenigd Koninkrijk* (nr. 23131/03), uitspraak d.d. 16 november 2004; *Soulas e.a. t. Frankrijk* (nr. 15948/03), uitspraak d.d. 10 juli 2008; *Féret t. België* (nr. 15615/07), uitspraak d.d. 16 juli 2009; *Le Pen t. Frankrijk* (nr. 18788/09), uitspraak d.d. 7 mei 2010. ECRI merkt voorts op dat het Hof herhaaldelijk heeft verklaard dat de lidstaten in de context van godsdienst de plicht hebben bepaalde gedragingen of uitingen die voor anderen nodeloos beledigend en profaan zijn, aan te pakken. Zie bijvoorbeeld *E.S t. Oostenrijk* (nr. 38450/12, uitspraak d.d. 25 oktober 2018), § 21, 43.

<sup>36</sup> EU, FRA (2017), *op.cit.*

<sup>37</sup> Zie ABA nr. 14 van ECRI “Bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op het werk”; toelichting.

dat het openbare debat over deze initiatieven voor moslimvrouwen nog schadelijkere is dan de wetten zelf: zij worden afgeschilderd als onderdrukt, onderdanig en afhankelijk, waarmee stereotypen worden versterkt en onvoldoende aandacht wordt besteed aan het zelfbeeld en de zelfstandigheden van deze vrouwen.

26. Een groot probleem voor moslimvrouwen betreft de gevolgen van de keuze om religieuze kleding te dragen, aangezien deze keuze vaak leidt tot oneigenlijke beperkingen op veel vlakken, met name toegang tot onderwijs, werk, goederen en diensten. Deze belemmeringen grijpen diep in op het leven van moslimvrouwen en beletten hun om hun volledige potentieel te verwezenlijken – een fundamenteel verlies, niet alleen op persoonlijk vlak maar ook voor de maatschappij. Volgens ECRI kan het stigmatiseren en uitsluiten van moslimvrouwen gevoelens van isolement binnen een bredere gemeenschap aanwakken, scheidslijnen tussen mensen verdiepen en een inclusieve samenleving in de weg staan.
27. ECRI merkt ook op dat met name algemene verboden op volledige gezichtsbedekking (door een boerka of niqab) en vergelijkbare zaken die zijn voorgelegd aan internationale gerechtshoven zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)<sup>38</sup>, het Hof van Justitie van de Europese Unie<sup>39</sup> en het VN-Mensenrechtencomité<sup>40</sup>, de controverse verder lijken te hebben aangewakkerd. Hoewel de jurisprudentie blijkt geeft van uiteenlopende meningen over beperkingen rond religieuze kleding, omvatten de rechtvaardigingen voor zulke beperkingen onder meer het beschermen van de waardigheid van vrouwen, gelijkheid van vrouwen en mannen, openbare veiligheid, behoud van sociale interactie en het waarborgen van de voorwaarden om "samen te kunnen leven".
28. ECRI erkent de belangrijke discretionaire bevoegdheid van staten rond godsdienstuitingen en de beperkingen die daarop – als bevestigd door het EHRM – kunnen worden toegepast, en roept voorts in herinnering dat alle wetgeving waarmee verboden wordt ingevoerd, de beginselen van rechtmatigheid, evenredigheid en neutraliteit dient te eerbiedigen, een gerechtvaardigd doel moet nastreven en vrij moet zijn van enige vorm van discriminatie. In dit verband onderstreept ECRI het belang van de gelijke behandeling van alle religieuze groeperingen en is zij van mening dat dergelijke wetgeving negatief kan uitwerken op de integratie van de betrokken gemeenschap en kan leiden tot indirecte en meervoudige discriminatie, met aanzienlijke risico's voor de emancipatie en zelfverwezenlijking van moslimvrouwen en -meisjes, waarbij zij tegelijkertijd worden gemarginaliseerd.
29. Ondanks wetten die de vrijheid van vereniging beschermen, zijn in verschillende landen islamitische organisaties in het maatschappelijk middenveld onderworpen aan

---

<sup>38</sup> Voor jurisprudentie over gezichtsbedekking zie S.A.S. t. Frankrijk (nr. 43835/11), uitspraak d.d. 1 juli 2014; Belcemi en Oussar t. België (nr. 37798/13), uitspraak d.d. 11 juli 2017; Dakir t. België (nr. 4619/12), uitspraak d.d. 11 juli 2017. De rechtspraak omvat ook, naast vele andere, zaken van leraren in het basisonderwijs en universitair docenten, universiteitsstudenten, scholieren, ziekenhuispersoneel. Zie – onder meer – Dahlab t. Zwitserland (nr. 42393/98), ontvankelijkheid, d.d. 15 februari 2001; Leyla Şahin t. Turkije [GC], (nr. 44774/98), uitspraak d.d. 10 november 2005; Köse e.a. t. Turkije (nr. 26625/02), uitspraak d.d. 24 januari 2006; Dogru t. Frankrijk, (nr. 27058/05) en Kervanci t. Frankrijk (nr. 31645/04), uitspraken d.d. 4 december 2008; Ebrahimian t. Frankrijk (nr. 64846/11), uitspraak d.d. 26 november 2015; Osmanoğlu en Kocabaş t. Zwitserland (nr. 29086/12), uitspraak d.d. 10 januari 2017.

<sup>39</sup> Zaken C-157/15, Samira Achbita (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding) t. G4S Secure Solutions NV en 188/15 Bougnaoui en Association de défense des droits de l'homme (ADDH) t. Micropole Univers, Hof van Justitie van de Europese Unie (HJEU), d.d. 14 maart 2017; zaken C-804/18 en C-341/19, IX t. WABE eV en MJ t. MH Müller Handels GmbH, HJEU, d.d. 15 juli 2021.

