



# Evaluatie

Wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (B.S. 30 mei 2007) (Antiracismewet)

Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (B.S. 30 mei 2007) (Antidiscriminatiewet)

februari 2017

verslag van Unia goedgekeurd door de Raad van Bestuur op 16 februari 2017

# Evaluatie

Wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (B.S. 30 mei 2007)

(Antiracismewet)

Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (B.S. 30 mei 2007)

(Antidiscriminatiewet)

Verslag van Unia

Goedgekeurd door de Raad van Bestuur op 16 februari 2017

## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| Inhoudsopgave .....   | 1  |
| Inleiding .....   | 4  |
| Aanbevelingen .....   | 7  |
| Algemene vaststellingen .....   | 11 |
| Algemeen lexicon .....  | 12 |
| 1. Handhaving, bescherming en rechtstoegang: analyse van de casuïstiek .....          | 14 |
| 1.1. Unia: meldingen en dossiers .....  | 14 |
| 1.1.1. Globale evolutie 2003-2016 .....   | 14 |
| 1.1.2. Type meldingen/dossiers .....  | 15 |
| 1.1.3. Aanpak van Unia.....   | 18 |
| 1.1.3.1. Algemene principes .....   | 18 |
| 1.1.3.2. Dialoog als het kan.....   | 19 |
| 1.1.3.3. ... gerechtelijke stappen als het moet .....                                 | 20 |
| 1.1.4. Knelpunten in de dossierpraktijk.....  | 23 |
| 1.1.5. De praktijktest .....  | 25 |
| 1.2. Gerechtelijke procedures .....   | 28 |
| 1.2.1. Wettelijk en procedureel kader .....   | 28 |
| 1.2.2. Politionele en gerechtelijke actoren .....                                     | 29 |
| 1.2.2.1. Politie.....   | 29 |
| 1.2.2.2. Parketten .....  | 30 |
| 1.2.2.3. Arbeidsauditoraten .....   | 32 |
| 1.2.3. Analyse van de rechtspraak.....  | 33 |
| 1.2.3.1. Rechtspraak 2003-2016 in cijfers .....                                       | 33 |
| 1.2.3.2. Focus rechtspraak over discriminatie.....                                    | 37 |
| 1.2.3.3. Focus rechtspraak over haatmisdrijven .....                                  | 48 |
| 1.2.3.4. Focus rechtspraak over haatboodschappen .....                                | 51 |
| 1.3. Voorbeelden van andere procedures.....   | 54 |
| 1.3.1. Arbeidsbetrekkingen: opsporing en toezicht door de arbeidsinspectie .....      | 54 |
| 1.3.2. Politioneel optreden: dienst intern toezicht en Comité P.....                  | 57 |
| 1.3.3. Huisvesting: Uitvoerende Kamer Belgisch Instituut voor Vastgoedmakelaars ..... | 58 |
| 1.3.4. Horeca: Gents politiereglement betreffende portiersactiviteiten .....          | 58 |

|            |   |    |
|------------|---|----|
| 1.3.5.     | (Lichtere) haatmisdrijven: GAS-beleid in Brussel .....                                    | 59 |
| 1.4.       | Handhaving, bescherming en rechtstoegang: algemene conclusie .....                        | 60 |
| 2.         | Specifieke aandachtspunten .....  | 66 |
| 2.1.       | Definities: beschermde criteria .....   | 66 |
| 2.1.1.     | Wat zegt de wet?.....   | 66 |
| 2.1.2.     | Aandachtspunten .....   | 67 |
| 2.1.2.1.   | Taal .....  | 67 |
| 2.1.2.2.   | Sociale afkomst / Sociale positie .....   | 67 |
| 2.1.2.3.   | Huidige of toekomstige gezondheidstoestand / Gezondheidstoestand .....                    | 68 |
| 2.1.2.4.   | Discriminatie bij associatie .....  | 69 |
| 2.1.2.5.   | Meervoudige discriminatie.....  | 70 |
| 2.1.2.6.   | Discriminatie op grond van vermeende kenmerken.....                                       | 71 |
| 2.2.       | Materieel toepassingsgebied .....   | 72 |
| 2.2.1.     | Wat zegt de wet?.....   | 72 |
| 2.2.2.     | Aandachtspunten .....   | 72 |
| 2.2.2.1.   | Toegang tot goederen en diensten: discriminatie door mede-eigenaars.....                  | 72 |
| 2.3.       | Rechtvaardiging van direct en indirect onderscheid.....                                   | 74 |
| 2.3.1.     | Wat zegt de wet?.....   | 74 |
| 2.3.2.     | Aandachtspunten .....   | 75 |
| 2.3.2.1.   | Maatregelen van positieve actie als algemene rechtvaardigingsgrond.....                   | 75 |
| 2.4.       | Rechtsbescherming .....   | 77 |
| 2.4.1.     | Wat zegt de wet?.....   | 77 |
| 2.4.2.     | Aandachtspunten .....   | 81 |
| 2.4.2.1.   | Bescherming tegen represailles .....  | 81 |
| 2.4.2.2.   | Bedrag forfaitaire schadevergoeding .....   | 83 |
| 2.4.2.3.   | Verplicht karakter forfaitaire schadevergoeding .....                                     | 84 |
| 2.4.2.4.   | Vordering tot staking (duurtijd) .....  | 85 |
| 2.4.2.5.   | Publiciteit.....  | 86 |
| 2.4.2.6.   | Verjaringstermijn.....  | 86 |
| 2.5.       | Strafrechtelijke bepalingen, wijzigingen aan het Strafwetboek en artikel 150 Grondwet ... | 88 |
| 2.5.1.     | Discriminatie.....  | 88 |
| 2.5.1.1.   | Wat zegt de wet?.....   | 88 |
| 2.5.1.2.   | Aandachtspunten .....   | 88 |
| 2.5.1.2.1. | Goederen en diensten en arbeidsbetrekkingen.....  | 88 |

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| 2.5.2.      | Haatboodschappen .....  | 89  |
| 2.5.2.1.    | Wat zegt de wet?.....   | 89  |
| 2.5.2.2.    | Aandachtspunten .....   | 91  |
| 2.5.2.2.1.  | Verspreiden denkbeelden en behoren tot een groep.....   | 91  |
| 2.5.2.2.2.  | Verenigingsmisdrijf.....  | 91  |
| 2.5.2.2.3.  | Artikel 150 Grondwet .....  | 92  |
| 2.5.2.2.4.  | Strafverzwaring haatboodschappen .....  | 93  |
| 2.5.3.      | Haatmisdrijven .....  | 94  |
| 2.5.3.1.    | Wat zegt de wet?.....   | 94  |
| 2.5.3.2.    | Aandachtspunten .....   | 95  |
| 2.5.3.2.1.  | Verwerpelijke motieven .....  | 95  |
| 2.5.3.2.2.  | Misbruik zwakke toestand van personen en bescherming kwetsbare groepen tegen mishandeling ..... | 96  |
| Bijlage 1 : | .....   | 102 |
| Bijlage 2 : | .....   | 104 |
| Bijlage 3 : | .....   | 108 |
| Bijlage 4 : | .....   | 114 |
| Bijlage 5:  | .....   | 120 |
| Bijlage 6 : | .....   | 129 |

## Inleiding

Onder impuls van de Europese regelgeving onderging de (federale) antidiscriminatiewetgeving in 2003 een grondige hervorming. Naast de – destijds nog uitsluitend van strafrechtelijke aard zijnde – Antiracismewet (1981)<sup>1</sup> en de Genderwet (1999)<sup>2</sup> werd toen de Antidiscriminatiewet van 25 februari 2003<sup>3</sup> aangenomen. De bescherming tegen discriminatie werd uitgebreid naar een reeks andere criteria, waaronder seksuele geaardheid, leeftijd, geloof of levensbeschouwing en handicap. De burgerrechtelijke benadering (in het bijzonder de mogelijkheid om een vordering tot staking in te stellen) was een belangrijke vernieuwing, ook voor wat betreft de door de Antiracisme- en Genderwet beschermde criteria<sup>4</sup>.

In 2007 onderging de (federale) antidiscriminatiewetgeving opnieuw een belangrijke hervorming, omwille van de volgende redenen:

- de conformiteit met het gemeenschapsrecht op het gebied van de strijd tegen de discriminatie;
- de – rechtstreekse en onrechtstreekse – gevolgen van het arrest nr. 157/2004 van 6 oktober 2004 van het Arbitragehof (dat ondertussen het Grondwettelijk Hof is geworden);
- de nood aan betere coördinatie tussen de verschillende instrumenten van het federale recht op het gebied van de strijd tegen discriminatie;
- meer duidelijkheid in de bevoegdheidsverdeling op het gebied van discriminatiebestrijding in het kader van de federale structuur van België;
- de efficiëntie van de federale instrumenten op het gebied van discriminatiebestrijding verhogen<sup>5</sup>.

De wetgever koos ervoor om drie afzonderlijke wetten te behouden – meer bepaald een gewijzigde Antiracismewet<sup>6</sup> en een nieuwe Antidiscriminatiewet<sup>7</sup> en Genderwet<sup>8</sup> – maar zorgde wel voor een sterke harmonisering op het vlak van de gebruikte begrippen, het materiële toepassingsgebied, de burgerrechtelijke en procedurele bepalingen en het strafrechtelijke luik van de discriminatiebestrijding. De wetten ondergingen en doorstonden een scrupuleuze toetsing aan de Grondwet als gevolg van diverse beroepen tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *B.S.* 8 augustus 1981.

<sup>2</sup> 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, toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid, *B.S.* 19 juni 1999.

<sup>3</sup> 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, *B.S.* 17 maart 2003.

<sup>4</sup> De Negationismewet (Wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de Tweede Wereldoorlog door het Duits nationaal-socialistische regime is gepleegd, *B.S.* 30 maart 1995) valt buiten het bestek van dit evaluatieverslag.

<sup>5</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers 2006-2007, Wetsontwerp 2722/1, p. 5-10.

<sup>6</sup> Wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *B.S.* 30 mei 2007.

<sup>7</sup> Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *B.S.* 30 mei 2007.

<sup>8</sup> Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *B.S.* 30 mei 2007.

<sup>9</sup> GwH. 12 februari 2009, nr. 17/2009; 11 maart 2009, nr. 39/2009; 11 maart 2009, nr. 40/2009; 11 maart 2009, nr. 41/2009 en 16 juli 2009, nr. 123/2009.

Artikel 52 van de Antidiscriminatiewet voorziet in een evaluatie van de toepassing en de doeltreffendheid van deze drie wetten door de Wetgevende Kamers. “Deze evaluatie vindt plaats nadat het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding<sup>10</sup> (dat ondertussen Unia is geworden) en het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen gehoord werden, op basis van een door een commissie van experts aan de Wetgevende Kamers voorgelegd verslag.” Een Koninklijk Besluit van 18 november 2015<sup>11</sup> regelt de werking van deze commissie en bepaalt (onder meer) dat Unia het secretariaat ervan waarneemt. In een Koninklijk Besluit van 6 juli 2016<sup>12</sup> werden de experts en hun plaatsvervangers benoemd.

Unia bereidde met betrekking tot de Antidiscriminatie- en Antiracismewet een evaluatieverslag voor op basis van eigen praktijkervaring, gekende nationale rechtspraak en algemene expertise op het gebied van discriminatiebestrijding. Dit evaluatieverslag werd voorgesteld tijdens een druk bijgewoonde **studiedag**, die op 26 februari 2016 werd georganiseerd in Brussel. Tijdens de studiedag kon (onder meer) vanuit de academische wereld, de gerechtelijke wereld en het middenveld en de vakbonden worden gereageerd op het evaluatieverslag en werd in discussie gegaan met het aanwezige publiek. De presentaties die op de studiedag werden gegeven, en waarvan een powerpoint-presentatie of tekst beschikbaar werd gesteld door de spreker, zijn terug te vinden op [www.unia.be](http://www.unia.be)<sup>13</sup>.

Het evaluatieverslag dat hier voorligt is een **geactualiseerde versie van het evaluatieverslag** dat op 26 februari 2016 werd voorgesteld<sup>14</sup>.

Deze nieuwe versie werd op 16 februari 2017 besproken in de Raad van Bestuur van Unia. De Raad van Bestuur suggereerde een aantal aanpassingen, die in de tekst werden verwerkt. Het evaluatieverslag kreeg, ten slotte, de goedkeuring van de Raad van Bestuur.

In het eerste deel van dit verslag wordt de situatie vóór en na de hervorming van 2007 van de Antidiscriminatie- en Antiracismewet afgemeten aan de hand van de **casuïstiek**: de ontvangen meldingen, de behandelde dossiers, de gerechtelijke en andere procedures. Daarbij wil Unia de aandacht vestigen op een aantal problemen die zich vandaag nog steeds stellen op het vlak van wetshandhaving, bescherming en rechtstoegang voor slachtoffers (*access to justice*).

---

<sup>10</sup> Samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus, *B.S.* 5 maart 2014.

<sup>11</sup> Koninklijk Besluit van 18 november 2015 tot vaststelling van de samenstelling van de Commissie van experts, hun aanstelling en de vorm en concrete inhoud van het verslag dat voorgesteld moet worden tot uitvoering van artikel 52, § 3, van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *B.S.* 2 december 2015.

<sup>12</sup> Koninklijk Besluit van 6 juli 2016 houdende benoeming van de leden van de Commissie van Experts, *B.S.* 4 augustus 2016.

<sup>13</sup> [www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/evaluatie-van-de-federale-antidiscriminatiewetten](http://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/evaluatie-van-de-federale-antidiscriminatiewetten).

<sup>14</sup> Onder meer de cijfers en de rechtspraak werden geactualiseerd, enkele nieuwe thema's werden toegevoegd en een aantal bemerkingsen die op de studiedag werden gegeven – en die het evaluatieverslag aanvullen – zijn in samenvatting opgenomen in de tekst.

In het tweede deel van dit verslag worden een reeks **specifieke aandachtspunten** behandeld met betrekking tot de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet. Het betreft de beschermde criteria, het materieel toepassingsgebied, de rechtvaardigingsmechanismen, de rechtsbescherming en de strafrechtelijke bepalingen.

Op basis van de analyse van de casuïstiek en de specifieke aandachtspunten kunnen een aantal **aanbevelingen van Unia** geformuleerd worden met het oog op de verbetering van de rechtspositie van de slachtoffers van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven. Deze aanbevelingen worden voorafgaandelijk weergegeven. Ze vormen tevens een synthese en samenvatting van dit verslag.

Er is voorafgaandelijk ook nog een beknopt lexicon opgenomen waarin een aantal belangrijke begrippen worden gedefinieerd.

**Het evaluatieverslag is gefocust op het reactieve aspect van de strijd tegen discriminatie – wetshandhaving, bescherming en rechtstoegang – en gaat dus niet in op proactieve en structurele maatregelen om meer gelijke kansen te realiseren. De beleidsgerichte adviezen van Unia hieromtrent zijn terug te vinden in diverse memoranda, jaarverslagen en op [www.unia.be](http://www.unia.be).**

**Het verslag is ook beperkt tot de *federale* Antiracisme- en Antidiscriminatiewet, al zijn er onvermijdelijk raakvlakken met bepaalde regionale bevoegdheden (zie bijvoorbeeld de regionalisering van de huurwetgeving of bepaalde arbeidsgerelateerde kwesties). Unia verwacht dat in een volgend stadium ook de equivalente decreten en ordonnanties het voorwerp zullen uitmaken van een grondige evaluatie, zoals voorzien in een aantal regionale antidiscriminatiewetgevingen en regeerakkoorden, en dat er in het belang van alle rechtsonderhorigen aandacht is voor de globale coherentie van de respectieve regelgevingen. Unia is bereid deze evaluatie mee te ondersteunen.**



## Aanbevelingen

### UNIA BEVEELT AAN<sup>15</sup>:

#### *HANDHAVING, BESCHERMING EN RECHTSTOEGANG*

1. **DAT DE FEDERALE POLITIE EN DE LOKALE POLITIEKORPSEN OP GEPASTE WIJZE UITVOERING GEVEN AAN DE RICHTLIJNEN UIT DE OMZENDBRIEF COL 13/2013 VOOR WAT BETREFT DE WERKING (AANDUIDING EN OPLEIDING) VAN DE REFERENTIEAMBTENAREN, DE REGELS VOOR DE POLITIE-INTERVENTIE, DE REGISTRATIE- EN MONITORINGPROCEDURE EN DE INFORMATIEDOORSTROMING. HET OPSTELLEN VAN EEN VEREENVOUDIGD PROCES-VERBAAL DIENT UITGESLOTEN TE WORDEN UIT HET TOEPASSINGSGBIED VAN DE OMZENDBRIEF COL 8/2005 VOOR BEPAALDE MISDRIJVEN WANNEER ER SPRAKE IS VAN EEN VERWERPELIJK MOTIEF (ZIE 1.2.2.1. – P. 29).**
2. **DAT DE PARKETTEN OP GEPASTE WIJZE UITVOERING GEVEN AAN DE RICHTLIJNEN UIT DE OMZENDBRIEF COL 13/2013 VOOR WAT BETREFT DE WERKING (AANDUIDING EN OPLEIDING) VAN DE REFERENTIEMAGISTRATEN, DE REGELS VOOR DE AANPAK, DE REGISTRATIE- EN MONITORINGPROCEDURE EN DE INFORMATIEDOORSTROMING (ZIE 1.2.2.2. – P. 30).**
3. **DAT DE GERECHTELIJKE ACTOREN INVESTEREN IN ALTERNATIEVE MAATREGELEN MET EEN POSITIEVE IMPACT VOOR ZOWEL DE (VERMOEDELIJKE) DADER ALS HET (VERMOEDELIJKE) SLACHTOFFER (ZIE 1.2.2.2. – P. 30).**
4. **DAT HET AUDITORAAT-GENERAAL, IN OPDRACHT VAN HET COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL, EVALUEERT OF DE ARBEIDSAUDITEURS VAN ALLE GERECHTELIJKE ARRONDISSEMENTEN OP GEPASTE WIJZE UITVOERING GEVEN AAN DE RICHTLIJNEN UIT DE OMZENDBRIEF COL 13/2013 (ZIE 1.2.2.3. – P. 32).**
5. **DAT DE ARBEIDSINSPECTIE PERIODIEK OVER STATISTISCHE ANALYSES KAN BESCHIKKEN DIE OP BASIS VAN GEAGGREGEEERDE DATA AANTONEN IN WELKE SECTOREN OF BIJ WELKE ONDERNEMINGEN OF ORGANISATIES BEPAALDE GROEPEN VAN WERKNEMERS EEN VERHOOGD RISICO LOPEN OP DISCRIMINATIE OMWILLE VAN LEEFTIJD, NATIONALE AFSTAMMING ... ('DATA MINING') EN DAT DE INSPECTIEDIENSTEN WETTELIJK GEZIEN DE MOGELIJKHEID KRIJGEN OM PRAKTIJKTESTEN UIT TE VOEREN – EVENTUEEL DOOR DERDEN – ZONDER DE CONTROLE VOORAF TE MOETEN AANKONDIGEN OF ZICH TE LEGITIMEREN. 'MYSTERY SHOPPING' OF 'MYSTERY CALLING' ZIJN HIERBIJ SLECHTS EEN VAN DE VELE MANIEREN OM BESTAANDE SITUATIES UIT DE PRAKTIJK NA TE BOOTSEN OM EEN (WEERLEGBAAR) VERMOEDEN VAN DISCRIMINATIE AAN TE TONEN (ZIE 1.3.1. – P. 54 EN DE TOELICHTING INZAKE DE PRAKTIJKTEST IN 1.1.5. – P. 25).**
6. **DAT DE MOGELIJKHEID TOT COLLECTIEF HERSTEL VAN DE TOEGBRACHTE SCHADE, NAAR ANALOGIE VAN DE 'CLASS ACTION' UIT HET CONSUMENTENRECHT, WORDT VOORZIEN OP HET VLAK VAN DE ANTIDISCRIMINATIEWETGEVING (ZIE 1.4 - P. 60).**

---

<sup>15</sup> De aanbevelingen worden opgesomd in de volgorde waarin ze in het rapport voorkomen.

### ***SPECIFIEKE AANDACHTSPUNTEN***

- 7. DAT EEN ORGAAN WORDT AANGEWezen DAT BEVOEGD IS VOOR HET BESCHERMD CRITERIUM 'TAAL', ZOALS VOORZIEN IN ARTIKEL 29, § 2 ANTIDISCRIMINATIEWET (ZIE 2.1.2.1. – P. 67).**
- 8. DAT HET BESCHERMD CRITERIUM 'SOCIALE AFKOMST' GEHARMONISEERD EN UITGEBREID WORDT TOT HET BESCHERMD CRITERIUM 'SOCIALE AFKOMST EN POSITIE' (OF EVENTUEEL 'SOCIALE STATUS') IN DE ANTIDISCRIMINATIEWET (ZIE 2.1.2.2. – P. 67).**
- 9. DAT HET BESCHERMD CRITERIUM 'HUIDIGE OF TOEKOMSTIGE GEZONDHEIDSTOESTAND' IN DE ANTIDISCRIMINATIEWET GEHARMONISEERD EN VERRUIMD WORDT TOT DE 'GEZONDHEIDSTOESTAND' (IN HET VERLEDEN, HET HEDEN EN DE TOEKOMST) (ZIE 2.1.2.3. – P. 68).**
- 10. DAT EXPLICIET VERWEZEN WORDT NAAR 'EIGEN OF BIJ ASSOCIATIE TOEGEKENDE' BESCHERMDE CRITERIA IN DE ANTIRACISMEWET EN DE ANTIDISCRIMINATIEWET (ZIE 2.1.2.4. - P. 69).**
- 11. DAT EXPLICIET VERWEZEN WORDT NAAR 'EEN OF MEER' BESCHERMDE CRITERIA IN DE ANTIRACISMEWET EN DE ANTIDISCRIMINATIEWET (ZIE 2.1.2.5. – P. 70).**
- 12. DAT EXPLICIET VERWEZEN WORDT NAAR 'WERKELIJKE OF VERMEENDE' BESCHERMDE CRITERIA IN DE ANTIRACISMEWET EN DE ANTIDISCRIMINATIEWET (ZIE 2.1.2.6. – P. 71).**
- 13. DAT HET MATERIËLE TOEPASSINGSGBIED VAN DE ANTIRACISMEWET EN DE ANTIDISCRIMINATIEWET VERRUIMD WORDT ZODAT MEDE-EIGENAARS DEZELFDE BESCHERMING KRIJGEN ALS HUURDERS (ZIE 2.2.2.1. – P. 72).**
- 14. DAT EEN KONINKLIJK BESLUIT MET DE SITUATIES WAARIN, EN DE VOORWAARDEN WAARBIJ, MAATREGELEN VAN POSITIEVE ACTIE GETROFFEN KUNNEN WORDEN, VOORZIEN IN ARTIKEL 10 ANTIRACISMEWET EN ARTIKEL 10 ANTIDISCRIMINATIEWET, WORDT UITGEWERKT EN GOEDGEKEURD; OF DAT BEPAALD WORDT DAT DE RECHTER DE VOORWAARDEN VOOR POSITIEVE ACTIE KAN NAGAAN BIJ AFWEZIGHEID VAN EEN KONINKLIJK BESLUIT (ZIE 2.3.2.1. – P. 75).**
- 15. DAT HET BESCHERMINGSMECHANISME UIT ARTIKEL 14 EN 15 ANTIRACISMEWET EN ARTIKEL 16 EN 17 ANTIDISCRIMINATIEWET, DAT TE FORMALISTISCH IS EN DAT BEPERKT IS TOT HET SLACHTOFFER EN DE GETUIGEN: (i) IN WERKING ZOU TREDEN VANAF HET OGENBLIK DAT KAN AANGETOOND WORDEN DAT DEGENE TEGEN WIE DE KLACHT WERD INGEDIEND OF DE WERKGEVER OP DE HOOGTE WAS VAN DE KLACHT OF ER VAN OP DE HOOGTE HAD MOETEN ZIJN EN (ii) OOK ZOU GELDEN TEN AANZIEN VAN KLOKKENLUIDERS (ZIE 2.4.2.1. – P. 81).**
- 16. DAT DE FORFAITARE SCHADEVERGOEDING VOOR MORELE SCHADE BUITEN HET TERREIN VAN DE ARBEIDSBETREKKINGEN WORDT VERHOOGD EN GEÏNDEXEERD. DAT DAARNAAST, IN BEPAALDE GEVALLEN, FORFAITARE BEDRAGEN WORDEN VOORZIEN VOOR MATERIËLE SCHADE (ZIE 2.4.2.2. – P. 83).**

17. DAT WORDT VERDUIDELIJKT DAT DE FORFAITAIRE SCHADEVERGOEDING (VERPLICHT) WORDT TOEGEKEND DOOR DE STAKINGSRECHTER ALS HET SLACHTOFFER HET HERSTEL VAN DE SCHADE FORFAITAIR VORDERT EN DE DISCRIMINATIE WERD VASTGESTELD (ZIE 2.4.2.3. – P. 84).
18. DAT EEN WETTELIJKE TERMIJN WORDT GESTELD OP DE DUURTIJD VAN DE PROCEDURES INZAKE DE VORDERING TOT STAKING (ZIE 2.4.2.4. – P. 85).
19. DAT DE NAAM VAN HET SLACHTOFFER WORDT GEANONIMISEERD INDIEN DE BESLISSING OF DE SAMENVATTING OP BEVEL VAN DE RECHTER WORDT AANGEPLAKT (ZIE 2.4.2.5. – P. 86).
20. DAT EEN REDELIJKE VERJARINGSTERMIJN WORDT VOORZIEN VOOR ALLE ARBEIDSRECHTELIJKE RECHTSVORDERINGEN DIE GEBASEERD ZIJN OP DE ANTIRACISMEWET EN DE ANTIDISCRIMINATIEWET (OF DE WET VAN 4 AUGUSTUS 1996 BETREFFENDE HET WELZIJN VAN DE WERKNEMERS BIJ DE UITVOERING VAN HUN WERK) OP VOORWAARDE DAT ER EEN LINK IS MET ÉÉN VAN DE BESCHERMDE CRITERIA (ZIE 2.4.2.6. – P. 86).
21. DAT DE WETGEVER BEKIJKT OF DE STRAFRECHTELIJKE BEPALINGEN MET BETREKKING TOT HET DISCRIMINEREN BIJ DE TOEGANG TOT EN HET AANBOD VAN GOEDEREN EN DIENSTEN EN HET DISCRIMINEREN OP HET VLAK VAN DE ARBEIDSBETREKKINGEN AANGEPAST MOETEN WORDEN (ZIE 2.5.1.2.1. – P. 88).
22. DAT DE WETGEVER BEKIJKT OF DE STRAFRECHTELIJKE BEPALINGEN MET BETREKKING TOT HET VERSPREIDEN VAN DENKBEELDEN EN HET BEHOREN TOT EEN GROEP AANGEPAST MOETEN WORDEN (ZIE 2.5.2.2.1. – P. 91).
23. DAT MET BETREKKING TOT HET VERENIGINGSMISDRIJF (ARTIKEL 22 ANTIRACISMEWET) WORDT VERDUIDELIJKT DAT HET EEN ZELFSTANDIG MISDRIJF BETREFT (WAARBIJ NIET VEREIST IS DAT DE GROEP OF VERENIGING RECHTSPERSONLIJKHEID HEEFT EN/OF ER EEN STRAFBARE GEDRAGING IS IN HOOFDE VAN DE GROEP OF VERENIGING) (ZIE 2.5.2.2.2. – P. 91).
24. DAT ARTIKEL 150 VAN DE GRONDWET (DRUKPERSMISDRIJVEN) WORDT HERZIEN ZODAT ENERZIJD RACISTISCHE EN XENOFUBE EN ANDERZIJD HAATBOODSCHAPPEN TEGENOVER ANDERE GROEPEN PROCEDUREEL OP EEN GELIJKE MANIER WORDEN BEHANDELD (ZIE 2.5.2.2.3. – P. 92).
25. DAT DE WETGEVER BEKIJKT OF MET BETREKKING TOT HAATBOODSCHAPPEN EEN WETTELIJKE STRAFVERZWARING MOET WORDEN VOORZIEN VOOR BEPAALDE (CATEGORIEËN VAN) PERSONEN (ZIE 2.5.2.2.4. – P. 93)
26. DAT DE FACULTATIEVE OF VERPLICHTE STRAFVERZWARING OP GROND VAN VERWERPELIJKE MOTIEVEN, OF DE MOGELIJKHEID OM HET VERWERPELIJK MOTIEF TE ONDERZOEKEN, UITGEBREID WORDT TOT EEN AANTAL ANDERE MISDRIJVEN (ALLESZINS MOORD, MISBRUIK VAN GEZAG, BEDREIGING, FOLTERING, ONMENSELIJKE BEHANDELING, ONTERENDE BEHANDELING, DIEFSTAL DOOR GEWELD OF BEDREIGING EN AFPERSING EN MOGELIJK OOK NOG ANDERE MISDRIJVEN) (ZIE 2.5.3.2.1. – P. 95).

**27. DAT DE BEVOEGDHEID VAN UNIA OM IN RECHTE OP TE TREDEN UITGEBREID WORDT TOT DE RECHTSGESCHILLEN WAARTOE DE TOEPASSING VAN DE 'WET VAN 26 NOVEMBER 2011 TOT WIJZIGING EN AANVULLING VAN HET STRAFWETBOEK TENEINDE HET MISBRUIK VAN DE ZWAKKE TOESTAND VAN PERSONEN STRAFBAAR TE STELLEN, EN DE STRAFRECHTELIJKE BESCHERMING VAN KWETSBARE PERSONEN TEGEN MISHANDELING UIT TE BREIDEN' AANLEIDING KAN GEVEN, VOOR ZOVER ER EEN VERBAND IS MET EEN BESCHERMD CRITERIUM UIT DE ANTIRACISMEWET OF DE ANTIDISCRIMINATIEWET (ZIE 2.5.3.2.2. – P. 96).**

## Algemene vaststellingen

**UNIA STELT VAST MET BETREKKING TOT DE EFFECTIEVE WETSHANDHAVING EN DE BESCHERMING VAN SLACHTOFFERS (ZIE 1.4. – P. 60):**

1. **DAT DE BEWIJSVOERING IN HEEL WAT ZAKEN QUASI ONMOGELIJK IS.**
2. **DAT HET PRINCIPE VAN DE VERSCHUIVING VAN BEWIJSLAST EEN WISSELVALLIGE TOEPASSING KENT.**
3. **DAT DE AMBITIE VAN SNELLERE RECHTSTOEGANG EN -HERSTEL VIA DE VORDERING TOT STAKING NIET INGELOST IS**
4. **DAT IN RECHTE OPTREDEN VOOR HEEL WAT INDIVIDUELE SLACHTOFFERS, EN VERENIGINGEN EN REPRESENTATIEVE ORGANISATIES, FINANCIEEL ONHAALBAAR IS DOOR DE PROCESKOST, DE DREMPELS VOOR (GEDEELTELIJK) KOSTELOZE RECHTSBIJSTAND EN HET PROCESRISICO (I.E. DE IN HET ONGELIJK GESTELDE PARTIJ BETAALT EEN RECHTSPLEGINGSVERGOEDING).**
5. **DAT DE BEPERKTE FORFAITAIRE SCHADEVERGOEDING – VOORAL IN GEVAL VAN DISCRIMINATIE BIJ DE TOEGANG TOT GOEDEREN EN DIENSTEN (1.300 OF 650 EURO VOOR MORELE SCHADE) – EEN BIJKOMENDE ONTRADENDE FACTOR VORMT VOOR SLACHTOFFERS OM HUN RECHTEN TE LATEN GELDEN.**
6. **DAT DISCRIMINATIEBESTRIJDING OVER HET ALGEMEEN GEEN PRIORITEIT IS VOOR DE BEVOEGDE GERECHTELIJKE, ADMINISTRATIEVE EN TUCHTRECHTELIJKE OVERHEDEN EN DE HANDHAVING TE WENSEN OVERLAAT.**
7. **DAT IN ZOVERRE ZE WORDEN TOEGEPAST: DISCIPLINAIRE PROCEDURES VOLLEDIG INTERN BLIJVEN, ZONDER BETROKKENHEID VAN, KENNISGEVING AAN EN HERSTEL VOOR SLACHTOFFERS.**
8. **DAT DE SANCTIES KENNELIJK WEINIG ONTRADEND ZIJN EN HET RISICO OP VEROORDELING UITERST BEPERKT IS.**

## Algemeen lexicon

**Meldingen**<sup>16</sup>: het betreft meldingen bij Unia van of namens mogelijke slachtoffers van discriminatie, haatmisdrijven of -boodschappen, maar ook getuigenissen, vragen of bekommernissen van derden dan wel vragen van personen of organisaties die in een individuele situatie discriminatie wensen te voorkomen. Meldingen bij Unia kunnen sinds 2011 ook betrekking hebben op de rechten van personen met een handicap onder het Verdrag van 13 december 2006<sup>17</sup>.

**Dossiers**: Unia opent een dossier wanneer (i) de melding naar een discriminatiegrond verwijst waarvoor Unia bevoegd is of betrekking heeft op de rechten van personen met een handicap, én (ii) de melder een concreet advies of andere tussenkomst verwacht. De notie 'dossier' staat dus los van de ernst en het al dan niet 'bewezen' karakter van de feiten. Meerdere meldingen over dezelfde feiten (bijvoorbeeld gemediatiseerde gebeurtenissen of *cyberhate*) worden in principe in eenzelfde dossier gebundeld. Soms opent Unia ambtshalve een dossier (*autosaisine*).

**Discriminatiegronden**: dit zijn de door de antidiscriminatiewetgeving (federale wetten, decreten en ordonnanties) beschermde criteria. De wettelijke opdrachten van Unia hebben betrekking op al deze beschermde criteria (evenals op de rechten van personen met een handicap onder het VN-Verdrag van 13 december 2006), met uitzondering van geslacht (bevoegdheid Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen) en taal (bevoegde instelling nog niet aangewezen). De discriminatiegronden 'zogenaamd ras', 'huidskleur', 'nationaliteit', 'afkomst' (joodse afkomst) en 'nationale of etnische afstamming' worden samengevat als 'raciale criteria'.

**Maatschappelijke domeinen**: de context waarbinnen de gemelde feiten zich afspelen. De domeinen vallen grotendeels samen met het materiële toepassingsgebied van de Antidiscriminatie- en Antiracismewet en de respectievelijke decreten en ordonnanties (werk, goederen en diensten, onderwijs...). Daarnaast voorziet Unia in zijn rapporten specifieke categorieën voor uitlatingen in de media en op internet, incidenten in de publieke ruimte (samenleving) en meldingen gericht tegen politie, justitie of betreffende het gevangeniswezen.

**Discriminatie**: het discriminatieverbod heeft betrekking op:

- **Directe discriminatie**: wanneer iemand op basis van een van de beschermde criteria ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld, tenzij dit direct onderscheid conform de bepalingen van de wet gerechtvaardigd kan worden.
- **Indirecte discriminatie**: wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen gekenmerkt door een bepaald beschermd criterium, in vergelijking met andere personen bijzonder kan benadelen, tenzij dit indirect conform de bepalingen van de wet gerechtvaardigd kan worden.
- **Opdracht tot discrimineren**: elke handelwijze die er in bestaat wie ook opdracht te geven om een persoon, een groep, een gemeenschap of een van hun leden te discrimineren op grond van een van de beschermde criteria.

---

<sup>16</sup> Unia gebruikt de termen 'meldingen' en 'dossiers' om enerzijds verwarring met een strafrechtelijke klacht te vermijden en om anderzijds aan te geven dat in de eerste plaats wordt gezocht naar buitengerechtelijke oplossingen.

<sup>17</sup> Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap, B.S. 22 juli 2009.

- **Intimidatie:** ongewenst gedrag dat met een van de beschermde criteria verband houdt, en tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast en een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd<sup>18</sup>.
- **Weigeren om redelijke aanpassingen te treffen ten voordele van een persoon met een handicap:** redelijke aanpassingen zijn passende maatregelen die in een concrete situatie en naargelang de behoefte worden getroffen om een persoon met een handicap in staat te stellen toegang te hebben tot, deel te nemen aan en vooruit te komen in de domeinen waarop de wet van toepassing is, tenzij deze maatregelen een onevenredige belasting vormen voor de persoon die deze maatregelen moet treffen. Wanneer die belasting in voldoende mate wordt gecompenseerd door bestaande maatregelen in het kader van het gevoerde overheidsbeleid betreffende personen met een handicap, mag zij niet als onevenredig worden beschouwd.

**Haatmisdrijven:** misdrijven waarvoor een mogelijke strafverzwaring bestaat wanneer een van de drijfveren bestaat in de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon wegens diens huidskleur, etnische afstamming, geloof, seksuele geaardheid ... (alle door de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet beschermde criteria).

**Haatboodschappen:** dit zijn bijvoorbeeld (publieke) racistische, islamofobe, homofobe, antisemitische, negationistische... uitlatingen<sup>19</sup>. Uitgangspunt is steeds het fundamentele recht op vrije meningsuiting, maar bepaalde uitlatingen kunnen wel strafbaar zijn bijvoorbeeld wanneer men doelbewust aanzet tot discriminatie, haat, segregatie of geweld tegen een persoon of groep wegens een van de beschermde criteria.

---

<sup>18</sup> De bepalingen van de antidiscriminatiewetgeving zijn niet van toepassing in geval van intimidatie in de arbeidsbetrekkingen ten aanzien van de in artikel 2, § 1 van de Welzijnswet van 4 augustus 1996 (die desgevallend van toepassing is) bedoelde personen.

<sup>19</sup> Zie over deze terminologie ook de bemerkingen die tijdens de studiedag van 26 februari 2016 werden geformuleerd in [www.unia.be/files/Documenten/Publicaties\\_docs/Véronique\\_Pertry.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Véronique_Pertry.pdf).

# 1. Handhaving, bescherming en rechtstoegang: analyse van de casuïstiek

In het eerste deel van dit verslag analyseert Unia de impact van de hervorming in 2007 van de federale Antiracisme- en Antidiscriminatiewet in het licht van de eigen praktijkervaring (1.1.), de gerechtelijke procedures (1.2.) en de toepassing in andere procedures (1.3.). Bij wijze van conclusie geeft Unia een globaal beeld van de huidige situatie op het vlak van effectieve wetshandhaving, rechtsbescherming en rechtstoegang voor slachtoffers (*access to justice*) (1.4.).

## 1.1. Unia: meldingen en dossiers

Hierna schetst Unia voor de periode 2003-2016 de evolutie van de ontvangen meldingen en de geopende dossiers, eerst globaal (1.1.1.) en daarna per type i.e. de meest voorkomende discriminatiegrond en maatschappelijk domeinen (1.1.2.).

Vervolgens geeft Unia een algemeen beeld van de wijze waarop de dossiers behandeld worden, met name de focus op dialoog en uitzonderlijk een gerechtelijk optreden (1.1.3.).

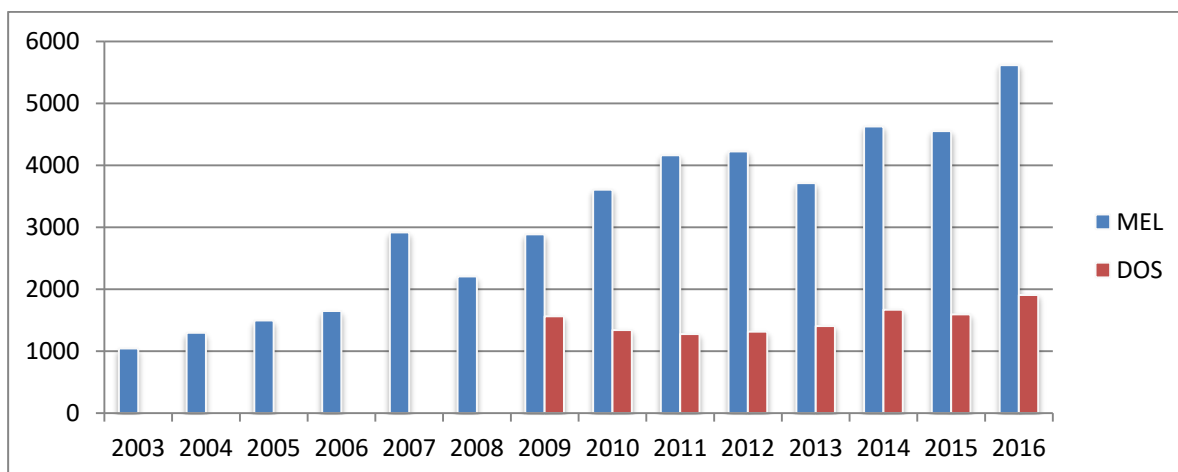
Tot slot lijst Unia in dit hoofdstuk ook een aantal knelpunten en problemen op waarmee het in de dossierpraktijk vaak geconfronteerd wordt (1.1.4.).

De **cijfers voor 2016** werden in januari 2017 toegevoegd op basis van een eerste analyse van de cijfers van 2016, en kunnen daardoor (licht) afwijken van de definitieve cijfers die in het jaarverslag gerapporteerd worden.

### 1.1.1. Globale evolutie 2003-2016

Sinds de uitbreiding in 2003 van de bevoegdheden van het toenmalige Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding met de zogenaamde niet-rationale discriminatiegronden, evolueert het aantal contactnames met Unia globaal gezien in **stijgende lijn** (grafiek 1).

Grafiek 1: Meldingen en dossiers bij Unia 2003-2016



Het is belangrijk om voor ogen te houden dat de vermelde cijfers enkel betrekking hebben op de activiteit van Unia. **Een overzicht van de interne en externe factoren die een invloed hebben gehad op de algemene cijfers van Unia, is opgenomen in bijlage (BIJLAGE 1).**



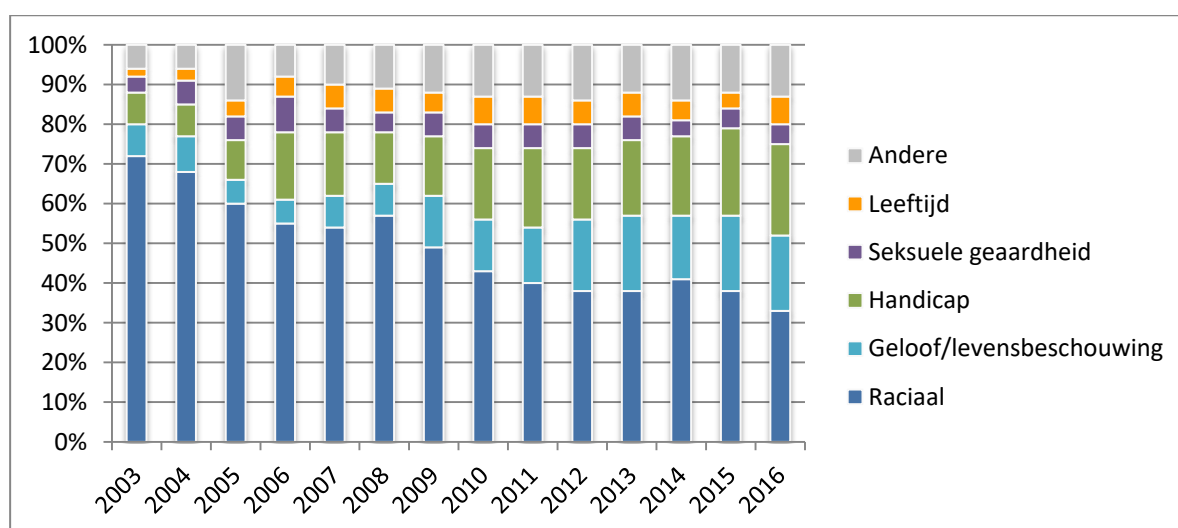
### 1.1.2. Type meldingen/dossiers

De cijfers vóór en na 2009 vallen niet eenvoudigweg te vergelijken (omwille van de in **BIJLAGE 1** vermelde redenen). Vanaf 2014 moet men ook rekening houden met de hervorming van het toenmalige Centrum naar een interfederale instelling, met onder meer de integratie van de lokale Meldpunten Discriminatie in Vlaanderen (inmiddels lokale Contactpunten genoemd). In 2016 werd door Unia een eigen netwerk van lokale Contactpunten uitgebouwd in Wallonië.

De hierna volgende analyse is toegespitst op de relatieve verhoudingen binnen enerzijds de geregistreerde meldingen vóór 2009 betreffende een discriminatiegrond waarvoor Unia **bevoegd** is, en die niet louter als informatievraag afgehandeld werden, en anderzijds de geopende dossiers vanaf 2009 (waarvoor *grosso modo* dezelfde registratiecriteria gelden). Op deze manier is het toch mogelijk om een aantal **evoluties en tendensen** te ontwaren.

Voor een gedetailleerde bespreking van de cijfers verwijst Unia naar zijn respectieve jaarverslagen (die beschikbaar zijn op [www.unia.be](http://www.unia.be)). Vanaf 2014 rapporteert Unia als interfederale instelling ook meer in detail naar de regio's en lokale overheden.

Grafiek 2: Verdeling per discriminatiegrond (%) 2003-2016



Zoals grafiek 2 illustreert, raakt **90%** van de meldingen/dossiers die Unia sinds 2003 binnen zijn bevoegdheid ontvangt en behandelt aan (de zogenaamde) **'raciale' discriminatiegronden<sup>20</sup>, geloof of levensbeschouwing, handicap, seksuele geaardheid of leeftijd**. Dit zijn tevens de criteria die beschermd worden door enerzijds het VN-Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie<sup>21</sup> en de Europese 'Richtlijn' 2000/43/EG<sup>22</sup> en anderzijds de Europese 'Kaderrichtlijn' 2000/78/EG<sup>23</sup> (alook wat handicap betreft: het VN-Verdrag van 13

<sup>20</sup> De volgende criteria worden beschermd door de Antiracismewet: nationaliteit, een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming.

<sup>21</sup> Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, *B.S.* 11 december 1975.

<sup>22</sup> Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, *P.B.* nr. L 180, 19 juli 2000.

<sup>23</sup> Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, *P.B.* nr. L 303, 2 december 2000.

december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap). Wat de andere door de Antidiscriminatiewet beschermde criteria betreft, ziet Unia in de praktijk vooral '(huidige of toekomstige) gezondheidstoestand' (voornamelijk in de arbeids- en verzekeringscontext) en 'vermogen' (voornamelijk in de huisvestingscontext) terugkomen.

