

Naar een *uitbreiding*

2003
Jaarverslag



mei 2004

ACTIVITEITENVERSLAG

INLEIDING	5
I. DIENST RACISMEBESTRIJDING	
1. Inleiding	9
2. Het geven van informatie en het behandelen van klachten	10
2.1. Informatievragen	10
2.2. Klachtenanalyse	11
2.3. Klachten rond antisemitisme	20
3. Gerechtelijke stappen	21
3.1. Burgerlijke partijstellingen.....	21
3.2. Belangrijke rechtspraak	24
4. Vormen en sensibiliseren	27
5. Lokale meldpunten	29
5.1. Een nieuwe aanpak	29
5.2. Meldpunten racisme in Vlaanderen	31
5.3. Lokale meldpunten in Wallonië	31
5.4. Informatieloket voor discriminatie bij aanwerving te Brussel.....	33
5.5. Concreet voorbeeld: de ronde tafels te Antwerpen.....	34
5.6. Meldpunt racisme Limburg	35
6. Racisme op het internet: eerste resultaten	35
7. Racismebestrijding in de sport	37
8. Georganiseerd racisme	39
II. INTEGRATIEDIENST	
1. Overzicht beleidslijnen mbt de integratie van allochtonen	47
2. Dag van de verenigingen rond “samen leven”	47
3. Onderwijs	48
3.1. Onderwijs in de Franse gemeenschap	48
3.2. Onderwijs in de Vlaamse gemeenschap	50
4. Woonwagenbewoners	52
5. Bevraging over leefomgeving en tekenen van geloofsbeleving	52
6. De website newintown.be	53
7. Rijbewijs	54
8. Vergrijzing van de allochtone bevolking	54
9. Allochtone vrouwen	55
10. Impulsfonds voor het migrantenbeleid	55
11. De cel Kleurrijk Ondernemen	56
12. Professionele inschakeling van nieuwkomers	57
13. Politie en diversiteit	58

III.	DIENST NIET-RACIALE DISCRIMINATIES	
1.	Klachtenanalyse dienst niet-rationale discriminaties	61
1.1.	Inleiding	61
1.2.	Discriminatiegronden	64
1.3.	Behandeling van de klachten	68
2.	Gerechtelijke stappen	69
3.	Samenwerking met verenigingen en instellingen	70
4.	Samenwerking met vakbonden	71
5.	Ontmoetingen met administraties en verenigingen	72
6.	Deelname aan externe evenementen.	74
7.	Vorming en sensibilisatie	77
IV.	OBSERVATORIUM VOOR MIGRATIES	
1.	Dagelijkse werkzaamheden	79
2.	Bijzondere werkzaamheden	83
3.	Projecten	84
4.	Analyse van de individuele vragen	85
V.	CEL MENSENHANDEL	
1.	Jaarverslag	91
2.	Coördinatie	93
3.	Gerechtelijke acties	94
VI.	VORMINGSDIENST	
1.	Nederlandstalige vormingsdienst	95
2.	Franstalige vormingsdienst	97
3.	De conventie met de "FOD Binnenlandse Zaken"	99
VII.	DIENST ARMOEDEBESTRIJDING	
1.	Evenementen	101
2.	Basisactiviteiten: overleg	101
3.	Eenmalige activiteiten, enkele voorbeelden	102
4.	Publicaties	104
VIII.	DIENST COMMUNICATIE	
1.	Studiedagen en activiteiten samen met andere partners	105
2.	Vorbereiding campagne- en publiciteitsmateriaal Centrum	106
3.	Informatiestanden van het Centrum	106
4.	Nieuwe publicaties in 2003	107
5.	Websites	107

IX. INTERNATIONALE DIMENSIE

1.	Opvolging Durban: nationaal actieplan tegen racisme	109
2.	ECRI (Raad van Europa)	110
3.	European network on racism and xenophobia (RAXEN)	110
4.	EUMC: Observatorium racistische fenomenen te Wenen	111
5.	Specialised bodies	112

BESLUIT 115

BIJLAGEN

A. NIET-GERECHTELIJKE KLACHTBEHANDELING BIJ RACISME

1.	Inleiding.....	119
2.	Context	120
3.	Draagwijdte van de methode niet-gerechtelijke afhandeling.....	122
4.	Situaties waarbij niet-gerechtelijke afhandeling aangewezen is.....	124
5.	Methodologie.....	132
6.	Besluit135	

B. INTEGRATIE: OVER WIE EN WAT GAAT HET EIGENLIJK ?

1.	Integratie, zei u toch?	137
2.	Integratie of discriminatiebestrijding?.....	139
3.	Het probleem van de stad en de huisvesting	142
4.	Het probleem van de tewerkstelling	145
5.	Besluit148	

C. ANTIDISCRIMATIEWET: ERVARINGEN NA ÉÉN JAAR

1.	Even kort over de antidiscriminatiewet en haar doelstellingen	149
2.	De antidiscriminatiewet, niet steeds eenvoudig toe te passen	151
3.	Botsing van grondrechten en algemene rechtsbeginselen.....	156
4.	Vordering tot staking.....	166
5.	Bewijslast	168
6.	Discriminatie en verzekeringen	170
7.	Besluit174	

D. 2003: ASIELZOEKERS IN ACTIE

1.	Over wie hebben we het?.....	175
2.	Uit de schaduw in het licht	176
3.	Afghanen, Iraniërs en anderen.....	180
4.	Sociologische schets van de gevoerde acties	187
5.	Een gebrekkige asielprocedure	188
6.	Asielrecht en migratiepolitiek	195

INLEIDING

25 februari 2003 blijft in het geheugen van het Centrum gegrift als het moment waarop een wet instrumenten aanreikt om te strijden tegen alle vormen van discriminatie. De draagwijdte van deze wet raakt alle sectoren van het maatschappelijk leven: werkgelegenheid, huisvesting, onderwijs, vrije tijd,... en beoogt elkeen een correcte en gelijkwaardige behandeling te waarborgen. De Belgische wet gaat hiermee verder dan de Europese richtlijnen die zich beperken tot werkgelegenheid. De wet versterkt de instrumenten om te strijden tegen haat en geweld ten aanzien van specifieke groepen binnen de samenleving. Het geslacht, het zogenaamd ras, de huidskleur, de afkomst, de nationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het fortuin, de leeftijd, het geloof of levensbeschouwing, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap zouden voortaan geen aanleiding meer mogen geven tot discriminatie.

Zoals rond racisme, waarbij het werkvolume spijtig genoeg niet afneemt, krijgen we hier “dossiers” voorgelegd, cijfers, situaties waarachter vrouwen, kinderen, mannen schuilen, elk met hun eigen geschiedenis, hun gevoel van onrechtvaardigheid en discriminatie.

Momenteel worden tal van contacten gelegd met onder meer openbare diensten, vakbonden en organisaties om de wet en zijn mogelijkheden beter bekend te maken. We worden ook geconfronteerd met de eerste dossiers “ten gronde” waarbij structurele discriminaties aan het licht komen of beleidsmaatregelen die moeten versterkt worden.

Er kwam ook een samenwerking tot stand met het Instituut voor de gelijkheid tussen man en vrouw, belast met “genderdiscriminaties”.

Om racisme zichtbaar te maken zijn we vaak geneigd om grafieken, cijfers en percentages te raadplegen. Doch we mogen een aantal aspecten absoluut niet uit het oog verliezen zoals de aard van de gepleegde inbreuken, het profiel van de slachtoffers, de plaats van dergelijk gebeuren binnen een samenleving en de remedies die deze samenleving voorstelt. Racisme op internet toont duidelijk aan dat één enkele inbreuk kwantitatief gezien enorme schade kan aanrichten!

Een ander voorbeeld is de toename van antisemitisme. Deze toename is qua aantal misschien niet spectaculair, maar de aard van dit soort klachten weegt ernstig door. Het Centrum besteedt veel aandacht aan de methodologie van de klachtbehandeling, het onthaal van slachtoffers, het opstellen van een sociografische vragenlijst, een betere verdeling van de “klachten”, informatievragen, adviezen...

10 maart 2003 is een andere belangrijke datum: de samenkomst van 300 verenigingen uit heel België, 1000 mensen die willen meewerken aan een betere “samenleving” waar elkeen binnen het geheel zijn plaats heeft. Deze actie, gepaard met een inventaris van specifieke beleidsmaatregelen voor vreemdelingen of mensen met een vreemde afkomst, vormde de kiem voor de Interculturele Dialoog die van start ging in 2004. De internationale context en de nasleep van 11 september hebben ervoor gezorgd dat integratie en inpassing op sterke, soms polemische wijze, op de voorgrond kwamen in nationale en Europese debatten.

Onderwerpen zoals onderwijs, problemen eigen aan woonwageneigenaren, nieuwkomers, discriminatie bij tewerkstelling, huisvesting, gezondheid, vrije tijd, het dragen van de hoofddoek op school of binnen het bedrijf worden thans behandeld in werkgroepen, ontmoetingen, voorstellen.

Achter dit jaarverslag schuilen honderden vragen naar informatie, advies, vorming in scholen of verenigingen, raadplegingen door politici en overheidsdiensten, nationale of internationale verslagen. Het Centrum komt

meestal in de belangstelling via de pers maar daarnaast is ook de verbondenheid met de problematiek waarvoor we bevoegd zijn, niet te meten. Het is echt belangrijk open te staan voor alle vragen, ook al hebben we niet altijd een paraat antwoord. Het Centrum heeft uiteindelijk ook een pedagogische taak die zich vertolkt in vormingen voor bedrijven, openbare diensten, het gerecht en het uitwerken van didactische werkmiddelen.

2003 was ook het jaar waarin het Observatorium voor Migraties binnen het Centrum werd opgericht. De leidraad binnen dit Observatorium is het waken over het eerbiedigen van de fundamentele rechten van vreemdelingen. Een paar voorbeelden ter verduidelijking.

U zal kunnen lezen dat de opdracht betreffende de aard en de grootte van de migratiestromen vorm krijgt op basis van contacten en het opstarten van een instrument voor het verzamelen van gegevens en analyse. De dienst staat eveneens in voor het begeleiden van individuele aanvragen van personen die nood hebben aan internationale bescherming of een verblijfsstatuut in België. Een analyse van deze vragen komt aan bod. Het Observatorium staat eveneens in voor het opvolgen van klachten vanuit de gesloten centra. Het werkt, samen met openbare diensten en verenigingen, aan een verfijning inzake voorstellen betreffende niet-begeleide minderjarigen. De cel mensenhandel is hierbij eveneens betrokken.

De werkzaamheden worden ruimer door de uitbreiding van de Europese integratie en het uitwerken van een ruimte inzake veiligheid, vrijheid en rechtvaardigheid binnen de Europese Unie.

Elke lidstaat is bezorgd om de strijd tegen het terrorisme en neemt maatregelen om de controle aan de buitengrenzen te verstrengen, anderzijds zijn er ook richtlijnen die volgen uit de bekommernis om de “migratiestromen” te verdelen tussen de verschillende lidstaten. Dergelijke richtlijnen beïnvloeden het beleid van elke lidstaat die poogt tot een zekere harmonisatie te komen en soms leidt dit tot een minimalistische opvatting inzake rechten van vreemdelingen.

Deze inleiding is echter geen inhoudstafel. Hier laten we het bij.

Nog één woordje: waakzaamheid en deskundigheid leiden ons dagelijks werk, een evenwichtsoefening tussen de realiteit van discriminaties en het noodzakelijk realisme van een openbare dienst.

Eliane Deproost,
Adjunct-directrice

I. DIENST RACISMEBESTRIJDING

1. Inleiding

Opvallend voor 2003 in verband met racisme blijven de vele meldingen over **discriminatie op de arbeidsmarkt**. Het Centrum stelde al sedert 2000 een jaarlijkse stijging vast van deze vormen van discriminatie. Gerechtelijke vervolgingen blijven helaas achterwege, vaak omwille van de problematische bewijslast van artikel *2bis* van de antiracismewet. Vandaar dat het doorgeven van correcte informatie en het sensibiliseren van de verschillende partners een ander, essentieel onderdeel is van de werking van de dienst. Wil men de strijd tegen racisme niet alleen voeren maar er een gedeelde verantwoordelijkheid van maken, dan moeten anderen warm gemaakt worden om de wet adequaat toe te passen. De vormingen aan magistraten zijn hiervan een zeer duidelijk voorbeeld.

In 2003 kregen zowel klachten over **antisemitisme** als klachten die te maken hebben met '**islamofobie**', een bijzondere aandacht. Hier bleef gerechtelijke vervolging niet uit: de vereniging VHO werd in 2003 veroordeeld wegens onder meer het ontkennen van de genocide die door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd. De rechters stelden duidelijk dat de twee broers het recht op vrije meningsuiting hebben misbruikt.

Het uitbouwen van **goede contacten** in de verschillende regio's van het land kreeg in 2003 ook prioriteit. Via deze meldpunten en netwerken zorgt het Centrum er onder meer voor dat racismeklachten ook lokaal kunnen opgelost worden. Het geeft ons ook de kans om gerichte acties te ondernemen, zoals tegen discriminatie aan de toegang tot dancings of discriminatie op de woningmarkt. De Ronde Tafels te Antwerpen zijn een concreet voorbeeld van hoe er ook lokaal kan samengewerkt worden met andere partners.

Andere belangrijke aandachtspunten in 2003 waren onder meer de **strijd tegen het racisme** op internet, racisme in de sport, discriminatie aan dancings en bij het verhuren van woningen. Op al deze en andere terreinen die hier niet vernoemd worden, poogt de dienst dagelijks aan individuele personen hulp, advies en ondersteuning te bieden.

Het Centrum is ook meer en meer bij het grote publiek bekend voor zijn deskundig advies en zijn expertise. Op deze wijze helpen medewerkers van het Centrum dag na dag slachtoffers van racisme en discriminatie om ook zelf het voortouw te nemen bij de afhandeling van hun klacht.

2. Geven van informatie en behandelen van klachten

2.1. Informatievragen:

Het Centrum wordt regelmatig gecontacteerd per brief, telefoon (gewone lijn en groen nummer) en fax. Maar door de steeds gemakkelijkere toegang tot internet, ontvangt het Centrum ook een aanzienlijk aantal vragen via e-mail, ofwel direct op het emailadres van het Centrum, ofwel via de website <http://www.diversiteit.be>.

Het Centrum ontvangt verschillende soorten vragen:

- 1) Vooreerst zijn er zuivere informatievragen over uiteenlopende onderwerpen, bijvoorbeeld over de antiracismewet, de wet ter bestrijding van de mensenhandel en het Wetboek van de Belgische nationaliteit. Het kan echter ook om een totaal andere materie gaan; in dat geval verwijzen we door naar meer gespecialiseerde diensten of instellingen.

- 2) Andere vragen bevatten elementen (aangifte van bepaalde feiten of handelingen) die als een klacht kunnen beschouwd worden en als dusdanig tot de opening van een dossier leiden, indien de persoon die ons deze feiten heeft meegedeeld, daarmee akkoord gaat. Afhankelijk van de verdere ontwikkelingen van het dossier en de specifieke dossierbehandeling, kan een vraag ofwel uitlopen op bemiddeling met het oog op een onderhandelde oplossing, ofwel leiden tot een gerechtelijke opvolging.

Voorbeeld: Iemand is getuige van pesterijen die een collega ondergaat omwille van zijn buitenlandse herkomst. De getuige contacteert ons om na gaan of deze feiten onder de antiracismewet vallen. Indien het Centrum daar op basis van die beperkte informatie positief op antwoordt, komen de geïnteresseerde en het Centrum overeen een steviger dossier samen te stellen, met bijvoorbeeld getuigenissen van andere collega's.

- 3) Andere vragen zijn reacties, vaak spontane, vaak heftige reacties, op actuele gebeurtenissen of op een standpunt van het Centrum. Deze vragen laten het centrum toe om haar bevoegdheden en handelwijzen, alsook de geest waarbinnen zij werkt, te verduidelijken. Rechtstreekse dialoog met de bevolking is zeer nuttig en zorgt er vaak voor dat vooroordelen of misverstanden over de taak van het Centrum uit de weg kunnen geruimd worden.

Voorbeeld: Het Centrum wordt gecontacteerd per e-mail door iemand die vertelt dat hij fysiek is aangevallen door een jonge persoon van buitenlandse origine, en dat het moeilijk is om dat voorval te verwerken. Hij beschuldigt het Centrum ervan zich niet met Belgische slachtoffers van racisme bezig te houden. Het is een zeer emotionele e-mail. Vaak wil men bepaalde, soms diepgewortelde, dingen gewoon eens op papier zetten. Het Centrum zal per e-mail een dialoog aangaan met deze persoon, totdat hij is gerustgesteld en de echte rol van het Centrum kent.

Uitvoerig antwoord geven op al deze vragen neemt veel tijd in beslag, maar het heeft een groot nut, aangezien een juiste informatie in dit stadium onmiddellijk de draagwijdte van bepaalde als moeilijk ervaren situaties kan afzwakken, of zelfs onaangename gevolgen of ontwikkelingen kan voorkomen. Bovendien mag men niet verwaarlozen dat empathisch luisteren personen onder invloed van grote emoties kan verlichten of oncontroleerbare gevolgen kan vermijden.

2.2. Klachtenanalyse

2.2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk stelt de cijfers van 2003 op een andere wijze voor dan de voorgaande jaren, omwille van verschillende redenen, die we kort op een rijtje zetten.

Vooreerst onderging het Centrum in 2003 een grondige hervorming, waardoor er momenteel drie verschillende diensten zijn die klachten en informatievragen behandelen aangaande discriminatie en/of de verblijfsproblemen van allochtonen in België. Deze omschakeling had plaats in het midden van 2003, wat elke vergelijking met 2002 onmogelijk maakt.

In 2002 werd het Centrum bijvoorbeeld ook al regelmatig geconfronteerd met niet-rationale discriminaties, die in de databank met racismedossiers terecht kwamen en de uiteindelijke beoordeling “Centrum (nog) niet bevoegd” meekregen.

Daarnaast gaf de databank in het verleden ook klachten weer die eerder betrekking hadden op de verblijfssituatie van de betrokkenen. Als een gemeente weigerde om deze personen in te schrijven voelden zij zich vaak gediscrimineerd op grond van hun nationale afstamming. In de meeste van deze gevallen was de betrokken gemeente niet goed op de hoogte van de verblijfsreglementering en werd de klacht geregistreerd als een “*kwaliteit van de dienstverlening*”. In sommige gevallen was er werkelijk sprake van onbehoorlijk bestuur. Deze dossiers, die ofwel specifiek te maken hebben met openbare diensten of die onder de noemer ‘verblijf’ gecatalogeerd werden, worden sedert het in werking treden van het Observatorium voor Migraties door hen behandeld en zitten dus niet langer in de databank met racismedossiers.

Tenslotte maakt de dienst Racismebestrijding sedert 1 januari 2003 gebruik van een aparte registratie wat informatievragen of vragen om advies betreft. Deze vragen kunnen soms vrij tijdrovend zijn, maar niet noodzakelijk de opening van een klachtendossier vereisen zodat ze ook niet opgenomen worden in onze klachtenbank. In de tabel staan ze bij ‘informatievragen / advies’.

2.2.2. Algemene cijfers en tendensen voor 2003

In deze tabel met algemene cijfers ziet u dat er in 2003 voor wat de specifieke aspecten die met racisme te maken hebben, er **1.827** maal op vraag van een individu of een organisatie door de dienst Racismebestrijding gereageerd werd. Er werden **779 dossiers geopend en 1.048 maal advies of informatie gegeven.**

	Info / Advies	Racisme dossiers	Totaal	Aandeel
Arbeid	173	139	312	17 %
Private dienstverlening	25	88	113	6 %
Samenleving	43	79	122	7 %
Openbare dienstverlening	113	78	191	10 %
Ordediensten	45	77	122	7 %
Onderwijs	69	64	133	7 %
Internet	20	59	79	4 %
Huisvesting	56	57	113	6 %
Propaganda	12	25	37	2 %
Nationaliteitsverwerving	118	23	141	8 %
Media	10	21	31	2 %
Vrije tijd	8	18	26	1 %
Ongenoegen	19	14	33	2 %
Justitie	37	13	50	3 %
Persoonlijke levenssfeer	46	11	57	3 %
Racisme (info)	102	3	105	6 %
Andere	152	10	162	9 %
Totaal (I)	1.048	779	1.827	100 %
<i>Verblijf</i>	<i>640</i>	<i>81</i>	<i>721</i>	
<i>Algemeen totaal (II)</i>	<i>1.688</i>	<i>860</i>	<i>2.548</i>	

Tabel 1: Algemene cijfers racisme, 2003

Enkele algemene tendensen

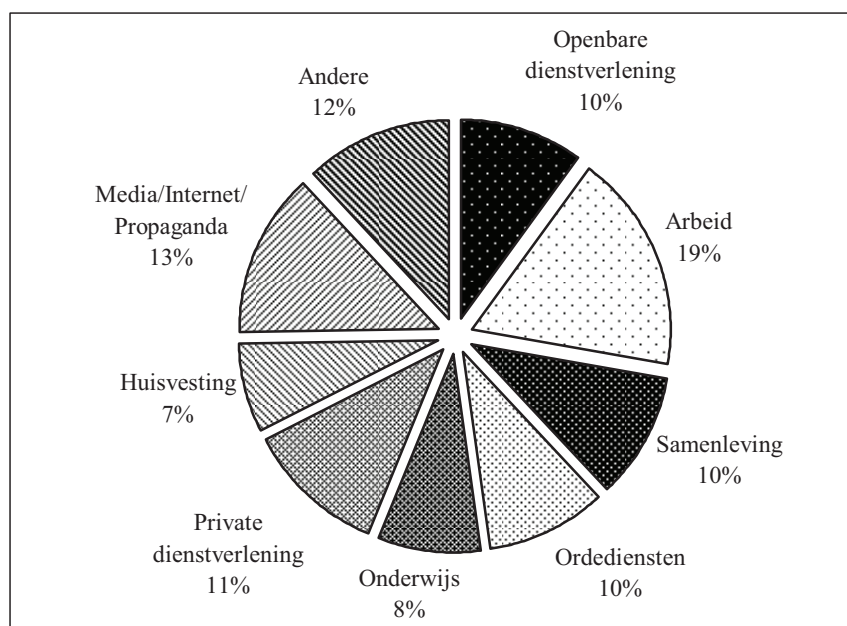
- Bijna één interventie op vijf heeft te maken met situaties op de arbeidsmarkt. Dit toont duidelijk aan dat **discriminatie op de arbeidsmarkt** het meest gemelde probleem is waar allochtonen mee te maken krijgen. De tendens die zich sedert 2000 heeft ingezet – een stijging van het aantal dossiers in verband met discriminatie op de arbeidsmarkt (1 dossier op 5) – zet zich dus ook in 2003 voort. De stijging van het aantal meldingen en klachten kan ook te maken hebben met een grotere sensibilisatie en bewustwording van de klagers.

- **Een interventie op tien betreft discriminatie bij de openbare dienstverlening.** Hierbij valt op dat het geven van correcte informatie en advies kan vermijden dat er effectief een klachtendossier wordt opgemaakt. Er wordt immers meer advies gegeven dan dat er daadwerkelijk een klachtendossier wordt geopend (vroeger was er het omgekeerde fenomeen).
- **8 % van alle tussenkomsten heeft te maken met het verwerven van de Belgische nationaliteit.** Hier nemen advies verlenen en correcte informatie geven de bovenhand op het indienen van concrete racismedossiers.

Voorbeeld: vonnis dd. 9.9.2003 uitgesproken door de burgerlijke rechtbank van eerste aanleg te Hasselt betreffende verkrijging van de Belgische nationaliteit door nationaliteitskeuze. De betrokkene legde haar verklaring overeenkomstig artikel 12 bis par. 1, 2e (Belg wordt diegene die minimaal de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt en die op het ogenblik van de verklaring een ouder heeft die de Belgische nationaliteit bezit) voor de ambtenaar van de burgerlijke stand te Hasselt. Betrokkene voldeed perfect aan de voorwaarden: ouder dan 18 jaar en vader bezat op het ogenblik van het afleggen van de verklaring de Belgische nationaliteit. Evenmin werden er ernstige feiten eigen aan persoon van betrokkene aangetoond die zich zouden verzetten tegen het bekomen van de Belgische nationaliteit. Niettegenstaande het vervullen van de grondvoorwaarden, **adviseert het parket negatief door een voorwaarde aan de wet toe te voegen:** met name de eis dat betrokkene zou ingeschreven worden in het bevolkingsregister. De burgerlijke rechtbank hief terecht het negatief advies van het Parket op en kende betrokkene de Belgische nationaliteit toe.

- **7 % van de tussenkomsten heeft te maken met discriminatie in het onderwijs.** Er wordt bijna evenveel advies gegeven als dat er een dossier wordt geopend.
- Tenslotte valt uit deze tabel met algemene cijfergegevens op dat wat de thema's **ordediensten, samenleving en private dienstverlening** betreft, er meer klachten worden gemeld dan dat er advies wordt gevraagd. Bij private dienstverlening (de weigering van toegang tot dancings of het weigeren van een dienstverlening door een bedrijf) is dit zeer opvallend, bijna 75 % zijn concrete klachten.

Figuur 1: Verdeling van de klachtendossiers per sector



In de bovenstaande grafiek ziet u een verdeling per sector of thema waarover er bij het Centrum een klacht werd ingediend. Momenteel zijn er 17 sectoren in gebruik. In deze grafiek hebben we, voor alle duidelijkheid, enkele sectoren samengebundeld. Klachten met betrekking tot media, internet en propaganda werden bijeengevoegd. In de rubriek 'andere' zitten onder meer ongenoegen en vrije tijd.

Wat onmiddellijk opvalt, is de grote groep **discriminatieklachten op de arbeidsmarkt (19%)**. In vergelijking met de voorbije jaren is er, alvast procentueel gezien, een stijging merkbaar.

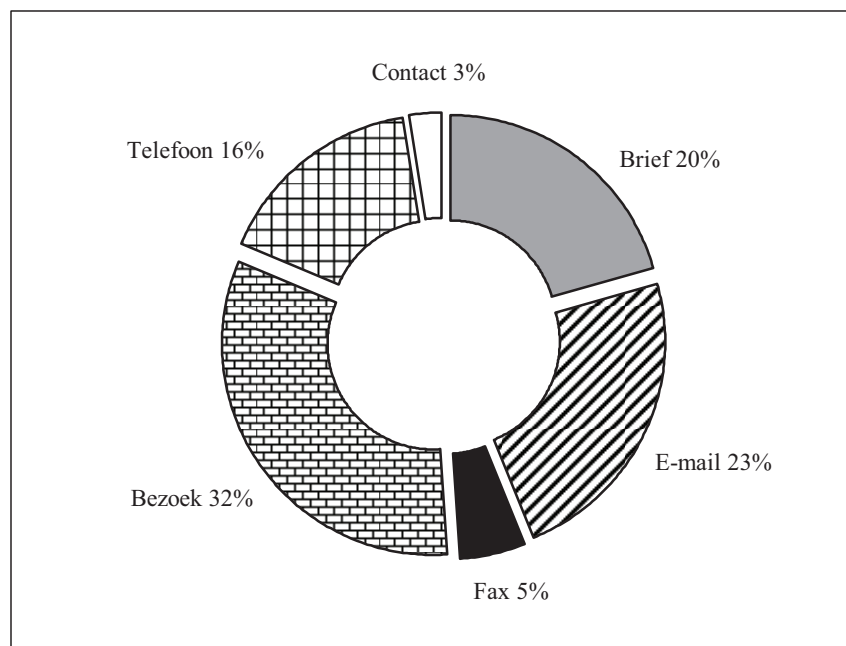
Voor het overige is er een gelijkwaardige verspreiding over heel wat sectoren: **quasi 10 %** van de klachten hebben betrekking op private dienstverlening, op samenlevingsproblemen, op de ordediensten en op openbare dienstverlening.

2.2.3. Wijze van contact bij klachten

Onderstaande figuur maakt duidelijk dat **drie op vier klachten** ons bereiken via briefwisseling, bezoek of e-mail. Er is een forse toename van meldingen via e-mail (bijna één klacht op vier), en een forse afname van meldingen via de telefoon: e-mail neemt duidelijk meer en meer de plaats in van de telefoon, wat het melden van klachten betreft.

Tot slot, één mogelijk slachtoffer van discriminatie op drie verkiest klacht neer te leggen via een bezoek op het Centrum of in één van de lokale meldpunten.

Figuur 2: Wijze van contactname in 2003



2.2.4. Motivatie om klacht neer te leggen

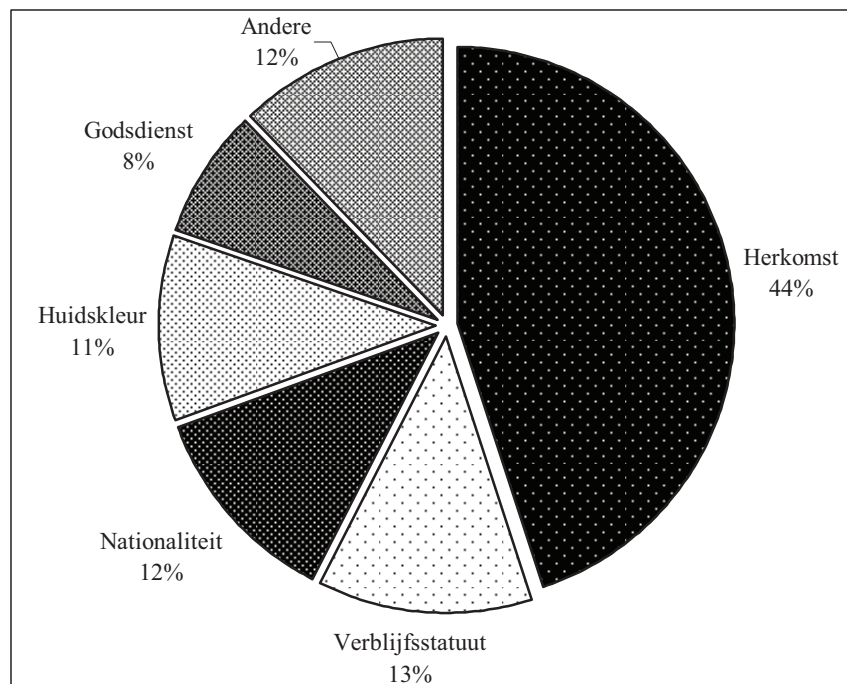
De meest aangehaalde reden om bij het Centrum klacht neer te leggen blijft '**pesterij en ruzie**'. Pesterij en ruzie wordt vooral aangehaald in de sector '**samenleving**', zoals bij een burencnflict.

Discriminatie bij **aanwerving op de arbeidsmarkt** op basis van herkomst of huidskleur, wordt eveneens vaak aangehaald om een dossier in te dienen.

Wanneer men een klacht tegen de **ordediensten** neerlegt, is het niet zelden omdat men beweert **mishandeld** te zijn geweest, vaak op het politiekantoor zelf.

Tenslotte nog twee vaak aangehaalde redenen om klacht in te dienen: jongeren die omwille van hun herkomst de **toegang** worden geweigerd in een **dancing**, of personen die omwille van hun herkomst of huidskleur geweigerd worden een woning of appartement te **huren**, meestal op de private woningmarkt. Onderstaande figuur geeft u een beeld op de oorzaken die worden aangehaald om klacht neer te leggen. Wat het meest in het oog springt is dat bijna de helft van de klagers, of 44 %, zich gediscrimineerd voelt omwille van zijn of haar **herkomst**, ongeacht de nationaliteit.

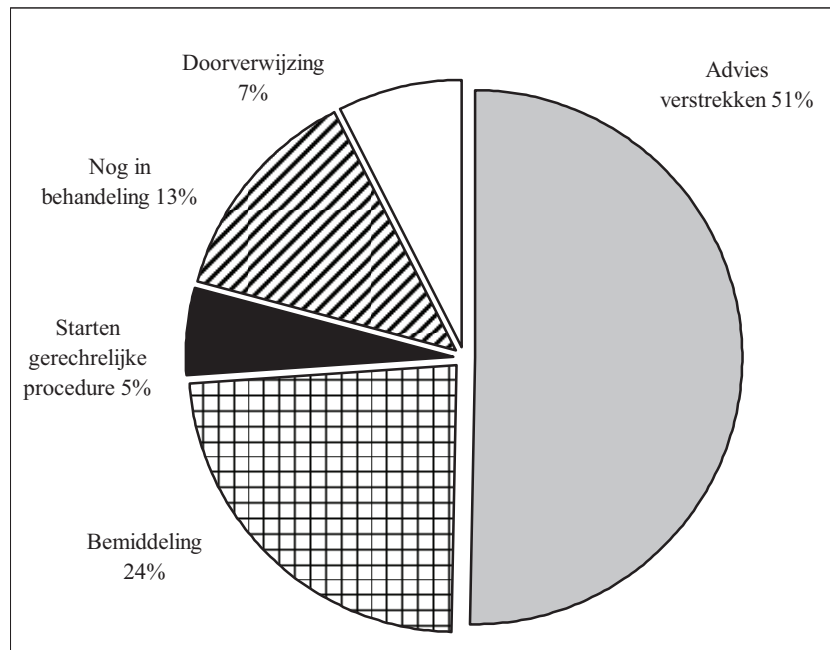
Figuur 3: Oorzaken van discriminatie



2.2.5. Behandelingsmethode van de klachten

De volgende figuur geeft een overzicht van de wijze waarop de klachtendossiers door de medewerkers werden behandeld.

Figuur 4: Behandeling klachten



Wat het meeste opvalt, is dat **één klacht op twee** afgehandeld wordt op basis van het **verstrekken van advies**. Dit toont aan dat het Centrum door velen ook aanzien wordt als een instelling waar men terecht kan voor professioneel en deskundig advies. Het is best mogelijk dat men, op basis van het gegeven advies, zelf juridische stappen zet of poogt om via een vergelijk tot een oplossing te komen.

Tweede opvallende vaststelling, **een klacht op vier** pogen we via bemiddeling op te lossen. Hier vraagt de klager expliciet aan het Centrum om zijn rol als onafhankelijke tussenpersoon of bemiddelende instantie op te nemen. In deel twee van het jaarverslag wordt er dieper ingegaan op deze rol (zie...).

Laatste opvallende vaststelling tenslotte, is dat in **slechts 5 %** een juridische actie wordt ondernomen door het Centrum. Het gaat in 2003 slechts over 45 dossiers, waarvan 14 klachten met burgerlijke partijstelling (zie ook 2.1). Dit is opvallend, omdat het Centrum door de buitenwereld vooral gepercipieerd wordt als een instelling die in hoofdzaak juridische procedures aanspant. Kortom, een verschil tussen perceptie en realiteit.

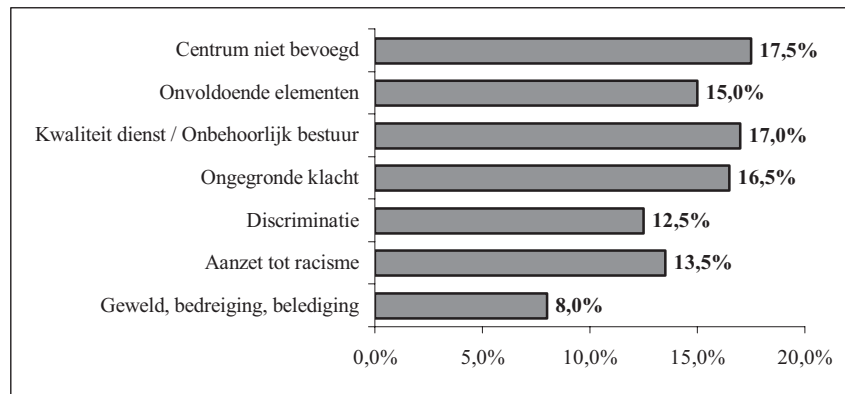
Als we nu alle afgehandelde klachten samen bekijken, dan stellen we vast dat er in **drie vierde** van de zaken een oplossing wordt bereikt, hetzij onmiddellijk, hetzij na enige tijd.

In **één klacht op vier** werd ofwel het contact verbroken, ofwel geen gevolg gegeven aan de zaak (omdat het Centrum niet bevoegd is bij voorbeeld) of werd er geen bevredigend resultaat geboekt.

2.2.6. De eindbeoordeling door het Centrum

De laatste figuur gaat over de uiteindelijke beoordeling die iedere afgehandelde klacht meekrijgt. Het geeft een beeld weer van het percentage klachten dat we uiteindelijk als typische racismeklachten kunnen beschouwen.

Figuur 5: Eindbeoordeling van het Centrum



Enkele opvallende vaststellingen

- **Eén klacht op vier** krijgt de beoordeling **aanzetten tot racisme en discriminatie** mee. Dit is evenveel als in 2002, waar ook één klacht op vier de notie ‘racisme’ in strikte zin meekreeg. Immers, aanzetten tot haat, geweld en/of discriminatie en het weigeren van een goed of dienst of het genot ervan vallen respectievelijk onder artikel 1 en artikel 2 van de antiracismewet.
- In feite kunnen we stellen dat **één klacht op drie** mogelijkerwijze als **racisme** kan beoordeeld worden. Immers, geweld, bedreiging en belediging kunnen - indien kan bewezen worden dat één van de motieven ervan de haat of het misprijzen jegens een persoon of groep omwille van diens herkomst of afkomst is - vallen onder de nieuwe versterkte antiracismewetgeving van 2003.
- In vergelijking met 2002 stijgt het aantal klachten dat de beoordeling ‘**ongegrond**’ (17 %) meekrijgt. Dit is mogelijks mee te wijten aan het feit dat het Centrum regelmatig klachten krijgt toegestuurd van personen of instanties die hiermee eerder een algemeen ongenoegen willen uiten.
- De beoordeling ‘**onbehoorlijk bestuur**’ en ‘**kwaliteit van de dienstverlening**’, samen goed voor **17 %** van het totaal aantal afgehandelde dossiers, daalt lichtjes in vergelijking met 2002.
- Tot slot, in **15 %** van alle afgehandelde dossiers beschikt het Centrum over **onvoldoende elementen** om een uitspraak te doen over de inhoud van het dossier. Het is mogelijk dat het hier wel degelijk om racisme of discriminatie gaat, maar meestal ontbreken de bewijzen volledig.

2.3. Klachten rond antisemitisme

Sedert 2000 stelt het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding jaarlijks een toename vast van klachten in verband met antisemitisme.

In 2002 ging het over een **30 tal** dossiers, waarvan 5 klachten met burgerlijke partijstelling. In 2003 gaat het ook over ongeveer een **30 tal dossiers**, waarvan 4 klachten met burgerlijke partijstelling.

Deze klachten gaan over antisemitisme op het internet, antisemitische brieven, artikels, graffiti, posters, tentoonstelling van antisemitische tekens, teksten in leerboeken, negationistische en antisemitische beledigingen tegen een leerkracht uit het secundair onderwijs, tot aanslagen op synagogen.

Op de website www.antisemitisme.be, ontworpen op initiatief van het B.E.S.C. (Bureau Exécutif de Surveillance Communautaire) en van de CKJGA (Coördinatie Comité van de Joodse Gemeenschap van Antwerpen), vermeldt men voor 2002 **62** vijandelijke activiteiten tegen (leden van) de joodse gemeenschap. Wat 2003 betreft, staan er op dit ogenblik **26** zaken vermeld.

Ook in de klachten met burgerlijke partijstelling ziet het Centrum een toename. Sedert 1994 werden er 18 antisemitische klachten met burgerlijke partijstelling ingediend door het Centrum. Er is een opvallende stijging vast te stellen de laatste drie jaar: 1995: 1; 1996: 1; 1997: 2; 2000: 1; 2001: 4; 2002: 5; 2003: 4.

In 2002 gaan er van de 5 dossiers 4 over aanslagen op synagogen, gaande van gewerschoten tot het gooien van molotovcocktails en 1 dossier betreft het bekladden van een gevel van een particulier met antisemitische uitspraken.

In 2003 gaan de 4 antisemitische dossiers over een boek met antisemitische en racistische inhoud dat werd tentoongesteld op een paranormale beurs; twee gaan over het bekladden van zaken met antisemitische leuzen (één op verkiezingsborden en één op bagage) en één over een joodse vrouw die wordt lastig gevallen in haar woonblok.

Tot slot vermelden we ook nog dat er in 2003 een zeer belangwekkend vonnis werd gevelde: uiteindelijk werd de vereniging VHO veroordeeld wegens o.a. het ontkennen van de holocaust (zie ook in 3.2, belangrijke rechtspraak).

3. Gerechtelijke stappen

3.1. Burgerlijke partijstellingen

In 2003 besliste de Raad van Bestuur van het Centrum om in 14 dossiers, opgesteld naar aanleiding van klachten inzake racisme, een burgerlijke partijstelling in te dienen. Deze burgerlijke partijstellingen betreffen verschillende categorieën van inbreuken op de wet van 30 juli 1981.

- Een eerste zaak betrof een discriminatie bij de aanwerving. Tijdens een meeting werden richtlijnen gegeven inzake de criteria waaraan commerciële medewerkers dienden te voldoen. Eén van de criteria vormt een duidelijk inbreuk op de wet van 30 juli 1981. De richtlijnen werden daarna tevens schriftelijk bevestigd. De zaak is nog steeds hangende.
- Een man kreeg rake klappen van een voorbijganger. Deze laatste gaf toe dat hij het slachtoffer een tiental maal in zijn gezicht geslagen had omdat hij kleurlingen niet kan verdragen in zijn omgeving. Hij bekende ook – op een trotse manier – racist en lid van een neo-nazi beweging te zijn. De dader werd, op grond van artikel 1 van de wet van 30 juli 1981, op 29 september 2003 bij verstek veroordeeld door de Correctionele rechtbank van Brugge tot een effectieve gevangenisstraf van zes maanden en een boete van 743 euro. De rechtbank stelt immers dat zijn houding *“getuigt van een manifest misprijzen voor de persoon van het slachtoffer, en dit op grond van criteria die puur subjectief zijn en abstractie maken van het respect dat eenieder aan ieder van zijn medemensen, zonder onderscheid verschuldigd is”*.
- Een advertentie voor een verkoper / verkoopster vroeg uitdrukkelijk naar een *“Belg met blanke huidskleur”*. Het dossier is nog niet afgerond.
- Een man stuurde dreigbrieven naar de burgermeester van de gemeente waar hij woont en verspreidde pamfletten waarin hij opriep om het recht in eigen handen te nemen tegen een bepaalde bevolkingsgroep. Het Parket beschuldigt hem van racisme. Het dossier is nog niet afgerond.

- Via Nederland wordt het Centrum gealarmeerd over de verspreiding van boeken op paranormale beurzen. De inhoud bevat duidelijk elementen van racisme en antisemitisme. Om de verdere verspreiding tegen te gaan start het Centrum een kortgeding op¹. De rechter in kortgeding te Antwerpen gaf in haar uitspraak van 15 mei 2003 in niet mis te verstane bewoordingen en goed gemotiveerd weer welke nefaste gevolgen de verspreiding van dergelijke boeken kan hebben. Momenteel is er beroep hangende.
- Het Centrum diende in deze zaak tevens klacht in met burgerlijke partijstelling. De strafzaak is nog niet afgerond.
- Op verkiezingsborden van de VLD werden davidssterren en “Juden” aangebracht. Gelet op de sterke connotatie met het gebruik van dergelijke slogans voor de Tweede Wereldoorlog besloot de Raad van Bestuur zich burgerlijke partij te stellen. De zaak werd evenwel afgesloten omdat de daders onvindbaar waren.
- Een allochtone politieman wordt op een brutale wijze geweigerd bij de ingang van een dancing. Tussenkost van de politiediensten brengt evenmin een oplossing. Het onderzoek is nog lopende.
- Een joodse vrouw wordt in haar woonblok lastig gevallen door jongeren van allochtone afkomst. Wanneer haar vader poogt tussen te komen worden hem zware en bijzonder kwetsende antisemitische verwijten naar het hoofd geslingerd. De slachtoffers en het Centrum starten een procedure op.
- Een man, slachtoffer van een inbraak, roept de politie op. Uiteindelijk worden hijzelf en een aantal vrienden en familie zwaar aangepakt door de politiediensten die daarbij racistische commentaar niet sparen. Het Centrum beslist om in dit dossier tussen te komen en een tijdje later krijgt de zaak in de media ruime aandacht.
- In oktober 2001 had het Centrum klacht neergelegd omwille van bepaalde passages in een tijdschrift (“Nationale Liga”) die duidelijk in strijd waren met de wet van 30 juli 1981. In juni 2003 is het onderzoek afgerond en beslist het Centrum om zich ter zitting burgerlijke partij te stellen. In haar vonnis van 6 oktober 2003 veroordeelt de Correctionele Rechtbank van Dendermonde de uitgever en verspreider van het tijdschrift.
- Op 23 oktober 2002 had te Brugge de voetbalmatch Club – Galatasaray plaats. Reeds voor de match waren er problemen en werden er racistische slogans geroepen. Net voor de match werd een auto met drie inzittenden van Turkse afkomst omsingeld, geschopt en geslagen door een grote groep Brugse supporters. De inzittenden werden uit de wagen gesleurd en hardhandig aangepakt, dit alles onder het scanderen van racistische slogans. In haar vonnis van 30 december 2003 spreekt de Correctionele Rechtbank van Brugge, zware straffen uit.
- Het Centrum was reeds opgetreden in een zaak betreffende antisemitische graffiti en stickers op bagage van joodse reizigers. In het kader van het onderzoek kon een dader geïdentificeerd worden. Het Centrum breidde haar tussenkost dan ook uit.
- Een man wordt in een postkantoor en in het bijzijn van tal van andere bezoekers zwaar beledigd omwille van zijn afkomst. Hij meldt de zaak aan het Centrum. Gelet op de getuigenissen en de duidelijkheid van de zaak hebben het slachtoffer en het Centrum de dader, een politieman in burger, rechtstreeks gedagvaard.

¹ Het gaat hier wel degelijk om een gewone procedure van kortgeding en niet om een vordering tot staking zoals ingevoerd door de wet van 25 februari 2003 tot bestrijding van discriminaties.

- Tijdens de zomermaanden doen zich een aantal incidenten voor aan openluchtwembaden met jongeren van allochtone afkomst. Een provincieraadslid stelt voor om toegang tijdelijk te weigeren tot deze zwembaden op basis van de afkomst.

Samenvattend:

Antisemitisme:	4
Uitgaansleven:	1
Tewerkstelling:	2
Slagen en verwondingen:	3
Aanzetten tot:	4

3.2. Belangrijke rechtspraak

Naast de beslissingen waarvan hierboven sprake en waarvan de volledige tekst terug te vinden is op de website van het Centrum, bevat deze website nog tal van andere rechtspraak. Hierna willen we de aandacht vestigen op een aantal van deze beslissingen.

- Het Centrum heeft op 6 februari 2003 klacht neergelegd bij de Vlaamse Geschillenraad voor Radio en Televisie naar aanleiding van een radioprogramma de “D&O-Ochtendshow”. Tijdens dit programma waren de twee radiopresentatoren bijzonder scherp uitgevallen naar de zussen Williams. Hun tegenspeelsters op de Australian Open waren Kim Clijsters en Justine Henin. Ze roepen ook luisteraars op om iets negatiefs te vertellen over de zussen Williams. De Vlaamse Geschillenraad oordeelt *“dat de verslaggeving over de halve finales van de tenniswedstrijd Australian Open in de D&O Ochtendshow van 22 en 23 januari 2003 op een grove wijze beledigend was voor al onze niet-blanke medeburgers. De vulgaire taal die in de uitzendingen werd aangewend draagt bij tot het banaliseren van racistisch taalgebruik. Aldus werd in het programma aangespoord tot haat op grond van ras”*. In haar beslissing van 5 maart 2003 beveelt de Vlaamse Geschillenraad ook dat het, in de beslissing geformuleerde, bericht dient voorgelezen te worden. Deze zaak toont aan dat er andere wegen kunnen bewandeld worden dan een eigenlijke strafprocedure.
- Op 8 januari 2000 wordt een verpleegster van Afrikaanse afkomst, werkzaam in een ziekenhuiskamer, uitgescholden door de moeder van een patiënt omwille van haar huidskleur. Ondersteund door verschillende getuigenissen van patiënten en verpleegsters legt het slachtoffer een klacht neer bij het parket. In een eerste moment poogt het parket een bemiddelingspoging, doch de dader weigert de feiten te erkennen. Vervolgens schrijft de dader een brief om zich te verontschuldigen doch blijft hij zijn onbegrip betuigen voor de houding van het slachtoffer. Tenslotte, ter zitting, betuigt hij zijn spijt en verzekert hij dat dergelijke feiten zich niet meer zullen voordoen. In haar vonnis van 6 maart 2003, op grond van artikel 1 van de wet van 30 juli 1981, kent de Correctionele rechtbank van Brussel hem de opschorting van de uitspraak toe voor een periode van drie jaar. Het slachtoffer en het Centrum krijgen wel een morele schadevergoeding toegekend.
- Bij een jongeman van allochtone afkomst wordt in de nacht van 8 op 9 juli 1993 tijdens een straatcontrole een zakmes gevonden. Hij wordt meegenomen naar de lokalen van de toenmalige rijkswacht. Hij moet zich uitkleden maar weigert zich volledig uit te kleden. Daarop krijgt hij klappen en wordt hij slachtoffer van racistische uitlatingen.

