

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mr. drs. H.G.J. Bruins Slot
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp
Advies definitie racisme

Uw brief van
1 april 2022
Uw kenmerk
2022-0000143322

Datum
25 mei 2022
Ons kenmerk
2022/0029/JG/GT/HvE

Geachte minister Bruins Slot,

Bij brief van 1 april 2022 heeft u het College voor de Rechten van de Mens (College) verzocht te adviseren over een (juridische) definitie van racisme. Met deze brief komt het College aan dit verzoek tegemoet.

Opbouw van dit advies

Dit advies is als volgt opgebouwd. Eerst wordt kort ingegaan op het (juridische) karakter van een definitie van racisme. Vervolgens adviseert het College tot een definitie die recht doet aan gangbare wetenschappelijke en internationale definities, en die tevens aansluit bij het dagelijks spraakgebruik. Daarna wordt - vanwege de samenhang met de definitievraag - ingegaan op de juridische term 'ras', om tenslotte nog kort stil te staan bij de verhouding tussen de geformuleerde definitie van racisme en het begrip institutioneel racisme.

Een (juridische) definitie?

De adviesaanvraag spreekt van een "een (juridische) definitie van racisme". Uit het bij uw adviesaanvraag gevoegde verslag van het commissiedebat van 24 februari j.l. blijkt dat er bij het lid Simons behoefte is aan meer duidelijkheid en minder subjectiviteit bij de vraag wanneer sprake is van racisme. Uit het verslag wordt echter niet geheel duidelijk in hoeverre er daadwerkelijk gezocht wordt naar een 'juridische definitie', die gericht is op een bepaald rechtsgevolg, of naar een definitie ten behoeve van meer duidelijkheid in het maatschappelijke gesprek of politieke debat. Het College wijst er in dit kader op dat 'racisme' op dit moment geen wettelijke term is; het komt niet voor in enige Nederlandse wetsbepaling.¹ Het vaststellen of in een bepaalde situatie wel of geen sprake is van racisme heeft daarmee op zichzelf geen rechtsgevolg. Nederland kent wel verschillende bepalingen waarin een verbod op discriminatie of verboden onderscheid op grond van 'ras' is vervat, maar racisme of racistische opzet is daarbij bewust *niet* tot juridisch bestandsdeel gemaakt; racisme hoeft voor een veroordeling of vaststelling van

¹ In het commissiedebat van 24 februari 2022 wordt een vergelijking gemaakt met het begrip 'aanranding', maar dit betreft juist *wel* een wettelijke term (art. 246 Wetboek van Strafrecht).

discriminatie dan ook niet bewezen te worden.

Of sprake is van racisme, zal in het strafrecht (art. 137c-g) onder omstandigheden wel relevant kunnen zijn. Racisme (zoals door het College gedefinieerd) kan samenvallen met, of bijdragen aan bewijs dat sprake is van *belediging, haat of (opzettelijke) discriminatie wegens ras*. Toch zijn ook hier de wettelijke termen *belediging, haat en discriminatie* juridisch leidend.² Er kan dus wel sprake zijn van overlap en samenloop (in de zin dat discriminatie op grond van ras door racisme kan zijn ingegeven), maar dat maakt racisme nog geen juridisch begrip.³

Dat gezegd hebbend, acht het College een eenduidig begrip van de term racisme wel van belang voor beleidsdoeleinden; racisme vormt immers een voedingsbodem voor discriminatie, haat en intolerantie, en is daarom een oorzaak voor discriminatie op grond van ras. Een overheid die discriminatie effectief wil voorkomen zal beleid tegen racisme willen en moeten⁴ ontwikkelen.

Kortom, racisme is geen wettelijk begrip en leent zich daarom niet voor een juridische definitie in strikte zin. Een helder begrip van racisme is echter wel van belang voor het doorgronden van de oorzaken van (rassen)discriminatie, en daarmee voor beleidsvorming tegen discriminatie. Racisme kan onder omstandigheden bovendien juridisch steunbewijs opleveren. Met het oog hierop zal het College in het hiernavolgende tot een definitie van racisme adviseren.

² In het nog aanhangige initiatiefwetsvoorstel Buitenweg-Segers (Voorstel van wet van de leden Buitenweg en Segers tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van het discriminatoir oogmerk als strafverzwarringsgrond, *Kamerstukken II*, 2021/22, 35709, nrs. 1-3) wordt een voorstel gedaan om discriminatoir oogmerk bij geweld een strafverzwarende werking toe te kennen. De door indieners voorgestelde definitie van 'discriminatoir oogmerk' komt een stap dichterbij de buurt van wat het College hieronder als racisme definieert, doordat het een aspect van minachting jegens een groep toevoegt.