Merk op dat deze globale cijfers betrekking hebben op zowel mogelijke **discriminaties** (in het kader van de arbeidsbetrekkingen, de toegang tot goederen en diensten...), **haatmisdrijven** (bijvoorbeeld slagen en verwondingen met een racistische of homofobe drijfveer) als strafbare **haatboodschappen** (bijvoorbeeld aanzetten tot discriminatie, haat of geweld of negationisme op het internet<sup>24</sup>, zogenaamde *cyberhate*), terwijl deze fenomenen zich in heel verschillende mate voordoen naargelang de discriminatiegrond.

De **zogenaamde 'raciale' discriminatiegronden** blijven in de casuïstiek van Unia dus het meest prominent, maar hun aandeel daalde de afgelopen 10 jaar wel van ongeveer 80% naar ongeveer 40%. Bij deze evolutie passen een aantal kanttekeningen.

Ten eerste werd de Antidiscriminatiewet pas in 2003 goedgekeurd en nam de bekendheid van de 'nieuwe' discriminatiegronden (en dus ook het aandeel van de meldingen hieromtrent) geleidelijk aan toe. Unia zelf blijft in de publieke perceptie ook het meest gekend voor racismebestrijding, wat ongetwijfeld mede het gevolg is van de benaming in de wet waarin dit aspect expliciet aanwezig is en van de grote maatschappelijke gevoeligheid voor het racismethema.

Ten tweede staat tegenover de relatieve daling van de 'raciale' discriminatiegronden een stijging van het criterium **'geloof of levensbeschouwing'**. Zoals wordt toegelicht in de focus 'Tijd voor een interfederaal actieplan tegen racisme' bij het *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2013*, is deze verschuiving tekenend voor de evolutie van het racismefenomeen. Hoe dan ook bevestigen onder andere de resultaten van de *EU-MIDIS enquête* (2007), de *Diversiteitsbarometer Werk* (2012), de *Diversiteitsbarometer Huisvesting* (2014) en diverse andere onderzoeken en 'praktijktesten' dat racisme en discriminatie op basis van zogenaamde 'raciale' gronden of geloofsgronden vandaag nog steeds een ernstig maatschappelijk probleem vormen. Unia stelt alleszins vast dat de rechtspositie van slachtoffers van dergelijke discriminaties zelfs na de wetswijzigingen van 2007 bijzonder precair blijft (zie verder onder 1.4.).

Een andere duidelijke tendens is het relatief sterke en stabiele aandeel sinds 2006 van de casuïstiek rond de discriminatiegrond **'handicap'**. Unia ziet de laatste jaren een toegenomen rechtsbewustzijn bij personen met een handicap en de organisaties die hen vertegenwoordigen. Hoewel er zeker nog een lange weg te gaan is naar een meer inclusieve maatschappij (zie ook de focus 'Handicap' bij het *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2009* en de werkzaamheden sinds 2012 van Unia als onafhankelijke instantie onder artikel 33, § 2 van het VN-Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap), is de Antidiscriminatiewet duidelijk een belangrijke hefboom in deze evolutie.

Het aandeel van de meldingen/dossiers rond **'seksuele geaardheid'** is sinds 2006 min of meer stabiel. De focus bij het *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2010* werd gewijd aan het thema 'Seksuele geaardheid'. Het dient gezegd dat het aantal contacten in verband met discriminatie op basis van

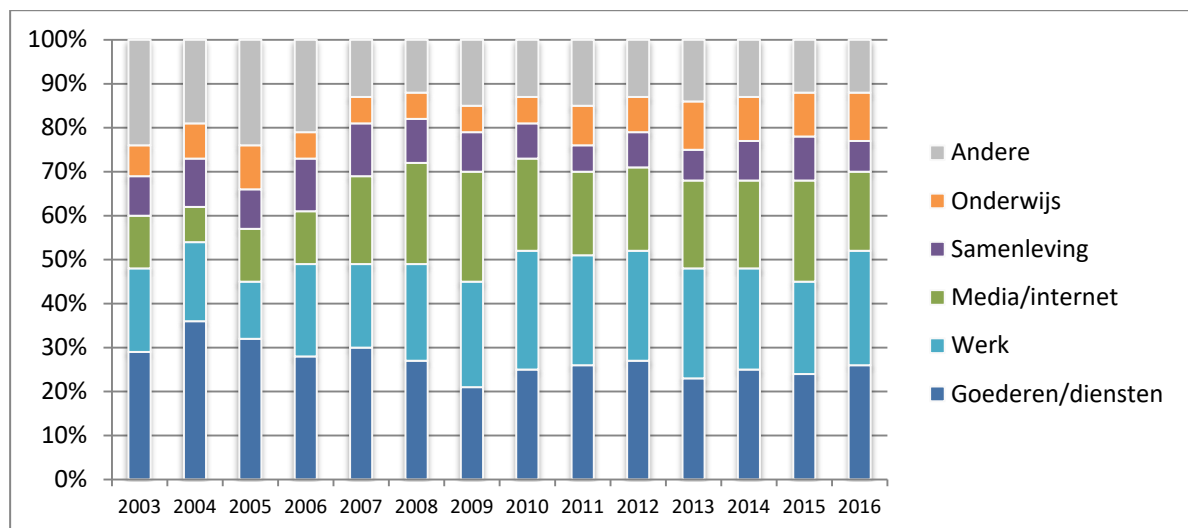
---

<sup>24</sup> De toepassing van de Negationismewet valt weliswaar buiten het bestek van dit evaluatieverslag.

seksuele geaardheid in de arbeidsbetrekkingen of bij de toegang tot goederen en diensten eerder beperkt is, maar het aandeel van homofobe haatmisdrijven is wel verontrustend. Het is in deze context – en meer bepaald na de moord op Ihsane Jarfi – dat begin 2013 een Interfederaal actieplan tegen homofobie en transfobie werd uitgevaardigd en artikel 405quater van het Strafwetboek met betrekking tot de zogenaamde ‘verwerpelijke motieven’ werd aangepast (zie verder 1.2.3.3.).

Tot slot kan ook voor de discriminatiegrond ‘leeftijd’ vastgesteld worden dat het aandeel in de casuïstiek van Unia sinds 2006 ongeveer constant is. De gesignaleerde problemen situeren zich vooral in de arbeidscontext en meer bepaald bij de toegang tot werk. In andere domeinen wordt onderscheid op grond van leeftijd kennelijk minder snel als problematisch ervaren, terwijl de Antidiscriminatiewet wel degelijk van toepassing kan zijn. In 2016 was er evenwel een sterke stijging van het aantal dossiers met betrekking tot ‘leeftijd’. Dit was het gevolg van de persaandacht voor een aantal dossiers (en rechtspraak) rond leeftijdsdiscriminatie in de arbeidscontext. Aansluitend op het Europees jaar voor actief ouder worden en solidariteit tussen de generaties, wijdde het toenmalige Centrum de focus bij het *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2012* aan de thematiek ‘Leeftijd’.

Grafiek 3: Verdeling per maatschappelijk domein (%) 2003-2016



Grafiek 3 geeft de verhouding weer tussen de verschillende domeinen in de casuïstiek van Unia. Hieruit blijkt dat de meeste situaties betrekking hebben op de toegang tot **goederen en diensten** (zowel openbaar als privaat, waaronder huisvesting, horeca, vervoer, verzekeringen...), de **tewerkstellingssfeer** of uitlatingen op het **internet** of in de **media** (dat is het gros van de dossiers over strafbare haatboodschappen). Onder de categorie **samenleving** vallen onder andere haatmisdrijven en andere incidenten in de sfeer van racisme, homofobie... in de sociale omgang, op straat, in de context van burenruzies, op openbaar vervoer en dergelijke. De rubriek **andere** bevat onder meer meldingen over het optreden van de ordediensten, het functioneren van justitie en de sociale bescherming.

Het valt op dat de **arbeidsgerelateerde situaties** geleidelijk aan belang hebben gewonnen. De hervormingen van de antidiscriminatiewetgeving in 2003 en 2007 zijn niet vreemd aan deze evolutie. De versterking van het burgerrechtelijke luik heeft een impuls gegeven aan zowel de dossierpraktijk van Unia als aan de zaken voor de arbeidsgerechten. Bovendien zette Unia na de hervorming nog

sterker in op de samen- en wisselwerking met sleutelactoren zoals vakbonden en arbeidsinspectiediensten.

Ook de dossiers rond strafbare **haatboodschappen** in de media en – vooral – het internet (*cyberhate*) zijn met de jaren meer gaan doorwegen in de casuïstiek van Unia. Deze dossiers vormen omwille van praktische, technische en juridische redenen een bijzondere uitdaging en vergen aangepaste strategieën. De visie en aanpak van Unia wordt toegelicht in de focus ‘Vrijheid van meningsuiting’ bij het *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2011*.

### 1.1.3. Aanpak van Unia

Het behoort tot de wettelijke opdrachten en bevoegdheden van Unia om eenieder bij te staan die om raad vraagt over zijn rechten en plichten, om meldingen te ontvangen en te behandelen en om elke bemiddelings- of verzoeningsopdracht uit te voeren die het nuttig acht. Voorts is Unia binnen de perken van zijn wettelijke opdrachten bevoegd om in rechte op te treden in alle rechtsgeschillen die betrekking hebben op de Antiracismewet, Antidiscriminatiewet, Negationismewet, (hoofdstuk 5 van de) Welzijnswet, en sinds 2014 als interfederale instelling ook de equivalente decreten en ordonnanties.

Hierna licht Unia eerst kort de algemene principes toe die een leidraad vormen bij de behandeling van meldingen en dossiers, en vervolgens meer specifiek de buitengerechtelijke en gerechtelijke aanpak en strategie.

#### 1.1.3.1. Algemene principes

De aanpak van Unia verschilt naargelang het gaat om een dossier over **mogelijke discriminatie, haatmisdrijf of haatboodschap**. Er bestaan verschillende aangepaste procedures en strategieën, naargelang de aard en context van de feiten, bestaande partnerschappen...

Unia voert zijn opdrachten uit in alle **onafhankelijkheid**, maar steeds in een geest van **samenwerking en dialoog** met andere *stakeholders* en actoren op het terrein. Bij de behandeling van de dossiers vormen de principes van **complementariteit, specialiteit en subsidiariteit** een belangrijke leidraad: er wordt bijgevolg steeds gezocht naar de meest geëigende weg om het probleem te benaderen, bijvoorbeeld via lokale Contactpunten Discriminatie en netwerken.

Verder hecht Unia veel belang aan **transparantie**. In de brochure *Hoe kan het Centrum [Unia] u helpen?* (die beschikbaar is op [www.unia.be](http://www.unia.be)<sup>25</sup>) staat beschreven wat zowel melders/ slachtoffers als personen of organisaties tegen wie een melding is gericht wel en niet kunnen verwachten.

*In fine* weegt uiteraard steeds de **feitelijke en juridische analyse** door. Unia heeft zelf geen onderzoeksbevoegdheden en is daarom meestal aangewezen op de elementen die de betrokken partijen zelf aanbrengen of in voorkomend geval op de onderzoeksresultaten van gerechtelijke of andere bevoegde instanties.

Hoewel de versterking van de burgerrechtelijke bescherming en de verschuiving van bewijslast in burgerrechtelijke discriminatiekwesties de rechtspositie van slachtoffers moest verbeteren, blijft het in de praktijk vaak moeilijk om tot een degelijk juridisch onderbouwd dossier te komen. In gemiddeld

---

<sup>25</sup> [www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/hoe-kan-het-centrum-u-helpen](http://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/hoe-kan-het-centrum-u-helpen).

(slechts) ongeveer **40% van de behandelde dossiers** is er volgens Unia een **bewijs of vermoeden van inbreuk** op de Antiracisme- of Antidiscriminatiewet. Deze beoordeling is op zich niet juridisch bindend en betekent ook niet noodzakelijk dat het dossier volgens Unia in rechte een grote kans op slagen zou hebben.

### **1.1.3.2. Dialoog als het kan...**

In heel wat dossiers is de rol van Unia vooral **ondersteunend en adviserend**.

Wanneer in geval van mogelijke discriminatie een verdere tussenkomst gevraagd wordt, dan informeert Unia – met het akkoord van de melder c.q. slachtoffer – de andere partij(en) over de melding en vraagt het naar zijn (hun) versie. Mogelijk wordt er in deze fase al een beroep gedaan op partnerorganisaties of andere bevoegde actoren, om een **zo objectief mogelijk beeld** te krijgen van de feiten en/of zelf eerst te interveniëren.

Vervolgens verkent Unia met de betrokken partijen eerst de mogelijkheden om tot een **buitengerechtelijke oplossing** te komen (*alternative dispute resolution*). Afhankelijk van de elementen in het dossier, kan dat gaan van een ‘bemiddelingsgerichte’ interventie tot een onderhandeling met het oog op zowel individueel/structureel herstel als preventie van discriminatie naar de toekomst. Mede onder impuls van de wetwijzigingen van 2003 en 2007 – in het bijzonder de versterkte en geharmoniseerde burgerrechtelijke bescherming tegen discriminatie voor alle beschermde criteria (tegenover de loutere strafrechtelijke oriëntatie in de Antiracismewet van 1981) – werd deze benadering de afgelopen jaren uitgediept en gestroomlijnd. Zoals hierboven onder 1.1.1. (**BIJLAGE 1**) al werd aangegeven, leidde de harmonisering van de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet ook tot een aangepaste interne organisatie van Unia.

**In geval van duidelijke discriminatie streeft Unia in het kader van zijn buitengerechtelijke strategie naar een akkoord en garanties over de volgende punten:**

- **erkenning van de discriminatie of fout;**
- **herstel of genoegdoening voor het slachtoffer (excuses, nieuwe kans, vergoeding...);**
- **verbintenis van non-discriminatie naar de toekomst;**
- **structurele en/of preventieve maatregelen (aanpassing beleid, vorming...);**
- **communicatie van het resultaat (eventueel geanonimiseerd) voor sensibiliseringsdoeleinden.**

In het *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2012* (p. 152-155) (**BIJLAGE 2**) wordt deze aanpak onder de loep genomen. Sinds enkele jaren neemt Unia de succesvolle cases in geanonimiseerde vorm op in de databank ‘onderhandelde oplossingen’ op [www.unia.be](http://www.unia.be).

Ook in geval van strafbare **haatboodschappen** in de media of op het internet geeft Unia zo mogelijk de voorkeur aan een constructieve dialoog, tenzij het over georganiseerde of uiterst flagrante *hate speech* gaat zoals aanzetten tot geweld. Er zijn aangepaste strategieën voor onder meer kettingmails, *online* discussiefora en sociale media. In het algemeen tracht Unia ‘*empower*’-end te werken en moedigt het melders die gechoqueerd zijn aan om hun eigen meningsvrijheid te gebruiken tegen

haatdiscours, en webbeheerders en moderatoren om hun verantwoordelijkheid op te nemen. Als Unia uitzonderlijk in eigen naam een strafklacht indient, dan zal het – afhankelijk van het profiel van de ‘auteur’ – eventueel suggereren aan het parket om het dossier richting alternatieve maatregelen (zoals bemiddeling in strafzaken) te oriënteren. In een aantal dossiers werd deze aanpak bijzonder positief geëvalueerd. De succesvolle cases worden in geanonimiseerde vorm in de databank ‘alternatieve maatregelen’ op [www.unia.be](http://www.unia.be) opgenomen.

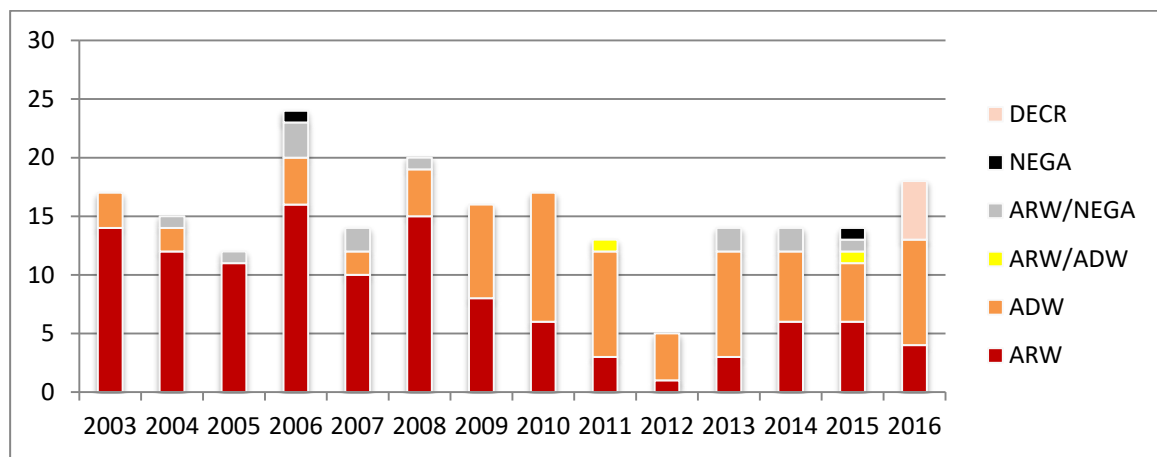
In dossiers over **haatmisdrijven** respecteert Unia uiteraard ten volle het opsporings- of gerechtelijk onderzoek en is er *a priori* geen buitengerechtelijke *demarche* naar de verdachte.

### 1.1.3.3. ... gerechtelijke stappen als het moet

Unia treedt zelf slechts heel uitzonderlijk op in rechte (in circa 1% van de behandelde dossiers) en richt zich vooral op **strategic litigation**. Als een buitengerechtelijke oplossing niet mogelijk is, het dossier goed onderbouwd is en een duidelijke maatschappelijke relevantie heeft (er is bijvoorbeeld precedentswaarde, een mogelijkheid tot het verhelderen van de wetgeving...) of wanneer de feiten bijzonder ernstig zijn (er is bijvoorbeeld een haatmisdrijf), dan kan Unia beslissen om – met de toestemming van het slachtoffer – een beroep te doen op de rechtbank. Deze bevoegdheid wordt soms ook ingezet als *ultimum remedium* wanneer de tegenpartij weigert om in dialoog te gaan of zich ondanks duidelijke indicaties van discriminatie onredelijk opstelt.

Ieder jaar rapporteert Unia over het aantal nieuwe gerechtelijke dossiers. In het *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2012* (p. 146-150) (**BIJLAGE 3**) werd de balans opgemaakt van de laatste 10 jaar (2003-2012). Hieronder volgt een update van de grafieken tot en met 2016) en enkele vaststellingen aangaande de periode voor en na de wetshervorming van 2007.

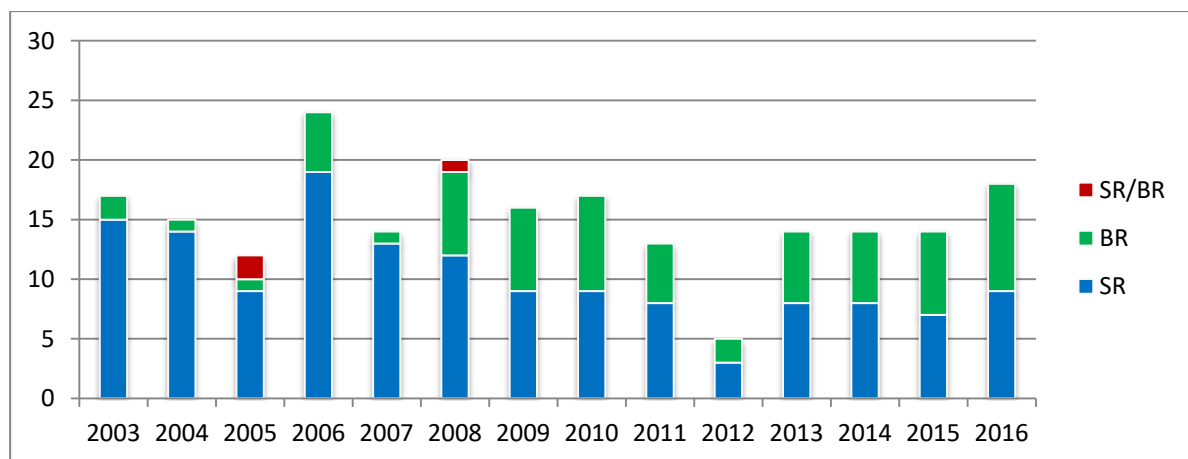
Grafiek 4: Vorderingen Antiracismewet (ARW), Antidiscriminatiewet (ADW) en Negationismewet (NEGA) (en decreten en ordonnanties (DECR))



Grafiek 5: Vorderingen per discriminatiegrond<sup>26</sup>

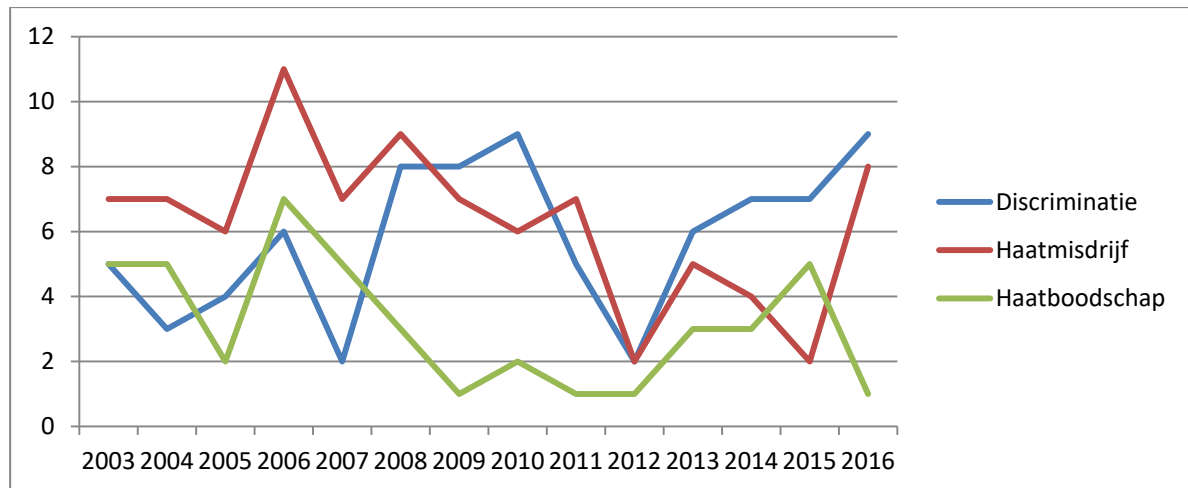
|                       | 2003      | 2004      | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012     | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | TOTAAL     |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 'Raciale' criteria    | 14        | 12        | 11        | 16        | 10        | 15        | 8         | 6         | 3         | 1        | 4         | 7         | 8         | 7         | 122        |
| Handicap/Gezondheid   | 1         |           |           | 1         | 1         | 3         | 1         | 5         | 3         | 1        | 3         | 1         | 5         | 3         | 28         |
| Seksuele geaardheid   | 2         | 2         |           | 2         |           |           | 3         | 2         | 3         | 2        | 2         | 1         |           | 3         | 22         |
| Geloof/Levensbesch.   |           |           |           | 1         | 1         |           | 1         | 3         | 4         | 1        | 4         | 2         |           | 2         | 19         |
| Negationisme          |           | 1         | 1         | 4         | 2         | 1         |           |           |           |          | 1         | 1         | 1         |           | 12         |
| Leeftijd              |           |           |           |           |           | 1         | 2         |           |           |          |           | 1         |           | 1         | 5          |
| Vermogen              |           |           |           |           |           |           | 1         | 1         |           |          |           | 1         |           | 1         | 4          |
| Politieke overtuiging |           |           |           |           |           |           |           |           |           |          |           |           |           | 1         | 1          |
| <b>TOTAAL</b>         | <b>17</b> | <b>15</b> | <b>12</b> | <b>24</b> | <b>14</b> | <b>20</b> | <b>16</b> | <b>17</b> | <b>13</b> | <b>5</b> | <b>14</b> | <b>14</b> | <b>14</b> | <b>18</b> | <b>213</b> |

Grafiek 6: Vorderingen in strafrechtelijke (SR) en burgerrechtelijke (BR) procedures



<sup>26</sup> Eenvoudigheidshalve wordt in de tabel uitgegaan van de meest 'manifeste' discriminatiegrond, terwijl in realiteit sommige dossiers betrekking hadden op meerdere gronden zoals bijvoorbeeld de combinatie geloof en etnische origine (raciaal) of de combinatie negationisme en antisemitisme (raciaal).

Grafiek 7: Vorderingen volgens aard van de feiten



Zoals blijkt uit grafiek 4, hadden de rechtsvorderingen van Unia tot 2008 overwegend betrekking op de **Antiracismewet**, en kreeg daarna de **Antidiscriminatiewet** (die in voege is sinds 2003) de bovenhand. Deze evolutie kan deels verklaard worden door het feit dat Unia van bij zijn oprichting in 1993 bevoegd was voor de Antiracismewet en op dat vlak dus al een zekere ervaring en strategie had uitgebouwd, terwijl het de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Antidiscriminatiewet in 2003 vooral inzet op bekendmaking en sensibilisering. In een volgende fase was het een bewuste strategische keuze om principerechtspraak te vestigen rond onder andere handicap. Maar ook de verschuiving van 'klassiek' racisme naar onverdraagzaamheid en discriminatie op basis van geloof – een discriminatiegrond die onder de Antidiscriminatiewet in plaats van de Antiracismewet valt – vormt een verklarende factor voor de gekantelde verhouding in de rechtsvorderingen. Verder speelt opnieuw de gewijzigde interne organisatie van Unia een rol, in het bijzonder de oprichting van een departement Discriminatie met een geïntegreerde eerste- en tweedelijnsdienst (voorheen dienst 'Racisme' en dienst 'Niet-Raciale Discriminaties'). Dankzij het geharmoniseerde juridische arsenaal kon zowel de buitengerechtelijke als de gerechtelijke strategie op eenzelfde leest geschoeid worden.

Wat het laatste punt betreft, brengt Unia ter herinnering dat de wetgever pas met de eerste Antidiscriminatiewet van 2003 een **burgerrechtelijke bescherming** introduceerde en dat dit luik in 2007 versterkt en geharmoniseerd werd. Vooral voor de toepassing van de Antiracismewet, die oorspronkelijk louter strafrechtelijk georiënteerd was, opende dit nieuwe perspectieven. Grafiek 6 toont vanaf 2008 een duidelijke omslag in de verhouding tussen de burgerlijke partijstellingen van Unia in strafzaken en de burgerrechtelijke procedures (meer bepaald de vordering tot staking in discriminatiezaken). De evolutie is nog opvallender als men ook rekening houdt met de aard van de feiten en de dossiers over haatmisdrijven en -boodschappen – die een louter strafrechtelijk karakter hebben – buiten beschouwing laat (grafiek 7).

Ten slotte is er binnen de discriminatiezaken ook een zekere verschuiving in de verhouding tussen de **arbeidsrechtelijke kwesties** en de gerechtelijke dossiers over **goederen en diensten**. Over de gehele periode (2003-2016) beschouwd is de verhouding in evenwicht, maar ruim 60% van alle zaken die Unia voor de Arbeidsrechtbank bracht dateren van na 2009. Zoals verder ook blijkt uit de globale analyse van de gekende rechtspraak, gaven de wetswijzigingen van 2007 duidelijk een impuls aan de toepassing van het antidiscriminatierecht in arbeidszaken.



#### 1.1.4. Knelpunten in de dossierpraktijk

Unia vervult als onafhankelijke (mensenrechten)instelling of *equality body* een specifieke rol die **duidelijk onderscheiden moet worden van het middenveld, de overheid en het gerecht**: Unia geeft advies en bijstand aan slachtoffers van discriminatie en haatmisdrijven maar is geen belangenvereniging noch een sociale dienst; Unia geeft beleidsaanbevelingen maar is geen beleidsmakende of -uitvoerende instantie; Unia kan zelf in rechte optreden maar heeft geen jurisdictionele bevoegdheid. Een melding bij Unia heeft als zodanig geen rechtsgevolgen en mag daarom niet verward worden met een klacht bij de politie of het starten van een formele gerechtelijke of administratieve procedure, en de dossierbeoordeling van Unia is ook niet juridisch bindend.

Toch contacteren burgers Unia dagelijks met vragen en verwachtingen die eigenlijk ook (of zelfs uitsluitend) tot de bevoegdheid van andere instanties behoren. Dit heeft ongetwijfeld te maken met enerzijds het **complexe institutionele landschap** in België en anderzijds de bekendheid van, en relatief laagdrempelige toegang tot, Unia. Maar ook met de indruk van vele burgers dat zij elders geen gehoor krijgen of dat het ondernemen van andere stappen toch geen zin heeft. Bovendien wekken negatieve ervaringen heel vaak een **gevoel van discriminatie** op, terwijl dit in juridische termen niet noodzakelijk het geval is. Het informeren en (her)oriënteren van burgers is daarom een belangrijk aspect van de werking van Unia.

De wet bepaalt dat Unia in de uitvoering van zijn opdrachten volkomen onafhankelijk is, maar ook dat het deze opdrachten uitvoert in een geest van dialoog en samenwerking met de verenigingen, instellingen, organen en diensten die, geheel of gedeeltelijk, dezelfde opdrachten uitvoeren of daar rechtstreeks bij betrokken zijn. Dit principe is essentieel voor de werking van Unia én een noodzakelijke voorwaarde voor de effectieve strijd tegen discriminatie en realisatie van gelijke kansen. Unia stelt zich subsidiair en ondersteunend op ten aanzien van andere bevoegde instanties, streeft naar een constructieve en complementaire samen- en wisselwerking en tracht melders c.q. slachtoffers steeds zo goed mogelijk toe te leiden naar de meest geëigende kanalen en procedures. Dit vergt heel wat overleg en afstemming. In de praktijk blijken **andere instanties niet altijd bereid of in staat om binnen hun eigen bevoegdheid adequaat gevolg te geven aan discriminatiemeldingen**.

Voor melders c.q. slachtoffers is het dikwijls een quasi onmogelijke opgave om een ervaring of vermoeden van discriminatie te bewijzen of te staven met elementen die de bewijslast kunnen doen verschuiven. In tegenstelling tot politie- of inspectiediensten kan Unia **geen onderzoeksdaden** stellen<sup>27</sup>. Er is geen verplichting om te antwoorden op interpellaties van Unia en Unia kan evenmin eisen om bepaalde stukken over te maken. Aan overheden kan Unia op basis van feiten die discriminatie doen vermoeden wel vragen om zich te informeren en Unia op de hoogte te houden van de analyse van de feiten, maar ook hier blijft de **noodzakelijke informatie en transparantie** vaak uit. Soms is dit het gevolg van twijfel of onduidelijkheid over de juridische basis om bepaalde gegevens te delen, bijvoorbeeld inspectieverslagen of toegang tot bepaalde databanken.

Daardoor stellen zich in heel wat dossiers bewijsproblemen en blijven pertinente vragen onbeantwoord. **Gemiddeld ziet Unia zich genoodzaakt om één op drie dossiers af te sluiten wegens**

---

<sup>27</sup> In arbeidsgerelateerde discriminatiedossiers is wat dat betreft een belangrijke rol weggelegd voor de arbeidsinspectie (zie *infra* 1.3.1.).

**onvoldoende elementen.** Maar ook in de dossiers waarin er volgens Unia indicaties zijn van een inbreuk op de antidiscriminatiewetgeving (gemiddeld ca. 40%), is er zelden 'hard' bewijs en is het onzeker of de beschikbare elementen in rechte zouden volstaan.

Het voorgaande belet niet dat Unia ook aan de slag gaat met discriminatiemeldingen die feitelijk of juridisch (nog) niet volledig onderbouwd zijn. Is het feitenrelaas coherent en geloofwaardig, dan geeft Unia een eerste advies en bespreekt het met de melder c.q. slachtoffer mogelijke verdere stappen. Met diens akkoord zal Unia contact opnemen met de andere partij(en) en via dialoog tot een oplossing trachten te komen. Deze aanpak (*alternative dispute resolution*) past binnen de bevoegdheid van Unia om elke **bemiddelings- of verzoeningsopdracht** uit te voeren die het nuttig acht (onverminderd de bevoegdheid van andere ombudsdiensten), maar is strikt gezien geen bemiddeling in zin van artikel 1724-1737 Ger. W.. Om verwarring te vermijden, duidt Unia dergelijke tussenkomsten daarom eerder aan als 'onderhandelen' of 'verzoenen'. In heel wat situaties die aan Unia gemeld worden zou de tussenkomst van een erkende bemiddelaar of van bemiddelingsdiensten heel waardevol zijn (zie in dat verband ook de voorbeelden van andere procedures in 1.3.), maar in de praktijk blijkt het **moeilijk om adequaat door te verwijzen**.

Unia wordt ook vaak gecontacteerd in verband met **publieke uitlatingen op het internet of in de media (haatboodschappen)**. In 2014 betrof het bijvoorbeeld zowat een vijfde van de meldingen en dossiers. In 2015 daalde het aantal meldingen weliswaar, maar steeg het aantal dossiers. Meestal gaat het over beledigende, kwetsende of choquerende uitlatingen en verwachten de melders of belangengroepen een krachtadig antwoord van Unia. Vanuit juridisch oogpunt is dit gezien de vrijheid van meningsuiting meestal een bijzonder heikel punt. Eerder dan morele standpunten in te nemen, moedigt Unia alle maatschappelijke actoren aan om zélf te reageren en boodschappen van haat of onverdraagzaamheid met andere meningen te bestrijden. In ieder geval behoedt Unia er zich als onafhankelijke instelling voor om in het publieke debat geïnstrumentaliseerd te worden.

In bepaalde dossiers tracht Unia bemiddeling in strafzaken en **alternatieve maatregelen** te bevorderen<sup>28</sup>. De parketten en justitiehuisen spelen hier een centrale rol. Unia treedt dan zelf niet op als 'bemiddelaar' maar is mogelijk betrokken als partij en/of biedt zijn expertise en netwerken aan om concreet vorm te geven aan een alternatieve maatregel. Ook hier stelt zich echter een **structureel probleem op het gebied van het aanbod**.

Tot slot maakt Unia slechts uitzonderlijk gebruik van zijn bevoegdheid om in rechte op te treden, gemiddeld in circa 1% van de dossiers (zie hoger 1.1.3.3.). Zoals zal blijken uit de hierna volgende analyse van de rechtspraak, stellen zich in dat verband nog geregeld problemen van proceduretechnische en andere aard. In sommige strafrechtelijke dossiers is de interventie van Unia in eerste instantie beperkt tot een eenvoudige klacht, waarbij het parket wordt verzocht om een mogelijke inbreuk te onderzoeken. Unia wordt **niet altijd op de hoogte gehouden van het gevolg**, wat de opvolging bemoeilijkt. Onder impuls van de Omzendbrief COL 13/2013<sup>29</sup> zou de

---

<sup>28</sup> In 2012 publiceerde het toenmalige Centrum een verkennend onderzoek over de toepassing van alternatieve maatregelen in de strijd tegen discriminatie en haatmisdrijven, uitgevoerd door LinC, Leuven Instituut voor Criminologie (het onderzoek *Naar alternatieve maatregelen in de strijd tegen discriminatie en haatmisdrijven* is integraal beschikbaar op [www.unia.be](http://www.unia.be)).

<sup>29</sup> Gemeenschappelijke Omzendbrief Nr. COL 13/2013 van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken, en het College van procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep betreffende het

informatiedoorstroming tussen de parketten, arbeidsauditoraten en Unia gevoelig moeten verbeteren.

### 1.1.5. De praktijktest

Een bijzonder knelpunt in de dossierpraktijk vormt volgens Unia het ontbreken van uitdrukkelijke wettelijke bepalingen in, of in uitvoering van, de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet over de praktijktest<sup>30</sup>.

In de eerste Antidiscriminatiewet van 2003 was expliciet de mogelijkheid voorzien om discriminaties aan te tonen *“met behulp van een praktijktest die kan worden uitgevoerd door een gerechtsdeurwaarder”*. Het Koninklijk Besluit dat daaromtrent specifieke regels zou bepalen, werd evenwel nooit uitgevaardigd. In de huidige Antiracisme- en Antidiscriminatiewet wordt niet meer uitdrukkelijk verwezen naar de praktijktest, maar blijft die wel mogelijk. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen burgerrechtelijke en strafrechtelijke procedures.

In **burgerrechtelijke procedures** kan een persoon die meent het slachtoffer te zijn van een discriminatie, Unia of een belangenvereniging feiten aanvoeren die het bestaan van een discriminatie kunnen doen vermoeden. In de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet worden deze feiten op niet-limitatieve wijze opgesomd. Het betreft onder meer *“gegevens waaruit een bepaald patroon van ongunstige behandeling blijkt ten aanzien van personen die drager zijn van een welbepaald beschermd criterium”* en *“gegevens waaruit blijkt dat de situatie van het slachtoffer van de ongunstigere behandeling, vergelijkbaar is met de situatie van de referentiepersoon”* (artikel 30 Antiracismewet, artikel 28 Antidiscriminatiewet). In deze omschrijving ligt de praktijktest impliciet besloten. Hieruit volgt dat in burgerrechtelijke zaken praktijktesten als bewijs van een vermoeden van discriminatie als dusdanig niet ongeoorloofd zijn, maar volledig kaderen in de wettelijke bewijsvoering. Het komt bijgevolg toe aan de rechter om *in concreto* te oordelen, op grond van de gegevens uit de praktijktest, of er in een bepaalde situatie een vermoeden van discriminatie is. De praktijktest vormt overigens geen vaststaand bewijs. Het is een van de elementen die een vermoeden van discriminatie kunnen aantonen, waardoor de verweerder moet bewijzen dat er geen discriminatie is geweest.

In **strafrechtelijke procedures** geldt het vermoeden van onschuld en is er geen verdeling of verschuiving van de bewijslast (artikel 29 Antiracismewet, artikel 27 Antidiscriminatiewet). Daarnaast geldt in het strafrecht het vrije bewijsstelsel: de wet bepaalt de bewijswaarde van de verschillende bewijsmiddelen niet, maar de rechter beoordeelt op soevereine wijze het hem voorgelegde bewijsmateriaal. Hieruit volgt dat gegevens die werden verkregen door middel van een

---

opsporings- en vervolgingsbeleid inzake discriminatie en haatmisdrijven (met inbegrip van discriminaties op grond van het geslacht), 17 juni 2013. De Omzendbrief COL 13/2013 vervangt de Omzendbrief COL 6/2003 (inzake racistische en xenofobe strafbare feiten) en de Omzendbrief COL 14/2006 (inzake homofobe strafbare feiten).

<sup>30</sup> Er bestaan uiteenlopende termen zoals: praktijktest, schriftelijke/mondelijke praktijktest, situatietest, mystery shopping, mystery calling... In het geval van een ‘praktijktest’ wordt nagegaan of er een ongelijke behandeling is van twee of meer quasi-identieke (al dan niet fictieve) kandidaten, die alleen significant verschillen op basis van het te testen criterium.. In geval van ‘mystery shopping’ of ‘calling’ dient een fictieve klant een discriminerende vraag in bij een organisatie en wordt nagegaan of die al dan niet ingaat op de discriminerende vraag.

praktijktest wel kunnen worden aangewend in een strafrechtelijke procedure, maar zonder dat evenwel een beroep kan worden gedaan op de verschuiving van de bewijslast.

**Doordat de wetgever de praktijktest als dusdanig niet expliciet heeft vermeld in de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet stelt Unia evenwel vast dat de praktijktest vanuit juridisch oogpunt erg kwetsbaar is en aanleiding kan geven tot betwistingen omtrent de rechtmatigheid van het verkrijgen van de gegevens** (zie bijvoorbeeld in 1.2.3.2. de verwijzing naar HvB. Antwerpen, 25 februari 2009).

Zo kunnen er **burgerrechtelijk** bijvoorbeeld vragen rijzen met betrekking tot het onrechtmatig karakter van het verkregen bewijsmiddel. Hoewel er bij een praktijktest in de strikte zin van het woord geen sprake is van uitlokking of provocatie, kan dat in een concrete situatie wel het geval zijn (bijvoorbeeld wanneer een hoger bedrag wordt aangeboden indien een blanke taxichauffeur wordt gestuurd ...). Ook kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een betichting van het gebruik van valse stukken (cf. de valsheidsprocedure in artikel 895 e.v. Ger. W.) wanneer in het kader van een sollicitatieprocedure een kandidatuur onder een andere naam wordt ingediend. Uiteindelijk komt het toe aan de rechter om *in concreto* te oordelen over het al dan niet onrechtmatig karakter van de praktijktest en bijgevolg het al dan niet verwerpen van het bewijsmiddel.

Indien de rechter zou beslissen dat een praktijktest een onrechtmatige wijze van verkrijging van gegevens impliceert, dan kunnen de aldus verkregen gegevens overigens enkel uit de debatten worden geweerd wanneer er sprake is van de miskennis van een op straffe van nietigheid voorgeschreven vorm, wanneer het recht op een eerlijk proces in gevaar wordt gebracht of wanneer de bewijsverkrijging is aangetast door een gebrek waardoor de betrouwbaarheid ervan wegvalt<sup>31</sup>. Door de afwezigheid van een wettelijke regeling inzake de praktijktest zou met name de betrouwbaarheid van de gegevens die werden verkregen door middel van de praktijktest desgevallend kunnen worden gecontesteerd.

**Strafrechtelijk** (eventueel opgeworpen in het kader van een burgerrechtelijke procedure) kan bijvoorbeeld gewezen worden op artikel 231 Sw. dat de valse naamdracht in het openbaar strafbaar stelt. Artikel 231 Sw. beschermt enkel de familienaam, niet de voornaam. Een 'relatieve openbaarheid' volstaat (bijvoorbeeld het vermelden van een valse naam bij een identiteitscontrole of het ondertekenen van al zijn brieven met een valse naam). Indien een persoon in het kader van een praktijktest een familienaam van een andere persoon, of een fictieve (Belgisch klinkende) familienaam, zou aannemen in een telefoongesprek of een e-mail, dan kan desgevallend worden geargumenteed dat niet voldaan is aan de vereiste van openbaarheid. Er is evenwel rechtspraak<sup>32</sup> die de drempel voor de (relatieve) openbaarheidsvereiste laag legt. Bijgevolg kan niet uitgesloten worden dat een rechter *in concreto* anders zou oordelen. Strafrechtelijk kan bijvoorbeeld ook nog gewezen worden op artikel 210bis Sw. dat de valsheid in informatica en het gebruik van valse informaticagegevens strafbaar stelt. Indien een persoon in het kader van een praktijktest een e-mailaccount zou aanmaken onder de familienaam van een andere persoon, of een fictieve (Belgisch

---

<sup>31</sup> Cass., 10 maart 2008 (toepassing in een burgerlijke zaak door het Hof van Cassatie van de 'Antigoonrechtspraak').

<sup>32</sup> Bijvoorbeeld Corr. Dendermonde, 28 november 2005 (versturen van één enkele e-mail aan één geadresseerde) en Corr. Gent, 21 september 2011 (inschrijving via een website op een event).

klinkende) familienaam, en vanuit deze e-mailaccount een bericht zou versturen, dan is een strafrechtelijke vervolging op basis van artikel 210bis Sw. niet uitgesloten<sup>33</sup>.

Het zijn slechts enkele voorbeelden die de kwetsbaarheid van de praktijktest aantonen. **Unia meent dat het effectief bestrijden van discriminatie niet alleen preventie vereist, maar ook controle.** Een aantal specifieke discriminatiefenomenen komen overigens niet aan het licht door individuele meldingen, maar wel door gerichte controle (bijvoorbeeld indien een blanke poetshulp of taxichauffeur gevraagd wordt, gebeurt dit vaak mondeling en buiten het medeweten van het slachtoffer).

Unia vindt het positief dat wordt voorzien in systemen van zelfregulering en zelfcontroles – zoals bijvoorbeeld voorgesteld werd in een resolutie van 2 juli 2015<sup>34</sup> – maar Unia vindt eveneens dat systemen van zelfregulering en zelfcontroles te weinig ambitieus zijn. De antidiscriminatiewetgeving is immers van openbare orde en bovendien is het de taak van de overheid om toezicht te houden (ook op systemen van zelfregulering en zelfcontroles). Om discriminaties aan het licht te brengen, zouden de overheden bijgevolg het handhavingsbeleid moeten moderniseren.

Unia beveelt daarom bijvoorbeeld aan (zie verder de aanbeveling onder 1.3.1.) dat de inspectiediensten wettelijk gezien de mogelijkheid zouden moeten krijgen om praktijktesten uit te voeren – eventueel via derden – zonder de controle vooraf te moeten aankondigen of zich te legitimeren. De resultaten van dergelijke praktijktesten zouden dan in de eerste plaats gebruikt kunnen worden om een bedrijf te verplichten werk te maken van een actieplan. Pas wanneer het bedrijf volhardt in de boosheid, kan overgegaan worden tot gerechtelijke stappen. Een overheid kan alleen praktijktesten uitvoeren indien een wettelijke of reglementaire bepaling haar die bevoegdheden uitdrukkelijk toekent. De wetgever zou bijgevolg de ruimere onderzoeksmogelijkheden voor de inspectiediensten wettelijk moeten vastleggen (uitbreiden bevoegdheden, opheffen legitimatieplicht ...).

---

<sup>33</sup> Bijvoorbeeld Corr. Dendermonde, 28 november 2005; Corr. Dendermonde, 25 mei 2007; Corr. Gent, 21 september 2011 en Corr. Dendermonde 8 april 2013.

<sup>34</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers 2014-2015, Resolutie 1108/006, p. 3-4.

## 1.2. Gerechtelijke procedures

Het behoort tot de wettelijke bevoegdheden van Unia om alle statistische gegevens en gerechtelijke beslissingen in te winnen die nuttig zijn voor de evaluatie van de antidiscriminatiewetgeving. Na de analyse van de eigen dossierpraktijk, tracht Unia de impact van de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet af te meten aan de toepassing ervan in rechte sinds 2003 en na de hervormingen van 2007.

Dit hoofdstuk bevat eerst een synthese van het wettelijke en procedurele kader (1.2.1.), gevolgd door een bespreking van de rol van de politionele en gerechtelijke actoren in het bijzonder politie, parketten en arbeidsauditoraten (1.2.2.).

Het derde en meest substantiële deel van dit hoofdstuk bevat een kwantitatieve en kwalitatieve rechtspraakanalyse (1.2.3.), met een specifieke focus op de discriminatiezaken onder respectievelijk de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet.