<sup>40</sup> Yaker t. Frankrijk (nr. 2747/2016), d.d. 17 juli 2018; Hebbadj t. Frankrijk (nr. 2807/2016), d.d. 17 juli 2018.



beperkingen van overheidswege, inclusief sluitingsbevelen. Als uitvloeisel van het voornoemde concept van “verdachte gemeenschappen” kan dit gebeuren zonder deugdelijk bewijs die dergelijke maatregelen rechtvaardigt. Het effect van dergelijke sluitingen – of dreigende sluitingen – houdt het gevaar in dat de vrijheid van vereniging van moslimgemeenschappen, net als hun mogelijkheden tot burgerparticipatie, onterecht in het gedrang komen. Staten hebben ook de mogelijkheden van moslims ingeperkt om hun geloof zonder discriminatie te belijden, bijvoorbeeld door de bouw van moskeeën te verhinderen.<sup>41</sup>

30. In dit verband is ECRI van mening dat lidstaten moeten streven naar de verbindende doelstellingen van pluralisme, verdraagzaamheid en ruimenkennendheid en ook moeten streven naar maatregelen die diversiteit benadrukken binnen samenlevingen waar moslims een integraal onderdeel van uitmaken. Volgens ECRI kan het, waar gepast (binnen redelijke grenzen) accommoderen van religieuze voorschriften<sup>42</sup> er ook voor zorgen dat moslims hun recht op godsdienstvrijheid zonder discriminatie kunnen uitoefenen, met positieve gevolgen voor integratie en sociale cohesie.
31. Volgens ECRI blijven sommige personen in de greep van vooroordelen tegen moslims omdat zij onvoldoende bekend zijn met de islamitische godsdienst en -cultuur, omdat zij zich laten leiden door stereotypen van moslims – of beide. Vaak is er sprake van een beperkte en bevooroordeelde kennis van de islam en van een onvoldoende onderbouwd beeld van moslims. Gezien de belangrijke rol van het onderwijs en zijn socialiseringsfunctie, moet onderwijs over racisme tegen, en discriminatie van moslims worden opgenomen in de leerplannen van scholen binnen de bredere lessen over burgerschap, mensenrechten, verdraagzaamheid en racismebestrijding. ECRI benadrukt dat het bestrijden van denigrerende en negatieve religieuze stereotypen van personen via het onderwijs de beste weg is om stereotypen van moslims aan de orde te stellen en op een evenwichtige en weloverwogen manier tegen te gaan.<sup>43</sup> Dergelijke inclusieve onderwijsmaatregelen kunnen ook de weerstand van jongeren tegen gewelddadige extremistische boodschappen vergroten en een positief gevoel van identiteit en saamhorigheid bevorderen.
32. Het stimuleren van dialoog tussen culturen is ook van cruciaal belang voor toenadering tussen gemeenschappen en individuen en als waarborg voor gelijkwaardigheid en wederzijds respect.<sup>44</sup> In dit verband hecht ECRI bijzonder belang aan lokale beleidsmaatregelen ter bestrijding van racisme tegen, en discriminatie van moslims. Bij deze aanpak worden zowel moslimgemeenschappen als andere geloofsgemeenschappen positief betrokken om zo vertrouwen, cohesie en een positieve interculturele interactie op te bouwen, waarbij diversiteit wordt omarmd als een verworvenheid in plaats van een bedreiging.

---

<sup>41</sup> Speciale VN-rapporteur inzake vrijheid van godsdienst of geloof (2021), A/HRC/46/30, §27.

<sup>42</sup> Zie in dit verband Resolutie 1928 (2013) van de Raad van Europa, PACE over de bescherming van de mensenrechten met betrekking tot religie en geloof en de bescherming van religieuze gemeenschappen tegen geweld, § 9.9, en Resolutie 2036 (2015) over de aanpak van intolerantie en discriminatie in Europa met speciale aandacht voor christenen, § 2.

<sup>43</sup> OVSE/ODIHR, Raad van Europa en UNESCO, Richtsnoeren voor educatief personeel inzake het tegengaan van onverdraagzaamheid en discriminatie jegens moslims: Aanpak van islamofobie via het onderwijs (2011), blz. 23-31. Zie ook ABA nr. 10 van ECRI “Bestrijding van racisme en rassendiscriminatie in en door het schoolonderwijs”.

<sup>44</sup> Zie Raad van Europa, Witboek over de interculturele dialoog (2008).

- *Door haat gemotiveerd geweld*

33. De monitoringverslagen van ECRI hebben een prevalentie aangetoond van door haat gemotiveerd geweld tegen moslims. Geweld tegen moslims varieert van schennis van moslimbegraafplaatsen, religieuze gebouwen en moskeeën tot grove belediging, bedreiging, fysiek geweld (ook in het openbaar) tegen moslimmannen of mannen van wie wordt aangenomen dat zij moslim zijn, tot moord en zelfs tot dodelijke terroristische aanslagen. Uit gegevens van veel Europese landen blijkt dat moslimvrouwen vaak het doelwit zijn van geweld, het vaakst het wegtrekken van gezichtssluiers en hoofddoeken of bespugen. ECRI roept altijd op tot ferme maatregelen om dergelijke aanvallen te voorkomen en te bestraffen, omdat dit soort openbare vernedering de menselijke waardigheid ondermijnt, angst en isolement in de hand werkt en integratie en inclusie in de weg staat.<sup>45</sup> Zoals hierboven opgemerkt zijn moslimmannen en -vrouwen zowel online als offline slachtoffer geworden van tegen moslims gerichte haatzaaiende uitlatingen, blootgesteld aan beschimpingen en vijandigheid, waarbij er aanwijzingen zijn dat het waarschijnlijk is dat voorvallen van vijandigheid tegen moslims toenemen in de nasleep van terroristische aanslagen die zijn uitgevoerd door personen die claimen dit te doen uit naam van de islam.
34. Door de bank genomen blijft de omvang van gewelddadige incidenten tegen moslims vaak ongedocumenteerd en ondergerapporteerd. Slachtoffers en getuigen doen meestal geen aangifte van deze incidenten uit angst voor represailles of uit gebrek aan vertrouwen in de overheid. ECRI merkt op dat als de overheid in gebreke blijft om adequaat op te treden bij haatmisdrijven tegen moslims, dit kan leiden tot herhaling van zulke daden en dat het uitblijven van vervolging als een signaal van straffeloosheid kan worden opgevat. In dit verband heeft ECRI er herhaaldelijk op gewezen dat maatregelen nodig zijn te waarborgen dat de rechtspraak doeltreffend optreedt tegen haatmisdrijven tegen moslims.<sup>46</sup> Daartoe behoren onder meer het effectief monitoren en registreren van incidenten, het verzamelen van eenduidige en betrouwbare gegevens, het vergroten van de capaciteit van politie en justitie om misdrijven die voortvloeien uit vooroordelen effectief te identificeren en te onderzoeken, om ondersteuningsmechanismen voor slachtoffers te ontwikkelen en om maatregelen te nemen om het vertrouwen terug te brengen in de relatie tussen de politie en moslimgemeenschappen.