³ Racistisch gedachtegoed kan weliswaar een motief en voedingsbodem zijn om iemand te discrimineren op grond van 'ras', maar aan dergelijke gedragingen kunnen ook andere motieven ten grondslag hebben gelegen (zoals onbewuste vooroordelen, of het motief om te voldoen aan veronderstelde (discriminerende) verwachtingen van klanten). Verder is bij het concept *indirect* verboden onderscheid op grond van 'ras' sprake van onderscheid op grond van een ander, ogenschijnlijk neutraal criterium (bijvoorbeeld een te strenge taaleis van een werkgever gelet op de functie) dat bepaalde groepen op grond van 'ras' onevenredig treft (benadeelt) en niet objectief te rechtvaardigen is. In dergelijke gevallen richt het onderzoek van de rechter zich sowieso niet op de bedoeling om iemand te benadelen vanwege haar of zijn ras, maar op de vraag of het indirect benadelende neutrale criterium gegeven de situatie legitiem, passend en noodzakelijk was.

⁴ Het Internationaal Verdrag inzake Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR) verplicht hiertoe.

Definitie van racisme

Er zijn verschillende gangbare definities in omloop die verschillen in vorm en uitgebreidheid maar qua betekenis op hetzelfde neerkomen. De Europese Unie spreekt kortweg van '[i]deeën of theorieën van superioriteit van één ras of groep personen van één kleur of etnische afkomst' (vertaling College).⁵ De ECRI, een commissie van de Raad van Europa tegen racisme en intolerantie, spreekt van 'de overtuiging dat een grond zoals ras, huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit of nationale of etnische afstamming minachting voor een persoon of een groep personen rechtvaardigt, of de idee van superioriteit van een persoon of een groep (vertaling College).⁶ Het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) definieerde racisme recentelijk nog als 'een dominante ideologie of denken dat ervan uitgaat dat "ras" een fundamentele determinant is van de intellectuele, fysieke of andersoortige capaciteiten van mensen én daarbij het ene ras superieur stelt aan een ander ras'.⁷ Al deze definities hebben met elkaar gemeen dat dat zij racisme typeren als:

1. Een theorie, idee of opvatting, met als inhoud
2. een onderverdeling van mensen in groepen op grond van een verondersteld 'ras', waarbij
3. een of meer groepen als superieur en/of andere als minderwaardig worden beschouwd.

Het College adviseert de minister om een definitie van racisme met deze drie bestanddelen aan te houden. Op deze manier komt de definitie overeen met wat internationaal en wetenschappelijk gangbaar is en sluit deze bovendien goed aan bij wat in het dagelijks taalgebruik onder racisme wordt verstaan.

Het begrip 'ras'

In dit advies wordt gesproken over discriminatie, of onderscheid 'op grond van ras'. In de juridische context is 'ras' een nog altijd gangbaar begrip in constructies om bescherming te bieden aan mensen die te maken krijgen met uitsluiting, benadeling en onderscheid vanwege bepaalde (vermeende) etnische kenmerken. Het College stelt vast dat aan deze juridische term bepaalde nadelen kleven. Voor het bredere publiek is niet altijd duidelijk welke kenmerken nu precies onder de verzamelterm 'ras' vallen. Daar komt bij dat gebruik van de term onbedoeld het bestaan van menselijke rassen in biologische zin lijkt te veronderstellen. Daarmee zou de term ras - niettegenstaande de beschermingsfunctie - kunnen bijdragen aan de 'racialisering' van mensen.

Het College ziet tegen deze achtergrond aanleiding de minister te adviseren om gebruik van de term ras in de wet te evalueren. Tenminste is het College voorstander van verduidelijking van de inhoud van het begrip 'ras' in Nederlandse wetgeving. Dit kan door de definitie uit het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle

⁵ Zie https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/racism_en De EU baseert zich op haar beurt op artikel 4 van het Internationaal Verdrag Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR), waaruit een vergelijkbare definitie af te leiden.