Bijna 10 jaar later, op 30 juni 2003 beslist het Hof van Beroep te Brussel dat er wel degelijk sprake is van slagen en verwondingen alsook van inbreuken op artikel 1 en 4 van de racismewet. Het slachtoffer is steeds constant geweest in zijn verklaringen en heeft de dader verschillende keren herkend. Bovendien had een andere rijkswachter reeds toegegeven dat de dader aanwezig was op het moment dat de feiten zich voordeden.

- Het Centrum besliste om tot rechtstreekse dagvaarding over te gaan van de vzw's Vlaamse Concentratie, Nationalistisch Vormingsinstituut en Nationalistische Omroepstichting wegens inbreuk op artikel 3 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden. Bij vonnis van 29 juni 2001 verklaarde de Correctionele rechtbank van Brussel zich onbevoegd aangezien dat de rechtbank meende dat het om een politiek misdrijf ging. Op grond van andere motieven kwam het Hof van Beroep te Brussel bij arrest van 26 februari 2003 tot hetzelfde besluit. Bij arrest van 18 november 2003 verbreekt het Hof van Cassatie de beslissing van het Hof van Beroep te Brussel. De memorie van het Centrum is aan het arrest gehecht en maakt er deel van uit. De zaak wordt doorverwezen naar het Hof van Beroep te Gent.
- In juli 1996 had het Centrum zich burgerlijke partij gesteld tegen de gebroeders Sigfried en Herbert V. gelet op de verspreiding van duidelijk negationistische en racistische boeken via hun organisatie VHO. Deze boeken werden ongevraagd toegestuurd naar scholen, bibliotheken, juristen, enz. De organisatie beschikt ook over een website. De Correctionele rechtbank van Antwerpen heeft bij vonnis van 9 september 2003 beide broers veroordeeld tot één jaar voorwaardelijk en een boete van 2.500 euro voor inbreuken op artikel 1 van de racismewet en de negationismewet van 23 maart 1995. Beiden verliezen voor 10 jaar hun burgerrechten. Het Centrum en de Auschwitzstichting kregen elk één euro schadevergoeding. Eén van de broers heeft hoger beroep aangekondigd, de tweede was veroordeeld bij verstek..

4. Vormen en sensibiliseren

4.1. Vorming aan magistraten: een essentiële opdracht

In samenwerking met de Hoge Raad voor de Justitie heeft het Centrum ook in 2003 vorming gegeven aan magistraten. Dit project loopt reeds sinds 1998 en beoogt een actueel overzicht te geven van de middelen die de wet ter beschikking stelt om respect voor diversiteit te garanderen en om discriminatie en racisme tegen te gaan.

De vormingen vonden in 2003 plaats in de gerechtelijke arrondissementen Gent, Hasselt, Brussel, Dendermonde, Mechelen, Antwerpen, Luik, Namen en Charleroi.

Juristen van de dienst Racismebestrijding en van de dienst Niet-rationale Discriminatie staan gezamenlijk in voor deze opleiding die zich zowel tot magistraten als tot gerechtelijke stagiairs richt. Aangezien deze laatste in het kader van hun opleiding verplicht zijn om deze vorming te volgen, maken zij de meerderheid van de deelnemers uit.

De sessie bestaat uit twee delen. In een eerste deel wordt het wetgevend kader van de strijd tegen racisme en discriminatie besproken. Hierbij gaat de grootste aandacht naar de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, de wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de Tweede Wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd evenals naar de nieuwe inzichten die door recente wijzigingen werden aangebracht (wet van 20 januari 2003 tot versterking van de wetgeving tegen het racisme en de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding)

Een tweede deel gaat dieper in op de toepassingsproblemen die de huidige wetgeving stelt. Er wordt een analyse gemaakt van de evolutie van de rechtspraak op dit gebied. Nadien bespreken de cursisten een aantal casussen. Dit laat toe om de pas verworven inzichten toe te passen en om hierover van gedachten te wisselen.

Een panelgesprek waaraan vertegenwoordigers van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P), vertegenwoordigers van de diverse parketten en politiediensten deelnemen, sluit deze opleiding af. Dit onderdeel strekt ertoe de magistraten meer voeling te laten krijgen met de praktische moeilijkheden en met mogelijke oplossingen hiervoor. Dit onderdeel geeft meermaals aanleiding tot dialoog en discussie.

Aan Vlaamse kant namen dit jaar 77 personen deel aan de opleiding. Aan Franstalige kant waren er 49 deelnemers. Over het algemeen evalueren de deelnemers deze vormingen zeer positief. Het project wordt in samenwerking met de Hoge Raad voor de Justitie voortgezet in 2004.

4.2. Vorming aan politie: een hervatting

Het Centrum heeft in 2003 een module ‘racisme en discriminatie’ gedoceerd in de politiescholen van Genk en Brugge in het kader van een overeenkomst tussen Binnenlandse zaken en het Centrum. In Brugge kwamen volgende thema’s aan bod: stereotypen, vooroordelen, en discriminatie (4 lessen); de wetgeving: zowel de antiracismewetgeving als de antidiscriminatiewetgeving, toegespitst op de strafbepalingen (4 lessen); het inoefenen van de theorie aan de hand van quizvragen en oefeningen op het proces-verbaal (2 lessen per opgesplitste groep); de voorstelling van de cel diversiteit van de Antwerpse Lokale Politie, de klachtenbehandeling en samenwerking met het Centrum, en op het einde de test dagelijks werk (2 lessen) In 2003 heeft het Centrum 2 nieuwe lichten gevormd en heeft het de laatste lichte van 2002 afgerond.

4.3. Vorming aan arbeidsconsulenten

In het kader van het nieuw opgerichte “loket voor discriminatie bij aanwerving” op de BGDA (zie infra), voorzag het Centrum ook in een vormingsluik ten voordele van de arbeidsconsulenten. Het idee is dat het wegwerken van discriminatie op de arbeidsmarkt niet enkel succesvol kan gebeuren door een rechtsbijstand aan de slachtoffers van discriminatie, maar dat ook preventief moet gewerkt worden om discriminatie te vermijden, met name vermijden dat de werkgever een ongeoorloofd verschil in behandeling maakt.

Daarom heeft het Centrum zijn vormingsdiensten ingeschakeld om de arbeidsconsulenten van de BGDA, die rechtstreeks in contact komen met de werkgever, op de hoogte te brengen van de juridische actualiteit rond “discriminatie” (recente wetswijzigingen) en hen eventuele technieken aan te reiken om om te gaan met discriminatoire eisen van werkgevers. Bovendien stelde de jurist van het Centrum die het loket bemant zichzelf en “het loket” voor aan de arbeidsconsulenten. In die zin hebben de consulenten een contactpersoon voor (juridische) vragen omtrent discriminatie en mogelijke manieren om daarmee om te gaan.

Concreet kregen zes groepen van een vijftiental arbeidsconsulenten een vorming van een anderhalve dag.

4.4. Deelname aan colloquia en informatiesessies

In dezelfde optiek als hoger omschreven bij de vorming aan arbeidsconsulenten, nam een jurist van het Centrum deel aan een colloquium in Oostende omtrent discriminatie van allochtonen bij werkgelegenheid. Daarnaast moeten we nog vermelden dat er regelmatig medewerkers van de dienst Racismebestrijding deelnemen aan colloquia en informatiesessies over alle thema’s die de dienst aanbelangen (bijvoorbeeld discriminatie op de

huisvestings- en arbeidsmarkt, discriminatie en racisme op school, infosessies in verband met het internationaal privaatrecht of met de Belgische nationaliteitswetgeving, enzovoort).

5. Lokale meldpunten

5.1. Een nieuwe aanpak

Sinds 1993 zijn er lokale meldpunten inzake racisme in grote en middelgrote steden aan het werk waar de problematiek van racisme en intercultureel samenleven het scherpst voelbaar zijn.

Vrij snel voelde het Centrum immers de nood aan om ook op lokaal vlak een antwoord te kunnen geven op individuele problemen van racisme, xenofobie of discriminatie. Bovendien maakt rechtstreeks contact met slachtoffers van discriminatie ook een verdere opvolging gemakkelijker.

Onder de noemer “meldpunt racisme” en “services locaux de lutte contre le racisme” functioneren er momenteel vijftien gedecentraliseerde diensten van het Centrum: zeven in Vlaanderen, zes in Wallonië en twee in Brussel, gehuisvest in Molenbeek en op het Centrum zelf.

De gekozen werkvorm van meldpunten vervult een aantal functies in de strijd tegen racisme. Het meldpunt heeft een belangrijke signaalfunctie en tracht concrete problemen bij de lokale overheden aan te kaarten en mee te zoeken naar oplossingen. Tevens vervult het meldpunt een ondersteunende functie voor de slachtoffers van racisme en discriminatie en kunnen ze samen met de lokale partners bijdragen tot de aanpak in een verbetering van het leefklimaat in de steden.

De formule van de meldpunten was vrij eenvoudig: één à twee halve dagen per week of per maand is een medewerker van het Centrum aanwezig op het meldpunt op een makkelijk bereikbare en toegankelijke plaats, vaak in nauw overleg met bestaande organisaties en gespecialiseerde diensten op het vlak van de integratie van allochtonen.

De meeste klachten worden via bemiddeling afgehandeld. Slechts in uitzonderlijke omstandigheden of op uitdrukkelijke vraag van het slachtoffer starten we een gerechtelijke procedure op. Indien het om ernstige of exemplarische feiten gaat, onderzoeken we eveneens of er geen klacht namens het Centrum kan worden ingediend, al dan niet met een burgerlijke partijstelling.

Het afgelopen werkingsjaar werd het Centrum geconfronteerd met de vraag tot verdere uitbouw van zijn lokale netwerk. Omwille van de beperkte middelen en de wens tot behoud van complementariteit met de bestaande diensten, ziet het Centrum zich genoodzaakt om de formule van de meldpunten aan te passen.

Hierbij dienen we rekening te houden met de institutionele context: de gerechtelijke bestrijding van racisme en xenofobie behoren immers tot de federale bevoegdheden, voor de emancipatie, het onthaal en de opvang van minderheden zijn de gemeenschappen bevoegd.

5.2. De meldpunten racisme in Vlaanderen

Het is de bedoeling om in het werkingsjaar 2004 de lokale meldpunten in te bedden in netwerken, waarbij de lokale steunpunten van provinciale integratiecentra, integratiediensten en andere lokale initiatieven en partners een rol kunnen spelen. Een dergelijk netwerk met verschillende partners is momenteel werkzaam in Leuven, Mechelen en Antwerpen.

Inzake de strikt individuele klachtenbehandeling zal het Centrum zijn expertise ter beschikking stellen en een waakzaamheidsfunctie vervullen voor de naleving van de antiracismewet en indien nodig gebruik maken van zijn mogelijkheid om zich burgerlijke partij te stellen en aldus een gerechtelijk onderzoek en procedure opstarten.

Tenslotte krijgen de medewerkers van de eerstelijnsdiensten de beschikking over een klachtenmethodologie, waarbij regelmatig een terugkoppeling zal geschieden over de afhandeling van klachten.

De individuele bemiddeling naar aanleiding van een racismeklacht zal men eerder via de diverse partners opvolgen. Via de racismeklachten zullen de integratiecentra in staat zijn een meer accurate opvolging te bieden door het stimuleren van structurele ingrepen (vb. in de provincie Limburg de problematiek van discriminatie in dancings)

In die zin hoopt het Centrum een efficiënt en effectief antiracismebeleid op lokaal vlak verder uit te bouwen waarbij tevens aandacht zal gaan naar remediërende en preventieve maatregelen, sensibilisering, vorming en de opmaak van een inventaris van structurele vormen van discriminatie.

Het vormt voor het Centrum in 2004 de echte uitdaging om in overleg met de verschillende partners hierover zinvolle initiatieven te ontwikkelen.

5.3. De lokale meldpunten in Wallonië

Om dicht bij de bevolking te staan, streeft het Centrum ernaar dat haar medewerkers naast de permanenties ook op het terrein aanwezig zijn.

De personen die verantwoordelijk zijn voor de lokale meldpunten racisme participeren dan ook aan diverse activiteiten:

Vertegenwoordiging van het Centrum bij de raad van beheer van de regionale integratiecentra en bij de begeleidingscomités van het impulsfonds (FIPI).

Voorbeeld: de studiedagen georganiseerd door een Albanese organisatie in Namen, en door de Rwandese gemeenschap in Bergen. Dit soort studiedagen zijn een niet te missen gelegenheid tot ontmoeting.

Deelneming aan het lokale sociaal leven. Aanwezig zijn bij activiteiten georganiseerd ofwel door de lokale overheid, ofwel door verenigingen of particulieren, is een garantie voor toegankelijkheid, maar ook een gelegenheid om te luisteren, te informeren en de instelling die we vertegenwoordigen te promoten..

Voorbeeld: De schepen van bevolking van de stad Namen organiseerde in januari een ontmoeting tussen verschillende scholen en migrantenverenigingen van de regio. Het Centrum was aanwezig om vragen te beantwoorden van zowel de verenigingen als van de scholen, in verband met de bevoegdheden van het Centrum. Een ander voorbeeld zijn de permanenties in Verviers in de lokalen van de interculturele begeleiders, waardoor een directe uitwisseling mogelijk is tussen de medewerker van het Centrum en de begeleiders.

Voor het jaar 2003, zijn we vooral ingegaan op uitnodigingen van verenigingen van personen van buitenlandse herkomst en van scholen, die steeds vaker dagen organiseren rond “openheid voor de ander”, of zelfs interculturele weken, waarbij men de aanwezigheid van het Centrum wenst. De locale instanties doen ook beroep op het Centrum om zich tijdens een ontmoeting voor te stellen, en deel te nemen aan uitwisselingen over bevoegdheden, rekening houdend met de realiteit van het terrein. Zonder in detail te treden, vermelden we de uitwisselingen met steeds vaker opgerichte ombudsdiensten, met schepenen voor gelijkheid van kansen, en met personen onder de bevolking die er een eer van maken om hun medewerkers te informeren.

5.4. Het informatieloket voor discriminatie bij aanwerving te Brussel

Vanuit de vaststelling dat het percentage van discriminatie bij aanwerving ongeveer 35 % is in het Brusselse Gewest, hebben verschillende actoren van de arbeidsmarkt sinds meerdere jaren de aandacht getrokken op de noodzakelijkheid van acties tegen dit schadelijk fenomeen. Het is in die context dat het Informatieloket voor discriminatie bij aanwerving moet gesitueerd worden. Het Informatieloket is opgericht in mei 2003 door een overeenkomst tussen de BGDA en het Centrum. Het loket, gesitueerd in de lokalen van de BGDA te Brussel, staat open voor eenieder op zoek naar informatie of bijstand wanneer die persoon het voorwerp was van discriminatie of ermee geconfronteerd werd.

➤ *Werking van het Loket: eerstelijns- en tweedelijns hulp*

Het onthaal van de slachtoffers of de personen die om informatie vragen, en de ondersteuning op de eerste lijn wordt verzekerd door een consultant van de BGDA. Als tijdens dit gesprek blijkt dat er aanwijzingen zijn om een discriminatie te vermoeden gebaseerd op een van de criteria opgesomd in de wetten van 30 juli 1981 en 25 februari 2003, dan wordt er een ontmoeting geregeld tussen het slachtoffer en de medewerker van het Centrum die verantwoordelijk is voor de dossiers van het loket. Deze laatste zal de situatie zoveel mogelijk objectiveren om het slachtoffer correct te informeren over zijn rechten en eventuele actiemogelijkheden.

➤ *Cijfers*

Sinds de maand mei tot en met 31 december 2003, hebben 107 personen beroep gedaan op het informatieloket, en 29 personen daarvan hebben tweedelijns hulp ontvangen van het Centrum. (wat overeenkomt met 31 lopende dossiers). Van die 31 dossiers hebben 21 betrekking op een situatie van selectie of aanwerving of toegang tot een bepaalde beroepsvorming en 3 op een door klagers betwist ontslag. De overige dossiers (6) betreffen eerder situaties die geen aanknopingspunt vertonen met de wetgeving rond discriminatie maar wel aandacht verdienen vanuit het arbeids- en sociaalrecht in brede zin. Onder de gevallen aangaande selectie en aanwerving vallen eveneens concrete klachten inzake de kwestie van toegang van niet-Belgen tot overheidsbetrekkingen.

Afhankelijk van het concrete geval, kan de tweede lijn bestaan uit een juridisch advies, een schriftelijke contact met de werkgever (privé of overheid), een voorstel van minnelijke schikking of bemiddeling, een klacht bij de sociale inspectie of het parket, enz. ... Elementen die wegen op de keuze van de te volgen weg zijn onder meer het al dan niet voorhanden zijn van een begin van bewijs, de wil van het slachtoffer, het respons van de vermeende dader, ... tot nog toe gaf geen enkele klacht aanleiding tot een gerechtelijke afhandeling.

Te noteren valt ook dat de gevallen van discriminatie die behandeld worden door de tweedelijns niet beperkt blijven tot diegene die betrekking hebben op de selectie of aanwerving van personen. Ook eventuele discriminatie of gevallen van pesterijen tijdens de uitvoering van de arbeidsovereenkomst of eventuele discriminatie bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst (ontslag bijv.) hebben aanleiding gegeven tot juridische bijstand.

5.5. Concreet voorbeeld van lokale werking: de Ronde Tafels te Antwerpen

Op initiatief van het Centrum vonden tussen januari en juni 2003 in Antwerpen een vijftal rondetafelgesprekken plaats over racisme en discriminatie. Deze bijeenkomsten kwamen er, op vraag van de regering, naar aanleiding van een aantal gebeurtenissen vorig jaar, waaronder de onlusten na de moord op de jonge islamleerkracht in Borgerhout en enkele aanvallen tegen synagogen en moskeeën. Antwerpen is de eerste stad waar het Centrum zo

een ronde tafel heeft georganiseerd. Hiermee wilde het Centrum de verzuchtingen die leven binnen de ruime allochtone gemeenschap inzake problemen met sociale achterstelling, discriminatie en racisme, in kaart brengen en komen tot concrete beleidssuggesties.

Meer dan 20 organisaties en instanties kwamen er tot een gemeenschappelijke lijst met beleidsaanbevelingen. De deelnemers aan de rondetafel kwamen tot een inhoudelijke consensus over een aantal maatschappelijke problemen. Zij formuleerden hierover gezamenlijke beleidsaanbevelingen die betrekking hebben op de ordediensten, werkgelegenheid, onderwijs en discriminatiebestrijding. Als concrete realisatie van deze ronde tafels werd alvast eind 2003 een meldpunt racisme via internet (www.meldpunt-Antwerpen.be) opgestart.

5.6. Meldpunt Racisme Limburg

De Provincie Limburg en het Centrum richtten in 1995 een provinciaal meldpunt op waar slachtoffers van racisme klacht kunnen indienen. De permanentie, intake en bemiddelingsopdrachten worden waargenomen door een medewerkster van het Provinciaal Integratiecentrum (PRIC). Een medewerker van het Centrum volgt de dossiers op waar een gerechtelijke behandeling aangewezen is. Eénmaal in de maand is deze medewerker een dag aanwezig op het PRIC voor overleg en opvolging van de lopende klachten en verleent deze juridisch advies aan klagers. Binnen het PRIC worden de klachten verder behandeld door de medewerker die werkt rond een welbepaald thema (onderwijs, tewerkstelling, huisvesting, algemene vragen).

Het Meldpunt Racisme Limburg opende in 2003 voor wat de specifieke aspecten die met racisme te maken hebben, 35 maal een dossier. Twee meldingen hadden betrekking op tewerkstellingssfeer, vier meldingen hadden betrekking op private dienstverlening, één klacht betrof de openbare dienstverlening en vier andere klachten kaderden in de sfeer van de huisvesting. De meeste klachten hadden echter betrekking op situaties in het onderwijs. Dit heeft onder meer te maken met de betere informatie en bekendheid van het meldpunt in deze sector. Cijfers over het verlenen van advies en informatie zijn niet beschikbaar. Er zijn evenmin cijfers over vragen in verband met de verblijfsrechtelijke situatie. Van deze 35 klachten werden er een vijftal doorverwezen naar het Centrum met het oog op een gerechtelijke afhandeling. De overige klachten werden door het PRIC zelf behandeld.

6. Racisme op het internet

Ook in 2003 bereikten ons heel wat klachten over discriminatie op internet. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste evoluties.

Het aantal meldingen over racistische uitingen op nieuwsgroepen en discussiefora is verminderd doordat steeds meer providers hun fora sluiten als efficiënte maar drastische manier om de verspreiding van racistische en negationistische boodschappen te stoppen.

Het van kracht worden van de wet van 11 maart 2003 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij die onder andere de aansprakelijkheid van providers aflijnt, heeft deze sluitingen zeker nog versneld. Vooral het sluiten van het actua-forum op Telenet heeft het aantal meldingen verminderd.

We krijgen daarentegen steeds meer klachten binnen over websites op msn.be. Op dit netwerk van Microsoft is het immers heel eenvoudig om anoniem een website te creëren. Naast duizenden “gewone” websites vinden we ook heel wat websites die aan de hand van teksten en foto’s op soms grove wijze aanzetten tot racisme en antisemitisme. De verantwoordelijken van msn.be verwijderen gewoonlijk de betwiste websites na een klacht van het Centrum.

Een bijzonder fenomeen dat ons zorgen baart, is het gebruik van internet om op heel ruime schaal e-mails te versturen waarin onder het mom van een al dan niet gefingeerd feit mensen worden aangespoord tot haat en discriminatie tegen allochtonen. Een voorbeeld hiervan was de verspreiding in april 2003 van een e-mail waarin mensen werden gewaarschuwd voor “misdrijven” die zouden gebeuren door Marokkanen aan de Metropolis in Antwerpen. Dit bericht was volledig vals en diende enkel om personen aan te zetten tot racisme. Positief is dat we heel veel meldingen ontvingen van personen die zich krachtig verzetten tegen deze vulgaire e-mail-bombardementen.

Om de grensoverschrijdende samenwerking te verbeteren heeft het Centrum met organisaties uit Nederland, Duitsland en Zwitserland het INACH opgericht. Dit internationaal netwerk bestrijdt haat op het internet door middel van wettelijke maatregelen, onderwijs en monitoring. Op 24 en 25 oktober 2003 vond de tweede jaarlijkse vergadering plaats in Mainz. Samen met experts uit 7 verschillende EU-lidstaten en de Verenigde Staten, hebben we overlegd over de mogelijkheden van het internationaal recht en de monitoring van internationale racistische organisaties.

We willen eindigen met een mogelijke positieve noot: België heeft begin 2003 het additioneel protocol bij de cyberconventie van de Raad van Europa ondertekend. Dit protocol synchroniseert de strafbaarstelling van racisme op internet en zal wederzijdse rechtshulp bij “cyber hate” mogelijk maken.

7. Racismebestrijding in de sport

7.1. Inleiding

Racisme lijkt wel dagdagelijks in het voetbalmilieu: gezwaai met vlaggen met hakenkruis in de stadions, het gooien van bananen naar spelers met een gekleurde huid, racistische beledigingen, spandoeken met racistische slogans. Tegenwoordig dienen sommige stadia in België en in Europa als plek waar de meest bekrompen geesten zich kunnen uitleven. Onder het voorwendsel van sportieve rivaliteit, verdraagt men houdingen die elders niet aanvaard worden.

Daarom heeft het Centrum verschillende sensibiliseringsacties ondernomen in 2003, in samenwerking met de Belgische Voetbalbond en clubs. Deze acties hebben de voetbalwereld gesensibiliseerd tegen racisme en het geweld dat het voortbrengt, en fundamentele waarden te promoten.

7.2. Charter van de Koninklijke Belgische Voetbalbond

In samenwerking met de Koninklijke Belgische Voetbalbond (KBVB) en de Stichting “Samen Kleurrijk Sporten”, heeft het Centrum deelgenomen aan het symbolisch initiatief van de ondertekening van een charter dat alle racistische en discriminatoire daden in de Belgische voetbalwereld veroordeelt.

Alle nationale ploegen hebben zich aangesloten bij dit charter: de rode Duivels, de beloften, de vrouwelijke ploeg en zaalvoetbal. Het charter promoot fundamentele regels zoals sportieve ethische principes, respect voor de ander, verdraagzaamheid en bestrijding van alle discriminaties.

- De KBVB promoot voetbal als middel om mensen - mannen en vrouwen - van alle culturen en kleuren samen te brengen en om aan een betere toekomst te bouwen. Voetbal is er voor iedereen.
- De KBVB sluit niemand uit en verbiedt alle vormen van discriminatie op basis van geslacht, ras, nationaliteit, godsdienst en handicap.

- De KBVB roept alle voetbalsupporters op tot het gebruik van positieve waarden: fairplay, passie en ambiance.
- De KBVB ziet in voetbal een middel tot verbetering van het algemeen welzijn, verdraagzaamheid en sociale integratie.
- De KBVB steunt het tienpuntenplan tegen racisme van de UEFA: Unite Against Racism!
- De KBVB verleent zijn medewerking aan diverse hulpprogramma's op het gebied van welzijnszorg in België en internationale ontwikkelingssamenwerking

Aangezien momenteel het accent op racisme ligt, wenst het Centrum in samenwerking met de KBVB de acties uit te breiden naar andere discriminatiegronden.

Bovendien hebben we al verschillende affiches uitgebracht met medewerking van spelers van verschillende nationale ploegen, onder de slogan "Rode kaart voor racisme". Een eerste verspreiding van deze affiches zal plaatsvinden in de loop van 2004.

7.3. Campagne: "Rode kaart voor racisme"

"Rode kaart voor racisme" heeft tot doel de voetbalwereld te sensibiliseren rond de misdrijven van het racisme en het geweld dat het met zich meebrengt, onverdraagzaamheid en nationalistische reflexen. Dit initiatief zag het levenslicht in januari 1996 in het Verenigd Koninkrijk ("*Show racism The red card*"), nadat hooliganisme en racistische daden in de voetbalstadia er onrustwekkende proporties begonnen aan te nemen.

Sinds 2002 heeft het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding verschillende voetbalclubs aangesproken om zich aan te sluiten bij sensibiliseringsacties. In 2003 namen "Club Brugge" en "Royal Excelsior Moeskroen" deel aan dit initiatief. "Rode kaart voor racisme" is een actie die vooral tot doel stelt fundamentele waarden in het voetbal te promoten, zoals eerlijk spel en respect voor de ander, zowel op het veld als op de tribunes. Trouwens, al deze acties zijn ondernomen met steun en samenwerking van de Koninklijke Belgische Voetbalbond.

8. Georganiseerd racisme

Onder de rubriek "georganiseerd racisme" begrijpen we alle racistische, antisemitische en negationistische feiten die begaan worden voor politieke en electorale doeleinden, voornamelijk door militante organisaties en partijen. Over het algemeen vormt het racisme slechts het topje van de propaganda-ijsberg van zulke organisaties. Een grondige analyse van hun politiek programma en hun ideologische banden, leert ons dat hun racisme gepaard gaat met sterke antipolitieke reflexen, staatsvijandig denken, homofobie, seksisme, antisociaal,...

Dit deel van de politieke wereld verkondigt een ideologisch programma dat in tegenspraak is met alle fundamentele gelijkheidsprincipes. Hun programma streeft een ongelijke maatschappij na, gebaseerd op etnische kenmerken, vaak geïnspireerd door het voormalige Zuid-Afrikaanse apartheidssysteem.

8.1. Antidemocratische organisaties

Inzake georganiseerd racisme werd 2002 gekenmerkt door twee moorden op personen van Marokkaanse afkomst². In 2003 werd voor de eerste keer iemand veroordeeld tot een effectieve gevangenisstraf. Op 2 december 2003 veroordeelde de Correctionele rechtbank van Luik immers Hubert D tot 5 maand gevangenisstraf. Tussen 1993 en 2003 leidde hij opeenvolgend verschillende extreemrechtse organisaties in Wallonië (AGIR, REF, Bloc Wallon). Hij steunde eveneens andere structuren, zoals Bruxelles Identité Sécurité³, het “Front nouveau de Belgique”, l’Assaut⁴.

Verscheidende antidemocratische partijen waren kandidaat bij de parlementsverkiezingen van mei 2003. In hun propaganda bespeelden ze voortdurend de xenofobe snaar van een deel van de bevolking en hun pamfletten stigmatiseerden openlijk vreemdelingen en allochtonen in België. Nochtans maskeren ze omwille van strategische en juridische redenen - het vermijden van een eventuele veroordeling op basis van de antiracismewet - vaak het racistisch karakter van hun teksten door het gebruik van vergelijkingen en veralgemeeningen. Zo spreken ze simpelweg over “jongeren” als ze “allochtone jongeren” bedoelen”: voor hun doelpubliek is het duidelijk wie men hiermee bedoelt terwijl er toch een zekere twijfel blijft bestaan over het laakbare karakter van hun teksten.

Maar het racistisch karakter van extreemrechts blijft bestaan. Hoewel het Vlaams Blok verklaart dat hun 70-puntenprogramma niet meer actueel is, hebben ze nooit officieel dit discriminerend document ingetrokken. Het blijft integendeel een referentiepunt en hun dwingende vraag om een “homogene gemeenschap” (gebaseerd op de bloedband) is actueler dan ooit. Zoals het Front National heeft het Vlaams Blok contact met een hele rits organisaties die duidelijk de “suprematie van het blanke ras” verkondigen.

8.2. Verspreiding vanuit het buitenland

Extreemrechts verspreidt in België eveneens racistische pamfletten uit het buitenland. In de eigen communicatiekanalen (kranten, websites,...) verwijst het naar openlijk racistische documenten. Zo raadt het “Front nouveau de Belgique” zijn lezers aan om de boeken van Guillaume Faye te lezen. Deze extreemrechtse Franse auteur die regelmatig in België wordt uitgenodigd door “klassieke” extreemrechtse organisaties (bijvoorbeeld door Vlaamse Jongeren Mechelen) is een referentiepersoon voor het Vlaams Blok. Zijn laatste boek, *La colonisation de l'Europe - discours vrai sur l'immigration et l'islam*, wordt in Frankrijk als een racistisch boek beschouwd dat oproept tot een “etnische oorlog”. De auteur en zijn uitgeverij, Aencres, zijn door het Hof van Beroep van Parijs veroordeeld voor het aanzetten tot rassenhaat na een klacht van de MRAP (Mouvement contre le Racisme et l’Amitié entre les Peuples) en de LICRA (Ligue Internationale Contre le Racisme et l’Antisémitisme).

Een groot deel van antidemocratische organisaties en partijen, zowel Franstalig als Nederlandstalig, bevelen in België nog het tijdschrift “Rivarol” aan. Dit Franse tijdschrift van extreemrechtse signatuur dat in ons land in krantenwinkels te koop is, kenmerkt zich door zijn onvoorwaardelijke racistische en antisemitische houding. “Rivarol” steunt ook negationisten die de volkerenmoord tijdens de nazi dictatuur in de Tweede wereldoorlog

² Zie het vorig jaarverslag (2002) van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding: “Op stap naar diversiteit”, page 42.

³ Groepeert Franstaligen die pro Vlaams Blok zijn.

⁴ Voor meer juridische informatie, zie de persmededeling van het Centrum van 2 december 2003 (te raadplegen op onze website, www.diversiteit.be, in de rubriek “Nieuws”).

ontkennen, onder meer VHO, een negationistische structuur actief in Antwerpen en Brussel en waartegen het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding klacht heeft ingediend.

De propaganda van extreemrechts in België wordt eveneens verspreid via websites opgestart door een neonazi beweging die in de Verenigde Staten gevestigd is: Altermedia. Sinds de herfst 2002 worden hierdoor racistische, antisemitische, islamofobe en negationistische teksten.

8.3. Islamofobie

Om de wet van 30 juli 1981 te omzeilen gaat racisme ten aanzien van Magrebijnen zich verschuilen in een islamofobisch discours dat meer en meer ingang vindt in onze samenleving, vooral sinds de aanslagen van 11 september 2001. Islamofobie is “an sich” geen racisme. Het is meer verwant met een angstgevoel dat een op het eerste gezicht kritisch discours bevoordeelt maar waarvan het doel erin bestaat om discriminaties in het leven te roepen ten aanzien van islamieten, dat ze al dan niet Arabier zijn en tot welke strekking ze ook mogen behoren binnen de Islam (discriminaties die onder het toepassingsgebied van de antidiscriminatiewet zouden kunnen vallen).

Thans dient evenwel te worden vastgesteld dat de islamofobie vooral wordt aangewend met racistische doeleinden en uitsluitend mensen van Arabische oorsprong tot voorwerp heeft (in mindere mate de mensen afkomstig uit Turkije). In de loop van de verkiezingscampagne van mei 2003 waren deze groepen het voornaamste doelwit van de propaganda van de antidemocratische partijen. Maar het is wel zo dat islamofobie zich niet beperkt tot de thuishavens van de antidemocratische partijen.

Internetsites zoals “Réfractaire”, “Belgique Libre” zijn in België enkel uitgedokterd om de Islam aan te vallen. Diezelfde sites zijn verbonden met een anti-islamitisch militant netwerk dat actief is op het Net. Deze laatste groepeer eveneens Franse sites waarvan de teneur van de boodschappen bijzonder verontrustend is (onder deze sites: “Algérie française”, “Ennemi intérieur”, “Islam Danger”, ...). De Islam wordt er vergeleken met het nazisme en racistische slogans zoals “La Belgique aux belges” zijn er ruim verspreid.

8.4. Antisemitisme

Zoals reeds aangegeven in onze vorige jaarverslagen zijn, in ons land, de gewelddaden tegen Joodse personen of instellingen (voornamelijk te Antwerpen en Brussel) sinds oktober 2000, beging van de tweede intifada, toegenomen. In de loop van 2003 werden eens te meer bijzonder verwerpelijke antisemitische daden gesteld. Een paar gevallen als voorbeeld: Op 31 januari wordt de verantwoordelijke van het Europees Rabbijnisch Centrum aangevallen in een Brussels metrostation. Nog steeds in Brussel en opnieuw in een metrostation waren jonge studenten van een Joodse school op 10 maart het slachtoffer van ernstige lichamelijke aantastingen. Op 18 maart wordt een molotov cocktail gegooid tegen de synagoge gelegen in de Clinique straat te Brussel. Op 13 juni laat een mentaal onevenwichtig iemand een auto vol gasflessen ontploffen voor de synagoge van Charleroi. Drie dagen later roepen leerlingen van een Brusselse school antisemitische slogans bij het voorbij rijden van een lijkwagen met de Davidsster.

Er is sinds 2000 wel degelijk sprake van een toename van anti-joodse daden, doch in de loop van 2003 werd een manifeste vermindering genoteerd in vergelijking met 2002 (met meer dan 50%). De gemeenschapsdiensten belast met de veiligheid hebben in 2003 26 antisemitische daden geteld, tegen 62 voor het jaar 2002⁵.

⁵ **Bron:** www.antisemitisme.be Internetsite verwezenlijkt door het Bureau Exécutif de Surveillance Communautaire (BESC) en het Coördinatie Comité van de Joodse gemeenten van Antwerpen (CKJGA).

De verantwoordelijke voor deze daden die konden gevat worden bleken voornamelijk jonge Belgen van Noord-Afrikaanse oorsprong. In zijn jaarverslag 2000 vermeldde het CGKR reeds dat “*activisten die actief zijn binnen de Maghrebijnse gemeenschap*” verantwoordelijk waren voor de verspreiding van “anti-joodse propaganda”⁶. In zijn verslag 2001 merkte het Centrum op dat het antisemitisme eveneens verspreid was bij jongeren die afstammen van Arabische-Islamitische migranten⁷. Deze vaststelling geldt eveneens voor 2003. In februari, tijdens een betoging gericht tegen de oorlog in Irak, heeft een groep jonge Maghrebijnen die de Hezbollah, een integristische nabije oosten organisatie, vertegenwoordigden, openlijk promotie gemaakt voor het “Protocol der Wijzen”, gekend antisemitisch werk.

Er dient op gewezen te worden dat weliswaar de meest gekende antisemitische daden in de loop van 2003 gepleegd werden door personen afkomstig van de Arabisch-Islamitische gemeenschap, doch dat de godsdienstige overheden en organisaties die deze groepen vertegenwoordigen telkens weer dergelijke daden veroordeeld hebben. Culturele personaliteiten uit, bijvoorbeeld, de Marokkaanse migratie hebben openlijk het antisemitisme veroordeeld en hun onvoorwaardelijke steun aan de slachtoffers toegekend.

Er mag evenmin uit het oog verloren worden dat de gewelddaden die zich op straat voordoen vaak te wijten zijn aan jongeren van Maghrebijnse origine, doch dat het antisemitisme uit hoofde van extreemrechtse of fundamentele christelijke organisaties zeker niet verminderd is.

Sinds zijn oprichting door de federale regering in 1993 heeft het Centrum voor gelijkheid steeds racisme en antisemitisme bestreden, ongeacht of de uitdrukking ervan gewelddadig is of eerder “discreet” bijvoorbeeld via folders. Verschillende klachten met burgerlijke partijstelling werden overigens neergelegd (zie elders in onderhavig verslag, het deel betreffende de klachten van de dienst Racismebestrijding).

Europese Conferentie tegen het antisemitisme

Op 19 en 20 juni 2003 werd, te Wenen, een seminarie, georganiseerd door de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, gewijd aan het antisemitisme in Europa. Het Centrum voor gelijkheid van kansen vertegenwoordigde er de Belgische Staat. Tijdens dit seminarie hebben we in plenaire vergadering verklaard dat als er in België antisemitische daden zijn, dan moeten er, om de situatie te relativeren, drie elementen in aanmerking worden genomen:

- 1) *Het aantal antisemitische daden wijzigt in functie van de organisatie die de feiten rapporteert. Er bestaat thans geen enkele echte statistiek waaruit zou blijken dat er in België meer antisemitische daden worden gesteld dan in een ander land; in tegenstelling tot wat bepaalde media en organisaties wilden laten geloven.*
- 2) *Deze onaanvaardbare antisemitische feiten werden telkens krachtig veroordeeld door alle geledingen van de Belgische samenleving:*
 - *Door antiracistische organisaties en migrantenorganisaties;*
 - *Door de media;*

⁶ *Vechten voor rechten, jaarverslag 2000 van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 75.*

⁷ *Op stap naar diversiteit, jaarverslag 2001 van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 44.*

- *Door de federale regering;*
 - *Door de godsdienstige overheden die representatief zijn voor de islamitische gemeenschap in België.*
- 3) *Gemeenschappelijke acties tussen de islamitische en de joodse gemeenschap om het antisemitisme te bestrijden. Deze acties werden steeds aangemoedigd en ondersteund door de Belgische regering en de media.*

8.5. Negationisme

Het Centrum voor gelijkheid van kansen heeft steeds geijverd voor de toepassing van de wet op het negationisme⁸. In november 2000, ingevolge de eerste klacht neergelegd op grond van deze wet, door het Centrum, werd een militant van het Vlaams Blok veroordeeld. Drie jaar later, in september 2003, nog steeds ingevolge een klacht van het CGKR (burgerlijke partij in dit dossier) werden de voornaamste leiders en verantwoordelijken van het negationisme in Europa, Siegfried en Hubert V veroordeeld op basis van de wet op het negationisme⁹.

8.6. Samengevat

Voor 2003 stellen we inzake georganiseerd racisme vast:

- De verkiezingscampagne van mei 2003 was opnieuw de gelegenheid om propaganda met racistische en xenofobe bijsmak te hanteren vanwege zowel Nederlandstalige als Franstalige extreemrechtse partijen;
- Het aantal antisemitische daden mag dan gedaald zijn tegenover 2002, doch de situatie blijft onrustwekkend;
- Het islamofob discours, meer en meer verspreid, ook buiten de extreemrechtse beweging, wordt gebruikt om een door de wet strafbare racistische taal te verstoppen;
- De islamofobie en het antisemitisme dat in ons land aan bod komt stoelt op de internationale actualiteit;
- Neonazistische organisaties blijven bestaan in ons land en zijn actief, rechtstreeks of onrechtstreeks verbonden met antidemocratische partijen of bepaalde buitenlandse organisaties.

Het centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding is steeds kordaat opgetreden ten aanzien van het georganiseerd racisme:

- door klacht neer te leggen (gewone klacht of met burgerlijke partijstelling);
- door burgerinitiatieven te ondersteunen die racistische, antisemitische en negationistische propaganda bestrijden;
- door acties aan te wakkeren die multicultureel zijn en het wederzijds respect bevorderen tussen de verschillende gemeenschappen die in België aanwezig zijn.

⁸ Wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, het minimaliseren, het rechtvaardigen of het goedkeuren van de genocide begaan door het Duitse nationaal-socialistisch regime tijdens de tweede wereldoorlog (BS, 30.03.95) en 7 mei 1999 (BS, 25.06.99).

⁹ Zie hoger, punt 3.2 (Belangrijke rechtspraak).

II. INTEGRATIEDIENST

1. Overzicht van de beleidslijnen m.b.t. de integratie van allochtonen

Tijdens de Ronde Tafel van 9 december 2002, georganiseerd door de Minister van Gelijke Kansen, kreeg het Centrum de taak toebedeeld om de specifieke beleidsmaatregelen in verband met “Samen-leven” in kaart te brengen.

Het doel van deze inventarisatie was het opstellen van een overzicht van maatregelen die enerzijds, de sociale, economische en culturele inburgering van allochtonen stimuleren, en anderzijds, een harmonieus samen-leven van alle burgers, onafhankelijk van hun nationaliteit en afkomst bevorderen.

Hiertoe heeft het Centrum bij de bevoegde federale, gemeenschaps- en gewestelijke overheden zowel mogelijk kwalitatieve als kwantitatieve informatie ingezameld. De vragenlijst was verdeeld in zes secties: (1) het juridische kader van de maatregel, (2) het totale bedrag dat in 2002 was toegekend en uitgegeven, (3) de algemene principes en doelstellingen van de genomen maatregel, (4) de kenmerken van de projecten en de toegekende bedragen in 2002, (5) coördinatie en overleg, (6) evaluatie van de projecten.

Op basis van deze dataverzameling heeft de dienst een lijvig document opgesteld van meer dan tweehonderd pagina's dat een overvloed aan initiatieven in alle domeinen van het maatschappelijke leven aan bod laat komen.

2. Dag van de verenigingen rond “Samen Leven” - 10 maart 2003

In overeenstemming met de beslissing van de Ronde Tafel van 9 december 2002, organiseerde het Centrum op 10 maart 2003 een dag voor de verenigingen, waarop de verschillende partners uit het brede allochtone verenigingsleven aan bod kwamen rond thema's in verband met “samen leven”.

De verenigingen waren uitgenodigd om via een informatiestand hun activiteiten voor te stellen en deel te nemen aan workshops en thematische gespreksgroepen over werkgelegenheid, onderwijs, samenleven, toegang tot ontspannings-activiteiten, nieuwe migraties, de positie van de vrouw, de wisselwerking tussen de verschillende overheden en de verenigingen, sport.

Het Centrum nodigde voor elke workshop en gespreksgroep een expert uit met relevante ervaring om de context te schetsen en de rol van “informatiebron” op zich te nemen. De gesprekken werden geleid door personeelsleden van het Centrum, door de directeurs van regionale integratiecentra, of door het Brusselse Centrum voor Interculturele Actie (CBAI). Ongeveer 120 verenigingen waren aanwezig, goed voor 66 stands en meer dan 750 deelnemers. Een syntheserapport van de debatten is beschikbaar bij het Centrum voor gelijkheid.

3. Onderwijs

3.1. Onderwijs in de Franse Gemeenschap

3.1.1. Individuele begeleiding

De individuele verzoeken die het Centrum ontvangt, betreffen voornamelijk de gelijkstelling van diploma's, moeilijkheden met inschrijvingen samenhangend met het verblijfsstatuut of met herinschrijvingen na een uitsluiting, problemen met legalisering en, niet te vergeten, de thematiek van de hoofddoeken. Zoals vermeld in het voorgaande jaarverslag, bestaat de strategie van het Centrum erin om zijn tussenkomsten te beperken tot

tweedelijnszorg, hetzij door deze hulpvragen te richten tot de bevoegde instanties, hetzij door de instanties die niet vertrouwd zijn met de aangehaalde thema's, te begeleiden.

3.1.2. Instutionele vertegenwoordiging

Het Centrum participeert aan de werkzaamheden van diverse onderwijsinstanties (Commissie voor positieve discriminatie, Onderwijs van de taal en de cultuur van oorsprong (LCO), Ombudsdienst, Begeleidingscomité van de pilootprojecten in verband met schoolverzuim, Voorziening schoolverzuim in het Brusselse Gewest). Deze medewerking zal verminderen ten voordele van specifieke initiatieven.

Met uitzondering van het project LCO, stelden we deze verschillende instanties en hun werkzaamheden reeds voor in onze vorige jaarverslagen. Op basis van een eigen brochure van de dienst LCO zullen we ingaan op het oudste, en voor lange tijd enige officiële initiatief met betrekking tot multicultureel onderwijs.

➤ **Doelstellingen van het LCO**

Het tweede Charter in verband met LCO uit 2001 tussen de Franstalige Gemeenschap en Griekenland, Italië, Marokko, Portugal en Turkije neemt akte van het blijvende karakter van de immigratie: de lessen LCO volgen sindsdien de logica van intercultureel onderwijs, zoals geïnspireerd door het decreet van 24 juli 1997 ter bepaling van de prioritaire taken van het basisonderwijs en van het secundair onderwijs.

Het doel van het LCO-programma is het bevorderen van de integratie van allochtone kinderen in deze samenleving die ook de hunne is. Tegelijkertijd wil men hun identiteit van herkomst beschermen aangezien dit een belangrijke factor is voor de harmonieuze ontwikkeling van hun persoonlijkheid. De bilaterale akkoorden tussen de verschillende landen en de Franstalige Gemeenschap zetten de pedagogische lijnen uit. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen lessen ter verwerving van de taal en de cultuur van oorsprong (2 uur per week bovenop het verplichte lesrooster) en lessen ter verkenning van een taal en een cultuur van oorsprong (binnen het kader van de 28 wekelijkse lestijden). Deze laatste lessen passen binnen het referentiesysteem voor de basisvaardigheden zoals goedgekeurd door het Parlement van de Franse Gemeenschap op 26 april 1999.

➤ **Gegevens met betrekking tot het lopende schooljaar**

Gedurende het schooljaar 2003-2004 zijn er meer dan zeventig instellingen in de drie onderwijsnetten die zich aangesloten hebben bij dit programma van het “onderwijs van de taal en de cultuur van oorsprong”. Ongeveer 80 leerkrachten werken eraan mee en meer dan 4.600 leerlingen volgen lessen ter verwerving van de taal en de cultuur van oorsprong, terwijl 15.000 leerlingen deelnemen aan de lessen ter verkenning van een taal en een cultuur van oorsprong.

3.1.3. Projecten en specifieke initiatieven

In de geest van de voorstellen ingediend in februari 1993 door het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid en de aanbevelingen van de Staten-Generaal die het Centrum in november 1997 heeft bijeengeroepen, heeft de Integratiedienst zich gericht op verschillende prioritaire projecten, zoals het onderwijs aan nieuwkomers in het secundaire onderwijs, de buitenmaatse, ja zelfs discriminerende, doorverwijzing van allochtone leerlingen naar het technisch, beroeps- of buitengewoon onderwijs, de gelijkstelling van diploma's voor het hoger onderwijs, de interculturele dimensie van lesinhouden en het in rekening brengen van de socio-culturele diversiteit van het schoolpubliek in de basisopleiding en in de voortgezette opleiding van leerkrachten.

Een nieuw project met betrekking tot de sociale gevolgen van de groeiende cognitieve verschillen tussen de autochtone en allochtone bevolking, werd dit jaar opgestart.

De thematiek van het dragen van de hoofddoek door leerlingen op school heeft geleid tot verschillende verzoeken en tussenkomen. De Integratiedienst heeft ook bijgedragen aan de publicatie van drie pedagogische boekjes (“Vaincre l’indifférence”) voor kinderen van 5 tot 12 jaar en gericht op het leren kennen van diversiteit in het samenleven. Deze boekjes (gepubliceerd door Labor) werden zowel door pers als door het brede publiek positief onthaald.