### 1.2.1. Wettelijk en procedureel kader

De door de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet geboden rechtsbescherming werd in 2007 sterk geharmoniseerd en werd vooral op het **burgerrechtelijk** luik **georiënteerd**. Voor de vaststelling van een inbreuk is geen kwaadwillig opzet vereist: het directe of indirecte discriminerende effect van een handeling, maatregel of beleid volstaat. Het discriminatoire feit is van belang en niet de intentie. Slachtoffers van discriminatie en bepaalde organisaties, maar ook bijvoorbeeld parketten, kunnen een vordering tot staking 'zoals in kort geding' instellen of een procedure te gronde voeren. Wanneer in het kader van een burgerrechtelijke procedure feiten worden aangebracht die discriminatie kunnen doen vermoeden, verschuift de bewijslast naar de tegenpartij. De rechter kan de discriminatie vaststellen en de staking ervan bevelen, een forfaitaire vergoeding voor materiële en/of morele schade toekennen, de publicatie van de beslissing bevelen en eventueel zelfs een dwangsom opleggen. Het niet-respecteren van een stakingsbevel kan leiden tot een strafrechtelijke veroordeling.

Discriminatie door ambtenaren of openbare gezagsdragers is een **strafrechtelijk misdrijf**. Mede als gevolg van de verplichtingen onder het VN-Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie is de strafrechtelijke benadering ook mogelijk bij 'raciale' discriminatie in het kader van arbeidsbetrekkingen of bij de toegang tot goederen en diensten. In het kader van een strafrechtelijke procedure is er geen verschuiving van bewijslast en moet het opzet bewezen worden (vermoeden van onschuld).

Verder bevatten de wetten strafbepalingen voor het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld en voor het verspreiden van denkbeelden die gebaseerd zijn op rassenhaat of rassuperioriteit (in dit evaluatiedossier aangeduid als strafbare **'haatboodschappen'**). Ook het behoren tot of medewerking verlenen aan een organisatie die kennelijk en herhaaldelijk racisme, discriminatie of segregatie verkondigt is strafbaar (het zogenaamd **'verenigingsmisdrijf'**).

Tot slot is er voor bepaalde misdrijven een strafverzwaring voorzien wanneer een van de drijfveren bestaat in haat, misprijzen of vijandigheid tegen een persoon wegens een door de Antiracisme- of Antidiscriminatiewet beschermd criterium (zogenaamde **'haatmisdrijven'**).

De specifieke aandachtspunten voor deze verschillende bepalingen worden behandeld in het tweede deel van dit evaluatiedossier.

### 1.2.2. Politionele en gerechtelijke actoren

Hieronder wordt de rol onderzocht van de politionele en gerechtelijke actoren, in het bijzonder politie, parketten en arbeidsauditoraten. Deze rol wordt mee verduidelijkt in de eerder aangehaalde Omzendbrief COL 13/2013 betreffende het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake discriminatie en haatmisdrijven.

#### 1.2.2.1. Politie

De Omzendbrief COL 13/2013 voorziet in de aanstelling – door de federale politie en de korpschefs van de lokale politie – van referentieambtenaren van de politie inzake discriminatie en haatmisdrijven. Daarnaast bevat de Omzendbrief regels voor wat betreft de politie-interventie en de registratieprocedure van misdrijven.

De aanduiding van **referentieambtenaren** is volgens Unia een goede zaak. Het bevordert een duidelijk beleid en maakt een duidelijke afstemming tussen de betrokken actoren mogelijk. Anderzijds heeft Unia de indruk dat de kennis over de antidiscriminatiewetgeving in de praktijk nog te veel afhangt van de individuele betrokkenheid van de referentieambtenaren. Er bestaat ook geen algemeen functieprofiel voor de referentieambtenaren, ze zijn onvoldoende ingebed in de politiekorpsen en er is nauwelijks overleg tussen de referentieambtenaren onderling. Het gegeven dat de referentieambtenaar niet altijd zelf het dossier afhandelt, is niet noodzakelijk problematisch voor zover degene die het dossier behandelt hetzij voldoende kennis heeft over de materie, hetzij de referentieambtenaar raadpleegt. Dat is echter niet altijd het geval.

De Omzendbrief bepaalt dat de politie een **proces-verbaal** moet opstellen (en doorsturen naar de procureur des Konings of de arbeidsauditeur) bij elke aanwijzing of vaststelling van feiten van discriminatie en haatmisdrijven, ook al meent ze dat er geen misdrijf is. Het proces-verbaal moet een bijzonder gedetailleerde omschrijving geven. Het is aan de procureur des Konings of de arbeidsauditeur om uit te maken of er al dan niet sprake is van een misdrijf. In het proces-verbaal moet aandacht besteed worden aan de discriminatoire omstandigheden, ook als deze door de aangever niet meteen als discriminatoir worden aangemerkt. Dat vereist een goede kennis met betrekking tot het discriminatiefenomeen en het herkennen van (vormen van) discriminatie. Beide zaken ontbreken weleens in de praktijk, wat wijst op nood aan bijkomende opleiding voor de referentieambtenaren en de andere verbalisanten. Soms worden aangiften opgenomen in een vereenvoudigd proces-verbaal, in plaats van een (klassiek) proces-verbaal of een ambtshalve politioneel onderzoek, zonder overleg met de referentiemagistraat. Soms wordt slechts melding gemaakt in een informatierapport. Dat is niet alleen in strijd met de instructies uit de Omzendbrief, maar leidt er ook toe, wanneer dit niet duidelijk wordt aangegeven, dat burgers in de veronderstelling verkeren dat aangifte werd gedaan.

De communicatie met de slachtoffers is dan ook voor verbetering vatbaar. De slachtoffers menen vaak dat de politie niets zal doen met hun klacht, wat een lage aangiftebereidheid tot gevolg heeft. Indien een proces-verbaal wordt opgesteld is de doorlooptijd naar het aanvoelen van de slachtoffers dan weer veel te lang. Het antidiscriminatiebeleid, zoals opgelegd door de Omzendbrief, zou door de politie van binnenuit gedragen moeten worden en ingebed moeten worden in de korpsjaarplannen en/of zonale veiligheidsplannen.

De Omzendbrief geeft ten slotte instructies voor wat betreft de **registratieprocedure**. Een correcte registratie is uiteraard erg belangrijk om zicht te krijgen op het discriminatiefenomeen. In de praktijk blijkt het registreren van gemeenrechtelijke misdrijven waaraan een motief van discriminatie ten grondslag ligt, gebrekkig te verlopen. De lokale politiezones hanteren niet allemaal hetzelfde systeem en bepaalde systemen zijn niet optimaal uitgerust. Vaak wordt enkel het zwaarste misdrijf geregistreerd en niet de discriminatoire achtergrond. Hierbij speelt ook het gebrek aan kennis over de antidiscriminatiewetgeving mee. Bovendien zijn de registratiesystemen van de politie en het parket verschillend en is er geen afstemming tussen de politie en het parket over de registratie.

Naast de Omzendbrief COL 13/2013 is ook de Omzendbrief COL 8/2005 van belang<sup>35</sup>. Bijlage 3 bij Omzendbrief COL 8/2005 laat voor bepaalde misdrijven het opstellen van een vereenvoudigd proces-verbaal toe. Met het oog op een betere registratie en informatieverzameling met betrekking tot haatmisdrijven, zou het aangewezen zijn om voor bepaalde misdrijven (laster en eerroof, opzettelijke slagen en vandalisme) het opstellen van een vereenvoudigd proces-verbaal uit te sluiten uit het toepassingsgebied van de Omzendbrief COL 8/2005 wanneer er sprake is van een verwerpelijk motief.

**AANBEVELING 1: UNIA DRINGT EROP AAN DAT DE FEDERALE POLITIE EN DE LOKALE POLITIEKORPSEN OP GEPASTE WIJZE UITVOERING GEVEN AAN DE RICHTLIJNEN UIT DE OMZENDBRIEF COL 13/2013 VOOR WAT BETREFT DE WERKING (AANDUIDING EN OPLEIDING) VAN DE REFERENTIEAMBTENAREN, DE REGELS VOOR DE POLITIE-INTERVENTIE, DE REGISTRATIE- EN MONITORINGPROCEDURE EN DE INFORMATIEDOORSTROMING. HET OPSTELLEN VAN EEN VEREENVOUDIGD PROCES-VERBAAL DIENT UITGESLOTEN TE WORDEN UIT HET TOEPASSINGSGEBIED VAN DE OMZENDBRIEF COL 8/2005 VOOR BEPAALDE MISDRIJVEN WANNEER ER SPRAKE IS VAN EEN VERWERPELIJK MOTIEF.**

#### **1.2.2.2. Parketten**

De Omzendbrief COL 13/2013 voorziet in de aanstelling van een coördinerende magistraat en van referentiemagistraten inzake discriminatie en haatmisdrijven. De coördinerende magistraat heeft onder meer tot taak informatie te verzamelen die noodzakelijk is voor verbeteringen die aan de Omzendbrief kunnen worden aangebracht. Hij/zij centraliseert daartoe de vonnissen en arresten in de materies die de Omzendbrief aanbelangen. De referentiemagistraten zijn belast met een permanente informatie-, opvolgings-, oriëntatie- en coördinatieopdracht van het strafrechtelijk beleid binnen hun rechtsgebied. Ze zijn de bevoorrechte gesprekspartner van de politiediensten en het justitiehuis en ze staan in voor de coördinatie van de behandeling van de dossiers met betrekking tot discriminatie en haatmisdrijven (voor zover ze die dossiers niet zelf behandelen). De referentiemagistraten worden aangewezen door de procureurs des Konings. De procureur des Konings coördineert ook nog het strafrechtelijk beleid en hij/zij bepaalt de doelstellingen in functie van de specificiteiten van het gerechtelijk arrondissement. De Omzendbrief geeft voorts een aantal richtlijnen met betrekking tot de strafrechtelijke procedure en de registratieprocedure en bepaalt dat de parketmagistraten Unia altijd informeren over zaken met betrekking tot discriminatie en haatmisdrijven die voor de bevoegde rechtbank worden gebracht. De parketmagistraten sturen

---

<sup>35</sup> Omzendbrief Nr. COL 8/2005 van het College van procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep betreffende het ambtshalve politioneel onderzoek (A.P.O.) en het vereenvoudigd proces-verbaal (V.P.V.), 9 februari 2012 (vierde herziening).



automatisch alle afschriften van de vonnissen en arresten met betrekking tot discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven aan Unia.

Unia stelt in de praktijk vast dat de afstemming tussen de **referentiemagistraten** en de andere substituten, en tussen de referentiemagistraten en de politie voor verbetering vatbaar is, ook al voeren heel wat onder hen hun taak geëngageerd en professioneel uit. De referentiemagistraten zouden systematisch op de hoogte moeten worden gebracht van de lopende dossiers binnen hun gerechtelijk arrondissement, zodat zij het overzicht kunnen bewaren en kunnen adviseren. De dossiers zouden systematisch teruggekoppeld moeten worden naar de politie, wat bijvoorbeeld zou kunnen tijdens een periodiek overleg.

Niettegenstaande de hoge prioriteit die in de Omzendbrief wordt toegekend aan de discriminatiebestrijding, blijven de **doorlooptijden** (de tijd tussen de ontvangst van het proces-verbaal en de eindbeslissing) lang. In de Omzendbrief worden een aantal beslissingen voorgesteld op het vlak van de **strafrechtelijke procedure** (bemiddeling in strafzaken, vorderen van een onderzoeksrechter, rechtstreekse dagvaarding, minnelijke schikking, berisping, administratieve sanctie, herstelbemiddeling...). Indien wordt uitgegaan van de algemene regel dat bij een inbreuk een strafrechtelijke sanctie zou moeten volgen (indien de zaak zich daar redelijkerwijze technisch voor leent), moeten de beslissingen tot een (beleids)sepot met grote terughoudendheid worden genomen. Unia stelt echter vast dat er slechts weinig rechtstreekse dagvaardingen zijn en dat de minnelijke schikking en de bemiddeling in strafzaken slechts uitzonderlijk worden toegepast<sup>36</sup>. Over de herstelbemiddeling zijn geen statistieken beschikbaar. Slachtoffers weten, ondanks de registratie als benadeelde persoon, vaak niet of er een minnelijke schikking werd aangeboden door het parket. Indien beslist wordt om het dossier zonder gevolg te klasseren, zou op zijn minst een signaal moeten gegeven worden onder de vorm van een praetoriaanse probatie<sup>37</sup> zodat de beslissing gekoppeld wordt aan het naleven van bepaalde voorwaarden die afgesproken worden tussen het parket en de verdachte.

**AANBEVELING 2: UNIA DRINGT EROP AAN DAT DE PARKETTEN OP GEPASTE WIJZE UITVOERING GEVEN AAN DE RICHTLIJNEN UIT DE OMZENDBRIEF COL 13/2013 VOOR WAT BETREFT DE WERKING (AANDUIDING EN OPLEIDING) VAN DE REFERENTIEMAGISTRATEN, DE REGELS VOOR DE AANPAK, DE REGISTRATIE- EN MONITORINGPROCEDURE EN DE INFORMATIEDOORSTROMING.**

---

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld de cijfers in het *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2013* (p. 170-171) met betrekking tot het aantal dossiers over racisme, xenofobie, of waarin de context racisme/xenofobie of homofobie is aangeduid, ingediend bij de correctionele parketten van België in 2013. De cijfers laten de volgende verdeling zien: informatie (22,99%), zonder gevolg (65,21%), voor beschikking (6,69%), transactie (1,58%), bemiddeling in strafzaken (1,09%), onderzoek (1,34 %), raadkamer (0,24%) en dagvaarding en gevolg (0,85%). De dossiers zonder gevolg werden geseponeerd om opportunitieitsredenen (26,31%), technische redenen (69,59%) of andere redenen (4,1%).

<sup>37</sup> Het systeem van praetoriaanse probatie, dat door de parketten kan worden toegepast, bestaat hierin dat de seponeringsbeslissing op officieuze wijze wordt verbonden aan de naleving van bepaalde voorwaarden die afgesproken worden tussen het parket en de betrokkene, aldus Raf VERSTRAETEN, *Handboek Strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 1993, 44.

**AANBEVELING 3: UNIA IS GEEN VOORSTANDER VAN EEN LOUTER REPRESSIEVE AANPAK VAN RACISME EN DISCRIMINATIE EN DRINGT EROP AAN DAT DE GERECHTELIJKE ACTOREN INVESTEREN IN ALTERNIEVE MAATREGELEN MET EEN POSITIEVE IMPACT VOOR ZOWEL DE (VERMOEDELIJKE) DADER ALS HET (VERMOEDELIJKE) SLACHTOFFER.**

### **1.2.2.3. Arbeidsauditoraten**

De Omzendbrief COL 13/2013 voorziet eveneens dat de arbeidsauditeur het strafrechtelijk beleid coördineert en de doelstellingen bepaalt in functie van de specificiteiten van het gerechtelijk arrondissement. Unia dringt erop aan dat de arbeidsauditeurs richtlijnen ontwikkelen om via de arrondissementele cel (inspectiediensten) discriminatiemisdrijven op te sporen en te komen tot een vervolgingsbeleid dat hierop aansluit. Momenteel is dit niet het geval.

De arbeidsauditoraten kunnen voor de Correctionele Rechtbank de **strafvordering** uitoefenen in geval van opzettelijke raciale (en gender-)discriminatie in het kader van arbeidsbetrekkingen. In de gerechtelijke statistieken die Unia ontvangt, is geen informatie beschikbaar over het aantal *pro justitia's* die de bevoegde inspectiediensten opstelden en het gevolg dat het auditoraat hieraan gaf. Er zijn evenmin statistieken over het aantal gerechtelijke procedures waar het auditoraat overging tot strafvervolgning of een alternatieve strafsanctie oplegde (bemiddeling in strafzaken, minnelijke schikking). Unia is niet op de hoogte van enige strafsanctie sinds 2007 ten aanzien van een werkgever wegens discriminatie.

Sinds 2007 kan het auditoraat bij een vermeende overtreding van het burgerrechtelijke discriminatieverbod een **stakingsvordering** inleiden voor de Voorzitter van de Arbeidsrechtbank (procedure 'zoals in kort geding'). Deze mogelijkheid bestaat voor alle wettelijk beschermde criteria en staat los van de vraag of de burgerlijk aansprakelijke al dan niet opzettelijk handelde (het herhalingsgevaar en/of het herstel van de schade staan centraal). Unia beschikt niet over statistieken van het aantal rechtszaken waarbij het auditoraat een burgerrechtelijke (stakings)vordering instelde. Volgens de informatie waarover Unia beschikt, werd deze nieuwe procedure sinds 2007 nog nooit toegepast ondanks aandringen van Unia.

De Omzendbrief voorziet ook in de aanstelling van **referentiemagistraten** op het niveau van de arbeidsauditoraten. Slechts in enkele gerechtelijke arrondissementen heeft de arbeidsauditeur daadwerkelijk een referentiemagistraat 'discriminatie' aangesteld. Deze referentiemagistraat staat ervoor in dat de instructies betreffende de identificatie en registratie van de dossiers 'discriminatie en haatmisdrijven' daadwerkelijk en correct door het secretariaat worden toegepast. De referentiemagistraat staat ook in voor de coördinatie van de dossiers 'discriminatie' wanneer hij/zij volgens de interne organisatie niet alle dossiers zelf behandelt. Gezien het uitblijven van de aanstelling van referentiemagistraten 'discriminatie' op het niveau van de arbeidsauditoraten, is de identificatie en registratie van dossiers 'discriminatie en haatmisdrijven' problematisch. In burgerlijke rechtszaken voor de Arbeidsrechtbank moet het auditoraat verplicht advies geven over de toepassing van de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet. Gezien het ontbreken van de expertise van gespecialiseerde referentiemagistraten 'discriminatie' is er geen coördinatie binnen het auditoraat en is de kwaliteit van de adviezen bijzonder wisselvallig.

Unia wijst op de gebrekkige **informatiedoorstroming**, meer in het bijzonder de nood om Unia systematisch te informeren van de inleiding van nieuwe rechtszaken op grond van de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet en de systematische verzending van administratieve afschriften van vonnissen en/of arresten.

**AANBEVELING 4: UNIA DRINGT EROP AAN DAT HET AUDITORAAT-GENERAAL, IN OPDRACHT VAN HET COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL, EVALUEERT OF DE ARBEIDSAUDITEURS VAN ALLE GERECHTELIJKE ARRONDISSEMENTEN OP GEPASTE WIJZE UITVOERING GEVEN AAN DE RICHTLIJNEN UIT DE OMZENDBRIEF COL 13/2013.**

### **1.2.3. Analyse van de rechtspraak**

In het *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2013* (p. 138-143) publiceerde het toenmalige Centrum een bijdrage getiteld *'10 jaar discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven voor het gerecht'* (**BIJLAGE 4**). Ten behoeve van de eerste versie van het evaluatieverslag werd de hiervoor gebruikte lijst van **beschikbare rechtspraak** van de gewone hoven en rechtbanken over de Antidiscriminatie- en Antiracismewet (alsook de Negationismewet) in maart 2015 geüpdated tot en met eind 2014. Vervolgens werden, voor deze versie van het evaluatieverslag, de gegevens in januari 2017 opnieuw bijgewerkt met de rechtspraak uit 2015 en 2016 die op dat ogenblik beschikbaar was op de website van Unia (zie hieronder 1.2.3.1.).

Het overzicht betreft de beslissingen die in geanonimiseerde versie consulteerbaar zijn in de databank van Unia op [www.unia.be](http://www.unia.be).

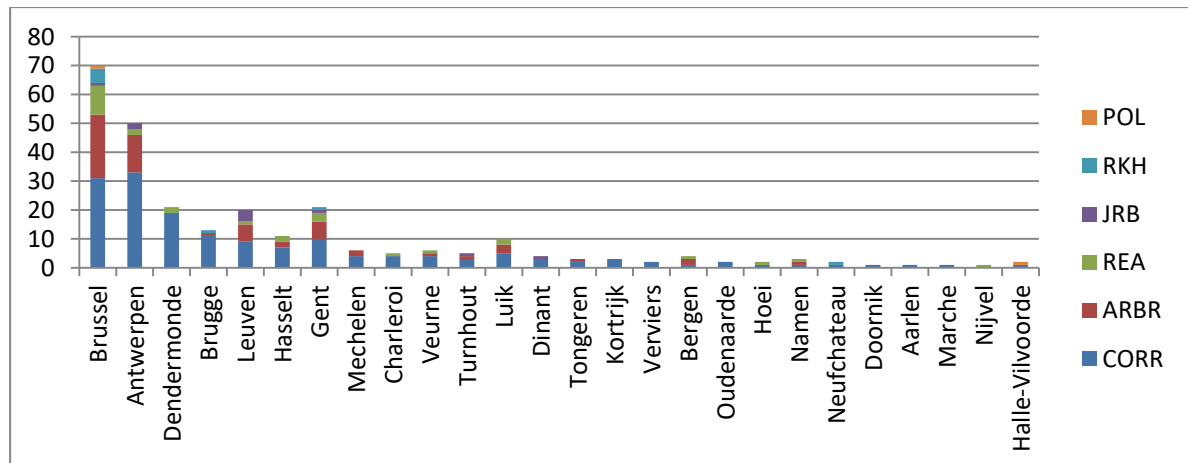
Aangezien Unia niet altijd ingelicht wordt over hangende zaken en hun resultaat, is het overzicht **niet exhaustief, maar indicatief**; gebaseerd op een analyse van zowat 250 vonnissen en 100 arresten (ongeveer 235 unieke zaken). Uit deze analyse – die veel omvattender is dan enkel de rechtsvorderingen van Unia (zie hoger) – kunnen vooral een **aantal tendensen** en evoluties afgeleid worden, die relevant zijn voor de evaluatie van de wetswijzigingen van 2007 (zie hieronder 1.2.3.2.).

Merk op dat – als gevolg van de Omzendbrief COL 13/2013 – de parketten en arbeidsauditoraten Unia moeten informeren over hangende zaken en een afschrift van de vonnissen en arresten moeten overmaken. Unia hoopt dat deze richtlijn in de toekomst zal toelaten een vollediger beeld te schetsen. **Uit interne evaluatie na een jaar is alvast bevestigd gebleken dat er zonder de nodige kennisgeving heel wat zaken onder de radar van Unia passeren. Bovendien vallen de meeste burgerrechtelijke zaken over discriminatie buiten het bestek van de Omzendbrief en bestaat er op geen enkele andere plaats een centraal overzicht.**

#### **1.2.3.1. Rechtspraak 2003-2016 in cijfers**

Bijna zes op tien van de relevante vonnissen **waarvan Unia kennis heeft**, werden geveld door een Correctionele Rechtbank (CORR). Daarna volgen de Arbeidsrechtbanken (ARBR 23%), Rechtbanken van Eerste Aanleg (REA 10%), Jeugdrechtbanken (JRB 4%), Rechtbanken van Koophandel (RKH 3%) en twee gekende zaken voor de Politierechtbank (POL). Grafiek 8 toont de spreiding over de verschillende gerechtelijke arrondissementen. Het valt op dat – na Brussel – Unia vooral kennis heeft van rechtszaken in Vlaamse arrondissementen. Deze verhouding valt niet eenvoudigweg te verklaren, aangezien men naast socio-demografische verschillen bijvoorbeeld ook rekening moet houden met de statistieken van de politie en de parketten. Bovendien zijn de netwerken van Unia op politieel en gerechtelijk niveau thans beter ontwikkeld in Vlaanderen, zodat informatie over rechtspraak daar over het algemeen beter doorstroomt.

Grafiek 8: vonnissen per arrondissement en per rechtbank



In beroep werd 41% van de beschikbare arresten geveld door de Arbeidshoven en wat de Hoven van Beroep betreft 35% door een correctionele kamer en 24% door een burgerlijke kamer. De verhouding tussen de rechtsgebieden is 40% Brussel, 27% Antwerpen, 14% Gent, 13% Luik en 6% Bergen.

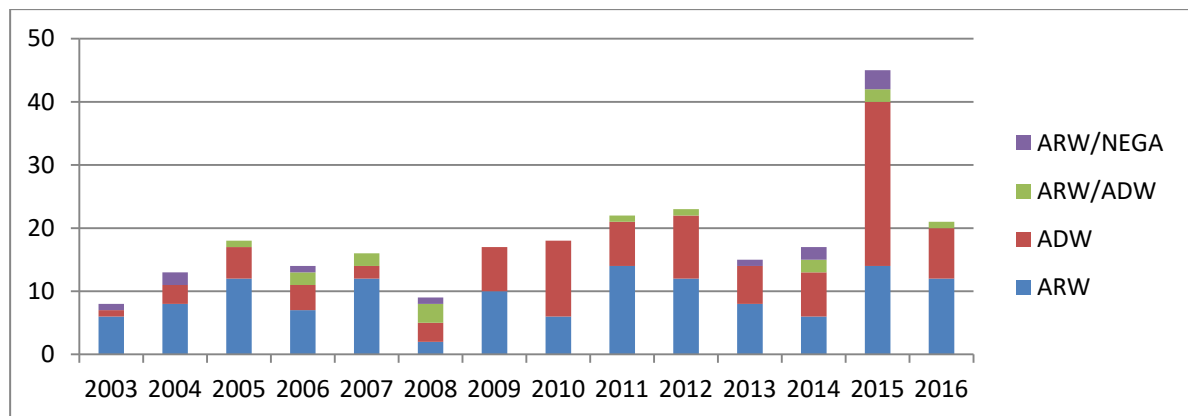
**Globaal handelt ongeveer 40% van de bij Unia gekende rechtspraak in eerste aanleg sinds 2003 over discriminatie, 30% over haatmisdrijven en 30% over haatboodschappen. Ongeveer zes op tien zaken handelt over de Antiracismewet en ruim een derde over de Antidiscriminatiewet (geloof, handicap, leeftijd, seksuele geaardheid...). Kijkt men echter enkel naar het *contentieux* over discriminatie, dan is de verhouding omgekeerd en handelt ruim 60% van de zaken over de Antidiscriminatiewet.**

Hierna volgt een meer gedetailleerde analyse over de jaren heen, met bijzondere aandacht voor de wetwijzigingen van 2007.

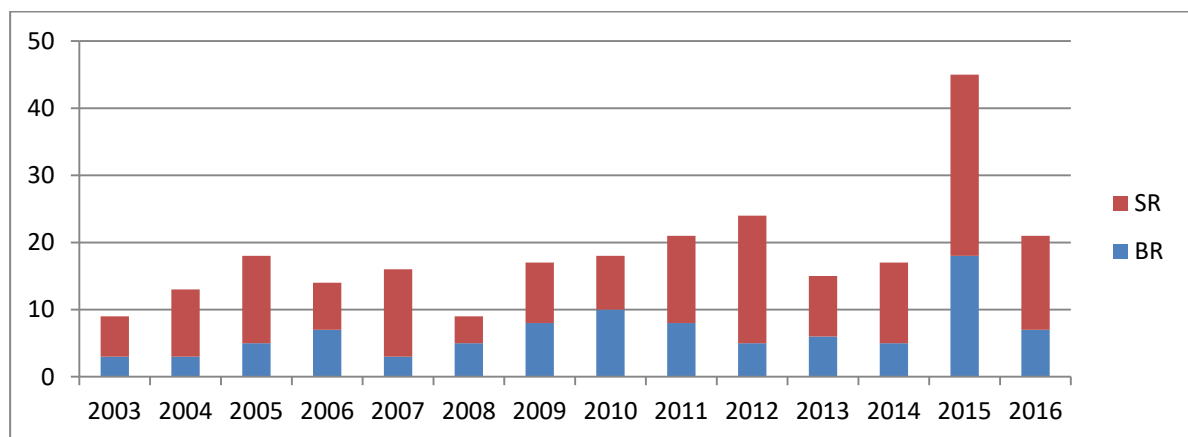
Grafiek 9 toont dat de rechtspraak na de inwerkingtreding van de eerste Antidiscriminatiewet van 2003, en opnieuw na de globale wetshervorming van 2007, een (korte) **opflakking** kende, en dit zowel voor de 'raciale' als de andere discriminatiegronden. Maar even duidelijk is dat de toepassing van de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet voor de Belgische rechtbanken eigenlijk **relatief beperkt** blijft.

In 2015 is er een sterke stijging van de beschikbare rechtspraak, hetgeen wijst op een betere doorstroming van de beschikbare rechtspraak naar Unia, mogelijk het gevolg van een nauwgezetere toepassing van de richtlijnen uit de Omzendbrief COL 13/2013 .

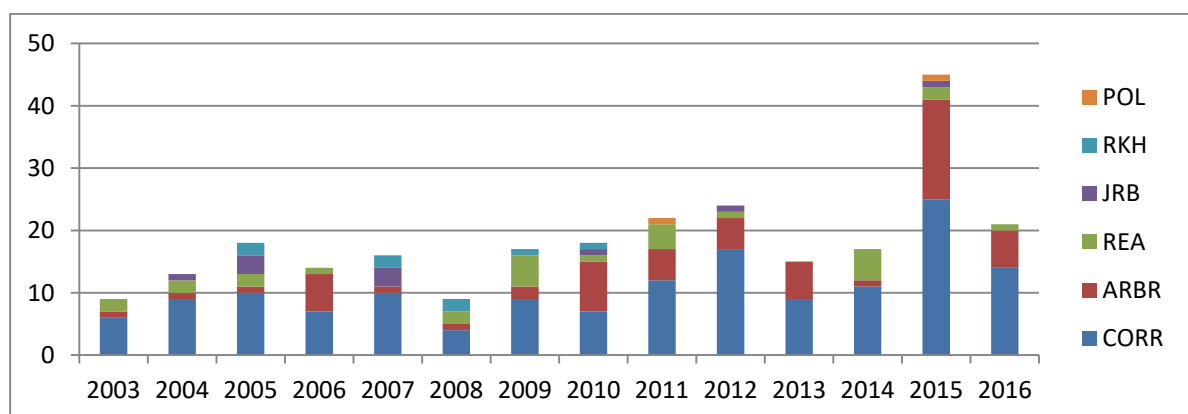
Grafiek 9: vonnissen Antiracismewet (ARW), Antidiscriminatiewet (ADW) en Negationismewet (NEGA)



Grafiek 10: vonnissen in strafzaken (SR) en burgerlijke zaken (BR)



Grafiek 11: vonnissen per bevoegde rechtbank

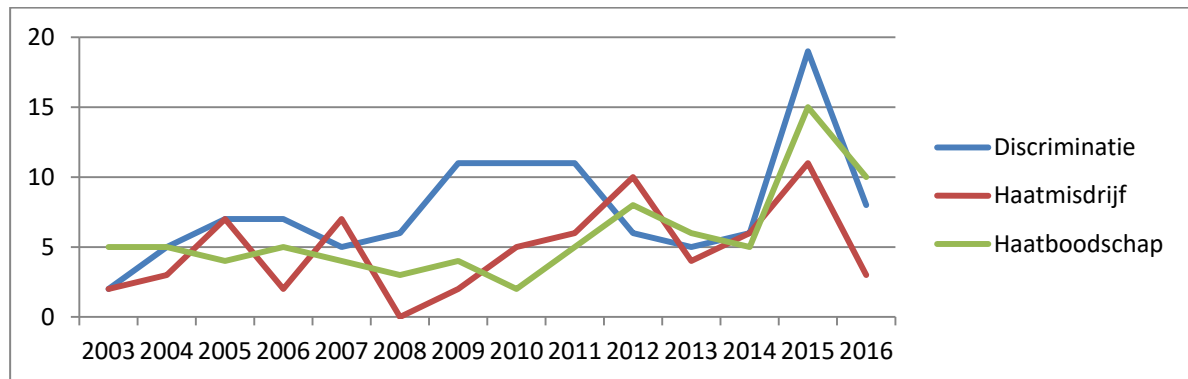


Algemeen beschouwd gaat het vooral om **correctionele zaken**. Vanaf 2008-2009 springt vooral de ontwikkeling van de **burgerrechtelijke procedures** op het niveau van de **Arbeidsrechtbanken** in het oog. Deze laatste tendens is nog duidelijker op het niveau van de hoven:

- **Hof van Beroep:** 59 beschikbare arresten
  - o 35 in strafzaken, waarvan ongeveer de helft vóór 2008 en de helft erna;
  - o 24 in civiele zaken, waarvan 60% dateert van na 2008.
- **Arbeidshof:** 40 beschikbare arresten, *waarvan ruim 90% dateert van 2008 of later.*

Volledigheidshalve moeten hier nog drie arresten van het **Hof van Assisen** vermeld worden, in de zaak van de racistische moorden in Antwerpen door Hans V. (zaak Drowart/Oulematou, 2006), de zaak van de homofobe moord in Luik door Raphael W. (zaak Kotnik, 2012) en de zaak rond de homofobe moord in Luik door Mutlu K., J r my W., Eric P. en Jonathan L. (zaak Jarfi, 2012).

Grafiek 12: vonnissen volgens aard van de feiten

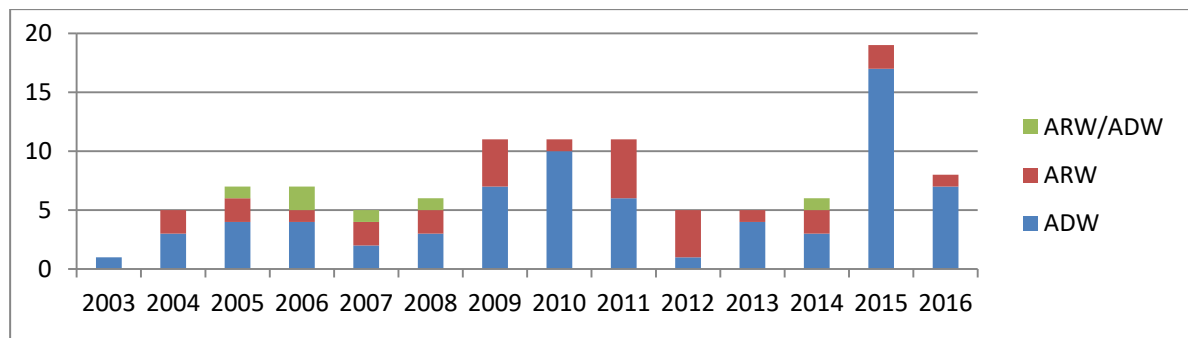


Wat de aard van de feiten betreft, valt uit grafiek 12 af te leiden dat vooral de zaken over mogelijke **discriminatie** een **tijdelijke piek** kenden na respectievelijk de inwerkingtreding van de Antidiscriminatiewet van 2003 en de hervorming van de antidiscriminatiewetgeving in 2007.

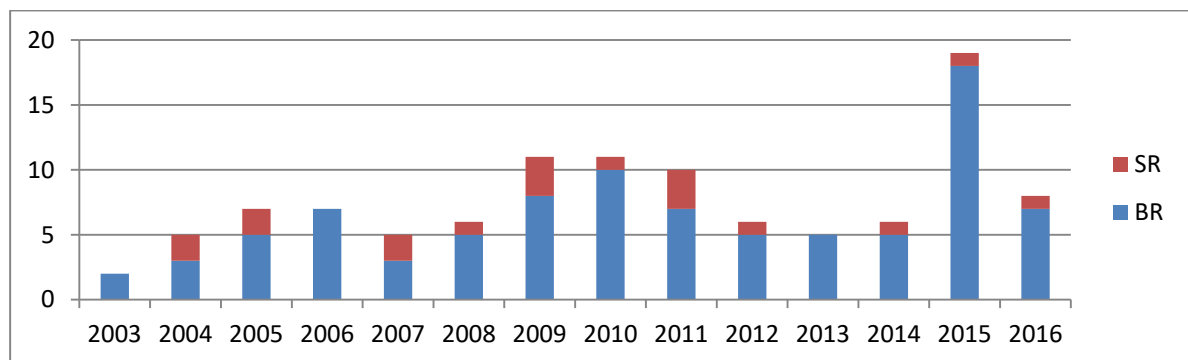
Op enkele zaken over belaging en materiële beschadigingen na, handelen de sinds 2003 bij Unia gekende vonnissen betreffende **haatmisdrijven quasi uitsluitend over fysieke agressie** tegen personen om redenen die verband houden met ‘raciale’ criteria of geloof (70%) of seksuele geaardheid (24%). Ook de vonnissen over **haatboodschappen** handelen hoofdzakelijk over vormen van racisme (75%, waaronder een aantal deels of hoofdzakelijk geloofsgerelateerde zaken) en verder negationisme (14%, al dan niet in combinatie met racistische boodschappen) of homofobie (7%).

Specifiek voor de **discriminatiezaken** (*niet*: zaken over haatmisdrijven en -boodschappen) geeft grafiek 13 het aantal toepassingen van de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet sinds 2003 weer. Dat ruim 60% van de ingestelde zaken over niet-rationale discriminaties handelt, waartegen enkel burgerrechtelijk verhaal mogelijk is, verklaart mede waarom er zelfs na 2007 **geen significante verschuiving** is in de verhouding tussen het aantal burger- en strafrechtelijke procedures. Bij de interpretatie van deze gegevens moet men ook voor ogen houden dat de burgerrechtelijke **vordering tot staking** al ingevoerd werd door de Antidiscriminatiewet van 2003. Op het gebied van proceduremogelijkheden betekende met andere woorden vooral 2003 een keerpunt. Zoals verder blijkt uit de analyse van de rechtspraak over de Antiracismewet, zijn de zaken over ‘raciale’ discriminatie desalniettemin toch vooral correctioneel gebleven.

Grafiek 13: vonnissen over discriminatie: Antiracismewet (ARW) en Antidiscriminatiewet (ADW)



Grafiek 14: vonnissen over discriminatie: burgerrechtelijke en strafrechtelijke procedures



Tot slot stond het toenmalige Centrum in het *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2013* (p. 141) ook stil bij de vraag in welke mate de ambitie van de wetgever om via een versterkt burgerrechtelijk luik en de vordering tot staking tot een **snellere rechts(toe)gang** te komen, gerealiseerd is. Volgens de toen gemaakte analyse gaat de **gemiddelde procedurelengte echter in stijgende lijn** en bedraagt deze in eerste aanleg vandaag gemakkelijk 1,5 jaar tot 2,5 jaar of langer. Uiteraard speelt de complexiteit van de zaken een rol en weegt wat dat betreft zeker het toegenomen aandeel van arbeidszaken door. In bepaalde arrondissementen is de gerechtelijke achterstand ongetwijfeld ook een verklarende factor. Maar desondanks kan men er moeilijk aan voorbij dat **het doel om zoals in kort geding via een burgerrechtelijke weg tot een snelle vaststelling van discriminatie te komen en de staking ervan te laten bevelen, in de praktijk uiterst zelden gerealiseerd wordt.**

Tijdens de studiedag van 26 februari 2016 werd gewezen op een aantal bijkomende knelpunten: (1) het voortraject (onderzoek en poging tot verzoening) kan eveneens lang duren; (2) de tegenpartij heeft niet veel *incentive* om snel te gaan; (3) het verzoeningstraject is niet vertrouwelijk en (4) de verjaringstermijn kan met een eenvoudige ‘advocatenbrief’ worden gestuit, wat op het verzoeningstraject mogelijk een vertragend effect heeft<sup>38</sup>.

### **1.2.3.2. Focus rechtspraak over discriminatie**

Wat het *contentieux* over discriminatie betreft (niet: haatmisdrijven en -boodschappen) moet Unia vaststellen dat de antidiscriminatiewetgeving **nog steeds niet volledig doorgedrongen is in de**

<sup>38</sup> [www.unia.be/files/Documenten/Publicaties\\_docs/Véronique\\_Pertry.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Véronique_Pertry.pdf).

**rechtscultuur.** Bij de hoven en rechtbanken is er soms een stiefmoederlijke benadering en bepaalde basisprincipes en concepten vinden zelfs na al die jaren moeilijk doorgang.

In 2011 verbrak het Hof van Beroep te Luik bijvoorbeeld een stakingsbevel dat in eerste aanleg op vordering van het toenmalige Centrum was opgelegd aan een bowlingzaak die op basis van een algemeen kledijreglement in 2009 de toegang had ontzegd aan een vrouw die haar hoofd bedekte omwille van kaalheid (als gevolg van een medische behandeling)<sup>39</sup>. Het Hof verklaarde de vordering van het toenmalige Centrum onontvankelijk omdat deze over kledijvoorschriften handelde en dus niet op een door de wet beschermd criterium zou zijn gebaseerd. De rechter ging hiermee volledig voorbij aan het **verbod van indirecte discriminatie** (*in casu* op grond van gezondheidstoestand). Het arrest werd inmiddels wel verbroken door het Hof van Cassatie<sup>40</sup> en verwezen naar het Hof van Beroep van Bergen dat in 2015 oordeelde dat er geen sprake was van discriminatie, maar dat de houding van het personeel veeleer het gevolg was van slechte communicatie en een verkeerde interpretatie van het reglement<sup>41</sup>.

Sommige rechters zijn geneigd om de mogelijkheid tot het instellen van een stakingsvordering in discriminatiezaken **bijzonder restrictief** te interpreteren<sup>42</sup>. Zo verklaarde het Brusselse Arbeidshof in 2014 de vordering onontvankelijk van een jongedame die na ondertekening van een contract voor een studentenjob bij een overheidsdienst (in augustus 2011) te horen had gekregen dat zij volgens het arbeidsreglement geen hoofddoek mocht dragen, omdat (i) de vaststelling van discriminatie in het kader van een dergelijke procedure onlosmakelijk verbonden zou zijn met het opleggen van een stakingsbevel en (ii) dit enkel mogelijk zou zijn wanneer er een herhalingsgevaar was terwijl de jongedame zelf te kennen had gegeven dat zij niet akkoord ging met de ‘uitzonderlijke afwijking’ die haar uiteindelijk was voorgesteld en ondertussen ook geen studente meer was (dus geen kandidaat meer kon zijn voor een studentenjob)<sup>43</sup>.

In een recent vonnis van de Bergense Rechtbank van Eerste Aanleg – betreffende de weigering van een persoon met een assistentiehond in een hotel – werd merkwaardig genoeg geoordeeld dat de vordering ongegrond was omdat de verantwoordelijke van het hotel instructies had gegeven om herhaling van de feiten te voorkomen. Het herhalingsrisico werd subjectief beoordeeld, terwijl het objectief gezien niet uitgesloten is dat dergelijke feiten zich opnieuw voordoen zolang het hotel kamers blijft verhuren<sup>44</sup>.

Een ander voorbeeld is de stakingsvordering die het toenmalige Centrum in 2010 instelde tegen discriminerende leeftijdsvereisten in een reeks vacatures van een bedrijf. De melder maakte de vacatures ter informatie over aan het toenmalige Centrum, zonder intentie om zelf te solliciteren. Toch verklaarden zowel de Arbeidsrechtbank als het Arbeidshof de vordering van het toenmalige Centrum onontvankelijk bij gebrek aan uitdrukkelijke **toestemming van het ‘slachtoffer’** om in rechte

---

<sup>39</sup> HvB. Luik, 22 februari 2011.

<sup>40</sup> Cass., 10 september 2012.

<sup>41</sup> HvB. Bergen, 29 september 2015.

<sup>42</sup> Zie hierover ook de bemerkingen die tijdens de studiedag van 26 februari 2016 werden geformuleerd in [www.unia.be/files/Documenten/Publicaties\\_docs/Véronique\\_Pertry.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Véronique_Pertry.pdf).

<sup>43</sup> Arbh. Brussel, 6 maart 2014.

<sup>44</sup> Rb. Bergen, 2 november 2016.



op te treden<sup>45</sup>. Deze uitspraak valt moeilijk te verzoenen met de principerechtspraak van het Europees Hof van Justitie en het Brusselse Arbeidshof in de zaak Feryn (zie *infra*) en dreigt de actiemogelijkheden voor Unia en andere organisaties tegen ‘groepsdiscriminatie’ al te zeer uit te hollen. Daarom zag Unia zich ook hier genoodzaakt om in cassatie te gaan.

In 2009 stapte het toenmalige Centrum naar de rechtbank om bevestigd te zien dat de weigering om te verhuren aan een persoon met een handicap (omdat diens uitkering niet voor beslag vatbaar was) in strijd was met de Antidiscriminatiewet. Het slachtoffer in kwestie gaf de nodige toestemming maar verhuisde naar het buitenland en manifesteerde zich zelf niet meer als partij. In eerste aanleg uitte de rechter zich bijzonder kritisch tegenover de interventie van het toenmalige Centrum<sup>46</sup> en verklaarde de vordering onontvankelijk omdat de toestemming van het slachtoffer niet zou voldoen aan de wettelijke vereisten. In beroep werd bij gebrek aan bewijs geen schending van de wet vastgesteld, maar volgens het Hof van Beroep was de vordering van het toenmalige Centrum wel degelijk ontvankelijk<sup>47</sup>.

Een laatste voorbeeld van een beperkende interpretatie van de proceduremogelijkheden en bevoegdheid van Unia is een zaak over een mogelijke inbreuk op de Antiracismewet in het kader van handelsagentuur. In 2013 besliste het toenmalige Centrum om vrijwillig tussen te komen omdat het van oordeel was dat in de voorgaande procedure geen correcte toepassing was gemaakt van de bewijslastregeling. De Brusselse Arbeidsrechtbank besliste dat deze vordering onontvankelijk was omdat Unia buiten het geval van de stakingsvordering over **geen andere autonome vordering** zou beschikken om het bestaan vast te stellen van directe discriminatie<sup>48</sup>. Nochtans heeft Unia binnen de perken van zijn wettelijke opdrachten de bevoegdheid om in rechte op te treden in alle rechtsgeschillen zoals bij toepassing van – onder meer – de Antiracismewet en werden gelijkaardige tussenkomsten in andere zaken wel aanvaard<sup>49</sup>. In hoger beroep oordeelde het Arbeidshof van Brussel overigens dat de vordering van Unia wel ontvankelijk was. De wettelijke bepalingen ter zake zijn immers ruim geformuleerd (‘alle rechtsgeschillen’) en moeten geïnterpreteerd worden in overeenstemming met de artikel 7.2. van de Europese ‘Rasrichtlijn’ 2000/43/EG<sup>50</sup>.

Hierna wordt de rechtspraak op basis van de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet van de gewone hoven en rechtbanken voor de periode 2007-2016 meer in detail bekeken. Merk op dat deze vonnissen en arresten niet noodzakelijk allemaal geveld zijn op basis van de hervormde antidiscriminatiewetgeving, omdat in meerdere gevallen de feiten dateren van vóór de inwerkingtreding van de wetten van 2007.

---

<sup>45</sup> Arbh. Antwerpen, 9 januari 2012; Arbrb. Antwerpen, 28 september 2010.