⁶ Zie ECRI General Policy Recommendation no. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination, (adopted on 13 december 2002 and amended on 7 december 2017): <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.7>

⁷ *Institutioneel racisme in Nederland*, rapport van het KIS 2021, p. 5.

vormen van Rassendiscriminatie over te nemen.⁸ Juridisch is een wettelijke verduidelijking van het begrip ras niet strikt noodzakelijk; instanties die toetsen aan het discriminatieverbod interpreteren het begrip ‘ras’ al conform de internationale definitie. Desniettemin meent het College dat verduidelijking van het begrip ras in de Nederlandse wetgeving kan bijdragen aan een beter begrip van het verbod van discriminatie bij het brede publiek.⁹ Het College is desgewenst bereid om hierover nader mee te denken.

Institutioneel racisme

Naast de hierboven gegeven definitie van racisme doet zich ook het begrip ‘institutioneel racisme’ voor. Het concept *institutioneel racisme* is afkomstig uit de sociale wetenschap uit de jaren ‘60 van de vorige eeuw, en heeft in de decennia daarna een ontwikkeling doorgemaakt.¹⁰ Institutioneel racisme kan tegenwoordig worden omschreven als het verschijnsel dat processen, beleid of (geschreven en ongeschreven) regels van instituten *leiden tot* structurele discriminatie op grond van ras. Met ‘institutioneel’ wordt hierbij bedoeld dat dit verschijnsel voorkomt en is ingebed in georganiseerde vormen van samenleven (‘instituties’).¹¹ Institutioneel racisme is aldus een verschijnsel dat wordt gekenmerkt door het discriminerende *effect* of *resultaat*, en beschrijft dus geen theorie, idee of opvatting (met andere woorden: geen ‘isme’ in eigenlijke zin). Daarmee verschilt het begrip institutioneel racisme van het hiervoor gedefinieerde conventionele begrip racisme.

⁸ Artikel 1 IVUR spreekt van ‘de grond ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming’. Overname van deze definitie is ook een van aanbevelingen van het CERD, het VN-comité dat toeziet op de naleving van het IVUR: CERD 25 augustus 2021, *Concluding observations on the combined twenty-second totwenty-fourth reports of the Kingdom of the Netherlands*, (CERD/C/NLD/22-24), §7 en §8.

⁹ Rondom de invulling van de term ‘geslacht’ zoals die in de AWGB voorkomt heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan. In oordelen van het College werd onderscheid op grond van geslachtskenmerken en genderidentiteit consequent aangemerkt als onderscheid op grond van geslacht. Toch vond de wetgever het voor de publieke herkenbaarheid van dit specifieke discriminatieverbod belangrijk om in de AWGB expliciet te maken dat onderscheid op grond van deze kenmerken onder onderscheid op grond van geslacht valt.

¹⁰ Zie hierover meer uitgebreid: College voor de Rechten van de Mens, *Institutioneel Racisme: naar een mensenrechtelijke aanpak*, Utrecht 14 december 2021, p. 7. <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/61b872965d726f72c45f9e5b>

¹¹ Ibid, p. 8. Zie ook *Institutioneel racisme in Nederland*, KIS-rapport 2021, p. 5.

Conclusie en samenvatting advies

Het College voor de Rechten van de Mens adviseert de minister voor beleidsdoeleinden en omwille van eenduidigheid van begrip een definitie van racisme aan te houden die uitgaat van (1) een theorie, idee of opvatting, met als inhoud (2) een onderverdeling van mensen in groepen op grond van een verondersteld 'ras', waarbij (3) een of meer groepen als superieur en/of andere als minderwaardig worden beschouwd. Racisme is geen wettelijk begrip waaraan rechtsgevolgen vastzitten, waardoor er geen sprake is van een juridische definitie in strikte zin. Voorts wordt opgemerkt dat het verschijnsel 'institutioneel racisme' zich onderscheidt van voorgaande definitie, omdat dit begrip niet wordt gedefinieerd als theorie, idee of opvatting, maar als verschijnsel van ingebed beleid, (on)geschreven regels en collectief gedrag binnen instituties met discriminerend *effect*.

In aanvulling op dit definitieadvies heeft het College de vrijheid genomen om de minister te adviseren initiatieven te ontwikkelen tot invulling of verduidelijking van de term 'ras' in Nederlandse wetgeving.

Voor nadere vragen of een toelichting kunt u contact laten opnemen met Guido Terpstra, beleidsadviseur, via g.terpstra@mensenrechten.nl of (030) 888 38 88.

Hoogachtend,

Drs. Jacobine D.C. Geel,
Voorzitter