

Position Paper Amnesty International Nederland voor het rondetafelgesprek moslimdiscriminatie in de Tweede Kamer op 22 mei 2025

1. Uitholling van mensenrechten van moslims in Europa en Nederland

Historische “oriëntalistische” stereotypen waarin moslims worden voorgesteld als fundamenteel vijandig tegenover “het Westen” zijn gereactiveerd en gangbaar geworden na de aanslagen van 11 september 2001 in de VS en de daaropvolgende wereldwijde “oorlog tegen terrorisme”. In allerlei Europese landen, waaronder Nederland, richtten overheidsorganisaties zich op basis van ruim en vaag geformuleerde wetten tegen terrorisme en radicalisering op individuele moslims en moslimgemeenschappen. Moslims werden het mikpunt van zowel openlijke als heimelijke monitoring en surveillancemaatregelen. Deze praktijken leidde tot uitholling van de mensenrechten van moslims waaronder hun vrijheid van meningsuiting, vrijheid van religie, vrijheid van vereniging, recht op privacy en recht op non-discriminatie, maar ook de toegang tot onderwijs, werk, huisvesting en sport.¹

Deze strijd tegen terrorisme en radicalisering heeft het algemene wantrouwen tegenover de deelname van moslims aan de samenleving versterkt. Daarnaast wordt dit wantrouwen richting moslims alleen maar verder aangewakkerd door aanhoudend negatieve stereotypering en stigmatiserende, soms ronduit hatelijke, uitspraken van politici over moslims. Veelzeggend zijn daarom ook de bevindingen van het nationaal onderzoek moslimdiscriminatie dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dit onderzoek wijst uit dat moslimdiscriminatie steeds meer is genormaliseerd in alle geledingen van de samenleving en een structureel probleem is. De onderzoekers wijzen erop dat de gevolgen hiervan ontwrichtend kunnen zijn, niet alleen voor moslims zelf, maar ook voor de maatschappij als geheel.² Alle voorgenoemde rapporten sluiten af met

¹ Amnesty International, Regional Overview of Islamophobia in Europe, juni 2022, [PACE-submission-Islamophobia-1-June-2022.pdf](#), pp. 4-10; Amnesty Nederland, Paspoortmaatregel en uitreisverbod, mensenrechten in de strijd tegen terrorisme, september 2017, [AMN_17_13_Rapport-paspoortmaatregel-en-uitreisverbod_web.pdf](#); Amnesty Nederland en Open Society Justice Initiative, Inhumane and Unnecessary: Human Rights Violations in Dutch High-Security Prisons in the Context of Counterterrorism, oktober 2017, [AMN_17_26_Report-on-TA-regime.pdf](#)

² Regioplan en ERCOMER/Universiteit Utrecht, januari 2025, Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie, [Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie](#), p.5.

aanbevelingen over het aanpakken van moslimdiscriminatie en andere mensenrechtenschendingen die moslims treft.

- *Amnesty onderstreept de noodzaak dat het kabinet voortvarend aan de slag gaat met het ontwikkelen van een effectieve strategie om moslimdiscriminatie te voorkomen en bestrijden. Participatie van sleutelpersonen en vertegenwoordigers van uiteenlopende bewegingen en organisaties van en voor moslims moet daarbij verzekerd zijn.*

2. Racialisering van moslims

Academici³ en ook Amnesty⁴ wijzen erop dat de ‘racialisering’ van moslims als religieuze minderheid leidde tot discriminerende en racistische wetten, beleidslijnen en praktijken. In dit proces van racialisering wordt het moslim-zijn afgeleid uit veronderstelde “islamitische” namen, kleding, of gedragingen. Vervolgens wordt dit gezien als problematisch, bedreigend dan wel minderwaardig. Ondanks de zeer uiteenlopende etnische en religieuze verschillen worden bijvoorbeeld Pakistani in het Verenigd Koninkrijk, Turken in Duitsland, of Marokkanen in Nederland steeds meer gehomogeniseerd als één raciale categorie als ‘moslims in Europa’.⁵ In die context kan discriminatie van moslims gezien worden als discriminatie op grond van ras.

Dit proces van racialisering heeft geleid tot discriminatie van moslims (als religieuze minderheid) op grond van ras op allerlei maatschappelijke terreinen, waaronder bij overheidscontroles bij criminaliteit en fraudebestrijding, zie verder in paragraaf 4 en 5. Een te strikt formeel juridische benadering vanuit de afzonderlijke discriminatiegronden ras, religie en nationaliteit⁶ ontnemt een goed zicht op de aard en omvang van achterstelling en uitsluiting van moslims. Bovendien wordt de impact stevast miskend van op het oog neutrale maatregelen⁷

³ Regioplan en ERCOMER/Universiteit Utrecht, januari 2025, Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie, p. 14 en p. 23.