#### **D. Gevolgen voor moslims**

35. Antimoslimracisme heeft ingrijpende gevolgen voor moslims, moslimgemeenschappen en de samenleving als geheel. Op individueel niveau leidt het dehumaniserende emotionele en psychologische effect van antimoslimracisme tot gevoelens van angst, kwetsbaarheid, ontkenning, woede, vernedering en een verminderd gevoel van eigenwaarde. Veel moslims ervaren druk om hun religieuze identiteit te verbergen of te bagatelliseren om zo minder herkenbaar te zijn als moslim of om "gematigder" te lijken en daarmee minder verdacht te lijken in de ogen van de staat en de maatschappij, om aanvallen te ontlopen of om hun zeggenschap en mensenrechten uit te oefenen. Daarnaast kunnen moslims hun eigen bewegingsvrijheid inperken en/of bewust bepaalde situaties mijden waarin zij het doelwit kunnen zijn van haat of vooroordelen tegen moslims. De angst om een doelwit te zijn en steeds in gevaar te zijn, kan tot grotere psychologische schade leiden dan discrete, zelf ondervonden voorvallen van antimoslimracisme. Er zijn ook aanwijzingen dat kinderen die getuige zijn van racistische

---

<sup>45</sup> ECRI Jaarverslag (2018), §15.

<sup>46</sup> OVSE-ODIHR, Understanding Anti-Muslim Hate Crimes and Addressing the Security Needs of Muslim Communities (2020).

daden en die zelfcensuur ervaren in het tonen van hun identiteit, een grotere kans op sociaal-emotionele problemen hebben bij het volwassen worden dan kinderen die dit niet hebben meegemaakt.

36. Racisme tegen, en discriminatie van moslims leiden tot stelselmatige uitsluiting van moslims en hebben een reële impact op hun dagelijks leven: slechtere huisvesting, een lager inkomensniveau, een hoger werkloosheidspercentage en langere periodes van werkloosheid (zij die werk hebben, werken in minder aantrekkelijke beroepen); slechtere gezondheid, lager onderwijsniveau, zelfs in gevallen waarin zulke omstandigheden voor anderen te voorkomen zouden zijn. Belangrijk is dat deze vormen van uitsluiting langetermijneffecten hebben die verder reiken dan het individu en diens directe sociale omgeving: zij beïnvloeden de levenskansen van gemeenschappen over meerdere generaties.
37. Qua sociaal-politieke participatie heeft het "beveiligingsbeleid" rond moslimgemeenschappen negatieve gevolgen gehad voor hun vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en politieke participatie. Dergelijke praktijken hebben sterk remmend gewerkt voor de sociaal-politieke participatie van jonge moslims en moslims die actief zijn in het maatschappelijk middenveld. Bovendien moeten personen die ten onrechte als "verdacht" zijn aangemerkt, verder leven met de trauma's die een dergelijke behandeling heeft veroorzaakt – dit geldt ook voor moslimschoolkinderen. Binnen moslimgemeenschappen kunnen beleidsmaatregelen of praktijken die ogenschijnlijk zijn ontwikkeld met het oog op terrorismebestrijding een "wij-en-zij" klimaat creëren en zo afbreuk doen aan vertrouwen, wat weer leidt tot onderrapportage van haatmisdrijven, vervreemding en het ontstaan of verdiepen van maatschappelijke verdeeldheid. Volgens ECRI is het absoluut noodzakelijk dat moslimgemeenschappen zich verbonden voelen met hun respectieve samenlevingen om zo de sociale cohesie te waarborgen en de marginalisering, uitsluiting of zelfs radicalisering van individuele leden van deze gemeenschappen te voorkomen.

### **III. Aanbevelingen**

ECRI tekent aan dat er tussen de lidstaten van de Raad van Europa aanzienlijke verschillen bestaan qua niveau en vormen van racisme tegen, en discriminatie van moslims. De hieronder volgende aanbevelingen, die mede samenhangen met de relevante bevindingen van ECRI's monitoringwerkzaamheden per land, moeten niet worden gezien als een uniforme aanpak. Zij zijn bedoeld als een lijst van actiepunten die aan regeringen ter overweging worden voorgelegd om deze, waar nodig, en in samenwerking met de betrokken gemeenschappen, toe te snijden op de omstandigheden van hun land.

ECRI adviseert de regeringen van lidstaten om:

#### **A. Beleid en institutionele coördinatie**

1. hoge prioriteit geven aan de bestrijding van antimoslimracisme en alle nodige maatregelen nemen om alle openbare uitingen daarvan, ongeacht hun oorsprong, te bestrijden;
2. zorg te dragen dat acties ter bestrijding van antimoslimracisme consequent hun gepaste plaats krijgen als onderdeel van acties ter bestrijding van racisme, hetzij als een specifiek actieplan, hetzij als geïntegreerd onderdeel van een algemeen actieplan tegen racisme;
3. zorg te dragen dat de strijd tegen racisme tegen, en discriminatie van moslims op alle bestuurlijke niveaus (landelijk, regionaal, lokaal) plaatsvindt en dat de betrokkenheid van een breed scala van betrokkenen uit verschillende geledingen van de samenleving (met name politieke, juridische, economische, maatschappelijke, religieuze, educatieve en culturele instellingen) hierbij wordt gefaciliteerd;
4. wetgeving aan te nemen ter bestrijding van racisme tegen, en discriminatie van moslims, hierbij rekening houdend met de aanbevelingen van ECRI in haar algemene beleidsaanbeveling nr. 7 "Nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie";
5. wetgeving en beleid inzake de bestrijding van terrorisme of extremisme te herzien om te waarborgen dat deze niet direct of indirect discriminatoir zijn jegens moslims en om tevens alle wettelijke bepalingen en voorschriften in te trekken die als discriminerend worden beschouwd;
6. regelmatig de impact van wetgeving en beleidsmaatregelen tegen terrorisme en extremisme op moslimgemeenschappen te beoordelen, mede vanuit oogpunt van grondrechten en gender, en zorg te dragen dat groepen die met name door de toepassing van deze wetten en beleidsmaatregelen worden getroffen, grondig worden geraadpleegd en betrokken bij het debat over die toepassing;
7. zorg te dragen dat het intersectionaliteitsbeginsel in alle beleidsmaatregelen inzake gelijkheid wordt opgenomen, inclusief maatregelen ter bestrijding van racisme tegen, en discriminatie van moslims;
8. overheidsinstanties bewust te maken van de noodzaak om aandacht te geven aan alle structurele vormen van discriminatie van moslims en moslimgemeenschappen en om deze aan te pakken, met name op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting, toegang tot goederen en diensten, toegang tot openbare plaatsen en vrij verkeer;
9. waar passend, coördinatoren op landelijk en decentraal niveau aan te stellen voor het toezicht op, en de coördinatie van inspanningen ter bestrijding van racisme tegen, en

discriminatie van moslims, die als een brug kunnen fungeren tussen overheidsdiensten, wetshandavingsinstanties en andere relevante overheidsinstanties (bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs en cultuur) en moslimgemeenschappen en -instellingen, en die tevens met andere nationale coördinatoren kunnen samenwerken om te waarborgen dat lidstaten consistent en gecoördineerd beleid voeren;