<sup>46</sup> Rb. Bergen, 28 maart 2012. De rechter oordeelde dat het toenmalige Centrum zich schuldig had gemaakt aan het instellen van een tergend en roekeloos geding en stelde daarbij als volgt: *“Que l’espèce qui Nous est soumise est particulièrement révélatrice des dérives sectaires d’une institution qui, chargée de l’exécution d’une loi généreuse aux frais de la collectivité en est réduite à chercher sa légitimité en tentant d’arracher, au mépris même des principes qui doivent gouverner son action, une jurisprudence qui avaliserait des comportements relevant finalement de la voie de fait judiciaire.”*

<sup>47</sup> HvB. Bergen, 16 mei 2013.

<sup>48</sup> Arbrb. Brussel, 28 november 2014.

<sup>49</sup> Zie hierover ook de bemerkings die tijdens de studiedag van 26 februari 2016 werden geformuleerd in [www.unia.be/files/Documenten/Publicaties\\_docs/Véronique\\_Pertry.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Véronique_Pertry.pdf).

<sup>50</sup> Arbh. Brussel, 27 juni 2016.

## A. Antiracismewet

In geval van discriminatie op grond van nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of etnische of nationale afstamming in het kader van de arbeidsbetrekkingen of bij de toegang tot goederen en diensten voorziet de Antiracismewet niet alleen in een **burgerrechtelijke aanpak** (vordering tot staking) maar ook in een mogelijke **strafprocedure**. Dit verklaart waarom er – in tegenstelling tot de Antidiscriminatiewet – correctionele rechtspraak is over ‘raciale’ discriminatie. In de praktijk blijkt het behoud van het strafrechtelijk *acquis* zeker pertinent<sup>51</sup>. ‘Raciale’ discriminatie blijft vandaag een hardnekkig fenomeen, maar omdat het heel verdoken gebeurt, staan slachtoffers doorgaans **juridisch machteloos** tenzij ze beroep kunnen doen op instanties met onderzoeksbevoegdheid. Bovendien blijkt het risico voor bijvoorbeeld werkgevers, vastgoedeigenaars en -makelaars of dancinguitbaters om tot een (beperkte) civiele schadevergoeding veroordeeld te worden **onvoldoende ontradend**.

Op het gebied van **arbeidsbetrekkingen** gaf de Antiracismewet de afgelopen jaren aanleiding tot een aantal markante beslissingen, vaak na een lange procedureslag. In 2015 veroordeelde het Brusselse Hof van Beroep Adecco bijvoorbeeld tot het betalen van een schadevergoeding van 25.000 euro aan twee verenigingen, in een zaak die veertien (!) jaar aansleepte over het gebruik van de interne code ‘BBB’ (‘Bleu-Blanc-Belge’) om kandidaten van vreemde origine uit selectieprocedures te weren<sup>52</sup>.

Een andere belangwekkende Belgische zaak gaf op aansturen van Unia aanleiding tot de eerste prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie betreffende de Europese Richtlijn 2000/43/EG (**het zogenaamde arrest Feryn**)<sup>53</sup>. Het Hof verduidelijkte dat een werkgever die publiekelijk zijn intentie uit om geen werknemers van vreemde origine aan te werven, zich schuldig maakt aan discriminatie (zelfs al zijn er geen geïdentificeerde slachtoffers). Het Brusselse Arbeidshof stelde uiteindelijk de discriminatie vast, beval staking ervan en besliste te dien einde dat het arrest in verschillende dagbladen gepubliceerd moest worden<sup>54</sup>.

In de meeste gevallen is het een quasi onmogelijke opdracht voor slachtoffers van ‘**raciale**’ **discriminatie bij aanwerving** om het bewijs te leveren of over feitelijke elementen te beschikken die tot een verschuiving van bewijslast kunnen leiden, tenzij de reële reden per ongeluk gelect wordt (zoals in de zaak Eurolock)<sup>55</sup>, er een interne klokkenluider is (zoals in de hoger vermelde zaak Adecco), een grondig onderzoek ingesteld wordt of een ‘praktijktest’ georganiseerd wordt. Dit ondervond ook een man die in 2005 solliciteerde bij een bedrijf maar bij het vermelden van zijn (vreemde) naam te horen kreeg dat de vacature al ingevuld was. Toen nadien twee andere personen belden, bleek dit niet te kloppen. Toch kreeg de man bij een tweede poging opnieuw hetzelfde

---

<sup>51</sup> Het behoud van het strafrechtelijk *acquis* onder de Antiracismewet is ook het gevolg van de verplichtingen onder het VN-Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.

<sup>52</sup> HvB. Brussel, 10 februari 2015.

<sup>53</sup> HvJ., 10 juli 2008, Firma Feryn t. België, nr. C-54/07.

<sup>54</sup> Arbh. Brussel, 28 augustus 2009.

<sup>55</sup> Arbrb. Gent, 26 maart 2007. Onderaan het antwoord dat de sollicitant per mail ontving, was per ongeluk de volgende interne boodschap blijven hangen: “*Kan jij die persoon afwimpelen? Een vreemdeling die beveiliging zal verkopen, dat heb ik nog niet gezien.*”

antwoord. Het Arbeidshof beval uiteindelijk een getuigenverhoor, waaruit inderdaad bleek dat er sprake was van discriminatie op grond van etnische afstamming<sup>56</sup>.

Dat de rechtspositie van slachtoffers ook in geval van **pesterijen op het werk** uiterst precair is, wordt geïllustreerd in de volgende zaak. Een werknemer van Marokkaanse origine diende klacht in tegen zijn overste wegens racistisch getinte uitlatingen. Hoewel de feiten deels bevestigd werden door het onderzoek van de preventieadviseur, was het de werknemer die nadien een aantal keer overgeplaatst en uiteindelijk ontslagen werd (omwille van een 'reorganisatie'). De Brusselse arbeidsrechter onderzocht een mogelijk verschil in behandeling op diverse punten maar meende dat de feiten niet volstonden om de bewijslast te verschuiven. De werkgever werd wel veroordeeld tot het betalen van de beschermingsvergoeding omdat niet aangetoond kon worden dat het ontslag vreemd was aan de klacht, alsook tot een morele schadevergoeding voor de gevolgen van de verschillende overplaatsingen<sup>57</sup>. In een andere zaak over pesterijen op het werk, waarbij de werknemer eveneens ontslagen werd (wegens frequent absentisme), oordeelde de rechter dat er geen doorslaggevend bewijs was voor de pesterijen maar ontving het slachtoffer op basis van artikel 1384 BW wel een morele schadevergoeding voor het leed als gevolg van allusies op zijn origine en plagerijen<sup>58</sup>.

Ook op het gebied van de toegang tot **goederen en diensten** blijft de rechtspraak rond 'raciale' discriminatie relatief beperkt. Op enkele uitzonderlijke toepassingen van de vordering tot staking na, betreft het vooral correctionele procedures.

Het is genoegzaam bekend dat 'raciale' discriminatie op de **huisvestingsmarkt** een hardnekkig fenomeen vormt<sup>59</sup>. Toch blijven veroordelingen voor dergelijke praktijken ook na de wetswijzigingen van 2007 heel uitzonderlijk<sup>60</sup>, wat ongetwijfeld mede het gevolg is van de bewijsproblematiek en de procesdrempels voor slachtoffers. Mits de nodige inzet van de bevoegde instanties is een adequate aanpak wel degelijk mogelijk. Zo liep een Antwerpse vastgoedmakelaar in 2014 voor de tweede maal een strafrechtelijke veroordeling op<sup>61</sup>. Het toenmalige Centrum was burgerlijke partij, maar ging net als de slachtoffers in bemiddeling met de makelaar. Deze aanpak leverde voor alle betrokken partijen een bevredigend resultaat op en leidde tot een transparant non-discriminatiebeleid van de makelaar. In de strijd tegen discriminatie op de huisvestingsmarkt rekent Unia daarom op àlle stakeholders, met inbegrip van het Beroepsinstituut voor Vastgoedmakelaars (BIV) dat in deze ook tuchtrechtelijk kan optreden (zie verder 1.3.3.).

---

<sup>56</sup> Arbh. Antwerpen, 25 juni 2008.

<sup>57</sup> Arbrb. Brussel, 8 september 2011.

<sup>58</sup> Arbh. Brussel, 30 juli 2012.

<sup>59</sup> Zie onder andere de resultaten van de *Diversiteitsbarometer Huisvesting (2014)* (integraal beschikbaar op [www.unia.be](http://www.unia.be)).

<sup>60</sup> Bvb. Corr. Antwerpen, 18 maart 2016; Rb. Luik, 6 mei 2014; Corr. Brussel, 3 april 2008.

<sup>61</sup> Corr. Antwerpen, 26 juni 2014.

Verder kende de Antiracismewet na 2007 een (beperkt) aantal toepassingen voor wat betreft de toegang tot **dancings**. Opnieuw betrof het hier steeds correctionele zaken die een zorgvuldig onderzoek vereisten en soms aanleiding gaven tot een lange procedureslag<sup>62</sup>.

Bijzonder illustratief voor de moeizame bewijsvoering in dossiers over 'raciale' discriminatie is ook de volgende procedure tegen een **fitnesszaak**. In 2005 ontving het toenmalige Centrum verschillende meldingen over het beleid van een bepaalde fitnesszaak die bepaalde kandidaat-leden zou weigeren onder het voorwendsel dat er geen plaats meer was. Later toonde een VRT-reportage aan dat een Belg van Marokkaanse afkomst met hetzelfde argument geweigerd werd, terwijl een 'autochtone' Belg zich tien minuten later probleemloos kon inschrijven. In 2008 werd de uitbater hiervoor op basis van een vordering tot staking veroordeeld maar het jaar erop bekwam hij een vrijspraak in beroep omdat de rechter de verschuiving van de bewijslast niet wilde aanvaarden (voornamelijk wegens het ontbreken van een wettelijke basis voor de 'praktijktest' van de VRT)<sup>63</sup>. De zaak kende zijn definitieve beloop in 2011 toen ook de correctionele procedure op een sisser afliep<sup>64</sup>.

Verder verdient het volgende precedent over **discriminatie op grond van 'verblijfssituatie'** een bijzondere vermelding. Een dame met Oekraïense nationaliteit die een aanvraag tot regularisatie had ingediend, opende in 2004 een zichtrekening en een rekening voor een huurwaarborg. Kort daarop sloot de bank deze rekeningen echter weer af. Na een vruchteloze poging tot buitengerechtelijke oplossing stelde het toenmalige Centrum op basis van de Antidiscriminatiewet<sup>65</sup> van 2003 naast het slachtoffer een vordering tot staking in bij de Rechtbank van Koophandel, wegens indirecte discriminatie op grond van de nationale afstamming. In eerste aanleg (2008) werd de vordering afgewezen, maar in beroep (2011) oordeelde het Hof dat het automatisch uitsluiten van een persoon die onwettig in het land verblijft maar geldige identificatiedocumenten kon voorleggen inderdaad een discriminerende praktijk is<sup>66</sup>. Vandaag zou eenzelfde toepassing mogelijk zijn via de in 2007 gewijzigde Antiracismewet.

Tot slot: hoewel **discriminatie op grond van geloof** soms ingegeven is door 'racistische' redenen en door slachtoffers als 'racisme' ervaren wordt, valt dit niet onder de Antiracismewet maar wel onder de Antidiscriminatiewet (zie hierna B.1.). Over '**communautair getinte' discriminatie**, bijvoorbeeld wanneer men discrimineert ten aanzien van een Vlaming of Waal, bestaat er onduidelijkheid. Sinds 2007 lijkt de kwestie minder prangend, omdat de criteria 'taal' en 'politieke overtuiging' uitdrukkelijk beschermd worden door de Antidiscriminatiewet (al is voor taaldiscriminatie nog steeds geen onafhankelijke instelling aangeduid). Feit is wel dat het juridisch regime van de Antiracismewet strenger is dan dat van de Antidiscriminatiewet, onder meer omdat enkel discriminatie op grond van 'raciale' criteria een strafrechtelijk misdrijf uitmaakt. Het voorbeeld van geloof en taal (maar ook: seksuele geaardheid, ...) illustreert dat het **verschil in bescherming onder de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet** in bepaalde gevallen zeker voor discussie vatbaar is.

---

<sup>62</sup> Bvb. HvB. Brussel, 2 mei 2012 (voorafgaandelijk: Corr. Hasselt, 13 oktober 2009; HvB. Antwerpen, 8 oktober 2010; Cass. 22 maart 2011); HvB. Gent, 28 juni 2011 (voorafgaandelijk Corr. Gent, 13 oktober 2009); HvB. Antwerpen, 4 december 2008 (voorafgaandelijk Corr. Hasselt, 12 juni 2007).

<sup>63</sup> HvB. Antwerpen, 25 februari 2009 (Cass., 15 oktober 2010, verworpen); Rb. Antwerpen, 25 september 2008.

<sup>64</sup> Corr. Antwerpen, 25 maart 2011.

<sup>65</sup> Niet op basis van de Antiracismewet, die toen nog louter strafrechtelijk georiënteerd was.

<sup>66</sup> HvB. Brussel, 16 mei 2011; Kh. Brussel, 13 februari 2008.

## B. Antidiscriminatiewet

De analyse van de rechtspraak met betrekking tot de Antidiscriminatiewet is toegespitst op de beschermde criteria waarmee Unia in de praktijk het vaakst geconfronteerd wordt (zie *supra* 1.1.2.), zijnde **geloof of levensbeschouwing (B.1.)**, **handicap (B.2.)**, **leeftijd (B.3.)** en **seksuele geaardheid (B.4.)**. Daarnaast wordt een markant recent vonnis inzake **vermogen** kort toegelicht (B.5.).

### B.1. Geloof of levensbeschouwing

Unia ziet in zaken over discriminatie op grond van geloof of levensbeschouwing een **grillige toepassing** van de Antidiscriminatiewet. Dat is ongetwijfeld mede het gevolg van het gevoelige en moeilijke maatschappelijke debat rond deze thematiek. Er is algemeen een lagere toetsingsintensiteit en rechters laten aan werkgevers en ondernemingen vaak een ruimere discretionaire marge dan in andere discriminatiezaken (zelfs wanneer een bepaalde beleidskeuze kennelijk ingegeven is door de ‘discriminatoire voorkeur’ van klanten).

Wat de **arbeidsbetrekkingen** betreft, wordt het **neutraliteitsprincipe** de laatste jaren ook in de private sector in toenemende mate aangegrepen om een algemeen verbod op het dragen van levensbeschouwelijke tekenen te rechtvaardigen. Hoewel dit voor heel wat juridische kritiek vatbaar is, laat bepaalde rechtspraak ondernemingen uit de private sector op dit punt toch een opvallend grote vrijheid<sup>67</sup>.

In 2013 oordeelde de Arbeidsrechtbank van Tongeren dat de beslissing van een winkelketen om de arbeidsovereenkomst met een werkneemster na opmerkingen van klanten over haar hoofddoek niet te verlengen in strijd was met de Antidiscriminatiewet, zonder zich echter uit te spreken over de principiële vragen rond discriminatoire voorkeuren van klanten en de discussie rond neutraliteit in de private sector<sup>68</sup>. Unia tracht in zijn dossierpraktijk en *strategic litigation* aan te sturen op meer duidelijkheid en rechtszekerheid hieromtrent. In een andere zaak die sinds 2006 loopt en waarin het toenmalige Centrum tussengekomen is, besliste het Hof van Cassatie om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie<sup>69</sup>.

Wat de **toegang tot goederen en diensten** betreft, stelt Unia voorts vast dat bepaalde rechtspraak er evenmin graten in ziet dat ondernemingen restrictieve kledij-eisen aan klanten stellen. In 2014 wees de Brusselse Rechtbank van Eerste Aanleg een vordering af tegen een fitnessketen die op basis van een huishoudelijk reglement twee dames had geweigerd die respectievelijk om geloofs- en medische redenen een hoofddeksel wensten te dragen. De rechter oordeelde dat er geen sprake was van directe noch van indirecte discriminatie omdat het verbod enkel betrekking zou hebben op ‘loshangende’ hoofddeksels (*quod non* volgens het toenmalige Centrum), maar gaf wel de suggestie

---

<sup>67</sup> Arbrb. Brussel, 18 mei 2015; Arbrb. Brussel, 2 november 2010; Arbh. Brussel, 29 januari 2008; Arbh. Brussel, 15 januari 2008.

<sup>68</sup> Arbrb. Tongeren, 2 januari 2013. De Arbeidsrechtbank wenste zich niet te mengen in de algemene polemiek rond het hoofddoekenverbod maar besliste dat er *in casu* wel sprake was van discriminatie omdat de tegenpartij niet kon aantonen dat ze op het ogenblik van de feiten een neutraliteitsbeleid voerde.

<sup>69</sup> HvJ., Samira Achbita en Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding t. G4S Secure Solutions NV, nr. C-157/15; Cass., 9 maart 2015; Arbh. Antwerpen, 23 december 2011. Zie ook een Franse zaak, waarin eveneens een prejudiciële vraag werd gesteld in verband met dit onderwerp: HvJ., Asma Bougnaoui Association de défense des droits de l’homme (ADDH) t. Micropole SA, nr. C-188/15.

aan de tegenpartij om hierop in het reglement niet enkel een uitzondering, mits overleg, te voorzien voor gezondheidsredenen maar ook voor religieuze redenen<sup>70</sup>.

Een ander frappant vonnis is de beslissing van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Veurne dat het reglement waarop de uitbater van een ijsalon zich baseerde om de toegang te ontzeggen aan twee dames met een islamitisch hoofddoek, geen directe noch indirecte discriminatie op grond van een beschermd criterium inhield<sup>71</sup>. De rechter verwees ook naar het verhoor van de uitbater, dat zou bevestigen dat de vestimentaire regels niet ingegeven waren door discriminatie (terwijl dit *in casu* juridisch irrelevant is: er moet gekeken worden naar het effect van de maatregel en niet naar de intentie). Deze zaak is opnieuw illustratief voor de vaststelling dat zelfs 'evidente' discriminaties niet noodzakelijk tot een veroordeling leiden<sup>72</sup>. Dat het ook anders kan, blijkt dan weer uit de snelle veroordeling na een door het parket ingestelde stakingsvordering tegen een caféuitbater in Brussel die een klant met hoofddoek weigerde te bedienen<sup>73</sup>.

## *B.2. Handicap*

Tegenover de eerder moeizame toepassing van de Antidiscriminatiewet in zaken met betrekking tot geloof of levensbeschouwing staat de **relatief progressieve evolutie** van de rechtspraak over discriminatie op grond van handicap (en gezondheidstoestand).

Vooraf in de context van de **arbeidsbetrekkingen** werden er de afgelopen jaren aan aantal belangrijke precedents gevestigd. Zo is er bijvoorbeeld het arrest over medische selectiecriteria van het Antwerpse Arbeidshof, dat in 2011 oordeelde dat de algemene uitsluiting van personen met diabetes type 1 van alle havenfuncties in strijd was met het verbod van discriminatie op grond van gezondheid en handicap (waaronder diabetes als chronische ziekte kan vallen)<sup>74</sup>. Ook het visueel zichtbare aspect van een handicap (*in casu* syndactylie of vergroeiing aan de vingers) kan geen reden zijn om af te zien van een aanwerving<sup>75</sup>, net zomin als het hebben van een kind met een aandoening een ontslag kan rechtvaardigen (discriminatie door associatie)<sup>76</sup>. De arbeidsrechtbank van Luik oordeelde recent dat er sprake was van directe discriminatie (op grond van handicap en fysieke eigenschap), en van het weigeren van redelijke aanpassingen, ten aanzien van een persoon die gesolliciteerd had voor een job als rij-instructeur en die een bericht had gekregen waarin stond dat

---

<sup>70</sup> Rb. Brussel, 2 juni 2014. In hoger beroep oordeelde het Hof van Beroep van Brussel eveneens dat er noch sprake was van directe, noch van indirecte discriminatie. Het Hof ging vooral in op een aantal feitelijkheden, zonder door te dringen tot de kern van de zaak namelijk het al dan niet geoorloofd zijn van een hoofddekselverbod: HvB. Brussel, 8 september 2015.

<sup>71</sup> Rb. Veurne, 2 juli 2014. In hoger beroep oordeelde het Hof van Beroep van Gent dat er geen sprake was van directe discriminatie, maar wel van indirecte discriminatie. Het Hof ging niet in op de vraag van Unia om de aanplakking van het arrest te bevelen gedurende één maand: HvB. Gent, 8 oktober 2015.

<sup>72</sup> Zie *supra* HvB. Luik, 22 februari 2011 voor een gelijkaardige situatie in een bowlingszaak. In een andere zaak over een dergelijk kledijreglement stelde de rechter wel een indirecte discriminatie op grond van geloof vast (Rb. Brussel, 25 januari 2011).

<sup>73</sup> Rb. Brussel, 22 december 2009.

<sup>74</sup> Arbrb. Antwerpen, 2 maart 2010; Arbh. Antwerpen, 21 november 2011 (Cass., 14 december 2015, verworpen behoudens voor wat betreft de rechtsplegingsvergoeding).

<sup>75</sup> Arbrb. Brugge, 10 december 2013.

<sup>76</sup> Arbrb. Leuven, 12 december 2013.

zijn uiterlijk niet paste en waarin werd gevraagd of hij er al aan had gedacht om gewicht te verliezen<sup>77</sup>.

Een andere reeks beslissingen droeg meer algemeen bij tot een **grotere coherentie tussen de Antidiscriminatiewet en het reguliere arbeidsrecht** voor wat betreft de verhouding tussen de noties handicap, arbeidsongeschiktheid, re-integratie en recht op redelijke aanpassingen (vooral in de context van ontslag na langdurige afwezigheid om medische redenen)<sup>78</sup>. In een recente beslissing – betreffende het ontslag van een werknemer die langdurig afwezig was geweest wegens ziekte – aanvaardde de rechtbank een cumul van een vergoeding wegens willekeurig ontslag en een vergoeding wegens discriminatie<sup>79</sup>.

Betreffende de **toegang tot goederen en diensten** en deelname aan activiteiten, werd in rechte duidelijk gemaakt dat bijvoorbeeld horecazaken geen klanten mogen weigeren omwille van hun assistentiehond<sup>80</sup> of dat een dove persoon wel degelijk het recht heeft om op gelijke voet deel te nemen aan groepsreizen<sup>81</sup>.

Er dient wel gezegd dat het aantal rechtszaken over de deelname van personen met een handicap aan het maatschappelijke leven tot op heden relatief beperkt is gebleven. Het is in de huidige stand van de rechtspraak ook nog niet geheel duidelijk in welke mate de Antidiscriminatiewet ten aanzien van meer **structurele toegankelijkheidsproblemen** een effectieve juridische hefboom kan zijn voor de realisatie van de rechten van personen met een handicap<sup>82</sup>. Toch toont de veroordeling in 2011 van de Vlaamse overheid wegens het tekort aan tolk-uren Vlaamse gebarentaal voor dove leerlingen (op basis van de verplichting tot redelijke aanpassingen in het Vlaamse Gelijkekansendecreet) op dit gebied het potentieel van de antidiscriminatiewetgeving aan<sup>83</sup>.

Tijdens de studiedag van 26 februari 2016 werd door één van de sprekers voorgesteld om 'het ontbreken van redelijke aanpassingen' als discriminatie te omschrijven. *“De discriminatie bestaat immers reeds op het ogenblik dat men een dienst publiekelijk aanbiedt of een openbare activiteit organiseert zonder daarbij de nodige redelijke aanpassingen te voorzien. De antidiscriminatiewet hoort geen strafwet te zijn, maar een mensenrechtenwet die de overheid en de burgers oplegt om personen met een handicap niet uit te sluiten. Bovendien hoort bij de omschrijving van ‘weigering’ de*

<sup>77</sup> Arbrb. Luik, 20 juni 2016. Overeenkomstig HvJ., 18 december 2014, Fag og Arbejde t. Kommunernes Landsforening, nr. C-354/13 is de zwaarlijvigheid van een werknemer overigens een 'handicap' wanneer deze leidt tot een beperking die met name het gevolg is van langdurige lichamelijke, geestelijke of psychische aandoeningen die in wisselwerking met diverse drempels de betrokkene kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met andere werknemers aan het beroepsleven deel te nemen.

<sup>78</sup> Arbrb. Luik, 19 augustus 2015; Arbrb. Brussel, 6 mei 2015; Arbrb. Bergen en Charleroi, 9 maart 2015; Arbrb. Leuven, 22 januari 2015; Arbrb. Brussel, 26 maart 2013; Arbh. Brussel, 9 januari 2013; Arbh. Brussel, 18 december 2012; Arbh. Luik, 25 oktober 2011; Arbrb. Brussel, 6 juni 2011; Arbh. Antwerpen, 23 april 2010.

<sup>79</sup> Arbrb. Brussel, 5 oktober 2015.

<sup>80</sup> HvB. Gent, 6 december 2012.

<sup>81</sup> HvB. Gent, 20 januari 2011.

<sup>82</sup> Zie in dit verband ook het *Eindrapport van de consultatie van personen met een handicap over hun grondrechten* (2014) (integraal beschikbaar op [www.unia.be](http://www.unia.be)).

<sup>83</sup> HvB. Gent, 7 september 2011.

*persoon met een handicap eerst de vraag te stellen (die vaak vanzelfsprekend is) en daarna ook zelf het initiatief te nemen voor een klacht.”<sup>84</sup>.*

### *B.3. Leeftijd*

Ondanks het potentieel vérstrekkende karakter van het verbod op leeftijdsdiscriminatie, heeft de Antidiscriminatiewet vooralsnog **geen groot aantal rechtszaken** teweeggebracht in België. Dit in tegenstelling tot de ‘vlucht’ aan prejudiciële zaken voor het Europees Hof van Justitie rond de gevolgen van de bepalingen hieromtrent in richtlijn 2000/78/EG. Toch kan men de laatste jaren een voorzichtige ontwikkeling van de Belgische rechtspraak waarnemen.

Zo zijn er op het gebied van **arbeidsbetrekkingen** bijvoorbeeld beslissingen over leeftijdsvereisten voor bepaalde beroepen, zoals voetbalscheidsrechters<sup>85</sup>, vliegtuigpiloten<sup>86</sup> en geneesheerspecialisten<sup>87</sup>.

In een belangrijk precedent stelde de Gentse Arbeidsrechtbank duidelijk dat louter **financiële redenen** geen leeftijdsdiscriminatie kunnen rechtvaardigen. *In casu* had een ziekenhuis een oudere nachtwaker ontslagen om hem te vervangen door een gesubsidieerde jongere<sup>88</sup>.

Een andere markante beslissing vormde een vonnis van de Gentse Arbeidsrechtbank betreffende een persoon die gesolliciteerd had voor de functie van zelfstandig verkoper en die werd afgewezen. In de reactie op zijn sollicitatie stond dat zijn profiel perfect paste, maar dat hij omwille van zijn leeftijd niet werd uitgenodigd voor een gesprek. De Arbeidsrechtbank oordeelde dat er sprake was van een directe discriminatie op grond van de leeftijd en voorzag de betaling van een dwangsom bij een nieuwe inbreuk en de verplichting tot aanplakking van de beslissing. Bij de berekening van de **forfaitaire schadevergoeding** van zes maanden bruto beloning stelde zich het probleem dat de persoon had gesolliciteerd voor een functie van zelfstandig verkoper en dus vergoed zou worden met een commissieloon. De Arbeidsrechtbank raamde de forfaitaire schadevergoeding volgens de billijkheidsmethode ***ex aequo et bono*** op een bedrag van 25.000 euro<sup>89</sup>.

De toepassing van het verbod op **indirecte leeftijdsdiscriminatie** ligt moeilijker, bijvoorbeeld in de context van een sollicitatie voor een ‘junior’-functie<sup>90</sup>, het ontslag van een werknemer omwille van de aan zijn anciënniteit verbonden loonkost<sup>91</sup> of een aan leeftijd en anciënniteit gekoppelde ontslagbescherming in een cao<sup>92</sup>.

Wat de toepassing op het gebied van **goederen en diensten** betreft, illustreerde het vonnis van de Brusselse Rechtbank van Eerste Aanleg in de zaak van Test-Aankoop tegen DKV, kort na de inwerkingtreding van de Antidiscriminatiewet van 2003, dat een strikte toepassing van het verbod op

<sup>84</sup> [www.unia.be/files/Documenten/Artikels/Patrick\\_Vandelanotte.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/Patrick_Vandelanotte.pdf).

<sup>85</sup> Arbh. Brussel, 11 april 2008; Arbh. Brussel, 29 februari 2008.

<sup>86</sup> Arbh. Brussel, 5 september 2014 en Arbh. Brussel, 15 mei 2015.

<sup>87</sup> Arbh. Brussel, 26 juli 2013.

<sup>88</sup> Arbrb. Gent, 20 september 2010.

<sup>89</sup> Arbrb. Gent, 2 mei 2016.

<sup>90</sup> Arbh. Antwerpen, 22 juni 2011; Arbrb. Turnhout, 28 juni 2010.

<sup>91</sup> Arbrb. Brussel, 20 juni 2011.

<sup>92</sup> Arbh. Brussel, 28 mei 2013 (Cass., 7 september 2015, arrest (gedeeltelijk) verbroken); Arbrb. Brussel, 19 maart 2008. Zie ook Arbrb. Brussel, 12 oktober 2015.



leeftijdscriminatie grote gevolgen kon hebben voor de verzekeringssector. Na een lange, moeizame procesgang hervormde het hof van beroep de beslissing in 2010 uiteindelijk toch in het voordeel van de verzekeringsonderneming<sup>93</sup>.

Het is opvallend dat andere rechtszaken rond leeftijdscriminatie bij de toegang tot goederen en diensten vooral door bedrijven ingesteld werden, in de context van **eerlijke handelspraktijken en concurrentie** (bijvoorbeeld seniorenkorting voor groepsreizen<sup>94</sup> en leeftijdsgebonden korting voor brillmonturen<sup>95</sup>).

#### *B.4. Seksuele geaardheid*

De strafzaken rond homofobe misdrijven buiten beschouwing gelaten, stelt Unia vast dat er **quasi geen rechtsvorderingen** zijn wegens discriminatie op grond van seksuele geaardheid.

In de **arbeidssfeer** heeft Unia slechts kennis van één zaak. Een werknemer diende klacht in wegens discriminatie en pesterijen op grond van zijn seksuele geaardheid. De preventie-adviseur oordeelde dat de klacht niet gegrond was, waarop de werknemer ontslagen werd. De zaak handelt in essentie over de verschuiving van bewijslast na het indienen van een formele klacht en heeft precedentwaarde betreffende de omvang van de schadevergoeding. In eerste aanleg kende de rechter een gecumuleerde vergoeding toe onder de Antidiscriminatiewet van 2003 en de Welzijnswet. De cumul werd ongedaan gemaakt in beroep<sup>96</sup>.

De laatst gekende zaken over discriminatie op grond van seksuele geaardheid bij toegang tot **goederen en diensten** (immo) dateren zelfs van vóór de wetshervorming van 2007, maar zouden waarschijnlijk tot hetzelfde resultaat geleid hebben op grond van de wet van 2007<sup>97</sup>.

#### *B.5. Vermogen*

Unia merkt dat het criterium vermogen sterk aanwezig is bij de **toegang tot woningen** (weigeren om te verhuren aan personen met een vervangingsinkomen zoals een leefloon, een werkloosheids- of een invaliditeitsuitkering ...). In een belangrijk precedent oordeelde de Naamse Rechtbank van Eerste Aanleg dat er sprake was van discriminatie op basis van vermogen in het geval van een verhuurder die eiste dat zijn kandidaat-huurders over een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur (of minstens een arbeidsovereenkomst) beschikten. De verhuurder had opgeworpen dat hij zich op die manier wilde verzekeren van de solvabiliteit van de kandidaat-huurders. Maar de rechtbank stelde dat de verhuurder te ver ging in de voorwaarden die hij oplegde. Kandidaat-huurders die perfect solvabel waren, zonder evenwel over een arbeidsovereenkomst te beschikken, werden immers uitgesloten (bijvoorbeeld personen met roerende of onroerende inkomsten, gepensioneerden, personen met een invaliditeitsuitkering, zelfstandigen ...). Anderzijds stelde de rechtbank vast dat zelfs voor werknemers met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur de tewerkstelling en inkomsten niet gegarandeerd waren<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> HvB. Brussel, 14 september 2010; Rb. Brussel, 7 maart 2005. Rond deze zaak bleef controverse bestaan, omdat de door het gerecht aangestelde expert volgens Test-Aankoop selectief en partijdig was.

<sup>94</sup> Kh. Brussel, 17 september 2008; Kh. Brugge, 7 juni 2007.

<sup>95</sup> Kh. Antwerpen, 26 april 2007.

<sup>96</sup> Arbh. Brussel, 15 mei 2012; Arbrb. Brussel, 26 oktober 2010.

<sup>97</sup> HvB. Gent, 30 november 2005; Rb. Nijvel, 19 april 2005.

<sup>98</sup> Rb. Namen, 5 mei 2015.

Het is volgens Unia zeker legitiem voor een verhuurder om na te gaan of een kandidaat-huurder solvabel is, maar de wet laat niet toe om a priori een hele categorie kandidaat-huurders zonder inkomsten uit arbeid uit te sluiten.

### **1.2.3.3. Focus rechtspraak over haatmisdrijven**

Haatmisdrijven zijn misdrijven waarvoor een **(mogelijke) strafverzwaring** bestaat wanneer een van de drijfveren bestaat in de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon wegens diens huidskleur, etnische afstamming, geloof, seksuele geaardheid... of ander door de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet beschermd criterium (**zogenaamde ‘verwerpelijke motief’**).

Voor de strafverzwaring is niet vereist dat het misdrijf enkel of hoofdzakelijk ingegeven is door een ‘verwerpelijke motief’: het volstaat dat het **een van de drijfveren** is. De rechtspraak is op dit punt echter niet altijd consistent.

Uit de soms uiterst summier gemotiveerde vonnissen en arresten kan niet altijd afgeleid worden op **welk beschermd criterium** het ‘verwerpelijke motief’ precies betrekking had. Zo paste de Correctionele Rechtbank van Marche-en-Famenne in 2011 bijvoorbeeld de verzwarende omstandigheid van artikel 405quater Sw. toe ten aanzien van een aantal personen, die een groep Vlamingen hadden aangevallen<sup>99</sup>. Het is onduidelijk of het verwerpelijke motief hier verband hield met de taal van de slachtoffers (zoals beschermd door de Antidiscriminatiewet) dan wel of de rechter van oordeel was dat de feiten ingegeven waren door haat, misprijzen of vijandigheid wegens een van de door de Antiracismewet beschermde criteria<sup>100</sup>.

Globaal gezien handelt de rechtspraak over haatmisdrijven hoofdzakelijk over **fysieke agressie** tegen personen omwille van **‘raciale’ criteria** dan wel **geloof** of **seksuele geaardheid** (zie hoger 1.2.3.1.). Unia heeft ook kennis van twee zaken over ernstige haatmisdrijven tegen personen met een **handicap**<sup>101</sup>. In een recente zaak was er sprake van een veroordeling voor de extreem gewelddadige mishandeling van een dakloze door vijf aanhangers van extreemrechts. De criteria op basis waarvan verzwarende omstandigheden werden weerhouden waren naast nationale afkomst (aangezien de daders het slachtoffer Pools hadden horen spreken) ook **vermogen** (aangezien de daders ervan uit waren gegaan dat het slachtoffer dakloos was) en **politieke overtuiging** (aangezien de daders het slachtoffer meenden gezien te hebben tijdens een linkse betoging)<sup>102</sup>.

Het meest ophefmakend waren ongetwijfeld de **assisenprocessen** voor de racistische moord door Hans V. (zaak Drowart/Oulematou, 2006) en de homofobe moorden (zaak Kotnik, 2012 en zaak Jarfi, 2012), alsook de **aanslag** op het Joods museum te Brussel in 2014 (procedure hangend)<sup>103</sup>.

<sup>99</sup> Corr. Marche-en-Famenne, 23 februari 2011 (beroep: HvB. Luik, 19 december 2011).

<sup>100</sup> Bij haatmisdrijven is deze kwestie vooral theoretisch, omdat de mogelijke strafverzwaring gelijk is voor alle criteria beschermd door de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet. Bij discriminatie is het juridisch wél relevant, gezien de betere bescherming onder de Antiracismewet (zie 1.2.3.2. A.), alsook bij haatboodschappen gezien bvb. het specifieke verenigingsmisdrijf en de correctionalisering van racistische persmisdrijven (zie 1.2.3.4.).

<sup>101</sup> HvB. Luik, 14 juni 2011 (eerste aanleg: Corr. Luik, 20 januari 2010); Corr. Charleroi, 5 oktober 2010.

<sup>102</sup> Corr. Brussel, 17 februari 2016.

<sup>103</sup> Ass. Antwerpen, 11 oktober 2007; Ass. Luik, 27 maart 2014; Ass. Luik, 22 december 2014 (en Cass., 17 juni 2015).

Verder zijn er verontrustende zaken over haatgerelateerd **politiegeweld**<sup>104</sup>. In 2009 werd België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens veroordeeld in een procedure over flagrant racistisch politiegeweld dat nooit grondig was onderzocht<sup>105</sup>. De complexiteit van dergelijke zaken – waarin politieagenten vaak terughoudend zijn om te getuigen tegen collega's en waarin slachtoffers die klacht durven indienen bijna systematisch geconfronteerd worden met een tegenklacht voor weerspanning – vereist een zorgvuldige en doortastende aanpak.

Momenteel voorziet het Strafwetboek in het geval van een 'verwerpelijk motief' een (mogelijke) **strafverzwaring bij de volgende misdrijven**: voyeurisme, aanranding van de eerbaarheid en verkrachting (artikel 377bis Sw.), doodslag en opzettelijk doden, niet doodslag genoemd, en opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel (artikel 405quater Sw.), schuldig verzuim (artikel 422quater Sw.), aanslag op de persoonlijke vrijheid en op de onschendbaarheid van de woning, gepleegd door bijzondere personen (artikel 438bis Sw.), belaging (artikel 442ter Sw.), aanranding van de eer of de goede naam van personen (artikel 453bis Sw.), brandstichting (artikel 514bis Sw.), vernieling van bouwwerken, stoommachines of telegraaf toestellen (artikel 525bis Sw.), vernieling of beschadiging van eetwaren, koopwaren of andere roerende eigendommen (artikel 532bis Sw.), graffiti en beschadiging van onroerende eigendommen (artikel 534quater Sw.). Voor andere misdrijven is er geen wettelijke grond voor een zwaardere straf indien er een verwerpelijk motief zou zijn.

De **kwalificatie van de basisfeiten** is in de gerechtelijke praktijk niet alleen bepalend voor de **juridische erkenning en sanctionering van een haatmisdrijf**, maar ook voor de **oriëntatie van het onderzoek** én de mogelijkheid voor Unia en andere organisaties (belangenverenigingen) om zich **burgerlijke partij** te stellen. Dit kan om verschillende redenen problematisch zijn, zoals blijkt uit volgende voorbeelden die thans buiten de mogelijke kwalificatie als haatmisdrijf vallen:

- **Foltering, onmenselijke behandeling en ontorende behandeling (artikel 417ter e.v. Sw.)**

In de zaak Achichi, over een lesbisch moslimmeisje dat in 2009 overleed na een rituele duiveluitdrijving, stelde het toenmalige Centrum zich burgerlijke partij op basis van artikel 405quater Sw. (opzettelijke slagen en verwondingen met de dood tot gevolg, met mogelijk een homofobe drijfveer). De vordering van het openbaar ministerie was gericht op de toepassing van de verzwarende omstandigheid van artikel 405ter Sw. (feiten gepleegd op een minderjarige of kwetsbare persoon, zie verder). De Correctionele Rechtbank van Antwerpen kwalificeerde de feiten als 'foltering', een misdrijf dat niet onder artikel 405quater Sw. valt en waarvoor het 'verwerpelijk motief' (dat in eerste aanleg weliswaar niet bewezen werd geacht) geen gevolg heeft op de strafrechtelijke veroordeling<sup>106</sup>. In hoger beroep herkwalificeerde het Hof van Beroep van Antwerpen de feiten overigens als 'opzettelijke slagen en verwondingen met de dood tot gevolg' en weerhield de verzwarende omstandigheid uit artikel 405ter Sw. (feiten gepleegd op een minderjarige of kwetsbare persoon)<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Corr. Brussel, 16 februari 2014; Corr. Brussel, 22 april 2013; HvB. Antwerpen, 31 januari 2008 (eerste aanleg: Corr. Antwerpen, 5 april 2007); HvB. Brussel, 30 juni 2003.

<sup>105</sup> EHRM, 10 maart 2009, Turan Cakir t. België, nr. 44256/06.

<sup>106</sup> Corr. Antwerpen, 6 maart 2015.

<sup>107</sup> HvB. Antwerpen, 25 maart 2016.

- **Diefstal door middel van geweld of bedreiging en afpersing (artikel 468 e.v. Sw.)**

Unia ontving al verschillende meldingen over diefstallen die gepaard gingen met bedreigingen of beledigingen die een ‘verwerpelijk motief’ kunnen doen vermoeden. In een Antwerpse zaak, waar de criminele *modus operandi* gericht was op gewelddadige beroving van homoseksuele slachtoffers, vormde homofobie geen verzwarende omstandigheid<sup>108</sup>. De Correctionele Rechtbank van Nijvel legde in een andere zaak een zware straf op aan een man die een homoseksuele man in zijn eigen huis had opgesloten, bestolen, naakt had gefilmd en geslagen (gezien de bijzonder ernstige aantasting van diens integriteit en eigendom, misbruik van vertrouwen en chantage op basis van zijn seksuele geaardheid), zonder toepassing van artikel 405quater Sw.<sup>109</sup>. In een zaak over een gewelddadige car-jacking legde het Brusselse Hof van Beroep wel expliciet een zwaardere straf op wegens *“une agression délibérée et concertée par des auteurs s'en prenant, avec une violence teintée d'homophobie, aux biens de personnes dont ils avaient pu deviner l'homosexualité.”*<sup>110</sup>. Ten slotte kon in een recente zaak - waarbij homoseksuele slachtoffers in bars werden benaderd, naar hen thuis werden begeleid en daar werden bestolen door middel van geweld of bedreiging - een verwerpelijk motief weerhouden worden op basis van artikel 438bis Sw. (een persoon gevangen houden zonder een bevel van het gestelde gezag en met de dood bedreigen)<sup>111</sup>.

Een specifiek probleem stelt zich rond het gewijzigde **artikel 405quater Sw.** Dit artikel werd – net als de andere hoger vermelde strafverzwaringen – ingevoerd door de Antidiscriminatiewet van 2003 en voorzorg tot 2013 in de *mogelijkheid* voor de rechter om in de gevallen van artikel 393 tot 405bis Sw. bij een ‘verwerpelijk motief’ de minimumstraf te verdubbelen (voor correctionele straffen) of met twee jaar te verhogen (in geval van opsluiting). Ingevolge de homofobe moord op Ihsane Jarfi werd artikel 405quater Sw. gewijzigd<sup>112</sup>. Sindsdien is het opleggen van een vastgelegde hogere straf voor bepaalde geweldsmisdrijven tegen personen niet facultatief maar wel *verplicht*. Bij opzettelijke doodslag (artikel 393 Sw.) is de straf opgetrokken naar levenslange opsluiting, terwijl **doodslag met voorbedachten rade** (moord, artikel 394 Sw.), **ouder- en kindermoord** (artikel 395-396 Sw.) en **vergiftiging** (artikel 397 Sw.) uit artikel 405quater Sw. werden gelicht omdat hiervoor al de hoogste straf voorzien is. Bijgevolg kunnen de ernstigste gewelddaden tegen personen technisch gezien niet meer als haatmisdrijf gekwalificeerd worden, wat paradoxaal overkomt.

Tot slot is er een spanningsveld tussen het ‘verwerpelijk motief’ als verzwarende omstandigheid in het kader van de antidiscriminatiewetgeving en de strafverzwaring voor bepaalde misdrijven in geval van **misbruik van de zwakke toestand van personen**, zoals gewijzigd in 2012<sup>113</sup>. Deze laatste regeling is bedoeld om een betere bescherming te bieden aan slachtoffers van wie de kwetsbare toestand ten gevolge van de leeftijd, zwangerschap, een ziekte dan wel lichamelijk of geestelijk gebrek of onvolwaardigheid duidelijk was of de dader bekend was (of voor bepaalde misdrijven ook de zwakke

<sup>108</sup> HvB. Antwerpen, 20 maart 2013 (eerste aanleg: Corr. Antwerpen, 29 augustus 2012).

<sup>109</sup> Corr. Nijvel, 26 juli 2013.

<sup>110</sup> HvB. Brussel, 5 januari 2011.

<sup>111</sup> Corr. Brussel, 14 juli 2016.

<sup>112</sup> Wet van 14 januari 2013 tot wijziging van artikel 405quater van het Strafwetboek en artikel 2 van de wet van 4 oktober 1867 op de verzachtende omstandigheden, B.S. 31 maart 2013.

<sup>113</sup> Wet van 26 november 2011 tot wijziging en aanvulling van het Strafwetboek teneinde het misbruik van de zwakke personen strafbaar te stellen, en de strafrechtelijke bescherming van kwetsbare personen tegen mishandeling uit te breiden, B.S. 23 januari 2012.

toestand die verbonden is aan minderjarigheid en de familiale of gezagspositie van de dader, zie bijvoorbeeld artikel 405ter Sw.).

In de praktijk kan deze laatste verzwarende omstandigheid soms nauw aansluiten bij een vorm van haat, misprijzen of vijandigheid wegens een **door de antidiscriminatiewetgeving beschermd criterium**, zoals in de eerder vermelde zaken over haatmisdrijven tegen personen met een handicap. In een zaak over ernstige belaging en geweld tegen een persoon met een handicap door enkele collega's, erkende het Luikse Hof van Beroep de verzwarende omstandigheid van artikel 442ter Sw. omdat: *"les faits étaient soit motivés par l'ascendance germanique réelle ou supposée de la victime, soit résultaient de l'incapacité de la victime, en raison de son handicap, à se défendre des actes qui étaient posés contre elle (...)"*<sup>114</sup>. Ook in de andere zaak, over diefstal met geweld, vrijheidsberoving, slagen en verkrachting van een persoon met een handicap, werden de feiten gekwalificeerd als haatmisdrijf (behalve voor diefstal met geweld, zie hoger)<sup>115</sup>. De zaak Achichi en de zaak Jarfi illustreren dan weer de omgekeerde situatie: in de zaak Achichi stelde het toenmalige Centrum zich op basis van artikel 405quater Sw. burgerlijke partij om het homofob motief onderzocht en erkend te zien, terwijl het parket zich focuste op de kwetsbare situatie van de dochter en de strafverzwaring van artikel 405ter Sw. vorderde; in de zaak Jarfi moest het toenmalige Centrum zich in zijn vordering beperken tot de homofobe moord, terwijl de daders zich tezelfdertijd ook moesten verantwoorden voor ernstige feiten tegen een persoon met een handicap, met de verzwarende omstandigheid van artikel 471 Sw. (kwetsbare persoon, Unia niet bevoegd).