⁴ Amnesty International, Regional Overview of Islamophobia in Europe, juni 2022, pp. 1-2.

⁵ Amnesty International en Open Societies Foundation, A human rights guide for researching racial and religious discrimination in counter-terrorism in Europe, February 2021, pp. 40-44, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/3606/2021/en/>.

⁶ Uit artikel 1 lid 1 IVUR volgt dat ras een juridische verzamelterm is voor ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming. De ECRI spreekt in haar aanbeveling over het tegengaan van rassendiscriminatie over ‘gronden zoals ras, huidskleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afstamming’. Anders dan voor onderscheid op grond van religie is voor onderscheid op grond van ras de facto geen ruimte. Het begrip nationaliteit heeft in juridische zin een strikte betekenis: het gaat alleen over staatsburgerschap, de juridische band tussen de staat en (een deel van) haar inwoners. Nationaliteit is wezenlijk anders dan nationale afkomst, wat onder het bredere begrip ras valt.

⁷ Zoals de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding, [wetten.nl - Regeling - Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding - BWBR0041161](#) die in 2019 in werking is getreden. De wet verbiedt

- *Amnesty benadrukt het belang om de samenhang tussen de discriminatiegronden als ras, religie, en nationaliteit te doorzien en alert te zijn op ogenschijnlijk neutrale wetten of maatregelen. Alleen zo kan moslimdiscriminatie effectief worden aangepakt.*

3. Intersectionaliteit en gender-based impact

Naast aandacht voor de racialisering van moslims is het noodzakelijk om te onderkennen dat de impact van racisme en discriminatie anders is voor vrouwen die zich als moslim identificeren, of zo gezien worden, dan voor moslimmannen. De speciale VN-rapporteur inzake vrijheid van godsdienst en geloof benadrukt de intersectionele aard van discriminatie en vijandigheid ervaren door moslimvrouwen die “geconfronteerd kunnen worden met een ‘drievoudige straf’ als vrouw, etnische minderheid en moslim”.⁸

Moslimdiscriminatie kan niet los gezien worden van het negatieve politieke en publieke debat over de islam en religieuze praktijken van moslims. Onderzoekers wijzen erop dat in dit debat het gebruik van culturele stereotypen van gendergelijkheid, tolerantie voor homoseksualiteit en secularisme worden gebruikt om ‘Nederlandsheid’ te definiëren en tegelijkertijd de islam te presenteren als fundamenteel onverenigbaar met de Nederlandse cultuur en samenleving.⁹ In dit debat worden religieuze praktijken van moslims op allerlei manieren geproblematiseerd. Dat wordt met name duidelijk in de vele en heftige debatten over de hijab (hoofddoek). Moslimvrouwen en met name zij die een hijab dragen worden neergezet als vrouwen die geen *agency* en autonomie zouden hebben. Ook leeft het beeld dat ze onderdrukt worden. Daartegenover worden moslima’s geplaatst die geen hijab dragen die gezien worden als vrijgevochten.

Internationale mensenrechtenverdragen verplichten de overheid om specifieke maatregelen te nemen om een einde te maken aan negatieve genderstereotypen met

het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, ziekenhuizen en in overheidsgebouwen. Hoewel de tekst ervan kan worden gelezen als op het eerste gezicht neutraal, heeft het politieke debat eromheen duidelijk gemaakt dat de wet gericht is op moslimvrouwen die (soms) een gezichtssluier dragen. Meer over Amnesty’s standpunt over deze wet en verschillende wetsvoorstellen die daaraan voorafgingen maar niet aangenomen werden: [Eerste Kamer: Beperkt boerkaverbod in Nederland](#)

⁸ VN special rapporteur inzake vrijheid van godsdienst en geloof, Countering Islamophobia/anti-Muslim hatred to eliminate discrimination and intolerance based on religion or belief (UN Doc. A/HRC/46/30), 13 April 2021, [UN expert says anti-Muslim hatred rises to epidemic proportions, urges States to act | OHCHR](#).