10. waar dit gepast is, een onafhankelijke groep of commissie van experts in te stellen, belast met het toezicht op racisme tegen, en discriminatie van moslims op landelijk niveau en tevens met het formuleren van alle noodzakelijke aanbevelingen op gebied van preventieve actie en tegenmaatregelen;
11. zo breed mogelijke data, uitgesplitst naar gender, over gelijkheid te verzamelen en te publiceren om institutionele problemen en prioriteitsvraagstukken voor beleid ter bestrijding van racisme tegen, en discriminatie van moslims in kaart te brengen;
12. nationale organen voor gelijke behandeling volledig te betrekken bij de bestrijding van, en het monitoren, verzamelen van gegevens, het horen en behandelen van klachten en verzoekschriften over handelingen gepleegd tegen moslims, en tevens bij het adviseren van de wetgevende macht over het aannemen van relevante wetgeving in lijn met de herziene algemene beleidsaanbeveling nr. 2 van ECRI “Organen voor gelijke behandeling ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid op nationaal niveau”;
13. indien lidstaten dat nog niet hebben gedaan, het aanvullend protocol uit 2003 bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake cybercriminaliteit betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische en xenofobische aard via computersystemen, te ondertekenen en te ratificeren;
14. de coördinatie en uitwisseling van *best practices* in de preventie en bestrijding van racisme tegen, en discriminatie van moslims tussen verschillende organisaties op internationaal niveau, zoals de Raad van Europa, de OVSE, de Europese Unie en de Verenigde Naties, te ondersteunen;

## **B. Preventie**

15. beleidsmaatregelen van overheden te monitoren met het oog op het ontwikkelen van activiteiten die een inclusieve en volledige beeldvorming van moslims in de samenleving bevorderen, en om beleidsmakers aan te moedigen om bij het ontwikkelen van beleid gelijkheid te waarborgen, diversiteit te waarderen en positieve interactie te steunen, naast actief burgerschap en participatie in de ontwikkeling van dat beleid;
16. politiek betrokkenen, opinieleiders en andere deelnemers aan het publieke debat aan te moedigen om in het openbaar krachtig stelling te nemen tegen antimoslimracisme, om zich uit te spreken<sup>47</sup> tegen de verschillende uitingsvormen ervan (inclusief alle hedendaagse vormen) en duidelijk te maken dat antimoslimracisme nooit zal worden getolereerd;
17. noodzakelijke maatregelen te nemen om moslimdiscriminatie bij de toegang tot onderwijs uit te bannen;

---

<sup>47</sup> Zie ook ECRI ABA nr. 15 “Bestrijding van haatzaaiende uitslatingen”, met name aanbeveling 4.g.

18. maatregelen te nemen, waar nodig van wetgevende aard, om moslimdiscriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt en op de werkplek te bestrijden;
19. werkgevers in de publieke en de private sector aan te moedigen om "gedragscodes" op te stellen en in te voeren ter bestrijding van moslimdiscriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt en op de werkplek, en om, waar gepast, te streven naar werkplekken die een afspiegeling zijn van de diversiteit van de betreffende maatschappij;
20. te onderzoeken of moslims lijden onder discriminatie en sociale uitsluiting op grond van hun godsdienst en om in overleg met plaatselijke gemeenschappen beleid te ontwikkelen om zulke verschijnselen aan te pakken;
21. zorg te dragen dat personen met een moslimgeloof hun recht op vrijheid van godsdienst zonder discriminatie kunnen uitoefenen, onder meer door overheidsinstellingen in hun dagelijkse praktijk, waar gepast, voorzieningen te laten treffen voor de redelijke aanpassing aan religieuze voorschriften, om zo bescherming te bieden tegen indirecte discriminatie;
22. nauw toe te zien op de situatie van moslimvrouwen, die slachtoffer kunnen zijn van intersectionele discriminatie op grond van geslacht, godsdienst en nationale of etnische afkomst, en om specifieke en doeltreffende maatregelen te nemen om hun inclusie te waarborgen;
23. onderzoeksprojecten en het onafhankelijk monitoren van racisme tegen, en discriminatie van moslims aan te moedigen en te ondersteunen;<sup>48</sup>
24. zorg te dragen dat instanties in de strafrechtketen gegevens verzamelen over incidenten en misdrijven gepleegd tegen moslims – in uitgesplitste vorm zoals door Europese agentschappen en andere internationale organisaties aangemerkt als *best practice* – om zo consistente en continue gegevens te kunnen verstrekken die geschikt zijn voor beleid inzake criminaliteitsbestrijding;<sup>49</sup>
25. na te gaan of regelgeving die door politie en justitie wordt vastgesteld of gehanteerd moslims negatief raakt, en om resoluut een einde te maken aan elke werkwijze van politie en justitie die neerkomt op etnisch profileren, mede met gebruikmaking van nieuwe en zich ontwikkelende technologieën;<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Zie ook aanbeveling 33 hieronder.

<sup>49</sup> Zie bijvoorbeeld de OVSE/ODIHR "Toolkit met informatie tegen haatmisdrijven".

<sup>50</sup> ECRI ABA nr. 11 "Bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie", hoofdstuk I; VN, Algemene Aanbeveling nr. 36 van CERD over het voorkomen en bestrijden van etnisch profileren door ambtenaren van politie en justitie, CERD/C/GC/36 (2020), blz. 12, 31-36. Zie ook de UNESCO-aanbeveling over de ethiek van kunstmatige intelligentie (2021).