#### **1.2.3.4. Focus rechtspraak over haatboodschappen**

Haatboodschappen zijn racistische, islamofobe, homofobe, antisemitische, negationistische... uitlatingen. Uitgangspunt is steeds het fundamentele recht op vrije meningsuiting (artikel 9 EVRM), dat evenwel niet absoluut is. Wanneer woorden het karakter van een schadelijke daad hebben is het mogelijk om grenzen te stellen. Zo is het in België strafbaar om **aan te zetten tot haat, discriminatie, segregatie of geweld** jegens een persoon, een groep, gemeenschap of de leden ervan wegens een door de Antiracisme- of Antidiscriminatiewet beschermd criterium (artikel 20 Antiracismewet, artikel 22 Antidiscriminatiewet). De Antiracismewet verbiedt daarnaast het **verspreiden van denkbelden die gegrond zijn op rassuperioriteit of rassenhaat**, (artikel 21 Antiracismewet) alsook het **behoren tot een groep of tot een vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie verkondigt**, dan wel het aan zodanige groep of vereniging medewerking verlenen (artikel 22 Antiracismewet, het zogenaamde 'verenigingsmisdrijf'). Essentiële constitutieve elementen van deze misdrijven zijn de vereisten van openbaarheid (artikel 444 Sw.)<sup>116</sup> en bijzonder opzet<sup>117</sup>. Voor het verenigingsmisdrijf volstaat evenwel een algemeen opzet<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> HvB. Luik, 14 juni 2011 (p. 13).

<sup>115</sup> Corr. Charleroi, 5 oktober 2010.

<sup>116</sup> Artikel 444 Sw.: (...) wanneer de tenlasteleggingen geschieden:

Hetzij in openbare bijeenkomsten of plaatsen;

Hetzij in tegenwoordigheid van verscheidene personen, in een plaats die niet openbaar is, maar toegankelijk voor een aantal personen die het recht hebben er te vergaderen of ze te bezoeken;

Hetzij om het even welke plaats, in tegenwoordigheid van de beledigde en voor getuigen;

Hetzij door geschriften, al dan niet gedrukt, door prenten of zinnebeelden, die aangeplakt, verspreid of verkocht, te koop geboden of openlijk tentoongesteld worden;

Hetzij ten slotte door geschriften, die niet openbaar gemaakt, maar aan verscheidene personen toegestuurd of meegedeeld worden.

Hoewel dit strikt gezien buiten het bestek van de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet valt, vermeldt Unia volledigheidshalve ook het verbod op **negationisme** d.i. het strafbaar karakter van het ontkennen, schromelijk minimaliseren, pogen te rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de Tweede Wereldoorlog door het Duitse nationaalsocialistische regime is gepleegd (artikel 1 Negationismewet). In de praktijk hangen inbreuken op deze wet soms nauw samen met voormelde bepalingen uit de Antiracismewet<sup>119</sup>.

Een cruciaal vraagstuk betreffende het strafbaar karakter van haatboodschappen en de vervolging van daders heeft betrekking op de verspreidingswijze, met name of het regime van **drukpersmisdrijven** al dan niet van toepassing is. Artikel 150 van de Belgische Grondwet (GW) voorziet immers dat dergelijke misdrijven berecht worden voor het **Hof van Assisen**, voor een volksjury, *tenzij ze door racisme of xenofobie ingegeven zijn*. Met andere woorden: enkel racistische drukpersmisdrijven kunnen aanleiding geven tot een correctionele veroordeling. In 2012 verduidelijkte het Hof van Cassatie in twee arresten dat de drukpersvrijheid zich uitstrekt tot **internetmedia** en dat het regime van artikel 150 GW dus ook van toepassing is op strafbare uitingen in digitaal verspreide teksten<sup>120</sup>. In de praktijk betekent dit dat personen die via websites, sociale media of andere internetfora haatteksten verspreiden die gerelateerd zijn met andere dan de door de Antiracismewet beschermde criteria – bijvoorbeeld geloof of seksuele geaardheid – vandaag weinig te vrezen hebben voor strafvervolging.

Deze problematiek kwam volop aan bod in de zaak tegen Fouad Belkacem, woordvoerder van Sharia4Belgium. In de periode 2010-2011 was Fouad Belkacem verantwoordelijk voor de verspreiding via diverse (internet)kanalen van haatboodschappen tegen bepaalde personen omwille van hun geloof of politieke overtuiging en meer algemeen tegen niet-moslims en homoseksuele personen. Voor het laatste aspect (homofobie) kwam het niet tot een vervolging, omdat het over *geschreven teksten* en dus over een drukpersmisdrijf ging. Fouad Belkacem werd op basis van artikel 22 van de Antidiscriminatiewet wel veroordeeld voor de haatboodschappen tegenover niet-moslims wegens hun geloof en/of politieke overtuiging, die in *audiovisuele vorm* verspreid werden<sup>121</sup>. Voor het Hof van Cassatie werd een schending van artikel 150 GW opgeworpen, maar het Hof oordeelde dat strafbare uitingen via audiovisuele media geen persmisdrijf uitmaken omdat het niet om geschreven teksten gaat<sup>122</sup>.

Een ander voorbeeld van de **juridische spreidstand** rond haatboodschappen en artikel 150 GW is de kwestie rond het Minder-Minder-Minder videospel van Filip Dewinter, waarin men moest proberen

---

<sup>117</sup> “Het louter wetens en willens handelen volstaat dan niet: vereist is dat de dader kwaadwillig handelende, of met bedrieglijk opzet, of met het oogmerk te schaden (...). Wanneer bijzonder opzet vereist is, vermeldt de wet dit steeds uitdrukkelijk. Eigenlijk zou men in deze gevallen van ‘kwaad opzet’ kunnen spreken: het algemeen opzet de verboden gedraging te willen stellen volstaat niet; de dader moet bovendien een – in de delictomschrijving omschreven – kwade bedoeling hebben gehad. Ontbreekt deze, dan is het misdrijf niet voltrokken. Dit verklaart waarom hier wél wordt aangenomen dat de goede trouw het opzet uitsluit.”, aldus Chris VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2003, 268.

<sup>118</sup> ‘Wetens en willens’ behoren tot of medewerking verlenen aan.

<sup>119</sup> Bvb. Jgdrb. Dinant, 22 oktober 2001.

<sup>120</sup> Cass., 6 maart 2012, Nr. P.11.1374.N en Cass., 6 maart 2012, Nr. P.11.0855.N.

<sup>121</sup> Corr. Antwerpen, 4 mei 2012; HvB Antwerpen, 6 juni 2013.

<sup>122</sup> Cass., 29 oktober 2013, Nr. P.13.1270.N.

om zoveel mogelijk moslims uit te schakelen. In een communicatie van 10 februari 2015 liet het parket verstaan dat het spel 'racistisch' is, maar dat geen vervolging werd ingesteld omdat het om een niet-gecorrectionaliseerd drukpersmisdrijf zou gaan (op basis van geloofsovertuiging) en de procedure voor assisen duur en tijdrovend is. Het parket gaf hierbij ook aan dat de regeling rond drukpersmisdrijven aan een grondige evaluatie toe is. In strikte zin was deze interpretatie niet conform aan het rechtspraak van het Hof van Cassatie omdat het niet om een gedrukte tekst ging.

### 1.3. Voorbeelden van andere procedures

De toepassing van het antidiscriminatierecht is niet beperkt tot de gewone rechtspraak en de dossierpraktijk van Unia. Er bestaan diverse **specifieke controle- en handhavingsmechanismen** die zich vaak in de sfeer van het administratieve of tuchtrecht situeren.

In dit hoofdstuk wenst Unia de aandacht te vestigen op bevoegdheid en rol van de volgende instanties: de arbeidsinspectie (1.3.1.), de dienst intern toezicht bij de politie en het Comité P (1.3.2.) en de Uitvoerende Kamer van het Belgisch Instituut voor Vastgoedmakelaars (BIV) (1.3.3.). Daarnaast bevat dit hoofdstuk twee voorbeelden van een lokale aanpak: de Gentse politieverordening betreffende portiersactiviteiten (1.3.4.) en de gemeentelijke administratieve sancties voor bepaalde 'gemengde inbreuken' in Brussel (1.3.5.).

Deze voorbeelden zijn verre van exhaustief. Zo kunnen tal van andere instanties binnen hun bevoegdheid optreden tegen discriminatie en haatboodschappen, zoals de diverse publieke en sectorale ombudsdiensten (bijvoorbeeld: Federale Ombudsman, Vlaamse Ombudsman, *Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles*, *Ombudsmann der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, stedelijke ombudsdiensten, Ombudsvrouw voor de treinreizigers, Ombudsman van de verzekeringen, Ombudsfin...) <sup>123</sup> en deontologische organen (bijvoorbeeld: de Raad voor de Journalistiek, *Conseil de déontologie journalistique*, Jury voor Ethische Praktijken (JEP), Orde van Geneesheren...). In het wettelijk statuut van Unia is overigens uitdrukkelijk voorzien dat Unia binnen de perken van zijn opdrachten bevoegd is om elke bemiddelings- of verzoeningsopdracht uit te voeren die het nuttig acht, *onverminderd de bevoegdheid van andere ombudsdiensten* en bemiddelaars aangeduid door de betrokkenen (artikel 6 § 2 Samenwerkingsakkoord).

#### 1.3.1. Arbeidsbetrekkingen: opsporing en toezicht door de arbeidsinspectie

De federale en regionale arbeidsinspectiediensten (Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg - Inspectie Toezicht Sociale Wetten, Vlaams Departement Werk en Sociale Economie – afdeling Toezicht en Handhaving, Waalse Sociale inspectie, Werkgelegenheidsinspectie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) kunnen als toezichthoudende instanties een essentiële bijdrage leveren aan de effectieve handhaving van de antidiscriminatiewetgeving. Hierbij heeft de arbeidsinspectie een dubbele rol: enerzijds **ambtshalve toezicht** houden op de naleving van de antidiscriminatiewetgeving (proactief) en anderzijds meldingen van individuele of collectieve **discriminatie onderzoeken** (reactief).

De arbeidsinspectiediensten beschikken over onderzoeksbevoegdheden die gericht zijn op het verrichten van objectieve vaststellingen. Ter plaatse verzamelen zij zowel bewijsmateriaal *à charge* als bewijsmateriaal *à décharge*. In het kader van hun ambtshalve toezicht beschikken sociale inspecteurs over een appreciatiebevoegdheid (artikel 21 Sociaal Strafwetboek). Op basis hiervan kunnen zij inlichtingen en adviezen verschaffen, waarschuwingen geven, de overtreder een termijn verlenen om zich in regel te stellen of een proces-verbaal met bijzondere bewijswaarde opstellen tot vaststelling van een inbreuk op de antidiscriminatiewetgeving.

De samenwerking tussen de inspectie Toezicht Sociale Wetten (TSW) en Unia is thans geregeld door een overeenkomst van 22 oktober 2010. Mits toestemming kan Unia formele klachten voor

---

<sup>123</sup> [www.ombudsman.be](http://www.ombudsman.be).



onderzoek overmaken aan TSW, dat Unia nadien op basis van artikel 54 van het Sociaal Strafwetboek een administratief afschrift van het onderzoeksverslag bezorgt. Op basis hiervan kan Unia de melder of diens vakorganisatie adviseren over manieren om rechtsherstel te bekomen of zelf tussenkomen om via buitengerechtelijke of gerechtelijke weg een eind te maken aan de discriminatie.

De arbeidsinspectie kan ook een proces-verbaal ter attentie van het arbeidsauditoraat opstellen, wanneer er afdoend bewijs is van een flagrante, opzettelijke (raciale) discriminatie. Om op de hoogte te blijven van de beslissing van het arbeidsauditoraat (sepot, minnelijke schikking, vervolging of het instellen van een burgerrechtelijke stakingsvordering), moet de melder of Unia zich dan laten registreren als benadeelde partij.

Discriminatie op de arbeidsmarkt blijft een hardnekkig probleem, maar in de praktijk zijn de betrokkenen meestal niet op de hoogte dat zij gediscrimineerd werden of valt de discriminatie bijzonder moeilijk te bewijzen omwille van de ruime appreciatiemarge die kenmerkend is voor selectiebeslissingen. Zelfs reactieve controles bij werkgevers of selectiekantoren na melding bij Unia of rechtstreeks bij de arbeidsinspectie leveren meestal onvoldoende bewijskrachtige elementen op. Deze controles zijn nochtans bijzonder tijds- en arbeidsintensief en belastend voor de onderneming of overheidsinstantie die er het voorwerp van uitmaakt. In tegenstelling tot andere materies, zoals de bestrijding van sociale fraude, leveren deze controles ook geen inkomsten op voor de overheid.

**Daarom acht Unia het noodzakelijk om sterker in te zetten op het (proactieve) ambtshalve toezicht op de antidiscriminatiewetgeving door de arbeidsinspectiediensten via ‘gerichte controles’ en acht Unia het noodzakelijk om het opsporings- en vervolgingsbeleid door het openbaar ministerie aan te scherpen (zie ook hoger 1.2.2.3. betreffende de arbeidsauditoraten).**

Het SIOD-akkoord<sup>124</sup> (Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst) beoogt niet enkel een efficiëntere samenwerking tussen de regionale en federale arbeidsinspectiediensten, sociale inspectiediensten, politie en openbaar ministerie inzake de bestrijding van sociale fraude, maar ook inzake de bestrijding van discriminatie. De arbeidsauditeur coördineert deze ‘gerichte controles’ in functie van de prioriteiten en specifieke situatie van ieder gerechtelijk arrondissement.

Om deze ‘gerichte controles’ mogelijk te maken dient de arbeidsinspectie en/of de arrondissementele cel van SIOD (onder coördinatie van de arbeidsauditeur) over ‘knipperlichten’ te beschikken die aantonen in welke sectoren of bij welke ondernemingen bepaalde groepen van (kandidaat-)werknemers een verhoogd risico lopen op discriminatie.

Dergelijke ‘knipperlichten’ kunnen onder meer, maar niet uitsluitend, bestaan uit:

- discriminatiemeldingen vanwege werknemers of werkzoekenden, eventueel aan de arbeidsinspectie overgemaakt door de openbare gelijkebehandelingsinstanties Unia of IGVM;

---

<sup>124</sup> Samenwerkingsakkoord van 1 juni 2011 tussen de Federale Staat en de Gemeenschappen en Gewesten betreffende de coördinatie van de controles inzake illegale tewerkstelling en sociale fraude.

- resultaten van sectorale zelfregulering en zelfcontrole<sup>125</sup>, waaruit blijkt dat bij specifieke ondernemingen of overheidsinstanties kennelijke aanwijzingen van discriminatie blijven bestaan;
- de afwezigheid van sectorale zelfregulering en zelfcontrole of gebrekkige transparantie ten aanzien van de arbeidsinspectiediensten inzake de gebruikte methodologie of resultaten;
- statistische analyses die via het kruisen van geaggregeerde data uit overheidsdatabanken wijzen op een mogelijks discriminatiepatroon bij specifieke ondernemingen of overheidsinstanties ('*data mining*').

Om deze gerichte controles zo efficiënt mogelijk te laten verlopen en met het oog op het beheersen van kosten en middelen, alsook het beperken van de belasting van controles ten aanzien van bedrijven of instanties vraagt Unia dat inspectiediensten de wettelijke mogelijkheid<sup>126</sup> en de nodige middelen krijgen om praktijktesten uit te (laten) voeren, bijvoorbeeld in de vorm van '*mystery shopping*' of '*mystery calling*'. '*Phishing*'-controles zijn verboden, maar op basis van bovenvermelde statistische analyses (en op basis van andere parameters zoals meldingen bij Unia en gegevens van belangenorganisaties), kunnen gerichte inspectiecontroles gebeuren (onder meer via praktijktesten). Dergelijke testings kunnen georganiseerd worden via de arrondissementale SIOD-cel, waarin zowel de federale als de regionale arbeidsinspectiediensten vertegenwoordigd zijn en waar de arbeidsauditeur instaat voor de coördinatie van deze controles.

Om deze testings mogelijk te maken moet de arbeidsinspectie vrijgesteld worden van haar legitimatieplicht (artikel 20 Sociaal Strafwetboek en regionale inspectiedecreten). Dit zou geen tegenstrijdigheid mogen opleveren met artikel 12.2 van het IAO-Verdrag nr. 81 betreffende de arbeidsinspectie in de industrie en de handel<sup>127</sup>. Bovendien moeten de essentiële principes van de mogelijkheid tot bewijsvoering via '*data mining*' of praktijktests door de wetgever geregeld worden in het Sociaal Strafwetboek en de regionale inspectiedecreten naar analogie van de wettelijke regeling die de economische inspectie en de FSMA de bevoegdheid verleent om in welbepaalde gevallen aan '*mystery shopping*' te doen<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> Zie in dat verband de federale resolutie van 2 juli 2015 tot invoering van gerichte controles inzake illegale tewerkstelling en sociale fraude, Kamer van Volksvertegenwoordigers 2014-2015, Resolutie 1108/006 en de Vlaamse resolutie van 28 februari 2015 betreffende de sensibilisering, preventie en handhaving inzake discriminatie op de arbeidsmarkt van personen met een migratieachtergrond, Vlaams Parlement 2014-2015, Resolutie 415/005.

<sup>126</sup> Unia wijst inzake op het advies van de Raad van State dat "*de essentiële principes van de mogelijkheid tot bewijsvoering via statistische gegevens of praktijktests geregeld moeten worden door de wetgever [die zelf] moet zoeken naar een billijk evenwicht tussen de bevordering van de gelijkheid en de niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) en de eerbiediging van de overige fundamentele rechten en vrijheden, [...] en aldus ervoor moet zorgen dat tegen de «praktijktests» niet kan worden ingebracht dat ze gepaard gaan met uitlokking of deloyale handelingen.*" Zie Kamer van Volksvertegenwoordigers 2001-2002, Wetsontwerp 1578/002 (Advies Raad van State), p. 9.

<sup>127</sup> Het laatste lid van artikel 12.2 IAO-Verdrag nr. 81 stelt immers dat de inspecteur de werkgever of zijn vertegenwoordiger op de hoogte moet brengen van zijn aanwezigheid, *behalve wanneer de inspecteur van oordeel is dat dit nadelig zou kunnen zijn voor de doeltreffendheid van de controle.*

<sup>128</sup> Art. XV.17, § 1 '*Mystery shopping*' van het Wetboek van 28 februari 2013 van economisch recht (economische inspectie); hoofdstuk '*Mystery shopping*' ingevoegd in de Wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten door de Wet van 30 juli 2013 tot bescherming van

**AANBEVELING 5:** UNIA PLEIT ERVOOR DAT DE ARBEIDSINSPECTIE PERIODIEK OVER *STATISTISCHE ANALYSES* KAN BESCHIKKEN DIE OP BASIS VAN GEAGGREGEEERDE DATA AANTONEN IN WELKE SECTOREN OF BIJ WELKE ONDERNEMINGEN OF ORGANISATIES BEPAALDE GROEPEN VAN WERKNEMERS EEN VERHOOGD RISICO LOPEN OP DISCRIMINATIE OMWILLE VAN LEEFTIJD, NATIONALE AFSTAMMING ... ('DATA MINING') EN DAT DE INSPECTIEDIENSTEN WETTELIJK GEZIEN DE MOGELIJKHEID KRIJGEN OM *PRAKTIJKTESTEN* UIT TE VOEREN – EVENTUEEL DOOR DERDEN – ZONDER DE CONTROLE VOORAF TE MOETEN AANKONDIGEN OF ZICH TE LEGITIMEREN. 'MYSTERY SHOPPING' OF 'MYSTERY CALLING' ZIJN HIERBIJ SLECHTS EEN VAN DE VELE MANIEREN OM BESTAANDE SITUATIES UIT DE PRAKTIJK NA TE BOOTSEN OM EEN (WEERLEGBAAR) VERMOEDEN VAN DISCRIMINATIE AAN TE TONEN.

### 1.3.2. Politieel optreden: dienst intern toezicht en Comité P

Unia ontvangt regelmatig meldingen over het optreden van, of de uitlatingen van, politieambtenaren. Indien er sprake is van een welbepaalde discriminatiegrond kan Unia een dossier openen. Indien er niet (expliciet) sprake is van een welbepaalde discriminatiegrond wordt de melder doorverwezen naar specifieke instanties zoals de Dienst Intern Toezicht of het Comité P.

Uit de meldingen blijkt dat de burger onvoldoende vertrouwen heeft in de politie. Sommige melders ervaren dat de politie discriminatie niet ernstig neemt en dat geen rekening met hen wordt gehouden. Soms weigert de politieambtenaar om een proces-verbaal op te stellen, geeft de politieambtenaar blijk van een ongepaste houding en een ongepast taalgebruik of zijn de interventies van de politieambtenaar willekeurig discriminerend. In enkele gevallen is er zelfs sprake van (buitensporig) gebruik van geweld door een politieambtenaar. Dat is bijzonder nadelig voor de vertrouwensrelatie tussen de burger en de politie, terwijl de deontologische code van de politie een volledig hoofdstuk bevat dat gewijd is aan het optreden, het gedrag en de houding van de politieambtenaren. Anderzijds geven politieambtenaren aan dat ze er moeite mee hebben dat ze geregeld beschuldigd worden van racisme, hoewel ze enkel hun werk doen. Dat wijst op de noodzaak om opnieuw een vertrouwensband tot stand te brengen om de vicieuze cirkel van wederzijdse klachten te doorbreken.

De politie heeft bovendien een gesloten organisatiecultuur waardoor politieambtenaren niet altijd weten hoe ze moeten reageren op discriminerend gedrag van collega's en bepaalde vormen van discriminatie soms als 'normaal' worden bestempeld. De handhaving van de discriminatiewetgeving wordt als minder dwingend beschouwd en er worden weinig middelen voor vrijgemaakt<sup>129</sup>.

Unia beschikt niet over gedetailleerde informatie om na te kunnen gaan hoe disciplinaire instanties omgaan met het discriminatiefenomeen en of ze gevallen van vermeende discriminatie wel met kennis van zaken onderzoeken. Degene die de klacht indient wordt doorgaans niet gehoord en ziet doorgaans niet welke elementen de politie ter verdediging inroept. Als het onderzoek afgerond is, wordt het resultaat kort gecommuniceerd. Dat leidt tot onbegrip en frustratie bij de melder.

Sommige disciplinaire instanties schorten de disciplinaire procedure op tot de eventuele strafrechtelijke procedure voorbij is. Dit staat haaks op de rechtspraak van de Raad van State<sup>130</sup> en

---

de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA), B.S. 30 augustus 2013.

<sup>129</sup> Zie in dat verband ook de jaarverslagen betreffende de *Conventie tussen het Interfederaal Gelijkekansencentrum [Unia] en de Federale Politie* (beschikbaar op [www.unia.be](http://www.unia.be)).

<sup>130</sup> RvS. 7 mei 2007, nr. 170 887; RvS, 20 februari 2009, nr. 178 877.

zorgt ervoor dat de gemiddelde behandelingstermijn van dossiers tegen politieagenten erg lang is. De wetgever zou hierover klaarheid moeten scheppen.

### 1.3.3. Huisvesting: Uitvoerende Kamer Belgisch Instituut voor Vastgoedmakelaars

Ook in bepaalde 'private' sectoren zijn er specifieke disciplinaire mogelijkheden om discriminatie te onderzoeken en te sanctioneren. Zo herhaalt het reglement van plichtenleer van het Belgisch Instituut voor Vastgoedmakelaars (BIV) bijvoorbeeld dat vastgoedmakelaars de antidiscriminatie-wetgeving moeten eerbiedigen en kan de Uitvoerende Kamer van het BIV klachten hieromtrent onderzoeken en tuchtsancties uitspreken. Naast een waarschuwing, berisping, schorsing van maximum twee jaar en schrapping van de lijst van erkende vastgoedmakelaars kan het BIV sinds kort ook een vorming opleggen.

Deze procedure is niet gekend bij het grote publiek en de toepassing in discriminatiezaken bleef tot op heden **uiterst beperkt**. Tussen 2010 en 2014 ontving het BIV naar eigen zeggen slechts tien klachten, waarvan vier via Unia. De zaken waarvan Unia kennis heeft werden zonder gevolg geklasseerd door de juridische assessor, behalve één zaak waarin een makelaar die al strafrechtelijk veroordeeld was een waarschuwing kreeg. In eerste instantie had de Uitvoerende Kamer zich beperkt tot de vaststelling van een inbreuk op de deontologische code zonder sanctie, maar dit werd bijgesteld door de Kamer van Beroep van het BIV.

Unia stelt vast dat het BIV op dit gebied een zekere terughoudendheid vertoont, terwijl de disciplinaire procedure het potentieel heeft om een **adequaat instrument** te zijn in de strijd tegen discriminatie. Dit niet alleen omwille van het afschrikwekkend karakter van de mogelijke sancties, maar ook door de aard van het tegensprekelijk onderzoek waarbij de vastgoedmakelaar zich dient te verantwoorden en gehouden is door zijn loyauteitsplicht naar het BIV (waardoor er zelfs zonder navolgende procedure een impact kan zijn op het beleid van de makelaar).

Het is aangewezen dat het BIV **duidelijker en regelmatigere communiceert** over deze bevoegdheid en dat de betrokken actoren (juridisch assessoren, leden van de Uitvoerende Kamer...) een **adequate vorming** krijgen rond antidiscriminatie. Bijkomend aandachtspunt is de **samenstelling van de disciplinaire Kamers**. Behalve de voorzitter en de juridische assessor betreft het verkozen vastgoedmakelaars, waardoor er bij de beoordeling van discriminatiedossiers mogelijk een risico is op een zeker 'protectionisme'.

### 1.3.4. Horeca: Gents politiereglement betreffende portiersactiviteiten

Sinds 2011 is er in Gent een politiereglement van kracht dat horeca-inrichtingen die portiersactiviteiten laten uitvoeren verplicht om een **bewakingscamera** aan te brengen bij de in- en/of uitgang. **Incidenten** moeten binnen de drie werkdagen gemeld worden aan de horeca-coach en de Cel Private Veiligheid van de politie, of voor ernstige onregelmatigheden onmiddellijk telefonisch aan de politie. In 2013 werd hieraan toegevoegd dat de bedoelde horeca-inrichtingen aan de ingang duidelijk een centraal **sms-nummer** en e-mailadres voor discriminatiemeldingen moeten afficheren. Deze maatregel moet de meldingsdrempel verlagen voor personen aan wie mogelijk om discriminerende redenen toegang ontzegd werd en ontrabend werken voor horecazaken en portiers om discriminerend te handelen.

Het **Contactpunt Discriminatie** in Gent, dat sinds 2014 deel uitmaakt van Unia, neemt binnen een week contact op met de melder voor meer informatie. Desgevallend bekijkt de politie de

camerabeelden en legt het deze met de horeca-coach naast de incidentmelding vanuit de horeca-inrichting en de 'officiële' melding bij het Contactpunt Discriminatie. Wordt de discriminatie bewezen geacht of zijn er voldoende aanwijzingen, dan gaat het dossier naar het parket.

Het Gentse voorbeeld illustreert de mogelijkheid voor lokale overheden om op het gebied van discriminatiebestrijding ook zelf gerichte initiatieven te nemen.

### **1.3.5. (Lichtere) haatmisdrijven: GAS-beleid in Brussel**

Unia stelt een zekere tendens vast om bepaalde strafrechtelijke feiten via gemeentelijke administratieve sancties (GAS) af te handelen.

In het protocolakkoord tussen de gemeente Elsene, de stad Brussel en de procureur des Konings van het gerechtelijk arrondissement Brussel is sinds september 2012 bijvoorbeeld voorzien dat de betrokken gemeenten instaan voor de verwerking voor bepaalde 'gemengde inbreuken' zoals **beledigingen, beschadigingen en lichte gewelddaden** (al dan niet ingegeven door een haatmotief als racisme, homofobie...) en dat het parket in principe niet vervolgt.

Nog afgezien van mogelijke juridische kritiek op bepaalde GAS-toepassingen, stelt Unia zich vragen bij de opportuniteit om (lichtere) haatmisdrijven systematisch aan de strafprocedure te onttrekken (zie ook hoger punt 1.2.2.1. en 1.2.2.2.). Met bijvoorbeeld 'slechts' vijftig GAS-sancties in 2014 voor racistische, homofobe of seksistische beledigingen – waarvan 90% voor beledigingen ten aanzien van politieagenten – lijkt het succes van de Brusselse aanpak momenteel nog heel beperkt. Bovendien verdwijnen bepaalde feiten op deze manier volledig uit de statistieken van de politie en de parketten, waardoor het probleem nog minder zichtbaar en moeilijker meetbaar wordt.

## 1.4. Handhaving, bescherming en rechtstoegang: algemene conclusie

Legt Unia de ervaringen uit de eigen dossierpraktijk naast de politie- en gerechtelijke cijfers, het aantal rechtszaken, de rechtsontwikkeling en de toepassing in andere procedures, dan moet het besluiten dat er zelfs na de wetshervorming van 2007 op het gebied van de effectieve handhaving van de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet en de bescherming en rechtstoegang van slachtoffers nog een lange weg te gaan is<sup>131</sup>.

Unia wil in dit verband de aandacht vestigen op een studie die de Europese Commissie in 2011 uitvoerde over *access to justice* [vrij vertaald: toegang tot (het) gerecht(igheid)] op het gebied van gendergelijkheid en antidiscriminatie in de 27 EU en EFTA/EEA lidstaten<sup>132</sup>. Er werd gekeken naar de procedurele garanties, de vereiste van effectieve, proportionele en ontradende sancties en de effectiviteit van het wettelijk kader in de praktijk. Samengevat zijn dit de belangrijkste punten:

- **Effectieve *access to justice*** is van fundamenteel belang voor slachtoffers die herstel zoeken.
- **Buitengerechtelijke of *alternative dispute settlement mechanisms***: ombudsdiensten en *equality bodies* kunnen een alternatief bieden voor de gewone rechtbanken. Maar: hoewel er vooruitgang is in termen van rechtsbewustzijn en promotie van grondrechten, is er in geval van een schending geen equivalent bewustzijn en toegankelijkheid van herstel mogelijkheden.
- **Verenigingen, organisaties of andere wettelijke instanties** kunnen een belangrijke rol spelen bij de rechtsbescherming of ondersteuning van klagers. *Equality bodies* kunnen in sommige landen als procespartij optreden en zaken voor de rechter brengen; in andere landen kunnen ze enkel bijstand geven of observaties aan de rechter overmaken.
- **Verschuiving van de bewijslast**. De praktische toepassing is problematisch: er is slechts zelden een schriftelijke neerslag of expliciete uiting in aanwezigheid van getuigen en discriminatoir gedrag wordt vaak verhuld; de vereiste om de verschuiving van bewijslast in de antidiscriminatie wetgeving te voorzien is niet altijd expliciet geregeld in de burgerlijke procedure wetten; een gebrek aan kennis in hoofde van rechters en andere professionele juristen verhindert de toepassing ervan in de praktijk.
- **De duurtijd van procedures** is in heel wat landen een obstakel voor *access to justice*. De meeste nationale wetten voorzien geen tijdslimiet voor rechters of andere instanties om over een zaak te beslissen. Waar dit wel het geval is, worden de termijnen in de praktijk vaak niet gerespecteerd wegens een te hoge werklast en/of te beperkte middelen voor rechtbanken en andere instanties.
- **De kost van juridische bijstand** is een belangrijk knelpunt. In landen waar dit hoge kosten met zich meebrengt, zijn slachtoffers geneigd om sneller akkoord te gaan met een dading, een lagere schadevergoeding te aanvaarden of om na te laten in beroep te gaan tegen beslissingen in eerste aanleg. Bovendien geldt in bijna alle landen het principe dat de verliezer betaalt. Zelfs wanneer dit niet het geval is en elke partij zijn deel betaalt, is de kost voor personen die geen recht op (gedeeltelijk) kosteloze rechtsbijstand genieten aanzienlijk.

<sup>131</sup> Zie hierover ook de bemerkingsen die tijdens de studiedag van 26 februari 2016 werden geformuleerd in [www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/Julie\\_Ringelheim.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/Julie_Ringelheim.pdf).

<sup>132</sup> European Commission, DG Justice, *Comparative Study on Access to Justice in Gender Equality and Anti-Discrimination Law*, februari 2011.

Dit recht is overigens voorbehouden aan een uiterst beperkt deel van de bevolking en is gewoonlijk niet van toepassing buiten gerechtelijke procedures.

- Op nationaal niveau kunnen inbreuken op de antidiscriminatiewetgeving aanleiding geven tot een **ruime variëteit aan sancties**. De herstelmogelijkheden voor slachtoffers zijn van burgerlijke, administratieve of strafrechtelijke aard naargelang het juridisch instrument waarop de zaak is gebouwd en de aard van de aansprakelijkheid die de discriminatie in het betreffende rechtsstelsel sorteert. De meeste sanctiemechanismen op nationaal niveau zijn **niet effectief, niet proportioneel en niet ontradend**. *De hoge kost en lange procesduur gekoppeld aan de eerder lage compensatie die gewoonlijk wordt toegekend kan slachtoffers ontraden om hun zaak naar voor te brengen.*

Op Europese fora – en ook in voormelde studie – wordt de Belgische antidiscriminatiewetgeving op verschillende punten aangehaald als voorbeeld, onder meer omwille van de uitgebreide lijst van beschermde criteria, het brede materiële toepassingsgebied, de stakingsvordering ‘zoals in kort geding’ en de forfaitaire schadevergoeding.

In de praktijk stelt Unia echter vast dat er een **grote kloof** is tussen de doelstellingen van de wetgever van 2007 en de effectieve wetshandhaving en bescherming van slachtoffers, van wie de rechtspositie in het algemeen uiterst precair blijft omdat:

- de bewijsvoering in heel wat zaken quasi onmogelijk is;
- het principe van de verschuiving van bewijslast een wisselvallige toepassing kent;
- de ambitie van snellere rechtstoegang en -herstel via de vordering tot staking niet ingelost is;
- in rechte optreden voor heel wat individuele slachtoffers, en verenigingen en representatieve organisaties, financieel onhaalbaar is door de proceskost, de drempels voor (gedeeltelijk) kosteloze rechtsbijstand en het procesrisico (i.e. de in het ongelijk gestelde partij betaalt een rechtsplegingsvergoeding);
- de beperkte forfaitaire schadevergoeding – vooral in geval van discriminatie bij de toegang tot goederen en diensten (1.300 of 650 euro voor morele schade) – een bijkomende ontradende factor vormt voor slachtoffers om hun rechten te laten gelden;
- discriminatiebestrijding over het algemeen geen prioriteit is voor de bevoegde gerechtelijke, administratieve en tuchtrechtelijke overheden en de handhaving te wensen overlaat;
- in zoverre ze worden toegepast: disciplinaire procedures volledig intern blijven, zonder betrokkenheid van, kennisgeving aan en herstel voor slachtoffers;
- de sancties kennelijk weinig ontradend zijn en het risico op veroordeling uiterst beperkt is.

Voor de slachtoffers is het niet altijd duidelijk tot welke instantie zij zich moeten wenden met een discriminatiemelding. Unia is een interfederale instelling, die zowel bevoegd is voor de federale Antiracisme- en Antidiscriminatiewet als voor de equivalente decreten en ordonnanties. Daarnaast is het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen bevoegd voor de criteria geslacht, zwangerschap, bevalling, moederschap, geslachtsverandering, genderidentiteit en genderexpressie, maar dan enkel voor wat betreft de federale materies en voor het Waalse Gewest, de Franstalige Gemeenschap en de COCOF op grond van protocollen die met deze entiteiten werden afgesloten. De bevoegdheden op dit vlak voor wat betreft de Vlaamse materies werden toegewezen aan de Vlaamse Ombudsdienst. Bepaalde groepen, bijvoorbeeld transgender personen, ondervinden problemen om bij de juiste instantie terecht te komen met hun melding. Bijkomend stelt zich het

probleem dat in geval van meervoudige discriminatie (zie 2.1.2.5.) de betrokkene zich tot verschillende loketten moet wenden.

Bij **verenigingen en belangenorganisaties** is er weinig juridisch activisme, hoewel zij mits drie jaar rechtspersoonlijkheid en bepaalde statutaire voorwaarden zelf in rechte kunnen optreden namens de groepen die zij vertegenwoordigen.

Er bestaan uitzonderingen. Zo stelde çavaria zich, naast Unia, burgerlijke partij in de zaak Achichi (moslimmeisje dat overleed na een rituele duiveluitdrijving). Ook in de zaken Kotnik (homofobe moord) en de zaak Jarfi (homofobe moord) stelde Arc-en-Ciel Wallonie zich burgerlijke partij naast Unia. Het in rechte optreden van de verenigingen en belangenorganisaties vormt een meerwaarde en versterkt het optreden van Unia.

Uit consultaties van Unia blijkt dat dit gebrek aan juridisch activisme vooral het gevolg is van beperkte middelen en lage verwachtingen over de slaagkansen. Men lijkt vaak ook te verwachten dat Unia hier in de plaats treedt van het middenveld en in rechte de belangen van bepaalde groepen verdedigt, een rol die moeilijk te rijmen valt met het statuut van onafhankelijke *equality body*.

De hierboven geschetste problemen inzake *access to justice* stellen zich overigens des te scherper voor **sociaaleconomisch kwetsbare personen en groepen**, en voor bepaalde fenomenen in het bijzonder zoals **discriminatie op basis van 'raciale' of geloofsgronden**. Ook voor **personen met een handicap** is er – ondanks een zekere progressieve rechtsontwikkeling – nog een lange weg te gaan naar effectieve *access to justice* in geval van discriminatie of weigering van redelijke aanpassingen<sup>133</sup>. In 2015 besliste de Politierightbank van Vilvoorde bijvoorbeeld, in het geval van een persoon die met zijn rolstoel het gerechtsgebouw niet binnen kon, om de zaak opnieuw over te dragen aan het Openbaar Ministerie dat moest beslissen hoe de zaak verder zou lopen als er een nieuw, toegankelijk gerechtsgebouw zou zijn<sup>134</sup>. Een ander heikel punt is de **rechtsbescherming in geval van pesterijen op het werk**, waar dubbele victimisering van het slachtoffer eerder regel dan uitzondering lijkt. Ook de juridische **bescherming tegen represailles** in geval van een discriminatieklacht blijft vandaag vooral een theoretisch gegeven.

Voorts tonen studies over discriminatie bij de **toegang tot werk en huisvesting** ten overvloede aan dat de impact van de (hervormde) Antiracisme- en Antidiscriminatiewet op systematische en structurele discriminatiemechanismen uiterst gering is<sup>135</sup>. De in 2007 versterkte 'reactieve' burgerrechtelijke bescherming volstaat om de hoger vermelde redenen duidelijk niet: er is en blijft daarnaast ook een grote nood aan zowel een **doelgericht gelijkemansbeleid** als een meer **proactief controle- en handhavingsbeleid** (van overheidswege, gerechtelijk en op sectorniveau).

Ten aanzien van **racistische, antisemitische, homofobe of andere haatmisdrijven** zijn er specifieke aandachtspunten op het gebied van onder meer slachtofferonthaal, registratie, opsporings- en

---

<sup>133</sup> Zie ook het *Eindrapport van de consultatie van personen met een handicap over hun grondrechten* (2014, p. 55 e.v.) inzake obstakels om discriminatie aan te vechten (integraal beschikbaar op [www.unia.be](http://www.unia.be)).

<sup>134</sup> Politierb. Vilvoorde, 6 januari 2015.

<sup>135</sup> Zie onder andere de resultaten van de *EU-MIDIS enquête* (2007), de *Diversiteitsbarometer Werk* (2012) en de *Diversiteitsbarometer Huisvesting* (2014) (integraal beschikbaar op [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu) en [www.unia.be](http://www.unia.be)).



vervolgingsbeleid en gepaste sanctivering<sup>136</sup>. Bijzonder problematisch is de rechtspositie van slachtoffers van **discriminatoire politioptreden of geweld**. Daarnaast ziet Unia in de praktijk vooral problemen met bepaalde misdrijven waarvoor de **strafverzwaring** in geval van een haatmotief niet voorzien is en de verhouding met misdrijven tegenover kwetsbare slachtoffers.

Betreffende **haatboodschappen** is op juridisch gebied vooral de ongelijke behandeling van racistische **persmisdrijven** en gelijkaardige feiten die ingegeven zijn door bijvoorbeeld geloofshaat of homofobie problematisch. Daarnaast vormen vooral haatboodschappen op het **internet** en via sociale media vandaag een grote maatschappelijke uitdaging. In de strijd tegen haatboodschappen wil Unia zich niet zozeer focussen op de juridische 'grenzen' van de vrije meningsuiting maar ook en vooral op de vraag hoe datzelfde grondrecht in een democratische maatschappij door eenieder aangewend kan en moet worden om haat en onverdraagzaamheid te counteren<sup>137</sup>.

Een aandachtspunt is het wegvallen van het verplicht advies van het openbaar ministerie in burgerlijke zaken, wat regelrecht ingaat tegen de bepalingen uit de Omzendbrief COL 13/2013<sup>138</sup> en de (Europese) vereiste van effectieve bestraffing op burgerlijk vlak<sup>139</sup>. Ingevolge de recente wijziging van artikel 764 van het Gerechtelijk Wetboek is de verplichting tot adviesverlening voor het openbaar ministerie opgeheven (zonder afbreuk te doen aan de verplichting tot mededeling). Op het beginsel dat het advies van het openbaar ministerie facultatief is geworden, wordt enkel een uitzondering gemaakt in sociaalrechtelijke zaken en in zaken betreffende minderjarigen.

Een effectieve rechtstoegang voor slachtoffers is overigens niet enkel een kwestie van gerechtelijke procedures en **bemiddeling of andere vormen van alternatieve conflictoplossing leveren** vaak een sneller en alleszins constructiever resultaat op. Unia pleit daarom ook voor een grotere investering op dit gebied, rekening houdend met de eigenheid van de problematiek van discriminatie, haatmisdrijven en -boodschappen.

Ten slotte merkt Unia op dat een mogelijkheid tot collectief herstel, naar analogie van de '**class action**' uit het consumentenrecht<sup>140</sup>, zou kunnen bijdragen tot een meer effectieve *access to justice*

---

<sup>136</sup> Unia vestigt in dit verband de aandacht op de verschillende rapporten van de *Fundamental Rights Agency* (FRA) over haatmisdrijven en de rechten van slachtoffers (beschikbaar op [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)).

<sup>137</sup> In de focus 'Vrijheid van meningsuiting: uitlatingen die kwetsen, schokken of verontrusten', in het *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2011*, p. 20 e.v., wordt uitgebreid stilgestaan bij de aanpak van Unia: "Als het Centrum kritiek krijgt, heeft die vaak te maken met de standpunten die het over de vrijheid van meningsuiting inneemt. Soms krijgt het Centrum het verwijt een 'gedachtepolitie' of een tempel van 'politieke correctheid' te zijn. Anderen maken het Centrum dan weer net het omgekeerde verwijt: zij vinden dat het Centrum bij bepaalde kwetsende of bedreigende uitspraken blijkt geeft van lafheid (...). Het Centrum geeft altijd de voorkeur aan de vrijheid van meningsuiting. Het Centrum huldigt dit principe, zelfs als het gaat om woorden 'die kwetsen, aanstoot geven en verontrusten', zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt. In tegenstelling tot wat soms wordt aangenomen, komt het Centrum heel weinig tussenbeide op het vlak van de vrijheid van meningsuiting. Het onderneemt alleen gerechtelijke stappen als dit absoluut noodzakelijk is."

<sup>138</sup> Gemeenschappelijke Omzendbrief Nr. COL 13/2013 van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken, en het College van procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep betreffende het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake discriminatie en haatmisdrijven (met inbegrip van discriminaties op grond van het geslacht), 17 juni 2013, 9 en 17.

<sup>139</sup> Artikel 15 van de Rasrichtlijn 2000/43/EG en artikel 17 van de Kaderrichtlijn 2000/78/EG.

<sup>140</sup> Zie Boek XVII, Titel 2 Wetboek van economisch recht en Kamer van Volksvertegenwoordigers 2013-2014, Wetsontwerp 3300 en 3301/001, p. 7 e.v..

op het vlak van de antidiscriminatiewetgeving<sup>141</sup>. Een dergelijke *class action* zou immers een aantal drempels en belemmeringen voor individuele rechtsvorderingen kunnen wegnemen (gebrek aan kennis, kostprijs van de procedure, duurtijd van de procedure, beperkte schadevergoeding ...).

Momenteel voorzien de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet weliswaar al in een vorm van collectieve actie (artikel 31 e.v. Antiracismewet, artikel 29 e.v. Antidiscriminatiewet). In rechte kunnen immers optreden: (1) Unia, (2) instellingen van openbaar nut en verenigingen (mits ze minstens sedert drie jaar over rechtspersoonlijkheid beschikken en het verdedigen van de rechten van de mens in hun statutair doel hebben vermeld) en (3) representatieve 'arbeidsorganisaties'. Indien het slachtoffer een geïdentificeerd natuurlijk persoon of een rechtspersoon is, dan is de vordering van Unia en de belangenverenigingen slechts ontvankelijk indien ze kunnen aantonen dat zij de instemming van het slachtoffer hebben gekregen.

Hieruit volgt dat Unia zowel over een rechtsgrond beschikt bij individuele discriminaties (waarvoor een toestemmingsvereiste geldt) (artikel 33 Antiracismewet, artikel 31 Antidiscriminatiewet) als bij groepsdiscriminaties (waarvoor geen toestemmingsvereiste geldt) (artikel 31 Antiracismewet, artikel 29 Antidiscriminatiewet). Unia kan bijgevolg de staking vragen van een discriminatoire praktijk ten aanzien van een niet-afgebakende groep van personen die in de toekomst gediscrimineerd kunnen worden (collectieve stakingsvordering)<sup>142</sup>. Enkel de staking van de discriminerende handeling kan bevolen worden; er kan geen algemeen verbod worden opgelegd om de bepalingen van de antidiscriminatiewet te overtreden<sup>143</sup>.

**Deze collectieve vordering geeft 'belanghebbenden' de mogelijkheid om een bepaalde praktijk te doen staken, maar is niet gericht op het vergoeden van de toegebrachte schade<sup>144</sup>.** De *class action* uit het consumentenrecht, of 'rechtsvordering tot collectief herstel van de schade die door een onderneming werd toegebracht aan een groep van consumenten', is daar wel op gericht.