⁹ Kešić, J., & Duyvendak, J. W., The nation under threat: secularist, racial and populist nativism in the Netherlands, 2019, in Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie van RegioPlan en ERCOMER/Universiteit Utrecht, januari 2025, p. 23.

betrekking tot vrouwen en mannen, en specifieke groepen vrouwen.¹⁰

- *Amnesty benadrukt de noodzaak van een intersectionele benadering en genderspecifieke maatregelen in beleid gericht op het tegengaan van discriminatie van moslims.*

4. Etnisch profileren

Amnesty zet zich op basis van eigen onderzoek¹¹ sinds 2013 in voor het uitbannen van etnisch profileren in Nederland. Het risico op etnisch profileren doet zich vooral voor wanneer overheidsorganisaties burgers controleren of onderzoeken in een zoektocht naar potentiële normovertreders. Het gaat dan om controles van burgers zonder dat er concrete, geïndividualiseerde aanwijzingen zijn dat zij een wet of regel overtreden. Overheidsorganisaties baseren zich bij hun beslissingen over wie zij wel en wie niet controleren (selectiebeslissingen) steeds vaker op risicoprofilering of risico-inschattingen, al dan niet met behulp van algoritmen. Er kan ook sprake zijn van etnisch profileren wanneer controles zich richten op specifieke religieuze groepen, vanwege de intersectie van religie met ras, zoals het geval is bij controles die zich richten op (vermeende) moslims of islamitische organisaties.

In de afgelopen tien jaar zijn stappen gezet om etnisch profileren tegen te gaan, maar uit Amnesty's analyse blijkt dat de aanpak is gestagneerd.¹² Op grond van het

¹⁰ VN-Vrouwenverdrag, 18 December 1979, Artikel 5; CEDAW Committee, General Comment 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation 19, UN. Doc. CEDAW/C/CG/35, 2017, para 30(d)(i).

¹¹ Amnesty Nederland, Proactief politiewerk vormt risico voor mensenrechten: Etnisch profileren onderkennen en aanpakken, oktober 2013, [rapport etnisch profileren ainl 28 okt 2013.pdf](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/11/osf_ainl_gelijkheid_under_druk_nov_2013.pdf); Amnesty Nederland en Open Society Justice Initiative (OSJI), Gelijk onder druk. De impact van etnisch profileren, november 2013, Amnesty International, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/11/osf_ainl_gelijkheid_under_druk_nov_2013.pdf?x1700; Amnesty International, We sense trouble: Automated discrimination and mass surveillance in predictive policing in the Netherlands, september 2020, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/2971/2020/en/>; Amnesty International, Xenofobe machines: Discriminatie door ongereguleerd gebruik van algoritmen in het Nederlandse toelagenschandaal, oktober 2021, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/4686/2021/nl/>; Amnesty Nederland, Etnisch profileren is overheidsbreed probleem: Nederlandse overheid moet burgers beschermen discriminerende controles, maart 2024, <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2024/03/Amnesty-2024-Rapport-Etnisch-profileren-is-overheidsbreed-probleem-2.pdf?x74381>; Amnesty International, Roekeloze risicoprofilering: Nederlandse overheid moet burgers beschermen tegen discriminerende risicoprofilering, november 2024, <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2024/11/Amnesty-2024-rapport-Roekeloze-risicoprofilering-DUO.pdf?x90844>.

¹² Amnesty International Nederland, Etnisch profileren is overheidsbreed probleem: Nederlandse overheid moet burgers beschermen tegen discriminerende controles, 21 maart 2024, pp. 17-18.

internationaal recht is de staat verplicht om het recht op non-discriminatie niet alleen te respecteren, maar ook te beschermen en realiseren. Dat is zowel een positieve als negatieve verplichting. Het discriminatieverbod vereist dat de staat ervoor zorgt dat wet- en regelgeving, circulaire, richtlijnen of beleid discriminatie niet toestaan of tot gevolg hebben. Ook bij de werkwijze van alle openbare instellingen en ambtenaren bij het uitvoeren van wetgeving, het verlenen van diensten of het vervullen van overige functies mag geen sprake zijn van discriminatie. Zie voor een nadere toelichting van deze mensenrechtenverplichtingen het eerdergenoemde Amnesty rapport.¹³

- *Amnesty dringt bij het parlement en kabinet aan op: ondubbelzinnige normuitleg van het discriminatieverbod, strikte(re) regels voor overheidscontroles, verbetering van verantwoording en het toezicht op de uitvoering van risicoprofilering bij criminaliteit- en fraudebestrijding. Deze aanbevelingen zijn concreet uitgewerkt in het Amnesty rapport Etnisch profileren is overheidsbreed probleem van maart 2024.*¹⁴

5. Etnisch profileren van moslims bij antiterrorismemaatregelen

Amnesty ziet een reëel risico op etnisch profileren en discriminatie van (vermeende) moslims als gevolg van maatregelen tegen terrorisme die de Nederlandse overheid in de afgelopen 20 jaar, na de aanslagen van 11 september 2001 in de VS, heeft genomen.¹⁵ Deze maatregelen richten zich ook specifiek op islamitische organisaties en (vermeende) moslims. Wantrouwen en negatieve beelden over de islam en moslims spelen daarin een rol.