26. internetbedrijven, waaronder sociale netwerken, telecomexploitanten en internetdienstverleners te reguleren en zo – overeenkomstig de internationale normen van de rechten van de mens<sup>51</sup> – doeltreffende systemen te creëren om haatzaaiende uitlatingen online tegen moslims<sup>52</sup> te monitoren en een halt toe te roepen, en tevens om samen met sociale netwerken te werken aan initiatieven (met name op het gebied van onderwijs) die kunnen bijdragen aan het verspreiden van evenwichtige verhalen over moslims en de islam op sociale media;
27. zorg te dragen voor permanente educatie op lokaal, regionaal en landelijk niveau voor politiefunctionarissen, openbare aanklagers en de rechterlijke macht over het voorkomen en bestrijden van antimoslimracisme, inclusief het herkennen en registreren van haatmisdrijven tegen moslims, wat door Europese agentschappen en andere internationale organisaties als *best practice* is overeengekomen;<sup>53</sup>
28. onderwijs over de diversiteit van leven en de geschiedenis van de moslims te bevorderen, net als over de positieve bijdrage van individuele moslims, moslimgemeenschappen en de moslimcultuur aan Europese samenlevingen, inclusief een evenwichtige en objectieve weergave van de geschiedenis van de islam in Europa in leerplannen, schoolboeken en digitale instrumenten, vrij van vertekende interpretaties van religieuze en culturele geschiedenis en van vijandige percepties van specifieke religieuze, etnische en culturele groeperingen;<sup>54</sup>
29. zorg te dragen dat godsdienstonderwijs op scholen cultureel pluralisme eerbiedigt en hierin ook te voorzien in de opleiding van leerkrachten;
30. zorg te dragen dat schooldirecteuren, leerkrachten en andere medewerkers door middel van gerichte opleidingen en lesmaterialen voldoende zijn toegerust om intimidatie van en aanvallen op moslims in scholen en andere onderwijsinstellingen, waaronder instellingen voor hoger onderwijs, effectief het hoofd te bieden;
31. relevant en doeltreffend onderwijsbeleid en educatieve activiteiten te plannen om een beter begrip van racisme tegen, en discriminatie van moslims te bevorderen en generalisaties van moslim te betwisten door i) leerlingen en studenten voor te lichten over racisme tegen, en discriminatie van moslims, ii) antimoslimracisme te voorkomen door middel van onderwijs, en iii) tegen incidenten tegen moslims op te treden;<sup>55</sup>
32. zorg te dragen dat leerlingen en studenten in het formele en niet-formele onderwijs, inclusief het volwassenenonderwijs en lerarenopleidingen, op de gepaste leeftijd tijdens alle relevante vakken worden onderwezen over racisme tegen, en discriminatie van moslims;

---

<sup>51</sup> Zie Raad van Europa, Aanbeveling CM/Rec (2018) 2 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de rol en verantwoordelijkheden van internet-tussenpersonen.

<sup>52</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Sanchez t. Frankrijk*, waarin het Hof oordeelde dat een politicus die in een strafzaak werd beboet omdat hij niet onverwijld hatelijke inhoud van zijn openbare social media-account had verwijderd, niet valt onder de bescherming van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EHRM 2021, nr. 45581/15, 2 september 2021).

<sup>53</sup> Zie ook de programma's van OVSE/ODIHR "Training Against Hate Crimes for Law Enforcement" (TAHCLE) en "Prosecutors and Hate Crimes Training" (PAHCT).

<sup>54</sup> Raad van Europa, PACE-aanbeveling 1162 (1991) over de bijdrage van de islamitische beschaving aan de Europese cultuur.

<sup>55</sup> Zie ook OVSE/ODIHR, Richtsnoeren voor educatief personeel inzake het tegengaan van onverdraagzaamheid en discriminatie jegens moslims: Aanpak van islamofobie via het onderwijs (2011), blz. 31-43.

33. wetenschappelijk onderzoek te steunen dat steun beoogt te bieden aan personen en groepen met een hoog risico om het slachtoffer te worden van haat tegen moslims, gebruikmakend van narratieven rond recente ervaringen met antimoslimracisme die in de belangstelling hebben gestaan, en zo contra-narratieven ontwikkelen;
34. debat onder mediaprofessionals aan te moedigen over hun rol bij het voorkomen en bestrijden van racisme tegen, en discriminatie van moslims, met name over de bijzondere verantwoordelijkheid die mediaprofessionals<sup>56</sup> hebben voor het beeld van de islam en moslimgemeenschappen dat zij uitdragen en, in dit verband, de verantwoordelijkheid voor berichtgeving over alle gebeurtenissen in de wereld – met name over enige vorm van terrorisme – op een onpartijdige manier, waarbij het bestendigen van stereotypen en vooroordelen tegen moslims wordt vermeden en, integendeel, in meer algemene zin inzicht wordt verschaft in de rijke verscheidenheid van leven van moslims, en in het bijzonder dat van moslima's;
35. activiteiten te ondersteunen van non-gouvernementele organisaties die een belangrijke rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van racisme tegen, en discriminatie van moslims; om waardering voor diversiteit te bevorderen en om een open en democratische ruimte voor deze organisaties te waarborgen, waarin zij samen met overheidsinstanties, regionale/lokale overheden en andere relevante betrokkenen uit de private sector het gesprek kunnen aangaan over diverse aspecten van racisme tegen, en discriminatie van moslims;
36. gezamenlijke antiracistische initiatieven van verschillende etnische en religieuze gemeenschappen te ondersteunen en de interculturele en interreligieuze dialoog en verdraagzaamheid te bevorderen door aanhoudende inspanningen met een breed bereik, waarbij een breed scala van maatschappelijke partijen op alle niveaus betrokken zijn, onder meer door het verstrekken van financiering en het creëren van relevante institutionele forums;
37. religieuze leiders op alle niveaus, alsmede wetenschappers, aan te moedigen om verantwoordelijkheid te nemen voor onderwijs aan de basis, en te voorkomen dat antimoslimracisme wordt aangewakkerd;
38. alle nodige stappen te zetten om de politieke participatie van moslimgemeenschappen te versterken, met name op regionaal/lokaal niveau maar ook op landelijk en Europees niveau;
39. te proberen om mechanismen en kanalen op te zetten en te ontwikkelen voor rechtstreeks contact met moslims, bijvoorbeeld door middel van openbare inspraakbijeenkomsten op lokaal en regionaal niveau, om zo het vertrouwen van deze gemeenschappen in overheidsinstanties te sterken;

### **C. Bescherming**

40. de bescherming van moslims, moslimgemeenschappen en hun instellingen te waarborgen door samenwerking tussen hen en lokale en landelijke instanties van politie en justitie te bevorderen, met erkenning van de primaire verantwoordelijkheid van de lidstaten, op basis van vastgestelde *best practices* en richtlijnen, en tevens door

---

<sup>56</sup> Ethical Journalism Network (2019), "Moslims in de media: op weg naar meer tolerantie en diversiteit."