De *class action* uit het consumentenrecht geeft de mogelijkheid aan een verzoeker ('groepsvertegenwoordiger') om een rechtsvordering in te stellen voor een groep consumenten. De verzoeker moet geen persoonlijk en direct belang aantonen en moet vooraf geen volmacht van de leden van de groep hebben verkregen. De groepsvertegenwoordiger leidt de zaak in voor de bevoegde rechtbank. Als de rechtbank de vordering ontvankelijk verklaard, kiest ze de methode volgens dewelke de groep wordt samengesteld. Er zijn twee mogelijkheden:

- *Opt-in* (optiesysteem met inclusie): de consument moet uitdrukkelijk laten weten dat hij tot de groep wil behoren. Dit systeem is verplicht als er morele of lichamelijke schade is;
- *Opt-out* (optiesysteem met exclusie): de consument behoort automatisch tot de groep, tenzij die uitdrukkelijk laat weten er niet toe te willen behoren.

Nadat de vordering ontvankelijk is verklaard, moeten de groepsvertegenwoordiger en de verwerende onderneming verplicht onderhandelen. Indien die onderhandelingen niet lukken, wordt de gerechtelijke weg gevolgd. Indien een akkoord wordt bereikt, of indien de rechtbank de verwerende onderneming veroordeelt tot het betalen van een schadevergoeding, dan zal bij het *opt-in*

---

<sup>141</sup> European Commission, DG Justice and Consumers, *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2015*, januari 2016, p. 88-90.

<sup>142</sup> Zie in dat verband ook het arrest Feryn waarnaar verwezen wordt in 1.2.3.2.

<sup>143</sup> Arbh. Antwerpen, 25 juni 2008.

<sup>144</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers 2013-2014, Wetsontwerp 3300 en 3301/001, p. 6.

systeem de identiteit van de consumenten die schade leden gekend zijn. Bij het *opt-out* systeem kan het gebeuren dat de identiteit van de groepsleden nog moet worden verzameld. De rechter kan overigens een globaal schadebedrag bepalen voor alle consumenten of een geïndividualiseerd bedrag dat voor elk lid van de groep zal gelden.

Een dergelijke *class action* of rechtsvordering tot collectief herstel zou ook zijn nut kunnen bewijzen op het vlak van de effectieve handhaving van de Antiracisme- en Antidiscriminatiewet, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een groot aantal slachtoffers die elk een individuele schade hebben geleden die niet opweegt tegen de kost van een gerechtelijke procedure.

Enkele voorbeelden: een website voor verhuurders weigert systematisch de kandidaturen van bepaalde kandidaat-huurders te accepteren op basis van hun niet-Belgische naam; een website voor werkzoekenden weigert systematisch de kandidaturen van bepaalde kandidaat-sollicitanten te aanvaarden op basis van hun leeftijd; een bedrijf betaalt systematisch een lager loon aan bepaalde categorieën van werknemers die nochtans hetzelfde soort werk uitvoeren, een bank verbreekt systematisch cliëntenrelaties op basis van de nationaliteit van de cliënten ...

In dergelijke gevallen zou een *class action* de mogelijkheid geven aan een groepsvertegenwoordiger om een vordering tot collectief herstel in te leiden. Bij keuze voor het optiesysteem met exclusie zouden gediscrimineerde personen zich nog kunnen aanmelden, binnen een bepaalde termijn na de beslissing van de rechtbank, om aanspraak te maken op herstel.

**AANBEVELING 6: UNIA PLEIT ERVOOR OM EEN MOGELIJKHEID TOT COLLECTIEF HERSTEL VAN DE TOEGEBRACHTE SCHADE, NAAR ANALOGIE VAN DE 'CLASS ACTION' UIT HET CONSUMENTENRECHT, TE VOORZIEN OP HET VLAK VAN DE ANTIDISCRIMINATIEWETGEVING.**

## 2. Specifieke aandachtspunten

In het tweede deel van dit evaluatieverslag wordt dieper ingegaan op een aantal specifieke aandachtspunten met betrekking tot de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de beschermde criteria, het materieel toepassingsgebied, de rechtvaardigingsmechanismen, de rechtsbescherming en de strafrechtelijke bepalingen (met inbegrip van de wijzigingen aan het Strafwetboek en artikel 150 Grondwet)<sup>145</sup>. Bepaalde aanverwante wetgeving komt eveneens aan bod.

Een aantal aanbevelingen zijn *mutatis mutandis* ook van toepassing op de decreten en ordonnanties inzake discriminatie die, om de coherentie met de federale antidiscriminatiewetgeving te bewaren, eveneens het voorwerp zouden moeten uitmaken van een globale evaluatie.

### 2.1. Definities: beschermde criteria

#### 2.1.1. Wat zegt de wet?

| Antiracismewet  | Antidiscriminatiewet  | Samenwerkingsakkoord  |
|---|---|---|
| <p>Artikel 3 en 4, 4°:</p> <p>Beschermde criteria: nationaliteit, een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming.</p> | <p>Artikel 3 en 4, 4°:</p> <p>Beschermde criteria : leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap, sociale afkomst.</p> | <p>Artikel 3, § 1 a :</p> <p>Het Centrum heeft als opdracht :</p> <p>a. het bevorderen van de gelijkheid van kansen en omgaan met de diversiteit in onze samenleving en het bestrijden van elke vorm van discriminatie, onderscheid, uitsluiting, beperking, uitbuiting of voorkeur op grond van :</p> <p>een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, nationaliteit, nationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, sociale positie, geboorte, vermogen, leeftijd, het geloof, levensbeschouwing, gezondheidstoestand, politieke overtuiging of syndicale overtuiging, handicap, fysieke of genetische eigenschap.</p> |
|   | <p>Artikel 29:</p> <p>§ 1 Het Centrum kan in rechte optreden in de geschillen waartoe deze wet aanleiding kan geven, met uitzondering van geschillen die betrekking hebben op discriminatie op grond van taal.</p> <p>§ 2 De Koning wijst het orgaan aan dat bevoegd is voor discriminatie op grond</p>                         |   |

<sup>145</sup> In verband met de Grondwet wordt enkel dieper ingegaan op artikel 150 Grondwet. In een aantal landen wordt in de Grondwet expliciet verwezen naar een aantal discriminatiegronden (bijvoorbeeld in artikel 2 van de Grondwet van Zweden, artikel 8 van de (federale) Grondwet van Zwitserland, artikel 13 van de Grondwet van Portugal en sectie 9 van de Grondwet van Zuid-Afrika). De Belgische grondwetgever heeft er tot nu toe nog niet voor geopteerd om een dergelijke ruime verwijzing op te nemen in de Grondwet.

|  |           |  |
|--|-----------|--|
|  | van taal. |  |
|--|-----------|--|

## 2.1.2. Aandachtspunten

### 2.1.2.1. Taal

**AANBEVELING 7: AANWIJZEN VAN EEN ORGAAN DAT BEVOEGD IS VOOR HET BESCHERMD CRITERIUM 'TAAL', ZOALS VOORZIEN IN ARTIKEL 29, § 2 ANTIDISCRIMINATIEWET.**

Unia ontvangt regelmatig meldingen die betrekking hebben op de discriminatiegrond 'taal'. Met betrekking tot het beschermd criterium 'taal' heeft Unia echter geen mandaat om deze meldingen te behandelen en, a fortiori, om in rechte op te treden.

Bij het tot stand komen van de Antiracismewet van 1981 werd de discriminatiegrond 'taal' weggelaten. Uit de bespreking van het Wetsvoorstel 214/9 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, blijkt immers dat de Antiracismewet geenszins tot doel had communautaire taalkwesties te regelen. Het behoren tot een bepaalde taalgemeenschap kan niet onder de beschermde 'raciale' criteria ondergebracht worden<sup>146</sup>. In een aantal gevallen geeft een bepaalde taalvereiste wel aanleiding tot een indirect onderscheid op grond van een 'raciaal' beschermd criterium. Een voorbeeld vormt de vereiste in een vacature waarbij een kandidaat-werknemer een bepaald taalniveau moet hebben dat helemaal niet in een redelijke verhouding staat tot de aard en de context van de functie. In dat geval kan teruggevallen worden op de Antiracismewet. In andere gevallen, bijvoorbeeld als iemand ongunstiger wordt behandeld omdat hij/zij tot een bepaalde (taal)gemeenschap van België behoort, is dat niet mogelijk. Bepaalde daden of uitlatingen ten aanzien van een lid (of leden) van de Vlaamse, Franse of Duitstalige Gemeenschap kunnen door de betrokkenen weliswaar ervaren worden als racisme, maar op deze situaties is de Antiracismewet niet van toepassing.

De discriminatiegrond 'taal' werd expliciet toegevoegd aan de beschermde criteria in de Antidiscriminatiewet van 2007. Daarnaast werd bepaald dat de Koning een orgaan zou aanwijzen dat bevoegd zou worden voor de discriminatiegrond 'taal' (artikel 29, § 2 Antidiscriminatiewet)<sup>147</sup>. **Dat orgaan werd tot op heden nog niet aangewezen.** Volgens het wetsontwerp moet deze taak opgedragen worden aan een gespecialiseerde openbare instelling *"omwille van het ingewikkelde juridische stelsel inzake taalgebruik en de institutionele structuur van de Belgische staat"*<sup>148</sup>.

**Unia is bereid om deze bijkomende opdracht te aanvaarden.**

### 2.1.2.2. Sociale afkomst / Sociale positie

**AANBEVELING 8: HET BESCHERMD CRITERIUM 'SOCIALE AFKOMST' HARMONISEREN EN UITBREIDEN TOT HET BESCHERMD CRITERIUM 'SOCIALE AFKOMST EN POSITIE' (OF EVENTUEEL 'SOCIALE STATUS') IN DE ANTIDISCRIMINATIEWET.**

In de Antidiscriminatiewet wordt het beschermd criterium 'sociale afkomst' vermeld. In de toelichting bij het Wetsontwerp 2722/1 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie staat

<sup>146</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers 1980-1981, Wetsvoorstel 214/009 (verslag namens de commissie voor de Justitie), p. 11, 22 en 24.

<sup>147</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers 2006-2007, Wetsontwerp 2722/001, p. 14-17 en 37.

<sup>148</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers 2006-2007, Wetsontwerp 2722/001, p. 37.

dat sociale afkomst moet begrepen worden als het behoren tot 'een bepaalde sociale klasse (bijvoorbeeld adely'<sup>149</sup>. De draagwijdte van de discriminatiegrond sociale afkomst lijkt bijgevolg eerder beperkt.

Het beschermd criterium 'sociale positie' waarnaar bijvoorbeeld verwezen wordt in het Samenwerkingsakkoord en het Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid is echter veel ruimer<sup>150</sup>.

Wanneer een sollicitant bijvoorbeeld afgewezen wordt omdat hij/zij een gerechtelijk verleden heeft, terwijl er geen enkele reden is om de persoon af te wijzen gelet op de aard van de aangeboden functie en de aard van het gerechtelijk verleden, dan is Unia volgens een interpretatie *stricto sensu* van de criteria in de Antidiscriminatiewet niet bevoegd.

Volgens Unia behoudt het beschermd criterium 'sociale afkomst' zijn nut. Bijvoorbeeld in situaties waarin er sprake is van discriminatie op grond van het afkomstig zijn uit een bepaalde wijk. Anderzijds kan volgens Unia het beschermd criterium 'sociale afkomst' het best uitgebreid – en meteen ook geharmoniseerd – worden tot 'sociale afkomst en positie' (of 'status').

Door die uitbreiding zou Unia enerzijds meldingen die het ontvangt (bijvoorbeeld) met betrekking tot 'personen met een gerechtelijk verleden'<sup>151</sup> of 'alleenstaande ouders met kinderen' kunnen behandelen (via het beschermd criterium 'sociale positie'). Unia ontvangt meldingen van dergelijke (categorieën van) personen die worden gediscrimineerd bijvoorbeeld bij het zoeken naar werk of een woning.

Maar anderzijds zou Unia (bijvoorbeeld) ook meldingen van sollicitanten die *prima facie* geweigerd worden omdat ze in een bepaalde wijk gedomicilieerd zijn (cf. bepaalde praktijken in Frankrijk) of meldingen betreffende reclamebureaus die met hun campagnes systematisch bepaalde wijken vermijden (cf. bepaalde praktijken in Nederland) (via het beschermd criterium 'sociale afkomst') kunnen behandelen.

### **2.1.2.3. Huidige of toekomstige gezondheidstoestand / Gezondheidstoestand**

#### **AANBEVELING 9: HET BESCHERMD CRITERIUM 'HUIDIGE OF TOEKOMSTIGE GEZONDHEIDSTOESTAND' IN DE ANTIDISCRIMATIEWET HARMONISEREN EN VERRUIMEN TOT DE 'GEZONDHEIDSTOESTAND' (IN HET VERLEDEN, HET HEDEN EN DE TOEKOMST).**

---

<sup>149</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers 2006-2007, Wetsontwerp 2722/001, p. 17-18.

<sup>150</sup> In het Samenwerkingsakkoord wordt de term 'sociale positie' gebruikt in de Nederlandstalige tekst en 'l'origine sociale' in de Franstalige tekst. In het Vlaams Decreet van 10 juli 2008 wordt het criterium 'sociale positie' gebruikt in de Nederlandstalige tekst en 'la position sociale' in de Franstalige tekst. In de overige decreten en ordonnaties waarin dit criterium is opgenomen is er sprake van 'sociale afkomst' en 'l'origine sociale'.

<sup>151</sup> Met betrekking tot het gerechtelijk verleden kan nog gewezen worden op het voorstel in Jonathan VANDENBOGAERDE en Jan VERPLAETSE, "Het uittreksel uit het strafregister. Een legaal stigma", *Ethiek & Maatschappij* nr. 4 2010, p. 43-44. De auteurs stellen voor om, naar Nederlands voorbeeld, de strafuitvoeringsrechtbanken aan de hand van een aantal criteria te laten oordelen over het afleveren van een uittreksel uit het strafregister. Enkel de veroordelingen die relevant zijn worden weerhouden in het uittreksel. Om de relevantie te beoordelen worden screeningsprofielen gehanteerd (bijvoorbeeld voor informatie, geld, goederen, diensten, zakelijke relaties ...). Hieraan kan de mogelijkheid gekoppeld worden om bepaalde veroordelingen, onder bepaalde voorwaarden, uit te wissen.

In de Antidiscriminatiewet wordt het criterium ‘*huidige of toekomstige gezondheidstoestand*’ vermeld. Het Samenwerkingsakkoord verwijst bijvoorbeeld naar het beschermd criterium ‘gezondheidstoestand’ en ook het Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid gebruikt het beschermd criterium ‘gezondheidstoestand’. In de cao nummer 95 van 10 oktober betreffende de gelijke behandeling gedurende alle fasen van de arbeidsrelatie werd het beschermd criterium ‘ziekteverleden’ opgenomen. De verwijzing naar de ‘huidige of toekomstige gezondheidstoestand’ in de Antidiscriminatiewet is volgens de ervaring van Unia te beperkend en houdt geen rekening met de gezondheidstoestand in het verleden.

Bij de reorganisatie van een groot bedrijf werden bijvoorbeeld criteria bepaald om mensen te ontslaan. Daarbij werden ‘strafpunten’ toegekend op basis van het aantal ziekte-dagen uit het verleden. Het Arbeidshof oordeelde dat de Antidiscriminatiewet niet van toepassing was omdat de gezondheidstoestand uit het verleden geen beschermd criterium is in de Antidiscriminatiewet<sup>152</sup>.

Volgens Unia kan het beschermd criterium ‘huidige of toekomstige gezondheidstoestand’ het best geharmoniseerd – en bijgevolg vervangen – worden.

#### **2.1.2.4. Discriminatie bij associatie**

##### **AANBEVELING 10: EXPLICIET VERWIJZEN NAAR ‘EIGEN OF BIJ ASSOCIATIE TOEGEKENDE’ BESCHERMDE CRITERIA IN DE ANTIRACISMEWET EN DE ANTIDISCRIMINATIEWET.**

Uit het arrest Coleman tegen A. en S. Law van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat discriminatie bij associatie moet worden verboden<sup>153</sup>. In deze zaak was de minder gunstige behandeling van een werknemer gebaseerd op de handicap van het kind van de werknemer.

Het Hof kwam tot volgende conclusie:

“Wanneer een werkgever een werknemer die niet zelf een handicap heeft, minder gunstig behandelt dan een andere werknemer in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld, en wanneer is aangetoond dat de ongunstige behandeling waarvan deze werknemer het slachtoffer is, is gebaseerd op de handicap van zijn kind, van wie hij de hoofdverzorger is, is een dergelijke behandeling in strijd met het in voornoemd artikel 2, lid 2, sub a, neergelegde verbod van directe discriminatie.”

In België werd het principe van de discriminatie bij associatie voor het eerst toegepast in een vonnis van de Leuvense Arbeidsrechtbank uit 2013.

<sup>152</sup> Arbh. Antwerpen, 3 september 2008. Zie bijvoorbeeld ook Arbrb. Brussel, 12 oktober 2015, waarin de Arbeidsrechtbank de discriminatie op basis van de gezondheidstoestand heeft verworpen, want “*in principe vormt een verwijzing naar de gezondheidstoestand uit het verleden geen probleem*”.

<sup>153</sup> HvJ., 17 juli 2008, Coleman t. A. en S. Law, nr. C-303/06. Zie ook overweging 12bis in EU-Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid: “Overeenkomstig het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-303/06 is het passend **uitdrukkelijk te voorzien** in bescherming tegen **discriminatie door associatie** op alle onder deze richtlijn vallende gronden. Van die vorm van discriminatie is onder meer sprake wanneer iemand minder gunstig wordt behandeld of wordt geïntimideerd omdat de discriminerende persoon een verband legt tussen de betrokkene en personen met een bepaalde godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, bijvoorbeeld via gezins- of vriendschapsbanden, in arbeid of beroep.”

De uitbater van een fitnesszaak had een van zijn managers ontslagen vanwege de handicap van zijn jongste kind. De manager in kwestie had een dochtertje met een ernstige handicap. Toen het kind vier maanden oud was had hij daarover een mail gestuurd naar vrienden en ook naar zijn werkgever. Op die manier wilde hij vermijden dat hij zijn moeilijk verhaal telkens opnieuw moest vertellen. De dag nadien werd hij ontslagen. Volgens de werkgever zou de manager door de handicap van zijn dochtertje in de toekomst onvoldoende gemotiveerd zijn en geregeld verlof moeten opnemen. De Arbeidsrechtbank oordeelde dat er een direct onderscheid was op grond van handicap. Er kon niet aangetoond worden dat het absoluut noodzakelijk was dat de werknemer geen kind ten laste had met een welbepaalde handicap. Er was dus geen sprake van een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste. De werknemer kreeg een schadevergoeding van zes maanden loon en een aanvullende opzegvergoeding<sup>154</sup>.

In het Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, bijvoorbeeld, wordt expliciet verwezen naar 'eigen of bij associatie toegekende' beschermde kenmerken. In de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet is dat nog niet het geval.

### 2.1.2.5. Meervoudige discriminatie

#### **AANBEVELING 11: EXPLICIET VERWIJZEN NAAR 'EEN OF MEER' BESCHERMDE CRITERIA IN DE ANTIRACISMEWET EN DE ANTIDISCRIMINATIEWET.**

In de Antiracismewet is er sprake van een direct onderscheid op basis van **één van de** beschermde criteria, directe discriminatie op basis van **een** beschermd criterium, indirect onderscheid op basis van **een bepaald** beschermd criterium, indirecte discriminatie op basis van **een** beschermd criterium... (artikel 4, 6° e.v. Antiracismewet). Gelijkaardige bepalingen staan in de Antidiscriminatiewet (artikel 4, 6° e.v. Antidiscriminatiewet).

Een gevolg daarvan is dat bij het inleiden van een stakingsvordering een criterium moet worden gekozen waarvan kan verwacht worden dat het toelaat om de discriminatie te bewijzen. Dat is problematisch wanneer er sprake is van een meervoudige discriminatie of wanneer verschillende criteria kunnen ingeroepen worden.

In sommige gevallen is er immers sprake van (een vorm van) meervoudige discriminatie<sup>155</sup>.

Er is sprake van **meervoudige discriminatie** (of toegevoegde discriminatie) wanneer iemand om meerdere redenen wordt gediscrimineerd. Bijvoorbeeld een homoseksuele man die afkomstig is uit een etnische minderheid kan in een bepaalde situatie gediscrimineerd worden op basis van zijn seksuele geaardheid en in een andere situatie op basis van zijn etnische afkomst.

Er is sprake van **kruiselingse discriminatie** wanneer een persoon tezelfdertijd gediscrimineerd wordt op basis van twee of meerdere discriminatiegronden en waarbij een discriminatiegrond versterkt wordt door een of meerdere andere discriminatiegronden. Bijvoorbeeld een werkgever vraagt werknemers van een bepaalde leeftijd, met een bepaalde ervaring, met een perfecte taalbeheersing en

<sup>154</sup> Arbrb. Leuven, 12 december 2013.

<sup>155</sup> De definities zijn gebaseerd op European Commission, *Tackling Multiple Discriminations. Practices, policies and laws*, Brussel, Europese Commissie 2007, p. 16-17.



een bepaalde nationaliteit. Door de combinatie van vereisten kunnen de kansen van bepaalde werknemers sterk verminderen.

Er is sprake van **intersectionele discriminatie** wanneer verschillende discriminatiegronden tezelfdertijd op elkaar inwerken en onscheidbaar worden. Bijvoorbeeld een vrouw die afkomstig is uit een bepaalde etnische minderheid kan te maken krijgen met een andere soort van discriminaties op raciale gronden dan een man uit dezelfde etnische minderheid.

In het Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkbehandelingsbeleid wordt bijvoorbeeld verwezen naar ‘één of meer’ beschermde kenmerken. In de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet is dat nog niet het geval.

#### **2.1.2.6. Discriminatie op grond van vermeende kenmerken**

**AANBEVELING 12:** EXPLICIET VERWIJZEN NAAR ‘WERKELIJKE OF VERMEENDE’ BESCHERMDE CRITERIA IN DE ANTIRACISMEWET EN DE ANTIDISCRIMINATIEWET.

Een persoon kan gediscrimineerd worden op grond van kenmerken die louter worden toegeschreven aan die persoon (bijvoorbeeld een ‘vermeende’ homoseksuele geaardheid of een ‘vermeend’ geloof).

In het Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkbehandelingsbeleid wordt, bijvoorbeeld, uitdrukkelijk verwezen naar ‘werkelijke of *vermeende*’ beschermde kenmerken. In de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet is dat nog niet het geval, hoewel in de voorbereidende werken erop werd gewezen dat in de concepten en wetsbepalingen “*discriminatie gebaseerd op een verboden motief dat de dader ten onrechte het slachtoffer toeschuift*” vervat zit<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers 2006-2007, Wetsontwerp 2720/9 (verslag namens de commissie voor de Justitie), p. 41-42.

## 2.2. Materieel toepassingsgebied

### 2.2.1. Wat zegt de wet?

| Antiracismewet   | Antidiscriminatiewet   |
|--|--|
| <p>Artikel 5:</p> <p>§ 1 Met uitzondering van de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen of van de Gewesten vallen, is deze wet zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing met betrekking tot :</p> <p>1° de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn;</p> <p>2° de sociale bescherming, met inbegrip van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg;</p> <p>3° de sociale voordelen;</p> <p>4° de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid;</p> <p>5° de arbeidsbetrekkingen;</p> <p>6° de vermelding in een officieel stuk of in een proces-verbaal;</p> <p>7° het lidmaatschap van of de betrokkenheid bij een werkgevers- of werknemersorganisatie of enige organisatie waarvan de leden een bepaald beroep uitoefenen, waaronder de voordelen die deze organisaties bieden;</p> <p>8° de toegang tot en de deelname aan, alsook elke andere uitoefening van een economische, sociale, culturele of politieke activiteit toegankelijk voor het publiek.</p> <p>(...)</p> | <p>Artikel 5:</p> <p>§ 1 Met uitzondering van de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen of van de Gewesten vallen, is deze wet zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing met betrekking tot :</p> <p>1° de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn;</p> <p>2° de sociale bescherming, met inbegrip van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg;</p> <p>3° de sociale voordelen;</p> <p>4° de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid;</p> <p>5° de arbeidsbetrekkingen;</p> <p>6° de vermelding in een officieel stuk of in een proces-verbaal;</p> <p>7° het lidmaatschap van of de betrokkenheid bij een werkgevers- of werknemersorganisatie of enige organisatie waarvan de leden een bepaald beroep uitoefenen, waaronder de voordelen die deze organisaties bieden;</p> <p>8° de toegang tot en de deelname aan, alsook elke andere uitoefening van een economische, sociale, culturele of politieke activiteit toegankelijk voor het publiek.</p> <p>(...)</p> |

### 2.2.2. Aandachtspunten

#### 2.2.2.1. Toegang tot goederen en diensten: discriminatie door mede-eigenaars

**AANBEVELING 13: VERRUIMEN VAN HET MATERIËLE TOEPASSINGSGBIED VAN DE ANTIRACISMEWET EN DE ANTIDISCRIMINATIEWET ZODAT MEDE-EIGENAARS DEZELFDE BESCHERMING KRIJGEN ALS HUURDERS.**

De Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet stellen dat elke vorm van discriminatie verboden is in de aangelegenheden die onder het toepassingsgebied van de wet vallen (artikel 12 Antiracismewet en artikel 14 Antidiscriminatiewet). Onder het toepassingsgebied van de wet vallen onder meer de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die **publiekelijk beschikbaar** zijn (artikel 5, § 1, 1° Antiracismewet en artikel 5, § 1, 1° Antidiscriminatiewet). Private eigendom valt bijgevolg niet onder het toepassingsgebied van de Antidiscriminatiewet.

Dat betekent dat een mede-eigenaar zich niet kan beroepen op een drukkingsmiddel uit de Antiracismewet of de Antidiscriminatiewet en zich in een nadeligere situatie bevindt dan een huurder. Nochtans heeft mede-eigendom een semi-publiek karakter.

Een voorbeeld vormt een melding bij het toenmalige Centrum van een mede-eigenaar die gevraagd had om een parabolantenne te mogen plaatsen op het dak van een appartementsgebouw met twaalf verdiepingen (de antenne was niet zichtbaar vanop de begane grond). De melder was van Russische afkomst en wilde

naar de Russische televisie kunnen kijken. De weigering vanwege de mede-eigenaars, mogelijk een directe discriminatie op basis van de nationale afstamming van de betrokkene, kon niet onderzocht worden vanuit het toepassingsgebied van de antidiscriminatiewetgeving. Hetzelfde zou trouwens het geval kunnen zijn wanneer een vereniging van mede-eigenaars niet zou toelaten, vanuit het neutraliteitsprincipe, dat een eigenaar geloofs- of levensbeschouwelijke tekenen zou aanbrenge. Dat zou problemen kunnen geven wanneer bijvoorbeeld een joodse mede-eigenaar een tekstkokertje (Mezoeza) zou willen aanbrenge aan de deur van een appartement.

Unia stelt in de praktijk eveneens vast dat mede-eigenaars soms weigeren om redelijke aanpassingen<sup>157</sup> te treffen ten voordele van een persoon met een handicap (artikel 14 Antidiscriminatiewet)<sup>158</sup>.

Een voorbeeld vormt een melding bij het toenmalige Centrum van een rolstoelgebruiker die geen toelating kreeg van de mede-eigenaars om een (beperkt) hellend vlak aan te brengen aan de ingang van het appartementsgebouw waar de betrokkene een appartement betrok, wat nochtans een redelijke aanpassing vormde.

Volledigheidshalve dient hierbij nog opgemerkt te worden dat de huurwetgeving grotendeels geregionaliseerd werd door de zesde staats hervorming, maar de regeling rond mede-eigendom bleef een federale materie.

---

<sup>157</sup> Redelijke aanpassingen zijn passende maatregelen die in een concrete situatie en naargelang de behoefte worden getroffen om een persoon met een handicap in staat te stellen toegang te hebben tot, deel te nemen aan en vooruit te komen in de aangelegenheden waarop de Antidiscriminatiewet van toepassing is, tenzij deze maatregelen een onevenredige belasting vormen voor de persoon die deze maatregelen moet treffen (artikel 4, 12° Antidiscriminatiewet).

<sup>158</sup> In het bijgevoegde advies van 28 maart 2011 (**BIJLAGE 5**) wordt onderzocht hoe de leemte in de Antidiscriminatiewet opgevuld kan worden door een beroep te doen op het VN-Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap. Op basis van bepaalde rechtsleer en rechtspraak zou geargumenteed kunnen worden dat de verplichting tot redelijke aanpassingen uit artikel 5.2 van dat VN-Verdrag in de horizontale verhoudingen doorwerkt, minstens op indirecte wijze via de figuur van het rechtsmisbruik (in casu het oneigenlijk gebruik van het eigendomsrecht), maar "*of deze argumentatie succesvol zal zijn, zal echter afhangen van de beoordeling van de rechter*".

## 2.3. Rechtvaardiging van direct en indirect onderscheid

### 2.3.1. Wat zegt de wet?

| Antiracismewet  | Antidiscriminatiewet  |
|---|---|
| <p>Artikel 7:</p> <p>§ 1 Elk direct onderscheid op grond van een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming, vormt een directe discriminatie, behalve in de gevallen bepaald in de artikelen 8, 10 en 11.</p> <p>§ 2 Elk direct onderscheid op grond van nationaliteit vormt een directe discriminatie, tenzij dit direct onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.</p> <p>Het eerste lid laat echter in geen enkel geval toe dat een direct onderscheid op grond van nationaliteit dat verboden is door het recht van de Europese Unie, wordt gerechtvaardigd.</p>  | <p>Artikel 7:</p> <p>Elk direct onderscheid op grond van een van de beschermde criteria vormt een directe discriminatie, tenzij dit directe onderscheid objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.</p>  |
| <p>Artikel 10:</p> <p>§ 1 Een direct of indirect onderscheid op grond van een van de beschermde criteria geeft nooit aanleiding tot de vaststelling van enige vorm van discriminatie wanneer dit directe of indirecte onderscheid een maatregel van positieve actie inhoudt.</p> <p>§ 2 Een maatregel van positieve actie kan slechts worden uitgevoerd mits naleving van de volgende voorwaarden :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- er moet een kennelijke ongelijkheid zijn;</li> <li>- het verdwijnen van deze ongelijkheid moet worden aangewezen als een te bevorderen doelstelling;</li> <li>- de maatregel van positieve actie moet van tijdelijke aard zijn en van die aard zijn dat hij verdwijnt zodra de beoogde doelstelling is bereikt;</li> <li>- de maatregel van positieve actie mag de rechten van derden niet onnodig beperken.</li> </ul> <p>§ 3 In naleving van de in § 2 vastgelegde voorwaarden, bepaalt de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de situaties waarin en de voorwaarden waarbij een maatregel van positieve actie getroffen kan worden.</p> <p>§ 4 Op het vlak van de arbeidsbetrekkingen en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid worden de in § 3 bedoelde koninklijke besluiten getroffen :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wat de openbare sector betreft, na raadpleging, naargelang het geval, van het in de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel bedoelde bevoegde overleg- of onderhandelingscomité of van het aangewezen orgaan van vakbondsoverleg voor de administraties, diensten en instellingen waarop voornoemde wet niet van toepassing is;</li> <li>- wat de private sector betreft, na raadpleging van de Nationale Arbeidsraad.</li> </ul> <p>Wanneer een van de geraadpleegde organen zich niet heeft uitgesproken binnen twee maanden na de aanvraag, wordt</p> | <p>Artikel 10:</p> <p>§ 1 Een direct of indirect onderscheid op grond van een van de beschermde criteria geeft nooit aanleiding tot de vaststelling van enige vorm van discriminatie wanneer dit direct of indirect onderscheid een maatregel van positieve actie inhoudt.</p> <p>§ 2 Een maatregel van positieve actie kan slechts worden uitgevoerd mits naleving van de volgende voorwaarden :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- er moet een kennelijke ongelijkheid zijn;</li> <li>- het verdwijnen van deze ongelijkheid moet worden aangewezen als een te bevorderen doelstelling;</li> <li>- de maatregel van positieve actie moet van tijdelijke aard zijn en van die aard zijn dat hij verdwijnt zodra de beoogde doelstelling is bereikt;</li> <li>- de maatregel van positieve actie mag andermans rechten niet onnodig beperken.</li> </ul> <p>§ 3 In naleving van de in § 2 vastgelegde voorwaarden, bepaalt de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de situaties waarin en de voorwaarden waarbij een maatregel van positieve actie getroffen kan worden.</p> <p>§ 4 Op het vlak van de arbeidsbetrekkingen en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid worden de in § 3 bedoelde koninklijke besluiten getroffen :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wat de openbare sector betreft, na raadpleging, naargelang het geval, van het in de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel bedoelde bevoegde overleg- of onderhandelingscomité of van het aangewezen orgaan van vakbondsoverleg voor de administraties, diensten en instellingen waarop voornoemde wet niet van toepassing is;</li> <li>- wat de private sector betreft, na raadpleging van de Nationale Arbeidsraad.</li> </ul> <p>Wanneer een van de geraadpleegde organen zich niet heeft uitgesproken binnen twee maanden na de aanvraag, wordt</p> |

|                                      |                                      |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| zijn advies geacht positief te zijn. | zijn advies geacht positief te zijn. |
|--------------------------------------|--------------------------------------|

## 2.3.2. Aandachtspunten

### 2.3.2.1. Maatregelen van positieve actie als algemene rechtvaardigingsgrond

**AANBEVELING 14:** EEN KONINKLIJK BESLUIT MET DE SITUATIES WAARIN, EN DE VOORWAARDEN WAARBIJ, MAATREGELEN VAN POSITIEVE ACTIE GETROFFEN KUNNEN WORDEN, VOORZIEN IN ARTIKEL 10 ANTIRACISMEWET EN ARTIKEL 10 ANTIDISCRIMINATIEWET, UITWERKEN EN GOEDKEUREN ; OF BEPALEN DAT DE RECHTER DE VOORWAARDEN VOOR POSITIEVE ACTIE KAN NAGAAN BIJ AFWEZIGHEID VAN EEN KONINKLIJK BESLUIT.

De Antiracismewet bepaalt dat een maatregel van positieve actie<sup>159</sup> een algemene rechtvaardigingsgrond kan zijn van een direct of een indirect onderscheid, maar dan wel mits naleving van een aantal voorwaarden<sup>160</sup> (artikel 10, § 1 en 2 Antiracismewet). In de Antidiscriminatiewet staan gelijkaardige bepalingen (artikel 10, § 1 en 2 Antidiscriminatiewet).

Zowel de Antiracismewet als de Antidiscriminatiewet stellen dat de Koning, in naleving van de in § 2 vastgelegde voorwaarden, bij een besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad, de *situaties bepaalt* waarin, evenals de voorwaarden waarbij, maatregelen van positieve actie getroffen kunnen worden (artikel 10, § 3 Antiracismewet en artikel 10, § 3 Antidiscriminatiewet). Voor wat betreft de arbeidsbetrekkingen en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid worden de Koninklijke Besluiten getroffen na raadpleging van bepaalde organen (artikel 10, § 4 Antiracismewet en artikel 10, § 4 Antidiscriminatiewet).

Unia ontving meermaals vragen met betrekking tot het ontwikkelen van maatregelen van positieve actie.

Zo wenste een verzekeringsinstelling, in het kader van een initiatief betreffende diversiteit, een beroep te doen op een jeugdhuis voor het aanwerven van allochtone jobstudenten. Een bedrijf met een omgekeerde leeftijds piramide wilde tijdelijk voorrang geven aan jonge kandidaten. Een vervoersbedrijf organiseerde busreizen voor 65-plussers. Een museum wilde een korting geven aan jongeren omdat uit onderzoek bleek dat jongeren moeilijker te bereiken waren.

Tot op heden werd nog geen Koninklijk Besluit getroffen betreffende de maatregelen van positieve actie. Zonder dat algemene reglementaire kader is het juridisch niet mogelijk om zich te beroepen op het uitzonderingsregime voor maatregelen van positieve actie om een direct of indirect onderscheid op grond van de beschermde criteria te rechtvaardigen. Er zou voorrang gegeven kunnen worden aan een reglementair kader voor maatregelen van positieve actie op het vlak van de arbeidsbetrekkingen. Het reglementaire kader zou uitgewerkt kunnen worden volgens het bestaande systeem van de cao's.

<sup>159</sup> Positieve actie bestaat erin dat moedwillig een juridische ongelijkheid wordt gecreëerd, met de bedoeling de feitelijke gelijkheid van achtergestelde groepen te bereiken, aldus Dajo DE PRINS, Stefan SOTTIAUX en Jogchum VRIELINK, *Handboek discriminatierecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 4.

<sup>160</sup> Deze voorwaarden zijn: (1) er moet een kennelijke ongelijkheid zijn; (2) het verdwijnen van deze ongelijkheid moet worden aangewezen als een te bevorderen doelstelling; (3) de maatregel van positieve actie moet van tijdelijke aard zijn en van die aard zijn dat hij verdwijnt zodra de beoogde doelstelling is bereikt en (4) de maatregel van positieve actie mag de rechten van derden niet onnodig beperken.

Bij wijze van alternatief zou kunnen worden bepaald dat, bij afwezigheid van een Koninklijk Besluit, het aan de rechter toekomt om geval per geval de inachtneming van de voorwaarden voor positieve acties na te gaan (zie bijvoorbeeld de formulering in artikel 6, § 4 in het Decreet van 12 december 2008 van de Franse Gemeenschap betreffende de bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie).

Tijdens de studiedag van 26 februari 2016 werd gewezen op het belang van maatregelen van positieve actie. In tegenstelling tot de antidiscriminatiewetgeving, die eerder een reactief karakter heeft (gericht op sancties a posteriori), hebben maatregelen van positieve actie een proactief karakter en nemen ze bepaalde obstakels weg die verhinderen dat bepaalde groepen participeren op het vlak van tewerkstelling of andere activiteiten<sup>161</sup>. Daarnaast werd meer in het bijzonder gewezen op het belang van maatregelen van positieve actie voor personen met een handicap. Personen met een handicap hebben nog steeds 50% minder kans op duurzame tewerkstelling. Studenten met een handicap die aan de universiteit goed omkaderd worden, stromen nadien toch niet vlot door op de arbeidsmarkt<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> [www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/Julie\\_Ringelheim.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/Julie_Ringelheim.pdf).

<sup>162</sup> [www.unia.be/files/Documenten/Artikels/Patrick\\_Vandelanotte.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/Patrick_Vandelanotte.pdf).

## 2.4. Rechtsbescherming

### 2.4.1. Wat zegt de wet?

| Antiracismewet  | Antidiscriminatiewet  |
|---|---|
| <p>Artikel 14:</p> <p>§ 1 Wanneer een klacht wordt ingediend door of ten voordele van een persoon wegens een schending van deze wet op een ander terrein dan dat van de arbeidsbetrekkingen en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid, mogen zij tegen wie de klacht is ingediend geen nadelige maatregel treffen ten aanzien van de betrokkene, behalve om redenen die vreemd zijn aan de klacht.</p> <p>§ 2 Voor de toepassing van § 1, wordt onder klacht begrepen :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- een met redenen omklede klacht ingediend door de betrokkene bij de organisatie of instelling tegen wie de klacht is ingediend overeenkomstig de van kracht zijnde procedures;</li> <li>- een met redenen omklede klacht ingediend ten voordele van de betrokkene door een belangenvereniging of door het Centrum;</li> <li>- een rechtsvordering ingesteld door de betrokkene;</li> <li>- een rechtsvordering ingesteld ten voordele van de betrokkene door een belangenvereniging of door het Centrum.</li> </ul> <p>De in het eerste lid, eerste en tweede gedachtestreepje bedoelde met redenen omklede klacht, bestaat uit een gedateerde, ondertekende en bij ter post ter kennis gebrachte aangetekende brief waarin de grieven ten aanzien van de dader van de vermeende discriminatie worden uiteengezet.</p> <p>§ 3 Wanneer een nadelige maatregel wordt getroffen ten aanzien van de betrokkene binnen twaalf maanden na het indienen van de klacht, valt de bewijslast dat de nadelige maatregelen werden getroffen om redenen die vreemd zijn aan de klacht, ten laste van diegene tegen wie de klacht is ingediend.</p> <p>Indien een rechtsvordering door of ten voordele van de betrokkene werd ingesteld, wordt de in het eerste lid bedoelde periode verlengd tot drie maanden na de dag waarop de rechterlijke beslissing in kracht van gewijsde is getreden.</p> <p>§ 4 Wanneer geoordeeld wordt dat de nadelige maatregel in strijd is met § 1, moet hij die de maatregel genomen heeft aan de betrokkene een schadevergoeding betalen die, naar keuze van die persoon, gelijk is hetzij aan de in artikel 16, § 2, bedoelde forfaitaire schadevergoeding hetzij aan de werkelijk door de persoon geleden schade. In laatstgenoemd geval moet de betrokkene de omvang van de geleden schade bewijzen.</p> <p>§ 5 De in dit artikel bedoelde bescherming is eveneens van toepassing op de personen die optreden als getuige doordat zij, in het kader van het onderzoek van de in § 2 bedoelde klacht, in een ondertekend en gedateerd document de feiten die zij zelf hebben gezien of gehoord en die betrekking</p> | <p>Artikel 16:</p> <p>§ 1 Wanneer een klacht wordt ingediend door of ten voordele van een persoon wegens een schending van deze wet op een ander terrein dan dat van de arbeidsbetrekkingen en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid, mogen zij tegen wie de klacht is ingediend geen nadelige maatregel treffen ten aanzien van de betrokkene, behalve om redenen die vreemd zijn aan de klacht.</p> <p>§ 2 Voor de toepassing van § 1 wordt onder klacht begrepen :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- een met redenen omklede klacht ingediend door de betrokkene bij de organisatie of instelling tegen wie de klacht is ingediend, overeenkomstig de van kracht zijnde procedures;</li> <li>- een met redenen omklede klacht ingediend ten voordele van de betrokkene door een belangenvereniging of door het Centrum;</li> <li>- een rechtsvordering ingesteld door de betrokkene;</li> <li>- een rechtsvordering ingesteld ten voordele van de betrokkene door een belangenvereniging of door het Centrum.</li> </ul> <p>De in het eerste lid, eerste en tweede gedachtestreepje bedoelde met redenen omklede klacht, bestaat uit een gedateerde, ondertekende en bij ter post ter kennis gebrachte aangetekende brief waarin de grieven ten aanzien van de dader van de vermeende discriminatie worden uiteengezet.</p> <p>§ 3 Wanneer een nadelige maatregel wordt getroffen ten aanzien van de betrokkene binnen twaalf maanden na het indienen van de klacht, valt de bewijslast dat de nadelige maatregel werd getroffen om redenen die vreemd zijn aan de klacht, ten laste van diegene tegen wie de klacht is ingediend.</p> <p>Indien een rechtsvordering door of ten voordele van de betrokkene werd ingesteld, wordt de in het eerste lid bedoelde periode verlengd tot drie maanden na de dag waarop de rechterlijke beslissing in kracht van gewijsde is getreden.</p> <p>§ 4 Wanneer geoordeeld wordt dat de nadelige maatregel in strijd is met § 1, moet hij die de maatregel genomen heeft, aan de betrokkene een schadevergoeding betalen die, naar keuze van die persoon, gelijk is hetzij aan de in artikel 18, § 2, bedoelde forfaitaire schadevergoeding, hetzij aan de werkelijk door de persoon geleden schade. In laatstgenoemd geval moet de betrokkene de omvang van de geleden schade bewijzen.</p> <p>§ 5 De in dit artikel bedoelde bescherming is eveneens van toepassing op de personen die optreden als getuige doordat zij, in het kader van het onderzoek van de in § 2 bedoelde klacht, in een ondertekend en gedateerd document de feiten die zij zelf hebben gezien of gehoord en die betrekking</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p>hebben op de toestand die het voorwerp is van de klacht ter kennis brengen van de persoon bij wie de klacht wordt ingediend, of doordat zij optreden als getuige in rechte.</p> <p>§ 6 Op vraag van de verweerder, kan de rechter bij wie de in § 2 bedoelde klacht aanhangig is gemaakt, beslissen om in § 3 bedoelde termijn in te korten.</p>   | <p>hebben op de toestand die het voorwerp is van de klacht, ter kennis brengen van de persoon bij wie de klacht wordt ingediend, of doordat zij optreden als getuige in rechte.</p> <p>§ 6 Op vraag van de verweerder, kan de rechter bij wie de in § 2 bedoelde klacht aanhangig is gemaakt, beslissen om de in § 3 bedoelde termijn in te korten.</p>  |
| <p>Artikel 15:</p> <p>§ 1 Wanneer een klacht wordt ingediend door of ten voordele van een persoon wegens een schending van deze wet op het vlak van de arbeidsbetrekkingen en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid, mag de werkgever geen nadelige maatregelen treffen ten aanzien van deze persoon, behalve om redenen die vreemd zijn aan de klacht.</p> <p>§ 2 Voor de toepassing van dit artikel wordt onder nadelige maatregel onder meer begrepen : de beëindiging van de arbeidsbetrekking, de eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden, of nadelige maatregel getroffen na de beëindiging van de arbeidsbetrekking.</p> <p>§ 3 Voor de toepassing van dit artikel wordt onder klacht begrepen :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- een met redenen omklede klacht ingediend door de betrokkene op het vlak van de onderneming of de dienst die hem tewerkstelt, overeenkomstig de van kracht zijnde procedures;</li> <li>- een met redenen omklede klacht ingediend door de Directie-Generaal Toezicht op de sociale wetten bij de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, ten voordele van de betrokkene, tegenover de onderneming of de dienst die hem tewerkstelt;</li> <li>- een met redenen omklede klacht ingediend ten voordele van de betrokkene door een belangenvereniging of door het Centrum bij de onderneming of de dienst die hem tewerkstelt;</li> <li>- een rechtsvordering ingesteld door de betrokkene;</li> <li>- een rechtsvordering ingesteld ten voordele van de betrokkene door een belangenvereniging of door het Centrum.</li> </ul> <p>De in het eerste lid, eerste en tweede gedachtestreepje bedoelde met redenen omklede klacht, bestaat uit een gedateerde, ondertekende en bij ter post ter kennis gebrachte aangetekende brief waarin de grieven ten aanzien van de dader van de vermeende discriminatie worden uiteengezet.</p> <p>§ 4 Wanneer de werkgever binnen twaalf maanden na het indienen van de klacht nadelige maatregelen treft ten aanzien van de persoon, valt de bewijslast dat de nadelige maatregelen werden getroffen om redenen die vreemd zijn aan de klacht, ten laste van diegene tegen wie de klacht is ingediend.</p> <p>Indien een rechtsvordering door of ten voordele van de betrokkene werd ingesteld, wordt de in het eerste lid bedoelde periode van twaalf maanden, verlengd tot drie maanden na de dag waarop de rechterlijke beslissing in kracht van gewijsde is getreden.</p> <p>§ 5 Wanneer de werkgever een nadelige maatregel treft ten aanzien van betrokkene in strijd met § 1, verzoekt deze</p> | <p>Artikel 17:</p> <p>§ 1 Wanneer een klacht wordt ingediend door of ten voordele van een persoon wegens een schending van deze wet op het vlak van de arbeidsbetrekkingen en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid, mag de werkgever geen nadelige maatregel treffen ten aanzien van deze persoon, behalve om redenen die vreemd zijn aan de klacht.</p> <p>§ 2 Voor de toepassing van dit artikel wordt onder nadelige maatregel onder meer begrepen : de beëindiging van de arbeidsbetrekking, de eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden of de nadelige maatregel getroffen na de beëindiging van de arbeidsbetrekking.</p> <p>§ 3 Voor de toepassing van dit artikel wordt onder klacht begrepen :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- een met redenen omklede klacht ingediend door de betrokkene op het vlak van de onderneming of de dienst die hem tewerkstelt, overeenkomstig de van kracht zijnde procedures;</li> <li>- een met redenen omklede klacht ingediend door de Directie-Generaal Toezicht op de sociale wetten bij de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, ten voordele van de betrokkene, tegenover de onderneming of de dienst die hem tewerkstelt;</li> <li>- een met redenen omklede klacht ingediend ten voordele van de betrokkene door een belangenvereniging of door het Centrum bij de onderneming of de dienst die hem tewerkstelt;</li> <li>- een rechtsvordering ingesteld door de betrokkene;</li> <li>- een rechtsvordering ingesteld ten voordele van de betrokkene door een belangenvereniging of door het Centrum.</li> </ul> <p>De in het eerste lid, eerste tot derde gedachtestreepje bedoelde met redenen omklede klacht bestaat uit een gedateerde, ondertekende en bij ter post ter kennis gebrachte aangetekende brief waarin de grieven ten aanzien van de dader van de vermeende discriminatie worden uiteengezet.</p> <p>§ 4 Wanneer de werkgever een nadelige maatregel treft ten aanzien van de betrokkene binnen twaalf maanden na het indienen van de klacht, valt de bewijslast dat de nadelige maatregel werd getroffen om redenen die vreemd zijn aan de klacht, ten laste van diegene tegen wie de klacht is ingediend.</p> <p>Indien een rechtsvordering door of ten voordele van de betrokkene werd ingesteld, wordt de in het eerste lid bedoelde periode verlengd tot drie maanden na de dag waarop de rechterlijke beslissing in kracht van gewijsde is getreden.</p> <p>§ 5 Wanneer de werkgever een nadelige maatregel treft ten aanzien van de betrokkene in strijd met § 1, verzoekt deze</p> |