3.2 Onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap

3.2.1 Het Gelijke Onderwijskansen decreet (van 28 juni 2002)

Op 19 februari 2003 werd de Engagementsverklaring van de Vlaamse onderwijswereld “Diversiteit als meerwaarde”, mede ondertekend door het Centrum voor gelijkheid van kansen. In deze engagementsverklaring verbinden de verschillende partners zich ertoe samen te zullen werken aan een geëngageerde uitvoering van het decreet betreffende gelijke onderwijskansen.

In de Commissie “Ondersteuning Gelijke Kansen”, waarin een vertegenwoordiger van het Centrum zetelt, wordt de concrete uitvoering van de verklaring verder opgevolgd.

In deze Commissie “Ondersteuning Gelijke Kansen” werd er in 2003 concreet over de volgende thema’s gediscussieerd:

- De planning voor de coördinatie in de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) van de uitvoering van de engagementsverklaring van de Vlaamse onderwijswereld ‘Diversiteit als meerwaarde’, waaronder een luik vorming voor de begeleiders;
- De procedure van werken van de Commissie Leerlingenrechten (zie verder);
- Bespreking van een voorstel van ‘minimum format’ voor de omgevingsanalyse inzake ongelijke onderwijskansen in het basis- en het secundair onderwijs;
- Bespreking van een lijst met vragen en knelpunten bij de implementatie van het luik ‘Toelating’ van het decreet betreffende gelijke onderwijskansen;
- De problematiek van het inschrijvingsrecht in het Nederlandstalig onderwijs in Brussel-Hoofdstad (deze discussie wordt ook nog in 2004 gevoerd).

In 2003 heeft het Centrum ook deelgenomen aan de werkzaamheden van de Commissie Leerlingenrechten, speciaal opgericht in het kader van het Gelijke Onderwijskansen decreet. Deze Commissie behandelt individuele zaken dit te maken hebben met de problematiek van inschrijving en doorverwijzing. In de Commissie Leerlingenrechten is een afgevaardigde van het Centrum effectief lid. De samenstelling van deze commissie, bestaande uit een voorzitter, zes leden en een secretaris, werd vastgelegd in een ministerieel besluit. De website van het departement onderwijs voorziet een link met het thema gelijke onderwijskansen. Alle informatie over de werking van de commissie en over de inhoud van de klachten, kan men hier terugvinden. In de loop van 2004 verschijnt het eerste jaarboek van de Commissie. Geïnteresseerden verwijzen we derhalve naar dit jaarverslag.

In deze Commissie werden er in de loop van 2003 45 klachten behandeld in verband met een weigering tot inschrijving of in verband met een doorverwijzing. Van deze 45 klachten gingen er 34 over het basisonderwijs en 11 over het secundair onderwijs. Alle uitspraken van de Commissie aangaande deze klachten uit 2003 kan u terugvinden op de hoger genoemde website (<http://www.ond.vlaanderen.be/leerlingenrechtencommissie>).

3.2.2. Hoger onderwijs

Op initiatief van de Vlaamse onderwijsraad is er eind december 2003 een werkgroep opgestart die, in navolging van de engagementsverklaring “diversiteit als meerwaarde”, onderhandelt over een specifieke engagementsverklaring rond diversiteit voor het Vlaams hoger onderwijs. Het Centrum is vertegenwoordigd in deze werkgroep.

4. Woonwagenbewoners

Het Centrum wordt regelmatig gevraagd om te bemiddelen tussen woonwagenbewoners en gemeentelijke overheden. De belangrijkste moeilijkheid van woonwagenbewoners is immers het vinden van aangepaste terreinen waar ze tenzij enkele dagen, tenzij permanent kunnen verblijven.

Om de relatie tussen woonwagenbewoners en de sedentaire instellingen en verenigingen te verbeteren zijn er verschillende gewestelijke organisaties opgericht. In het Waalse Gewest werd in 2001, naar aanleiding van een voorstel van het Centrum, en in een eerste fase gesubsidieerd door het Impulsfonds voor het Migrantenbeleid, het Centre de Médiation des Gens du Voyage opgericht. Het Centrum zetelt hierin als waarnemer. In Vlaanderen wordt deze rol van bemiddelaar opgenomen door het Vlaams Minderhedencentrum (VMC).

5. Bevraging over leefomgeving en tekenen van geloofsbeleving

Eind 2003 nam het Centrum het initiatief om een algemene bevraging te organiseren van de economische, sociale en onderwijskundige actoren met betrekking tot tekenen van geloofsovertuigingen. De aanleiding hiervoor is enerzijds de inwerkingtreding van de antidiscriminatiewet van 25 februari 2003 (één van de discriminatiegronden betreft geloof en roept een aantal interpretatievragen op) en anderzijds de duidelijke toename in uiterlijke tekenen van geloofs- en levensovertuigingen.

De verruiming van het maatschappelijke debat over deze thematiek - ongetwijfeld onder invloed van de actualiteit in Frankrijk - versterkt de motivatie van het Centrum om op een serene wijze een balans op te maken, in samenwerking met de sleutelfiguren in ons land. Het Centrum pleit er in dit verband voor dat het debat plaatsvindt zonder overhaasting en aan de hand van alle mogelijke informatie over het onderwerp (dit gaat dus verder dan de kwestie van het dragen van de hoofddoek).

De bevraging zal deze kwestie onderzoeken vanuit het standpunt van de gesprekspartners en, meer specifiek, op basis van de dagelijkse realiteit in hun werkveld en de problemen die ze daarin al dan niet tegenkomen, het standpunt dat ze hierover hebben ingenomen of zouden kunnen innemen, hun positieve en/of negatieve ervaringen in de verschillende werkerreinen,

6. **De website newintown.be**

Het Centrum ging, met de financiële steun van het Impulsfonds voor het Migrantenbeleid, over tot de ontwikkeling van een website rond nieuwkomers. Newintown.be richt zich tot nieuwkomers, tot de professionals die zich over nieuwkomers ontfermen alsook tot iedereen die hulp wil bieden.

Concreet bestaat de site uit vier hoofdruibrieken.

De rubriek “**Wat doe ik om...**” snijdt op dit ogenblik thema's aan als formulieren en werk. Deze rubriek wordt gaandeweg vervolledigd met informatie omtrent onderwijs en opleiding, huisvesting, gezondheid, dienstverlening en andere aspecten van het dagelijks leven. De rubriek “**Documenten**” laat toe om, onder andere, kennis te maken met regelgevende en juridische teksten omtrent de behandelde thema's. De bezoeker vindt er ook formulieren en voorbeelddocumenten. De rubriek “**Het verhaal van...**” brengt het relaas van nieuwkomers op weg naar integratie. De rubriek “**Leven in België**”, tenslotte, verschaft de nieuwkomers algemene informatie over ons land.

Daarenboven bevat de site ook een woordenboek, contactgegevens van de integratiecentra en een rubriek “**Eerste Hulp**” waar de bezoeker de mogelijkheid heeft bepaalde informatie in andere talen zoals het Turks, Arabisch, Italiaans, Spaans, Duits, ... terug te vinden.

Bij de uitbouw van newintown.be werd toegezien op een vlotte toegang, conformiteit met het label “Blind Surfer”, gebruiksvriendelijkheid, een aanpak die rekening houdt met de specifieke situatie van elke bezoeker, een thematische en geografische benadering, een vulgariserend opzet gecombineerd met nauwkeurige informatie, een actualisatie van de verstrekte gegevens.

Deze website zal zowel in het Nederlands als in het Frans raadpleegbaar zijn vanaf het voorjaar van 2004. Er wordt momenteel ook gewerkt aan een Engelstalige versie en bovendien wordt de site thematisch verder uitgebouwd en continu geactualiseerd.

7. **Rijbewijs**

Het Centrum verheugt zich over de publicatie in het “Belgisch Staatsblad” van 20 juni 2003 van een ministeriële omzendbrief betreffende de verlenging van sommige rijbewijzen van asielzoekers en van erkende vluchtelingen. Deze publicatie is het resultaat van een vruchtbare samenwerking tussen de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, het Regionale centrum van Namen en het Centrum.

Ongetwijfeld zal deze omzendbrief bijdragen tot de maatschappelijke integratie van asielzoekers en vluchtelingen. Ze kunnen immers nu de geldigheidsduur van hun buitenlands rijbewijs verlengen waardoor ze over meer tijd beschikken om hun erkend buitenlands rijbewijs om te ruilen voor een Belgisch rijbewijs

8. **Vergrijzing van de allochtone bevolking**

Omdat een efficiënt beleid een voorafgaandelijk wetenschappelijk onderzoek vereist, begeleidt het Centrum het onderzoek¹⁰ naar oudere allochtonen van het Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations (CEDEM). De eerste onderzoeksfase bevat zowel een kritische analyse van de bestaande literatuur als een statistische analyse van de allochtone 65-plussers in het Waalse Gewest.

¹⁰ N. PERRIN, *Les rides l'immigration: le troisième âge immigré en Wallonie et à Bruxelles*, CEDEM, December 2003.

Er worden ook sensibiliseringscampagnes gevoerd bij de bevoegde diensten. Tezelfdertijd werd het thema van de culturele diversiteit en het diversiteitsmanagement in de sector van de rusthuizen besproken tijdens een colloquium van de Vereniging van directeurs van rusthuizen en tijdens een vergadering van de Commission Qualité de Vie du Conseil Wallon du 3^{ème} âge.

Deze verschillende contacten verduidelijkte de nood aan vorming en informatie van het personeel in de bejaardensector. Het Centrum zal verschillende initiatieven nemen in dit verband.

9. Allochtone vrouwen

Het Centrum heeft een werkgroep opgericht over “vrouwen in de migratie”. Deze werkgroep brengt verschillende verenigingen samen om de acties en strategieën te ontwikkelen ten voordele van migrantenvrouwen.

10. Impulsfonds voor het migrantenbeleid

Op het initiatief van de federale overheid werd in 1991 het Impulsfonds voor het Migranttenbeleid opgericht waarvan de werkingsmiddelen afkomstig zijn uit de opbrengsten van de Nationale Loterij. Dit fonds is bedoel om projecten in het kader van het migranttenbeleid te financieren. 75% van de fondsen gaan naar projecten in de vijf grote steden in België: Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi.

Op basis van het Koninklijk besluit van 8 april 2003 tot bepaling van het voorlopig verdelingsplan van de subsidies van het dienstjaar 2003 van de Nationale Loterij, heeft de Ministerraad beslist om een totaal bedrag van 7.524.000,00 € toe te wijzen aan het fonds voor het jaar 2003. Na de oproep voor projecten in het Belgisch Staatsblad van 16 april 2003, heeft het Comité van het Impulsfonds in de vergadering van 30 september 2003 de volgende verdeling goedgekeurd:

- 17 federale projecten voor een totaal bedrag van 1.670.328,00 €
- 348 Franstalige projecten voor een totaal bedrag van 3.248.751,56 €;
- 114 Nederlandstalige projecten voor een totaal bedrag van 2.604.884,04 €.

Ten gevolge van de recente federale verkiezingen werden zowel de ministeriële voogdij over het Impulsfonds als het voorzitterschap van beheerscomité van het Impulsfonds overgeheveld naar de bevoegdheden van de Minister belast met Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Interculturele Dialoge.

11. De Cel Kleurrijk Ondernemen

Ter herinnering vermelden we dat de Cel Kleurrijk Ondernemen werd opgericht in juli 2001 binnen de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Deze cel ontwikkelde een reeks acties om de verschillende actoren op de arbeidsmarkt te informeren en te sensibiliseren omtrent deze problematiek

- informeren van het personeel van het Toezicht op de Sociale Wetten en hen sensibiliseren voor de problematiek van discriminatie en de vormen waarin deze zich kan voordoen;
- sensibiliseren van de beroepssectoren en bevorderen van het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten rond gelijke behandeling van etnische minderheden;
- Informeren van de bedrijfswereld en hen sensibiliseren over het thema etnische discriminatie,

Realisaties

➤ **Gids ter ondersteuning en begeleiding bij de opsporing van etnische discriminatie op de werkvloer**

In het kader van de sensibilisering en de ondersteuning van het personeel van het Toezicht op de Sociale Wetten werd een werkinstrument ontwikkeld om de opsporing van etnische discriminatie te bevorderen. Deze gids (die in samenwerking met de Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten werd gerealiseerd) moet de inspecteurs helpen bij het omgaan met gevallen van (en, indien nodig, met klachten over) etnische discriminatie op de werkvloer. Er worden daarenboven initiatieven voorzien ter begeleiding van het gebruik van deze gids. Vormingssessies voor de inspecteurs werden reeds voorbereid en zullen vanaf februari 2004 plaatsvinden.

➤ **Sectoriële collectieve arbeidsovereenkomsten**

In samenwerking met de sociale partners, werd een sensibiliseringscampagne in verschillende beroepssectoren gerealiseerd. Verschillende sectoren deden reeds een beroep op de Cel Kleurrijk Ondernemen voor advies of voor hulp bij het opstellen van een non-discriminatiecode, zoals bijvoorbeeld de subsectoren van transport van personen en goederen, en de land- en tuinbouwsectoren. Ook andere sectoren die de bedoeling hebben om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten (bijvoorbeeld de schoonmaaksector) werden aangesproken.

➤ **Actieplan voor de sensibilisering van ondernemingen**

De Cel Kleurrijk Ondernemen heeft zich gebogen over de uitwerking van een actieplan ter sensibilisering van ondernemingen, de realisatie van een instrument om discriminerende praktijken te voorkomen en het voeren van een diversiteitsbeleid in een onderneming te bevorderen.

12. Professionele inschakeling van nieuwkomers.

Dit project, dat gefinancierd wordt in het kader van het Europees Sociaal Fonds, wordt gecoördineerd door het Centrum sinds september 2001. Het doel is om de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van personen die recent geïmmigreerd zijn naar België en die vaak bijzonder kwetsbaar zijn door hun verblijfsstatuut, eventueel door een leven in de clandestiniteit. De doelgroep bestaat dus vooral uit werkzoekenden die van de regularisatiewet genoten hebben, die toegang tot het grondgebied hebben gekregen in het kader van gezinshereniging, of die ontvankelijke of erkende vluchtelingen zijn. Het project zal in de periode 2004-2006 verdergezet worden.

Het project wil zowel tussenkomen bij de individuele trajecten van deze werkzoekenden als bij de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling door ze de mogelijkheid te geven nieuwe methodes te ontwikkelen of oude methodes te versterken die gericht zijn op dit specifieke doelpubliek en op de ondernemingen zelf.

Dit initiatief is verankerd in de drie gewesten van het land en het steunt enerzijds op de Territoriale Divisie Oost van de Forem (Provincie Luik), de BGDA en de VDAB (het Saïda-project), en anderzijds op de NGO-partners la Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers (CIRE), Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI), Piment, TRACE, FOYER, de "missions locales" van Vorst en Etterbeek, Lire et Ecrire Wallonië, de regionale integratiecentra van Luik en Verviers, en op de onthaalbureaus in het Vlaamse gewest. De externe evaluatie gebeurt door het Centrum voor arbeidssociologie, tewerkstelling en Vorming van de ULB en de KULeuven.

13. Politie en diversiteit

Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de Federale Politie en het Centrum heeft zich gebogen over het concept “diversiteit” en de toepassing ervan binnen de politiediensten. Het doel van deze werkgroep was het uitstippelen van een actieplan om de leiding van de federale politie gevoeliger te maken voor een diversiteitsbeleid zodat de samenstelling van de politie een correctere afspiegeling vormt van de Belgische bevolking.

Dit actieplan is gebaseerd op twee assen en heeft zeven doeleinden:

➤ **De assen:**

De eerste as ziet de politie als werkgever: het aantrekken, inpassen en behouden van politieagenten die behoren tot minderheidsgroepen. De tweede as overziet het optreden van de politie als overheidsdienst.

➤ **De doelstellingen:**

- 1) Het informeren en het overtuigen van de politiediensten van het belang van een diversiteitsbeleid om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.
- 2) Het communiceren met de bevolking, de overheden en het verenigingsleven over het diversiteitsbeleid dat de politiediensten voeren.
- 3) Het nadenken over de link tussen “diversiteit” en het welzijn van alle personeelsleden binnen de politie.
- 4) Het verbannen van discriminatie bij de carrièremogelijkheden van het politiepersoneel en binnen de organisatie van het werk.
- 5) Het laten doorsijpelen van het begrip diversiteit binnen alle geledingen van de politiecultuur.
- 6) Het voorzien van vormingen aan politiepersoneel om vertrouwd te geraken met diversiteit(sbeleid) en om de invoering ervan te vergemakkelijken.
- 7) Het aanmoedigen en stimuleren van minderheidsgroepen om te solliciteren bij de politiediensten.

Dit actieplan is in november 2003 voorgelegd aan de algemene directie van de Federale Politie ter goedkeuring.

III. DIENST NIET-RACIALE DISCRIMINATIES

1. *Klachtenanalyse dienst Niet-rationale Discriminaties*

1.1. Inleiding

De antidiscriminatiewet van 25 februari 2003 verscheen op 17 maart 2003 in het Belgisch Staatsblad en trad in werking op 27 maart 2003. De dienst Niet-rationale Discriminaties van het Centrum is operationeel sinds augustus 2003.

Tussen maart en juli 2003 werd de behandeling van de binnenkomende klachten verzorgd door een tijdelijk equipe. Voor de nieuwe dienst Niet-rationale Discriminaties werd een kader voorzien van tien personen, waaronder de coördinator. Op 31 december 2003 waren al negen personen in dienst.

De dienst is bevoegd voor het behandelen van situaties van discriminatie gebaseerd op de discriminatiegronden die in de wet werden opgenomen, behalve geslacht en zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of (nationale of etnische) afstamming¹¹.

In 2003 werden in totaal 267 dossiers geopend. Daarbij moeten nog de talrijke vragen om informatie omtrent de nieuwe wet en de discriminatiegronden gevoegd worden.

De klachten zijn vooral afkomstig van particulieren of bepaalde verenigingen en bereiken het Centrum op verschillende manieren. Hetzij telefonisch, hetzij met de post, per mail of via de website. Of men loopt langs tijdens de spreekuren of na afspraak.

In eerste instantie moet worden nagegaan of de klacht onder de bevoegdheid van het Centrum valt:

- Dateren de feiten van na 27 maart 2003?
- Is er sprake van discriminatie? De betrokkene werd op een minder gunstige manier behandeld dan iemand anders in een gelijkaardige situatie.
- Is de discriminatiegrond opgenomen in de wet? De betrokkene wordt gediscrimineerd op grond van zijn handicap of een ziekte, omdat hij homoseksueel is, alleenstaand is of geen inkomsten heeft, enzovoort.
- Deed de discriminatie zich voor in één van de toepassingsgebieden van de wet? Arbeidsbetrekkingen, het aanbod van goederen en diensten, de toegang tot of de deelname aan culturele, sociale en economische activiteiten toegankelijk voor het publiek, enzovoort.

Wanneer iemand zich er bijvoorbeeld over beklagt niet te zijn aangeworven omwille van zijn diploma, dan valt dit niet onder het bereik van de wet. Studieniveau werd immers niet in de wet opgenomen als een van de discriminatiegronden. Er is dus geen sprake van discriminatie in de zin van de wet. Dat neemt niet weg dat er in bepaalde gevallen toch sprake kan zijn van discriminatie of van disfunctioneren in de praktijk, het reglement of het gedrag dat wordt aangeklaagd.

Als de informatie ontoereikend is om een antwoord te geven op de vraag of de wet al dan niet van toepassing is, wordt bijkomende informatie opgevraagd.

¹¹ Het Instituut voor gelijkheid van kansen tussen mannen en vrouwen behandelt gevallen van discriminatie die gebaseerd zijn op het geslacht, terwijl discriminaties op basis van zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of (nationale of etnische) afstamming worden behandeld door de dienst Racismebestrijding van het Centrum.

In het geval er elementen zijn die aantonen dat er sprake is van discriminatie, dient men zich steeds ook af te vragen of er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is die het verschil in behandeling verklaart of niet.

Zo kan het bijvoorbeeld gerechtvaardigd zijn dat een oudere niet ingeschreven wordt in een jeugdbeweging of dat een slechtziende niet in dienst genomen wordt door een bewakingsdienst.

In het kader van arbeidsbetrekkingen kan een verschil in behandeling enkel gerechtvaardigd worden indien het gaat om een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste.

Het Centrum zal steeds de gegrondheid nagaan van de rechtvaardiging die gegeven wordt voor een verschil in behandeling door contact op te nemen met de persoon of de organisatie die verantwoordelijk is voor de discriminerende feiten. Het antwoord dat zo verkregen wordt, wordt binnen het multidisciplinaire team van de dienst Niet-rationale Discriminaties besproken. Bij het onderzoek van het dossier kan men ook een beroep doen op externe specialisten (van gespecialiseerde verenigingen, van bevoegde autoriteiten) of kan met een expertise laten uitvoeren op zaken die verband houden met de discriminatiegronden. Ook wordt voorzien een comité van medische specialisten samen te stellen dat kan geraadpleegd worden inzake bepaalde dossiers.

Zo wordt elk dossier behandeld binnen het kader van de bevoegdheden die aan het Centrum worden verleend door de wet van 25 februari 2003, rekening houdend met de individuele karakteristieken van degene die de klacht indient, van degene die verantwoordelijk is voor de discriminatie en van de context waarbinnen de situatie zich afspeelde.

Kan er geen objectieve en redelijke rechtvaardiging gegeven worden, dan is er sprake van discriminatie. Wat betreft klachten van personen met een handicap kunnen na onderzoek redelijke aanpassingen voorgesteld worden.

Het Centrum streeft ernaar om zoveel mogelijk te bemiddelen of te verzoenen. Wanneer dit niet mogelijk blijkt kan het Centrum beslissen om het slachtoffer naar een advocaat door te verwijzen of zelf gerechtelijke stappen te ondernemen met het akkoord van het slachtoffer. In de gevallen waarbij geen discriminatie kan aangetoond worden of indien de klacht niet gegrond is gebleken, wordt een omstandig antwoord gegeven aan degene die de klacht heeft ingediend. In deze gevallen kan ook doorverwezen worden naar instanties die beter geplaatst zijn om te de betrokkene te helpen bij de problemen waarmee hij te maken heeft of kan krijgen. Het Centrum kan eventueel al een eerste contact leggen of al een brief richten.

Zo kan het Centrum bij het ontslag van een seropositieve werknemer waarbij de discriminatie evenwel niet kon aangetoond worden, aan de werkgever aanbevelen zich te laten informeren en sensibiliseren rond HIV op de werkvloer.

In bepaalde gevallen kan het Centrum toch tot de vaststelling komen dat, zelfs wanneer er geen sprake is van discriminatie in de zin van de wet, bepaalde praktijken of reglementeringen zouden kunnen aangepast worden met het oog op, bijvoorbeeld, een betere sociale integratie of een verhoogd welzijn van de doelgroepen.

Het Centrum kan daartoe de bevoegde autoriteiten interpellieren, aanbevelingen doen en trachten de agenda te beïnvloeden. Het gaat hier om zogenaamde structurele dossiers die betrekking hebben op groepen individuen en die opduiken naar aanleiding van één of meerdere gelijkaardige klachten.

1.2. Discriminatiegronden

1.2.1. Overzicht

Met de discriminatiegrond bedoelt men hier de discriminatiegrond zoals die aangebracht wordt door degene die het Centrum contacteert. De discriminatiegrond verwijst naar het gebied waarop de klacht betrekking heeft zonder dat er daarom ook noodzakelijkerwijze sprake is van discriminatie.

	Aantal geopende dossiers	Percentage
a) Gronden vermeld in de wet:		
Handicap	81	30,5 %
Gezondheidstoestand	51	19,1 %
Seksuele geaardheid	35	13,1 %
Leeftijd	20	7,5 %
Geloof of levensbeschouwing	16	6,0 %
Fortuin	6	2,3 %
Fysische eigenschap	3	1 %
Burgerlijke staat	3	1 %
Geboorte	0	0 %
b) Gronden waarvoor het Centrum niet bevoegd is	52	19,5 %
TOTAAL	267	100 %

1.2.2. Discriminatiegronden opgenomen in de wet

1.2.2.1 Handicap

De meeste klachten (16%) hebben te maken met toegankelijkheid van het openbaar vervoer en openbare gebouwen (waaronder ook de sector van de vrijetijdsbesteding). Evenveel klachten (16%) hebben te maken met arbeid, zowel op vlak van tewerkstelling (arbeidsgeschiktheid) als op vlak van de uitoefening van het werk (blindgeleidehond wordt geweigerd uit hygiënische overwegingen, verzekering wordt geweigerd voor bedrijfswagen, enzovoort).

Veel klachten (11%) hebben betrekking op de reglementeringen van de uitkeringen en op de belasting van personen met een handicap.

Het zoeken naar een aangepaste woongelegheden of het aanpassen van een woongelegheden maakt een belangrijk deel uit van de klachten (9%), vooral dan het weigeren van aanpassingen aan gemeenschappelijke woongelegheden.

Frequent is ook de uitsluiting (weigeren toegang, inschrijving of reservatie) in verschillende sectoren (7,5%). Kinderen met een handicap ondervinden op school vaak moeilijkheden wat aanvaarding en aanpassing betreft (6%).

Verschillende klachten houden verband met beledigende uitlatingen (7,5%).

Veel klachten betreffen de verzekeringen, de banken en andere diensten die open staan voor het publiek (7,5%).

1.2.2.2 Huidige of toekomstige gezondheidstoestand

Zowat 37% van de klachten heeft betrekking op verzekeringen (hospitalisatieverzekering, annulatieverzekering, schuldsaldoverzekering, enzovoort). Mensen die lijden aan een bepaalde ziekte of aandoening worden uitgesloten of moeten een hogere premie betalen.

Daarnaast zijn er veel klachten (23,5%) in verband met aanwerving (procedure) en tewerkstelling (pesterijen, ontslag).

Een groot deel van de klachten heeft betrekking op administratie, ziekenhuizen en reglementeringen (19,5%).

1.2.2.3 Sexuele geaardheid

59% van de klachten heeft te maken met vijandige gedragingen en - vooral - homofobe uitlatingen in publicaties, op televisie of op het internet.

Het Centrum werd ook meermaals gecontacteerd in verband met uitsluiting in verschillende situaties: in een restaurant, in een dansschool, op het vlak van huisvesting, bij het geven van bloed.

Andere klachten houden verband met de familiale situatie, de toekenning van het hoedrecht na een echtscheiding of met de problemen waarmee transseksuelen te maken hebben in hun contacten met de administratie¹².

1.2.2.4 Leeftijd

De helft van de klachten heeft te maken met tewerkstelling: leeftijdsgrenzen voor bepaalde beroepen, leeftijdscriteria bij aanwerving of ontslag, leeftijdscategorieën bij projecten voor tewerkstelling en heroriëntering.

Daarnaast zijn er ook veel klachten over verzekeringen (20%), autoverzekeringen en andere: ofwel is men te jong, ofwel is men te oud. De betrokkenen worden uitgesloten of moeten een hogere premie betalen.

1.2.2.5 Geloof of levensbeschouwing

De betrokken geloofsovertuigingen zijn de volgende: de islamitische godsdienst, de getuigen van Jehova, de katholieke godsdienst en, voor één enkel dossier, de Universele Kerk van het Koninkrijk Gods.

Meerdere klachten hebben te maken met humoristische uitlatingen en spot in geschriften en in reclameboodschappen (37,5%). Andere hebben te maken met het werk of de school (25%).

1.2.2.6 Fortuin

Klachten met betrekking tot deze discriminatiegrond zijn minder talrijk. Het gaat vooral om indirecte discriminatie. Klachten houden verband met huisvesting, arbeid, bankdiensten, OCMW.

¹² Volgens het Europees Hof gaat het in deze gevallen om discriminatie op grond van geslacht.

1.2.2.7 Fysische eigenschap

Er waren slechts drie klachten met betrekking tot deze discriminatiegrond, waarvan er twee te maken hadden met de grootte (te klein).

1.2.2.8 Burgerlijke staat

Ook hier drie klachten, in verband met de belastingen, de persoonlijke levenssfeer en de wetgeving.

1.2.3. Discriminatiegronden waarvoor het Centrum onbevoegd is

In 52 gevallen hielden de klachten geen verband met een discriminatiegrond die is opgenomen in de wet. Het ging daarbij om een verschil in behandeling op een andere grond of simpelweg om een conflict, een ontevredenheid of het gevoel onrechtvaardig behandeld te zijn.

De klachten waarvoor het Centrum werd gecontacteerd maar waarvoor het niet bevoegd is, hadden vooral te maken met pesterijen, het werknemersstatuut, geslacht, criteria voor het heffen van belastingen, ontevredenheid over sociale diensten en overheidsdiensten. Eveneens, maar dan in mindere mate, waren er ook klachten in verband met studieniveau, domicilie, taal, aanwervingsprocedures. Van alle klachten waarvoor het Centrum niet bevoegd is hielden er 22 verband met arbeid (aanwerving en condities).

Pesterijen worden enkel beschouwd als een vorm van discriminatie in de zin van de antidiscriminatiewet wanneer ze verband houden met een van de discriminatiegronden die opgenomen zijn in de wet van 25 februari 2003.

De discriminatiegrond geslacht werd ook opgenomen in de antidiscriminatiewet, maar hiervoor is het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen bevoegd.

1.3. Behandeling van de klachten en het gevolg dat eraan wordt gegeven

Voor elke klacht die bij het Centrum terechtkomt wordt een dossier geopend. Elk dossier wordt behandeld en onderzocht. Daarnaast beantwoordt het Centrum ook talrijke vragen om informatie omtrent de nieuwe wet en discriminatie in het algemeen. In deze gevallen kan snel een antwoord gegeven worden en wordt er geen dossier geopend.

Van de 267 dossiers die in 2003 werden geopend, vielen 52 klachten al onmiddellijk buiten het bereik van de wet omdat ze geen verband hielden met één van de discriminatiegronden opgenomen in de wet (zie hoger). In zo'n gevallen wordt evenwel steeds een omstandig antwoord gegeven.

24 klachten werden als onontvankelijk beschouwd omdat de feiten zich voordeden vóór het inwerkingtreden van de wet. Hier werd toch steeds een standpunt bepaald en meer informatie gegeven.

In 33 dossiers bleek de klacht niet gegrond. Na onderzoek en na bijkomende informatie te hebben opgevraagd of om een rechtvaardiging verzocht te hebben, bleek er geen sprake te zijn van discriminatie in de zin van de wet.

In bepaalde gevallen is het moeilijk om de discriminatie vast te stellen bij gebrek aan bewijsmateriaal of omdat er onvoldoende gegevens zijn.

Men kan stellen dat voor het geheel van de geopende dossiers er discriminatie in de zin van de wet kon vastgesteld worden in minder dan 20% van de gevallen.

In 16 dossiers is het Centrum tussengekomen teneinde laakbaar gedrag of laakbare uitlatingen aan de kaak te stellen.

Het Centrum heeft in 16 dossiers een advies, een waarschuwing of een aanbeveling gegeven aan degene die heeft gediscrimineerd (onderneming, verzekeringsinstelling, enzovoort).

In andere gevallen (25 dossiers) werden de betrokkenen doorverwezen naar een instantie die beter geplaatst is: ombudsdienst (gemeentelijk, Vlaams of federaal), vrederegerecht, gespecialiseerde verenigingen, vakbonden, enzovoort. Andere klachten (7) maakten het voorwerp uit van een structureel dossier (standpuntbepaling, aanbeveling aan de bevoegde autoriteiten, werkgroepen) zoals in het geval van de selectiecriteria voor donors van bloed.

In bepaalde dossiers is er niet echt sprake van een klacht, maar eerder van een vraag om inlichtingen vertrekkend vanuit een vereniging, een onderneming of een particulier met betrekking tot een bepaalde situatie of een bepaald probleem waarmee men wordt geconfronteerd. Het Centrum onderzoekt de vraag, geeft een advies in het licht van de antidiscriminatiewet en geeft een aantal beschouwingen of actiemogelijkheden (13 dossiers).

Begin 2004 waren nog 21 dossiers uit 2003 in behandeling.

In 12 dossiers liet degene die het Centrum contacteerde niets meer van zich horen.

Als de discriminatie onomstootbaar vastgesteld werd of als er doorslaggevend bewijsmateriaal is, probeert het Centrum waar mogelijk te verzoenen of te bemiddelen (41 dossiers). Meestal leidt dit tot een regeling, een gedragsverandering, een praktische aanpassing die bevredigend is voor beide partijen.

Twee personen hebben de klachtprocedure om persoonlijke redenen stopgezet.

Twee personen hebben op eigen initiatief een rechtszaak ingespannen met behulp van hun advocaat of hun vakbond.

2. *Gerechtelijke stappen*

Op grond van de nieuwe antidiscriminatiewet van 25 februari 2003 werden in 2003 door het Centrum drie zaken ingeleid. Geen enkel dossier is daarvan tot op heden afgesloten. Eén van de zaken maakt gebruik van de strafverzwarende omstandigheden zoals voorzien in de nieuwe wet: het in mekaar slaan van een homokoppel gepaard met beledigingen die betrekking hebben op hun geaardheid. In de twee andere zaken leek de vordering tot staking de beste procedure. In het ene dossier ging het om een directe discriminatie, met name een huurweigering omwille van de geaardheid van een homokoppel. In het laatste dossier tenslotte ging het om een indirecte discriminatie: weigering van toegang tot een horecazaak omwille van het feit dat het slachtoffer vergezeld was van haar bindgeleide hond en honden in het algemeen niet toegelaten waren.

3. *Samenwerking met verenigingen en instellingen*

De antidiscriminatiewet van 25 februari 2003 trad op 27 maart 2003 in werking. Vanaf die datum begon ook de uitbouw van de dienst Niet-rationale Discriminaties, die operationeel werd in september 2003. Van meet af aan was één van de belangrijkste opdrachten van deze dienst, naast het opvolgen van de discriminatiemeldingen, het tot stand brengen van een goede samenwerking met de verenigingen van de verschillende doelgroepen: de verenigingen voor personen met een handicap, de holebiverenigingen, de verenigingen voor personen met chronische ziekten.

Het hoofddoel daarbij is steeds het informeren van de betrokken actoren in verband met de wet en de opdracht van het Centrum (opvang van slachtoffers, interventiemogelijkheden, structureel optreden, ...). Eenmaal op de hoogte van de mogelijkheden van de wet kunnen deze actoren een belangrijke rol spelen door bij hun doelgroep situaties van discriminatie te gaan identificeren. Gesensibiliseerd voor discriminaties kunnen ze voor de slachtoffers een eerstelijns functie vervullen en eventueel doorverwijzen naar andere diensten, zoals het Centrum of de vakbonden.

Deze manier van samenwerken maakt het ook mogelijk om gezamenlijk te strijden tegen discriminatie.

Er kunnen verschillende samenwerkingsverbanden voorgesteld worden naargelang de wensen en doelstellingen van de verenigingen. Welke vorm het samenwerkingsverband ook aanneemt, men stelt altijd voor het samenwerkingsverband te formaliseren in een samenwerkingsprotocol. Toch blijft het ook mogelijk om een vorm van samenwerking op te starten met verenigingen die geen protocol willen ondertekenen.

De samenwerking kan vorm krijgen in het verstrekken van informatie, in het verstrekken van advies, in het doorverwijzen van slachtoffers van discriminatie. Maar ook in het ondersteunen van verenigingen of instellingen die besluiten zelf een onthaal te verzorgen en klachten te behandelen op basis van de wet. Zo wordt aan deze verenigingen een structurele samenwerking voorgesteld, desgewenst bezegeld met een samenwerkingsprotocol. Het ondertekenen van een samenwerkingsprotocol laat in ieder geval toe de taken van de beide partijen af te bakenen en de doorverwijzingmodaliteiten vast te leggen.

Het Centrum zal op verzoek ook vormingssessies verzorgen. Verschillende verenigingen en instellingen verzochten het Centrum al om voor hen in 2004 een vormingsdag rond de wet te organiseren, met ook aandacht voor concrete situaties.

Natuurlijk blijft het Centrum ter beschikking van alle verenigingen en instellingen, wat ook hun actiegebied is, voor het verstrekken van advies aangaande concrete situaties.

Deze ontmoetingen en contacten zullen vanzelfsprekend voortgezet worden in 2004 met alle verenigingen die op het terrein werkzaam zijn.

4. Samenwerking met vakbonden

Ondertussen werd al met de vakbonden samengewerkt rond bepaalde discriminatiegronden (leeftijd, geloof of levensbeschouwing, ...).

Het Centrum stelde voor om de samenwerkingsprotocollen die al werden afgesloten in het kader van de strijd tegen het racisme te actualiseren rekening houdend met de nieuwe antidiscriminatiewet die de strijd tegen discriminatie uitbreidt naar andere discriminatiegronden zoals handicap, gezondheidstoestand, seksuele geaardheid, ... Tussenkomen van vakbonden ten behoeve van leden die het slachtoffer werden van discriminatie kunnen efficiënter blijken gezien juist hun aanwezigheid op de werkvloer.

Er werden werkvergaderingen gepland om de samenwerkingsmodaliteiten te bespreken. Vervolgens zou er een nieuw samenwerkingsprotocol moeten afgesloten worden met de drie vakbonden: ACV, ABVV en ACLVB.

5. Ontmoetingen met administraties en verenigingen

5.1. Advies in verband met de omzetting naar decreten

De dienst Niet-rationale Discriminaties werd om advies gevraagd door de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wat de omzetting van de antidiscriminatie-richtlijnen in eigen wetgeving¹³ betreft.

5.2. Administraties

In het kader van zijn taak van sensibiliseren rond de nieuwe wet heeft de dienst Niet-rationale Discriminaties contact gelegd met het geheel van instellingen voor personen met een handicap:

- Service bruxellois francophone des personnes handicapées (Commission Communautaire française)
- Agence Wallone pour l'Intégration des Personnes Handicapées (AWIPH)

Begin 2004 worden ontmoetingen voorzien met:

- Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit Behinderung
- Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap

5.3. Verenigingen

De antidiscriminatiewet bepaalt dat het Centrum zijn opdracht dient uit te voeren in een geest van dialoog en van samenwerking met de verenigingen, instituten, organen en diensten die, geheel of gedeeltelijk, dezelfde opdracht uitvoeren of rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van deze opdracht. Nu is het netwerk van verenigingen die rond de discriminatiemotieven opgenomen in de wet werken zeer uitgebreid en hebben zij vaak een grote bevoegdheid.

Daarom heeft de dienst Niet-rationale Discriminaties ervoor gekozen om, met het oog op het opzetten van een samenwerking om samen de strijd aan te gaan tegen discriminatie, de volgende organisaties te ontmoeten:

➤ *rond seksuele geaardheid*

- *protocol ondertekend:* Fédération des Associations Gays et lesbiennes (FAGL) en Tels Quels (vereniging voor holebi's)
- *protocol ter ondertekening:* Holebifederatie

➤ *rond gezondheidstoestand*

- *protocol voorgelegd:* Aide Info Sida, Association Belge du Diabète, CETIM (dienst van het Universitair Medisch Centrum Sint-Pieter voor mensen met hiv) en Sensoa
- *andere vorm van samenwerking:* Vlaams Patiëntenplatform

¹³ In Vlaanderen gebeurde die omzetting al met het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt (BS 27 juli 2002).

➤ **rond handicap**

- *protocol ondertekend*: Handiplus, Katholieke Vereniging Gehandicapten (KVG) en Vlaamse Federatie van Gehandicapten (VFG)
- *protocol ter ondertekening*: Association Chrétienne des Invalides et Handicapés (ACIH) en Association Socialiste de la Personne Handicapée (ASPH)
- *protocol voorgelegd*: Association Nationale pour le Logement des Personnes Handicapées (ANLH), Association des Services d'Accompagnement pour Personnes Handicapées (ASAH), Collectif Accessibilité Mons Borinage Hainaut Occidental (CAMBHO), Groupe d'Action pour une Meilleure Accessibilité aux personnes Handicapées (GAMAH), Inclusie Vlaanderen en Nationale Vereniging voor Hulp aan Verstandelijk Gehandicapten (NVHVG)
- *andere vorm van samenwerking*: Federatie van Vlaamse Doven Organisaties (FEVLADO), Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap (GRIP) en Mouvement Personne d'abord

➤ **rond meerdere thematieken**

- *protocol ondertekend*: Westkans (West-Vlaams Bureau voor Gelijke Kansen en Toegankelijkheid) (Westkans werkte aanvankelijk enkel rond toegankelijkheid maar is inmiddels uitgegroeid tot een meldpunt voor alle discriminaties, raciale en niet-raciale),
- *protocol voorgelegd*: Département socio-éducatif de la Mutualité chrétienne (aanvraag voor vorming van medewerkers in 2004), Fédération des Centres de Planning et de Consultation, Fédération des Centres de Promotion Conjugale et Familiale des Femmes Prévoyantes Socialistes, Fédération des Centres pluralistes Familiaux, Fédération Laïque des Centres de Planning Familial en Syndicat des Locataires

In het kader van een overeenkomst met de FOD Binnenlandse Zaken heeft de dienst Niet-raciale Discriminaties ook advies gegeven in verband met de toegankelijkheid van voetbalstadions.

6. Deelname aan externe evenementen.

Doorheen het jaar 2003 heeft de dienst Niet-raciale Discriminatie deelgenomen aan verscheidene colloquia, evenementen en externe bijeenkomsten hetzij als participant, hetzij als directe betrokkene of als spreker.

- 14/01: Binnen het Europese samenwerkingsproject tussen de bestaande gespecialiseerde organen die discriminatie bestrijden kreeg het Centrum de eer het eerste internationale expertenseminarie te organiseren in Brussel en dit over het thema "Proving discrimination". Het had plaats op 14 en 15 januari en deelnemers waren afkomstig uit België, Nederland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Ierland, Noord-Ierland, Roemenië en Oostenrijk. Nadien werd een verslagboek opgemaakt waarin de bijdragen centraal staan van de Belgische professoren Olivier De Schutter, Patrick Humblet en Frank Caestecker. (Dit rapport kan gedownload worden op de website van Migration Policy Group: www.migpolgroup.com).
- 14/02: Uiteenzetting over de Belgische antidiscriminatiewet voor de "Legal Working Group" van de Europese Commissie. Deze werkgroep bestaat uit afgevaardigden uit de verschillende EU lidstaten en werd opgericht om de omzetting van de antidiscriminatie-richtlijnen te begeleiden.
- 21/02: Uiteenzetting over de antidiscriminatiewet op een Studiedag georganiseerd te Gent door het Interuniversitair Centrum voor de Mensenrechten.

- 14/03: Uiteenzetting over de Belgische omzetting van de antidiscriminatie-richtlijnen in het kader van een “ronde tafel” georganiseerd door EUMC-UK te London.
- 21/03: Op initiatief van de Minister van Werkgelegenheid en Gelijke Kansen werd in het Diamantgebouw te Brussel een studienamiddag georganiseerd over non discriminatie in de sfeer van de werkgelegenheid. Het Centrum gaf hierbij zijn inhoudelijke medewerking. De dag omvatte een uiteenzetting over de antidiscriminatiewet, een praktijkvoorbeeld over diversiteitsbeleid binnen een onderneming (Ford) en een interview door de Minister van Werkgelegenheid en Gelijke Kansen en de Minister voor Sociale Zaken van een reeks mensen die discriminatie ondervonden hadden in hun zoektocht naar werk of binnen hun werk en dit wegens hun etnische afkomst, handicap, ziekte en seksuele geaardheid.
- 22/03: Op 22 maart, nog steeds op initiatief van de Minister van Werkgelegenheid en Gelijke Kansen en met de steun van de Stad Brussel, organiseerde het Centrum op het Muntplein te Brussel een reeks informatiestands van verenigingen die elk binnen hun eigen domein strijden tegen discriminatie. Naast een stand van het Centrum was er ook een stand van het Vlaams Fonds voor personen met een handicap, Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées, de Holebifederatie, International Gay and Lesbian Association (ILGA)- Europe, Sensoa, Aide Info Sida, Tels Quels, Fédération des Associations Gayes et Lesbiennes (FAGL), European Disability Forum, Age Europe en de dienst “Ervaren Werknemers” van de FOD Werkgelegenheid.
- 25/03: Uiteenzetting over de antidiscriminatiewet voor de vzw Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap (GRIP)
- 31/03: Spreken over de antidiscriminatiewet op een studienamiddag terzake georganiseerd door het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO).
- 24/04: Seminarie over de invloed van de antidiscriminatiewet op de werkgelegenheid van personen met een handicap op de RIVA Beurs Flanders Expo Gent (Beurs over hulpmiddelen voor personen met een handicap).
- 24/04: Deelname aan politiek café van Ecolo Brussel rond het onderwerp 'homofobie'
- 08/05: Organisatie van een vorming rond de antidiscriminatiewet voor de Vlaamse Federatie van Gehandicapten (VFG)
- 09/05: Uiteenzetting rond de antidiscriminatiewet en haar praktische implicaties voor ACV Kempen
- 23/05: Deelname aan een vormingssessie rond de AD wet georganiseerd door Kluwer Vormingen.
- 25/06: Uitnodiging door het Ministerie van Justitie van de Republiek Cyprus om naast vertegenwoordigers van de Europese Commissie en andere experts in Nicosia een uiteenzetting te geven over de omzetting van de antidiscriminatie-richtlijnen en over het functioneren van een onafhankelijk orgaan tegen discriminatie (zoals voorgeschreven door richtlijn 2000/43/EU)
- 27/09: Deelname aan de antidiscriminatie-dag georganiseerd door het Kinderrechtenhuis, Alken. Een twintigtal kinderen hebben de antidiscriminatiewet vertaald naar begrijpbare kindertaal.
- 08/10: Seminarie “Sensibilisering en training voor personeelsleden van de diverse arbeidsbemiddelaars op de arbeidsmarkt” georganiseerd voor middenkader en kaderleden door het Overlegplatform Vlaamse Arbeidsbemiddelingsbureaus - Brussel
- 21/10: Symposium “De promotie en de bescherming van de personen met een handicap” - Waals Gewest, Duitse Gemeenschap en Cocof - A.W.I.P.H. Charleroi
- 05/11: Colloquium “Arbeid en handicap”: succesvolle integratie” - CEPAG et FGTB- Stadhuis Châtelet
- 11/11: Public Hearing “Sexual orientation discrimination: the employment framework directive and beyond” - European Parliament Intergroup on Gay and Lesbian Rights - European Parliament Bussels

- 12/11: Symposium “ Burgerlijke rechten van een persoon met een intellectuele handicap” - Le Ricochet asbl - Brussel.
- 16/11: Deelname aan “het grote feest van de kinderen” georganiseerd door de Franstalige Liga van de Rechten van de Mens - CERIA - Brussel
- 18/11: Colloquium: “Integratie via sport: welke bijdrage, welke problemen, welke oplossingen?”- Fédération Multisports Adaptés - Wépion
- 20/11: Europees Colloquium “L'emploi en Europe: un avenir basé sur l'expérience ? Réalités et perspectives pour les travailleurs après 45 ans” - IEIAS - Marcinelle
- 25/11: Studiedag over “Werk, seksuele geaardheid en de identiteit van minoritaire groepen” - magenta vzw - Stadhuis Brussel.
- 03/12: “Integratietrefdag “ - Politiek debat over 'integratie' op het stadhuis van Gent.
- 5-7/12: Afsluiting Europees Jaar van de Personen met een Handicap - Rome
- 18/12: Een studiedag over “ Arbeid op de kaart plaatsen “ - Steunpunt werkomstandigheden, arbeid en opleiding - Brussel.

7. Vorming en sensibilisatie

Intern heeft de dienst Niet-rationale Discriminaties verschillende vormingssessies georganiseerd ten behoeve van de andere diensten van het Centrum.

Daarnaast heeft de dienst ook een brochure opgesteld die gewijd is aan de antidiscriminatiewet en heeft hij meegewerkt aan de actualisering van de website van het Centrum.

De dienst heeft ook meegewerkt aan de volgende projecten rond voorlichting, sensibilisatie en vorming:

- Medewerking aan een preventiebrochure rond homofobie van Magenta asbl (korte voorstelling van de wet en van het Centrum).
- Medewerking aan een discussieforum op het internet gericht op holebi's (voorstelling van de wet, van het Centrum en van de activiteiten van de dienst Niet-rationale Discriminaties).
- Inlassing van een link naar de website van het Centrum met een korte voorstelling van het Centrum op de portaalsite Gay Belgium (www.gaybelgium.be).
- Medewerking aan een brochure gewijd aan het juridisch concept van redelijke aanpassingen.
- In het kader van de Interministeriële Conferentie rond personen met een handicap werd door een werkgroep samengesteld uit medewerkers van het Centrum en van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg een brochure opgesteld rond redelijke aanpassingen voor personen met een handicap. Deze brochure is gericht op de arbeidswereld en is bestemd voor zowel werknemers als werkgevers.
- Vorming gerechtelijke stagiairs: In het begin van het nieuwe gerechtelijke jaar 2003-2004 heeft de dienst Niet-rationale Discriminatie samen met de dienst Racismebestrijding, ieder in zijn domein, opleidingen verzorgd voor gerechtelijke stagiairs en magistraten. De opleidingen hadden plaats in Gent, Hasselt, Brussel, Lier, Dendermonde, Antwerpen, Charleroi, Namen en Luik. Aangezien er op dat moment nog geen rechtspraak bestond over de antidiscriminatiewet, werkten de lesgeefsters zoveel als mogelijk met voorbeelden uit de praktijk. Door het merendeel van de deelnemers werd de opleiding enthousiast onthaald. Ook voor de dienst Niet-rationale Discriminatie was het een interessante oefening omdat het de eerste maal was dat de wet op een juridische wijze werd uiteengezet en de sessies ook de mogelijkheid boden om in

discussie te treden met zowel magistraten, officieren van politie en leden van het Comité P en de Dienst Enquêtes.