genomen maatregelen te evalueren en *best practices* met andere regeringen uit te wisselen;<sup>57</sup>

41. samenwerking en dialoog met moslimgemeenschappen te verbeteren, teneinde de noodzakelijke beschermingsmaatregelen te bepalen en uit te voeren en om ook aan hun andere zorgen en behoeften tegemoet te komen, waar nodig mede door financiële steun. Om dit verband waar nodig alle maatregelen nemen om de veiligheid van moslims te waarborgen, met bijzondere nadruk op moslima's en islamitische culturele, educatieve en religieuze gebouwen zoals moskeeën en het moslim-gemeenschapsleven, dit in dialoog met islamitische- en andere verenigingen die zich inzetten voor de bestrijding van antimoslimracisme;
42. discriminatoire wettelijke of bestuurlijke obstakels voor de bouw van gepaste gebedshuizen voor de beoefening van de islam en zijn uitvaartrituelen weg te nemen;
43. te garanderen dat religieuze kleding van moslims niet zal worden gebruikt als voorwendsel voor een ongerechtvaardigde uitzonderingsbehandeling, in het bijzonder wanneer deze gericht is tegen moslimvrouwen, door een redelijk evenwicht te bereiken tussen de vrije uiting van godsdienst en levensovertuiging en het legitieme openbare belang dat in een democratische samenleving noodzakelijk is, zoals vastgelegd in artikel 9, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens;
44. zorg te dragen voor de effectieve en gelijke bescherming van uitingen over godsdienstige overtuigingen, inclusief kritiek op de islam, tenzij zulke uitingen aanzetten tot geweld, haat of negatieve stereotypering van moslims;
45. zorg te dragen voor steun aan slachtoffers van handelingen tegen moslims en andere racistische handelingen op grond van vigerende rechtsmiddelen,<sup>58</sup> richtsnoeren<sup>59</sup> en *best practices*, zoals het ontwikkelen van een slachtoffergerichte aanpak; om zorg te dragen dat slachtoffers van haat tegen moslims sensitief worden behandeld en gepaste steun (waaronder psychosociale begeleiding) ontvangen vóór, tijdens en na strafrechtelijke procedures; om netwerken te bouwen van allen die zich inzetten voor de preventie en bestrijding van discriminatie van leden van moslimgemeenschappen;<sup>60</sup>
46. zorg te dragen dat slachtoffers van antimoslimdiscriminatie weten dat zij zaken kunnen voorleggen aan een nationaal orgaan voor gelijke behandeling;
47. zorg te dragen dat slachtoffers van handelingen gericht tegen moslims op de hoogte zijn van hun recht op schadevergoeding via civiele, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedures, en dat zij niet worden belemmerd in de uitoefening van die rechten door angst, onvoldoende kennis, fysieke of emotionele beperkingen of door gebrek aan middelen;

---

<sup>57</sup> Zie bijvoorbeeld OVSE/ODIHR (2020), "Haatmisdrijven tegen moslims begrijpen – veiligheidsbehoeften van moslimgemeenschappen: een praktische gids" (Engels).

<sup>58</sup> Zie bijvoorbeeld het Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven (CETS nr. 116).

<sup>59</sup> Zie bijvoorbeeld de herziene richtsnoeren van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de bescherming van slachtoffers van terroristische daden (2017).

<sup>60</sup> Zie EU-FRA Compendium praktijken inzake haatmisdrijven.

48. te vermijden dat slachtoffers te vaak worden gehoord en om gebruik te maken van technologische en andere middelen, om herbeleving als slachtoffer te voorkomen<sup>61</sup>

#### **D. Strafvervolgning / Rechtshandhaving**

49. zorg te dragen dat de wetgeving handhavingsinstanties en het openbaar ministerie in staat stelt om antimoslimracisme doeltreffend te bestrijden, indachtig de aanbevelingen van ECRI in haar algemene beleidsaanbeveling nr. 7 “Nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie”;
50. zorg te dragen dat de wet bepaalt dat bij alle strafbare feiten racistische motieven, waaronder motieven tegen moslims, een verzwarende omstandigheid vormen;
51. zorg te dragen dat het strafrecht ook veroordelen tegen moslims dekt en dat de volgende handelingen tegen moslims strafbaar worden gesteld indien opzettelijk gepleegd:
- a. het publiekelijk aanzetten tot discriminatie, geweld of haat jegens een persoon of een groep personen omdat zij moslim zijn of geacht worden te zijn;
  - b. het gebruik van geweld tegen een andere persoon of het beschadigen van diens eigendom omdat hij moslim is of geacht wordt te zijn;
  - c. het oprichten of leiding geven aan een groep die zich ten doel stelt om discriminatie, geweld of haat te propageren of aan te wakkeren, dan wel om geweld te gebruiken tegen een andere persoon of diens eigendom te beschadigen omdat hij moslim is of geacht wordt te zijn;
  - d. lidmaatschap van een groep of organisatie die zich de in punt c) genoemde doelen stelt;
  - e. deelname aan geweld in groepsverband tegen een deel van de bevolking, individuele burgers of hun eigendommen vanwege het feit dat zij moslim zijn of geacht worden te zijn;
  - f. het publiekelijk beledigen en belasteren van een persoon of een groep personen omdat zij moslim zijn of geacht worden te zijn;
  - g. het bedreigen van een persoon of een groep personen omdat zij moslim zijn of geacht worden te zijn;
  - h. het publiekelijk uiten, met een racistisch oogmerk, van een ideologie die een groep personen kleineert of denigreert, of die aanzet tot haat tegen deze groep personen omdat zij moslims zijn of geacht worden te zijn;
  - i. het publiekelijk ontkennen, verdraaien, bagatelliseren, rechtvaardigen of vergoelijken, met een racistisch oogmerk, van genocide, misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdaden tegen personen, gepleegd omdat zij moslim zijn of geacht worden te zijn;
  - j. het openbaar verspreiden, distribueren, vervaardigen of opslaan, met een racistisch oogmerk, van schriftelijk, beeldend of ander materiaal dat uitingen bevat die vallen onder de punten a), f), g), h) en i) hierboven;
  - k. het schenden, vernielen of beschadigen, met een racistisch oogmerk, van moskeeën, gebedshuizen of andere instellingen van de moslimgemeenschap, zoals scholen, culturele centra of begraafplaatsen, of de symbolen daarvan;
  - l. het gebruik van geweld of bedreiging om moslims te belemmeren hun geloof vrij uit te oefenen of hun godsdienstige rituelen en vieringen te houden, zolang deze niet in strijd zijn met de wetten van het land, de openbare orde en de zedelijkheid;

---

<sup>61</sup> “Slachtoffers van haatmisdrijven in het strafrechtelijk systeem. Een praktische gids”, OVSE/ODIHR, 2020.