|   |   |
|---|---|
| <p>persoon of de belangenvereniging waarbij hij is aangesloten, hem opnieuw in de onderneming of de dienst op te nemen of hem zijn functie onder dezelfde voorwaarden als voorheen te laten uitoefenen.</p> <p>Het verzoek wordt gedaan bij een ter post aangetekende brief binnen dertig dagen volgend op de datum van de kennisgeving van de opzegging, van de beëindiging zonder opzegging of van de eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden. De werkgever moet zich binnen dertig dagen volgend op de kennisgeving van het verzoek uitspreken.</p> <p>De werkgever die de persoon opnieuw in de onderneming of in de dienst opneemt of hem zijn functie onder dezelfde voorwaarden als voorheen laat uitoefenen, moet de wegens ontslag of wijziging van de arbeidsvoorwaarden gederfde beloning betalen, alsmede de werkgevers- en werknemersbijdragen betreffende deze beloning.</p> <p>Deze paragraaf vindt geen toepassing wanneer de nadelige maatregel wordt getroffen nadat de arbeidsbetrekking een einde heeft genomen.</p> <p>§ 6 Wanneer de persoon na het in § 5, eerste lid, bedoelde verzoek niet opnieuw wordt opgenomen of zijn functie niet onder dezelfde voorwaarden als voorheen kan uitoefenen en er geoordeeld werd dat de nadelige maatregel in strijd is met § 1, moet de werkgever aan de betrokkene een vergoeding betalen die, naar keuze van die persoon, gelijk is hetzij aan een forfaitair bedrag dat overeenstemt met de bruto beloning voor zes maanden, hetzij aan de werkelijk door de betrokkene geleden schade; in laatstgenoemd geval moet hij de omvang van de geleden schade bewijzen.</p> <p>§ 7 De werkgever is verplicht dezelfde vergoeding uit te betalen, zonder dat de persoon of de belangenvereniging waarbij hij is aangesloten het in § 5 bedoelde verzoek moet indienen om opnieuw te worden opgenomen in de onderneming of de dienst of zijn functie onder dezelfde voorwaarden als voorheen te kunnen uitoefenen :</p> <p>1° wanneer het bevoegde rechtscollege de feiten van discriminatie, die het voorwerp uitmaakten van de klacht, bewezen heeft geacht;</p> <p>2° wanneer de betrokkene de arbeidsbetrekking verbreekt, omdat het gedrag van de werkgever in strijd is met de bepalingen van § 1, wat volgens de betrokkene een reden is om de arbeidsbetrekking zonder opzegging of voor het verstrijken ervan te verbreken;</p> <p>3° wanneer de werkgever de arbeidsbetrekking heeft beëindigd om een dringende reden, op voorwaarde dat het bevoegde rechtscollege deze beëindiging voor ongegrond houdt en in strijd met de bepalingen van § 1 heeft geacht.</p> <p>§ 8 Wanneer een nadelige maatregel wordt getroffen nadat de arbeidsbetrekking beëindigd werd, en deze maatregel in strijd wordt bevonden met § 1, dient de werkgever de in § 6 bedoelde schadevergoeding te betalen aan het slachtoffer.</p> <p>§ 9 De in dit artikel bedoelde bescherming is eveneens van toepassing op de personen die optreden als getuige doordat zij, in het kader van het onderzoek van de in § 3 bedoelde klacht, in een ondertekend en gedateerd document de feiten die zij zelf hebben gezien of gehoord en die betrekking hebben op de toestand die het voorwerp is van de klacht ter</p> | <p>persoon of de belangenvereniging waarbij hij is aangesloten, hem opnieuw in de onderneming of de dienst op te nemen of hem zijn functie onder dezelfde voorwaarden als voorheen te laten uitoefenen.</p> <p>Het verzoek wordt gedaan bij een ter post aangetekende brief binnen dertig dagen volgend op de datum van de kennisgeving van de opzegging, van de beëindiging zonder opzegging of van de eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden. De werkgever moet zich binnen dertig dagen volgend op de kennisgeving van het verzoek uitspreken.</p> <p>De werkgever die de persoon opnieuw in de onderneming of in de dienst opneemt of hem zijn functie onder dezelfde voorwaarden als voorheen laat uitoefenen, moet de wegens ontslag of wijziging van de arbeidsvoorwaarden gederfde beloning betalen alsmede de werkgevers- en werknemersbijdragen betreffende deze beloning storten.</p> <p>Deze paragraaf is niet van toepassing wanneer de nadelige maatregel wordt getroffen nadat de arbeidsbetrekking een einde heeft genomen.</p> <p>§ 6 Wanneer de betrokkene na het in § 5, eerste lid, bedoelde verzoek niet opnieuw wordt opgenomen of zijn functie niet onder dezelfde voorwaarden als voorheen kan uitoefenen en er geoordeeld werd dat de nadelige maatregel in strijd is met § 1, moet de werkgever aan de betrokkene een vergoeding betalen die, naar keuze van die persoon, gelijk is hetzij aan een forfaitair bedrag dat overeenstemt met de bruto beloning voor zes maanden, hetzij aan de werkelijk door de betrokkene geleden schade, in laatstgenoemd geval moet hij de omvang van de geleden schade bewijzen.</p> <p>§ 7 De werkgever is verplicht dezelfde vergoeding uit te betalen, zonder dat de persoon of de belangenvereniging waarbij hij is aangesloten het in § 5 bedoelde verzoek moet indienen om opnieuw te worden opgenomen in de onderneming of de dienst of zijn functie onder dezelfde voorwaarden als voorheen te kunnen uitoefenen :</p> <p>1° wanneer het bevoegde rechtscollege de feiten van discriminatie, die het voorwerp uitmaakten van de klacht, bewezen heeft geacht;</p> <p>2° wanneer de betrokkene de arbeidsbetrekking verbreekt, omdat het gedrag van de werkgever in strijd is met de bepalingen van § 1, wat volgens de betrokkene een reden is om de arbeidsbetrekking zonder opzegging of vóór het verstrijken ervan te verbreken;</p> <p>3° wanneer de werkgever de arbeidsbetrekking heeft beëindigd om dringende redenen, op voorwaarde dat het bevoegde rechtscollege deze beëindiging ongegrond en in strijd met de bepalingen van § 1 heeft geacht.</p> <p>§ 8 Wanneer de nadelige maatregel wordt getroffen nadat de arbeidsbetrekking beëindigd werd, en deze maatregel in strijd wordt bevonden met § 1, dient de werkgever de in § 6 bedoelde schadevergoeding te betalen aan het slachtoffer.</p> <p>§ 9 De in dit artikel bedoelde bescherming is eveneens van toepassing op de personen die optreden als getuige doordat zij, in het kader van het onderzoek van de in § 3 bedoelde klacht, in een ondertekend en gedateerd document de feiten die zij zelf hebben gezien of gehoord en die betrekking hebben op de toestand die het voorwerp is van de klacht, ter</p> |
|---|---|

|  |  |
|--|--|
| <p>kennis brengen van de persoon bij wie de klacht wordt ingediend of doordat zij optreden als getuige in rechte.</p> <p>§ 10 De bepalingen van dit artikel zijn eveneens van toepassing op andere personen dan werkgevers die personen in de arbeidsbetrekkingen tewerkstellen of opdrachten bezorgen.</p>  | <p>kennis brengen van de persoon bij wie de klacht wordt ingediend, of doordat zij optreden als getuige in rechte.</p> <p>§ 10 De bepalingen van dit artikel zijn eveneens van toepassing op andere personen dan werkgevers die personen in de arbeidsbetrekkingen tewerkstellen of opdrachten bezorgen.</p>   |
| <p>Artikel 16:</p> <p>§ 1 Ingeval van discriminatie kan het slachtoffer een schadevergoeding vorderen overeenkomstig het contractuele of buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht.</p> <p>In de hierna bedoelde gevallen moet de persoon die het discriminatieverbod heeft geschonden aan het slachtoffer een vergoeding betalen die naar keuze van het slachtoffer, gelijk is hetzij aan een forfaitair bedrag zoals uiteengezet in § 2, hetzij aan de werkelijk door het slachtoffer geleden schade. In laatstgenoemd geval moet het slachtoffer de omvang van de geleden schade bewijzen.</p> <p>§ 2 De in § 1 bedoelde forfaitaire schadevergoeding wordt als volgt bepaald :</p> <p>1° met uitzondering van het hierna bepaalde geval, wordt de forfaitaire vergoeding van de morele schade geleden ten gevolge van een feit van discriminatie, bepaald op 650 euro; dat bedrag wordt verhoogd tot 1.300 euro indien de dader niet kan aantonen dat de betwiste ongunstige of nadelige behandeling ook op niet-discriminerende gronden getroffen zou zijn of omwille van andere omstandigheden, zoals de bijzondere ernst van de geleden morele schade;</p> <p>2° Indien het slachtoffer morele en materiële schadevergoeding vordert wegens discriminatie in het kader van de arbeidsbetrekkingen of van de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid, is de forfaitaire schadevergoeding voor materiële en morele schade gelijk aan de bruto beloning voor zes maanden, tenzij de werkgever aantoont dat de betwiste ongunstige of nadelige behandeling ook op niet-discriminerende gronden getroffen zou zijn; in dat laatste geval wordt de forfaitaire schadevergoeding voor materiële en morele schade beperkt tot drie maanden bruto beloning; wanneer de materiële schade die voortvloeit uit een discriminatie in het kader van de arbeidsbetrekkingen of van de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid echter hersteld kan worden via de toepassing van de nietigheidssanctie voorzien in artikel 13, wordt de forfaitaire schadevergoeding bepaald volgens de bepalingen van punt 1°.</p> | <p>Artikel 18:</p> <p>§ 1 Ingeval van discriminatie kan het slachtoffer een schadevergoeding vorderen overeenkomstig het contractuele of buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht.</p> <p>In de hierna bedoelde gevallen moet de persoon die het discriminatieverbod heeft geschonden aan het slachtoffer een vergoeding betalen die naar keuze van het slachtoffer, gelijk is hetzij aan een forfaitair bedrag zoals uiteengezet in § 2, hetzij aan de werkelijk door het slachtoffer geleden schade. In laatstgenoemd geval moet het slachtoffer de omvang van de geleden schade bewijzen.</p> <p>§ 2 De in § 1 bedoelde forfaitaire schadevergoeding wordt als volgt bepaald :</p> <p>1° met uitzondering van het hierna bedoelde geval, wordt de forfaitaire vergoeding van de morele schade geleden ten gevolge van een feit van discriminatie, bepaald op 650 euro; dat bedrag wordt verhoogd tot 1.300 euro indien de dader niet kan aantonen dat de betwiste ongunstige of nadelige behandeling ook op niet-discriminerende gronden getroffen zou zijn of omwille van andere omstandigheden, zoals de bijzondere ernst van de geleden morele schade;</p> <p>2° indien het slachtoffer morele en materiële schadevergoeding vordert wegens discriminatie in het kader van de arbeidsbetrekkingen of van de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid, is de forfaitaire schadevergoeding voor materiële en morele schade gelijk aan de bruto beloning voor zes maanden, tenzij de werkgever aantoont dat de betwiste ongunstige of nadelige behandeling ook op niet-discriminerende gronden getroffen zou zijn; in dat laatste geval wordt de forfaitaire schadevergoeding voor materiële en morele schade beperkt tot drie maanden bruto beloning; wanneer de materiële schade die voortvloeit uit een discriminatie in het kader van de arbeidsbetrekkingen of van de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid echter hersteld kan worden via de toepassing van de nietigheidssanctie voorzien in artikel 15, wordt de forfaitaire schadevergoeding bepaald volgens de bepalingen van punt 1°.</p> |
| <p>Artikel 18:</p> <p>§ 1 Op verzoek van het slachtoffer van de discriminatie, van het Centrum of van een van de belangenverenigingen, van het openbaar ministerie, of, al naargelang de aard van de daad, het arbeidsauditoraat, stelt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg of, naar gelang van de aard van de daad, de voorzitter van de arbeidsrechtbank of van de rechtbank van koophandel, het bestaan vast van een zelfs onder het strafrecht vallende daad waardoor de bepalingen van deze wet worden overtreden en beveelt hij de staking ervan.</p> <p>De voorzitter van de rechtbank kan de opheffing van de staking bevelen zodra bewezen is dat een einde is gemaakt aan de overtreding.</p>   | <p>Artikel 20:</p> <p>§ 1 Op verzoek van het slachtoffer van de discriminatie, van het Centrum, van een van de belangenverenigingen, van het openbaar ministerie, of, naargelang de aard van de daad, het arbeidsauditoraat, stelt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg of, naar gelang van de aard van de daad, de voorzitter van de arbeidsrechtbank of van de rechtbank van koophandel, het bestaan vast van een zelfs onder het strafrecht vallende daad waardoor de bepalingen van deze wet worden overtreden en beveelt hij de staking ervan.</p> <p>De voorzitter van de rechtbank kan de opheffing van de staking bevelen zodra bewezen is dat een einde is gemaakt aan de overtreding.</p>  |

|   |  |
|---|--|
| <p>§ 2 Op vraag van het slachtoffer kan de voorzitter van de rechtbank de in artikel 16, § 2, bedoelde forfaitaire schadevergoeding aan het slachtoffer toekennen.</p> <p>§ 3 De voorzitter van de rechtbank kan bevelen dat zijn beslissing of de samenvatting die hij opstelt, wordt aangeplakt tijdens de door hem bepaalde termijn, zowel buiten als binnen de inrichtingen van de overtreder of de lokalen die hem toebehoren, en dat zijn vonnis of de samenvatting ervan in kranten of op enige andere wijze wordt bekendgemaakt, dit alles op kosten van de overtreder.</p> <p>Deze maatregelen van openbaarmaking mogen evenwel slechts opgelegd worden indien zij er kunnen toe bijdragen dat de gewraakte daad of de uitwerking ervan ophouden.</p> <p>§ 4 De vordering die steunt op § 1, wordt ingesteld en behandeld zoals in kort geding.</p> <p>Zij kan worden ingesteld bij verzoekschrift. Dit wordt in vier exemplaren neergelegd op de griffie van de bevoegde rechtbank of bij een ter post aangetekende brief verzonden aan deze griffie.</p> <p>Op straffe van nietigheid vermeldt het verzoekschrift :</p> <p>1° de dag, de maand en het jaar;</p> <p>2° de naam, de voornamen, het beroep en de woonplaats van de verzoeker;</p> <p>3° de naam en het adres van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon tegen wie de vordering wordt ingesteld.</p> <p>4° het voorwerp en de uiteenzetting van de middelen van de vordering.</p> <p>De griffier van de rechtbank verwittigt onverwijld de tegenpartij bij gerechtsbrief en nodigt haar uit te verschijnen ten vroegste drie dagen en ten laatste acht dagen na het verzenden van de gerechtsbrief, waarbij een exemplaar van het verzoekschrift is gevoegd.</p> <p>Over de vordering wordt uitspraak gedaan niettegenstaande vervolging wegens dezelfde feiten voor enig ander strafgerecht.</p> <p>Wanneer een vordering tot staking van bij de strafrechter aanhangig gemaakte feiten ingesteld is, wordt over de strafvervolging pas uitspraak gedaan nadat over de vordering tot staking een in kracht van gewijsde getreden beslissing gewezen is. Tijdens de opschorting is de verjaring van de strafvordering geschorst.</p> <p>Het vonnis is uitvoerbaar bij voorraad, niettegenstaande enig rechtsmiddel en zonder borgtocht. Het wordt door de griffier van de rechtbank onverwijld megedeeld aan alle partijen en aan de procureur des Konings.</p> <p>§ 5 De bepalingen van dit artikel doen geen afbreuk aan de bevoegdheden van de Raad van State zoals bepaald in de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State.</p> | <p>§ 2 Op vraag van het slachtoffer kan, de voorzitter van de rechtbank de in artikel 18, § 2, bedoelde forfaitaire schadevergoeding aan het slachtoffer toekennen.</p> <p>§ 3 De voorzitter van de rechtbank kan bevelen dat zijn beslissing of de samenvatting die hij opstelt, wordt aangeplakt tijdens de door hem bepaalde termijn, zowel buiten als binnen de inrichtingen van de overtreder of de lokalen die hem toebehoren, en dat zijn vonnis of de samenvatting ervan in kranten of op enige andere wijze wordt bekendgemaakt, dit alles op kosten van de overtreder.</p> <p>Deze maatregelen van openbaarmaking mogen evenwel slechts opgelegd worden indien zij er kunnen toe bijdragen dat de gewraakte daad of de uitwerking ervan ophouden.</p> <p>§ 4 De vordering die steunt op § 1, wordt ingesteld en behandeld zoals in kort geding.</p> <p>Zij kan worden ingesteld bij verzoekschrift. Dit wordt in vier exemplaren neergelegd op de griffie van de bevoegde rechtbank of bij een ter post aangetekende brief verzonden aan deze griffie.</p> <p>Op straffe van nietigheid vermeldt het verzoekschrift :</p> <p>1° de dag, de maand en het jaar;</p> <p>2° de naam, de voornamen, het beroep en de woonplaats van de verzoeker;</p> <p>3° de naam en het adres van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon tegen wie de vordering wordt ingesteld;</p> <p>4° het voorwerp en de uiteenzetting van de middelen van de vordering.</p> <p>De griffier van de rechtbank verwittigt onverwijld de tegenpartij bij gerechtsbrief en nodigt haar uit te verschijnen ten vroegste drie dagen en ten laatste acht dagen na het verzenden van de gerechtsbrief, waarbij een exemplaar van het verzoekschrift is gevoegd.</p> <p>Over de vordering wordt uitspraak gedaan niettegenstaande vervolging wegens dezelfde feiten voor enig ander strafgerecht.</p> <p>Wanneer een vordering tot staking van bij de strafrechter aanhangig gemaakte feiten ingesteld is, wordt over de strafvervolging pas uitspraak gedaan nadat over de vordering tot staking een in kracht van gewijsde getreden beslissing gewezen is. Tijdens de opschorting is de verjaring van de strafvordering geschorst.</p> <p>Het vonnis is uitvoerbaar bij voorraad, niettegenstaande enig rechtsmiddel en zonder borgtocht. Het wordt door de griffier van de rechtbank onverwijld megedeeld aan alle partijen en aan de procureur des Konings.</p> <p>§ 5 De bepalingen van dit artikel doen geen afbreuk aan de bevoegdheden van de Raad van State zoals bepaald in de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State.</p> |
|---|--|

## 2.4.2. Aandachtspunten

### 2.4.2.1. Bescherming tegen represailles

**AANBEVELING 15: HET BESCHERMINGSMECHANISME UIT ARTIKEL 14 EN 15 ANTIRACISMEWET EN ARTIKEL 16 EN 17 ANTIDISCRIMINATIEWET IS TE FORMALISTISCH EN BEPERKT TOT HET SLACHTOFFER EN DE GETUIGEN. HET BESCHERMINGSMECHANISME (I) ZOU IN WERKING MOETEN TREDEN VANAF HET OGENBLIK DAT KAN AANGETOOND**

WORDEN DAT DEGENE TEGEN WIE DE KLACHT WERD INGEDIEND OF DE WERKGEVER OP DE HOOGTE WAS VAN DE KLACHT OF ER VAN OP DE HOOGTE HAD MOETEN ZIJN EN (II) OOK MOETEN GELDEN TEN AANZIEN VAN KLOKKENLUIDERS.

Zowel de Antiracismewet als de Antidiscriminatiewet bevatten een **beschermingsmechanisme tegen represailles** wanneer een **klacht** werd ingediend.

Het **beschermingsmechanisme** houdt in dat diegene tegen wie de klacht werd ingediend (of de werkgever) geen nadelige maatregelen mag treffen behalve om redenen die vreemd zijn aan de klacht (artikel 14, § 1 en 15, § 1 Antiracismewet en artikel 16, § 1 en 17, § 1 Antidiscriminatiewet). De bewijslast ligt bij degene tegen wie de klacht werd ingediend (of de werkgever) (artikel 14, § 3 en artikel 15, § 4 Antiracismewet en artikel 16, § 3 en artikel 17, § 4 Antidiscriminatiewet).

Wat onder een **klacht** wordt verstaan, wordt - zeer restrictief - omschreven in de wet: (i) een klacht (onder de vorm van een gedateerde, ondertekende en bij post ter kennis gebrachte aangetekende brief) ingediend door de betrokkene bij de organisatie of instelling tegen wie de klacht is ingediend, (ii) een klacht (onder de vorm van een gedateerde ondertekende en bij post ter kennis gebrachte aangetekende brief) ingediend door een belangenvereniging of het Centrum, (iii) een rechtsvordering ingesteld door de betrokkene en (iv) een rechtsvordering ingesteld ten voordele van de betrokkene door een belangenvereniging of door het Centrum (artikel 14, § 2 en artikel 15, § 3 Antiracismewet en artikel 16, § 2 en artikel 17, § 3 Antidiscriminatiewet).

Hieruit volgt dat in een aantal gevallen het beschermingsmechanisme niet in werking zal treden, bijvoorbeeld wanneer een werknemer een klacht indient bij de politie (in plaats van bij de werkgever) of wanneer een uitzendkracht een klacht indient bij de organisatie of instelling waar hij/zij zijn uitzendwerk verricht (in plaats van bij de werkgever) of nog wanneer de hiërarchische verantwoordelijke mondeling wordt aangesproken.

De bescherming tegen represailles is niet alleen van toepassing op de persoon die de klacht heeft ingediend, maar eveneens op personen die **optreden als getuige** doordat zij in het kader van het onderzoek van een klacht in een ondertekend en gedateerd document de feiten die zij zelf hebben gezien of gehoord (...) ter kennis brengen van de persoon bij wie de klacht wordt ingediend of doordat zij optreden als getuige in rechte (artikel 14, § 5 en 15, § 9 Antiracismewet en artikel 16, § 5 en 17, § 9 Antidiscriminatiewet). De bescherming van de getuige treedt pas in werking nadat een formele klacht door het slachtoffer werd ingediend.

Artikel 9 van de Europese 'Rasrichtlijn' 2000/43/EG verplicht de lidstaten om in hun wetgeving de nodige maatregelen op te nemen om personen te beschermen tegen een nadelige behandeling of nadelige gevolgen als reactie op een klacht of op een procedure gericht op het doen naleven van het beginsel van gelijke behandeling. Artikel 11 van de Europese 'Kaderrichtlijn' 2000/78/EG verplicht de lidstaten om in hun wetgeving de nodige maatregelen op te nemen om werknemers te beschermen tegen ontslag of enige andere nadelige behandeling waarmee de werkgever reageert op een klacht binnen de onderneming of op een procedure gericht op het doen naleven van het beginsel van gelijke behandeling. In het kader van het principe van effectieve *access to justice* werd hierboven al opgemerkt dat de juridische bescherming tegen represailles in geval van een discriminatieklacht vandaag vooral een theoretisch gegeven blijft.

Met betrekking tot de Europese 'Kaderrichtlijn' 2000/78/EG heeft de Europese Commissie gewezen op de niet correcte omzetting door België van artikel 11 van de richtlijn: "De Commissie merkt op dat de gewijzigde wetgeving alleen bescherming biedt aan een klager en aan getuigen van wie een ondertekende verklaring is gestuurd aan degene bij wie de klacht wordt ingediend. De Commissie herhaalt dat de richtlijn de bescherming niet beperkt tot de klager en formele getuigen, maar ook bescherming biedt aan werknemers (zonder beperking) tegen ontslag of enige andere nadelige behandeling waarmee de werkgever reageert op een klacht binnen de onderneming of op een procedure gericht op het doen naleven van het beginsel van gelijke behandeling"<sup>163</sup>.

Unia is van oordeel dat het formalisme met betrekking tot de bescherming tegen represailles afgebouwd zou moeten worden. Het beschermingsmechanisme zou in werking moeten treden vanaf het ogenblik dat kan aangetoond worden dat degene tegen wie de klacht werd ingediend of de werkgever redelijkerwijze op de hoogte kon zijn van de klacht, bijvoorbeeld na een getuigenis in de pers of hulp van welwillende collega's.

Daarnaast zou het beschermingsmechanisme niet alleen moeten gelden voor slachtoffers en getuigen, maar bijvoorbeeld ook voor klokkenluiders. Dit los van het slachtoffer en los van de vraag of het slachtoffer al dan niet een formele klacht indient.

#### **2.4.2.2. Bedrag forfaitaire schadevergoeding**

**AANBEVELING 16: DE FORFAITAIRE SCHADEVERGOEDING VOOR MORELE SCHADE BUITEN HET TERREIN VAN DE ARBEIDSBETREKKINGEN VERHOGEN EN INDEXEREN. DAARNAAST, IN BEPAALDE GEVALLEN, FORFAITAIRE BEDRAGEN VOORZIEN VOOR MATERIËLE SCHADE.**

Buiten het terrein van de arbeidsbetrekkingen en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid dekt de forfaitaire vergoeding enkel de vergoeding voor morele schade. Voor de materiële schade voorziet de wet geen forfaitaire bedragen. Gelet op de vele uiteenlopende situaties die zich kunnen voordoen (bijvoorbeeld weigering huur, weigering contracteren...), werd het te moeilijk geacht om een forfaitair bedrag te bepalen voor materiële schade.

De forfaitaire vergoeding voor morele schade is erg laag (1.300 euro) en kan bovendien gehalveerd worden indien de verweerder kan aantonen dat de ongunstige of nadelige behandeling ook op niet-discriminerende gronden zou getroffen zijn (650 euro) (artikel 16, § 2, 1° Antiracismewet en artikel 18, § 2, 1° Antidiscriminatiewet). De forfaitaire bedragen die de wet voorziet worden bovendien niet geïndexeerd.

Doordat de forfaitaire bedragen erg laag zijn, wordt de motivatie weggenomen om in rechte op te treden. Hierboven werd reeds gewezen op het principe van effectieve *access to justice* en op het nut van een mogelijkheid tot het voeren van een *class action*. De beperkte forfaitaire schadevergoeding, gekoppeld aan de hoge kosten en de lange procesduur, vormen voor de slachtoffers een ontradende factor om hun rechten te laten gelden. De sancties zijn daardoor niet effectief, proportioneel en ontradend.

---

<sup>163</sup> Europese Commissie, *Met redenen omkleed advies dat krachtens artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie tot België wordt gericht wegens het niet in nationaal recht omzetten van de Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000, blz.16)*, 16 juni 2011, 2007/2007 C(2011) 3982 def.

Bijvoorbeeld bij discriminatie op de huisvestingsmarkt, zo blijkt uit meldingen bij Unia, is er vaak een hoge, maar moeilijk te bewijzen, materiële schade. De forfaitaire schadevergoeding voor de morele schade is dusdanig laag, dat elke motivatie wordt weggenomen voor het slachtoffer om een rechtszaak in te spannen.

De wetgever zou de forfaitaire vergoeding voor morele schade moeten optrekken en indexeren.

Voor wat de materiële schade betreft zijn verschillende pistes mogelijk. Bijvoorbeeld een hogere globale forfaitaire vergoeding vastleggen die zowel de morele als de materiële schade dekt (zonder dat afbreuk gedaan wordt aan de mogelijkheid om de reële materiële schade te bewijzen), een forfaitaire vergoeding voor materiële schade bepalen voor een aantal vaak voorkomende situaties ...

### **2.4.2.3. Verplicht karakter forfaitaire schadevergoeding**

**AANBEVELING 17: VERDUIDELIJKEN DAT DE FORFAITAIRE SCHADEVERGOEDING (VERPLICHT) WORDT TOEGEKEND DOOR DE STAKINGSRECHTER ALS HET SLACHTOFFER HET HERSTEL VAN DE SCHADE FORFAITAIR VORDERT EN DE DISCRIMINATIE WERD VASTGESTELD.**

In overeenstemming met de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet *kan* de voorzitter van de rechtbank, op vraag van het slachtoffer, de (respectievelijk in artikel 16, § 2 en artikel 18, § 2 bedoelde) forfaitaire schadevergoeding aan het slachtoffer toekennen (artikel 18, § 2 Antiracismewet en artikel 20, § 2 Antidiscriminatiewet).

Anderzijds stellen de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet dat ingeval van discriminatie het slachtoffer een schadevergoeding kan vorderen in overeenstemming met het contractuele of buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht en *“in de hierna bedoelde gevallen moet de persoon die het discriminatieverbod heeft geschonden aan het slachtoffer een vergoeding betalen die naar keuze van het slachtoffer, gelijk is aan hetzij een forfaitair bedrag zoals uiteengezet in § 2, hetzij aan de werkelijk door het slachtoffer geleden schade”* (artikel 16, § 1 Antiracismewet en artikel 18, § 1 Antidiscriminatiewet).

In de rechtspraak is er door de tegenstrijdige bewoordingen ‘kan’ (in artikel 18, § 2 Antiracismewet en artikel 20, § 2 Antidiscriminatiewet) en ‘moet’ (in artikel 16, § 1 Antiracismewet en artikel 18, § 1 Antidiscriminatiewet) onduidelijkheid over het al dan niet verplicht karakter van de forfaitaire schadevergoeding.

Zo oordeelde de Voorzitter van de Brusselse Rechtbank van Eerste Aanleg (in verband met de vordering van een forfaitaire vergoeding voor morele schade buiten het terrein van de arbeidsbetrekkingen en de aanvullende regelingen voor de sociale zekerheid) dat het niet volstond te stellen dat de wet het vorderen van een forfaitaire schadevergoeding mogelijk maakte, om deze als automatisch verworven te beschouwen<sup>164</sup>.

In het wetsontwerp 2722/1 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie werd echter vermeld dat, in het systeem dat wordt voorgesteld, de forfaitaire schadevergoeding kan uitgesproken worden door:

– de stakingsrechter bij wie een discriminerende daad wordt aangegeven;

---

<sup>164</sup> Rb. Brussel, 25 januari 2011.

- de gewone rechtbank waarbij de zaak aanhangig wordt gemaakt door toepassing van het gemeen recht en waardoor een discriminerende daad wordt aangeklaagd;
- de rechtbank (gewone rechtbank of stakingsrechter) waarbij een daad van represaille buiten het domein van de werkgelegenheid wordt aangegeven<sup>165</sup>.

Bovendien werd vóór de wijziging van de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet in 2007 de bevoegdheid van de stakingsrechter te beperkt geacht. Men wenste de bevoegdheid daarom uit te breiden tot de mogelijkheid om aan het slachtoffer een bevredigende schadevergoeding toe te kennen. De nieuwe wet voorzagt in een forfaitaire schadevergoeding, zodat er geen debat meer nodig was over de schade (de procedure in kort geding werd immers geacht een spoedprocedure te zijn). Door voor het slachtoffer te voorzien in een automatisch recht op een forfaitaire schadevergoeding, en de bevoegdheid toe te kennen aan de voorzitter zetelend zoals in kort geding om deze schadevergoeding toe te kennen, kon het slachtoffer middels één procedure zowel de staking van de discriminatie als de forfaitaire schadevergoeding bekomen<sup>166</sup>.

In artikel 15 van de Europese ‘Rasrichtlijn’ 2000/43/EG en in artikel 17 van de Europese ‘Kaderrichtlijn’ 2000/78/EG staat nog dat de lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties moeten voorzien, die ook het betalen van een schadevergoeding aan het slachtoffer kunnen omvatten. In die zin is de forfaitaire schadevergoeding een automatische forfaitaire sanctie op burgerrechtelijk vlak die als bedoeling heeft om burgers die de wet willen overtreden af te schrikken. De forfaitaire schadevergoeding heeft niet louter een remediërend doel, maar is evenzeer bedoeld om het nuttig effect te voorzien uit bovenvermelde richtlijnen.

Uit voorgaande overwegingen en de tekst van artikel 16, § 1 Antiracismewet en artikel 18, § 1 Antidiscriminatiewet, kan bijgevolg afgeleid worden dat het woord ‘kan’ in artikel 18, § 2 Antiracismewet en artikel 20, § 2 Antidiscriminatiewet niet betekent ‘de rechter kan op die vraag ingaan maar is daartoe niet verplicht’. Artikel 18, § 2 Antiracismewet en artikel 20, § 2 Antidiscriminatiewet betreffen een bevoegdheidsbepaling die betekent dat de stakingsrechter bevoegd is (‘kan’) om een forfaitaire schadevergoeding toe te kennen op verzoek van het slachtoffer.

#### **2.4.2.4. Vordering tot staking (duurtijd)**

##### **AANBEVELING 18: EEN WETTELIJKE TERMIJN STELLEN OP DE DUURTIJD VAN DE PROCEDURES INZAKE DE VORDERING TOT STAKING.**

De stakingsvordering heeft tot doel om snel resultaat te verkrijgen en om snel een einde te stellen aan een discriminatie. Die doelstelling wordt in de praktijk niet steeds gerealiseerd.

Hierboven werd al opgemerkt dat het doel om zoals in kort geding via een burgerrechtelijke weg tot een snelle vaststelling van discriminatie te komen, en de staking ervan te laten bevelen, in de praktijk zelden gerealiseerd wordt (zie 1.2.3.1.) wat een bijkomend obstakel vormt voor effectieve *access to justice*.

<sup>165</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers 2006-2007, Wetsontwerp 2722/001, p. 28.

<sup>166</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers 2006-2007, wetsontwerp 2722/001, p. 26-28 en GwH., 12 februari 2009, arrest nr. 17/2009, overweging B.26.9-10.

De wetgever zou een procedurele garantie moeten inbouwen onder de vorm van wettelijke termijnen voor stakingsvorderingen, waarbij de rechten van de verdediging worden gewaarborgd.

#### 2.4.2.5. Publiciteit

**AANBEVELING 19: DE NAAM VAN HET SLACHTOFFER ANONIMISEREN INDIEN DE BESLISSING OF DE SAMENVATTING OP BEVEL VAN DE RECHTER WORDT AANGEPLAKT.**

De Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet voorzien in de mogelijkheid om de beslissing of de samenvatting aan te plakken buiten en binnen de inrichtingen van de overtreder of de lokalen die hem toebehoren (artikel 18, § 3 Antiracismewet en artikel 20, § 3 Antidiscriminatiewet). Dat is een deel van de bestraffing van degene die discrimineert. Het vermelden van de naam van het slachtoffer is overbodig. Het is niet de persoon *an sich* waarop de discriminatie betrekking heeft, maar wel het criterium waaraan deze persoon gelinkt wordt. Het vermelden van de naam van het slachtoffer kan ook negatieve gevolgen hebben.

Een bowlingzaak had een jonge vrouw met een hoofddoek verzocht om haar hoofddoek af te nemen. Het huishoudelijk reglement van de bowlingzaak schreef immers voor dat alle hoofddekels verboden waren met het oog op de veiligheid. De rechtbank was van oordeel dat er sprake was van een indirecte discriminatie op basis van de geloofsovertuiging. De bowlingzaak werd onder meer veroordeeld tot het aanplakken van een selectie uit het vonnis, en minstens het beschikkend gedeelte ervan, gedurende minimaal één maand op dezelfde plaats als waar het huishoudelijk reglement aan het publiek bekend werd gemaakt ...<sup>167</sup>.

#### 2.4.2.6. Verjaringstermijn

**AANBEVELING 20: EEN REDELIJKE VERJARINGSTERMIJN VOORZIEN VOOR ALLE ARBEIDSRECHTELIJKE RECHTSVORDERINGEN DIE GEBASEERD ZIJN OP DE ANTIRACISMEWET EN DE ANTIDISCRIMINATIEWET (OF DE WET VAN 4 AUGUSTUS 1996 BETREFFENDE HET WELZIJN VAN DE WERKNEMERS BIJ DE UITVOERING VAN HUN WERK) OP VOORWAARDE DAT ER EEN LINK IS MET ÉÉN VAN DE BESCHERMEDE CRITERIA.**

De Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet bevatten geen specifieke bepalingen betreffende de verjaringstermijnen. Dat creëert onduidelijke situaties bijvoorbeeld op het vlak van het arbeidsrecht en is een element van rechtsonzekerheid.

Op vorderingen tot vergoedingen voor schade op grond van **buitencontractuele aansprakelijkheid** (bijvoorbeeld in geval van discriminatoire weigering om een arbeidsovereenkomst af te sluiten) kan de gemeenrechtelijke verjaringstermijn van **vijf jaar** worden toegepast (artikel 2262bis, § 1, 2<sup>e</sup> lid BW). De gemeenrechtelijke verjaringstermijn van vijf jaar loopt vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de verzwaring ervan en van de identiteit van de aansprakelijke persoon. De vorderingen tot vergoedingen voor schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid verjaren in ieder geval door verloop van twintig jaar vanaf de dag volgend op die waarop het feit waarop de schade is veroorzaakt zich heeft voorgedaan (artikel 2262bis, § 1, 3<sup>e</sup> lid BW).

Betreft het echter vorderingen tot vergoedingen voor schade op grond van **contractuele aansprakelijkheid** of een **samenloop van buitencontractuele en contractuele aansprakelijkheid**

---

<sup>167</sup> Rb. Brussel, 25 januari 2011.



(bijvoorbeeld in geval van discriminatoir ontslag) dan is er twijfel. Artikel 15 Arbeidsovereenkomstenwet bepaalt dat de rechtsvorderingen die uit de overeenkomst ontstaan **één jaar** na het eindigen van deze overeenkomst verjaren (of vijf jaar na het feit waaruit de vordering is ontstaan zonder dat deze termijn één jaar na het eindigen van deze overeenkomst mag overschrijden). **In de praktijk is een verjaringstermijn van één jaar bijzonder kort om een discriminatiemelding te analyseren, een buitengerechterlijke regeling na te streven en/of een inspectieonderzoek af te ronden. Unia vraagt dan ook dat hier een redelijke verjaringstermijn, bijvoorbeeld van vijf jaar, wordt voorzien.**

Het niet naleven van de bepalingen uit de Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk vormt een **misdrijf**. Artikel 80 van die wet bepaalt dat de inbreuken op de bepalingen van de wet en van de uitvoeringsbesluiten worden bestraft in overeenstemming met het Sociaal Strafwetboek (artikel 119 e.v. Soc. Sw.). De Antiracismewet bevat eveneens strafrechtelijke bepalingen (artikel 19 e.v. Antiracismewet). Deze strafbepalingen zijn te kwalificeren als wanbedrijven<sup>168</sup>. Artikel 26 Wet houdende de voorafgaande titel van het wetboek van strafvordering bepaalt dat de burgerlijke rechtsvordering die volgt uit een misdrijf verjaart volgens de regels van het burgerlijk wetboek (of van de bijzondere wetten die van toepassing zijn op de rechtsvordering tot vergoeding van schade), maar niet kan verjaren vóór de strafvordering. Uit een arrest van het Hof van Cassatie van 8 juli 1955 volgt dat de verjaringstermijn van de burgerlijke vordering die uit een misdrijf spruit van openbare orde is<sup>169</sup>. Bovendien is, sinds de aanpassing (door de wet van 10 juni 1998) van de Wet houdende de voorafgaande titel van het wetboek van strafvordering, artikel 15 Arbeidsovereenkomstenwet geen bijzondere afwijkende wetsbepaling in de zin van artikel 26 Wet houdende de voorafgaande titel van het wetboek van strafvordering.

Volgens een arrest van het Hof van Cassatie van 20 april 2009 is artikel 26 Wet houdende de voorafgaande titel van het wetboek van strafvordering van toepassing op elke burgerlijke rechtsvordering die tot een veroordeling strekt en die gebaseerd is op feiten die het bestaan van een misdrijf doen blijken, zelfs wanneer die feiten eveneens een contractuele tekortkoming uitmaken en het voorwerp van de vordering in de uitvoering van de contractuele verbintenis bestaat<sup>170</sup>.

De verjaringstermijn van een strafvordering is gekoppeld aan de aard van het misdrijf. Voor wanbedrijven bedraagt de verjaringstermijn **vijf jaar** (artikel 21, 1<sup>e</sup> lid Wet houdende de voorafgaande titel van het wetboek van strafvordering). Er kan discussie bestaan over de vraag of een bepaalde handelswijze een misdrijf (wanbedrijf) uitmaakt, bijvoorbeeld bij twijfel over het opzet, de kwalificatie (intimidatie/belaging/aanzetten tot ...) ...

---

<sup>168</sup> Zie hierover Alain DE NAUW, *Inleiding tot het algemeen strafrecht*, Brugge, Die Keure, 2008, p. 46-51 (randnrs. 90-93).

<sup>169</sup> Cass., 8 juli 1955, Arr. Cass., 1945-1955, p. 917.

<sup>170</sup> Cass., 20 april 2009, nr. S.08.0015.N.

## 2.5. Strafrechtelijke bepalingen, wijzigingen aan het Strafwetboek en artikel 150 Grondwet

In het strafrechtelijke luik van de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet kunnen drie soorten bepalingen onderscheiden worden (i) bepalingen in verband met **discriminatie**, (ii) bepalingen in verband met **haatboodschappen** en (iii) bepalingen in verband met **haatmisdrijven**.

### 2.5.1. Discriminatie

#### 2.5.1.1. Wat zegt de wet?

|                                    | Antiracismewet   | Antidiscriminatiewet |
|------------------------------------|--|----------------------|
| DISCRIMINATIE GOEDEREN EN DIENSTEN | <p>Artikel 24:</p> <p>De persoon die, binnen het domein bedoeld in artikel 5, § 1, 1°, een persoon discrimineert op basis van één van de beschermde criteria, wordt gestraft met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen. Dezelfde straffen worden toegepast bij discriminatie jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan op basis van één van de beschermde criteria.</p> |                      |
| DISCRIMINATIE ARBEID               | <p>Artikel 25:</p> <p>De persoon die op het vlak van de arbeidsbetrekkingen een persoon discrimineert op basis van één van de beschermde criteria, wordt gestraft met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen. Dezelfde straffen worden toegepast bij discriminatie jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan op basis van één van de beschermde criteria.</p>            |                      |

#### 2.5.1.2. Aandachtspunten

##### 2.5.1.2.1. Goederen en diensten en arbeidsbetrekkingen

**AANBEVELING 21: DE WETGEVER DIENT TE BEKIJKEN OF DE STRAFRECHTELIJKE BEPALINGEN MET BETREKKING TOT HET DISCRIMINEREN BIJ DE TOEGANG TOT EN HET AANBOD VAN GOEDEREN EN DIENSTEN EN HET DISCRIMINEREN OP HET VLAK VAN DE ARBEIDSBETREKKINGEN AANGEPAST MOETEN WORDEN.**

De Antiracismewet bevat een aantal strafrechtelijke bepalingen in verband met discriminatie die niet voorkomen in de Antidiscriminatiewet:

- discriminatie bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn (Artikel 24 Antiracismewet);
- en discriminatie op het vlak van de arbeidsbetrekkingen (artikel 25 Antiracismewet).

Door de wet van 22 mei 2014<sup>171</sup> werd de Genderwet aangepast, waardoor in de Genderwet discriminatie bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn en discriminatie op het vlak van de arbeidsbetrekkingen eveneens strafbaar werden gesteld. Daardoor is de discrepantie tussen enerzijds de Antidiscriminatiewet en anderzijds de Antiracismewet én de Genderwet nog groter geworden.

Daarnaast dient er op gewezen te worden dat door de zesde staatshervorming (2014) bepaalde materies – inzake goederen en diensten betreft het in het bijzonder de huurwetgeving – werden overgeheveld van het federale niveau naar de gewesten. Daardoor werden de gewesten exclusief bevoegd voor de huur van woningen (woninghuurwet, huur van woningen die onder het gemeen huurrecht vallen en huur van roerende goederen die gebruikt worden voor bewoning), met die nuance dat de federale huurwetgeving blijft gelden totdat het betrokken gewest eigen huurwetgeving heeft uitgevaardigd. Dat betekent dat de strafbaarstelling voortaan ook afhangt van de bepalingen die ter zake worden opgenomen in de decreten en ordonnanties.