- Voor het vademecum “Aanpak discriminatie. Regelgeving & rechtspraak”, uitgegeven door Politeia, stelden de juristen de eerste hoofdstukken samen van het deel dat handelt over de antidiscriminatiewet.

IV. OBSERVATORIUM VOOR MIGRATIES

1. *Dagelijkse werkzaamheden*

De gewone werkzaamheden zijn die dagdagelijkse taken die gepland en geëvalueerd worden in functie van de driedelige wettelijke opdracht die het Observatorium voor Migraties als dienst van het Centrum sinds het voorjaar van 2003 op zich neemt: Het Centrum heeft immers tot opdracht 1) te waken over het respect van de grondrechten van de vreemdelingen, 2) de overheid te informeren over de aard en de grootte van de migratiestromen en 3) het overleg en de dialoog te ontwikkelen tussen alle overheidsactoren en private actoren die betrokken zijn bij het opvang- en integratiebeleid van de immigranten. Het Centrum heeft de opdracht gekregen bijzonder aandachtig te zijn voor de problematiek van detentie van asielzoekers en documentloze migranten en de problematiek van hun gedwongen verwijdering.

Medewerkers van het Centrum nemen wekelijks deel aan permanenties op het Centrum en in enkele lokale meldpunten om in het kader van voornoemde opdracht hulp te verlenen aan een ieder die om raad vraagt in verband met zijn rechten en verplichtingen. Die hulp bestaat in het verstrekken van inlichtingen en raadgevingen aan de betrokkene over de middelen die hij kan aanwenden om zijn rechten te doen gelden. Deze adviesverlening vormt een belangrijke bron van kennis van de migratiemotieven en positie van migranten en hun familieleden in onze samenleving en haar actuele migratie- en integratiebeleid en -realiteit.

Deze nieuwe opdrachten die de wetgever aan het Centrum heeft toevertrouwd ontvouwen en vertalen zich stapsgewijze naar concrete werkzaamheden van het Observatorium vanaf het midden van 2003. De medewerkers bogen op een brede waaier van kennis en expertise, die ze voordien in een andere functie binnen het centrum of elders opgedaan en ontwikkeld hebben.

Concreet houdt dit in dat drie nieuwe medewerkers werden aangeworven en vijf medewerkers die voordien op een andere dienst werkzaam waren, werden naar het Observatorium overgeheveld. Een coördinator werd aangesteld, die de gehele werking van deze dienst overziet en beheert in samenspraak met de adjunct-coördinator.

De dienst is qua werking opgedeeld in drie units: de unit onderzoek en monitoring, de unit waarneming en waakzaamheid en de unit advies en aanbevelingen. Synergie tussen de drie units wordt gewaarborgd door de wekelijkse teamvergadering en systematische uitwisseling van informatie, kennis en contacten tussen de leden van de dienst.

1.1. Participatie

Hier volgt een overzicht van de actieve deelnames aan permanente of occasionele overlegstructuren of kennisuitwisselingsverbanden met publieke en private actoren die betrokken zijn bij het opvang- of integratiebeleid:

- de maandelijkse platformvergadering georganiseerd door het Belgische comité voor de hulp aan vluchtelingen (BCHV);
- de maandelijkse platformvergadering georganiseerd door het VMC;
- de maandelijkse juridische werkgroep georganiseerd door het VMC;
- de ad hoc werkgroep van het Overlegcentrum voor de Integratie van Vluchtelingen (OCIV) en de Coördination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers (CIRE) over het erkenningsbeleid van de Commissaris-Generaal voor de vluchtelingen en staatlozen ten aanzien van Iranese asielzoekers;

- de ad hoc werkgroep van CIRE die alle bezoekers van de gesloten centra rond de tafel brengt;
- het lokaal overleg inzake de problemen met documentloze migranten op doorreis in Zeebrugge, met deelname aan de studievoormiddag rond dit thema georganiseerd door de Gouverneur van West-Vlaanderen en werkbezoek aan de Zeevaartpolitie en hun module voor administratieve en gerechtelijke afhandeling van illegalen (AGAI);
- 'de Studiegroep duurzame verblijfsstatuten', voor een modernisering van de verblijfsstatuten voor vreemdelingen waarvan de werkzaamheden gepubliceerd zijn op www.wet80.be.
- de expertengroep die werd geconsulteerd in het kader van een onderzoek naar het profiel van het internationaal huispersoneel door het Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), van de Rijksuniversiteit Gent onder leiding van Prof. Dr. Vermeulen in opdracht van de Koning Boudewijnstichting, studie gepubliceerd onder de titel 'Internationaal huispersoneel in België, een exploratief-kwalitatief onderzoek';
- het begeleidingscomité van het departement Wetenschappelijk Federaal Beleid inzake 'Attitudes tegenover asielzoekers';
- het onderzoek betreffende de ontwikkeling van een sociaal verantwoordelijk beleid voor bedelende minderjarigen in België, gerealiseerd op verzoek van de Minister voor het kind, het basisonderwijs en l'ONE (Office de la Naissance et de l'Enfance) en de Minister bevoegd voor Jeugdbescherming en gezondheidszorg van de Franse Gemeenschap;
- de Staten-Generaal van het gezin, georganiseerd door de Staatssecretaris voor het Gezin en Personen met een Handicap;
- het pilootproject over de ziekte- en invaliditeitsverzekering voor minderjarigen die onwettig op het grondgebied verblijven, in actieve samenwerking met het Medisch Steunpunt Mensen Zonder Papieren;
- de formateur van de federale regering ontving een nota met bijzondere aandachtspunten van het Centrum inzake migratiewetgeving- en beleid.
- medewerkers van de dienst bezochten de Voorzitter van de Commissie van Binnenlandse Zaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Tijdens dat gesprek werd onder meer gesproken over de vertrouwelijke status van de missierapporten van de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen, de discretionaire bevoegdheden van de Dienst Vreemdelingenzaken inzake de machtigingen tot voorlopig verblijf van vreemdelingen en de evaluatie van de gesloten centra.

1.2. Unit research en monitoring:

Ontwikkeling van kennis- en expertise-instrumentaria als eerste fase tot uitbouw van een expertisecentrum van migraties;

Deze hoofdopdracht om op termijn uit te groeien tot een expertisecentrum van migraties houdt in de eerste fase in: 1) de uitbouw van een netwerk van relevante publieke en privé-actoren en 2) de uitbouw van een netwerk van academische en andere experts en ervaringsdeskundigen.

De doelstelling is om te ontwikkelen tot een expertisecentrum, dat inzichten kan verschaffen in de processen en de grootte van de migraties. Onderzoeksprojecten worden uitgetekend en uitgevoerd in samenspraak en/of samenwerking met een brede waaier van relevante actoren op het domein van migratie: overheidsinstanties, dienstverlenende instanties, informatieverlenende instanties, verenigingen en organisaties van migranten,

verenigingen en organisaties die relevante contacten hebben met migranten. In een eerste fase zal de medewerking bestaan uit gegevens- en expertisetuitwisselingen. In een volgende fase worden concrete onderzoeksprojecten uitgewerkt.

Daarnaast komt de opbouw van een netwerk van experts en ervaringsdeskundigen, die de unit voedt met state of the art informatie en kennis van het migratiegebeuren de verschillende migrantengroepen.

Het opzetten van verschillende netwerken bevordert het verzamelen en systematiseren van beschikbare statistische informatie rond reële migratiestromen, zowel de formele als de informele.

De aanmaak van een website ('onderzoek en monitoring') met informatie over migratiestromen is een wezenlijk instrument van het monitoring proces. Het project is reeds opgestart. Bij de opbouw van de website wordt een begeleidingscomité samengesteld bestaande uit medewerkers van het Observatorium maar ook externen zoals vertegenwoordigers van NGOs, kabinetten, enz. om de gebruiksvriendelijkheid en –relevantie te garanderen voor een breed waaier van gebruikers van deze site.

Het Observatorium was aanwezig op volgende studiedagen en lezingenreeksen, hetzij als co-organisator, actieve deelnemer (panel, lezing, voorbereide interventie) of als waarnemer:

- samenwerking met en deelname aan de voorbereiding van de Belgian Migration Dialogue, opgezet door de Koning Boudewijnstichting in samenwerking met European Policy Group (www.bmd-project.be);
- deelname aan het colloquium strijd tegen de internationale mensenhandel in het Egmontpaleis van 31 juli 2003;
- deelname aan twee workshops op het Metropolis Congres in Wenen van 17 en 18 september 2003;
- deelname aan het congres 'Trafficking in Unaccompanied Minor's in EU member states', georganiseerd door de Internationale Organisatie voor Migraties in Parijs, van 25 en 26 september 2003;
- deelname aan de Belgo-Britse conference in Edingburgh van 16 tot 18 oktober 2003;
- deelname aan de studiedag inzake het recht op gezinsleven, georganiseerd door de Association du Droit des Etrangers (ADDE), inzake de nieuwe Europese regelgeving in die materie van 15 oktober 2002;
- deelname aan de plenaire vergadering georganiseerd door het Platform Kinderen op de dool', van 5 december 2003, over de opvang van niet-begeleide minderjarigen, voorstelling van de besluiten;
- Werkdag "La féminisation des flux migratoires, georganiseerd door de vzw '29 Rue Blanche' op 8 maart 2003;
- waarnemer van de relevante parlementaire debatten en commissievergaderingen van Kamer en Senaat, inzake asiel en migratie;

2. *Bijzondere werkzaamheden*

Specifieke aandacht gaat uit naar de problematiek van opvang en detentie van asielzoekers en documentloze migranten en hiermee onlosmakelijk verbonden, de problematiek van uitwijzing van uitgeprocedeerde asielzoekers en documentloze migranten.

Sinds oktober 2003 hervatte het Centrum zijn bezoeken aan de gesloten centra. Deze werden elk op zijn minst één keer per maand bezocht en hieromtrent telkens intern gerapporteerd. Drie medewerkers van de dienst zijn geaccrediteerd in januari 2004 voor toegang tot het INAD-Centrum van de Luchthaven Brussel-Nationaal. Problemen die verband houden met de vrijlating in de transitzone van passagiers die geen toegang verkrijgen tot het grondgebied, worden in de toekomst grondig onderzocht. Andere medewerkers bezoeken gesloten centra

occasioneel op basis van urgenties zoals taalprobleem van bepaalde groepen van migranten. Tijdens die bezoeken gaat aandacht uit naar standaardvragen omtrent de basisrechten van de migrant in de gesloten centra. Ook het migratieproject of -traject kan ter sprake komen, indien nodig in de eigen taal van de betrokkenen.

De dienst werkt aan een checklist met procedurale, formele en materiële criteria voor teruggrijvings- en uitwijzingsmaatregelen.

3. Projecten

Op dit ogenblik zijn onderzoeksthema's en -projecten nog in een fase van voorbereiding en toetsing met relevante partners in het kader van de opdracht van onderzoek en monitoring. Deze thema's en projecten spitsten zich toe op migratieprocessen in al hun aspecten.

Medewerkers van het Observatorium zijn verantwoordelijk voor een nauwgezette opvolging van manifestaties, protestacties, acties van burgerlijke ongehoorzaamheid, hongerstakingen die werden gevoerd door verschillende actiegroepen in de loop van 2003. Sommige van die actiegroepen hebben hun acties verder gezet in 2004.

Zo speelde de interventie van het Centrum onder meer een rol in de zoektocht naar een oplossing van Iranese asielzoekers aan de U.L.B., in de actie van Tsjetsjeense asielzoekers in Yvoir of in de actie van Koerdische asielzoekers in Nonceveux.

Ter afsluiting van deze interventies werd er een intervisie georganiseerd met de vluchtelingenorganisaties over deze crisissituaties. Deze interventies werden afgesloten met een gemeenschappelijke evaluatie met de vluchtelingenonthaal-organisaties over de acties met hongerstaking.

Deze actualiteit en de Regeringsverklaring hebben een nota opgeleverd over de vormen van internationale bescherming die aanvullend zijn aan de Conventie van Genève van 28 juli 1951.

De dienst werkte een nota uit inzake de plichtenleer van maatschappelijk assistenten, die werken in de opvang.

De Eerste Minister en de Ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie en Maatschappelijke Integratie ontvingen een brief met voorstellen voor een snelle en redelijke afwikkeling van de regularisatieoperatie. In die brief staat eveneens een voorstel om het artikel 16 van de regularisatiewet voortaan buiten werking te stellen.

Ten slotte zijn er nog tal van vormings- en informatiemomenten geweest, waaraan medewerkers van het Observatorium hun actieve inzet verleenden:

- een informatie voor leerkrachten beroepsonderwijs over de rechtspositie van minderjarige vreemdelingen;
- een tweetal vormen in zake migraties aan de Koninklijke Militaire School;
- cursussen in het kader van de maatschappelijke oriëntatie gegeven aan nieuwkomers;
- een seminarie met workshop over de situatie van werkzoekers van vreemde nationaliteit of afkomst, georganiseerd op 21 mei 2003 door de openbare dienst Bruxelles Formation.

4. Analyse van de individuele vragen

4.1. Inleiding

Voor 2003 kan voor een analyse van de individuele vragen enkel gewerkt worden met onvolledig cijfermateriaal. De redenen hiervoor zijn dat de dienst pas in de loop van het jaar werd gecreëerd, verscheidene medewerkers werden pas in het tweede semester aangeworven en tot slot werd er gemakshalve gebruik gemaakt van registratieformulieren die eerder door de dienst Racismebestrijding werden gebruikt en waarvan de nomenclatuur niet overeenstemde met de aard van de activiteiten van het Observatorium.

Hierdoor is het niet mogelijk om het voorbije jaar in absolute cijfers uit te drukken. Een analyse van dit cijfermateriaal dient dan ook met grote omzichtigheid te gebeuren.

Dit is de reden waarom we ons tevreden stellen met een voorstelling van de grote stromingen en de competentie van het Observatorium voor Migraties in de materies van het vreemdelingenrecht (wet 15 december 1980 – gezinshereniging, verblijf voor studenten, detentie en verwijdering van personen in onwettig verblijf, aflevering van visa, ...), asiel, nationaliteitsverwerving en naturalisatie (in samenwerking met andere diensten zoals dienst Racismebestrijding en Integratiedienst) en regularisatie (wet 1999 en art. 9, 3)¹⁴,

4.2. Aard van de vragen

Meer dan 80 % van de vragen die individueel worden gesteld zijn vragen om informatie, een groot gedeelte van de rest zijn de vragen om een tussenkomst (ter ondersteuning in administratieve dossiers, ...). Er worden zeer weinig klachten strictu sensu vastgesteld.

Dit kan verklaard worden vanuit het feit dat het Observatorium voor Migraties, in tegenstelling tot andere diensten van het Centrum (Racismebestrijding en Niet-rationale Discriminatie), er niet op gericht is om, indien nodig, zich burgerlijke partij te stellen zoals dat wel kan in toepassing van de wetten tegen racisme (1981), negationisme (1995) of discriminatie (2003).

Hiermee rekening houdend kan er worden gesteld dat het, wat de antwoorden betreft, essentieel gaat om het verstrekken van advies (85 % van de gevallen). Dit advies moet gezien worden als het verstrekken van informatie over rechten en plichten, verblijfsprocedures, beroepsmogelijkheden, oriëntatie naar gespecialiseerde eerstelijnsdiensten die sociale en/of juridische hulpverlening aanbieden, ...

In de overige 15 % van de gevallen gaat het om bemiddeling (inwinnen van informatie over een bepaald dossier, vereenvoudigen van de relatie tussen de vreemdeling en de bevoegde administratieve diensten, ...)

De burgerlijke partijstelling in een dossier (burgerlijk of strafrechtelijk) werd nooit beoogd omdat het Centrum hiervoor geen mandaat heeft in dossiers met betrekking op de vreemdelingenwetgeving.

Deze activiteiten komen overeen met de wettelijke missie zoals vastgelegd in artikel 3, 4^o van de wet op het Centrum (15 februari 1993) en die voorziet dat het Centrum de bevoegdheid heeft om aan eenieder die er om verzoekt, informatie te verstrekken over haar/zijn rechten en plichten.

Als echter een sociale begeleiding wenselijk is (opening en opvolging van een individueel hulpverleningsdossier in het kader van een administratieve of rechterlijke procedure, bijstand bij het indienen van een beroepsschrift, ...) wordt de betrokken persoon doorverwezen naar een juridische of sociale eerstelijnsdienst of een advocaat.

4.3. Profiel van de vraagsteller

¹⁴ Art. 9 alinea 3 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Rekening houdend met het onvolledige en niet-exhaustieve karakter van de cijfers, kan de bezoeker van de permanentie van het Observatorium voor Migraties als volgt worden omschreven: het gaat om een man (twee op drie) met een vreemde, niet Europese nationaliteit en zonder inkomen. Hij leeft geïsoleerd in een onzekere huisvestingssituatie (of in een gehuurd onderkomen) maar heeft in het buitenland een hoge opleiding genoten (voortgezet hoger of universitair onderwijs), zijn verblijf is onwettig en hij kwam naar België om asiel te vragen. Vandaag verzoekt hij om geregulariseerd te worden op basis van het artikel 9, alinea 3 van de verblijfs- en vreemdelingenwet.

4.3.1. Nationaliteit

Meer dan 90 % van de personen die om een tussenkomst verzoeken of informatie wensen hebben een vreemde, niet Europese nationaliteit. Enkel van hen hebben de Belgische nationaliteit. Zeer weinig personen hebben de nationaliteit van een EU-lidstaat.

De drie meest voorkomende nationaliteiten zijn afkomstig uit Marokko, Kongo en Kameroen. Er moet uit deze gegevens geen enkele conclusie worden getrokken rekening houdend met de eerder fragmentarische antwoorden met betrekking tot dit gegeven.

4.3.2. Sociaal-economische situatie

Meer dan de helft van de personen die naar de permanentie komt, verklaart over geen inkomen te beschikken. Dit cijfer moet gezien worden in het licht van de cijfers met betrekking op verblijfsstatuut (zie lager) waaruit kan worden afgeleid dat meer dan 80 % van hen onwettig in België verblijft.

Hoewel een aantal van hen inderdaad over geen enkel inkomsten beschikt (vb. families, landgenoten of metgezellen die de persoon in kwestie ten laste nemen), moeten we ervan uitgaan dat er terughoudendheid bestaat over het vermelden van inkomsten uit een niet aangegeven tewerkstelling of een andere activiteit, die een soort minimuminkomen waarborgen. Aangezien het Centrum niet de taak heeft om over dergelijke activiteiten uitsluitel te geven, dringt het dus niet aan op een antwoord op deze vraag. Van de overige personen verklaart meer dan 15 % een minimumuitkering¹⁵ te ontvangen, iets minder dan 15 % beschikt over een eigen inkomen (afkomstig uit activiteiten als arbeider, bediende of zelfstandige) en de overige 10 % betreft studenten.

4.3.3. Scholingsgraad

45 % van de personen die naar de permanentie komen, hebben een universitair of een diploma hoger onderwijs. Er is dus sprake van een hoger, voortgezet opleidings- en/of kwalificatieniveau. 75 % van deze diploma's werden in het buitenland behaald.

4.3.4. Huisvesting

Waar 50 % van de personen huurders zijn, is het meest opvallende cijfer dat het in meer dan 35 % van de gevallen om een onzekere huisvestingssituatie gaat. Het gaat dan om personen die bij vrienden, landgenoten of familie verblijven zonder de mogelijkheid om autonoom te zijn op dit vlak. De kwetsbaarheid van personen in onwettig verblijf en zonder inkomen, uit zich vooral hier. Er moet evenzeer in acht genomen worden dat veel personen in onwettig verblijf regelmatig van verblijfplaats wisselen om een arrestatie te vermijden.

4.3.5. Verblijfsmotief en verblijfsstatuut

¹⁵ Integratiepremie, bestaansminimum, ...

Meer dan de helft van de personen verblijven onregelmatig op het grondgebied nadat hun asiel- of regularisatieprocedure ten einde is of na het verstrijken van hun visum (of een combinatie van beide scenario's). Minder dan 10 % van hen heeft een stabiel verblijfsstatuut (zoals Belgen, gevestigde vreemdelingen of personen die voor onbeperkte duur werden toegelaten tot verblijf).

De anderen hebben slechts een tijdelijk en kwetsbaar verblijfsstatuut: 20 % is in afwachting van een verblijfsstatuut (met lopende asielprocedure of regularisatieprocedure op basis van de wet van 22 december 1999), iets meer dan 10 % geniet een tijdelijk verblijfsstatuut (als student of werknemer met een arbeidskaart B) en iets minder dan 10 % van hen werd toegelaten tot kort verblijf (minder dan drie maanden – voor toeristische, zakelijke of familiale doeleinden).

In meer dan 40 % van de gevallen, betreft het een verblijf in het kader van een asielaanvraag. In tweede instantie gaat het om een verblijf in het kader van studies (23 %) en verblijven van korte duur (21 % - toerisme, zaken en familiale aangelegenheden).

Het saldo omvat het verblijf om gezinshereniging en het verblijf in het kader van een tewerkstelling.

Buigt men zich over het actuele verblijfsmotief, dan moet er eerst en vooral worden vastgesteld dat meer dan 80 % een verblijfsstatuut eist (anderen hebben het verkregen) terwijl toch bijna de helft van hen een wettig, zij het onzeker verblijfsstatuut hebben. Dit wil zeggen dat een grote meerderheid van deze personen met een wettig verblijf via een ander statuut hun verblijf willen stabiliseren of zelfs Belg willen worden. Meer dan 50 % van deze personen beoogt een verblijfsstatuut op basis van het artikel 9, 3 van de vreemdelingenwet (regularisatie om uitzonderlijke redenen), 10 % van hen heeft nog steeds een lopende asielprocedure of werd reeds als vluchteling erkend en tot slot wenst 10 % van hen Belg te worden of heeft reeds de Belgische nationaliteit verworven. De rest is samengesteld uit personen die in België wensen te verblijven omwille van familiebanden (9 %), werksituatie (9 %) of studies (8 %).

Als hierbij de vragen om informatie of om een tussenkomst worden geteld die het Centrum telefonisch of per e-mail bereiken, dan kan worden vastgesteld dat de vragen met betrekking tot verblijf (aflevering van visa, gezinshereniging, huwelijk / samenwonen, studies, ...) proportioneel tot de belangrijkste kunnen gerekend worden met net geen 50 % van het totaal aantal vragen¹⁶.

Het Centrum wordt dus aangezien als een organisatie tot wie men zich kan wenden om informatie te krijgen over hun rechten en de procedures. Deze personen komen pas persoonlijk naar het Centrum op het ogenblik dat een zekere moeilijkheidsgraad in administratieve handelingen (personen in documentloos verblijf of het verkrijgen van een ander verblijfsstatuut) hen verontrust.

Het Observatorium voor Migraties zal bij de analyse zeer aandachtig zijn voor de cijfers in verband met initiële en actuele verblijfsstatuten (in afwachting of reeds verkregen) om uiteindelijk de verschillende parcours van migratie in kaart te kunnen brengen.

4.4. Bekendheid van het Centrum voor gelijkheid van kansen

Meer dan 55 % van de personen kent het Centrum via persoonlijke contacten (vrienden, kennissen, familie, ...). In tweede instantie zijn het Observatorium voor Migraties en het Centrum gekend vanuit de media (kranten, radio, televisie, drukschriften en affiches, ...). Er wordt ook naar het Centrum verwezen door zowel openbare als private diensten en verenigingen. Mensen kennen het Centrum ook via het internet of het jaarverslag.

4.5. Bevoegde overheidsdiensten

¹⁶ De overige vragen hebben betrekking op regularisatie-, asiel- en naturalisatieprocedures.

De Dienst Vreemdelingenzaken is de meest vermelde instantie op het vlak van bevoegde overheidsdiensten met betrekking op de vragen om informatie of een tussenkomst. (meer dan 30 %).

Dit is geen verrassing, omdat dit de belangrijkste administratieve overheid is op het vlak van de bevoegdheden van het Observatorium. In tweede instantie komen de stads- en gemeentebesturen (14 %), dan de bevoegde federale overheden met uitzondering van de dienst Vreemdelingenzaken (8 %), het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatslozen (6 %), de Commissie voor Naturalisatie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (5 %) en tot slot de overige bevoegde autoriteiten en instituties die samen een totaal van 40 % uitmaken maar individueel niet meer dan 5 % van het totaal aantal vragen uitmaken.

V. CEL MENSENHANDEL

In de loop van 2003 heeft de cel Mensenhandel verder gewerkt aan de opdrachten die haar zijn toevertrouwd door de wet van 13 april 1995 tot bestrijding van mensenhandel en het koninklijk besluit van 16 juni 1995 ter verduidelijking van de opdrachten van het Centrum inzake de bestrijding van internationale mensenhandel.

1. Jaarverslag

Eén van de hoofdopdrachten van het Centrum is het opstellen van **een jaarlijks en publiek evaluatierapport** aangaande de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de internationale mensenhandel.

De cel Mensenhandel heeft het jaarverslag **2002** opgesteld met als titel: “Pleidooi voor een integrale benadering, analyse wetgeving en rechtspraak”, dat in december 2003 gepubliceerd werd.

In een eerste deel behandelt dit verslag het fenomeen mensenhandel vanuit de **noodzaak om netwerken te analyseren en te ontmantelen**. Het bevat een pleidooi voor een integrale benadering waardoor het netwerk en al de vertakkingen ervan kunnen geïdentificeerd worden. Wanneer, uit bezorgdheid om de procedure niet te laten aanslepen, het onderzoek enkel tussenpersonen betreft, bestaat het risico dat het netwerk leert uit zijn fouten en zich aanpast, zoniet versterkt. De bestrijding van mensenhandel zou dan gevolgen hebben die in tegenstrijd zijn met de oorspronkelijke bedoelingen. In de verlenging van deze gedachte wordt de **noodzaak van een financiële analyse aangetoond om te strijden tegen de netwerken**. Mensenhandel is eigenlijk “big business” voor de georganiseerde misdaad. Zoals voor de maffia ten tijde van Al Capone is het ultieme wapen het droogleggen van de geldstromen waardoor het misdadig systeem in het hart getroffen wordt en niet meer kan opereren. Tenslotte heeft het Centrum nagegaan in welke mate de wet inzake de criminele organisaties werd toegepast in het kader van de bestrijding van de mensenhandel. Deze analyse gebeurde aan de hand van een globale benadering van de lopende dossiers alsook op grond van een aantal concrete veroordelingen.

In het tweede deel van het jaarverslag komen de **nieuwe regelgevende middelen** aan bod inzake bestrijding van internationale mensenhandel. Zowel op Europees als op internationaal niveau maken de begrippen mensensmokkel en mensenhandel het voorwerp uit van precieze definities. In België werden diverse nieuwe wetgevingen aangenomen met het oog op een efficiëntere bestrijding van de zware georganiseerde misdaad. Er werden tevens nieuwe maatregelen genomen ten voordele van de slachtoffers mensenhandel.

In het derde deel van dit jaarverslag is het Centrum overgegaan tot een **analyse van de rechtspraak** tussen 2001 en begin 2003 op grond van de wet van 13 april 1995 tot bestrijding van de mensenhandel. Zo kon het Centrum vaststellen dat voornamelijk wat Brugge betreft het gros van de zaken, uitgesproken op grond van de wet ter bestrijding van mensenhandel, handelde over mensensmokkel. De rechters menen dat het misbruik maken van de kwetsbare situatie van het slachtoffer bestond in de afhankelijkheid ten aanzien van de veroordeelden, hetzij omdat geld diende betaald te worden, hetzij omdat de eindbestemming niet gekend was, de taal absoluut niet te kennen of nog dat de reisdocumenten in handen waren van de veroordeelde. Inzake prostitutie vormen de verklaringen van de slachtoffers nog altijd een belangrijk element bij de beoordeling door de rechters, verklaringen die overigens vaak versterkt worden door andere elementen uit het dossier zoals afluisteren van telefoongesprekken of huiszoekingen. Inzake economische uitbuiting zijn de rechters moeilijker te overtuigen. In twee zaken hebben de rechters verschillend geoordeeld inzake de tussenpersonen of vervoerders, veroordeeld voor mensenhandel, terwijl de werkgevers werden vrijgesproken. Inzake uitbuiting van huispersoneel dient benadrukt te worden dat een strafuitspraak kon bekomen worden ondanks het feit dat immuniteiten werden ingeroepen.

Tenslotte werd de betichting mensenhandel, betuigd op grond van artikel 77bis van de wet van 15 december 1980, nu eens weerhouden dan weer niet in het kader van bijzondere problematieken. Zo werd in een eerste voetbaldossier artikel 77bis niet weerhouden. Inzake huisjesmelkerij werden beslissingen uitgesproken op grond van artikel 77bis 1^{ste} §. Vreemdelingen aanwerven die zich in een kwetsbare situatie bevinden om inbreuken te laten plegen zoals diefstal of drugstrafiek viel onder de toepassing van artikel 77bis. Tenslotte werd artikel 77bis niet weerhouden in een situatie van schijnhuwelijk.

2. Coördinatie

2.1. De gespecialiseerde diensten voor hulp aan slachtoffers mensenhandel

Een andere belangrijke opdracht die aan het Centrum is toevertrouwd bestaat erin de **coördinatie en de samenwerking** te verzekeren tussen de gespecialiseerde privé-diensten voor de hulp en de begeleiding van slachtoffers mensenhandel. Tweemaandelijks en juridische vergaderingen tussen de centra zijn een gelegenheid om gemeenschappelijke aandachtspunten te bespreken en indien nodig actie te ondernemen. In het kader van dit overleg werden belangrijke punten verwezenlijkt.

Ten einde om een efficiënte en gecoördineerde manier het beleid inzake mensenhandel te kunnen analyseren hebben de cel Mensenhandel en de drie gespecialiseerde centra een **centrale databank** opgericht alsook een website waardoor de gegevens kunnen geraadpleegd worden en bijgewerkt. Deze databank is opgebouwd rond het beheer van de bevraging en de raadpleging, het opstellen en het bijhouden van het dossier van de slachtoffers. Deze dossiers kunnen ingevoerd en geraadpleegd worden vanuit de drie centra terwijl het onderhoud ervan bij het Centrum ligt.

Om beter de begeleiding van de drie centra te structureren werden de verschillende **begeleidingscontracten** gebruikt door de centra geharmoniseerd. Elkeen van hen blijft natuurlijk vrij om eigen accenten te leggen maar voortaan is het algemeen kader identiek. Dit voorbeeld toont de coördinatierol van het Centrum voor gelijkheid ten aanzien van de gespecialiseerde centra aan.

2.2. Interdepartementale coördinatiecel

Op federaal niveau neemt het Centrum deel aan verschillende samenwerkingsverbanden. Het Centrum heeft steeds een actieve rol gespeeld in de **Interdepartementale coördinatiecel** (o.a. door het secretariaat ervan te verzekeren) en binnen de Task Force opgezet in de schoot van het Kabinet van de Eerste Minister.

Om deze reden hoopt het Centrum dat het ontwerp van Koninklijk Besluit ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel zo snel mogelijk in het Belgisch Staatsblad zal verschijnen. Dit Koninklijk Besluit richt een (nieuwe) interdepartementale coördinatiecel in die moet strijden tegen mensensmokkel en mensenhandel. Er wordt tevens een bureau in het leven geroepen. Het Centrum zal het secretariaat van de cel en het bureau waarnemen.

3. Gerechtelijke acties

Tenslotte heeft het Centrum zijn stimulatieopdracht volbracht door zich **burgerlijke partij te stellen** in verschillende dossiers van mensenhandel. In de loop van 2003 werden 7 nieuwe burgerlijke partijstellingen goedgekeurd door de Raad van Bestuur. In drie dossiers werd er reeds uitspraak geveld.

Het gaat om het tragische dossier “Wexford” waarbij verschillende slachtoffers omkwamen tijdens hun vervoer in een container van België naar Ierland. Bij vonnis van 25 maart 2003 veroordeelde de correctionele rechtbank van Brugge voor mensenhandel alle betrokkenen, met uitzondering van de chauffeur.

Een ander belangrijk dossier mensenhandel kwam terecht voor de correctionele rechtbank van Dendermonde die alle beklaagden veroordeelde voor mensenhandel bij vonnis van 12 augustus 2003 en 3 november 2003.

Tenslotte werd het belang van integrale benadering opnieuw aangetoond in een dossier van Chinese triades waarin het Centrum zich burgerlijke partij stelde. Deze triade had verschillende vertakkingen die verbonden waren met andere dossiers. Het vervoer van de Chinese slachtoffers werd toevertrouwd aan een Albanese criminele organisatie die gespecialiseerd was in het overbrengen naar Engeland. Dit geval toont aan dat de misdaad machine blijft draaien. Dit dossier toont eveneens aan dat het misdadig systeem lessen trekt uit zijn fouten en de smokkelaars inspelen op de gebruikte politietechnieken zoals afluisteren van telefoongesprekken. De smokkelaars werden door de correctionele rechtbank van Antwerpen, bij vonnis van 10 november 2003, veroordeeld voor mensenhandel.

VI. VORMINGSDIENST

1. *Nederlandstalige vormingsdienst*

1.1. **Evolutie in het aanbod.**

De vormingen ‘interculturele communicatie’ en ‘omgaan met vooroordelen en discriminaties’ schenken aandacht aan diverse uitsluitingsgronden zoals het ras (racisme), het geslacht (seksisme), de leeftijd (age-isme en adultisme), lichamelijke kenmerken (body-isme), seksuele geaardheid (holebi) en richten zich voornamelijk op het professioneel omgaan met een divers cliënteel en de instroom van minderheidsgroepen op de werkvloer.

Nieuw in het aanbod is een module over de antidiscriminatiewet (2003), niet zozeer over de procedurele aspecten doch meer specifiek over de impact van de wet op de arbeidsrelaties in ruime zin en strategieën om discriminaties te voorkomen. Het vormingsteam heeft hiervoor verscheidene seminars over de nieuwe antidiscriminatiewet gevolgd.

1.2. **Overzicht:**

➤ **Ambtenaren**

- Justitiehuis Antwerpen: interculturele communicatie en reageren op vooroordelen en discriminaties;
- West-Vlaamse Politie school: basisopleiding: racisme en discriminaties;
- PICO (Provinciaal integratiecentrum Oost-Vlaanderen): interculturele communicatie en reageren op vooroordelen en racisme;
- BGDA: consultants: gelijke kansen op de arbeidsmarkt: de antidiscriminatiewet;

➤ **Private sector**

- Horeca Vorming Brussel: leerkrachten horeca: interculturele samenwerking;
- Horeca Vorming Gent: open inschrijving: interculturele samenwerking;
- Samenwerkingsverband Familiehulp – Gezinszorg Villers – Solidariteit voor het gezin: vooropleiding voor allochtone polyvalente verzorgers: interculturele communicatie
- Voor de lesgevers en begeleid(st)ers: begeleiden en lesgeven aan allochtonen, interculturele sociale vaardigheden;

➤ **Varia**

- CAW 't Dak Dendermonde: interculturele communicatie en reageren op vooroordelen en discriminaties;
- ABVV Metaal: militanten: omgaan met vooroordelen en discriminaties op de werkvloer;
- Vlastrov: straathoekwerkers: sensibilisatie omgaan met racisme bij je gasten;
- KureghemNet vzw: begeleid(st)ers en personeel: interculturele communicatie en reageren op vooroordelen en discriminaties;

- Pedagogisch Didactisch Centrum Leuven: leerkrachten basis- en secundair: reageren op vooroordelen, afwijzing en minachting;
- Intercultureel Netwerk Gent: personeelsdag: reageren op vooroordelen en racisme en de wet van '81;
- Grijs Panters Brugge: sensibilisatie Islam;
- Vrijwillige Internationale Actie Antwerpen: vrijwillig(st)ers die buiten Europa gaan: interculturele uitwisseling;
- Interscolaire pedagogische studiedag Mol: beeldvorming en reageren op vooroordelen en racisme.
- Artevelde Hogeschool Gent: studenten maatschappelijk werk: nabespreking stages in intercultureel perspectief.

2. Franstalige vormingsdienst

Voortbouwend op de voorgaande jaren breidt de vormingsdienst zijn gamma aan interventies uit naar een steeds groter aantal instellingen. De actualiteit heeft immers het aantal aanvragen fors doen toenemen en ook de aard van de gevraagde interventies varieert.

Hoewel de voorkeur steeds uitging naar ruime interventies die een zekere diepgang mogelijk maakten, honoreert de dienst nu ook kortere aanvragen die strikt genomen geen echte vormingen zijn. De situaties waarmee sommige instellingen worden geconfronteerd vergen korte interventies die op specifieke vragen zijn gericht. Deze korte interventies worden aangereikt om aan dringende situaties een antwoord te bieden maar ze hebben niet de reikwijdte van een ruime interventie en kunnen deze laatste in geen geval vervangen. Een reflectie over discriminaties heeft veel meer impact wanneer ze diepgaand gevoerd wordt buiten de context van passionele discussies of hoogdringende crisissituaties. De dienst heeft vormingen opgestart in twee klassen uit het beroeps secundair onderwijs rond de discriminaties die de leerlingen ervaren. De vormingsdienst heeft ook een aanbod uitgewerkt voor een groep straathoekwerkers om hen te helpen omgaan met gevallen van discriminatie in hun buurt.

De vormingsdienst heeft door de goedkeuring van de antidiscriminatiewet een nieuw pakket in zijn vormingsaanbod opgenomen. Deze belangrijke evolutie heeft bij veel deelnemers heel wat vragen doen rijzen. Ze leidt tot een dynamiek in het vormingsproces waarbij de benadering van discriminatie niet enkel vanuit het raciale oogpunt wordt gevoerd.

In het totaal heeft de Franstalige dienst meer dan 60 vormingsdagen verzorgd, wat overeenkomt met een opvang van meer dan 500 personen.

De dienst was in de volgende sectoren actief:

➤ **De openbare sector:**

- Het onderwijs heeft via de voortgezette vorming heel wat energie geleverd. Er werden vormingen verstrekt aan leerkrachten en opvoedkundig personeel over “omgaan met onwellevendheid en met geweld” en over “het aanwenden van instrumenten om in de klas discriminaties tegen te gaan”. Daarnaast werd aan leerlingen vorming gegeven over discriminatie (IPES van Herstal, Atheneum Léon Lepage).
- De medewerkers van de BGDA kregen een vormingsmodule “discriminaties op de arbeidsmarkt”. Het initiatief werd in 2003 opgestart en zal in 2004 worden verder gezet.

- De contacten met de politiediensten beperkten zich in 2003 tot deelname aan twee werkgroepen: één over het bevorderen van diversiteit op de werkvloer en één bij de directie Vorming over psychosociale vaardigheden. Aan de massale vormingen aan politiediensten uit de jaren negentig kwam een abrupt einde door de politiehervorming en door de invoering van politiezones. Deze negatieve spiraal werd in 2003 omgebogen.
- De diensthoofden van het Bordet-instituut te Brussel volgden een vorming interculturele communicatie.

➤ **De private sector:**

- Heel wat instellingen doen een beroep op de vormingsdienst. De aanvragen betreffen voornamelijk interculturele communicatie maar de interventiewijzen zijn erg gevarieerd: bij de enen gaat het om groepswork (AFS vzw, ISBW), anderen krijgen supervisiesessies die in samenwerking met de vzw Synergie worden verzorgd (La Bobine vzw) en nog anderen krijgen meer klassieke vormingssessies (Socialistische Vooruitziende Vrouwen). Het groepswork richt zich tot de schoolgaande jeugd, terwijl de andere interventies volwassenen tot doelgroep hebben.
- Als primeur vermelden we ook onze vorming aan het personeel van de rusthuizen van het Brussels Gewest, via de SVV.
- In de sector van de beroepsinschakeling en de bejaardenzorg heeft de dienst een vorming begeleid voor personen die zich hadden ingeschreven voor een cursus thuiszorg (Gammes vzw).
- Er kwamen verscheidene aanvragen van instellingen die meer specifiek belast zijn met “nieuwe beroepen”, (stadswachten, veiligheidsassistenten) om het Centrum te betrekken bij het opzetten van vormingsmodules (Brussels Gewest, Charleroi...).
- Het Regionaal integratiecentrum van Charleroi (CRIC) en dat van Luik (CRIPEL) hebben onze dienst gevraagd om een vorming van hun sociale werkers op het vlak van discriminatiebestrijding en respectievelijk een module ten behoeve van asielzoekers.
- Daarnaast werden er talrijke werkvergaderingen gehouden met leerkrachten, opvoeders en animatoren om ze te ondersteunen in hun beroepspraktijk in het kader van de discriminatiebestrijding

3. De conventie met de “FOD Binnenlandse Zaken”

In 2003 heeft de Conventie zijn actieterrein verruimd. De onderstaande projecten worden uitgevoerd, samen met de diensten van de Directie Veiligheid en Preventiebeleid, één van de Directies van de FOD Binnenlandse Zaken.

➤ **De voetbalcel**

Er worden verschillende projecten gepland. Sommige projecten willen de actie van de campagne “Samen kleurrijk sporten” uitbreiden, andere projecten beogen een betere toegang van de voetbalstadia voor mensen met een handicap en een laatste reeks projecten wil het gedrag observeren van sommige gewelddadige supporters tijdens risicomatchen.

➤ **Directie Privé-beveiliging**

Het Centrum is begonnen met het samenstellen van een syllabus voor toekomstige veiligheidsagenten. Dit werkinstrument zal hen voorbereiden op diversiteit, gesprekstechnieken en conflictbeheer.

➤ **Dienst Publieke Veiligheid**

Het Centrum zal deelnemen aan het begeleidingscomité van een wetenschappelijk onderzoek naar de nieuwe functies van veiligheid.

➤ **Het Vast Secretariaat voor Preventiebeleid**

Er zal vorming gegeven worden aan de coördinatoren van de preventieassistenten en aan de sociale werkers die in het kader van de veiligheidscontracten worden aangeworven. Het Centrum gaat ook de veiligheidscontracten analyseren vanuit het oogpunt van de diversiteit.

Alle projecten die in 2003 zijn opgestart worden in 2004 verder gezet en verfijnd.

VII. DIENST ARMOEDEBESTRIJDING

1. *Evenementen*

Begin 2003 werd de **website “armoedebestrijding.be”** gelanceerd die informatie bevat over de oorsprong van het Steunpunt, het wettelijke kader waarin het werkt, zijn werkzaamheden en publicaties alsook andere verslagen over armoede die op vraag van de federale Staat, de Gewesten of Gemeenschappen opgemaakt worden.

De publicatie van het **tweede twejaarlijkse verslag** met de titel 'In dialoog' sloot de werkzaamheden hieromtrent af. Deze tekst - die op de website van het Steunpunt staat - brengt verslag uit over het overleg met verschillende actoren van armoedebestrijding dat overeenkomstig het 'samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de besteding van het armoedebeleid' wordt gevoerd. Een hoofdstuk belicht deze overlegervaringen vanuit de ooghoek van de methodologie. Tenslotte wordt op enkele pagina's een overzicht gegeven van enerzijds de vaststellingen en voorstellingen uit het overleg van het Steunpunt en anderzijds de acties voorzien in het kader van de Nationale Actieplannen voor sociale insluiting die België om de twee jaar in het kader van zijn Europese verplichtingen schrijft.

2. *Basisactiviteiten: overleg*

Het verslag gaat over vier thematische overlegrondes:

1. het recht op maatschappelijke dienstverlening
2. het recht op bescherming van de **gezondheid**
3. het recht op arbeid en sociale bescherming: **kwaliteit van arbeid**
4. het recht op een behoorlijke **huisvesting**.

Het overleg over de **jeugdhulp** in de Franse Gemeenschap werd voortgezet, al komt dit in het twejaarlijkse verslag niet aan bod. De administratie van de jeugdhulp, vertegenwoordigers van directeurs, consultants en afgevaardigden evenals van verenigingen waar armen het woord nemen, zijn dit jaar aan een gemeenschappelijke nota begonnen over het eerste contact met een dienst van de jeugdhulp, dit met de steun van het Steunpunt.

Binnen het **project over een nieuwe benadering van armoede-indicatoren** werd dit jaar thematisch gewerkt. Vier vragen werden grondig onderzocht: financiële aspecten, arbeid en tewerkstelling, uitoefening van rechten en menselijke gevoelens. Het pedagogische team van het project en de deelnemers hebben meerdere maanden aan het uitschrijven van een eindverslag besteed. De publicatie is begin 2004 voorzien.

Van februari tot juli 2003 heeft het Steunpunt op vraag van de Minister van maatschappelijke integratie een project gevoerd om het **Nationale Actieplan voor sociale insluiting** zo ruim mogelijk bij mensen in armoede bekend te maken en om de voorwaarden voor een betere kennis van dit Plan te bepalen (het opdrachtverslag: 'Politieke participatie en het Nationaal Actieplan voor sociale insluiting: werk aan de winkel. Methode en voorwaarden' staat op de website van het Steunpunt).

Gedurende het hele jaar heeft het Steunpunt deelgenomen aan de twee **opvolgingsgroepen voor het Nationale Actieplan** voor sociale insluiting, de ene over acties, de andere over indicatoren.

Het permanente overleg met administraties van de Gewesten en de Gemeenschappen werd voortgezet.

Het Steunpunt heeft ook zijn steun verleend aan het **overleg tussen verenigingen waar armen het woord nemen** (Collectief van verenigingen partners van het AVA).

3. Eenmalige activiteiten, enkele voorbeelden

Verschillende medewerkers van het Steunpunt waren lid van een **begeleidingscomité van een onderzoek**: een onderzoek over de maatschappelijke inschakeling van daklozen, de redactie van het 'Jaarboek', een onderzoek over jongeren in de actieve welvaartsstaat.

Het Steunpunt is 'adviserend' lid van de **stuurgroep** van de portaalsite 'armoede.be'.

Een medewerkster van het Steunpunt zat in de selectiejury van projecten die in het kader van het Fonds voor ondersteuning van initiatieven voor armoedebestrijding van de Koning Boudewijnstichting werden voorgelegd.

Het Steunpunt heeft aan de tweede **Europese ontmoeting van arme mensen** op 10 en 11 mei 2003 deelgenomen en aan de voorbereiding ervan. Deze ontmoeting werd mede georganiseerd door het Griekse voorzitterschap van de Europese Raad en door de Belgische Minister voor maatschappelijke integratie.

Het Steunpunt was betrokken bij de organisatie van een seminarie over de **Nationale Actieplannen** voor sociale insluiting dat op initiatief van de Internationale Beweging ATD Vierde Wereld plaatsvond.

Het Steunpunt heeft deelgenomen aan de vier Carrefours du Printemps de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (section CPAS).

Het heeft ook deelgenomen aan het congres van de Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (FEWASC).

Het Steunpunt is op de vraag om tussenkomst van twee hoge scholen ingegaan: de hogeschool Paul-Henri Spaak en de sociale hogeschool van Mons.

Het Steunpunt heeft in het kader van de Staten-generaal van het Gezin deelgenomen aan een werkgroep over de sociale zekerheid, meer in het bijzonder over kinderbijslag.

Op het einde van het jaar heeft het Steunpunt een ontmoeting gehad met het Réseau-coordination-enfance à Bruxelles: een overleg over kinderopvang voor mensen in armoede staat in 2004 op het programma.

Medewerkers van het Steunpunt hebben aan **studiedagen en debatten** over verschillende thema's deelgenomen, georganiseerd door verschillende instanties: toegang tot het gerecht (ABVV), maatschappelijke integratie en inschakeling op de arbeidsmarkt: levenskwaliteit en sociale identiteit (CERISIS), armoedebestrijding (UFSIA),

Medewerkers hebben ook **evenementen** van verenigingen bijgewoond: 20jarig bestaan van de coöperatieve die door Luttes Solidarités Travail werd opgericht,

4. Publicaties

Behalve het tweejaarlijkse verslag zijn in 2003 ook vijf **artikels** van medewerkers van het Steunpunt verschenen: drie over de participatie van arme mensen in het beleid, één over de ondervertegenwoordiging van arme mensen in databanken en een laatste over patiëntenrechten (de referenties van deze publicaties staan op de website van het Steunpunt; de volledige artikels kunnen er worden geraadpleegd).