52. zorg te dragen dat online gepleegde misdrijven tegen moslims op dezelfde manier worden bestraft als offline gepleegde misdrijven en dat deze adequaat worden aangepakt door middel van effectieve strafvervolging en andere maatregelen. Illegale haatzaaiende uitslatingen tegen moslims moeten onmiddellijk en consequent worden verwijderd door aanbieders van internetdiensten, overeenkomstig de relevante wettelijke en niet-juridische kaders;
53. zorg te dragen dat de wet voorziet in de verplichting om overheidsfinanciering van organisaties die racisme tegen, en discriminatie van moslims bevorderen tegen te gaan, met inbegrip van politieke partijen;
54. zorg te dragen dat de wet voorziet in de mogelijkheid om organisaties die racisme tegen, en discriminatie van moslims bevorderen, te ontbinden;
55. passende maatregelen te nemen om zorg te dragen dat wetgeving ter voorkoming en bestraffing van racisme tegen, en discriminatie van moslims daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd;
56. de aanbevelingen in punt III.B (Preventie) over gegevensverzameling (punt 24) en opleiding voor politieambtenaren, openbare aanklagers en justitie (punt 27) ten uitvoer te leggen;
57. de aanbevelingen in punt III.C (Bescherming) over de rechten van slachtoffers (§ 47) en het voorkomen van herbeleving door slachtoffers (§ 48) ten uitvoer te leggen;
58. te bevorderen dat slachtoffers van tegen moslims gerichte handelingen daadwerkelijk deelnemen aan civiele, bestuursrechtelijke of strafrechtelijke procedures, in overeenstemming met de toepasselijke regelgeving;
59. zorg te dragen dat politie en openbaar ministerie contactpersonen aanwijzen voor kwetsbare groepen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitslatingen en haatmisdrijven, met inbegrip van moslims. Deze contactpersonen moeten permanente educatie krijgen in het uitvoeren van onderzoeken naar haatzaaiende uitslatingen en haatmisdrijven, en moeten tevens een regelmatige dialoog met deze groepen ontwikkelen en onderhouden om te waarborgen dat adequate aangifte, onderzoek en strafvervolging van haatzaaiende uitslatingen en haatmisdrijven plaatsvindt;
60. zorg te dragen dat politie en openbaar ministerie alle gevallen waarin wordt gesteld dat er sprake is van haatzaaiende uitslatingen en haatmisdrijven tegen moslims, grondig onderzoeken en ervoor zorgen dat mogelijke vooroordelen consequent worden meegewogen in politierapporten en -onderzoeken, en tevens in verdere gerechtelijke procedures.

## BIJLAGE

### Links naar documenten waarnaar in de delen I-III wordt verwezen

Raad van Europa, Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake cybercriminaliteit betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische of xenofobe aard die via computersystemen zijn gepleegd (CETS nr. 189)

[Raad van Europa, Comité van Ministers, Aanbeveling CM/Rec \(2019\) 1 aan de lidstaten over het voorkomen en bestrijden van seksisme](#)

Raad van Europa, Comité van Ministers, Aanbeveling CM/Rec (2018) 2 aan de lidstaten over de rol en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen (Engels)

[Raad van Europa, Comité van Ministers, Herziene richtsnoeren voor de bescherming van slachtoffers van terroristische daden \(2017\)](#) (Engels)

[Raad van Europa, Comité van Ministers, Witboek over de interculturele dialoog \(2008\)](#) (Engels)

Raad van Europa, Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (CETS nr. 005)

Raad van Europa, Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Protocol nr. 12 (CETS nr. 177)

Raad van Europa, Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven (CETS nr. 116).

Raad van Europa, ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr. 1 “Bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en onverdraagzaamheid”

Raad van Europa, ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr. 2 (herzien) “Organen voor gelijke behandeling ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid op nationaal niveau”

Raad van Europa, ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr. 6 “Bestrijding van de verspreiding van racistisch, xenofob en antisemitisch materiaal via internet” (Engels)

Raad van Europa, [ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr. 7 \(herzien\) “Nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie”](#) (Engels)

Raad van Europa, [ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr. 8 “Bestrijding van racisme en terrorisme”](#) (Engels)

Raad van Europa, [ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr. 9 \(herzien\) “Voorkomen en bestrijden van antisemitisme”](#) (Engels)

Raad van Europa, [ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr. 10 “Bestrijding van racisme en rassendiscriminatie in en door het schoolonderwijs”](#) (Engels)

Raad van Europa, [ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr. 11 “Bestrijding van racisme en rassendiscriminatie in het politiewerk”](#) (Engels)

Raad van Europa, [ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr. 14 “Bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op het werk”](#) (Engels)

Raad van Europa, ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr. 15 "Bestrijding van haatzaaiende uitlatingen" (Engels)

Raad van Europa, [ECRI, jaarverslagen](#) (Engels)

Raad van Europa, [ECRI, advies over het begrip "racialisering" \(2021\)](#) (Engels)

Raad van Europa, [ECRI, Routekaart naar daadwerkelijke gelijkheid.](#) (Engels)

[Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Aanbeveling 1805 \(2007\) betreffende godslastering, religieuze belediging en haatzaaien tegen personen wegens hun godsdienst](#) (Engels)

[Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Aanbeveling 1162 \(1991\) over de bijdrage van de islamitische beschaving aan de Europese cultuur](#) (Engels)

[Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Resolutie 2090 \(2016\), Bestrijding van internationaal terrorisme en bescherming van normen en waarden van de Raad van Europa](#) (Engels)

[Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Resolutie 2036 \(2015\) over de aanpak van intolerantie en discriminatie in Europa met speciale aandacht voor christenen](#) (Engels)

Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Resolutie 1928 (2013) over de bescherming van de mensenrechten met betrekking tot religie en geloof en de bescherming van religieuze gemeenschappen tegen geweld (Engels)

[Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Resolutie 1887 \(2012\), Meervoudige discriminatie van moslimvrouwen in Europa wat betreft gelijke kansen](#) (Engels)

[Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Resolutie 1743 \(2010\), Islam, Islamisme en Islamofobie in Europa](#) (Engels)

[Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Resolutie 1605 \(2008\) over Europese moslimgemeenschappen die geconfronteerd worden met extremisme](#) (Engels)

[Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Resolutie 1510 \(2006\) over vrijheid van meningsuiting en eerbiediging van godsdienstige overtuigingen](#) (Engels)

[Raad van Europa, Speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Raad van Europa inzake antisemitische, antimoslim- en andere vormen van religieuze onverdraagzaamheid en haatmisdrijven, online-enquête \(2021\)](#) (Engels)

[Ethical Journalism Network \(2019\), Moslims in de media: op weg naar meer tolerantie en diversiteit](#) (Engels)

Europese Unie, Commissie, Actieplan tegen racisme 2020-2025

[Europese Unie, Raad, Kaderbesluit 2008/913/JBZ betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht](#)

[Europese Unie - Bureau voor de grondrechten / Raad van Europa - Europees Hof voor de rechten van de mens, Handboek over Europees non-discriminatierecht](#) (2018)

[Europese Unie, Bureau voor de grondrechten \(2021\), Richtlijn \(EU\) 2017/541 inzake terrorismebestrijding: Gevolgen voor de grondrechten en vrijheden](#)

[Europese Unie, Bureau voor de grondrechten, Tweede EU-onderzoek naar minderheden en discriminatie van moslims - Geselecteerde bevindingen \(2017\)](#) (Engels)

[Europese Unie, Bureau voor de grondrechten, Compendium praktijken inzake haatmisdrijven](#) (Engels)

Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa / Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (OVSE/ODIHR), Haatmisdrijven tegen moslims begrijpen - veiligheidsbehoeften van moslimgemeenschappen: een praktische gids (2020) (Engels)

[OVSE/ODIHR, Slachtoffers van haatmisdrijven in het strafrechtelijk systeem. Een praktische gids \(2020\)](#) (Engels)

OVSE/ODIHR, Raad van Europa en UNESCO, Richtsnoeren voor educatief personeel inzake het tegengaan van onverdraagzaamheid en discriminatie jegens moslims: Aanpak van islamofobie via het onderwijs (2011)

[OVSE/ODIHR, Toolkit met Informatie tegen haatmisdrijven](#) (Engels)

[OVSE/ODIHR, opleiding tegen haatmisdrijven voor wetshandhavers \(TAHCLE\)](#) (Engels)

[OVSE/ODIHR, programma "Training Openbaar Ministerie en haatmisdrijven" \(PAHCT\)](#) (Engels)

[Verenigde Naties, Comité voor de uitbanning van rassendiscriminatie \(CERD\), algemene aanbeveling nr. 36 betreffende het voorkomen en bestrijden van het opstellen van rasprofielen door rechtshandavingsambtenaren \(2020\), CERD/C/GC/36](#) (Engels)

Verenigde Naties, [Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie](#)

[Verenigde Naties, Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten en het Ontwikkelingsfonds van de Verenigde Naties voor vrouwen \(UNIFEM\), VN-afdeling voor de verbetering van de positie van vrouwen, Verslag van de vergadering van de expertgroep inzake discriminatie op grond van geslacht en ras \(2000\)](#) (Engels)

[Verenigde Naties, secretaris-generaal, strategie en actieplan tegen haatzaaiende uitlatingen](#) (Engels)

[Verenigde Naties, Speciaal rapporteur inzake vrijheid van godsdienst of geloof, Rapport over het tegengaan van islamofobie/haat tegen moslims teneinde discriminatie en intolerantie op grond van godsdienst of overtuiging uit te bannen \(2021\), A/HRC/46/30](#) (Engels)

Verenigde Naties, Speciaal rapporteur voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden bij de terrorismebestrijding, Verslag over de gevolgen voor de mensenrechten van beleid en praktijken ter voorkoming en bestrijding (Engels)

[Verenigde Naties, Speciaal rapporteur voor hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid, Verslag 2017, A/72/287](#) (Engels)

Verenigde Naties, [UNESCO, Aanbeveling over de ethiek van kunstmatige intelligentie \(2021\)](#) (Engels)

Verenigde Naties, [UNESCO, Verklaring inzake de beginselen van verdraagzaamheid \(1995\)](#) (Engels)

Verenigde Naties, Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

## **In de delen II en III aangehaalde jurisprudentie**

### ***Europees Hof voor de Rechten van de Mens***

Dahlab t. Zwitserland (nr. 42393/98), uitspraak d.d. 15 februari 2001  
Norwood t. het Verenigd Koninkrijk (nr. 23131/03), uitspraak d.d. 16 november 2004  
Leyla Şahin t. Turkije [GC], (nr. 44774/98), uitspraak d.d. 10 november 2005  
Köse e.a. t. Turkije (dec.) (nr. 26625/02), uitspraak d.d. 24 januari 2006  
Soulas e.a. t. Frankrijk (nr. 15948/03), uitspraak d.d. 10 juli 2008  
Dogru t. Frankrijk (nr. 27058/05) en Kervanci/Frankrijk (nr. 31645/04), arresten van 4 december 2008  
Féret t. België (nr. 15615/07), uitspraak d.d. 16 juli 2009  
Le Pen t. Frankrijk (nr. 18788/09), uitspraak d.d. 7 mei 2010  
S.A.S. t. Frankrijk (nr. 43835/11), uitspraak d.d. 1 juli 2014  
Ebrahimian t. Frankrijk (nr. 64846/11), uitspraak d.d. 26 november 2015  
Osmanoğlu en Kocabaş t. Zwitserland (nr. 29086/12), uitspraak d.d. 10 januari 2017  
Belcacemi en Oussar t. België (nr. 37798/13), uitspraak d.d. 11 juli 2017  
Dakir t. België (nr. 4619/12), uitspraak d.d. 11 juli 2017  
E.S. t. Oostenrijk (nr. 38450/12), uitspraak d.d. 25 oktober 2018  
Sanchez t. Frankrijk (nr. 45581/15), uitspraak d.d. 2 september 2021

### ***Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU)***

Zaken C-157/15, Samira Achbita (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding) t. G4S Secure Solutions NV en 188/15 Bougnaoui en Association de défense des droits de l'homme (ADDH) t. Micropole Univers, HJEU, 14 maart 2017.

Zaken C-804/18 en C-341/19, IX tegen WABE eV en MJ t. MH Müller Handels GmbH, HvJEU, 15 juli 2021.

### ***Commissie mensenrechten van de Verenigde Naties***

Yaker t. Frankrijk (nr. 2747/2016), 17 juli 2018.  
Hebbadj t. Frankrijk (nr. 2807/2016), 17 juli 2018.