Het risico op etnisch profileren en discriminatie is reëel omdat de contraterrorisme-aanpak zich richt op vroegtijdige signalering van radicalisering en dus gericht is op individuen en organisaties die niet verdacht worden van het plegen van strafbare feiten. Onderzoeksjournalisten hebben onthuld dat gemeenten, met steun van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid,¹⁶ en het ministerie van SZW¹⁷ heimelijk onderzoek deden naar moskeeën en moslims. De Autoriteit Persoonsgegevens concludeerde op basis van onderzoek dat de gegevensverzameling

¹³ Amnesty International Nederland, Etnisch profileren is overheidsbreed probleem: Nederlandse overheid moet burgers beschermen tegen discriminerende controles, 21 maart 2024, pp. 14-17.

¹⁴ Amnesty Nederland, Etnisch profileren is overheidsbreed probleem: Nederlandse overheid moet burgers beschermen discriminerende controles, maart 2024, pp. 14-17.

¹⁵ Meer algemeen over de risico's op etnisch profileren door antiterrorismemaatregelen: Amnesty en Open Society Foundation, A Human Rights Guide for Researching Racial and Religious Discrimination in Counter-Terrorism in Europe, 2021.

¹⁶ 'Undercover naar de moskee. Hoe gemeenten al jaren een bedrijf inhuren om heimelijk islamitische organisaties te onderzoeken', NRC, 15 oktober 2021.

¹⁷ 'Minister van Sociale Zaken deed ook geheim onderzoek naar moskeeën', NRC, 19 september 2023.

door het ministerie van SZW onrechtmatig was.¹⁸ Ook blijken vele tientallen Nederlandse moslims, waarvan in elk geval een deel nooit verdachte is geweest, op geheime ‘terreurlijsten’ te staan.¹⁹ Het nationaal onderzoek moslimdiscriminatie concludeert dat moslims het slachtoffer zijn van geïnstitutionaliseerde hypersurveillance in de publieke ruimte en onevenredig vaak als verdacht worden gezien in hun interacties met overheidsinstanties en overheidsdiensten, zelfs als het gaat om reguliere administratieve procedures die niets te maken hebben met het voorkomen van terrorisme.²⁰

In een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving van juni 2023 merken de onderzoekers op dat de toepassing van deze wetgeving niet alle burgers evenredig zou (kunnen) raken.²¹ Zij stellen dat de impact van contraterrorismewetgeving op de levens van burgers en gemeenschappen groot kan zijn en dat het gevaar van etnisch profileren op de loer ligt. Onderzoek naar mogelijk discriminerende neveneffecten van antiterrorismemaatregelen ontbreekt echter vooralsnog.

Terrorisme vormt een directe bedreiging voor het recht op leven. Bovendien is veiligheid essentieel voor de verwezenlijking van mensenrechten. Overheden hebben de taak om mensen te beschermen tegen terreuraanslagen, gewelddadig extremisme en andere bedreigingen. Maar daarbij moeten zij zich wel aan de mensenrechten houden. Amnesty verzet zich tegen onnodige en onevenredige inbreuken op mensenrechten in de naam van veiligheid. Amnesty zet zich in voor het behoud van de rechtstaat als garantie voor vrijheid en veiligheid voor alle mensen in Nederland.

- *Amnesty dringt aan een onafhankelijk onderzoek waarin de mate waarin en wijze waarop antiterrorismemaatregelen moslims en islamitische organisaties raakt in de uitoefening van hun mensenrechten en het recht op non-discriminatie in het bijzonder.*

¹⁸ De AP heeft na onderzoek het ministerie in april 2025 opgedragen om de gegevens over moslims te vernietigen omdat deze onrechtmatig zijn verzameld. AP draagt minister SZW op gegevens moslims over twee maanden te vernietigen, zie: nieuwsbericht <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/ap-draagt-minister-szw-op-gegevens-moslims-over-twee-maanden-te-vernietigen>.

¹⁹ ‘Nederlandse burgers die onterecht op geheime terreurlijst staan moeten het zelf oplossen, Algemeen Dagblad, 1 juni 2023, [Nederlandse burgers die onterecht op geheime terreurlijst staan, moeten het zelf oplossen | Binnenland | AD.nl](#). ‘Politie gaf ook niet-verdachte Nederlanders op voor terroristenlijsten FTI, 3 augustus 2023, [Politie gaf ook niet-verdachte Nederlanders op voor terroristenlijst FBI - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek](#)

²⁰ Regioplan en ERCOMER/Universiteit Utrecht, januari 2025, Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie, p. 23 en 65.

²¹ M. van der Woude, J. ten Voorde, P. Boekhoorn, A. Jonker, Inzicht in Samenhang. Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving, 2023, p. 201-202.