Het Steunpunt heeft op vraag van de commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen van het Vlaams Parlement een **advies** uitgebracht over het ontwerp van decreet betreffende het preventieve gezondheidsbeleid (de nota staat op de website 'armoedebestrijding.be')

VIII. COMMUNICATIEDIENST

De Communicatiedienst heeft als transversale dienst uiteraard heel wat logistieke, organisatorische ondersteuning geboden aan de andere diensten van het Centrum bij hun interne en externe communicatie. Meer bepaald, telkens er een studiedag of dergelijke georganiseerd wordt, zorgde de communicatiedienst voor de praktische organisatie ervan (zalen, uitnodigingen, drukwerk, persconferenties, standmateriaal, promotie via de websites,...).

1. *Studiedagen en activiteiten samen met andere partners georganiseerd*

- **Studiedag 16 maart “cliquer futé”:** een initiatief van de Franstalige Minister voor het basisonderwijs in het kader van een Europees project “Educ Janet”, om de jongeren weerbaar te maken voor de gevaren van het internet. Het Centrum werkt mee aan een werkgroep rond racisme en internet
- **Studiedag Allochtonen en media:** In navolging van de regionale ontmoetingsdagen, die het Forum voor Etnisch Culturele Minderheden in 2002 samen met het Centrum, het Vlaams Minderhedencentrum en de VRT over het thema allochtonen en media heeft georganiseerd, was er in mei 2003 een afsluitende ontmoetingsdag in Brussel. De conclusies van deze regionale dagen over beeldvorming van allochtonen in de media en over de vertegenwoordiging en participatie van allochtonen in de media kwamen uitgebreid aan bod. Ze vormden eveneens de basis van een intentieverklaring van gedelegeerd bestuurder Tony Mary van de VRT rond diversiteit. Ook de RTBF heeft contact opgenomen met het Centrum om rond dit thema samen te werken.

2. *Vorbereiding nieuw campagne- en publiciteits-materiaal Centrum*

In 2003 heeft de communicatiedienst een nieuwe publiciteitscampagne voorbereid. Gezien zijn nieuwe bevoegdheden kon het oude beeld dat het Centrum regelmatig gebruikte (nl. de foto van het blank en het zwart kindje) niet meer dienen. Bovendien moest ook het nieuwe adres ruim bekend gemaakt worden. Er werd geopteerd voor de nieuwe slogan 'Wees niet blind voor discriminatie' met een foto van een vrouw, respectievelijk een man met een blinddoek die zowel als slachtoffer als als dader kan aanzien worden. Deze slogan wordt gecombineerd met een hele reeks karakteristieken die 'te' kunnen zijn (te zwart, oud, vrouwelijk, dik, lelijk,...) om aan te tonen dat men snel in discriminerende termen denkt en dat eigenlijk iedereen wel iets 'te' is. Dit beeld zal ook gebruikt worden voor de nieuwe affiches, voorstellingsfolders van het Centrum, folders rond discriminatie en racisme, waarvan de inhoud voorbereid wordt.

3. *Informatiestanden van het Centrum*

- **Flikkendag op 30 september in Gent:** Elk jaar organiseert men in Gent een Flikkendag om, naar aanleiding van de gelijknamige serie op tv, een positief imago van de politie en andere hulpdiensten naar een breed publiek uit te dragen. Voor de eerste maal was het Centrum met een grote infostand aanwezig waarbij heel wat folders, affiches, brochures en campagnemateriaal werd uitgedeeld aan de 10.000 aanwezigen.

- **Festival van internationale film in Namen en Charleroi:** Zoals elk jaar was het Centrum een partner van een Franstalig internationaal filmfestival, met als nieuwigheid de decentralisatie in Charleroi. Vertrekkende van een film, rond een thema dat het Centrum aanbelangt, werden er verschillende activiteiten (debatten, werkgroepen,...) georganiseerd voor jongeren van 15 tot 18 jaar. In totaal werd met deze actie in de twee steden, een 600-tal jongeren bereikt.

4. **Nieuwe publicaties in 2003**

Het Centrum verspreidde vijf publicaties, waarvoor telkens ook een persconferentie werd georganiseerd:

- **Familierecht en personen met een vreemde nationaliteit in België** (4 juni 2003). In het boek komen de algemene regels in verband met huwelijk, echtscheiding, afstamming en adoptie aan bod.
- **Op stap naar diversiteit - jaarverslag 2002** (19 juni 2003) In dit jaarverslag werd ook uitgebreid ingegaan op de nieuwe bevoegdheden van het Centrum, nl. niet-rationale discriminatie en nieuwe migraties.
- **Verslag tien jaar Centrum voor gelijkheid - Van integratie naar diversiteit** (19 juni 2003) Dit rapport geeft een overzicht van 10 jaar werking van het Centrum als autonome overheidsinstelling.
- **Jaarrapport mensenhandel 2002** 'pleidooi voor een integrale benadering, analyse rechtspraak en wetgeving (9december 2003)
- **Tweejaarverslag armoede - In dialoog** (16 december 2003), van het steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

5. **Websites**

Hier vindt u een overzicht van de websites die het Centrum de laatste jaren heeft ontwikkeld:

- **diversiteit.be / diversite.be** (1996):-In 2003 werd beslist om de vorige naam, antiracisme.be, te vervangen om beter aan te sluiten bij de nieuwe bevoegdheden. Ze bespreekt nog altijd in verschillende talen het brede scala aan activiteiten van het Centrum en bevat daarnaast ook publicaties, statistische gegevens, wetgeving, rechtspraak, klachten / contactformulieren,... In 2004 zullen we de leesbaarheid ervan nog verbeteren om de gewijzigde activiteiten beter naar voor te brengen.
- **agenda-respect.be** (2002): Naar aanleiding van de gebeurtenissen rond 11 september 2001 vroeg de vorige minister van gelijke kansen aan het Centrum om een specifieke website in verband met wederzijds respect op te richten. Naast een uitgebreide en beredeneerde adressenlijst, vindt de surfer er een activiteitenagenda en educatieve/didactische hulpmiddelen.
- **victimes.be** (2003): Deze beperkt toegankelijke website is ontwikkeld voor de cel Mensenhandel en de gespecialiseerde onthaalcentra voor slachtoffers mensenhandel en bestaat uit een uitgebreid formulier, gekoppeld aan een databank, dat de centra invullen over de situatie en de ervaringen van de slachtoffers van mensenhandel die ze opvangen.
- **meldpunt-antwerpen.be** (2003): Dit virtueel meldpunt werd opgericht ter ondersteuning van en in samenwerking met de partners van het lokale meldpunt Antwerpen en bevat een voorstelling van de partners, een klachtenformulier en een privaat discussieforum rond klachtenbehandeling.
- **armoedebestrijding.be / luttepauvrete.be / armutbekämpfung.be:** Deze website bespreekt de activiteiten van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

De volgende drie websites komen in 2004 on-line:

- **sproetschaap.be** (2004): Door middel van didactische werkmiddelen (tekenatelier, informatief hoekje, puzzels,...) worden thema's zoals het omgaan met verscheidenheid en diversiteit aangebracht voor kinderen tussen 8 en 10 jaar. Er wordt ook aandacht besteed aan de persoonlijke inbreng van de jeugdige bezoekers.
- **newintown.be** (2004): Deze nieuwe website geeft in verschillende talen praktische informatie over verblijf / leven in België aan nieuwkomers. Het wil in eenvoudige woorden uitleg geven over het leven, wonen en werken in dit land (+ woordenlijst, adressen, voorbeelden,...).
- **intercultureledialoog.be** (2004) informeert het publiek over de werkzaamheden van de onafhankelijke commissie die gelast is met het onderzoek naar de sleutelprincipes van de Belgische democratie, en specifiek de gelijkheid en de non-discriminatie. Via de website kan iedereen zijn mening over en zijn ervaringen met dit onderwerp kwijt.

IX. INTERNATIONALE DIMENSIE

1. *Opvolging Durban: Nationaal Actieplan tegen Racisme*

De Eerste Minister heeft het Centrum v gelast met de voorbereiding van een “*Nationaal actieplan voor de bestrijding van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid*”. Het betreft het activeren van de aanbevelingen van de Wereldconferentie tegen racisme, zoals aangenomen in Durban in september 2001.

Voor de redactie van dit Actieplan heeft het Centrum gekozen voor een strikte thematische benadering die alle domeinen van het gemeenschapsleven omvatten, zoals voorzien in de Verklaring en het Actieprogramma van Durban. Het ontwerp dat het Centrum in september 2003 heeft overgemaakt aan de regering, bevat thematische fiches over een veelheid aan onderwerpen¹⁷.

Elke fiche bestaat uit verschillende delen en bespreekt de volgende onderwerpen: een samenvatting van de vaststellingen en aanbevelingen van de Durban-conferentie, het wettelijk en reglementair kader in België, een overzicht van de huidige situatie, aandachtspunten, concrete maatregelen en vooruitzichten.

Het Centrum stelt tenslotte aan de regering voor om zich aan te sluiten bij het schema van de Raad van Europa rond de voorbereiding en de formele aanvaarding van het Nationale Actieplan: een interministeriële werkgroep, een brede raadpleging van de samenleving, afronding en goedkeuring door de regeringen, aanneming door de parlementen, publicatie en ruime verspreiding, het aanduiden van een opvolgingscommissie en een jaarlijks verslag aan het parlement.

2. *ECRI (Raad van Europa)*

Het Centrum neemt deel aan de werkzaamheden van het ECRI (European Commission against Racism and Intolerance). Het ECRI werd in 1994 opgericht door de Raad van Europa.

Een van de belangrijkste activiteiten van het ECRI is het regelmatig opstellen van een rapport over elke lidstaat van de Raad van Europa (“staat-per-staat-benadering”). Dit rapport schetst de situatie op het vlak van racisme, antisemitisme en onverdraagzaamheid aan de hand van een aantal concrete situaties. Het bevat eveneens een lijst van aanbevelingen aan de overheid. Op 27 januari 2004 heeft het ECRI het derde rapport over België gepubliceerd (zie <http://www.coe.int/ecri>).

Het ECRI stelt eveneens algemene beleidsaanbevelingen op. In 2003 publiceerde het ECRI de “Algemene beleidsaanbeveling nr 7 in verband met nationale wetgeving om racisme en rassendiscriminatie te bestrijden”, met als centrale eis, de oprichting van een gespecialiseerd orgaan voor de bestrijding van racisme in elke lidstaat.

Twee andere beleidsaanbevelingen zijn in voorbereiding, de ene over de link tussen racismebestrijding en de bestrijding van terrorisme, de andere over de bestrijding van antisemitisme.

Het ECRI organiseert eveneens nationale overlegmomenten om in dialoog te treden met het middenveld; de laatste vond plaats in Ljubljana (Slovenië) op 14 oktober 2003.

¹⁷ Het nationaal actieplan zelf, arbeid en werkgelegenheid, onderwijs en vorming, socio-economische rechten, ontwikkeling en omgeving, politie- en ordediensten, justitie, vervolging van racistische inbreuken, pers en nieuwe media, rol van de politieke partijen en van het parlement, georganiseerd racisme, burgerschap en gelijke rechten, het middenveld, rol van religieuze en filosofische gemeenschappen, etnische en culturele minderheden, migratie en migranten, asiel, mensenhandel, woonwagengewoners, internationale overeenkomst uitbanning alle vormen rassendiscriminatie, gespecialiseerde nationale instellingen, studies, onderzoek en databanken, positieve actie.

Het ECRI werkt eveneens samen met Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Xenofobie.

3. *European Network on Racism and xenophobia (RAXEN)*

Net als de voorgaande jaren, leverde het Centrum bijdragen voor het informatienetwerk RAXEN van het Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Xenofobie (EUMC). De kerntaak van dit netwerk is om de Europese Unie en haar lidstaten te voorzien van betrouwbare en vergelijkbare informatie over racisme, xenofobie en antisemitisme die hen kan ondersteunen bij het ontwikkelen van diverse maatregelen en concrete acties. In 2003 werden er rapporten opgesteld over raciaal geweld, over ontwikkelingen in de betreffende wetgeving en over raciale discriminatie in de domeinen van onderwijs, werkgelegenheid en huisvesting. Daarnaast vond er een update plaats van de 'mapping exercise', d.i. een database van nationale organisaties of instanties, die zich bezig houden met de bestrijding van racisme, xenofobie en antisemitisme, en hun activiteiten, archieven en publicaties. In het kader van de "snelle rapporterings"-functie van Raxen, werd daarenboven ingegaan op twee informatieverzoeken van Europese Parlementsleden met betrekking tot fundamentele rechten in Europa en antisemitisme. De gepubliceerde Raxen-rapporten en de database zijn beschikbaar op de website van het EUMC (<http://www.eumc.at>).

4. *EUMC: observatorium racistische fenomenen te Wenen*

Het observatorium van Wenen, dat een Europees agentschap is, heeft een woelig werkjaar gekend. Er was de openstelling van het directeursambt, met de hernieuwing van het mandaat van Mevrouw Beate Winkler en het was het laatste jaar van het mandaat van de Raad van Bestuur die zijn opdrachten tot in maart verlengd zag.

In het kader van zijn hoofdopdracht als observatorium heeft het EUMC zijn contacten met de 'national focal points' en met het RAXEN-netwerk voortgezet. Voor België vervult het Centrum deze twee functies.

Het zijn functies die steeds een evenwichtsoefening vergen aangezien de vragen van de internationale instanties over racisme en discriminaties steeds ingegeven zijn door een concept dat de situaties in de verschillende landen met elkaar tracht te vergelijken. Hoe moet men echter in deze materies een vergelijk opstellen, tot evaluatie overgaan of zelfs een quotatie geven wanneer niet enkel de wetgevingen verschillen, maar vooral ook de registratiemethodes erg dispaaraat zijn? Wij hebben herhaaldelijk voorgesteld om meer te werken aan de interne evolutie die elk land meemaakt en na te gaan welke verbeteringen er worden geboekt.

Dergelijke analyse lijkt ons een reëler beeld van de situatie te bieden. Dit geldt des te meer voor België met zijn federale en gefedereerde organisatie die soms weinig erkenning krijgt voor zijn omzetting in zijn specifieke beleidsvormen. Wij menen bovendien dat dergelijke manier van 'vergelijken' nog adequater zal worden met de toetreding van de tien nieuwe Lidstaten.

De prijs Jean Kahn werd voor de eerste keer uitgereikt aan FARE, (Football against Racism in Europe).

Een ernstig en vooral sterk gemediatiseerd voorval was het 'niet vrijgeven' van een onderzoek over het antisemitisme in Europa dat door de EUMC werd gevraagd bij het Onderzoekscentrum Antisemitisme te Berlijn. De Raad was ontevreden over een gedeelte van het onderzoek en wenste dat er bijkomende onderzoeksverrichtingen zouden worden gedaan, doch dit leidde al snel tot een hele reeks interpretaties over de redenen van het uitstel van de publicatie van het onderzoek. Voor meer informatie hierover verwijzen we de lezer naar de website van het EUMC (www.eumc.eu.int).

Het EUMC zal in de toekomst zijn bevoegdheden uitgebreid zien tot het geheel van de mensenrechten.

5. *Specialised bodies*

Het Centrum is partner in het project “Towards the Uniform and Dynamic Implementation of EU Anti-discrimination Legislation: the Role of Specialised Bodies”. Dit project, dat geleid wordt door de Nederlandse Commissie Gelijke Behandeling wil een grotere samenwerking tussen de verschillende onafhankelijke instellingen die in verschillende landen belast zijn met gelijkaardige opdrachten als het Centrum, tot stand brengen.

De toepassing in de praktijk van de regels, vervat in de Europese antidiscriminatie richtlijnen, staat hierbij centraal.

De deelnemende organisaties zijn:

- Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, België
- Commission for Racial Equality, Verenigd Koninkrijk
- The Equality Authority, Ierland
- De Commissie gelijke behandeling, Nederland
- Equality Commission for Northern Ireland, Noord Ierland – Verenigd Koninkrijk
- Ombudsman tegen etnische discriminatie, Zweden
- De “Ombud for Equal Employment Opportunities, Oostenrijk

In 2003 hadden de volgende internationale seminars plaats waar experts van de verschillende deelnemende organisaties aan deelnamen:

- 14-15 januari te Brussel: Discriminatie bewijzen.
- 20-21 mei te Wenen: Verschillen tussen genderdiscriminatie en discriminatie op andere gronden
- 23-24 juni Utrecht: Werk: loon en arbeidsvoorwaarden
- 14-15 oktober Stockholm: Remedies and enforcement

In 2004 volgen nog seminars rond de onderwerpen “Goederen en diensten”, “Nieuwe concepten” en een afsluitend seminarie waarvan het onderwerp nog niet bepaald werd.

De partners van het project hebben reeds een aanvraag ingediend voor een verlenging van het project, waarbij aandacht wordt gegeven aan de uitbreiding van de samenwerking met nieuwe onafhankelijke instellingen die in andere lidstaten van de EU zullen ontstaan en naar meer structurele vormen van uitwisseling van informatie en kennis.

BESLUIT

Enkele zinnen nog om het 11ste jaarverslag van het Centrum te beëindigen.

Een verslag, we herhalen het, dat niet alles zegt over de dagelijkse activiteiten, de inzet van de medewerkers, de investering van de Raad van Bestuur, steeds wisselende aspecten van klachten, de middelen die sommigen uitvinden om toch maar een monoculturele samenleving te kunnen behouden, waar diversiteit, waar verschillen in maatschappelijke keuzes niet worden erkend.

Een samenleving waar homofobie blijft bestaan terwijl de eerste homohuwelijken worden gevierd !

Waar men nog vragen stelt over het nut van de aanpassing van een arbeidsplaats of de toegankelijkheid van de stedelijke omgeving, terwijl personen met een handicap sociale bannelingen zijn.

Een samenleving ook, waar er soms opzettelijk verwarring wordt gesticht tussen de verschillen in cultuur, levensbeschouwing en geloof, om nog maar te zwijgen van het extremisme vanuit verschillende hoeken.

Naar aanleiding van de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie is er veel inkt gevloeid over de noodzaak van een dergelijke wetgeving. Heeft een samenleving wel ethische instrumenten nodig om menselijke verhoudingen te regelen, om harmonieus samen te leven met verschillen, om een veelheid aan culturen als een rijkdom te ervaren?

Natuurlijk wel, ook al hebben we voortdurend onderlijnd dat het repressieve luik van dergelijke wetten slechts een allerlaatste houvast kan zijn, na preventie, na vorming en na alle vormen van bemiddeling.

Elk jaarverslag verschijnt pas een jaar later in een context van nieuwe gebeurtenissen, zoals:

Het stemrecht voor niet-Europese vreemdelingen, zonder het recht op verkiesbaarheid, is verworven.

Het Gentse Hof van Beroep veroordeelt in een opmerkelijk arrest drie vzw's die het Vlaams Blok ondersteunen, het resultaat van een zaak, ingeleid door het Centrum in 2000.

2003 betekende ook voor het Centrum allerlei veranderingen: aanduiding van vier coördinatoren door de regering, ontslag van de directeur, verhuis. Op het ogenblik dat deze zinnen op papier worden gezet, kijken we uit naar Jozef De Witte, die door de Ministerraad is benoemd tot nieuwe directeur. Het leven, zoals het is. Toekomen, vertrekken, afscheid...

Het heden en de toekomst nodigen ons uit om verbeterener dan ooit te strijden tegen opzettelijke en georganiseerde vormen van discriminatie, om de interculturele dialoog te ontwikkelen, om bij te dragen tot het debat over het samenleven en de uitingen van geloofsbeleving, ver van simplistische voorstellen om deze belangrijke vraag te herleiden tot een of ander verbod.

Om met migrantenvrouwen te praten over hun ervaringen. Om onvermoeibaar voorstellen te blijven formuleren rond de fundamentele rechten van vreemdelingen. Om alle vormen van burgerschap die leiden naar meer gelijkheid te versterken.

Om een samenleving te behouden die open staat voor het verschil, ver van elk onverschilligheid.

BIJLAGEN

Zoals elk jaar kent het jaarverslag van het Centrum een specifieke samenstelling, waarbij enkel het eerste deel, het activiteitenverslag, goedgekeurd wordt door de Raad van Bestuur.

In 2002 bijvoorbeeld, bracht het Centrum twee boekdelen uit, waarvan het eerste een overzicht van de activiteiten van het Centrum bood, terwijl in het tweede boek 10 jaar Centrum werd gepresenteerd.

Dit jaar bevat het jaarverslag, naast het activiteitenverslag, ook nog 4 artikels die hierna in bijlage gepubliceerd worden.

Deze artikels gaan over:

- A. De niet-gerechtelijke klachtbehandeling bij racisme
- B. Integratie: over wie en wat gaat het eigenlijk?
- C. Antidiscriminatiewet: ervaringen na één jaar toepassing
- D. De collectieve mobilisatie van afgewezen asielzoekers

Deze teksten willen een bijdrage leveren aan de maatschappelijk debatten die over deze vragen gevoerd worden. Zij zijn het resultaat van gezamenlijk werk maar vormen geen officieel “advies of aanbeveling” van het Centrum. Zij zijn de uiting van de voortdurende wil van het Centrum en zijn medewerkers om bij te dragen tot een minder discriminerende samenleving.

A. DE NIET-GERECHTELIJKE KLACHTBEHANDELING IN GEVALLEN VAN RACISME

1. Inleiding

Al te vaak wordt de dienst Racismebestrijding van het Centrum geïdentificeerd met slechts één van zijn taken, nl. het behandelen van dossiers die aanleiding geven tot het neerleggen van een klacht bij het parket of tot een burgerlijke partijstelling, kortom tot gerechtelijke vervolging van personen of organisaties wegens inbreuken op de wet van 30 juli 1981 of die van 23 maart 1995. Eigenlijk is dat een onvolledige voorstelling van de activiteiten van de dienst en van de mogelijkheden die de wet van 31 juli 1981 en meer in het bijzonder de antidiscriminatiewet van 25 februari 2003 bieden. Sinds de oprichting van het Centrum vormt de individuele begeleiding van slachtoffers van “raciale” discriminatie of racisme één van haar voornaamste taken. De wettelijke basis hiervoor was tot voor kort terug te vinden in de artikels 2 en 3 van de oprichtingswet van het Centrum¹⁸ waar, zij het impliciet, kon afgeleid worden dat het Centrum ondermeer aan individuele dossierbehandeling deed. Inderdaad, krachtens artikel 3, punten 4° en 5° werd het Centrum gemachtigd om enerzijds binnen de perken van zijn opdracht hulp te verlenen aan eenieder die om raad vraagt in verband met de omvang van zijn rechten en verplichtingen en anderzijds om in rechte op te treden in alle rechtsgeschillen waartoe de toepassing van ondermeer de antiracismewet aanleiding kan geven.

Deze impliciete taakomschrijving werd door de Wet van 20 januari 2003 tot versterking van de wetgeving tegen het racisme expliciet bekrachtigd door toevoeging van een artikel 4 bis aan de oprichtingswet waardoor uitdrukkelijk gesteld wordt dat het Centrum bevoegd is om *“klachten te ontvangen, te behandelen en elke bemiddelingsopdracht uit te voeren die het nuttig acht, onverminderd de bevoegdheden van de federale ombudsmannen”*.

Uit de parlementaire voorbereidende stukken blijkt dat deze invoeging van artikel 4 bis in de oprichtingswet een voorstel van de regering uitmaakte waarmee men ondermeer beoogde een jarenlange bestaande praktijk van het Centrum expliciet wettelijk te verankeren¹⁹.

We willen nogmaals benadrukken dat een strafwet niet als enig doel de bestraffing heeft; in wezen kan ze zowel een vorm van afschrikking als van preventie zijn. Ze kan bovendien een basis vormen om een minnelijke schikking tot stand te brengen, hetzij via een bemiddelingsprocedure volgens alle vormeisen, of gewoon door een dialoog met de tegenpartij op gang te brengen. Deze methode zou men de benaming “zoeken naar een onderhandelde oplossing” kunnen geven. De oplossing zou dan alle partijen moeten voldoen, het Centrum inbegrepen..

De aandachtige lezer zal opgemerkt hebben dat de oprichtingswet in feite verwijst naar drie manieren waarop het Centrum gevolg kan geven aan een individuele klacht van discriminatie of racisme: advisering van het slachtoffer (artikel 3, 4°), optreden in rechte (artikel 3, 5°) en “bemiddeling” (het nieuw toegevoegde punt 4bis in artikel 3). Wat onmiddellijk opvalt is dat de wetgever slechts in 2003 uitdrukkelijk gewag heeft gemaakt van de bemiddeling als mogelijke methodiek om klachten te behandelen, daar waar het adviseren en het optreden in rechte reeds bij aanvang als mogelijkheid werd erkend. Wellicht moet men hierin een erkenning lezen door de wetgever van deze vorm van niet-gerechtelijke klachtbehandeling als zijnde op zijn minst evenwaardig met het optreden in rechte of het advies. In deze bijdrage wensen wij nader ingaan op deze niet-gerechtelijke methode van klachtbehandeling of de weg van het non-contentieux.

¹⁸ Zie Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (voor een geconsolideerde versie, zie onze website)

¹⁹ Zie Verslag, nr. 50-1407/5 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

2. Context

Laat er geen twijfel over bestaan: wij zullen quasi zonder uitzondering kiezen voor een bestraffing wanneer wij te maken hebben met organisaties die inbreuk plegen op de antiracismewet of wanneer wij in het geval van discriminerende praktijken stuiten op evidente onwil, niet zozeer de onwil om zijn ongelijk te bekennen als wel de onwil om toe te geven dat er een toestand wordt aangeklaagd waaraan iets moet worden gedaan. In het grootste deel van de andere gevallen kunnen we echter vaak tot een vergelijk komen via een onderhandelde oplossing, en dat geldt zowel bij discriminatie als bij relaties tussen individuen, tussen burens bijvoorbeeld.

Het spreekt natuurlijk voor zich dat het Centrum autonoom beslist welk gevolg aan een gerapporteerd geval van discriminatie of racisme verleend wordt. Krachtens artikel 3 van de oprichtingswet is het Centrum immers volkomen onafhankelijk in de uitoefening van zijn opdracht. Indien de wetgever uitdrukkelijk de mogelijkheid tot bemiddeling heeft voorzien, dan gaat daar geenszins een verplichting van uit om deze manier van klachtbehandeling als prioritair te beschouwen. Het is echter een feit dat slechts een minderheid van de klachten die het Centrum bereiken, aanleiding geeft tot een gerechtelijke afhandeling ervan. In het merendeel van de gevallen wordt aan klachten een gevolg gegeven via het non-contentieux. Dit betekent niet dat het geval niet vanuit een juridisch ooghoek geanalyseerd wordt, maar dat de uitkomst eerder via niet-gerechtelijke weg bekomen wordt. De uitkomst kan bestaan in het verschaffen van informatie of het verlenen van advies aan het (vermeend) slachtoffer van discriminatie. Het kan ook gaan om een tussenkomst van het Centrum die uiteindelijk uitmondt in een buiten-gerechtelijke oplossing die het resultaat is van een interactie tussen het Centrum en de aangeklaagde persoon of instantie.

In deze bijdrage willen we stilstaan bij deze laatste vorm van klachtbehandeling, waarbij op basis van een dialoog of interactie tussen het Centrum en de aangeklaagde instantie een oplossing bekomen wordt zonder tussenkomst van gerechtelijke instanties. Aan de hand van voorbeelden zullen we duidelijk maken dat in vele gevallen het Centrum met deze methode beter aan de noden van de klager beantwoordt. Bovendien krijgen we hiermee een correcter beeld van het dagelijkse werk van het Centrum wat de behandeling van gevallen van discriminatie betreft, dan wanneer louter naar de rechtspraak wordt gekeken waartoe de bestaande wettelijke instrumenten tegen “raciale” discriminatie en racisme totnogtoe aanleiding hebben gegeven.

3. Draagwijdte van de methode van de niet-gerechtelijke afhandeling

De methode van het non-contentieux (of de niet-gerechtelijke afhandeling of de “onderhandelde oplossing”) veronderstelt op zijn minst een interactie tussen het Centrum en de persoon met wie de klager een conflict heeft of gehad heeft. Deze onderhandelde oplossing sluit dus de situatie uit waarbij de medewerker van het Centrum een bepaald advies of inlichting gaf aan de klager. Nochtans is het geven van advies (over bijvoorbeeld de inhoud en draagwijdte van de antiracismewet of de antidiscriminatiewet, of over de best mogelijke stap die dient gezet te worden in een discriminerende situatie) ook een vaak voorkomende manier om een klager rechtsbijstand te verlenen. Zo geven medewerkers van het Centrum ingeval van pesterijen op de werkvloer vaak het advies de vertrouwenspersoon of de preventieadviseur van de onderneming aan te spreken (krachtens de “Pestwet” van 11 juni 2002).

In een geval van weigering van toegang tot een discotheek waarbij vermoedens voorhanden zijn dat de weigering op niet-objectieve overwegingen gestoeld is, zal het Centrum de klager adviseren een klacht bij de politie neer te leggen (met suggestie om in het vervolg onmiddellijk de politie erbij te roepen opdat zij ter plaatse een mogelijke inbreuk op de antiracismewet zou komen vaststellen). In het geval van verdachte weigeringen om iemand aan te werven of in het geval van onregelmatigheden in de selectieprocedure, zal het Centrum in

sommige gevallen de klager suggereren om schriftelijk naar de motieven en beweegredenen van de werkgever te polsen en hem in het opstellen van deze brief bijstaan.

In tegenstelling tot bovenstaande gevallen waarbij de tussenkomst van het Centrum (in eerste instantie) zich beperkt tot het verlenen van een advies of inlichting, veronderstelt de “onderhandelde oplossing” een ruimere interactie tussen het Centrum en de aangeklaagde persoon. Deze kan verschillende vormen aannemen: een interactie via telefoon, via briefwisseling (inclusief e-mail), via een persoonlijke ontmoeting, via een formele bemiddeling. In vorige jaarrapporten werd naar deze situaties vaak verwezen met de term “bemiddeling”. Deze term dekte dan verscheidene lagen en werd nooit in precieze termen gedefinieerd.

Er is echter een tendens om de term “bemiddeling” eerder voor te behouden voor een bepaalde vorm van onderhandelde beslissing waarbij de rol van het Centrum effectief beperkt blijft tot het modereren bij een poging tot verzoening tussen beide partijen.

Deze vorm van onderhandelde beslissing is er één die onderworpen is aan formele regels die op voorhand aan beide partijen duidelijk kenbaar worden gemaakt. Zo is er bijvoorbeeld de regel dat beide partijen moeten toestemmen met het voorstel om elkaar te ontmoeten onder begeleiding van het Centrum teneinde tot een regeling in der minne te komen. Een andere regel is dat het Centrum er zich toe verbindt om met betrekking tot de precieze feiten die aanleiding hebben gegeven tot de bemiddeling, geen gerechtelijke procedure te starten, ongeacht het resultaat van de bemiddeling (dus zelfs indien de bemiddeling niet tot een verzoening of een compromis geleid heeft). Het Centrum is reeds in een aantal gevallen overgegaan tot een dergelijke formele bemiddeling of bemiddeling *sensu stricto* en het is niet uit te sluiten dat het Centrum in de toekomst hieraan meer aandacht zal besteden.

Deze formele bemiddeling, en alle andere vormen van “onderhandelde” oplossingen die hier aan bod komen, moeten natuurlijk onderscheiden worden van alle transacties waartoe het parket kan overgaan in het kader van een opsporingsonderzoek, zoals de **bemiddeling in strafzaken**²⁰, de **praetoriaanse probatie**²¹ of het **opleggen van een geldsom**²².

In deze gevallen is er geen sprake meer van een niet-gerechtelijke afhandeling van de klacht vermits het openbaar ministerie hiertoe het initiatief neemt. Op deze vormen van gerechtelijke afhandeling van klachten zal niet worden ingegaan.

²⁰ De bemiddeling in strafzaken is de procedure voorzien door artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering en die de procureur des Konings de mogelijkheid biedt om voor een groot aantal misdrijven de dader van het misdrijf op te roepen en met hem bepaalde voorwaarden af te spreken. De vervulling van deze voorwaarden zal het verval van de strafvordering tot gevolg hebben. Deze voorwaarden kunnen in de vergoeding of het herstel van de door het slachtoffer geleden schade bestaan, of in het volgen van een geneeskundige behandeling of een therapie als een ziekteverschijnsel of een verslaving aan de oorsprong is van het misdrijf, of de uitvoering van een vorm van maatschappelijke dienstverlening of het volgen van een vorming. Een combinatie van deze maatregelen behoort ook tot de mogelijkheden. Voor meer info, zie R. VERSTRAETEN, *Handboek strafvordering*, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2001, p. 96-98.

²¹ De praetoriaanse probatie heeft in tegenstelling tot de bemiddeling in strafzaken en de minnelijke schikking niet het voorwerp uitgemaakt van een wettelijke omkadering. Het betreft een praktijk van parketmagistraten waarbij de seponeringsbeslissing op officieuze wijze wordt verbonden aan de naleving door de dader van bepaalde voorwaarden die met het parket werden afgesproken

²² De VSBG (verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom) of de « minnelijke schikking » is de procedure waarbij de procureur des Konings aan de dader van een misdrijf voorstelt om een bepaalde geldsom te betalen en waarbij de strafvordering vervalt als de betrokkene hierop ingaat. Deze procedure wordt geregeld door artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering. Voor meer info, zie R. VERSTRAETEN, *Handboek strafvordering*, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2001, p. 92-96.

4. **Situaties waarbij de niet-gerechtelijke afhandeling van klachten aangewezen kan zijn**

Op basis van bestaande voorbeelden van “onderhandelde” oplossingen zullen we pogen een inventarisatie op te maken van situaties waarbij de toepassing van deze methode wellicht een meerwaarde biedt.

4.1 **Eerste categorie**

De **eerste categorie** betreft situaties waarbij sprake kan zijn van discriminatie of racisme, maar waarbij de toepassing van het wettelijk instrumentarium verhinderd wordt door een **gebrek aan (voldoende) bewijselementen**.

Nochtans kan het gebeuren dat het Centrum niettegenstaande het niet-voorhanden zijn van voldoende overeenstemmende bewijselementen toch een klacht overmaakt aan de gerechtelijke instanties, indien vermoedens van discriminatie aanwezig zijn. Een voorbeeld kan dit verduidelijken.

Voorbeeld 1: Een Franse studente huurt een kamer in Brussel maar dient door omstandigheden twee maand voor het einde van de huurtermijn terug huiswaarts te keren. Telefonisch gaat de huisbaas akkoord met de vroegtijdige opzegging van het huurcontract op voorwaarde dat een overnemer wordt gevonden. Hierbij preciseert de huisbaas dat hij geen zwart-Afrikaanse noch Noord-Afrikaanse huurders wenst. De studente neemt contact op met het Centrum die haar de nodige inlichtingen inzake het wettelijk kader verschaft. De eerste bekommernis van de studente is zo snel mogelijk een overnemer te vinden om haar huurwaarborg te recupereren. Vermits ze daarna terug naar Frankrijk vertrekt, vraagt ze aan het Centrum de eigenaar te vervolgen voor het geven van de opdracht tot het plegen van een “raciale” discriminatie bij het leveren van het genot van een goed. Aangezien de discriminerende instructie enkel via telefoon geuit werd, zijn er geen echte bewijselementen voorhanden; een andere persoon die zou kunnen getuigen over de discriminatoire praktijken van de huisbaas kan immers niet worden teruggevonden (Canadese studente die soortgelijke situatie had meegemaakt is ondertussen definitief naar Canada teruggekeerd). Op advies van het Centrum neemt de Franse studente een telefoongesprek met haar huisbaas op waar zij hem inlicht over het feit dat verscheidene kandidaat-huurders van Afrikaanse afkomst zich hebben aangediend en waarop de eigenaar zijn wil bevestigt om geen huurcontract te sluiten met deze mensen. Uiteindelijk vindt de studente een kandidaat overnemer die beantwoordt aan de eisen van de huisbaas en krijgt haar huurwaarborg terug. Een schrijven van het Centrum naar de huisbaas met meer info over de wettelijke bepalingen inzake non-discriminatie en met een vraag tot meer uitleg blijft onbeantwoord, waarop het Centrum besluit om, met de uitdrukkelijke toestemming van de studente²³, een eenvoudige klacht neer te leggen bij het parket. Het opsporingsonderzoek is momenteel nog steeds gaande. Het uitblijven van enige reactie van de huisbaas enerzijds en de flagrante discriminatie die aan de studente werd opgedrongen anderzijds hebben het Centrum genoopt om gerechtelijke stappen te ondernemen, niettegenstaande het niet-voorhanden zijn van andere overeenkomstige bewijselementen buiten het opgenomen telefoongesprek.

In het merendeel van de gevallen echter zijn de vermoedens niet sterk genoeg of zelfs bijna onbestaande waardoor de voorkeur wordt gegeven aan een “onderhandelde” oplossing. Laten we dit verduidelijken aan de hand van een voorbeeld.

²³ De toestemming van het slachtoffer was juridisch-technisch krachtens de antiracismewet zelfs niet vereist vermits het hier ging om een schending van artikel 2 *bis* tweede lid van deze wet, zijnde een groepsdiscriminatie waarvoor geen toestemming van alle leden van de groep vereist is. Het Centrum heeft natuurlijk wel rekening gehouden met de wensen van de Franse studente die eveneens de gerechtelijke piste verkoos.

Voorbeeld 2: In de loop van de maand oktober 2003 kreeg het Centrum een drietal klachten met betrekking tot een vereniging die gebruikte kleding inzamelt. Op hun strooifolder vermelden zij dat de kleding ingezameld wordt “ten voordele van Vlaamse kinderen”. Voor de contactnemers is het evident dat de vereniging doelbewust het woord ‘Vlaams’ toevoegde om kinderen van allochtone origine uit te sluiten. Op de website en in de brochures van de VZW staan echter een aantal vermeldingen die doen vermoeden dat de kinderen niet gediscrimineerd worden op grond van hun allochtone afkomst (bezoek aan een vluchthuis, enkele foto’s doen vermoeden dat ook allochtone kinderen sommige activiteiten bijwonen).

Omdat er enerzijds geen racisme in het spel leek te zijn, maar er anderzijds voor de buitenwereld nog steeds een dergelijke perceptie bleef bestaan, werd besloten om via onderhandelingen een voor alle partijen duidelijkere situatie tot stand te brengen. Via briefwisseling en telefoongesprekken werd de betrokken organisatie overgehaald om de bestaande schijn of indruk van discriminatie uit de wereld te helpen door de tekst van de folders aan te passen. De vereniging stemde hiermee in en uiteindelijk werd deze “minnelijke schikking” ook schriftelijk bevestigd. Omdat de vereniging erop stond haar huidige voorraden aan folders te kunnen uitputten, werd de verplichting om de tekst van de folders aan te passen opgeschort tot januari 2005. In ruil beloofde het Centrum tot die datum geen verdere actie op grond van gelijkaardige klachten te ondernemen. Het ligt voor de hand dat uit de tekst van de folder alleen niet genoegzaam het discriminatoir karakter van de dienstverrichting bleek. Het starten van een gerechtelijke procedure zou aldus zeer waarschijnlijk op een gebrek aan bewijs gestuit zijn²⁴.

Ook al bleef bij een aantal klagers nog steeds een vermoeden van discriminatie bestaan, toch onthaalden ze het via onderhandeling bekomen minnelijk akkoord overwegend positief: de betrokken organisatie werd alvast verplicht de ogenschijnlijke discriminerende boodschap aan te passen.

4.2 Tweede categorie

De **tweede categorie** van situaties betreft gevallen waarbij er **ogenschijnlijk geen sprake kan zijn van inbreuken op de antiracismewet of de antidiscriminatiewet**, maar waarbij het Centrum het evenwel toch nodig acht om een oplossing te zoeken voor het probleem.

Uiteenlopende redenen kunnen een interventie van het Centrum vereisen. Een van die redenen kan zijn dat de situatie zijdelings of indirect verband houdt met bepalingen uit het wettelijk instrumentarium tegen “raciale” discriminaties. Een voorbeeld kan dit illustreren.

Voorbeeld 1: Een multinational legt een rekruteringsreserve aan door aan kandidaat-werknemers de mogelijkheid te bieden spontaan via de website te solliciteren. Een veld dat de sollicitant moet invullen, betreft de “oorspronkelijke nationaliteit” van de betrokkene, naast ondermeer zijn “huidige” nationaliteit. Een verontruste “nieuwe Belg” neemt contact op met het Centrum en klaagt de irrelevantie van dit gegeven in het kader van een selectieprocedure aan, alsook de mogelijke inbreuk op zijn privé-leven. Het Centrum richt een eerder informatieve brief naar de multinational met daarin een beschrijving van de huidige wetgeving inzake discriminatie en van de kernpunten van de privacywetgeving inzake de verwerking van persoonlijke gegevens. Op basis van de laatstgenoemde wetgeving kan inderdaad gesteld worden dat het

²⁴ Zeker en vast ingeval van een strafrechtelijke procedure, en wellicht ook ingeval van een vordering tot staken op grond van de antidiscriminatiewet. Inderdaad, in het laatste geval zou de ogenschijnlijke discriminatoire boodschap wellicht niet hebben volstaan om in hoofde van de rechter een vermoeden te doen ontstaan van “raciale” discriminatie bij de dienstverlening, waardoor het mechanisme van de verschuiving van de bewijslast zich zou hebben voltrokken (waardoor dan, in voorkomende geval, krachtens artikel 17 van de antidiscriminatiewet het aan de VZW zou zijn geweest om te bewijzen dat ze geen discriminatie pleegde).

opvragen van de oorspronkelijke nationaliteit van een persoon in combinatie met diens huidige nationaliteit kan overeenkomen met het verwerken van gegevens waaruit de nationale afkomst van iemand blijkt.

Behoudens welomlijnde uitzonderlijke situaties (in casu niet voorhanden) verbiedt de wetgeving de verwerking van dergelijke gegevens²⁵.

In eerste instantie antwoordt de multinational met een omstandige juridische argumentatie die tot doel heeft de rechtsgeldigheid van haar praktijk aan te tonen. In tweede instantie echter stelt de multinational zelf spontaan voor om het veld “oorspronkelijke nationaliteit” weg te laten en het veld “huidige” nationaliteit niet-verplicht invulbaar te stellen waardoor ze tegemoet komt aan de bekommernissen van zowel de individuele klager als het Centrum. Het bedrijf wou hiermee haar niet-discriminatoir en diversiteitsbeleid (dat op papier bestond en waarvan het Centrum een exemplaar verkreeg) duidelijk aan iedereen kenbaar maken en tegelijkertijd beantwoordde zij hiermee een legitieme bekommernis van sollicitanten om eerbied te vragen voor bepaalde gegevens die tot de privé-sfeer behoren of betrekking hebben op hun identiteit.

Zowel de klager als het Centrum waren bijzonder opgetogen dat het niet enkel bij woorden bleef maar dat het bedrijf ook daadwerkelijk haar website in die zin aanpaste. Het is evident dat de toepassing van de antiracismewet of de antidiscriminatiewet hier allerm minst aangewezen was, vermits niets erop wees dat men in het kader van de selectieprocedure rekening hield met de nationaliteit of afkomst van de kandidaten in de plaats van met hun intrinsieke vaardigheden en kwalificaties.

Een andere reden om te kiezen voor een onderhandelde oplossing wanneer de voornoemde wetten niet van toepassing zijn, is wanneer het Centrum als bemiddelaar kan optreden.

Tijdens de bemiddeling wordt soms duidelijk dat de onenigheid of het gevoel van afwijzing of de discriminatie het gevolg is van een gebrek aan communicatie tussen beide partijen, en dat de samenkomst op het Centrum de eerste gelegenheid is voor een gedachtewisseling. Zo een samenkomst kan bijvoorbeeld een groot misverstand aan het licht brengen, dat aan de basis lag van de vijandige en conflictgeladen houding. Dit kan al genoeg zijn opdat de personen die er aanvankelijk tegenop zagen elkaar te ontmoeten - maar toch een georganiseerd overleg aanvaardden - uiteindelijk met elkaar spreken en daarna in wederzijds respect uiteen gaan met een behoorlijk opgesteld en door beiden ondertekend akkoord op zak.

Voorbeeld 2: De volgende situatie werd aangebracht door iemand die in de catering van een ziekenhuis werkte. Ze beweerde dat haar diensthoofd haar onderwaardeerde omdat ze besloten had de islamitische hoofddoek te dragen. Het was moeilijk hierin een inbreuk op de antiracismewet te vinden (bovendien dateerden de feiten van voor dat de antidiscriminatiewet in voege trad). Het Centrum organiseerde een formele bemiddeling waarop de klager, het betrokken diensthoofd en de ombudsdienst van het ziekenhuis aanwezig waren. Uit de discussie bleek al snel dat het gevoel van uitsluiting niet lag aan het dragen van de hoofddoek maar aan een reorganisatie van de dienst door het uitbesteden van de catering in onderaanneming, en aan een bedrijfscultuur waarin geen plaats was voor de enkele personeelsleden die overschoten van de oude ploeg. Er werd overeengekomen om enerzijds de bedrijfscultuur en de interne communicatie te herzien en om anderzijds meer vertrouwen te hebben in het diensthoofd en in de ombudsdienst, die bevestigd werd in zijn rol van aanspreekpartner.

²⁵ In verband hiermee wenst het Centrum te benadrukken dat de uiteindelijke oplossing in deze zaak geen afbreuk doet aan mogelijke toekomstige ontwikkelingen waarbij bedrijven met het oog op de implementatie van diversiteitsplannen of door de overheid opgelegde diversiteitsverplichtingen, aan « ethnic monitoring » zouden gaan doen en in dit kader gegevens met betrekking tot de nationaliteit en de nationale afkomst van hun personeelsleden zouden verzamelen. Desgevallend zal het Centrum er nauw op toezien dat dergelijke instrumenten niet in strijd zijn met het recht op privacy en het gelijkheids- of non-discriminatiebeginsel (en meer bepaald met het volledige concrete wetgevingsarsenaal betreffende deze twee fundamentele rechten).

4.3. Derde categorie

Een **derde categorie** van gevallen betreft situaties waar een inbreuk op de wettelijke bepalingen inzake discriminatie of racisme wellicht kan worden vastgesteld, maar waarbij **wegens opportuniteitsoverwegingen het inschakelen van het gerecht niet aangewezen lijkt**.

Zo kan het zoeken naar een onderhandelde oplossing meteen aansturen op het aanbieden van excuses en afzien van klachten die toch tot een sepot zouden leiden vanuit de overweging dat de aangevoerde feiten occasioneel waren en terug te voeren tot specifieke omstandigheden, zoals in het geval van een leerling van een middelbare school die een leraar had uitgescholden voor “sale métèque”. Niettemin betreuren wij dat de parketten niet vaker zelf een gerechtelijke bemiddeling opstarten.

Hieronder beschrijven we twee situaties waarin het Centrum van bij het begin al opteerde voor een niet-gerechtigde oplossing.

Voorbeeld 1: Een uitzendkantor plaatst een advertentie op haar website voor een openstaande betrekking van een medewerker voor de klantendienst. Een van de vereisten luidt: “Spaans is moedertaal – van Spaanse origine zijn (niet Zuid-Amerikaans) – talenkennis: Nederlands (zeer goed) en Spaans (zeer goed)”. Een verontruste persoon stuurt een verontwaardigde e-mail naar het uitzendkantor, met een kopie naar het Centrum, waarbij hij stelt dat hier de facto een onderscheid wordt gemaakt naar herkomst, door iedere persoon van Zuid-Amerikaanse origine of nationaliteit uit te sluiten, daar waar in feite deze groep mensen dezelfde taal spreken als Spanjaarden, zoals Vlamingen en Nederlanders.

Het Centrum neemt telefonisch contact op met het uitzendkantor om haar het wettelijk kader te verduidelijken en het te wijzen op zijn verplichtingen. Uit het gesprek blijkt dat het uitzendkantor wel degelijk de wetgeving kent. Ze verwijst echter naar de eis van de onderneming om, op basis van de specificiteit van de functie (de betrekking betreft een consumentenservice waar enkel Spaanse consumenten beroep op doen), een Spaanstalige met een Castiliaans accent aan te nemen. Het Centrum wijst erop dat krachtens de antiracismewet elk onderscheid op grond van herkomst principieel strafbaar wordt gesteld en dat zelfs de vereiste van het Spaans als moedertaal een indirecte discriminatie kan uitmaken in de zin van de Antidiscriminatiewet (namelijk uitsluiting van éénieder die een zeer goede kennis van de Spaanse taal heeft maar wiens moedertaal een andere taal is). Het uitzendkantor weigert de identiteit op te geven van de rekruterende onderneming, maar verbindt zich ertoe om enerzijds de discriminerende advertentie onmiddellijk aan te passen (weglaten van elke verwijzing naar nationale afkomst en vervanging van “Spaans als moedertaal” door “zeer goede kennis van het Spaans”) en anderzijds haar klant aan te schrijven om hem te wijzen op de wettelijke verplichtingen terzake. Het kantoor kwam zonder verwijl haar beide engagementen na en leverde het Centrum hiervan het bewijs.

Gelet op de goede wil en de aangegane engagementen van het uitzendkantor enerzijds, en op het feit dat na de aanpassing van de advertentie de termijn voor kandidaatstelling nog voldoende lang was anderzijds, besloot het Centrum alvast onder voorbehoud van toekomstige ontwikkelingen, geen verdere stappen te ondernemen ten opzichte van het uitzendkantor. In elk geval is de persoon die verontwaardigd tegen de discriminerende advertentie opkwam, alvast tevreden met het verdwijnen van de uiterlijke tekenen van de discriminatie (formele discriminatie). Door het opnemen van contact met de onderneming kan een mogelijks discriminatoire praktijk (materiële discriminatie) aangepakt of alvast in de toekomst vermeden worden.

Voorbeeld 2: Het tweede voorbeeld gaat over een leraar informatica die tijdens een avondcursus de werking van de prullenbak van een computer probeerde uit te leggen, door die te vergelijken met de uitroeiingskampen van de nazi's ("het opruimen van informatiebestanden is zoiets als de vernietiging van de joden in de tweede wereldoorlog, want daarna blijft er niets meer van over"). Een studente van joodse afkomst was geschokt door die uitlatingen en na afloop van de les, toen de andere studenten vertrokken waren, liet ze dat de leraar weten. Vanaf dat moment werd de relatie tussen de leraar en de studente alsmaar slechter, zo erg zelfs dat de studente begon te vrezen uitgesloten te worden uit de cursus. Ze bracht het Centrum op de hoogte, vier maanden na de vernoemde uitlating. Enkel op die uitlating (de bedenkelijke vergelijking van de prullenbak van de pc met een uitroeiingskamp) zou de antiracismewet of de negationismewet van toepassing kunnen zijn. Afgezien van het feit dat de vergelijking zeer ongelukkig gekozen was en beslist kwetsend is voor iedereen van joodse afkomst, zou men kunnen aanvoeren dat deze vergelijking de uitroeiing door de nazi's schromelijk minimaliseert, in de zin van de wet van 25 maart 1995. Maar het conflict dat later tussen leraar en studente ontstond, had geen duidelijk racistisch of antisemitisch karakter. En het tijdsverloop sedert de gewraakte feiten (vier maanden) zou het verzamelen van getuigenissen, het enig mogelijke bewijs, allerminst vergemakkelijkt hebben.

Daarbij kwam dat de studente in de eerste plaats geïnteresseerd was in de garantie dat ze haar studie kon afmaken, veeleer dan in een mogelijke veroordeling van de leraar. Ze stelde zich tevreden met een verontschuldiging in het openbaar en wilde de verzekering krijgen dat ze de lessen verder kon volgen. Er werd een bemiddelingsvergadering belegd in de school in aanwezigheid van de directie en alle betrokken partijen. De leraar erkende de feiten en bood zijn schriftelijke excuses aan tijdens de vergadering, en later nog eens voor de klas, waarbij hij zijn spijt uitdrukte een ontoelaatbare vergelijking te hebben gemaakt. De studente heeft haar studie kunnen vervolgen en was uiterst tevreden met het resultaat van de bemiddeling. Overigens was daarbij al aan het licht gekomen dat die bedreiging met wegsturen niet ernstig genomen kon worden.

Er moet wellicht niet lang gearzeld worden om dit geval als een schoolvoorbeeld te beschouwen van een klacht waar de niet-gerechtelijke afhandeling (in casu een formele bemiddeling) verkozen moet worden boven een gerechtelijke. Naast de hierboven reeds beschreven nadelen of hindernissen die gelinkt zijn met het instellen van een strafvordering²⁶, moet daaraan de lange termijn toegevoegd worden alvorens een eventuele veroordeling zou bekomen zijn, laat staan de impact van een strafrechtelijke veroordeling voor de professor.

5. Methodologie

Het slachtoffer van een inbreuk op de wet blijft meester van zijn dossier. Na behoorlijk ingelicht te zijn over de wettelijke mogelijkheden kiest die persoon zelf de meest geschikte manier om herstel te bekomen voor het opgelopen nadeel. Ondertussen probeert de dienst contact te krijgen met de tegenpartij, teneinde haar versie van de feiten te horen en desgevallend na te gaan of ze al dan niet bereid is tot openheid.

Belangrijk is dat het Centrum zich hierbij absoluut objectief opstelt. Die objectiviteit dient gedurende de hele procedure gehandhaafd te blijven. Het Centrum moet er rekening mee houden dat de uitleg van de tegenpartij een heel ander licht op de zaak kan werpen, zonder dat daarom de goede trouw van het slachtoffer in twijfel wordt getrokken.

²⁶ Bedoeld wordt: de noodzaak van een minimale voorafgaandelijke getuigenverzameling om risico op seponering door het parket te vermijden; bovendien is het doel van de studente eerder het kunnen blijven volgen van de cursus

Aan de hand van de verzamelde informatie gaan we na of de wet van 30 juli 1981 of de antidiscriminatiewet van 25 februari 2003 van toepassing is op de aangebrachte situatie. Vervolgens stellen we de beste strategie voor, nl. degene die het meeste kans op slagen biedt en die zowel het belang van het slachtoffer als het belang van het Centrum dient. We houden rekening met de wensen van het slachtoffer, zelfs als die na verloop van tijd nog veranderen.

Zoals we reeds opmerkten, kiezen we in de grote meerderheid van de gevallen voor een onderhandelde oplossing. Hieronder volgt een overzicht van de verschillende methodes.

➤ **Tussenkost per brief of via telefoon**

Het Centrum kan vooreerst een brief verzenden waarin gewezen wordt op een rechtsregel, een reglement, de algemene principes van non-discriminatie of de elementaire principes van het recht op verdediging. Soms is dat voldoende om een wijziging van attitude tot stand te brengen of om een beslissing te laten herroepen.

Voorbeeld 1: Een klager en twee van zijn collega's volgen een opleiding voor verpleger. De opleiding is vrijblijvend en brengt geen verhoogde promotiekansen mee voor wie slaagt. De twee collega's haken af in de loop van de opleiding, terwijl de klager niet slaagt wegens gezondheidsproblemen. De klager is de enige die een verantwoording van zijn mislukking moet geven aan de werkgever en wordt vervolgens ontslagen. Het is ook de enige met een zwarte huidskleur.

In een brief wijst het Centrum op de rechtsregel met betrekking tot discriminatie en arbeidsrecht. Dat is genoeg om de klager terug aan te nemen en hem de opleiding te laten hervatten. De werkgever antwoordde pas op de brief nadat de klager terug was aangenomen.

Voorbeeld 2: Een studente aan een hogeschool meldt ons het volgende incident: hoewel ze ingeschreven was in de instelling sinds september 2002 laat de directeur haar bij de aanvang van het schooljaar 2003-2004 mondeling weten dat ze niet meer toegelaten wordt tot de lessen, omwille van haar gebrekkige taalkennis. Na onderzoek van het studiereglement komt het Centrum tot de bevinding dat die beslissing geen enkele reglementaire grond heeft. Na een langdurige onderhandeling wordt een akkoord bereikt dat inhoudt dat de studente terug wordt opgenomen op voorwaarde dat ze het ondertussen aangespannen geding staakt.

➤ **Bijstand in het kader van een beroepsprocedure**

In instellingen bestaan er vaak beroepsprocedures tegen een beslissing. Sommige procedures voorzien dat iemand die een ongunstige beslissing kreeg, zich voor zijn verdediging kan laten bijstaan door een persoon naar keuze. Dat kan een advocaat zijn of een vertegenwoordiger van een vereniging of instelling.

Voorbeeld: Een allochtone leerling wordt definitief weggestuurd van school. De interne beroepsprocedure laat toe dat verschillende partijen worden gehoord. Terwijl de zaak nog hangende is in beroep vragen de ouders het Centrum om bijstand. De directie aanvaardt dat het Centrum aanwezig is op de vergadering en krijgt de mogelijkheid om tussenbeide te komen. Onze dienst kan enerzijds duidelijke discrepanties aantonen in de chronologie van de gebeurtenissen waarop de beslissing tot wegzending steunde, en anderzijds discriminatoire elementen aanwijzen in het verschil tussen de sanctie die werd opgelegd aan deze leerling en aan een andere autochtone leerling. Uiteindelijk besloot de schooldirectie de leerling terug op te nemen.

➤ **Bemiddeling door middel van brieven of telefoongesprekken**

Soms bereiken we pas een resultaat na een langdurige en intense briefwisseling met beide betrokken partijen en met veel over en weer te telefoneren. Die inspanning loont de moeite. Na het losweken van toegevingen van beide kanten kan er een vormakkoord tot stand komen.

➤ **Formele bemiddeling**

Deze bemiddeling vindt slechts plaats op voorwaarde dat: (1) beide partijen bereid zijn om samen aan tafel te gaan zitten om een oplossing te vinden die onvermijdelijk een compromis zal zijn; (2) de vergadering kan plaatsvinden op neutraal terrein, bijvoorbeeld in een lokaal van het Centrum; (3) het Centrum zich ertoe verbindt na de bemiddelingsvergadering geen gerechtelijke stappen te ondernemen op basis van de feiten die het voorwerp uitmaken van de getroffen schikking, en dit ongeacht het bekomen resultaat.

Tijdens de vergadering zelf blijft het Centrum neutraal. Het beperkt zijn tussenkomsten tot het verlenen van het woord en tot het nagaan op welke punten zich een overeenstemming begint te vormen. Op basis daarvan doet het een voorstel dat door beide partijen kan verfijnd worden tot er een overeenkomst wordt bereikt. Deze overeenkomst wordt op schrift gesteld en door beide partijen ondertekend, met de belofte er zich aan te houden.

Voorbeeld 1: In een appartementsgebouw dat bewoond wordt door zowel eigenaars als huurders wordt een conflict tussen twee burens alsmear erger, temeer daar de ene, van vreemde herkomst, meent dat de syndicus partij kiest voor de andere. Eerstgenoemde komt ons het probleem melden. Er wordt een bemiddelingsvergadering belegd in zijn appartement, waarop ook de syndicus en de voorzitter van de eigenaarsvereniging aanwezig zijn. De andere buur weigert eraan deel te nemen. Er wordt een toevoegsel aan het reglement van inwendige orde uitgewerkt dat de bewoners wijst op de elementaire regels van goed nabuurschap en respect vraagt voor de culturele identiteit van iedereen. Dit toevoegsel wordt ondertekend door alle mede-eigenaars en huurders. De syndicus wordt verkozen als contactpersoon.

6. Besluit

De hierboven aangehaalde voorbeelden geven blijk van de diversiteit aan situaties waar het Centrum mee te maken krijgt, maar ook van de diversiteit aan handelswijzen waarover we beschikken. Voor praktisch elk geval is er wel een aangepaste methode te vinden. De uiteindelijke vorm hangt af van verschillende factoren.

Vooreerst zijn er de feiten zelf: vallen ze onder de antiracismewet, en zo ja, is het dan opportuun om klacht neer te leggen? Vervolgens is er ook nog de keuze van het slachtoffer. Wil die persoon een veroordeling van de beklagde persoon of instelling, met inbegrip van een schadeloosstelling? Of wil zij/hij ten alle prijze de mogelijkheid bewaren om dat werk te behouden of dat zo begeerde huis te kopen?

Onder meer in functie daarvan zal het Centrum, nog voor het stappen onderneemt, een werkwijze aanraden of kiezen. Deze oplossing moet het slachtoffer voldoening schenken en het belang van de wet dienen.

Wij hopen hiermee duidelijk te hebben aangetoond dat de dienst vaak voor een onderhandelde oplossing kiest en dat dit ons het bijkomende voordeel oplevert een zaak tot een goed einde te kunnen brengen zonder tussenkomst van buiten uit.

B. INTEGRATIE: OVER WIE EN WAT GAAT HET EIGENLIJK?

Met woorden is het net als met bepaalde gerechten: overdaad schaadt. Het woord ‘integratie’ waar dit jaar in het hele land zoveel om te doen was – met name rond de kwestie van de hoofddoek – behoort duidelijk tot deze categorie. In de eerste plaats omdat de term op zich pejoratieve connotaties inhoudt die het neutrale gebruik ervan onmogelijk maken. In de tweede plaats omdat het woord tegelijk verwijst naar zowel de maatschappelijke, culturele, politieke en economische realiteit en er een gediversifieerd publiek toe aanzet als één blok weg te glijden in een mythisch België. En tenslotte omdat het isoleren van het integratiebeleid om er het specifieke impact van te evalueren, leidt tot het negeren van alles wat er de werkingsvoorwaarden van bepaalt.

1. *Integratie, zei u toch?*

Zoals door de sociologe Dominique Schnapper wordt benadrukt: *“het feit dat er vandaag de dag op het woord «integratie» gehamerd dient te worden, betekent dat de idee niet langer vanzelfsprekend is en dat er zich achter dat begrip een diepe malaise afteken”*²⁷. Voorts wordt de term courant gebruikt. Het woord verwijst zowel naar de migratie zelf die door sommigen verguisd en door anderen geïdealiseerd worden, als naar de complexe sociale, culturele en politieke uitdagingen die de hersamenstelling van onze maatschappelijke identiteit en van ons “samen-leven” impliceren. Wij willen dus over de term nadenken, eerder dan te bezwijken onder het gewicht van de clichés die ermee gepaard gaan.

Laten we dus eerst het gebruik van het begrip verduidelijken op het vlak van de migratie. Over wie en wat heeft men het? In de eerste plaats over de migrant, zijn toekomst en zijn inschakeling in de maatschappij van aankomst of vestiging, en verder over de vernieuwde samenstelling van de maatschappelijke verhoudingen waartoe die aankomst, die vestiging en die inschakeling leiden.

De «immigrant», in de ware zin van het woord, is de vreemdeling die de migratie heeft meegemaakt, d.w.z. de beweging van de oorspronkelijke woonplaats naar de plaats waar hij zich gaat vestigen. In België vroegen en organiseerden de overheidsinstanties die komst, om onze ondernemingen voordeel te laten halen uit de werkkraft. De komst van de vreemdelingen werd – in tegenstelling tot andere Europese landen – geleidelijk aan ook gemarkeerd door een gezinsbeleid. Al snel gingen hele gezinnen migreren, eerder dan alleenstaande arbeidskrachten, die in hun affectief isolement bleven steken omwille van de organisatie zelf van hun migratie.

De arbeidsmigratie werd officieel stopgezet in 1974 en ze evolueerde naar individuele gezinshereniging, naar een toename van de asielaanvragen of naar clandestien verblijf. De migranten zijn veranderd, de migratiegolven die door de overheid werden ingezet leidden tot een duurzame en zelfs definitieve vestiging van de eerder uitgenodigde arbeidskrachten, die uitzwermden conform het gezinsbeleid van de overheid. De eerste generatie bracht een tweede generatie voort, de tweede een derde, enz... De arbeidskracht die hier naartoe kwam, werd een demografische kracht. Kan men dan nog rechtmatig spreken over «migranten», wanneer men het heeft over de generaties die werden verwekt door de migrerende generatie? Neen, want die generaties zijn hier geboren, hebben zich maatschappelijk aangepast en hebben hier school gelopen.

Wat voor zin heeft het dan om het te blijven hebben over integratie of om kinderen die in het Nederlands dromen of een Luiks accent hebben naar hun ouderlijke herkomst te verwijzen? Hoe is het mogelijk dat men niet begrijpt dat de jongeren de bewoordingen en ordewoorden waarmee ze worden opgescheept - waaronder dat van de integratie – massief en virulent verwerpen?

²⁷ Dominique SCHNAPPER, *La France de l'intégration*, Edition Gallimard, Bibliothèque des Sciences Humaines, 1991, vrij vertaald.

Indien er een verankertheid is, moet men niet langer spreken over «integratie», want dat veronderstelt migratie (notie die enkel betrekking heeft op de eerste generatie) en een toestand van «maatschappelijke uitsluiting». Wanneer we het hebben over de integratie van bevolkingsgroepen van vreemde herkomst die geen migranten zijn, ontkennen we het feit dat zij afkomstig zijn uit het grondgebied waar zij wonen en ontkennen we dat zij eigenlijk autochtonen zijn.

En dat de acculturatie van kracht geworden is. In die zin is de moderne maatschappij een smeltkroes waar de gemeenschappelijke identiteit gebaseerd is op particuliere identiteiten: het merkteken van de andere is te vinden in het resultaat, het bijzondere is te vinden in het gemeenschappelijke. En het gemeenschappelijke is dus niet langer wat het aanvankelijk was, voor de komst, de vestiging en de verwekking van generaties.

Het bijzondere is te vinden in het gemeenschappelijke, maar het gemeenschappelijke modelleert ook het bijzondere: het anders-zijn van de migratie leidt tot een hersamenstelling van de aanvankelijke maatschappij, net als het anders-zijn dat door de gastmaatschappij aan de migrant wordt voorgesteld, kadert in het hart zelf van de cultuur. Omwille van de migratie zullen noch de ene, noch de andere ooit nog zijn wat ze vroeger waren, hun respectievelijke aard werd gewijzigd. Deze dialectiek maakt geen deel uit van de multiculturaliteit, want ze stelt geen culturen of gelijke sociale groepen tegenover elkaar, ze creëert nieuwe maatschappelijke realiteiten, ze maakt een synthese.

Een migratiebeleid dat gebaseerd is op de logica van de etnische minderheid of op de promotie van de multiculturele samenleving zou enkel leiden tot het zeker stellen van het (verhoopte harmonieuze) naast elkaar plaatsen van de groepen, maar elk ervan zou beperkt zijn door of zelfs opgesloten zijn in zijn anders-zijn, zodanig dat de ongelijkheid van de culturele en nationale groepen er enkel door versterkt wordt.

2. Integratie of discriminatiebestrijding?

Indien we bovendien geloven dat de moeilijkheden waarmee de zogenaamde allochtone bevolkingsgroepen geconfronteerd worden, slechts kunnen worden opgelost door specifieke maatregelen die worden ingevoerd door een zogeheten integratiebeleid, dan wijst dit op een grote blunder en leidt dit tot een hinderlijke impasse. Dergelijke beleidsvormen zijn misschien noodzakelijk onder welbepaalde omstandigheden, maar ze zijn verre van afdoende.

De integratie op de domeinen waar die term nog relevant is, kadert in een proces dat enkel kan worden gerealiseerd als de wezenlijke voorwaarden voor de dynamiek ervan verenigd worden.

En dat begint – zoals wij dat verder zullen uitdiepen op het vlak van tewerkstelling – door het systematisch uitroeien van discriminerende praktijken. Bovendien draait het niet zozeer om de “integratie van allochtone bevolkingsgroepen” maar om integratie in het algemeen, d.w.z. diegene die de samenhang van een gehele maatschappij ondersteunt en behoudt, ongeacht de nationaliteit of de herkomst van de personen waaruit deze is samengesteld.

Voor de migranten van nu, die aangeduid worden met de term “nieuwkomers”, kan het integratieparcours niet worden vergeleken met dat van de migranten van na de oorlog. De integratie werd toen aangemoedigd door het werk, de scholen, de maatschappelijke interacties en door het impact van de instellingen, veeleer dan door een politieke tussenkomst. Die was er toen eigenlijk niet en kwam er pas toen de gevolgen van die deficiënte explosieve vormen ging aannemen. De integratie door middel van het werk leidde tot een globale integratiedynamiek, maar ze bepaalde er ook de beperkingen van. Het werk zorgde niet enkel voor een inkomen, maar ook voor sociale rechten, die op hun beurt leidden tot het begunstigen van de inzet in syndicale of maatschappelijke strijd, een belangrijk ferment voor socialisatie. Vandaag de dag kent ook het zeldzame of precare werk een crisis, waardoor het ook niet langer fungeert als centrale waarde en als basis voor socialisatie.

De crisis waarvan het impact niet meer hoeft te worden aangetoond heeft een ongunstige invloed op de algemene integratieprocessen, ongeacht het publiek. De begrippen maatschappelijke samenhang en integratie mogen dus niet worden gescheiden van hun samenstellende elementen, namelijk de betrekkingen die ontstaan door de sociale en economische ontwikkeling.

Bovendien heeft de duurzame vestiging van de bevolkingsgroepen uit de immigratie en hun inlassing in het sociaal-economisch landschap ervoor gezorgd dat hun aanwezigheid steeds zichtbaarder werd. Van hun kant leidde die tot een steeds groter verlangen naar het verwerven van een culturele en burgerlijke legitimiteit. Een verlangen dat de traditionele bepaling van de natiestaat - waarin politieke en culturele grenzen samenvallen en een culturele en identitaire gelijkschakeling wordt verondersteld – doet uiteenspatten. In dat kader is het probleem dat zich vandaag stelt veel minder dat van de integratie, dan wel het probleem rond het verbinden van de begrippen maatschappelijke samenhang en diversiteit.

Men wou de «immigranten» assimileren, eigenlijk «onzichtbaar» maken. En nu eisen ze plots identitaire en burgerlijke erkenning! Waardoor we verplicht worden om dieper na te denken over de *“versterking van het behoren tot een bewegend historisch geheel en een doelgemeenschap, [dan over] het zoeken naar de conformiteit met een mythische natiestaat”*²⁸.

Gezien het aankomstland opnieuw wordt samengesteld door de migranten en hun afstammelingen, gezien de groep migranten en hun afstammelingen opnieuw wordt samengesteld door de maatschappelijke organisatie van de plaats waar zij wonen, stelt het probleem zich niet langer rond de integratie, noch over de multiculturaliteit, maar rond de gelijkheid. Wat betekent dat individuen die in een zelfde maatschappij geboren worden, sociaal opgenomen en geschoold worden, op een gelijkwaardige manier dienen worden te behandeld, ongeacht de nationale, etnische, raciale of culturele origine die de hunne is of waarvan zij kort hun diversiteit geërfd hebben. Het democratische ideaal wil dat de wet dezelfde is voor iedereen, zonder uitzondering van geboorte, situatie, fortuin, ras of herkomst.

De obstakels voor de gelijkheid van de zogeheten allochtone bevolkingsgroepen en de lokale bevolking moeten niet worden gezocht bij de integratie van de eerstgenoemden, maar wel bij de discriminatie die zij desgevallend ondergaan. Onder discriminatie in de strikte en juridische betekenis van het woord verstaan wij elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur die het volgende als doel of gevolg heeft of kan hebben: het opheffen, compromitteren of beperken van de erkenning, het genot of het uitoefenen – onder voorwaarden van gelijkheid – van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel vlak, of in elk ander domein van het maatschappelijke leven.

Dit soort discriminatie is dus een onderscheid of een verschil in behandeling tussen individuen of groepen van individuen die op een onwettige manier bepaalde leden van de maatschappij of bepaalde sociale groepen weghoudt van de voordelen van het leven in een maatschappij.

Discriminatie die op die wijze het beginsel van gelijkheid schendt, het bindende tussen individuen, die wellicht verschillen door herkomst, hun persoonlijke levensloop en die van hun ouders, maar die een aanwezigheid delen in een gemeenschappelijke lotsbestemming binnen een zelfde maatschappij.

Een politiek van discriminatiebestrijding invoeren is een gebaar van sociale gelijkheid dat haaks staat op het etnische minderheden- of assimilatiebeleid, d.w.z. het opsluiten in het anders-zijn of het negeren van het anders-zijn. De opsluiting en de negatie vloeien – spijs hun contradictie – beide voort uit een zelfde sociale verhouding van dominantie, waarin de lokale bevolking aan de allochtone minderheid een gelijk levensrecht ontzegt in hun nieuwe verblijfplaats: tegelijk van elders komen door migratie of erfelijkheid én genieten van de voordelen die

²⁸ Zie Etienne BALIBAR, *Racisme de crise, Crise du Racisme*, in *Race Nation Classe, Les identités ambiguës*, E. BALIBAR et I. WALLERSTEIN, La Découverte, Parijs, 1985

geboden worden door de onthaalmaatschappij. De strijd tegen de discriminatie is in casu een voorafgaande voorwaarde voor elke beleidsvorm rond emancipatie, deelname en burgerschap.

3. Het probleem van de stad en de huisvesting

Het zal wel niet stroken met de heersende vooroordelen, maar de stadswijken waar de specifieke openbare beleidsvormen voor bedoeld zijn, vallen niet altijd onder een etnische logica. Ze vertonen ook een maatschappelijke homogeniteit die eerder te maken heeft met armoede of uitsluiting, dan met de groepering van een bevolking op basis van etnische identiteit of nationale herkomst.

De concentratie van een allochtone bevolking resulteert minder uit een wens tot hergroepering, dan uit de economische onmogelijkheid van die bevolking om vrij toegang te hebben tot de huisvestingsmarkt. Zoals 13 jaar geleden reeds werd gesteld door het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *“ook al kan men aan de etnische verklaringen voor het gaan samenwonen van mensen een beperkte legitimiteit toekennen, het is duidelijk dat de sociaal-economische kenmerken (...) veel zwaarder doorwegen bij het in mekaars omgeving gaan wonen van migranten. Het zijn sociaal-economische en grootstedelijke differentiatie-mechanismen die bepalend zijn voor de lokalisatie van migranten in een grootstad”*²⁹.

Deze bevolkingsgroepen beschikken niet of nauwelijks, als de meeste bewoners in preciaire volkswijken, over enige vrijheid in de keuze van hun woonplaats. De wijken waar de spanningen het grootst zijn vertonen over het algemeen een opeenhoping van moeilijkheden die typisch zijn voor dit soort territorium en voor de bevolking die er woont. Het zijn de gevolgen van het globale impact van de economie en van de karakteristieken die eigen zijn aan die wijken (vervallen woningen, concentratie van laaggeschoolden, hoog werkloosheidspercentage).

Die wijken creëren ook een specifieke dynamiek, het resultaat van hun marginalisering: het op zichzelf terugvallen, het versterken van gemeenschappelijke eigenheden, een gevoel van machteloosheid, angst voor de toekomst, voor de andere en voor de vreemdeling, het gevoel in de steek gelaten te worden en een behoedzaamheid ten overstaan van elke maatschappelijke of culturele interventie. De ruimtelijke concentratie van laaggeschoolde vreemdelingen en kansarme Belgische bewoners onderstreept de gemeenschappelijke sociale problemen, die vaak leiden tot het fenomeen van de concurrentie.

We kunnen het zo stellen: *“in de meest kwetsbare wijken zijn Belgen en allochtonen (afgezien daarvan soms evenzeer Belgen!) concurrenten bij de zelfde diensten van de sociale Staat, die zeldzamer maar tegelijk noodzakelijker geworden zijn. Kwaliteitsonderwijs, sociale huisvesting, een beroepsopleiding, het behouden van de werkloosheidsuitkeringen of de hulp van het OCMW moeten gedeeld worden. De toekomst van de tweede en derde generatie wordt zowel ondermijnd door de economische crisis en het ineensstorten van de arbeidsmarkt, als door hun isolering in de kansarme wijken van onze steden”*³⁰. Deze concurrentie wakkert in verhouding ook de conflicten rond het samenwonen aan.

De sociale huisvesting bijvoorbeeld, mag niet abstract worden losgekoppeld van het feit dat die kadert in het hart van de kansarme wijken en de moeilijkheden die deze met zich meedragen. Die huisvesting beantwoordt niet langer of steeds minder aan de oorspronkelijke behoeften: tegemoetkomen aan de vraag van werknemers die slechts over een laag loon beschikken.

²⁹ Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *Voor een harmonische samenleving, Deel III*, Brussel, 1990, p.593.

³⁰ Ch. KESTELOOT, “Terre d’exil en Belgique”, in: *La Belgique et ses immigrants. Les politiques manquées.*, Brussel, De Boeck Université, 1997, p. 42. (vrij vertaald)

Vandaag de dag komt de vraag veel meer vanwege een economisch gemarginaliseerde bevolking, die zich méér of minder “integreert” in solidariteitsnetwerken zoals die vroeger werden ingevoerd door de arbeidersbeweging. De gevolgen van een dergelijke evolutie hebben een impact op de sociale dynamiek: “*la conscience collective de partager une condition sociale et un espace de vie a fait place à une poursuite d’objectifs individuels et anomiques de l’ordre de la survie*”³¹.

Wanneer de immigratie dus gezien wordt als een verstorende factor voor de samenhang in die wijken, dan betekent dit dat onze denkwijze gekristalliseerd wordt op een makkelijk te identificeren en consensueel element, namelijk de vreemdeling, die aangewezen wordt als bron van moeilijkheden. En daardoor wordt natuurlijk vermeden dat er verder wordt nagedacht over het geheel van de factoren die het onbehagen opwekken. Terwijl “*tout porte à penser que l’essentiel de ce qui se vit et se voit sur le terrain, c’est-à-dire les évidences les plus frappantes et les expériences les plus dramatiques, trouve son principe ailleurs*”³².

Wij kunnen ons dus enkel aansluiten bij de bewoordingen van het Koninklijk Commissariaat dat het volgende stelt: “*Voor een oplossing moet gezocht worden in de richting van een heterogene bevolkingssamenstelling en van een woonkader dat aan een verscheidenheid van behoeften tegemoetkomt. De te realiseren heterogeniteit is echter in wezen niet van etnische maar van sociale aard. Om het sterker te stellen, wat moet worden bereikt is een dynamisering van die uitgesloten wijken, waar de economische dimensie moet worden onderzocht. Het gaat er dus niet om, een kunstmatige heterogeniteit van de bewoners te creëren, maar tegelijk een sociaal en werkzaam gemengd-zijn van die wijken te ontwikkelen*”³³.

4. Het probleem van de tewerkstelling

Terwijl er zich rond het stedelijke beleid een systematische benadering opdringt, vereist het tewerkstellingsprobleem in de eerste plaats, maar niet uitsluitend, een strijd tegen discriminerende praktijken.

De verschillende behandeling van personen in functie van hun herkomst, zoals die op de arbeidsmarkt aan de gang is, heeft niet enkel betrekking op de niet-Belgen, maar ook op de Belgen van vreemde herkomst die hier geboren zijn, school hebben gelopen en zich maatschappelijk hebben aangepast in ons land. Deze toestand werd gedurende jaren genegeerd onder het voorwendsel dat de migranten niet over alle nodige garanties van kwalificaties en vaardigheden beschikten, maar de werkelijkheid heeft zich opgedrongen door het naar voor brengen van gevaarlijke discriminerende processen die doorheen de arbeidsmarkt worden opgemerkt. In het jaar 1997 kon dit fenomeen aan de hand van een universitaire studie op een objectieve en wetenschappelijke manier aangepakt worden³⁴. De studie toonde aan dat gemiddeld 30% van de werkzoekende personen van vreemde herkomst het slachtoffer worden van discriminatie.

³¹ Zie ondermeer: François DUBET, *La Galère: jeunes en survie*, Parijs, Fayard, 1987 In: François DUBET et Didier LAPEYRONNIE, *Quartiers d’exil*, op cit.

³² P. BOURDIEU, «Effets de lieu », In: *La misère du monde*, Parijs, Seuil, 1993, p. 159.

³³ Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *Ibidem*.

³⁴ Interuniversiteit Instituut voor de studie van de arbeid (IISA), de Groupe de recherches économique et social sur les populations -GRES- van de ULg, Créations et recherche Pluridisciplinaire -CeRP- van de ULB. *Discriminatie bij aanwerving. Belgische bijdrage tot het internationale vergelijkende onderzoek van het Internationaal Arbeidsbureau*, Brussel, Federale Diensten van Wetenschappelijke, Sociale, Technische en Culturele Aangelegenheden, Prospectief sociaal-economisch onderzoek, September 1997.

Naast de bestaande discriminatie tijdens de aanwervingsprocedure werden via de enquête verschillende gedragingen waargenomen die concreet gemaakt werden door leugenachtige beweringen, door een wijziging van de selectieprocedure of door de informatie die werd verstrekt over de vacatures, waarbij de arbeids- en salarisvoorwaarden nogal verschilden naargelang van de kandidaat tot wie de onderneming zich richtte – een kandidaat van Belgische of van vreemde herkomst. Zo werden er aan de Belgische kandidaten van vreemde herkomst bijvoorbeeld lagere lonen voorgesteld, men vereiste van hen een meer doorgedreven taalkennis of men wijzigde de werklust.

De problematische toegang tot de arbeidsmarkt voor personen uit de immigratie is dus niet enkel te wijten aan een gebrek aan opleiding en kwalificaties of het niet beheersen van een van beide landstalen. Want zelfs wanneer ze beschikken over alle vaardigheden en kwalificaties die door de arbeidsmarkt zijn vereist, ervaren die mensen problemen op het ogenblik dat ze voor een job solliciteren. Paradoxaal genoeg, maakte het verwerven van de Belgische nationaliteit of het feit als Belg geboren te zijn binnen een migrantengezin absoluut geen verschil uit.

Sinds deze eerste studie uit 1997 beschikken wij over weinig empirisch onderzoek, behalve dan het werk dat door Albert Martens wordt aangehaald in een recente collectieve uitgave³⁵. Delagrangé en Stoop³⁶, zo meldt de auteur, *“hebben in 1998 het bestaan van een verschil aangetoond in de waargenomen gegevens van Turken en Marokkanen volgens het werkloosheidspercentage en het kwalificatieniveau van de betrekkingen en de theoretische gegevens, die verwacht werden indien beide categorieën hadden genoten van een vergelijkbare verdeling (inzake opleiding en leeftijd) en die van de Belgische bevolking. Zo wordt er een werkloosheidspercentage van 36% waargenomen voor de Turken en van 37% voor de Marokkanen, terwijl de verwachte gegevens (indien de verdeling in functie van opleiding en leeftijd dezelfde was als voor de Belgen) respectievelijk 14,6% en 13,5% bedroegen”*.

Verder benadrukt de auteur dat de: *“Belgen slechts 9,9% werklozen telden. De afwijking tussen het verwachte percentage (14,5 en 13,5%) en datgene dat voor de Belgen werd waargenomen (9,9 %) geeft voor deze auteurs het deficit aan (4.7% en 3.6%). Zij bestempelen als discriminatie het verschil tussen het theoretische (verwachte) percentage voor de Marokkanen en de Turken en het waargenomen percentage voor die categorieën. Toegepast op de categorie van de werklozen geeft dat 21,4% voor de Turkse bevolking (36 %-14,6 %) en 23,4 % voor de Marokkaanse bevolking (36,9%-13,5%)”*.

Op het vlak van etnostratificatie van de arbeidsmarkt onderstreept Professor Martens verder het volgende: *“Werknemers van Marokkaanse en Turkse afkomst blijven werkzaam in de industrie en voornamelijk in de sectoren waarvoor ze aanvankelijk werden gerekruteerd. De jongeren zijn nauwelijks van sector veranderd. Ze gaan door met het leveren van het voor die sectoren noodzakelijke werk, maar soms met een lagere concentratie-index. Ook de vrouwen vindt men terug in de industriële sectoren (textiel, confectie, metaalnijverheid), maar voornamelijk toch in de sector van het uitzendwerk (diensten aan bedrijven, ...) in de hospitalen en in de gezondheidszorg.”*

De auteur stelt bovendien vast dat allochtone Belgen: *“nauwelijks die sectoren verlaten waar migranten gewoonlijk werkzaam zijn. Terwijl ze zouden kunnen genieten van gelijke rechten als die van de autochtone Belgen en toegang krijgen tot openbare betrekkingen (administratie, onderwijs), blijven ze in die sectoren ondervertegenwoordigd. Slechts in de sector hospitalen/gezondheidszorg in Brussel is er een duidelijke doorbraak te merken”*.

³⁵ Marco MARTINIELLO, Andréa REA (Red.): *Affirmative action*, Louvain-La Neuve, Edition Académia Bruylant, 2003. Zie Hoofdstuk 7, de bijdrage van professor Martens die de verwijzing citeert in nota 10.

³⁶ H. DELAGRANGE, R. STOOP (1998) “De allochtoon wordt gediscrimineerd” *Samenleving en Politiek*, 5 (5) pp. 4-11.

Bovenop de openlijk discriminerende houdingen, worden er op het niveau van de aanwerving meer geniepige praktijken waargenomen die tot discriminatie leiden:

- Een eerste type van discriminatie kan voortvloeien uit een duidelijke weigering om een persoon aan te werven omwille van zijn herkomst die, volgens de bedrijfsleider een bijkomende “risicofactor” zou kunnen vormen die hij niet op zich wil nemen.
- Er kan een tweede type van discriminatie naar voren komen in de aanwervingsvoorwaarden zelf of in de loop van de uitvoering van het arbeidscontract, via een differentiëring van het loon en de werklast, het niet krijgen van een promotie of van een contract van onbepaalde duur.
- Een derde type van discriminatie kan resulteren uit een aanwervingsprocedure die bepaalde categorieën van personen bevoorrecht (familieleden, ...) en waardoor verhinderd wordt dat andere categorieën werknemers toegang krijgen tot de tewerkstelling.
- Een vierde type van discriminatie vloeit voort uit de selectietests zelf, die culturele elementen kunnen bevatten (niet gebonden aan de beoordeling van de vaardigheden en kwalificaties), waardoor personen van vreemde herkomst kunnen gediskwalificeerd worden.
- En tenslotte kan een onderneming gebracht worden tot discriminatie bij de aanwerving, doordat de directie reacties vreest van haar cliënteel.

Elke consequente vorm van discriminatiebestrijding impliceert dus een verandering van de mentaliteit en van de cultuur, en het betrekken van alle economische, politieke, culturele en sociale actoren bij dit probleem. Het fenomeen interpelleert niet enkel het beheer van de human resources dat gangbaar is in de bedrijven, maar ook de logica die voorafgaat aan het rekruteren van werknemers, de gebruikte selectietechnieken, de weerstand van het personeel tegen de omgang met personen van vreemde herkomst en het imago dat de onderneming wil opbouwen ten overstaan van de klanten. Het is de bedrijfscultuur zelf die moet veranderen, ten voordele van de arbeidsrelaties die ontdoen moeten worden van elke vorm van discriminatie.

5. Besluit

Afgezien van de huisvesting en de tewerkstelling, maar uitgaande van die realiteiten, dringt het volgende besluit zich op: wanneer we vandaag de dag spreken over integratie zonder te specificeren welke personen of domeinen uit het openbare of privé-leven met dit begrip beoogd worden, of welke context doorweegt op de diverse processen ervan, heeft al even weinig zin dan spreken over rotatie van een lichaam zonder te specificeren welk voorwerp er beweegt of in welke ruimte het beweegt. Wat betekenen bijvoorbeeld economische en sociale integratie in een maatschappij waar er gediscrimineerd wordt bij de aanwerving? Wat betekent politieke integratie in een Staat die de niet-Europese vreemdelingen het recht op stemmen en op verkiesbaarheid ontzegt? Wat is culturele integratie in een land dat niet over de minimale definitie van het woord “minderheid” beschikt? En kunnen wij nu echt geloven dat migranten of personen uit immigratie stukjes zijn waaraan kan worden geschaafd, zodat ze een plekje vinden in een vaste puzzel?

Waar we mogen uit besluiten dat elke consequente interventie die niet de “integratie” maar de gelijkheid van kansen wil promoten eerst komaf moet maken met alle mogelijke tegenwerking... en de ondernomen actie dient te integreren in een meer globale context die een rechtstreeks impact heeft op de doeltreffendheid van de interventie.

C. DE ANTIDISCRIMINATIEWET: ERVARINGEN VAN HET CENTRUM NA ÉÉN JAAR TOEPASSING

1. *Even kort over de antidiscriminatiewet en haar doelstellingen*

De wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding³⁷, of kortweg AD-wet, trad in werking op 27 maart 2003. Op het moment van het schrijven van deze bijdrage hebben we nog net niet haar éénjarig bestaan kunnen vieren. Hoewel de verslagperiode kort is, denken we toch al een idee te kunnen geven van wat de AD-wet betekent en zal kunnen betekenen als instrument in de strijd tegen discriminatie.

Ter herinnering, het doel van de AD-wet bestaat in het creëren van een algemeen wettelijk kader om discriminerend gedrag - zowel strafrechtelijk als burgerrechtelijk - te kunnen bestrijden³⁸. Discriminatie gebeurt immers niet altijd bewust en door het discriminatieverbod uit de strafrechtelijke sfeer te halen en het begrip 'indirecte discriminatie' in te voeren, kan de AD-wet ook gebruikt worden om aan deze gedragspatronen gedeeltelijk een halt toe te roepen. Op haar manier zal de wet moeten bijdragen tot een klimaat waar iedereen, ongeacht hetgeen hem of haar onderscheidt van een ander, kan deelnemen aan het maatschappelijk leven.

De AD-wet behandelt echter niet alle gronden die maken dat personen verschillen van elkaar, maar beperkt zich tot verschillen gebaseerd op het geslacht, een zogenaamd ras, de huidskleur, de afkomst, de nationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het fortuin, de leeftijd, het geloof of levensbeschouwing, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap (art. 2§1).

Een verschil in behandeling³⁹, gebaseerd op één van deze gronden en waarvoor geen redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat, is verboden in de volgende situaties:

- het leveren of het ter beschikking stellen van goederen en diensten aan het publiek;
- de arbeidssfeer, gaande van selectie tot ontslag en van de privé-sector tot de overheidssector;
- de vermelding in een officieel stuk of in een proces-verbaal;
- het verspreiden, het publiceren of het openbaar maken van een tekst, een bericht, een teken of enig andere drager van discriminerende uitlatingen;
- de toegang tot, de deelname aan en de uitoefening van een economische, sociale, culturele of politieke activiteit toegankelijk voor het publiek (zie art. 2§4).

De afweging maken wanneer een verschil in behandeling gebaseerd is op een objectieve en redelijke rechtvaardiging veronderstelt dat men eerst onderzoekt of het gaat om situaties die met elkaar te vergelijken zijn en of men dus geen appels met peren vergelijkt. Dit is een wijze van redeneren die teruggaat op de rechtspraak van het Arbitragehof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

De AD-wet heeft dus betrekking op een groot deel van het leven van een individu. Toch zijn belangrijke facetten zoals het privé-leven van een individu, de werking van het gerecht en andere wetgeving uitgesloten van het toepassingsgebied van deze wet.

³⁷ BS, 17 maart 2003, err. BS, 13 mei 2003

³⁸ Parl. St. Senaat 2001-2002, nr. 2-12/15,6

³⁹ Zie o.a. Parl. St. Senaat 2001-2002, nr. 2-12/15, 110-112 en 120-121.

Wel bestaan er naast de AD-wet andere juridische instrumenten, die eveneens het non-discriminatiebeginsel belichamen en een meer algemeen toepassingsgebied hebben, waarop een individu beroep kan doen (art. 10, 11 en 11 bis grondwet, art. 14 EVRM,...).

Daartegenover staat dat deze instrumenten voor een individu vaak minder toegankelijk zijn aangezien ze voornamelijk spelen in de relatie burger - overheid (de zogenaamde ‘verticale’ relatie) en niet, zoals de AD-wet, in de relatie tussen burgers onderling (de zogenaamde ‘horizontale’ relatie)⁴⁰.

De AD-wet kan ertoe bijdragen dat de mensen zich bewust worden van het principe van gelijke behandeling, en ze kan een katalysator zijn voor een verandering in een gedragspatroon. Het is dan ook in deze geest dat het Centrum de AD-wet wil toepassen: als een ultiem instrument om bij te dragen tot een klimaat waar gelijke behandeling de normaalste zaak van de wereld is.

2. De antidiscriminatiewet, niet steeds eenvoudig toe te passen

2.1. Veel dossiers vallen buiten het toepassingsgebied van de wet

In het jaar 2003 werden 267 dossiers geopend binnen de dienst Niet-rationale Discriminatie. Opvallend is dat bijna een vijfde van deze klachten niet binnen de bevoegdheid van het Centrum vallen. Het gaat dan om motieven die niet binnen het toepassingsgebied van de wet vallen (zoals het studieniveau, woonplaats, taal, professioneel statuut,...) of die gebaseerd zijn op conflicten, gevoelens van ontevredenheid of onrechtvaardige behandeling eerder dan op een ongelijke behandeling (pesterijen, burenruzies,...). Vaak gaat het om praktijken die zich afspelen binnen de privé-sfeer, en waar het Centrum dus niet kán en niet wíl tussenkomen.

Andere klachten betreffen de werking van justitie en de inhoud van rechterlijke uitspraken (vb. vaders die zich onheus bejegend voelen tijdens een echtscheidingsprocedure) of de toepassing van diverse regelgeving (vb. het al dan niet toekennen van subsidies aan een persoon met een handicap).

Zoals gezegd beschouwt het Centrum het als zijn taak om ook die dossiers te onderzoeken en zo goed als mogelijk door te verwijzen naar een geschikte dienst.

Een belangrijke taak van het Centrum in de komende jaren zal in ieder geval zijn de mensen bewust te maken van de juiste inhoud van de AD-wet.

2.2. Discriminatie en stereotypen

Bij de behandeling van de klachten valt het op dat personen of organisaties die discrimineren, hun oordeel vaak vellen op basis van stereotypen.

⁴⁰ Andere juridische instrumenten, die wel spelen in de relatie tussen burgers onderling zijn: de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *B.S.* 8 augustus 1981; de wet van 7 mei 1999 op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid, *B.S.* 19 juni 1999; CAO nr. 38 van 6 december 1983 betreffende de werving en selectie van werknemers, *B.S.* 28 juli 1984; Vlaams Decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt, *B.S.* 26 juli 2002.

Hoewel die klachten niet altijd binnen de bevoegdheid van het Centrum vallen, bestaat bij de klager meestal wel degelijk het gevoel van discriminatie en van onrechtvaardig behandeld geweest te zijn. Het is dan ook belangrijk dat het Centrum een rol speelt in het afbouwen van deze stereotypes, die uiteindelijk niet meer zijn dan verstarde indelingen en gegroeid zijn in een bepaald cultureel kader. Een stereotype komt deels voort uit een soort van luiheid die maakt dat mensen zich er mee tevreden stellen een reeds bestaand idee over te nemen, zonder het idee aan te passen.

De dienst Niet-rationale Discriminaties ziet het dan ook als haar taak om personen die zich bezondigen aan discriminatie een alternatief denkpatroon aan te bieden, met andere gezichtspunten en andere waarden. Met als uiteindelijke doel discriminerende gedragingen, zoals bijv. het weigeren van inschrijvingen of andere diensten, te doorbreken.

Dit werk is in overeenstemming met de geest van de wet, waarin voorrang wordt gegeven aan het werken aan een mentaliteitsverandering boven een grootschalige en blinde beteugeling.

2.3. Structurele problemen

Enkele klachten, ook al vallen ze strikt gezien niet binnen het toepassingsgebied van de AD-wet, overstijgen het louter individuele en wijzen op structurele problemen. Het Centrum analyseert het dossier en spreekt de betrokken partijen er over aan. In 2003 werkte het Centrum rond dossiers over de toelagen aan personen met een handicap, de identiteitsdocumenten van transseksuelen, adoptie door homoseksuelen en het internationale aspect van hun huwelijk. De belangrijkste structurele dossiers, waar ook in 2004 verder aan gewerkt wordt, handelen over het thema ‘discriminatie bij verzekeringen’ en ‘redelijke aanpassingen voor personen met een handicap’, in het bijzonder over de problemen rond toegankelijkheid. Deze onderwerpen worden verder in het verslag van naderbij bekeken.

2.4. Struikelblokken

Zoals te verwachten komen bij de behandeling van de klachten vaak dezelfde struikelblokken terug. Steeds opnieuw is er de confrontatie met verschillende fundamentele rechten en vrijheden (vb. recht op gelijke behandeling versus vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst of ook de contractsvrijheid), met het feit dat de juridische hulpmiddelen beperkt zijn en met de moeilijkheid die de bewijslast met zich mee kan brengen.

Deze thema's worden hierna verder behandeld.

2.5. Objectieve en redelijke rechtvaardiging

Centraal in de definitie van discriminatie, zoals die wordt gebruikt in de AD-wet, staat de notie van ‘objectieve en redelijke rechtvaardiging’. Er is pas sprake van discriminatie, direct of indirect, indien voor het verschil in behandeling geen geldige reden bestaat. De wet omschrijft die reden als een rechtvaardiging die tegelijkertijd objectief en redelijk moet zijn.

Onderzoeken wat objectief en redelijk rechtvaardig is in een concreet dossier, vormt dan ook een cruciale taak van het Centrum, en meer nog van een rechtbank in het geval die gevorderd zou worden. Wat objectief en redelijk is in de ene situatie is het natuurlijk niet in de andere. Het komt er dus op aan in elk dossier zo goed mogelijk de concrete omstandigheden te onderzoeken.

In het algemeen gaat de rechtspraak, wanneer ze wordt geconfronteerd met de toepassing van het gelijkheidsbeginsel, de volgende punten na: zijn de verschillende situaties te vergelijken, wordt met het

onderscheid een wettig doel nagestreefd; steunt het onderscheid op criteria die in een redelijk verband staan met de gebruikte maatregel; staan de gebruikte middelen in een redelijke verhouding tot het nagestreefde doel⁴¹.

Een voorbeeld uit de praktijk kan deze werkwijze illustreren:

Een jonge vrouw, die zich enkel kan verplaatsen met behulp van een wandelstok, wordt de toegang geweigerd in een nachtclub. Als reden wordt de veiligheid ingeroepen. De anderen van de groep, die geen wandelstok hebben, mogen wel binnen. De buitenwippers van de club bevestigen dat personen in een rolstoel wel toegang krijgen.

Eenzijds is er hier sprake van een verschil in behandeling tussen de jonge vrouw en de anderen, die geen stok hebben, maar ook tussen haar en rolstoelgebruikers. Anderzijds zal de rechter kunnen besluiten dat een wettig doel wordt nagestreefd, namelijk de veiligheid van alle aanwezigen in de club.

Er kan verder geargumenteed worden dat het gekozen middel, het weren van een stok in een nachtclub, inderdaad kan bijdragen tot de algemene veiligheid.

Dit betekent nochtans niet dat er geen andere, minder verder gaande maatregelen kunnen bedacht worden zodat de jonge vrouw wel kan deelnemen aan de festiviteiten. Zo had men haar kunnen voorstellen de wandelstok achter te laten in de vestiaire en haar verder te helpen bij haar verplaatsingen in de club.

2.6. De verschillende bevoegde overheden

Tenslotte is er het feit dat we leven in een federale staat en dat deze juridische entiteit niet altijd gemakkelijk te vertalen is naar de alledaagse werkelijkheid. De bevoegdheid van het Centrum, als federale instelling, is gebaseerd op een federale wet. Het is een wet die een algemeen grondwettelijk verankerd principe verder concretiseert en tegelijkertijd voor de omzetting zorgt van twee Europese richtlijnen⁴². Als dusdanig komt de AD-wet onvermijdelijk in de buurt van bevoegdheden die behoren tot de Gemeenschappen en Gewesten⁴³.

Eenzijds kan de federale overheid enkel regels uitvaardigen in de materies waarvoor zij bevoegd is terwijl anderzijds de deelstaten elk op zich verantwoordelijk zijn voor het doen respecteren van de fundamentele rechten en vrijheden en internationale verplichtingen, telkens binnen hun bevoegdheden.

⁴¹ Dit zijn criteria die worden toegepast door internationale hoven, het Arbitragehof, het Hof van Cassatie en de Raad van State. Deze criteria kunnen worden gebruikt bij toepassing van de AD-wet, zij het met enige nuance, aangezien men bij de AD-wet meestal oordeelt over de handelingen van individuele burgers en niet van overheden. Er kan van een individuele burger moeilijk worden verwacht dat hij op dezelfde wijze handelt als een overheid aangezien de belangen die in het spel zijn, verschillen.

⁴² Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (*Pub. L.* 180 van 19 juli 2000, 0022-0026) en Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (*Pub. L.* 303 van 2 december 2000, 0016 – 0022)

⁴³ De federale overheid is nochtans haar bevoegdheid niet te buiten gegaan door de AD-wet aan te nemen. Hoewel de federale overheid niet rechtstreeks de discriminaties kan verbieden die zich afspelen in materies die vallen binnen de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten, kan ze wel voor zo'n verbod zorgen door haar wetgevende bevoegdheden met betrekking tot het burgerlijk recht, het handelsrecht of het arbeidsrecht uit te oefenen. Zelfs als die wettelijke bepalingen onrechtstreeks situaties regelen waarover de andere overheden bevoegdheid hebben. zie ook O. DE SCHUTTER, "La loi belge tendant à lutter contre la discrimination", *J.T.*, 2003-2004, p. 847.

Het is dan ook in deze zin dat het Vlaamse decreet van 8 mei 2002 over de evenredige participatie op de arbeidsmarkt⁴⁴ begrepen moet worden. Dit decreet is van toepassing op de intermediaire organisaties en personen die actief zijn op de arbeidsmarkt en beroepsopleiding, op de Vlaamse diensten en het Vlaamse overheidspersoneel (ook het onderwijspersoneel) en de andere werkgevers en werknemers wat de beroepsopleiding en de tewerkstelling van gehandicapten betreft.

Op het moment van het schrijven⁴⁵ van deze bijdrage is een voorontwerp van een Waals decreet over de gelijke behandeling bij tewerkstelling en beroepsopleiding voorgelegd aan de Waalse regering. Voor de Franse Gemeenschap is er eveneens een voorontwerp van decreet klaar, dat nog moet worden voorgelegd aan de regering. Binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werkt men momenteel eveneens aan een ontwerp van ordonnantie. De Duitstalige Gemeenschap zou ook een ontwerp klaar hebben om voor te leggen aan haar regering.

Indien het Centrum gevat wordt in het verband met klachten over bijv. de werking van de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen, een ontslag van een gemeentelijk ambtenaar of discriminatie door een uitzendkantoor is het belangrijk na te gaan over wiens bevoegdheid het juist gaat en welke wetgeving dus van toepassing is.

In ieder geval wil het Centrum erop aandringen dat de omzetting van de twee richtlijnen zo snel mogelijk zal gebeuren, aangezien de officiële termijn hiervoor reeds verlopen is.

3. Botsing van grondrechten en algemene rechtsbeginselen

Een huiseigenaar die weigert een appartement te verhuren aan een homoseksueel koppel, een werkgever die plots beslist dat een kassierster haar hoofddoek niet meer mag dragen, een reclameboodschap waarin de draak wordt gestoken met katholieken,...

Het zijn enkele van de klachten waarmee het Centrum in de loop van het jaar 2003 werd geconfronteerd. Hoewel op het eerste gezicht deze klachten weinig gemeen hebben, tonen deze voorbeelden wel aan dat uiteindelijk alle klachten over discriminatie tot een zelfde problematiek te herleiden zijn: een botsing tussen verschillende grondrechten en/of algemene rechtsbeginselen. Een vermeend slachtoffer roept het recht op gelijke behandeling in; de vermeende dader de vrijheid om te contracteren, de vrijheid om te ondernemen of de vrijheid van meningsuiting. Welk (grond)recht zal zwaarder doorwegen?

Deze problematiek speelt natuurlijk niet alleen bij de toepassing van de AD-wet, maar ook bij wetten als de antiracismewet en de wet over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen⁴⁶.

Vanuit de traditionele visie zijn grondrechten immers niet bedoeld om de verhouding tussen burgers onderling te regelen, maar enkel de verhouding tussen de burgers en de overheid. De overheid moest zich er van weerhouden in te grijpen in het privé-leven van de burgers, zich in te laten met de organisatie van hun religieuze leven,... Stilletjes aan groeide het besef dat de overheid ook de verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat burgers elkaars fundamentele rechten en vrijheden niet kunnen aantasten. Door regels van strafrecht of dwingend privaatrecht uit te vaardigen, kan de overheid aan deze nood tegemoet komen.

⁴⁴ B.S. 26 juli 2002

⁴⁵ Februari 2004

⁴⁶ B.S. 8 augustus 1981 en B.S. 19 juni 1999.

De AD-wet is een voorbeeld van dergelijke tussenkomst van de overheid. Deze wet plaatst het discriminatieverbod, dat voorheen vooral de verhouding van de overheid ten opzichte van haar burgers beheerste, in de relaties tussen burgers onderling (de zogenaamde ‘horizontale werking van de grondrechten’). Met die beperking dat de AD-wet enkel van toepassing is indien een burger zich op het publieke domein begeeft, door bijv. zijn diensten aan te bieden aan het publiek.

Dit betekent wel dat er meer en meer sprake kan zijn van een ‘botsing van grondrechten’⁴⁷. Vaak zal het immers voorkomen dat terwijl de ene zich beroept op het discriminatieverbod, de andere zich beroept op zijn recht tot vrije meningsuiting, de vrijheid van onderwijs, zijn recht op een persoonlijke levenssfeer,...

De wetgever was zich bewust van dit probleem en benadrukte dan ook in artikel 3 van de AD-wet dat de wet geen afbreuk doet aan de bescherming en de uitoefening van de in de Grondwet en in de internationale mensenrechtenconventies opgenomen fundamentele rechten en vrijheden⁴⁸.

Hoewel de AD-wet een concretisering betekent van het discriminatieverbod en het gelijkheidsbeginsel houdt dit immers niet in dat een fundamentele vrijheid steeds hoeft te wijken voor de gelijkheid. Een hiërarchie tussen de grondrechten bestaat er niet, zodat een afweging tussen de verschillende ingeroepen grondrechten steeds in concreto, geval per geval, zal moeten gebeuren door een rechter.

Telkens er een nieuw dossier binnenkomt op het Centrum probeert men na te gaan welke grondrechten in het geding zijn en hoe zij zich, in dat specifieke dossier, tot elkaar verhouden. Het Centrum probeert daarbij wel in het achterhoofd te houden wat de doelstellingen van de AD-wet zijn: de mensen bewust maken van de principes van gelijke behandeling en non-discriminatie en zo bij te dragen tot een mentaliteitsverandering. Het Centrum beseft immers dat er geen eenheidsdenken heerst en dat eenieder zijn eigen inzichten heeft, en mag hebben.

De juiste draagwijdte van die afweging proberen we weer te geven aan de hand van enkele concrete voorbeelden.

3.1. Vrijheid van meningsuiting (art 19, 25 GW, art 10 EVRM)

Er zijn meerdere situaties mogelijk waar de AD-wet in botsing kan komen met de vrijheid van meningsuiting. Ook de persvrijheid kan in het geding zijn.

Zo bepaalt artikel 2§4, vijfde streepje van de wet dat elke vorm van directe of indirecte discriminatie verboden is bij het verspreiden, het publiceren of het openbaar maken van een tekst, een bericht, een teken of enig andere drager van discriminerende uitlatingen. Artikel 6 van de wet bestraft het aanzetten tot en het openlijk te kennen geven van zijn voornemen tot discriminatie, haat of geweld. Via artikel 12 van de wet wordt een strafverzwaring ingevoerd voor beledigingen, waarvoor één van de drijfveren bestaat uit de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon wegens één van de verboden discriminatiegronden.

Uit de analyse van de klachten van 2003 blijkt dat een belangrijk deel te maken heeft met de aftasting van de vrijheid van meningsuiting. 7,5 % van de klachten verbonden met een handicap betreffen oneerbiedige uitlatingen of beledigingen. 59 % van de klachten rond seksuele geaardheid gaan over vijandig gedrag en

⁴⁷ J. VELAERS, “De Antidiscriminatiewet en de botsing van grondrechten”, in CENTRUM GRONDSLAGEN VAN HET RECHT (ed.), *Vrijheid en gelijkheid. De horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet*, Antwerpen / Apeldoorn, Maklu, 2003, p. 329.

⁴⁸ Over de betekenis en draagwijdte van dit artikel, zie J. VELAERS, *op. cit.*, p. 343: “De essentie van art. 3 is dat zodra de toepassing van de wet leidt tot een beperking van een ander grondrecht, het debat niet meer gaat over de verantwoording van de ongelijke behandeling, doch wel over de verantwoording van de beperking van het andere grondrecht”.

homofobe uitlatingen (in brochures, artikels, op TV, op internet en in chatboxen). Van de klachten met betrekking tot religie en filosofische overtuigingen hebben 37,5 % te maken met ‘humoristische’ of spottende uitlatingen in geschriften of in publiciteit.

De afweging is niet steeds even gemakkelijk te maken. Zo is het niet altijd duidelijk uit te maken of een bepaalde uitspraak eerder te catalogeren valt onder ‘aanzetten tot’ of ‘belediging’ (met verzwarende omstandigheid). Het is ook belangrijk om de juiste omstandigheden van het gebeuren te kennen omdat een bepaalde uitspraak in de ene situatie wel beledigend of een aanzet kan uitmaken, en in een andere situatie niet. Daarnaast moet er ook steeds rekening gehouden worden met het feit dat de bepalingen in de AD-wet die te maken hebben met het recht op vrije meningsuiting veelal terugvallen onder het strafrecht. Strafrechtelijke bepalingen moeten steeds op een restrictieve wijze worden geïnterpreteerd en er moet steeds worden nagegaan of de dader effectief de intentie had om aan te zetten tot discriminatie of te beledigen. Wanneer het gaat om beledigingen moet er bovendien ook sprake zijn van een bijkomende voorwaarde: de belediging moet geuit zijn vanuit een misprijzen, haat of vijandigheid wegens een bepaalde persoon of groep op basis van een verboden discriminatiegrond. Tenslotte, wanneer het gaat om feiten die zich binnen de loutere privé-sfeer afspelen, is de AD-wet niet van toepassing.

Daar staat tegenover dat ook het recht op vrije meningsuiting niet onbeperkt is. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat het recht op vrije meningsuiting belichaamt, verwijst uitdrukkelijk naar de plichten en verantwoordelijkheden dat dit recht met zich meebrengt en benadrukt bijv. het belang van de bescherming van de goede naam⁴⁹.

Enkele voorbeelden als illustratie.

- Een dove bioscoopbezoeker krijgt bij het binnengaan van de filmzaal te horen van een bediende van de bioscoop dat het niet normaal is dat kortingen worden gegeven aan doven. De bediende voegt er aan toe: “Waarom komen doven naar een bioscoop, ze horen de film toch niet?”. De uitspraken van de bediende zijn zeer kwetsend en beledigend en hoewel het niet a priori duidelijk is of de AD-wet van toepassing is; schrijft het Centrum toch de bioscoopuitbater aan. Het Centrum krijgt te horen dat dit niet het enige incident was met de bewuste bediende en dat deze intussen niet meer bij hen werkt.
- Meerdere klachten betreffen een bedrijf dat een reclamecampagne voert waarin Jezus van zijn kruis wegloopt, de sterk afgeprijsde producten en een flesje bier achterna. Het Centrum is van mening dat in deze reclamecampagne geen sprake is van een “aanzet tot discriminatie, haat of geweld jegens een religieuze overtuiging” maar eerder van een aanzet tot het doen kopen van bepaalde producten. Hoewel de bijhorende tekening beledigend zou kunnen zijn voor bepaalde mensen, meent het Centrum niet dat een van de drijfveren van campagne bestaat in de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon wegens diens geloof of levensbeschouwing.

⁴⁹ Art. 10, 2 EVRM: “Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.”

In sommige andere zaken is de afweging moeilijker te maken.

- Zo is er het dossier van een man die naar aanleiding van het afsluiten van een huwelijk tussen twee mannen een brief stuurt naar een journalist van een lokale krant (die een artikel had geschreven over de feestelijkheden) en hem uitdrukkelijk vraagt deze ‘fauna van sodomieten’ niet meer in detail te beschrijven en niet langer de seksuele afwijkingen van een kleine minderheid op te hemelen. Kopie van deze brief werd door de schrijver overgemaakt aan de burgemeester van de bewuste gemeente.

In dit dossier is het niet zo eenvoudig uit te maken of de voorstellen gedaan door de briefschrijver vallen binnen het toepassingsgebied van strafbare feiten zoals beledigingen, ingegeven door een misprijzen voor homoseksuelen, en het aanzetten tot discriminatie of eerder een vorm zijn van het uiten van een – zij het choquerende - mening.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt immers telkens weer dat over problemen die de samenleving beroeren openlijk moet kunnen gepraat worden ook, zo stelt het Hof “ *les opinions qui heurtent, choquent ou inquiètent l’Etat ou une fraction quelconque de la population*”⁵⁰.

Lachen en zelfs spotten moet nog steeds kunnen binnen onze maatschappij! Zolang het maar niet ontaardt in een belediging, verwordt tot het aanzetten van anderen tot discriminatie of een inbreuk uitmaakt op de persoonlijke levenssfeer van anderen.

Hoewel het Centrum allerminst een heksenjacht wil ontketenen, ziet het het wel als zijn taak om erop te wijzen dat bepaald taalgebruik bijdraagt dat de ander in een vakje wordt gedruimd en dat dit niet getolereerd kan worden.

3.2. Contractuele vrijheid

De AD-wet verbiedt discriminatie bij het leveren of het ter beschikking stellen van goederen en diensten aan het publiek en in de arbeidssfeer. Zowel het leveren van goederen en diensten als de arbeidssfeer worden beheerst door contracten. Het lijkt dan ook geen twijfel dat de contractvrijheid vaak in het vaarwater komt van het discriminatieverbod. Denk maar aan een verzekeringsmaatschappij die weigert met een diabetespatiënt een hospitalisatieverzekering af te sluiten, een huiseigenaar die weigert een appartement te verhuren aan een Marokkaans echtpaar, een werkgever die weigert een zwaarlijvig persoon aan te nemen,...

Hoewel de contractvrijheid geen grondrecht uitmaakt in de strikte zin van het woord (het wordt niet erkend in de Grondwet en het wordt niet als dusdanig verwoord door een door België goedgekeurd internationaal verdrag), is men het er over eens dat de contractvrijheid wel een algemeen rechtsbeginsel uitmaakt.

Bij de toepassing van de AD-wet zal dus een afweging moeten worden gemaakt tussen de vrijheid om te contracteren en de grenzen die door de AD-wet worden gesteld. De contractuele vrijheid is sowieso niet absoluut en wordt begrensd door rechtstheorieën zoals die van de openbare orde, de goede zeden, de goede trouw en de informatie- en onderzoeksverplichting.

De AD-wet draagt er enkel toe bij dat die grenzen aan de contractuele vrijheid preciezer worden omschreven: alle motieven, gebaseerd op verboden discriminatiegronden, worden uitgesloten, tenzij er een objectieve en redelijke verantwoording voor bestaat. Zoals gezegd vindt het Centrum het belangrijk dat de AD-wet op deze wijze kan bijdragen tot een mentaliteitsverandering.

⁵⁰ In dit dossier is het bovendien twijfelachtig of aan de publiciteitsvoorwaarde voorzien in art. 444 SW werd voldaan.

De contractvrijheid bestaat uit verschillende deelaspecten: de vrijheid om al dan niet te contracteren, om te contacteren met wie men wil en om zelf de inhoud van de overeenkomst te bepalen. Het consensusprincipe staat hierbij centraal, wat betekent dat het pas tot een overeenkomst komt indien alle betrokken partijen het eens zijn over alle facetten van de overeenkomst.

Dit consensusprincipe vertrekt vanuit het idee dat iedereen vrij is om al dan niet te contracteren. Dit is natuurlijk niet steeds het geval, bijvoorbeeld wanneer systematisch bepaalde bevolkingsgroepen (homoseksuelen, ouderen, vreemdelingen,...) worden uitgesloten.

Juist door deze uitsluiting tegen te gaan kan de AD-wet er in zekere zin voor zorgen dat de feitelijke ongelijkheid tussen contractspartijen wordt hersteld en dat er sprake kan zijn van een echte vrije wil.

De AD-wet doet evenmin volledige afbreuk aan de vrijheid om te contracteren met wie men wil, in die zin dat de wet niet oplegt met wie men móet contracteren. De wet stelt eigenlijk alleen dat van zodra de menselijke waardigheid in het geding komt, een willekeurige ongelijke behandeling onaanvaardbaar is.

De vrijheid om niet te contracteren met wie men niet wil, bestaat dus, maar enkel binnen de objectieve grenzen waarbinnen elke vrijheid moet worden uitgeoefend⁵¹.

In het kader van de AD-wet betekent dit dan bijvoorbeeld dat een huiseigenaar zonder een objectieve en redelijke rechtvaardiging niet zou mogen weigeren een appartement te verhuren aan een echtpaar omdat ze Marokkaans of homoseksueel zijn maar bijvoorbeeld wel omdat het appartement te klein is voor hun kindrijk gezin⁵², m.a.w. indien voor de weigering een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat.

Bij de toepassing van de AD-wet op een arbeidsovereenkomst, en meer bepaald op het moment dat een werkgever moet beslissen een bepaalde persoon al dan niet aan te nemen, wordt het probleem nog specifieker. Een arbeidsovereenkomst is bij uitstek een “*intuitu personae*”-overeenkomst, waar de persoon van de aan te nemen werknemer dus centraal staat. Dit neemt niet weg dat indien een toekomstige werkgever zou weigeren een kandidaat aan te nemen ómdat hij bijv. een handicap heeft of ómdat zij vrouw is, zal moeten aantonen dat hij daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor heeft. In de AD-wet staat uitdrukkelijk dat, in het kader van arbeidsrelaties, dan moet gekeken worden naar de aard van de beroepsactiviteit en de context waarin ze wordt uitgeoefend (art. 2§5)⁵³.

Een voorbeeld:

- Een doctoraatsstudente, 32 jaar oud, stelt zich kandidaat voor een post als assistent op haar faculteit. Officieel laat men haar weten dat de openstaande betrekking werd toegekend aan een andere kandidaat wiens profiel meer overeenkomt met de vereisten van de betrekking. Telefonisch laat men haar echter verstaan dat de posten van assistent voorbehouden zijn voor jonge, net afgestudeerde kandidaten, die hun arbeidscontract willen gebruiken voor het schrijven van doctoraatsthesis. Hoewel haar leeftijd op zich geen grond kan uitmaken om haar de openstaande betrekking te weigeren, zijn er natuurlijk nog tal van andere redenen mogelijk waarom de betrokken persoon niet geschikt zou zijn voor de job (ervaring, onderwerp van het doctoraat, kwaliteit van het tot dusver geleverde werk,...). Het behoort

⁵¹ Zie hiervoor ook J. KUSTERS, “Discriminatie ten opzichte van allochtonen op de private huurmarkt”, in CENTRUM GRONDSLAGEN VAN HET RECHT (ed.), *Vrijheid en gelijkheid. De horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet*, Antwerpen / Apeldoorn, Maklu, 2003, p. 546-548.

⁵² Tenzij dit natuurlijk een indirecte discriminatie zou uitmaken.

⁵³ Indien de werkgever de kandidaat zou weigeren, niet omwille van zijn of haar handicap of geslacht, maar omwille van bijv. een gebrek aan ervaring dan moet deze oefening natuurlijk niet gebeuren (tenzij het zou gaan om een indirecte discriminatie).

nog steeds tot de vrije appreciatie van een toekomstige werkgever om hier over te beslissen. In het arbeidsrecht geldt bovendien de gulden regel dat een werkgever niet moet motiveren waarom hij deze of gene kandidaat verkiest boven een andere. Nochtans, indien er sprake is van feiten die aantonen dat er sprake zou kunnen zijn van discriminatie op één van de verboden gronden, zal de werkgever moeten kunnen aantonen dat dit niet het geval is. Hoewel hij dit niet expliciet moet motiveren, is het natuurlijk wel raadzaam om een goed dossier over de kandidaat bij te houden.

In de verzekeringssector komt de kwestie contractvrijheid en het discriminatieverbod eveneens erg scherp aan bod. Omdat het een erg specifiek thema betreft wordt er een apart hoofdstukje aan gewijd.

3.3. Besluit

Het feit dat de wetgever in de tekst van de AD-wet een bepaling heeft ingevoegd die het respect voor ieders fundamentele rechten en vrijheden moet garanderen, betekent geenszins dat het Centrum niet zou kunnen tussenkomen wanneer er sprake zou zijn van een mogelijke botsing tussen dergelijke fundamentele rechten en vrijheden en het verbod op discriminatie.

In dossiers waar de contractsvrijheid in het geding is, kan het Centrum de contracterende partijen er dan ook op wijzen dat vanaf nu de vrije keuze om al dan niet een overeenkomst te sluiten met een bepaalde persoon afgebakend wordt door het verbod op discriminatie. Dit betekent dat er van hen wordt verwacht dat ze bij hun beslissing geen rekening houden met elementen die steunen op één van de discriminatiegronden en waarvoor ze geen objectieve en redelijke rechtvaardiging kunnen geven.

Wanneer het Centrum gevat wordt door een klacht moet het dan ook navraag doen naar de reële motieven van de contracterende partijen. Indien blijkt dat de motieven die worden ingeroepen, discriminerend zijn, kan het Centrum een vordering tot staking instellen. Het doel van de vordering is dan enerzijds het bestaan van de discriminatie te laten vaststellen en anderzijds ervoor te zorgen dat het slachtoffer in de toekomst over gelijke kansen beschikt om een overeenkomst te kunnen sluiten. Waar het dus niet om gaat is de verantwoordelijke van de discriminatie te verplichten te contracteren met de benadeelde. De verantwoordelijke van de discriminatie zal immers opnieuw beschikken over de vrijheid al dan niet te contracteren met deze persoon, maar ditmaal rekening houdende met het verbod op discriminatie.

In gevallen waar de vrijheid van meningsuiting in het geding is, zullen de diensten van het Centrum zich moeten bevragen over de context waarin de betwiste uitlatingen zijn gemaakt en over de motieven van betrokkene. Het idee van de vrijheid van meningsuiting houdt immers in dat elkeen vrij zijn mening kan uitdrukken, zelfs op een scherpe en polemische toon en op het risico af een deel van de bevolking te kwetsen. Dit betekent dan ook dat het niet aan het Centrum is een politiek van censuur te organiseren tegen dergelijke meningsuitingen of tegen humoristische uitspraken die betrekking hebben op bepaalde categorieën van personen. Nochtans, in de gevallen waar de grens tussen wat valt binnen de vrijheid van meningsuiting en wat valt binnen het toepassingsgebied van de strafbepalingen van de AD-wet niet duidelijk is, zullen de diensten van het Centrum – op basis van de context en de aard zelf van de uitlatingen – het bestaan nagaan van een intentie om te beledigen vanuit een misprijzen, een haat of een vijandigheid tegenover categorieën van personen beschermd door de wet, of ook van de wil om aan te zetten tot discriminatie van deze personen. In het geval van persdelicten blijft het Hof van Assisen bevoegd, wat de effectieve vervolging van deze misdrijven niet vergemakkelijkt.

4. *Vordering tot staking*

Een slachtoffer van een discriminatie heeft vaak nood aan een snelle oplossing. Als iemand bijvoorbeeld een job wordt geweigerd omdat hij/zij homoseksueel is of als er teksten worden verspreid met beledigende uitlatingen, helpen langdurige procedures waarin enkel schadevergoeding kan worden gevraagd het slachtoffer niet vooruit.

De wetgever heeft er dan ook voor gekozen om een slachtoffer van discriminatie een werkmiddel in de hand te geven dat versneld tot resultaten kan leiden: de vordering tot staking.

De vordering tot staking is een procedure die ook terug te vinden is in het consumentenrecht⁵⁴ en te vergelijken is met een procedure in kortgeding⁵⁵. Een persoon of een organisatie die zich het slachtoffer voelt van een discriminatie in de zin van de AD-wet, kan via een eenvoudig verzoekschrift de voorzitter van de bevoegde rechtbank (al naar het geval de rechtbank van eerste aanleg, de arbeidsrechtbank of de rechtbank van koophandel) vragen om vast te stellen dat er inderdaad sprake is van discriminatie en vragen om te bevelen dat die discriminatie wordt stopgezet (art. 19 § 1 AD-wet). De voorzitter van de rechtbank kan beslissen dat zijn vonnis moet worden aangeplakt en kan eventueel degene die de discriminatie heeft gepleegd, veroordelen tot de betaling van een dwangsom (art. 19 § 2 en 20 AD-wet). Daar staat tegenover dat de stakingsrechter niet bevoegd is om schadevergoedingen toe te kennen.

Het Centrum verwacht veel van deze procedure en beschouwt het, in racismedossiers, als een belangrijke aanvulling op de antiracismewet. In het kader van de antiracismewet kon men ook al beroep doen op een kortgedingprocedure om bijvoorbeeld de verdere verspreiding van racistische pamfletten te verbieden, maar de uitspraak van de rechter had steeds een voorlopig karakter. Een rechter die gevat wordt door een vordering tot staking kan zich vrij snel ten gronde uitspreken over het discriminatoir karakter van een bepaalde handeling.

Aangezien in ons rechtsstelsel fysieke dwang uitgesloten is, zal een rechter echter nooit iemand kunnen dwingen een bepaalde overeenkomst te sluiten of uit te voeren op een niet-discriminerende wijze. Contractsdwang is dus uit den boze. Hoogstens zal hij via een dwangsom, en dus via financiële dwang, hetzelfde effect kunnen beogen.

Wanneer het gaat om een eenmalige handeling, zoals bijvoorbeeld het weigeren te verhuren of een andere dienst, is het de vraag in hoeverre de stakingsrechter daarin kan tussenkomen.

In het algemeen wordt aangenomen dat de vordering tot staking niet enkel toepasbaar is op situaties die nog bestaan op het moment dat de vordering wordt ingeleid (vb. de publicatie van een discriminerende jobadvertentie). De vordering kan ook gegrond zijn in het geval de bewuste situatie reeds een einde heeft genomen en er gevaar voor herhaling bestaat⁵⁶. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een persoon - omwille van één van de verboden discriminatiemotieven - de toegang ontzegd wordt in een dancing of restaurant of ook als men hem weigert een goed te verhuren of te verkopen en als deze goederen intussen niet meer ter beschikking zijn.

In één van dergelijke zaken, waarin het Centrum eisende partij was, heeft de rechter als volgt beslist:⁵⁷

⁵⁴ Met name in de Wet Handelspraktijken.

⁵⁵ Een vordering tot staking is een 'procedure zoals in kort geding'. In tegenstelling tot een gewone procedure in kort geding spreekt de rechter in een stakingprocedure zich wel uit over de grond van de zaak.

⁵⁶ C. DALCQ, "Les actions comme en référé", in J. ENGLEBERT en H. BOULARBAH (Dir.), *Le réfère judiciaire*, éd. Du jeune barreau de Bruxelles, 2003, p. 168.

⁵⁷ Rb. Gent, 31 december 2003, onuitgegeven.

“De omstandigheid dat de vordering tot staken een eenmalige handeling beoogt die definitief beëindigd is, geeft geen aanleiding tot de ontoelaatbaarheid van de vordering wegens gebrek aan belang wanneer niet kan worden uitgesloten dat deze handeling wordt herhaald. Het stakingsbevel dient immers veeleer de onwettige praktijk te verbieden en niet één welbepaalde daad. Er kan slechts sprake zijn van gebrek aan belang indien het herhalingsgevaar objectief kan worden uitgesloten, namelijk indien er omstandigheden voorhanden zijn die, onafhankelijk van de wil en de houding van betrokkenen, een herhaling van de vermeende inbreuk onmogelijk maken.

Het feit dat het appartement inmiddels werd verhuurd aan een derde en de beweerde inbreuk derhalve een einde heeft genomen, kan in casu het belang in hoofde van eiser niet wegnemen. Het kan immers niet worden uitgesloten dat het appartement in de toekomst terug beschikbaar wordt en aan het publiek te huur wordt aangeboden. Het gevaar voor herhaling van de beweerde inbreuk kan derhalve niet objectief worden uitgesloten. Eiser dient dan ook over de mogelijkheid te beschikken de staking ervan te bevelen om in de toekomst met de vermeende praktijken niet meer te moeten worden geconfronteerd.”

De rechter benadrukt dus dat een slachtoffer van discriminatie er belang bij heeft een vordering tot staking in te dienen van zodra niet kan worden uitgesloten dat de handeling zich herhaalt.

5. Bewijslast

Eén van de fundamentele vernieuwingen van de AD-wet is de wijziging van het stelsel van het bewijs voor de burgerlijke rechtbank.

In principe is het aan de benadeelde alleen om het bewijs van discriminatie aan te voeren, wat soms erg moeilijk is aangezien de noodzakelijke inlichtingen vaak in handen zijn van diegene die discrimineert. Artikel 19 § 3 van de AD-wet stelt de benadeelde of de groepering die voor hem optreedt in staat om voor de bevoegde rechtbank bepaalde feiten, zoals statistische gegevens of praktijktesten, aan te voeren die de rechter kunnen doen vermoeden dat er discriminatie bestaat. Dit systeem zet dus een verschuiving van de bewijslast in het werk en zorgt ervoor dat de vermeende dader van de discriminatie een “negatief feit” moet bewijzen: het feit dat hij niet gediscrimineerd heeft.

Deze techniek vindt haar inspiratie in de richtlijnen 2000/78/EU en 2000/43/EU en staat de verschuiving van de bewijslast enkel toe in het geval er feiten worden aangevoerd op basis waarvan discriminatie kan worden vermoed⁵⁸. Niettemin, en de tekst van artikel 19§3 laat hierover geen enkele twijfel bestaan, is de benadeelde vrij om voor de rechter alle feiten aan te voeren waarvan hij denkt dat die het bestaan van de discriminatie kunnen doen vermoeden. De opsomming die in dit artikel wordt gegeven geldt enkel bij wijze van voorbeeld.

Sommigen interpreteren dit artikel op een erg beperkte en dus foutieve wijze en oordelen dat er enkel sprake kan zijn van een verschuiving van een bewijslast indien de benadeelde een praktijktest kan voorleggen.

Deze zienswijze komt terug in het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Gent, dat werd uitgesproken in het kader van een stakingsvordering die werd ingeleid door het Centrum tegen een eigenaar die weigerde een appartement te verhuren aan een homoseksueel koppel⁵⁹. Dit is echter een foutieve interpretatie van de AD-wet aangezien het beroep op de praktijktesten slechts één van de mogelijkheden is om te komen tot een verschuiving van de bewijslast.

⁵⁸ Zie O. DE SCHUTTER, “La loi belge tendant à lutter contre la discrimination”, *J.T.*, 2003, p. 845 e.v.

⁵⁹ Rb. Gent, 31 december 2003, onuitgegeven.

Tijdens de parlementaire besprekingen van de AD-wet bevestigt de Minister van Werkgelegenheid en het Gelijke Kansenbeleid dat *“elk feit dat door de eiser duidelijk genoeg wordt aangetoond en waardoor verondersteld kan worden dat er sprake is van discriminatie, in het burgerlijk recht aanleiding geeft tot de omkering van de bewijslast. Statistische gegevens en situatietests worden slechts als voorbeeld genoemd”*⁶⁰.

Het Centrum is dus in beroep gegaan tegen deze uitspraak. Het is immers erg belangrijk om ervoor te zorgen dat rechtspraak die gebaseerd is op een foutieve interpretatie van de wet, niet veralgemeend wordt.

Zo staat het een slachtoffer bijvoorbeeld vrij om ter ondersteuning van zijn vordering een deurwaardersattest neer te leggen waaruit discriminerende aanmaningen van een derde ten opzichte van een dienst open voor het publiek (plaatselijk arbeidsbureau, immobielkantoor,...) zouden blijken. Dit element zou dan in overweging moeten worden genomen als *“feit dat het bestaan van discriminatie kan doen vermoeden”*.

Tot slot kan er op gewezen worden dat het bewijs zelf van discriminatie gegeven kan worden door alle middelen van recht aangezien het erom gaat een rechtsfeit te bewijzen. De verwijzing in artikel 19§4 naar de praktijktest als bewijsmiddel geldt dus louter ten titel van voorbeeld en dit vanuit het besef dat er een juridische onzekerheid kan ontstaan met betrekking tot bewijsmiddelen die een innoverend karakter vertonen.

Ook in andere materies paste de wetgever reeds deze manier van werken toe⁶¹.

6. Discriminatie en verzekeringen

Als gronden van directe en indirecte discriminatie somt de wet van 25 februari 2003 onder andere het geslacht, de leeftijd, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand en handicap op.

Het verzekeringswezen steunt op het idee dat verzekeringsinstellingen verschillende risico's die hun cliënten lopen, op zich nemen. Dit is het principe van de overdracht van risico's. Daar staat tegenover dat de verzekeraar verwacht dat de verzekerde een premie betaalt. De evaluatie van het bedrag van deze premie hangt af van de door de verzekeraar gemaakte rangschikking in een bepaalde groep en dit in functie van de waarschijnlijkheid van het voorvallen van het risico waarvoor de leden van de groep zich hebben verzekerd.

Bij verzekeringsovereenkomsten, zoals de levensverzekering (waar de levensduurte de grondslag uitmaakt) of ook de hospitalatieverzekering (waar de gezondheidstoestand van de verzekerde de grondslag uitmaakt), gebruiken de verzekeraars in het bijzonder criteria als de leeftijd, de gezondheidstoestand, de aanwezigheid van een bepaalde handicap of ook het geslacht in hoofdte van de verzekerde. In het kader van een hospitalatieverzekering valt er bijvoorbeeld te denken aan de mogelijkheid van een zwangerschap. Met deze criteria houdt de verzekeraar dan rekening om te kunnen beslissen of de verzekerde kan worden opgenomen in de verzekering alsook om te bepalen in welke categorie deze gaat gerangschikt worden. Een categorie is dan een groep van personen met een zelfde risiconiveau en die min of meer dezelfde premie betalen.

Zo zijn de vragenlijsten om toegelaten te worden tot een levensverzekering gebaseerd op de leeftijd, het geslacht en de gezondheidstoestand van de kandidaat-verzekerde op het moment van het sluiten van de overeenkomst. Sommige vragenlijsten gaan verder en bevatten vragen over de familiale antecedenten van de kandidaat-verzekerde, zodat er kan vastgesteld worden of er erfelijke ziektes bestaan binnen de familie.

⁶⁰ Verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door Mevrouw Kaçar, Senaat, *Parl. Doc.*, 2001-2002, 18 december 2001, 2-12/15, p. 191.

⁶¹ Te denken valt aan het domein van de afstamming, waar het bewijs van afstamming geleverd kan worden met alle middelen van recht maar waar de wetgever toch in artikel 331octies B.W. preciseerd dat de afstamming kan worden bewezen via wetenschappelijke testen.

Op deze manier wordt er echter rekening gehouden met de toekomstige gezondheidstoestand van de te verzekeren persoon. En statistieken kunnen dan wel een ruwe schatting opleveren van de kans op het realiseren van een risico (overlijden, ziekte) voor een bepaalde groep maar niet voor elk individu apart.

Naar aanleiding van klachten over beslissingen die door verzekeringsinstellingen werden genomen heeft het Centrum getracht de grote lijnen vast te leggen van een gedragslijn, rekening houdende met de specificiteit van de verzekeringsovereenkomst.

De AD-wet heeft niet als doel om de verzekeringsinstellingen op te leggen om geen gebruik meer te maken van deze criteria om hun toekomstige verzekerden te rangschikken. Wel legt zij hen op aan deze criteria een adequate plaats te geven rekening houdende met de persoonlijke situatie van de kandidaat-verzekerde en de aard van de verzekeringsovereenkomst.

Het is logisch dat om een risico te kunnen bepalen criteria gebaseerd op de huidige gezondheidstoestand van een verzekerde niet dezelfde rol gaan spelen, en niet op dezelfde wijze worden beoordeeld, naar gelang het gaat om een brandverzekering, een hospitalisatieverzekering of een ziekteverzekering. Het gaat dan om de noodzakelijkheid en de gepastheid van het determinatiecriterium van het risico dat wordt gebruikt door de verzekeraar.

Criteria met betrekking tot de toekomstige gezondheidstoestand moeten met meer wantrouwen bekeken worden, zoals bijvoorbeeld in het geval van de vragenlijsten rond de familiale antecedenten. Het gebruik en de behandeling van de gegevens die deze lijsten bevatten kunnen niet in overeenstemming zijn met de AD-wet. Deze lijsten hebben immers als doel informatie te bekomen over de gezondheid van de ouders en hun doodsoorzaken. De zo bekomen inlichtingen geven aan de verzekeraars echter slechts een idee over de het mogelijke voorvallen van een ziekte (met wisselend procentueel aandeel) bij de kandidaat-verzekerde zodat het enkel een weddenschap over de toekomstige gezondheid betreft. Het gebruik van dit gegeven om het risico van de kandidaat-verzekerde te bepalen lijkt ons niet evenredig.

Eenmaal een verzekeringsmaatschappij is overgegaan tot het segmenteren van de risico's staan haar verschillende maatregelen ter beschikking met betrekking tot die verschillende risico's: weigeren van een verzekering, uitsluiten van bepaalde risico's (indien bijvoorbeeld een persoon met een hernia een hospitalisatieverzekering vraagt, zou de verzekeraar kunnen weigeren om alle risico's die verband houden met de rug te weigeren), het verplichten tot het nemen van preventieve maatregelen (in het kader van een autoverzekering kan bijvoorbeeld gevraagd worden dat personen ouder dan 70 jaar enkele uren rijles volgen).

Rekening houdende met het feit dat een verzekeringsovereenkomst een commercieel product uitmaakt, gericht op het maken van winst en het beperken van verlies, betekent dit dat een verzekeraar moet kiezen voor een maatregel die op een niet onevenredige wijze de belangen van een kandidaat-verzekerde schaaft.

Zo neemt een verzekeringsmaatschappij die weigert een kind dat lijdt aan het syndroom van Down op te nemen in een verzekeringsovereenkomst, een maatregel die niet evenredig is. Het risico dat dit kind loopt om vaker gehospitaliseerd te worden dan de andere familieleden is medisch erg gering en rechtvaardigt geen weigering van de verzekering.

Eén van de voornaamste gevolgen van het aannemen van de AD-wet voor de verzekeringssector ligt volgens ons in het ontstaan van een impliciete verplichting in hoofde van de verzekeraars om hun beslissingen te motiveren. Immers, bij gebreke aan motivering, zullen zij zich moeilijk kunnen beroepen op het objectieve en redelijke karakter van de door hen toegepaste verschillen in behandeling. Dergelijke motivering zal steeds geval per geval moeten gegeven worden, op basis van overtuigende statistieken en rekening houdende met de eigen portefeuille van de verzekeringsmaatschappij. Dit houdt onder andere in dat een verzekeraar statistieken gebruikt die werden opgesteld op nationaal niveau en niet, zoals vaak het geval is, op wereldniveau. De omstandigheden van een

medische behandeling kunnen immers erg verschillen van land tot land. Zo worden als gevolg van de evolutie in de behandelingen op basis van tri-therapie seroposatieve patiënten in Europa en Canada momenteel beschouwd als chronische zieken.

Deze evolutie in de behandeling doet zich nochtans niet overal in de wereld voor. Daarnaast is het noodzakelijk dat de statistieken die gebruikt worden in verband met de evolutie van een bepaalde ziekte rekening houden met de huidige situatie en dus voldoende actueel zijn.

Een denkpiste kan dan ook zijn dat de AD-wet er in de verzekeringssector toe zal leiden dat, idealiter, de verzekeraars tot een meer precieze segmentering van een risico zullen overgaan wanneer ze geconfronteerd worden met een “verhoogd risico”. Deze sterkere individualisering zou gerealiseerd kunnen worden door een regelmatige evaluatie van de ziekte in kwestie en, indien deze evaluatie negatief zou uitvallen, door beroep te doen op een bij wet opgericht college van geneesheren. Dergelijke individualisering, beperkt tot bepaalde risico’s, volgt uit de geest van de AD-wet die juist als doel heeft discriminerende veralgemeningen te vermijden.

Bij een groot aantal ziektes heeft de behandeling die wordt toegediend aan de patiënt immers een groot belang. Zo bestaan er voor diabetes type 2 (niet-insuline dependente diabetes) geneesmiddelen die de risico’s op een hypoglycemie of een te lage bloedsuikerspiegel sterk verminderen door de insulineaanmaak te reguleren. Bovendien stelt men vast dat medisch gezien de levenswijze van een zieke erg belangrijk is (bijv. het dieet dat gevolgd wordt, de hoeveelheid aan lichaamsbeweging,...) voor de evolutie van de ziekte. Toch ziet men dat het merendeel van de verzekeringsmaatschappijen weigeren dergelijke ziektes te dekken in het kader van bijvoorbeeld een hospitalisatieverzekering. Met het oog op de AD-wet zou deze absolute weigering als onevenredig kunnen worden beschouwd. In plaats van een uitsluiting van deze risico’s zou er dan gekozen kunnen worden voor een regelmatige herevaluatie.

De denkpiste die ertoe leidt te komen tot een sterkere segmentering van de verhoogde risico’s zou gepaard kunnen gaan met een beleid van de verzekeringsmaatschappijen waarbij ruimte wordt gelaten voor het gebruik van premies met “twee snelheden”.

Anderzijds, om op een structurele wijze een algemeen recht op verzekering te kunnen garanderen, zelfs in het geval van zwaardere risico’s, kan gedacht worden aan een uitbreiding van de mogelijkheden tot tussenkomst van het Tarificatiebureau. Momenteel beperkt dit bureau zich tot de materie van de autoverzekeringen.

Om deze doelstellingen te bereiken zal het Centrum een gemeenschappelijk overleg opstarten met de verzekeringssector. Een ontmoeting met de betrokken verenigingen met het oog op het inventariseren van de reële problemen waarmee hun leden worden geconfronteerd, werd reeds voorzien.

7. Besluit

De dienst Niet-rationele Discriminaties behandelt een hele reeks klachten rond discriminatie, gebaseerd op uiteenlopende gronden. Wanneer er een klacht binnenkomt, volgt een uiterst nauwkeurige analyse van de context waarin de verschillende elementen zich afspeelden om zo te kunnen nagaan of voor de beweerd discriminatie een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het is een ingewikkelde oefening, onder andere omdat het toepassingsgebied van de AD-wet erg breed is.

Naast de behandeling van klachten die worden aangebracht door slachtoffers van discriminaties heeft het Centrum voor gelijkheid van kansen ook de taak om gelijke kansen mee op de agenda te zetten en de publieke opinie bewust te maken van het algemene principe van gelijke behandeling, dat de wet van 25 februari 2003 poogt te concretiseren.

Het ligt niet in de bedoeling van het Centrum om een voortdurende controle uit te oefenen op de woorden en daden van eenieder maar zeker en vast wel om zijn pedagogische taak ter harte te nemen. Die taak moet bijdragen tot een grondige mentaliteitsverandering. Daarom voert het Centrum een beleid van bewustmaking voor diversiteit en poogt het te strijden tegen alle vormen van stereotypes, veralgemeningen en intellectuele luiheid die allemaal kunnen leiden tot discriminerende gedragingen.

Bovenop de behandeling van individuele klachten wordt er in de diepte nagedacht over de oorzaken van deze klachten en dit vanuit een meer algemeen perspectief. Sommige discriminerende situaties vertonen immers een systematisch karakter, waarvoor een structurele aanpak nodig is.

In domeinen zoals tewerkstelling, verzekeringen of ook de toegankelijkheid voor personen met een handicap, wenst het Centrum in samenwerking met de actoren op het terrein een analyse te maken van wat er speelt en wat de concrete problemen zijn. Op deze manier kunnen er voorstellen voor structurele aanpassingen worden gericht aan de bevoegde overheden.

D. 2003: ASIELZOEKERS IN ACTIE

In de loop van 2003 ondernamen asielzoekers heel wat actie: ze bezetten openbare plaatsen en gebruikten het wapen van de hongerstaking: Afghanen, Iraniërs, en op kleinere schaal, Koerden en Tsjetsjenen.

Deze protestbewegingen tonen het volgende aan:

- een nieuwe sociale dynamiek die zich ontwikkelt bij recent aangekomen vreemde bevolkingsgroepen.
- de impasses van een onvolledige asielprocedure.
- de moeilijkheid van een degelijk “conflictbeheer”, waar het merendeel van de traditionele actoren, overheid en verenigingen, nu mee geconfronteerd wordt.

Ze dwingen ons ook om onze algemene benadering van het migratiefenomeen bij te stellen.

1. *Over wie hebben we het?*

Elke historische periode brengt haar tragische figuren voort. In het laatste decennium viel die rol te beurt aan de asielzoekers en aan hen die men gemakshalve “documentlozen” noemt. Een kleine maar sterk geëngageerde humanistische stroming ziet in hen de verpersoonlijking van alle ellende van de wereld. Voor anderen dan weer zijn het profiteurs aan wie België duidelijk heeft laten weten dat ze niet welkom zijn en die zich desondanks toch in ons land nestelen. Tussen deze twee uitersten bevindt zich wellicht een meerderheid die gevoelig is voor het ongeluk van deze mensen, maar die tegelijk ook verlangt dat de geldende wetten worden toegepast.

Vooraf moeten we ons volgende vraag stellen: mogen we asielzoekers gelijkstellen met “documentlozen”, zoals men vaak doet? Nee, want zolang hun verzoek niet is afgewezen, verblijven asielzoekers hier wettig - al is dat verblijf nog onzeker - bijgevolg hebben ze “papieren”. Andermaal nee, want lang niet alle “documentlozen” zijn afgewezen asielzoekers.

Van de eerstgenoemde zijn er heel wat die nooit enig document hebben gehad dat hun verblijf wettigde en die “documentloos” waren vanaf hun eerste dag in België. Anderen hadden een verblijfsstatuut dat verschilt van de asielzoeker en hebben dat ondertussen verloren: studenten die hun studies hebben beëindigd of onderbroken, gastarbeiders van wie het contract afgelopen is, toeristen van wie het visum van drie maanden vervallen is...

De associatie gaat wel op voor diegenen die een beroep hebben lopen bij de Raad van State en die dus in het laatste stadium van de asielprocedure zitten. Dit beroep schort het bevel om het grondgebied te verlaten niet op waardoor hun verblijf, formeel gezien, onwettig is, hoewel sommigen, paradoxaal genoeg, nog steun trekken.

De gelijkstelling gaat ook op voor alle afgewezen asielzoekers, want onderduiken is een van de weinige mogelijkheden die hen nog rest. Eenmaal ze het lot delen van de “documentlozen”, doet het er niet meer toe hoe ze in die situatie zijn beland.

En vooral nu gaat de gelijkstelling op. De protestbewegingen uit 2003 waren hoofdzakelijk het werk van asielzoekers die de procedure hadden doorlopen en die hun recht op verblijf dreigden te verliezen. Ze knoopten daarmee aan bij een traditie van collectief verzet van vreemdelingen zonder verblijfszekerheid die hun lot in eigen hand nemen als reactie op de administratieve beslissingen waarvan ze de gegrondheid betwisten. Door zich te organiseren treden de asielzoekers van vandaag op als sociale medespeler, net zoals de “documentlozen” van gisteren. Ze nemen stelling om eventueel invloed uit te oefenen op beslissingen omtrent hun lot. Ondanks de verschillen, die we verderop nog analyseren, mogen we hier klaarblijkelijk spreken van een continuïteit tussen de protestbewegingen van gisteren en die van vandaag.

2. *Uit de schaduw in het licht*

Het bezetten van kerken is een bevoorrecht actiemiddel van groepen vreemdelingen die hun verblijf in ontwikkelde landen willen regulariseren. Het duikt telkens weer op, zowel in tijd als in plaats. Over het algemeen doen deze reacties zich voor op scharniermomenten, wanneer de druk op deze bevolkingsgroepen sterker wordt en stuit op onvoldoende openheid van het gastland.

Zo kenden we in België een dergelijke kerkbezetting in 1974, toen er een einde werd gemaakt aan de immigratie van arbeidskrachten (1 augustus 1974), terwijl een groot aantal personen, aangetrokken door het vooruitzicht op werk, hier illegaal verbleef. Hun beweging leidde tot een regularisatie-operatie die in 1975 werd afgesloten en die uiteindelijk 9000 personen betrof⁶².

In de afgelopen jaren kwam er een impuls uit Frankrijk. Vertrekkende vanuit een beweging die in 1996 werd opgestart door 300 illegale Afrikanen, hebben de “documentlozen” er gedurende twee jaar de kerk van Saint-Bernard in Parijs bezet om hun regularisatie op te eisen. Hun actie heeft waarschijnlijk de beslissende impuls gegeven aan de regularisatie-operatie die de minister van Binnenlandse Zaken in 1998 op touw zette.

Die beweging kreeg navolging in België. In oktober 1998 werd in Brussel de Begijnenkerk bezet. Ze zal twee jaar bezet blijven, met wisselende bijval en tegenslag. De bezetting wordt het uithangbord van de campagne van de Nationale Beweging voor Regularisatie van Mensen zonder Papieren en voor Vluchtelingen, een koepel van een 120-tal organisaties die actief zijn in het onthaal van vreemdelingen. Deze campagne had een massale regularisatie van de “documentlozen” als enig doel. Ze leidde ertoe dat dit punt werd ingeschreven op de politieke agenda van de vorige regering en dat er op 22 december 1999 een wet werd gestemd om de eerste regularisatie-operatie te organiseren sinds 1974.⁶³

De asielzoekers en de “documentlozen” vormen een uiterst heterogene bevolkingsgroep die gesegmenteerd is volgens het land van herkomst. De beweging van de Begijnenkerk ontstond slechts binnen een kleine fractie van deze bevolking. We noteren hier alvast enkele van haar kenmerken om ze nadien te kunnen vergelijken met die van haar opvolgers.

Verblijfsstatuut: In de Begijnenkerk kon men een mengeling aantreffen van uitgeprocedeerde asielzoekers en documentlozen die nooit asiel hadden gevraagd.

Aard van de actie: Bezetting, zonder hongerstaking.

Algemene omstandigheden: De actie komt er na een lange periode zonder enig politiek initiatief (er ligt 25 jaar tussen de twee regularisatiecampagnes). Gedurende die periode hebben de onopgeloste problemen rond het verblijfsstatuut zich opgestapeld, wat er toe geleid heeft dat de illegalen al vele jaren op het grondgebied verblijven.

Oorsprong: De kern van de bezetters bestond uit Kongolezen, voornamelijk afgewezen asielzoekers, die banden hadden met Belgische religieus geïnspireerde organisaties die actief zijn in de verdediging van vluchtelingen. Over het algemeen wisten ze hun eisen te beperken tot wat voornoemde organisaties politiek haalbaar achtten. Een tweede nationaliteit ondersteunde spoedig de actie: Marokkanen die nooit een verblijfstitel hadden. Deze brachten radicalere eisen naar voor (regularisatie van alle “documentlozen”), gelijklopend met acties van

⁶² Zie Emmanuelle BRIBOSIA en Andrea REA, *Les nouvelles migrations – un enjeu européen*, p.238, Complexe, 2002

⁶³ We herinneren eraan dat het Centrum zich integraal voor deze uitzonderlijke regularisatieoperatie heeft ingezet, opdat zo veel mogelijk mensen zonder papieren correcte informatie en begeleiding bij de te ondernemen stappen zouden krijgen. Uiteindelijk is deze campagne meer dan 42.000 mensen ten goede gekomen. (Zie jaarverslag 2002 van het Centrum).

kleinere radicale collectieven. Er wordt aangenomen dat in het totaal een 600 personen aan de bezetting hebben deelgenomen.

Banden met de samenleving: De bezetting van de Begijnenkerk vond plaats in nauwe samenwerking met goed ingeplante NGO's, in overeenstemming met hun strategie, om niet te zeggen onder hun directe aansporing. Deze band werd bevorderd door het feit dat de grote meerderheid van de bezetters afkomstig was uit ex-kolonies van België of Frankrijk en zodoende de Franse taal goed beheerste.

Vergelijken we dit met de bewegingen van 2003:

Verblijfsstatuut: Het gaat over personen die meestal nog in de asielprocedure zitten, van wie een belangrijk deel (in het geval van de Iraniërs) een beroep had ingediend bij de Raad van State.

Aard van de actie: Bezetting met hongerstaking (of dreiging om ertoe over te gaan).

Algemene omstandigheden: De acties doen zich voor op een welbepaald ogenblik waarop de toestand uiterst gespannen is. Binnenlands, omdat de werkmethode van de instanties die belast zijn met de asielaanvragen (vooral het CGVS⁶⁴) aan het veranderen is en omdat de termijn waarop een dossier wordt afgehandeld, verkort wordt⁶⁵. Buitenlands aangezien de staten van Centraal-Azië, waarvan de asielzoekers afkomstig zijn, in nationale crisissen verwickeld zijn.

Herkomst: De vertegenwoordigde nationale groepen komen uit Azië en niet meer uit Afrika. Ze hebben geen enkele gemeenschappelijke geschiedenis met België, zelfs niet met West-Europa. Wat hen drijft, houdt direct verband met de ontwikkelingen in hun herkomstland. Dat verklaart waarom deze bewegingen onafhankelijk van elkaar zijn uitgekomen en waarom ze onderling geen band hebben⁶⁶.

Banden met de samenleving: Er bestaat geen enkele voorafgaandelijke band met bestaande organisaties. Deze laatste hebben zich nadien aangepast, zonder de strategie van de ondernomen acties te kunnen beïnvloeden.

Tussen deze twee actiegolven ligt er bijna drie jaar waarin er geen enkele beweging van die aard te zien was. Inmiddels veranderden enkele structurele parameters van het asielbeleid in België op significante wijze. Het regeerakkoord van 7 juli 1999 voorzag in "een realistisch en humaan asielbeleid". Het zou steunen op wat gemeenzaam de drie "pijlers" wordt genoemd: een snelle en duidelijke asielprocedure die de rechten van de verdediging verzekert, maatregelen met het oog op de verwijdering van afgewezen en illegale personen en een beperkte regularisatieprocedure op basis van strikte criteria.

Maar het plan om de asielprocedure te hervormen werd niet tot een goed eind gebracht. In de praktijk werd de afhandeling van de dossiers gevoelig versneld met de introductie van het hoger vermelde LIFO-systeem. De regularisatieoperatie is vandaag nog altijd niet afgerond. Gedwongen verwijdering van het grondgebied tenslotte treft sedert 2001 gemiddeld 11.000 personen per jaar.

⁶⁴ CGVS: Commissariaat Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatslozen.

⁶⁵ De logheid van de asielprocedure leidde ongeveer 3 jaar geleden tot een omvangrijke "voorraad" van 40.000 dossiers in vertraagde behandeling. Het CGVS voerde toen een LIFO systeem in (Last In - First Out), waarbij men voorrang verleende aan de nieuwe dossiers die op enkele maanden tijd waren afgehandeld. Het gevolg was een omzeggens geconsolideerde "voorraad". Wegens het succes van het LIFO-systeem kondigde het CGVS aan dat het wou starten met het inlopen van de achterstand.

⁶⁶ In de afgelopen jaren hebben Afghanen en Iraniërs die geen asiel kregen, gelijkaardige acties gevoerd in andere landen, waaronder Nederland, Groot-Brittannië en Australië.

Op basis van het voorgaande zouden we volgende hypothese kunnen formuleren. De oude asielprocedure duurde vele maanden, vaak jaren. De asielzoekers die uiteindelijk werden afgewezen, waren al goeddeels geïntegreerd en kristalliseerden hun eisen rond regularisatie, zoals de Kongolezen en Marokkanen van de Begijnenkerk. Door de hervormde procedure echter gebeurt de afwijzing van nieuwe asielzoekers veel sneller, waardoor deze hun collectieve eisen gaan structureren rond hun nood aan bescherming, vooral omdat de situatie in hun herkomstland vaak niet significant verbeterd is op die korte tijd.

3. *Afghanen, Iraniërs en anderen.*

Overlopen we de verschillende acties⁶⁷.

6 juni 2003: veertien uitgeprocedeerde Iraniërs die alle wettelijke mogelijkheden tot beroep hadden uitgeput, installeren zich in de Miniemenkerk in het centrum van Brussel. Ze beginnen er een hongerstaking om een regularisatie van hun verblijf te bekomen, zich beroepend op de situatie in hun land. Twee van hun landgenoten die hier wettig verblijven, doen mee uit solidariteit. Het gebeuren wordt in het oog gehouden door de diensten van de Iraanse ambassade, die probeert de identiteit van de voorvechters te achterhalen. Na afloop van discrete onderhandelingen wordt de hongerstaking beëindigd in ruil voor een belofte: ze mogen een nieuwe asielaanvraag indienen en die zal ontvankelijk en gegrond verklaard worden. Een lankmoedigheid die men niet van het CGVS zou verwachten, vermoedelijk te verklaren door het geringe aantal begunstigde personen en door de bezorgdheid dat de zaak zich zou uitbreiden.

* * * * *

27 juli 2003: ongeveer 300 Afghanen, mannen, vrouwen, kinderen, bezetten de kerk van het Heilig Kruis in Elsene (Brussel)⁶⁸. De dag daarop beginnen ze een hongerstaking. De actie barstte los door het gelijktijdig ontvangen op 11 juli van 1.100 kennisgevingen vanwege het CGVS met betrekking tot hun asielaanvragen, waaronder meer dan 800 beslissingen tot weigering van verblijf, met bevel het grondgebied te verlaten (BGV). Ook in dit geval vragen de hongerstakers een regularisatie van hun verblijf, gezien de voortdurende oorlogstoestanden in Afghanistan. Het CGVS verschanst zich achter zijn stelling. Het geeft wel toe dat een repatriëring naar Afghanistan op dat moment onmogelijk is⁶⁹. Bijgevolg worden de bevelen om het grondgebied te verlaten opgeschort tot 15 juli 2004 voor families met schoolgaande kinderen, en tot 1 maart 2004 voor de anderen. Tegen die datum zou een nieuwe evaluatie van de toestand ter plaatse moeten opgemaakt zijn.

⁶⁷ We behandelen hier enkel de acties die in 2003 in België werden gevoerd. Toch moeten we ook de hongerstaking vermelden van 10 Tsjetsjenen in juni 2002 in het Open Centrum van Yvoir. Deze actie leidde ertoe dat na maanden van procederen een nieuwe asielaanvraag ontvankelijk werd verklaard.

⁶⁸ Uit solidariteit bezetten toen ook enkele Afghanen een kerk in Kapellen, aan de rand van Antwerpen.

⁶⁹ Volgens het CGVS is deze onmogelijkheid enkel te wijten aan een uitstel in de uitvoering van terugnameakkoorden. Daardoor vermijdt het expliciet te erkennen dat de Afghanen recht hebben op internationale bescherming. De visie van het CGVS wordt echter niet gedeeld door betrouwbare bronnen zoals Amnesty International en Human Rights Watch. De secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan, is, in zijn trimestriële rapport over Afghanistan van 31 juli 2003, van oordeel dat “*de verslechtering van de veiligheid het belangrijkste obstakel vormt voor het vredesproces in Afghanistan*”. Hij wijst erop dat “*de internationale veiligheidsmacht (ISAF), die meer dan 4500 man sterk is, enkel in Kaboel en de onmiddellijke omgeving de veiligheid kan verzekeren*”. Het rapport onderstreept ook dat in de afgelopen drie maanden “*de aanvallen op leden van humanitaire organisaties zijn toegenomen, wat de internationale gemeenschap belemmert in het uitvoeren van haar opdracht en in het ondersteunen van het vredesproces*”.

Deze houding zal uitdraaien op een volgehouden conflict dat pas op 14 augustus, na 18 dagen hongerstaking, een oplossing krijgt door de tussenkomst van de federale ombudsman. In de publieke verklaring die de Afghanen ertoe overhaalde om hun actie te beëindigen⁷⁰, verbindt de Minister van Binnenlandse Zaken zich tot het volgende:

- personen van wie de asielprocedure reeds geruime tijd loopt, zullen quasi automatisch worden geregulariseerd indien ze een individuele aanvraag indienen op basis van artikel 9 § 3 van de wet van 15 december 1980⁷¹. Dit geldt voor alle asielzoekers met schoolgaande kinderen, van wie de asielaanvraag reeds langer loopt dan drie jaar, en voor de andere asielzoekers wanneer de procedure reeds meer dan vier jaar duurt⁷².
- op het einde van de schorsingstermijn van het BGV⁷³, zal een nieuwe en overlegde evaluatie van de humanitaire toestand in Afghanistan worden gemaakt op basis van alle betrouwbare bronnen.
- uitgeprocedeerde asielzoekers van wie het BGV werd opgeschort, zullen recht hebben op een werkvergunning; de modaliteiten ervan zijn nog overeen te komen met de Minister van Arbeid.

* * * * *

Eind augustus 2003: 17 Iraniërs bezetten een lokaal in het opvangcentrum voor asielzoekers 't Klein Kasteeltje (Brussel). Ze vragen een regularisatie van hun verblijf, gezien de massale schendingen van de mensenrechten in hun land. Ze verzetten zich tegen een terugkeer. Ze dreigen met een hongerstaking maar dat dreigement haalt niets uit. Ze beginnen pas op 19 september aan een hongerstaking nadat ze hun kamp hebben opgeslagen in een lokaal van de ULB, aanvankelijk met de toestemming van de academische overheid. Hun aantal neemt snel toe en bereikt een piek van 400 personen, hoofdzakelijk mannen (ongeveer één vertegenwoordiger per familie).

Vergeleken met de Afghanen is hun situatie complexer. Men vindt er mensen uit elk stadium van de procedure, maar de meerderheid zit toch in het eindstadium, namelijk de beroepsprocedure voor de Raad van State. Bovendien wordt de zwaarste aantijging tegen het Iraans regime (“massale schending van de mensenrechten”) over het algemeen niet beschouwd als een voldoende voorwaarde om internationale bescherming te rechtvaardigen.

De hongerstaking zal worden opgeheven op 17 december na de belofte van de Dienst Vreemdelingenzaken dat deze de hernieuwde asielaanvragen terug in overweging zal nemen, zonder toezegging evenwel over de afloop ervan. Toen het misverstand aangaande de betekenis van het engagement aan het licht kwam, hebben de Iraniërs nog tevergeefs gepoogd hun actie te rekken⁷⁴.

⁷⁰ Persmededeling van 14 augustus 2003, Belga.

⁷¹ De gevolgen van deze maatregel voor de individuele situatie van de hongerstakers was spectaculair, aangezien het neerkwam op een algemene regularisatie, met uitzondering van een twintig à dertig personen. De Minister van Binnenlandse Zaken beklemtoonde evenwel dat dit geenszins een toegeving was aan de hongerstakers en dat hij enkel geweest had op een bestaande praktijk die voor iedereen toegankelijk was. Die laatste bewering strookte op dat moment alvast niet met de werkelijkheid. We zullen verderop zien hoe het er vandaag mee staat.

⁷² Deze periode is te rekenen tot de uiterste datum van opschorting van het BGV, dat wil zeggen 1 maart of 15 juli 2004, naargelang het geval.

⁷³ Volgens de federale ombudsdienst zal deze nieuwe evaluatie leiden tot de opschorting van de BGV tot 1 september 2004. (*Le Soir*, 23 februari 2004).

⁷⁴ Een hernieuwde asielaanvraag kan enkel gebeuren op basis van nieuwe elementen die een voordien genomen (on)gunstige beslissing zouden kunnen wijzigen. In dit geval ging het om een brief van de Iraanse ambassade aan de Minister van Buitenlandse Zaken waarin de banden tussen de hongerstakers en een Iraanse oppositiegroep werden aangeklaagd. Volgens de Iraniërs en hun raadslieden had dit de ontvankelijkheid van

Twee minder ophefmakende acties vervolledigen onze overzicht⁷⁵.

- Op 28 juli 2003 begonnen acht⁷⁶ afgewezen Koerdische asielzoekers een hongerstaking in het opvangcentrum van Nonceveux, bij Luik, om een verblijfsregularisatie te bekomen. Op 3 september, na 30 dagen hongerstaking, belooft de Dienst Vreemdelingenzaken hun nieuwe asielaanvraag in overweging te nemen.

Als nieuw feit wordt aangevoerd dat de Turkse ambassade een brief heeft gestuurd naar het Rode Kruis - dat dit centrum beheert - om de identiteit van de actievoerders te kennen.

- In de loop van augustus laten acht Tsjetsjeense families, verblijvend in het opvangcentrum van Yvoir (Rode Kruis), weten dat ze met een hongerstaking willen starten omdat België hen wil terugwijzen naar Oostenrijk. Via dat land zijn ze immers Europa binnengekomen en volgens de Conventie van Dublin is dat land dan verantwoordelijk voor hun asielaanvraag. De Tsjetsjenen formuleren ernstige aanklachten aangaande de manier waarop asielzoekers in Oostenrijk behandeld worden⁷⁷. Het CGKR komt hier tussenbeide om alternatieve oplossingen te vinden. Uiteindelijk komt er geen hongerstaking.

Hoe de afloop van deze conflicten beoordelen?

De Iraniërs van de Miniemenkerk hebben de ontvankelijkheid van hun asielaanvraag bekomen en het akkoord tussen hen en het CGVS wordt zonder veel ruchtbaarheid uitgevoerd.

De Afghanen van Elsene (Heilig-Kruiskerk) vinden dat ze een belangrijke verbetering van hun situatie hebben bekomen, terwijl de overheid van oordeel is dat ze geen enkele toegeving heeft gedaan op de essentiële punten⁷⁸.

De Koerden van Nonceveux verkregen dat ze een nieuwe asielaanvraag konden indienen naar aanleiding van een “nieuw feit” dat eigenlijk een gevolg was van hun actie.

De Iraniërs van de ULB tenslotte bekwamen dat een klein deel van hen een nieuwe aanvraag kon indienen die als ontvankelijk zou worden beschouwd als gevolg van een “nieuw feit”, dat een resultaat was van hun actie⁷⁹.

alle asielaanvragen tot gevolg moeten hebben. Volgens de Dienst Vreemdelingenzaken kon enkel een minderheid, namelijk de activisten zelf, bescherming inroepen op basis van die brief.

⁷⁵ In dezelfde context moeten we de gebeurtenissen vermelden die zich in het najaar van 2003 hebben afgespeeld in het havengebied van Zeebrugge. Het werd een trefpunt voor talrijke “documentlozen” die naar Engeland wilden oversteken, nadat een jaar voordien het Franse opvangcentrum in Sengatte was opgeheven. Toen de vervallen gebouwen waarin ze een gelegenheidsopvang hadden gezocht, werden dichtgetimmerd, namen ze zich voor de plaatselijke kerk te bezetten, wat hen verhinderd werd door de kerkelijke overheid. Het ging hier hoofdzakelijk om Afghanen, en in mindere mate om Iraniërs.

⁷⁶ 2 personen stopten voortijdig met de hongerstaking zodat er uiteindelijk nog zes overbleven.

⁷⁷ Hun aanklacht was vooral gericht tegen het "kamp" van Treiskirchen dat in privéhanden is, zoals nog een paar andere asielcentra in Oostenrijk. Dat doet vragen rijzen over de toepassing van de Conventie van Dublin. Moet België zich niets aantrekken van de manier waarop de asielzoekers die het in naam van deze Conventie terugstuurt zullen behandeld worden? En zegt die Conventie dan niet dat in alle verdragsluitende staten de normen voor opvang gelijk moeten zijn? Het spreekt vanzelf dat we hier een nivellering naar onder toe riskeren, met de minst vergende standaard inzake mensenrechten als grootste gemene deler.

⁷⁸ Niettemin heeft de toepassing van het akkoord niet alle verwachtingen ingelost. Het schijnt dat de DVZ nog altijd niet de belofte van de minister uitvoert om een automatische regularisatie toe te passen voor personen wier procedure al lang aansleept (3 jaar voor families met schoolgaande kinderen, 4 jaar voor de anderen). De minister zelf zou teruggekomen zijn op deze toezegging. De kwestie van de werkvergunning werd geregeld door een omzendbrief die kennelijk afwijkt van de wet en die bijgevolg nietig kan verklaard worden. De juridische werkgroep, opgericht ter ondersteuning van de Afghanen van Elsene, heeft deze toestand reeds aan de kaak gesteld.

Bovenstaande evaluatie steunt hoofdzakelijk op de beoordeling van de resultaten door de voornaamste woordvoerders van de actiegroepen zelf⁸⁰. Die beoordeling zal nog moeten getoetst worden aan:

- de verbintenissen die werden aangegaan om een einde te maken aan de acties.
- het nakomen van deze verbintenissen.

Geconfronteerd met hongerstakingen

Dat de “documentlozen” terug op het politieke voorplan treden, heeft veel te maken met het gekozen actiemiddel: de hongerstaking. De Afghanen, de Iraniërs van de Miniemenkerk en de Koerden van Nonceveux zijn er direct mee begonnen. De Iraniërs van de ULB hebben lang gearzeld voor ze ertoe overgingen, in de ijdele hoop dat ermee dreigen voldoende was om gehoor te vinden. De Tsjetsjenen van Yvoir hebben hun actie opgeschort voordat de termijn van de aanzegging van hun hongerstaking verstreken was⁸¹.

Hongerstaking komt uit het klassiek arsenaal van het geweldloos verzet. Het is een van de ultieme actiemiddelen van de zwakke tegenover de sterke. Wanneer de tegenpartij niet tot luisteren bereid is en men weigert om daartegen geweld te gebruiken, dan richt men dat geweld tegen zichzelf, in de hoop het geweten van de andere te verontrusten, of over het hoofd van de andere heen de publieke opinie te beroeren⁸².

Een ultiem middel inderdaad. Een hongerstaking dwingt tot een biologische kalender die voortschrijdt naarmate de hongerstakers aftakelen. De krachtmeting tussen hen en de autoriteiten die niet van plan zijn, om “toe te geven aan chantage”, zoals ze vaak herhaald hebben, kan leiden tot een dode als niemand zijn gezicht wil verliezen. Ingeval van zo'n extreme afloop zou de verantwoordelijkheid stellig wegen op alle partijen die zich ontoegeeflijk hebben getoond. Politiek en humaan gezien kunnen de verantwoordelijke autoriteiten niet om die realiteit heen⁸³.

Wat het jaar 2003 betreft, kunnen de actievoerders de indruk hebben dat hongerstaking loont: in alle gevallen werden er op zijn minst officieuze onderhandelingen gestart met een overheid die tot dan toe voor hen geen oor had; voor sommigen van hen werden meer tastbare resultaten bereikt. Wat men ook mag denken van die indruk, die wellicht wat overdreven is door de rechtmatige trots over het effect van hun eigen actie, het zou andere groepen die niets te verliezen hebben, op gedachten kunnen brengen.

Een hongerstaking beginnen is altijd een zware beslissing. De organisaties die steun hebben verleend aan de verschillende actiegroepen, hebben altijd geweigerd om druk uit te oefenen op die keuze, hetzij voor of tegen, omdat ze die beschouwden als een volwassen keuze die gerespecteerd moet worden.

⁷⁹ Ook hier bestaat onenigheid over de afloop, aangezien de Iraniërs en hun raadsliden de minister ervan beschuldigen hen bedrogen te hebben: hij zou beloofd hebben dat alle heringediende asielaanvragen ontvankelijk zouden zijn, wat de minister ontkent.

⁸⁰ Zie ook het stukje hieronder: "Geconfronteerd met hongerstakingen".

⁸¹ We herinneren eraan dat de bezetting van de Begijnenkerk in 1998 niet gepaard ging met een hongerstaking, wat ook de reden is waarom de bezetting twee jaar heeft stand gehouden.

⁸² De media op wie men een beroep moet doen om de publieke opinie te bereiken, spelen een belangrijke rol in deze strategie. Anderzijds gewagen diezelfde media van de druk die bepaalde autoriteiten uitoefenen om de zaken niet te mediatiseren.

⁸³ In Europa hebben we een beroemd precedent. In 1981 gingen tien gevangenen leden van het IRA in hongerstaking, wat voor een van hen, Bobby Sands, eindigde met de dood.

Het Centrum was aanwezig bij alle acties en heeft zijn bevoegdheden en contacten ter beschikking gesteld van de actievoerders, opdat de uitkomst de minst pijnlijke zou zijn, zonder zich daarbij uit te spreken, in de meeste gevallen althans, over de gegrondheid van hun eisen. Het blijft een feit dat de toename van hongerstakingen een verontrustend symptoom is van het onbegrip dat kan ontstaan tussen de Belgische overheid en wanhopige groepen vreemdelingen op zoek naar beschutting. In de keten van gebeurtenissen dient men in te grijpen, nog voor er een hongerstaking van komt, en dat doet men door de kwaliteit van de asielprocedure te verbeteren en veelvuldig beroep te doen op bemiddeling, de naam die men daaraan geeft doet er niet toe. En vooral door niet te wachten tot de situatie een uiterste grens heeft bereikt.

4. Sociologische schets van de gevoerde acties

Vermits de grenzen officieel gesloten zijn, is de asielprocedure één van de laatste toegangspoorten voor migranten die wettelijk op ons grondgebied willen verblijven. Afghanen en Iraniërs vormen slechts een fractie van deze migranten. Waarschijnlijk zijn ze statistisch niet eens representatief, maar ze vormen wel het speerpunt: het overgaan tot actie gaf blijk van belangrijke eigen mogelijkheden. De actie maakte des te meer indruk omdat de actievoerders enkel op de eigen kracht rekenden, aangezien ze geen voorafgaande contacten hadden met gespecialiseerde organisaties die hen konden helpen.

Deze bekwaamheid tot handelen houdt vermoedelijk direct verband met hun socio-cultureel profiel: Afghanen en Iraniërs die hun land verlaten, behoren voor een groot deel tot de beter opgeleide middenklasse in hun herkomstland.

Hoe moeten we hun migratieproject begrijpen? Wat zoeken ze? Waarvoor zijn ze op de vlucht? België heeft hen massaal het vluchtelingenstatuut volgens de Conventie van Genève geweigerd. Zijn het dan migranten uit economische noodzaak, die hier het materieel comfort zoeken dat ze ginder misten? Dat is helemaal niet zeker, te horen aan hun levensverhalen. Hun scholing⁸⁴ en sociaal-economische bekwaamheden maken hen trouwens gemakkelijk inzetbaar op de arbeidsmarkt, ook in die sectoren waar men kampt met tekorten aan arbeidskrachten. Ze beantwoorden dus aan geen van de twee meest gangbare voorstellingen van vluchtelingen, die we in het begin van dit hoofdstuk vermeldde.

Gezien de toestand in Afghanistan, Iran, Koerdistan en Tsjetsjenië heeft elk vertrek noodzakelijk een politieke dimensie. Mensen kunnen zin krijgen om die landen te verlaten simpelweg omdat de aldaar geldende politieke voorwaarden niet stroken met wat volgens hen menswaardig leven is. Hun relatief materieel comfort maakt dat ze andere aspiraties koesteren dan onderdak en een bord eten.

Die aspiraties kunnen slechts voldaan worden in een democratische maatschappij waar vrede heerst. In dat opzicht is hun situatie verwant met die van de talloze mensen die vroeger het voormalige Oostblok ontvluchtten en de “vrijheid” kozen. Destijds werden die met open armen ontvangen, in de mate dat hun daad een erkenning betekende van de democratische superioriteit van het Westen. Weliswaar ging het toen om heel wat minder mensen.

Asielzoekers vormen slechts een fractie van de migraties en vandaag trekt die op een bijzondere manier de aandacht. “Ongetwijfeld” zou een meer verfijnde comparatieve studie ons in staat stellen om het sociale, economische en culturele profiel van de nieuwe “reële migraties”⁸⁵ beter te definiëren.

⁸⁴ De OCMW's die deze bevolkingsgroepen bijstaan, melden dat ze een groot aantal problemen behandelen die te maken heeft met de gelijkwaardigheid van diploma's.

⁸⁵ We gebruiken hier het concept van “reële migraties” in tegenstelling tot dat van “statistische migraties”. Het verschil tussen die twee is de fractie van de migratiestromen die het moeilijkst te vatten is.

5. Een gebrekkige asielpcedure

De evolutie van het dossier van de Afghanen illustreert een belangrijke en oude leemte in de Belgische asielpcedure: in haar huidige vorm kan ze niet alle personen aanvaarden wier nood aan internationale bescherming zou kunnen erkend worden. De Conventie van Genève werd evenwel zodanig opgesteld dat ze de meeste van die aanvragen als legitiem zou beschouwen. Ze kent immers het statuut van vluchteling toe aan eenieder *“Die, [...] uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die [...]”*⁸⁶. Maar dit wordt een kwestie van interpretatie en de praktijken van de asielverlenende officiële instanties in Europa wijzen op een meer restrictieve lezing van de Conventie. Er wordt meer bepaald geen statuut toegekend in volgende gevallen:

- situaties waarin hele groepen bescherming zoeken omwille van een oorlog of een algemene toestand van gewelddadigheid.
- individuele situaties van mensen die in geval van terugkeer riskeren het slachtoffer te worden van een mensenwaardige en vernederende behandeling, die echter niet valt onder de gangbare interpretatie van de Conventie van Genève.

Om tegemoet te komen aan de behoefte aan internationale bescherming lijkt het nodig om nieuwe juridische werkinstrumenten boven te halen. Die worden gesmeed onder de druk van noodsituaties, zonder dat er tijd is om ze in te passen in een totaalvisie. Tussen 1992 en 1998 werden op die manier diverse schikkingen getroffen om de toestroom van vreemdelingen, die landen in crisis ontvluchtten, te omkaderen⁸⁷.

1999-2003

Deze toestand vraagt om een antwoord van politieke zijde. De regering engageerde zich dus bij haar aantreden in 1999 op volgende wijze: *“De Regering zal de Conventie van Genève onverkort toepassen en bovendien voor de oorlogsontheemden een coherent statuut uitwerken; statuut dat tijdelijk en hernieuwbaar is en daadwerkelijk de terugkeer inhoudt, zodra de oorlogssituatie in het land van herkomst ophoudt te bestaan en dit voor zover hun terugkeer daadwerkelijk mogelijk is”*⁸⁸.

Deze bekommernis wordt voor een groot stuk gedeeld in heel de Europese Unie. Zo heeft het Europees Parlement in datzelfde jaar 99 een resolutie aangenomen over de harmonisatie van vormen van bescherming, als aanvulling zijn op het vluchtelingenstatuut. Daarin worden heel nauwkeurig de bestaande lacunes opgesomd. Het Europees Parlement *“wenst [...] dat het onderzoek aangevuld wordt met een voorstel van de Commissie [...] en stelt voor] dat de aanvullende bescherming vooral geldt [...]”*:

- voor mensen die hun land ontvlucht zijn en/of er niet naar kunnen terugkeren omdat hun leven, veiligheid of vrijheid er in gevaar zijn door een toestand van veralgemeende geweldpleging, buitenlandse agressie, interne conflicten, schendingen van de rechten van de mens op grote schaal of andere omstandigheden die de openbare orde ernstig verstoren,

⁸⁶ Het is dus niet gerechtvaardigd te beweren dat de Conventie van Geneve zich beperkt tot het erkennen van “politieke vluchtelingen”. Dit onnauwkeurig begrip heeft zijn intrede gedaan in de omgangstaal als tegenhanger van het al even onnauwkeurige begrip “economische vluchteling”.

⁸⁷ België heeft op die manier in 1992 statuten sui generis opgesteld voor de staatsburgers van ex-Joegoslavië (wat in 1997 leidde tot een definitief verblijfsrecht voor de Bosniërs). Hetzelfde gebeurde voor Rwandezen in 1994, voor Kongolezen in 1997, en voor Algerijnen en Kosovaren in 1998.

⁸⁸ Regeerakkoord van 7 juli 1999, hoofdstuk 4, tweede paragraaf.

- voor mensen die hun land ontvlucht zijn en/of er niet naar kunnen terugkeren omdat ze op goede gronden vrezen dat ze er onderworpen zullen worden aan foltering, seksueel of op hun seksuele voorkeur gericht geweld, vernederende of onmenselijke behandelingen, de doodstraf, of andere schendingen van hun fundamentele rechten.”⁸⁹

Het Europees Parlement nodigt ons uit om te erkennen:

- dat de Conventie van Genève niet volstaat om tegemoet te komen aan de behoeften aan internationale bescherming, collectieve en in sommige gevallen, ook individuele.
- dat de vaststelling van niet-beantwoorde behoeften moet geschieden via een procedure die dezelfde juridische kwaliteit heeft als degene die het statuut van vluchteling regelt.
- dat het statuut dat daar desgevallend uit resulteert, geen gunsten moet verlenen maar rechten.

België zal het hoger geciteerde engagement van het regeerakkoord niet nakomen. Op Europees niveau daarentegen komt er wel vooruitgang.

Sinds het Verdrag van Amsterdam (ondertekend op 2 oktober 1997 en in voege per 1 mei 1999) is de asiel- en migratiepolitiek een Europese bevoegdheid. Het verdrag brengt een duidelijke opheldering in de hiërarchie van bevoegdheden, maar het omzetten ervan in praktijk stoot op nogal wat verzet. Het valt de Europese staten moeilijk om tot een akkoord te komen over een gemeenschappelijke politiek ter zake, wat meebrengt dat de Europese richtlijnen vaak niet erg dwingend zijn en vele afwijkingen toestaan⁹⁰. Deze ongewisheid doet vaagheid ontstaan omtrent de resterende bevoegdheid van de lidstaten om initiatieven te nemen. De lidstaten zouden ertoe kunnen komen om zelf regels op te stellen, zolang de Europese richtlijnen in gebreke blijven qua klaarheid en afdwingbaarheid. Maar ze aarzelen om dat te doen als ze vermoeden dat er een nieuwe Europese richtlijn ter zake op komst is. En zo blijven een aantal perfect gekende problemen aanslepen zonder gecoördineerde oplossing. “*Wachten op Europa*” is in dit geval niet per se wijs. Wanneer de kwestie dringend een antwoord vereist, moet de nationale wetgever zijn verantwoordelijkheid opnemen⁹¹.

Niettemin zet Europa voorzichtige stapjes op weg naar het verlenen van “tijdelijke bescherming”. Op de top van Tampere (15 en 16 oktober 1999) stond “Een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid” als een van de vier hoofdthema's op het agenda. Het resultaat bleef echter beperkt tot: “*De Europese Raad dringt er op aan dat de Raad intensiever streeft naar overeenstemming over tijdelijke bescherming van ontheemden op basis van solidariteit tussen lidstaten.*” (Europese Raad van Tampere - Conclusies 16).

⁸⁹ "Resolutie over de harmonisatie van de vormen van aanvullende bescherming bij het statuut van vluchteling in de Europese Unie", Art.14; Europees Parlement - Notulen van de vergadering van Woensdag 10 februari 1999, Deel II, nummer A4-0450/98.

⁹⁰ Als voorbeeld verwijzen we naar de Europese richtlijn van 22 september 2003 betreffende het recht op gezinshereniging en de richtlijn van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

⁹¹ Dit dilemma werd in het "*Verslag van de informateur aan de Koning*", dd 28 mei 2003, door Elio Di Rupo zeer terecht naar voor gebracht: “*Naast hetgeen hierboven gezegd werd in verband met de wet van 15 december 1980, is het tevens wenselijk het onderduiken te verhinderen van de afgewezen asielaanvragers die zich zouden blootstellen aan onmenselijke of vernederende behandelingen in geval van terugkeer in hun land van herkomst. Sommigen stellen in die zin voor te anticiperen op de Europese beslissingen door een subsidiair beschermingsstatuut op te richten. Anderen zijn daarentegen van oordeel dat deze kwestie op Europees niveau moet worden geregeld.*” (Hoofdstuk 9 - De kwestie van de immigratie)

Dit akkoord zal nadien leiden tot een **richtlijn**⁹², maar die voorziet slechts in een mechanisme voor noodsituaties, met “*minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden*”⁹³.

Volgens de richtlijn hebben personen die behoren tot welbepaalde groepen, waarvan de lijst wordt opgesteld door de Europese Raad, recht op een verblijfstitel van één jaar, verlengbaar in functie van de evolutie van de toestand in hun land van oorsprong, recht op sociale steun en recht op werk. Gedurende heel die tijd blijft hun toegang tot de asielpprocedure gewaarborgd.

Maar het aanwijzen van zo'n groepen gebeurt enkel in het geval van een op handen zijnde of daadwerkelijke massale toestroom. De richtlijn loopt dus achter op recente ervaringen in de Belgische praktijk, want ons land heeft onder andere subsidiaire bescherming verleend aan aan Kongolezen in mei '97 en aan Kosovaren en Algerijnen in 1998, telkens zonder dat we met een massale toestroom te maken hadden. Het opzetten van een coherent systeem van tijdelijke bescherming, dat enkel in dergelijke situatie zou gelden, is dus niet toereikend⁹⁴.

2003 -...?

De regering ging verder met de politiek van kleine stappen. Het regeerakkoord van juli 2003 pakt een van de knelpunten aan als volgt: “*Een specifieke bijkomende en tijdelijke bescherming en een toegang tot de arbeidsmarkt kunnen worden toegekend aan personen voor wie een niet-terugleidingsclausule geldt*” - (Hoofdstuk X, paragraaf 5). Men bedoelt hier personen van een bepaalde nationaliteit die in procedure zijn ter verkrijging van het vluchtelingenstatuut en die gedurende een bepaalde periode niet van het grondgebied mogen verwijderd worden, ongeacht de uitkomst van de procedure. In feite erkent men daarmee dat deze personen zouden blootgesteld worden aan groot gevaar als men ze zou terugsturen naar hun land van herkomst.

Dit voornemen sluit aan, zij het slechts gedeeltelijk, bij een van de vroegere voorstellen van de Europese Commissie uit 2001 die zou moeten leiden tot een Europese richtlijn betreffende de **subsidiaire bescherming**. Daarin werd al erkend dat de Conventie van Genève niet alle verplichtingen dekt die voortspuiten uit de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, uit de Conventie van de Verenigde Naties tegen Foltering, en uit het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, stuk voor stuk basisteksten waar de Europese staten zich aan te houden hebben. Er is dus reden om ter aanvulling van de Conventie van Genève een gecoördineerd statuut van subsidiaire bescherming uit te werken.

⁹² Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, *EU Publicatieblad L*, 212 van 07/08/2001. Deze richtlijn werd omgezet in Belgisch recht door de wet van 18 maart 2003, wijzigend de wet van 15 december 1980.

⁹³ Zie Art.2.a van die richtlijn - In deze richtlijn wordt verstaan onder “*tijdelijke bescherming*”: *een procedure met een uitzonderlijk karakter die, in geval van massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden afkomstig uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, aan deze mensen onmiddellijke en tijdelijke bescherming biedt, met name wanneer tevens het risico bestaat dat het asielsysteem deze toestroom niet kan verwerken zonder dat dit leidt tot met de goede werking ervan strijdige gevolgen, in het belang van de betrokkenen en andere personen die om bescherming vragen;*

⁹⁴ De voorziene maatregel ziet overigens een belangrijk punt over het hoofd: welke instantie zal uitmaken of een kandidaat die tijdelijke bescherming aanvraagt deel uitmaakt van een van de groepen die daarvoor in aanmerking komt? Zelfs wanneer het statuut collectief aan een groep wordt toegekend, kan men niet ontkomen aan een individuele procedure, behalve misschien in het geval van collectieve evacuatie.

Een dergelijk formeel statuut bestaat in alle landen van de Europese Unie, behalve in Ierland, Groot-Brittannië en België. In België moet men de vormen van subsidiaire bescherming gaan terugzoeken in verschillende schikkingen. Zo heeft men de niet-terugleidingsclausule, de humanitaire clausule ingeroepen op grond van de situatie in het land van herkomst, de verblijfsregularisatie wegens uitzonderlijke omstandigheden, die geregeld wordt volgens artikel 9, § 3 van de wet van 15 december 1980, de praktijk van het bevriezen van de dossiers van asielaanvragen (zoals met de Afghaanse dossiers gebeurde), en tenslotte de criteria van de langdurigheid van de procedure en van de onmogelijkheid tot terugkeer, zoals gehanteerd in het kader van de regularisatiewet van 22 december 1999.

Het bestaan van deze talrijke schikkingen toont aan dat ons land wel degelijk openstaat voor de niet gelenigde nood aan internationale bescherming. Niettemin vertonen deze allemaal een zelfde gebrek: zij hangen af van het **goeddunken** van de instanties. Een inwilliging blijft onderworpen aan het rekbaar verlenen van gunsten in plaats van aan een recht dat wordt toegekend na een transparante procedure op tegenspraak, want dit laatste bestaat enkel voor het aanvragen van een vluchtelingenstatuut volgens de Conventie van Genève.

Om het huidige stelsel van bescherming te vervolledigen, zou men in de wet een subsidiaire bescherming moeten opnemen die een statuut van “gelijkgestelde met vluchteling” kan toekennen. In het algemeen zouden alle verzoeken om bescherming (vluchteling volgens de Conventie van Genève, subsidiaire bescherming of tijdelijke bescherming) onderworpen moeten zijn aan procedures met gelijkwaardige juridische kwaliteit (motivatie van beslissingen, recht op verdediging, instanties voor hoger beroep). Ook zou er een duidelijk naamsysteem moeten komen voor de rechten die verbonden zijn met het toekennen van elk deze statuten. Op die manier zou België tegemoetkomen aan de bezorgdheid van de ECRI (European Commission against Racism and Intolerance). In zijn derde rapport over België (goedgekeurd op 27 juni 2003) “*beveelt de ECRI de Belgische autoriteiten aan om wettelijke bepalingen vast te leggen teneinde de toekenning van een aanvullende bescherming te verlenen*”⁹⁵.

Indien dergelijke bepalingen hadden bestaan in het begin van het jaar 2003, dan zouden de vreemdelingen die nu acties gevoerd hebben al van bij hun aankomst in België opgevangen geweest zijn in een wettelijke procedure, die rekening hield met al hun noden aan bescherming, en niet enkel met deze die onder een restrictief geïnterpreteerde Conventie van Genève vallen. Dat zou geenszins een vooruitlopen geweest zijn op het uiteindelijk resultaat van de procedure, want dat resultaat zou voor de Iraniërs niet noodzakelijk even gunstig geweest zijn als voor de Afghanen.

Niettemin hadden beide groepen in dat geval:

- hun recht kunnen vragen ten aanzien van een rechtsmacht die toegerust was om hen te aanhoren.
- gespaard kunnen blijven van de absurde situatie dat hun aanwezigheid op het grondgebied wel werd getolereerd, maar op geen enkele wijze bekrachtigd werd door een verblijfstitel, waardoor ze illegalen bleven.

We kunnen natuurlijk niet garanderen dat er op het einde van zo'n procedure geen enkele protestbeweging zou zijn ontstaan als reactie op negatieve beslissingen. Maar we kunnen wel stellen dat de kans daarop heel wat minder zou zijn geweest. Hoe dan ook, liever een confrontatie van standpunten binnen het kader van tegensprekelijke procedures met alle rechtswaarborgen, dan tot een vergelijk te moeten komen onder druk van een hongerstaking.

⁹⁵ Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid, publicatie CRI(2004)1, *Derde Rapport over België, aanbeveling 48*. Een rechtskundige studiegroep stelde in 2001 een coherent stelsel voor dat de subsidiaire bescherming een volwaardige plaats geeft in het geheel van de beschermingsmaatregelen. Hun voorstel beoogt een grondige herziening van de wet van 15 december 1980. Het is gepubliceerd op www.wet80.be.

6. *Asielrecht en migratiebeleid*

De problemen die aanleiding gaven tot de acties van asielzoekers in de loop van 2003 doen zich voor in een nationale en Europese context, waarin de kwestie van de migraties overal opnieuw ter discussie staat. De initiatieven, colloquia, wetenschappelijke of politieke publicaties over dat onderwerp zijn niet meer te tellen. Tijdens de Europese top van Tampere in 1999 werd een initiatief dienaangaande genomen: het dogma van de “nul-immigratie” werd officieel begraven. Niet alleen omdat het dogma in praktijk een fictie bleek.

De fundamentele reden was dat Europa zich vragende partij verklaarde voor een nieuwe immigratie. Vanaf dan kan men van vooraanstaande politici uitspraken horen zoals “immigratie is niet het probleem, maar de oplossing”, en “immigratie is een kans voor Europa”.

Ruimdenkende beweringen die zeer welkom zijn als tegengewicht voor de al te zeer verspreide vreemdelingenhaat. Maar tevens een waarachtig appèl vanwege een verouderend continent aan een jonge en dynamische bevolking. Volgens de sprekers in dit nieuwe discours zouden we opnieuw de grenzen moeten open stellen:

- om bepaalde schaarstes aan gekwalificeerde arbeidskrachten op te vullen.
- om het evenwicht van onze leeftijdspiramide te herstellen.
- om op zijn minst een deel van de clandestiene immigratie naar wettelijke kanalen te draineren zodat ze afneemt.

In deze context van openheid, die een breuk betekent met vorige periode, is één ding hetzelfde gebleven als voorheen: de gestrengheid in woord en daad ten aanzien van asielzoekers en “documentlozen” op ons grondgebied. Indien er echter werk zou gemaakt worden van de in Tampere aangekondigde opening voor migratie, dan zouden de nieuwe generaties asielzoekers die we in 2003 hebben zien actie voeren perfect voldoen aan de verwachtingen: ze zijn jong, welopgevoed, vertrouwd met onze democratische principes en goed opgeleid. Waarom zouden we in het buitenland complexe rekruteringsystemen voor nieuwe arbeidskrachten gaan opzetten als ze hier al zijn? Waarom niet nagaan of er onder de Iraniërs en Afghanen geen informatici of ingenieurs zijn die wij zoeken? Op dit ogenblik lijkt op Europees vlak het concept van “migratie-management” zijn intrede te maken, wat wijst op een duidelijke paradigmaverandering. Mogen wij een suggestie doen: zou dit management niet kunnen uitgroeien tot een management van het fenomeen van de “documentlozen” en de clandestiene immigratie, meer gedragen door empirie dan door overwegingen van openbare veiligheid? Want als clandestiene immigratie in wettelijke banen zal moeten geleid worden, waarom dan niet een aanvang maken met deze die al binnen de grenzen is?

Er is een fundamenteel onderscheid tussen asielbeleid en migratiebeleid. Het eerste verwijst naar rechten op en verplichtingen tot internationale bescherming en valt derhalve in wezen onder het **recht**. Het tweede behoort tot de democratische keuzes van de staten en dat is het eigenlijke terrein van de **politiek**. En toch zijn de twee nauw verbonden. Orde op zaken stellen in het asielbeleid zodat het onze democratische normen waardig is, zal ons niet ontslaan van het opnieuw nadenken over de internationale migraties in het kader van een onherroepelijk geglobaliseerde wereld.