Sommige discriminaties op grond van het geloof sluiten overigens nauw aan bij raciale discriminaties.

De wetgever zou moeten bekijken of de strafrechtelijke bepalingen met betrekking tot discriminatie bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn en de strafrechtelijke bepalingen met betrekking tot discriminatie op het vlak van de arbeidsbetrekkingen al dan niet uitgebreid moeten worden tot de Antidiscriminatiewet (en tot alle of bepaalde criteria uit die wet).

## **2.5.2. Haatboodschappen**

### **2.5.2.1. Wat zegt de wet?**

---

<sup>171</sup> Wet van 22 mei 2014 ter bestrijding van seksisme in de openbare ruimte en tot aanpassing van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie teneinde de daad van discriminatie te bestraffen, B.S. 24 juli 2014.

|  | Antiracismewet  | Antidiscriminatiewet  |
|--|---|---|
| HAATBOODSCHAPPEN (= AANZETTINGS-MISDRUIF)    | <p>Artikel 20:</p> <p>Met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen wordt gestraft :</p> <p>1° hij die in een van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzet tot discriminatie jegens een persoon wegens een van de beschermde criteria, en dit, zelfs buiten de in artikel 5 bedoelde domeinen;</p> <p>2° hij die in een van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzet tot haat of geweld jegens een persoon wegens een van de beschermde criteria, en dit, zelfs buiten de in artikel 5 bedoelde domeinen;</p> <p>3° hij die in een van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzet tot discriminatie of tot segregatie jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens een van de beschermde criteria, en dit, zelfs buiten de in artikel 5 bedoelde domeinen;</p> <p>4° hij die in een van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzet tot haat of geweld jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens een van de beschermde criteria, en dit, zelfs buiten de in artikel 5 bedoelde domeinen.</p> | <p>Artikel 22:</p> <p>Met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen wordt gestraft :</p> <p>1° hij die in een van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzet tot discriminatie jegens een persoon wegens een van de beschermde criteria, en dit, zelfs buiten de in artikel 5 bedoelde domeinen;</p> <p>2° hij die in een van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzet tot haat of geweld jegens een persoon wegens een van de beschermde criteria, en dit, zelfs buiten de in artikel 5 bedoelde domeinen;</p> <p>3° hij die in een van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzet tot discriminatie of tot segregatie jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens een van de beschermde criteria, en dit, zelfs buiten de in artikel 5 bedoelde domeinen;</p> <p>4° hij die in een van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzet tot haat of geweld jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens een van de beschermde criteria, en dit, zelfs buiten de in artikel 5 bedoelde domeinen.</p> |
| HAATBOODSCHAPPEN (= VERSPREIDEN DENKBEELDEN) | <p>Artikel 21:</p> <p>Met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen wordt gestraft, hij die in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, denkbeelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat, verspreidt.</p>   |   |
| HAATBOODSCHAPPEN (= VERENIGINGSMISDRUIF)     | <p>Artikel 22:</p> <p>Met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen wordt gestraft, hij die behoort tot een groep of tot een vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een van de beschermde criteria verkondigt in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, dan wel aan zodanige groep of vereniging zijn medewerking verleent.</p>   |   |

| Grondwet   |
|--|
| <p>Artikel 150:</p> <p>De jury wordt ingesteld voor alle criminele zaken, alsmede voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven, behoudens voor drukpersmisdrijven die door racisme of xenofobie ingegeven zijn.</p> |

## 2.5.2.2. Aandachtspunten

### 2.5.2.2.1. Verspreiden denkbeelden en behoren tot een groep

**AANBEVELING 22:** DE WETGEVER DIENT TE BEKIJKEN OF DE STRAFRECHTELIJKE BEPALINGEN MET BETREKKING TOT HET VERSPREIDEN VAN DENKBEELDEN EN HET BEHOREN TOT EEN GROEP AANGEPAST MOETEN WORDEN.

De Antiracismewet bevat een aantal strafrechtelijke bepalingen in verband met haatboodschappen die niet voorkomen in de Antidiscriminatiewet:

- verspreiden 'racistische' denkbeelden (artikel 21 Antiracismewet);
- en behoren tot een 'racistische' groep (artikel 22 Antiracismewet).

Het is voor de slachtoffers moeilijk te begrijpen waarom het verspreiden van 'racistische' denkbeelden of het behoren tot een 'racistische groep' strafbaar is<sup>172</sup>, en het verspreiden van bijvoorbeeld 'homofobe' of 'islamofobe' denkbeelden of het behoren tot bijvoorbeeld een 'homofobe' of 'islamofobe' groep niet. Te meer omdat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde dat discriminaties op niet-rationele gronden (bijvoorbeeld seksuele geaardheid) even ernstig zijn als raciale discriminaties<sup>173</sup>. De wetgever zou deze bepalingen, en meer bepaald het ontbreken van equivalente bepalingen in de Antidiscriminatiewet, dan ook moeten bekijken.

### 2.5.2.2.2. Verenigingsmisdrijf

**AANBEVELING 23:** MET BETREKKING TOT HET VERENIGINGSMISDRIJF (ARTIKEL 22 ANTIRACISMEWET) VERDUIDELIJKEN DAT HET EEN ZELFSTANDIG MISDRIJF BETREFT (WAARBIJ NIET VEREIST IS DAT DE GROEP OF VERENIGING RECHTSPERSONLIJKHEID HEEFT EN/OF ER EEN STRAFBARE GEDRAGING IS IN HOOFDE VAN DE GROEP OF VERENIGING).

Met betrekking tot het verenigingsmisdrijf uit (artikel 22 van) de Antiracismewet is er onduidelijkheid ontstaan als gevolg van een discrepantie in de rechtspraak van het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof. Het Hof van Cassatie oordeelde in een arrest van 9 november 2004 dat het verenigingsmisdrijf een zelfstandig misdrijf is<sup>174</sup>. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in een arrest van 12 februari 2009 echter dat de groep of vereniging waartoe een persoon behoort of waaraan hij/zij zijn medewerking verleent, zelf strafbaar moet zijn wegens het aanzetten tot discriminatie of segregatie<sup>175</sup>. Dit leidde tot tegengestelde standpunten in de rechtspraak (**BIJLAGE 6**).

Het behoren tot of het verlenen van medewerking aan een 'racistische' groep of vereniging werd al in de Antidiscriminatiewet van 1981 strafbaar gesteld. Er werden geen specifieke voorwaarden

<sup>172</sup> Het gevolg van de verplichtingen onder het VN-Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.

<sup>173</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM, 9 februari 2012, Vejdeland t. Zweden, nr. 1813/07, overweging 55.

<sup>174</sup> Cass., 9 november 2004, nr. P040849N.

<sup>175</sup> GwH., 12 februari 2009, nr. 17/2009, overweging B.79.5.

gesteld met betrekking tot de groep of vereniging. De groep of vereniging moest geen rechtspersoonlijkheid hebben want de groep of vereniging werd niet strafbaar gesteld, maar wel de personen die eraan meewerkten of er lid van waren. Noch uit de tekst van de wet, noch uit de parlementaire voorbereiding, kan worden afgeleid dat de strafbaarstelling afhankelijk zou zijn van de mogelijkheid van een strafrechtelijke vervolging van de groep of de vereniging zelf (die dan rechtspersoonlijkheid zou moeten hebben). Dat zou trouwens meteen ook betekenen dat het verenigingsmisdrijf niet toegepast kon worden voor de inwerkingtreding in 1999 van de wet die de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen invoerde.

Onduidelijk blijft dan ten slotte nog of de groep of vereniging zelf een strafbaar feit moet hebben begaan, met inbegrip van het door de strafwetgeving vereiste morele bestanddeel. In het arrest van het Grondwettelijk Hof van 12 februari 2009 staat immers: "Aangezien is vereist dat de groep of vereniging zich schuldig maakt aan het misdrijf van aanzetten tot discriminatie of segregatie opdat iemand die behoort tot die groep of er zijn medewerking aan verleent, strafbaar kan zijn op grond van de bestreden bepaling..."<sup>176</sup>. Een mogelijke interpretatie hiervan is dat de groep of vereniging alle constitutieve bestanddelen van het verenigingsmisdrijf in zich zou moeten verenigen opdat ook het lidmaatschap of het verlenen van medewerking aan die groep of vereniging strafbaar zou zijn.

### **2.5.2.2.3. Artikel 150 Grondwet**

**AANBEVELING 24: ARTIKEL 150 VAN DE GRONDWET (DRUKPERSMISDRIJVEN) HERZIEN ZODAT ENERZIJD RACISTISCHE EN XENOFOBE HAATBOODSCHAPPEN EN ANDERZIJD HAATBOODSCHAPPEN TEGENOVER ANDERE GROEPEN PROCEDUREEL OP EEN GELIJKE MANIER WORDEN BEHANDELD.**

Artikel 150 van de Grondwet werd in 1999 herzien. Drukpersmisdrijven ingegeven door racisme of xenofobie werden gecorrectionaliseerd. In 1999 was er enkel een Antiracismewet. Het was daarom evident enkel drukpersmisdrijven ingegeven door racisme of xenofobie te correctionaliseren. Nadien is er ook een (algemene) Antidiscriminatiewet bijgekomen en kenden de sociale media een ware explosie.

Het is voor de slachtoffers moeilijk te begrijpen waarom enkel racistische en xenofobe drukpersmisdrijven vervolgd kunnen worden door de Correctionele Rechtbank en bijvoorbeeld homofobe en islamofobe persmisdrijven moeten beoordeeld worden door een jury (en dus een Hof van Assisen). In de praktijk leidt dit onderscheid tot een feitelijke straffeloosheid van andere dan racistische of xenofobe drukpersmisdrijven.

De ruime interpretatie van het begrip drukpers (waaronder ook digitale verspreiding begrepen wordt volgens het Hof van Cassatie<sup>177</sup>), het feit dat tegen beeldmateriaal wel kan opgetreden worden en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die stelt dat discriminaties op niet-rationale gronden (bijvoorbeeld seksuele geaardheid) even ernstig zijn als raciale discriminaties<sup>178</sup> maken het onderscheid dat in artikel 150 Grondwet wordt gemaakt onhoudbaar.

---

<sup>176</sup> GwH., 12 februari 2009, nr. 17/2009, overweging B.81.1.

<sup>177</sup> Cass., 6 maart 2012, nr. P.11.1374.

<sup>178</sup> EHRM, 9 februari 2012, Vejdeland t. Zweden, overweging 55.

Een aantal jaar geleden was er grote commotie over het boek 'De weg van de Islam' waarin werd opgeroepen om *"homo's te doden door hen van het hoogste gebouw te werpen..."*. Deze passage zet aan tot haat en geweld. Praktisch gezien kan hier niet tegen opgetreden worden. Hetzelfde geldt voor boodschappen zoals *"ik vermoord homo's voor de fun"* op een Facebookpagina. In de zaak Sharia4Belgium kon het toenmalige Centrum enkel optreden omdat de haatboodschappen via filmmateriaal werden verspreid (wat niet mogelijk zou geweest zijn indien dezelfde boodschappen door middel van een geschrift verspreid waren geweest). Een recenter voorbeeld is het videospel 'Minder, minder, minder' dat door Filip Dewinter gelanceerd werd tijdens de verkiezingscampagne van 2014. Het Antwerpse parket-generaal oordeelde niet alleen dat het videospel een drukpersmisdrijf vormde op basis van geloofsovertuiging, maar ook dat een dure en omslachtige assisenprocedure niet verantwoord was. Volgens het Antwerpse parket-generaal was de wetgeving op dit vlak aan een evaluatie toe.

Artikel 150 van de Grondwet zou volgens Unia herzien moeten worden omdat het niet verantwoord kan worden dat de Grondwet niet dezelfde bescherming biedt aan burgers tegen wie wordt aangezet tot geweld, discriminatie of haat op grond van bijvoorbeeld hun geloof of levensbeschouwing of hun seksuele geaardheid, dan wanneer deze misdrijven zijn ingegeven door racisme of xenofobie. Artikel 150 van de Grondwet is overigens voor herziening vatbaar verklaard.

De meningen lopen uiteen over de aanpassing van artikel 150 van de Grondwet. De wetgever zou de correctionalisering voorzien in artikel 150 van de Grondwet kunnen uitbreiden tot een aantal beschermde criteria (bijvoorbeeld geloof of levensbeschouwing en seksuele geaardheid), tot al de beschermde criteria uit de Europese 'Kaderrichtlijn' 2000/78/EG of tot al de beschermde criteria uit de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet.

#### **2.5.2.2.4. Strafverzwaring haatboodschappen**

**AANBEVELING 25: DE WETGEVER DIENT TE BEKIJKEN OF MET BETREKKING TOT HAATBOODSCHAPPEN EEN WETTELIJKE STRAFVERZWARING MOET WORDEN VOORZIEN VOOR BEPAALDE (CATEGORIEËN VAN) PERSONEN.**

De Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet bevatten verschillende strafrechtelijke bepalingen in verband met het verspreiden van haatboodschappen. Het betreft het aanzettingsmisdrijf (artikel 20 Antiracismewet en artikel 22 Antidiscriminatiewet) en het verspreidingsverbod (artikel 21 Antiracismewet).

Dergelijke haatboodschappen kunnen afkomstig zijn van 'gewone' burgers die bijvoorbeeld reacties plaatsen op Facebook of berichten versturen via Twitter. Behoudens systematische en/of georganiseerde verspreiding is de impact van dergelijke reacties meestal beperkt voor de ruimere samenleving.

Daarnaast kunnen dergelijke haatboodschappen ook afkomstig zijn van 'invloedrijke' personen die een bepaalde gezagspositie en/of voorbeeldfunctie hebben (zoals onderwijzend/opvoedkundig personeel of politieagenten). De impact van dergelijke reacties voor de samenleving is dan veel ruimer en ingrijpender.

Volgens Unia zou de wetgever dan ook moeten nagaan of voor bepaalde (categorieën) van personen een wettelijke strafverzwaring moet voorzien worden in het kader van het verspreiden van haatboodschappen.

### 2.5.3. Haatmisdrijven

#### 2.5.3.1. Wat zegt de wet?

|  | Strafwetboek   |
|--|--|
| HAATMISDRIVEN (FACULTATIEVE STRAFVERZWARING) | <p>Artikel 377bis (m.b.t. aanranding van de eerbaarheid en verkrachting):</p> <p>In de gevallen bepaald in dit hoofdstuk <b>kan</b> het minimum van de bij die artikelen bepaalde straffen worden verdubbeld in geval van gevangenisstraf en met twee jaar verhoogd in geval van opsluiting, wanneer een van de drijfveren van de misdaad of het wanbedrijf bestaat in de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon wegens diens zogenaamd ras, zijn huidskleur, zijn afkomst, zijn nationale of etnische afstamming, zijn nationaliteit, zijn geslacht, zijn seksuele geaardheid, zijn burgerlijke staat, zijn geboorte, zijn leeftijd, zijn fortuin, zijn geloof of levensbeschouwing, zijn huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, zijn taal, zijn politieke overtuiging, een fysieke of genetische eigenschap of zijn sociale afkomst.</p> |
|  | <p>Artikel 422quater (m.b.t. schuldig verzuim):</p> <p>In de gevallen bepaald in de artikelen 422bis en 422ter <b>kan</b> (...).</p>   |
|  | <p>Artikel 438bis (m.b.t. aanslag op de persoonlijke vrijheid en op de onschendbaarheid van de woning, gepleegd door bijzondere personen):</p> <p>In de gevallen bepaald in dit hoofdstuk <b>kan</b> (...).</p>  |
|  | <p>Artikel 442ter (m.b.t. belaging):</p> <p>In de gevallen bepaald in artikel 442bis <b>kan</b> (...).</p>   |
|  | <p>Artikel 453bis (m.b.t. aanranding van de eer of de goede naam van personen):</p> <p>In de gevallen bepaald in dit hoofdstuk <b>kan</b> (...).</p>   |
|  | <p>Artikel 514bis (m.b.t. brandstichting):</p> <p>In de gevallen bepaald in de artikelen 510 tot 514 <b>kan</b> (...).</p>   |
|  | <p>Artikel 525bis (m.b.t. vernieling van bouwwerken, stoommachines en telegraaf toestellen):</p> <p>In de gevallen bepaald in de artikelen 521 tot 525, <b>kan</b> (...).</p>  |
|  | <p>Artikel 532bis (m.b.t. vernieling of beschadiging van eetwaren, koopwaren of andere roerende eigendommen):</p> <p>In de gevallen bepaald in de artikelen 528 tot 532 <b>kan</b> (...).</p>  |
|  | <p>Artikel 534quater (m.b.t. graffiti en beschadiging van onroerende eigendommen):</p> <p>In de gevallen bepaald in de artikelen 534bis en 534ter <b>kan</b> (...).</p>  |



|  |   |
|--|---|
| HAATMISDRIVEN (VERPLICHTE STRAFVERZWARING) | <p>Artikel 405quater (m.b.t. doodslag en opzettelijk doden, niet doodslag genoemd, en opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel):</p> <p>Wanneer een van de drijfveren van de misdaad of het wanbedrijf bestaat in de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon wegens diens zogenaamd ras, zijn huidskleur, zijn afkomst, zijn nationale of etnische afstamming, zijn nationaliteit, zijn geslacht, zijn geslachtsverandering, zijn seksuele geaardheid, zijn burgerlijke staat, zijn geboorte, zijn leeftijd, zijn fortuin, zijn geloof of levensbeschouwing, zijn huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, zijn taal, zijn politieke overtuiging, zijn syndicale overtuiging, een fysieke of genetische eigenschap of zijn sociale afkomst, <b>zijn de straffen</b> de volgende : 1° in de in artikel 393 bedoelde gevallen is de straf levenslange opsluiting; 2° in de in de artikelen 398, 399, 405 en 405bis, 1° tot 3°, bedoelde gevallen wordt de in voornoemde artikelen bedoelde maximale gevangenisstraf verdubbeld met een maximum van vijf jaar en de maximale geldboete verdubbeld met een maximum van vijfhonderd euro; 3° in de in de artikelen 400, eerste lid, 402 en 405bis, 4°, bedoelde gevallen is de straf opsluiting van vijf jaar tot tien jaar; 4° in de in de artikelen 400, tweede lid, 401, eerste lid, 403, 405bis, 5° en 9°, bedoelde gevallen is de straf opsluiting van tien jaar tot vijftien jaar; 5° in de in de artikelen 401, tweede lid, 405bis, 6°, 7° en 10°, bedoelde gevallen is de straf opsluiting van vijftien jaar tot twintig jaar; 6° in de in de artikelen 404, 405bis, 8° en 11°, bedoelde gevallen is de straf opsluiting van twintig jaar tot dertig jaar.</p> |
|--|---|

**Wet van 26 november 2011 tot wijziging en aanvulling van het Strafwetboek teneinde het misbruik van de zwakke toestand van personen strafbaar te stellen, en de strafrechtelijke bescherming van kwetsbare personen tegen mishandeling uit te breiden**

**Artikel 43 (slotbepaling):**

Elke instelling van openbaar nut en elke vereniging die op de datum van de feiten sinds minstens vijf jaar rechtspersoonlijkheid bezit en volgens haar statuten tot doel heeft ofwel de slachtoffers van sektarische praktijken te beschermen, ofwel geweld of mishandeling te voorkomen jegens elke persoon die kwetsbaar is ten gevolge van zijn leeftijd, zwangerschap, een ziekte dan wel een lichamelijk of geestelijk gebrek of onvolwaardigheid, kan, met instemming van het slachtoffer of zijn vertegenwoordiger, in rechte optreden in de gedingen waartoe de toepassing van de artikelen 142, 330bis, 347bis, 376, 377, 378, 380, 391bis, 405bis, 405ter, 410, 417ter, 417quater, 417quinquies, 422bis, 423 tot 430, 433, 433quater, 433septies, 433decies, 442bis, 442quater, 462, 463, 471, 493 en 496 van het Strafwetboek en artikel 77quater van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen aanleiding zou geven.

Dit recht om in rechte op te treden kan evenwel slechts uitgeoefend worden voor zover deze instellingen en verenigingen erkend zijn door de Koning, die de nadere regels vaststelt voor deze erkenning.

Op ieder ogenblik kan het slachtoffer zelf of via zijn vertegenwoordiger afzien van de in het eerste lid bedoelde instemming, hetgeen tot gevolg heeft dat de instelling van openbaar nut of de betrokken vereniging niet langer de mogelijkheid heeft om in rechte op te treden in de in hetzelfde lid bedoelde gedingen.

## 2.5.3.2. Aandachtspunten

### 2.5.3.2.1. Verwerpelijke motieven

**AANBEVELING 26: DE FACULTATIEVE OF VERPLICHTE STRAFVERZWARING OP GROND VAN VERWERPELIJKE MOTIEVEN, OF DE MOGELIJKHEID OM HET VERWERPELIJK MOTIEF TE ONDERZOEKEN, UITBREIDEN TOT EEN AANTAL ANDERE MISDRIJVEN (ALLESZINS MOORD, MISBRUIK VAN GEZAG, BEDREIGING, FOLTERING, ONMENSELIJKE BEHANDELING, ONTERENDE BEHANDELING, DIEFSTAL DOOR GEWELD OF BEDREIGING EN AFPERSING EN MOGELIJK OOK NOG ANDERE MISDRIJVEN).**

Voor een aantal misdrijven (zie overzichtstabel hierboven) is een strafverzwaring mogelijk of verplicht indien één van de drijfveren bestaat in de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon wegens één van de beschermde criteria. Voor een aantal misdrijven is geen strafverzwaring voorzien maar is het evengoed mogelijk dat ze ingegeven worden door een verwerpelijk motief.

Een gebedsgenezer werd samen met de ouders van een (overleden) meisje veroordeeld voor feiten die door de Correctionele Rechtbank gekwalificeerd werden als foltering. Bepaalde feiten uit het dossier wezen er op dat mogelijk de lesbische geaardheid van het slachtoffer een rol speelde. Door de kwalificatie 'foltering' kon het verwerpelijke (homofob) motief niet ingeroepen worden als grond tot strafverzwaring<sup>179</sup>.

Misdrijven die kunnen ingegeven worden door een verwerpelijke motief en waarvoor momenteel geen strafverzwaring voorzien is in het Strafwetboek zijn:

- misbruik van gezag (artikel 254 e.v. Sw.);
- bedreiging (artikel 327 e.v. Sw.);
- foltering (artikel 417ter Sw.);
- onderwerpen aan een onmenselijke behandeling (artikel 417quater Sw.);
- onderwerpen aan een ontorende behandeling (artikel 417quinquies Sw.);
- diefstal gepleegd door middel van geweld of bedreiging en afpersing (artikel 468 e.v. Sw).

Daarnaast dient gewezen te worden op artikel 405quater Sw. Dat artikel werd gewijzigd door de 'Wet van 14 januari 2013 tot wijziging van artikel 405quater van het Strafwetboek en artikel 2 van de wet van 4 oktober 1987 op de verzachtende omstandigheden'. Het oorspronkelijke artikel 405quater Strafwetboek had betrekking op de artikelen 393 tot 405bis Sw. Het nieuwe artikel 405quater Sw. heeft betrekking op de artikelen 393; 398; 399; 400, 1e en 2e lid; 401, 1e en 2e lid; 402; 403; 404; 405 en 405bis, 1° tot en met 11° Sw. Dat betekent dat onder meer voor artikel 394 Sw. (doodslag met voorbedachten rade of moord) het verwerpelijke motief niet meer onderzocht moet worden.

#### **2.5.3.2.2. Misbruik zwakke toestand van personen en bescherming kwetsbare groepen tegen mishandeling**

**AANBEVELING 27: DE BEVOEGDHEID VAN UNIA OM IN RECHTE OP TE TREDEN UITBREIDEN TOT DE RECHTSGESCHILLEN WAARTOE DE TOEPASSING VAN DE 'WET VAN 26 NOVEMBER 2011 TOT WIJZIGING EN AANVULLING VAN HET STRAFWETBOEK TENEINDE HET MISBRUIK VAN DE ZWAKKE TOESTAND VAN PERSONEN STRAFBAAR TE STELLEN, EN DE STRAFRECHTELIJKE BESCHERMING VAN KWETSBAAR PERSONEN TEGEN MISHANDELING UIT TE BREIDEN' AANLEIDING KAN GEVEN, VOOR ZOVER ER EEN VERBAND IS MET EEN BESCHERMD CRITERIUM UIT DE ANTIRACISMEWET OF DE ANTIDISCRIMINATIEWET.**

De 'Wet van 26 november 2011 tot wijziging en aanvulling van het Strafwetboek teneinde het misbruik van de zwakke toestand van personen strafbaar te stellen, en de strafrechtelijke bescherming van kwetsbare personen tegen mishandeling uit te breiden' heeft een strafverzwaring ingevoerd met betrekking tot een hele reeks misdrijven. Het doel is personen die zich in een kwetsbare toestand bevinden (als gevolg van leeftijd, zwangerschap, een ziekte of een lichamelijk of geestelijk gebrek of onvolwaardigheid) te beschermen. De criteria hebben raakvlakken met de discriminatiegronden uit de Antidiscriminatiewet (leeftijd, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap ...).

---

<sup>179</sup> Corr. Antwerpen, 6 maart 2015.

Unia is bevoegd om in rechte op te treden in alle rechtsgeschillen waartoe de toepassing van de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet aanleiding kan geven, dus ook met betrekking tot de verzwarende omstandigheden die bij de verwerpelijke beweegredenen horen (artikel 31 Antiracismewet en artikel 29 Antidiscriminatiewet).

Wat betreft de toepassing van de Wet van 26 november 2011 is de rol van Unia onduidelijk. De wet voorziet in een erkenning door de Koning (artikel 43). Moet Unia hiertoe een aanvraag indienen? Volgens welke procedure? Indien Unia enkel bevoegd zou zijn om op te treden in rechtsgeschillen waartoe de toepassing van de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet aanleiding kan geven, dan zou dit bijvoorbeeld tot gevolg kunnen hebben dat Unia kan optreden naast een homoseksueel die slachtoffer is van een inbreuk op de strafwetgeving waarbij het openbaar ministerie vordert op grond van een strafverzwaring uit artikel 33 e.v. van de Antidiscriminatiewet en niet naast een persoon met handicap waarbij het openbaar ministerie vordert op grond van een artikel uit de Wet van 26 november 2011.

Het Hof van Assisen van Luik veroordeelde vier jongeren voor het opzettelijk doden, onmenselijk behandelen en ontrend behandelen van een homoseksuele man. Als verwerpelijke beweegreden werd de homoseksuele geaardheid van het slachtoffer weerhouden, wat leidde tot een strafverzwaring. Tegelijkertijd werden twee van de vier verdachten berecht voor het beroven van een man met een psychische handicap. Het toenmalige Centrum kon niet optreden als burgerlijke partij naast de man met de psychische handicap<sup>180</sup>.

---

<sup>180</sup> Ass. Luik, 22 en 23 december 2014.

## Specifieke aandachtspunten : overzicht

|                                |   |   | Antiracismewet | Antidiscriminatiewet | Overige  |
|--------------------------------|---|---|----------------|----------------------|--|
| <b>2.1. Beschermd criteria</b> |   |   |                |                      |  |
|                                | Taal (2.1.2.1.)   | Aanwijzen orgaan dat bevoegd is voor het beschermd criterium 'taal'   |                |                      | Koninklijk Besluit (in uitvoering van Art. 29, § 2 ADW)  |
|                                | Sociale afkomst (2.1.2.2.)                                | Verruimen criterium 'sociale afkomst' tot 'sociale afkomst en positie' (of 'sociale status')                            |                | Art. 3 en 4, 4°      | Art. 377bis, 405quater, 422quater, 438bis, 442ter, 453bis, 514bis, 525bis, 532bis en 534 quater Strafwetboek |
|                                | Gezondheidstoestand (2.1.2.3.)                            | Verruimen beschermd criterium 'gezondheidstoestand' tot 'gezondheidstoestand in het verleden, het heden en de toekomst' |                | Art. 3 en 4, 4°      | Art. 377bis, 405quater, 422quater, 438bis, 442ter, 453bis, 514bis, 525bis, 532bis en 534 quater Strafwetboek |
|                                | Discriminatie bij associatie (2.1.2.4.)                   | Verruimen criteria tot 'eigen of bij associatie toegekende' beschermd criteria  | Art. 4         | Art. 4               |  |
|                                | Meervoudige discriminatie (2.1.2.5.)                      | Verruimen criteria tot 'een of meer' beschermd criteria   | Art. 4         | Art. 4               |  |
|                                | Discriminatie op grond van vermeende kenmerken (2.1.2.6.) | Verruimen criteria tot 'werkelijke of vermeende' beschermd criteria   | Art. 4         | Art. 4               |  |

|   |  |  | <b>Antiracismewet</b> | <b>Antidiscriminatiewet</b> | <b>Overige</b>  |
|---|--|--|-----------------------|-----------------------------|---|
| <b>2.2. Materieel toepassingsgebied</b> |  |  |                       |                             |   |
|   | Mede-eigendom (2.2.2.1.)                                   | Verruimen materiële toepassingsgebied met betrekking tot mede-eigenaars  | Art. 5, § 1           | Art. 5, § 1                 |   |
| <b>2.3. Rechtvaardiging onderscheid</b> |  |  |                       |                             |   |
|   | Positieve actie (2.3.2.1.)                                 | Koninklijk Besluit met situaties waarin, en voorwaarden waarbij, maatregelen van positieve actie getroffen kunnen worden of rechterlijke toetsing                  |                       |                             | Koninklijk Besluit (in uitvoering van Art. 10 ARW en ADW) |
| <b>2.4. Rechtsbescherming</b>           |  |  |                       |                             |   |
|   | Bescherming tegen represailles (2.4.2.1.)                  | Afbouwen formalisme bij bescherming tegen represailles en uitbreiden beschermingsmechanisme op het vlak van de arbeidsbetrekkingen                                 | Art. 14 en 15         | Art. 16 en 17               |   |
|   | Forfaitaire schadevergoeding (2.4.2.2.)                    | Verhogen en indexeren bedrag forfaitaire morele schadevergoeding buiten terrein arbeidsbetrekkingen en forfaitaire schadevergoeding voorzien voor materiële schade | Art. 16, § 2, 1°      | Art. 18, § 2, 1°            |   |
|   | Verplicht karakter forfaitaire schadevergoeding (2.4.2.3.) | Vermelden dat forfaitaire schadevergoeding op vraag van het slachtoffer wordt toegekend door de stakingsrechter  | Art. 18, § 2          | Art. 20, § 2                |   |
|   | Stakingsvordering (duurtijd) (2.4.2.4.)                    | Wettelijke termijn stellen op stakingsvordering  | Art. 18, § 1          | Art. 20, § 1                |   |
|   | Publiciteit (2.4.2.5.)                                     | Naam van het slachtoffer anonimiseren indien beslissing of samenvatting wordt aangeplakt   | Art. 18, § 3          | Art. 20, § 3                |   |

|   |  |  | <b>Antiracismewet</b> | <b>Antidiscriminatiewet</b> | <b>Overige</b>  |
|---|--|--|-----------------------|-----------------------------|---|
|   | Verjaringstermijn (2.4.2.6.)   | Redelijke verjaringstermijn voorzien voor alle arbeidsrechtelijke rechtsvorderingen die gebaseerd zijn op de Antiracismewet, Antidiscriminatiewet en Welzijnswet   |                       |                             |   |
| <b>2.5. Strafrechtelijke bepalingen</b> |  |  |                       |                             |   |
|   | Verschillende strafrechtelijke bepalingen in Antiracismewet en Antidiscriminatiewet (2.5.1.2.1.) | Bekijken strafrechtelijke bepalingen inzake discriminatie bij toegang tot en aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn en discriminatie op het vlak van de arbeidsbetrekkingen                           | Art. 24 en 25         |                             |   |
|   | Verschillende strafrechtelijke bepalingen in Antiracismewet en Antidiscriminatiewet (2.5.2.2.1.) | Bekijken strafrechtelijke bepalingen Antiracismewet en Antidiscriminatiewet inzake verspreiden racistische denkbeelden en behoren tot een racistische groep  | Art. 21 en 22         |                             |   |
|   | Verenigingsmisdrijf (2.5.2.2.2.)   | Verduidelijken dat het verenigingsmisdrijf een zelfstandig misdrijf is (waarbij niet is vereist dat de groep of vereniging rechtspersoonlijkheid heeft en/of er een strafbare gedraging is in hoofde van de groep of vereniging) | Art. 22               |                             |   |
|   | Artikel 150 Grondwet (2.5.2.2.3.)  | Herzien artikel 150 Grondwet   |                       |                             | Art. 150 Grondwet   |
|   | Haatboodschappen (2.5.2.2.4.)  | Wettelijke strafverzwaring voor bepaalde (categorieën) van personen  | Art. 20 en 21         | Art. 22                     |   |
|   | Verwerpelijke motieven (2.5.3.2.1.)  | Uitbreiden strafverzwaring voor verwerpelijke motieven in strafwetboek   |                       |                             | Artikel 254 e.v., 327 e.v., 405quater, 417ter, 417quater, 417quinquies, 468 e.v. Strafwetboek |

|  |  |  | <b>Antiracismewet</b> | <b>Antidiscriminatiewet</b> | <b>Overige</b> |
|--|--|--|-----------------------|-----------------------------|----------------|
|  | Misbruik zwakke toestand personen en bescherming kwetsbare personen (2.5.3.2.2.) | Uitbreiden bevoegdheid Centrum tot Wet van 26 november 2011 tot wijziging en aanvulling van het Strafwetboek teneinde het misbruik van de zwakke toestand van personen strafbaar te stellen, en de strafrechtelijke bescherming van kwetsbare personen tegen mishandeling uit te breiden |                       |                             |                |

## **Bijlage 1 : Overzicht van de interne en externe factoren die een invloed hebben gehad op de algemene cijfers van Unia**

Het is belangrijk om voor ogen te houden dat de in hoofdstuk 1.1 vermelde cijfers enkel betrekking hebben op de activiteit van Unia. Bepaalde evoluties zijn niet louter het gevolg van externe factoren maar kunnen (ook) verklaard worden door interne wijzigingen, bijvoorbeeld op het vlak van organisatie en registratie.

In 2009 voerde het toenmalige Centrum een **nieuw elektronisch dossierbeheerssysteem** in (METIS). Sindsdien worden alle individuele vragen en 'klachten' systematisch als 'melding' geregistreerd. Heeft een melding *prima facie* betrekking op een discriminatiegrond waarvoor Unia bevoegd is en vraagt de melder concreet advies of bijstand, dan wordt een 'dossier' geopend. Meerdere meldingen over dezelfde feiten – zoals dat vaak het geval is bij *cyberhate* of gemediatiseerde feiten – worden sinds 2009 ook opgenomen in eenzelfde dossier<sup>181</sup>. Soms opent Unia ambtshalve een dossier<sup>182</sup>.

Een andere beïnvloedende factor is de **interne organisatie**. Vóór 2009 was de registratie van meldingen door de toenmalige dienst 'Racisme' en dienst 'Niet-Raciale Discriminaties' niet volledig op dezelfde leest geschoeid<sup>183</sup>. In 2009 werden deze diensten en hun respectievelijke werking gereorganiseerd. Binnen het departement Discriminatie staan de dienst Eerste Lijn en de dienst Tweede Lijn sindsdien in voor een systematische registratie van meldingen en gestroomlijnde dossieropvolging zowel voor wat betreft de raciale als de niet-raciale discriminatiegronden. Na de interfederalisering van het toenmalige Centrum werd in 2015 een nieuwe reorganisatie ingezet, die onder meer een samenvloeiing van de eerste- en tweedelijnsdienst impliceerde.

De **lokale Meldpunten Discriminatie** in de dertien Vlaamse centrumsteden zijn op basis van een overeenkomst tussen het toenmalige federale Centrum en Gelijke Kansen in Vlaanderen sinds 2010 aangesloten op METIS. Deze Meldpunten, inmiddels lokale Contactpunten genoemd, maken sinds 2014 deel uit van Unia en sindsdien zijn de lokaal geregistreerde meldingen en dossiers ook opgenomen in de rapporten van Unia. In 2016 werd door Unia een eigen netwerk van lokale Contactpunten uitgebouwd in Wallonië.

---

<sup>181</sup> Deze registratiemethode kan grote gevolgen hebben voor de verhouding tussen het aantal geregistreerde *meldingen* en het aantal geopende *dossiers*. Zo waren er in 2011 bijvoorbeeld ruim 600 meldingen over Sharia4Belgium. In 2012 waren er bijna 100 meldingen over het toegangsbeleid van Plopsaland ten aanzien van personen met een handicap. De meldingen gaven telkens aanleiding tot één globaal *dossier*.

<sup>182</sup> Dit is een belangrijk actiemiddel voor Unia als onafhankelijke *equality body* en mensenrechteninstelling, zelfs al blijft het aantal autosaisines (met jaarlijks een handvol dossiers) in de praktijk heel beperkt. Doorgaans betreft het zaken met een duidelijke maatschappelijke impact en/of die voor publieke beroering zorgen en die potentieel een grote groep raken (zonder concrete, geïdentificeerde slachtoffers) of een zekere *outreaching* naar slachtoffers vergen. Concrete voorbeelden: publieke uitlatingen van een werkgever die aangeeft geen personen van een bepaalde origine aan te werven, ernstig en mogelijk racistisch of homofob geweld tegen (nog) niet-geïdentificeerde personen...

<sup>183</sup> Wat de periode vóór 2009 betreft, geeft grafiek 1 (zie 1.1.1.) de gebundelde meldingen weer van de toenmalige 'dienst Racisme' en de toenmalige dienst 'Niet-Raciale Discriminaties', met uitzondering van de contacten die destijds enkel door de dienst 'Racisme' geregistreerd werden onder 'informatie/advies'. Vanaf 2009 zijn dergelijke contacten met (voornamelijk) de dienst Eerste Lijn wel begrepen in de meldingen, maar wordt er een duidelijker onderscheid gehanteerd met het aantal geopende dossiers.



Merk op dat het totale aantal meldingen ook contactnames bevat waarvoor Unia zich onmiddellijk **onbevoegd** moest verklaren, bijvoorbeeld omdat ze betrekking hadden op een discriminatiegrond die buiten het wettelijk mandaat van Unia valt of omwille van de aard van de (hulp)vraag (bijvoorbeeld sociale dienstverlening). Sinds 2006 bedraagt het geregistreerde aandeel hiervan gemiddeld bijna een kwart van het totale aantal ontvangen meldingen.

De meldingen die betrekking hebben op de grondrechten van vreemdelingen en mensenhandel zijn *niet* begrepen in grafiek 1. Dit betekent dat ook de verblijfsgerelateerde kwesties, zoals die tot en met 2005 werden geregistreerd door de toenmalige dienst 'Racisme', uit het totaal gefilterd zijn. Deze thematiek valt vandaag onder de bevoegdheid van Myria.

Verder is het belangrijk om op te merken dat het toenmalige Centrum ook voor de interfederalisering (2014) reeds meldingen registreerde over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten behoren.

Wat de impact van de federale wetwijzigingen betreft, was er ten slotte een **opvallende meldingspiek in 2007**. Deze was ongetwijfeld mede het gevolg van de grotere sensibilisering van de bevolking naar aanleiding van de discussies over (en de goedkeuring van) de nieuwe antidiscriminatie wetten, de aansluitende promotie- en vormingsinitiatieven en de communicatie rond het Europees Jaar van Gelijke Kansen voor Iedereen in 2007.

De stijging in 2014 kan dan weer toegeschreven worden aan de integratie van de lokale Meldpunten Discriminatie in Vlaanderen.

## **Bijlage 2 : Buitengerechtelijke strategie (Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2012, p. 152-155)**

Volgens de wet van 15 februari 1993 is het Centrum [Unia] in het kader van de dossierbehandeling bevoegd om 'elke bemiddelingsopdracht uit te voeren die het nuttig acht'. Deze rol van het Centrum [Unia] mag echter niet begrepen worden in de zin van de Bemiddelingswet van 22 maart 2005. Het Centrum [Unia] treedt onafhankelijk op, maar beperkt zich gezien zijn wettelijke opdracht om discriminatie te bestrijden, niet tot het faciliteren van de onderhandeling tussen de betrokken partijen. Indien de feiten dit toelaten, neemt het Centrum [Unia] ook inhoudelijk standpunt in over de discriminatievraag en zal het zich desgevallend aan de zijde van het slachtoffer scharen.

Wél geeft het Centrum [Unia] zo mogelijk de voorkeur aan buitengerechtelijke oplossingen. Met akkoord van de melder (slachtoffer) wordt de tegenpartij in kennis gesteld van de melding en uitgenodigd om zijn versie van de feiten en eventuele argumentatie over te maken. Indien er voldoende aanwijzingen van een inbreuk op de Antiracisme- of Antidiscriminatiewet zijn, tracht het Centrum [Unia] eerst om via dialoog tot een akkoord te komen dat aanvaardbaar is voor alle betrokken partijen. Het gaat hier dus vooral over een proces van verzoening of onderhandeling (informeel of formeel, naar gelang de aard van het dossier en de houding van de partijen), eerder dan bemiddeling in de strikte zin.

In een ideaal scenario komt het tot een akkoord over de volgende aspecten:

- Erkenning van de discriminatie of fout;
- Herstel of genoegdoening voor het slachtoffer (excuses, nieuwe kans, vergoeding, ...);
- Formele verbintenis van non-discriminatie naar de toekomst;
- Zo nodig structurele en/of preventieve maatregelen (aanpassing beleid, vorming, ...);
- Communicatie van het resultaat (eventueel in geanonimiseerde vorm) voor sensibiliseringsdoeleinden.

Voormelde aanpak is vooral van toepassing in civiele discriminatiekwesties. In strafrechtelijke aangelegenheden is de zaak in handen van de politie en de gerechtelijke overheden, wat niet belet dat het Centrum [Unia] via een eenvoudige klacht of desgevallend als burgerlijke partij kan aansturen op bijvoorbeeld bemiddeling in strafzaken of andere alternatieve maatregelen<sup>184</sup>. Wat haatboodschappen (onder andere op het internet) betreft, hangt de aanpak van het Centrum [Unia] af van de aard en context van de feiten<sup>185</sup>.

### **Buitengerechtelijke resultaten in 2012**

Na de hervorming en harmonisering van de Antidiscriminatie- en Antiracismewet in 2007, trok het Centrum [Unia] de lijn door in zijn interne organisatie en aanpak van dossiers. Naast een verfijning

---

<sup>184</sup> Meer hierover in het studierapport 'Naar alternatieve maatregelen in de strijd tegen discriminatie en haatmisdrijven' (2012, LINC i.o.v. het Centrum [Unia]). Beschikbaar op [www.unia.be](http://www.unia.be), rubriek 'publicaties'.

<sup>185</sup> Meer hierover in de focus 'Vrijheid van meningsuiting: uitlatingen die kwetsen, schokken of verontrusten', in het Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2011.

van de gerechtelijke strategie, werd de buitengerechtelijke aanpak via dialoog en onderhandeling verder uitgebouwd.

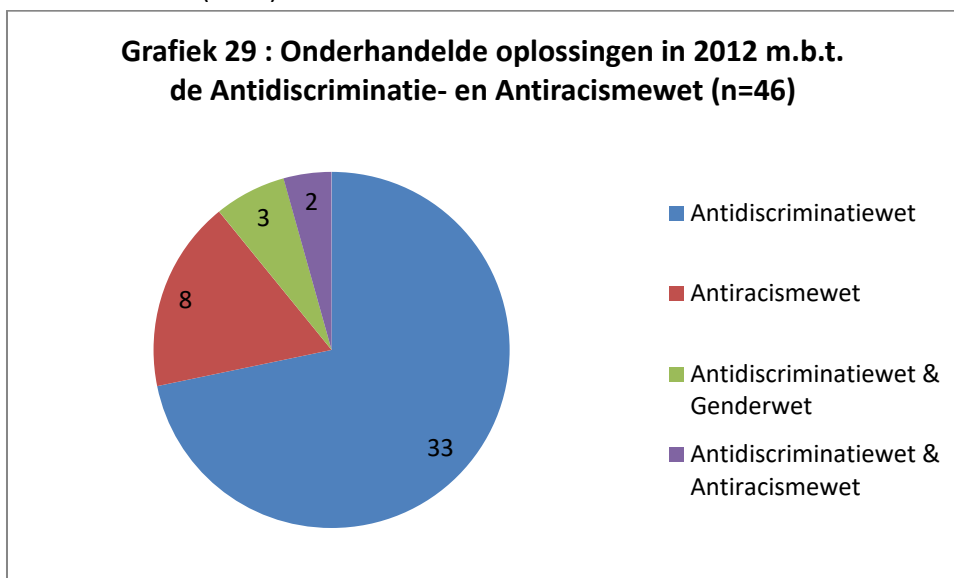
Sindsdien kwam het zelfs in enkele dossiers waar al een mandaat werd bekomen om in rechte op te treden uiteindelijk toch nog tot een buitengerechtelijke oplossing. Voor 2010 en 2011 betreft het de volgende zaken:

- Weigering van redelijke aanpassingen ten behoeve van een werkneemster die zich moeilijk kan verplaatsen (2010): aanpassingen alsnog bekomen;
- Ontslag ingevolge zwangerschap en medische complicaties (2011): dading met schadevergoeding;
- Deelname van koppels van hetzelfde geslacht aan danslessen (2011): schriftelijk engagement om beleid aan te passen.

Maar ook in heel wat andere dossiers kwamen er 'onderhandelde oplossingen' tot stand. Sinds 2012 zijn deze in geanonimiseerde vorm consulteerbaar op de website van het Centrum [Unia].

Zoals hoger al werd vermeld, kan de opvallende daling van het aantal rechtsvorderingen in 2012 in belangrijke mate verklaard worden door het succes van de onderhandelingsstrategie. Een aantal concrete voorbeelden is opgenomen bij de dossiercijfers in Hoofdstuk 2. Hierna volgt een meer algemene beschouwing van deze resultaten.

**Grafiek 29:** Onderhandelde oplossingen in 2012 met betrekking tot de Antidiscriminatie- en Antiracismewet (n=46)



In 2012 noteerde het Centrum [Unia] 46 onderhandelde oplossingen. Ter illustratie: dat is ongeveer 15% van de (afgesloten) dossiers over discriminatie (dus niet: haatmisdriven en *hate speech*) waarin

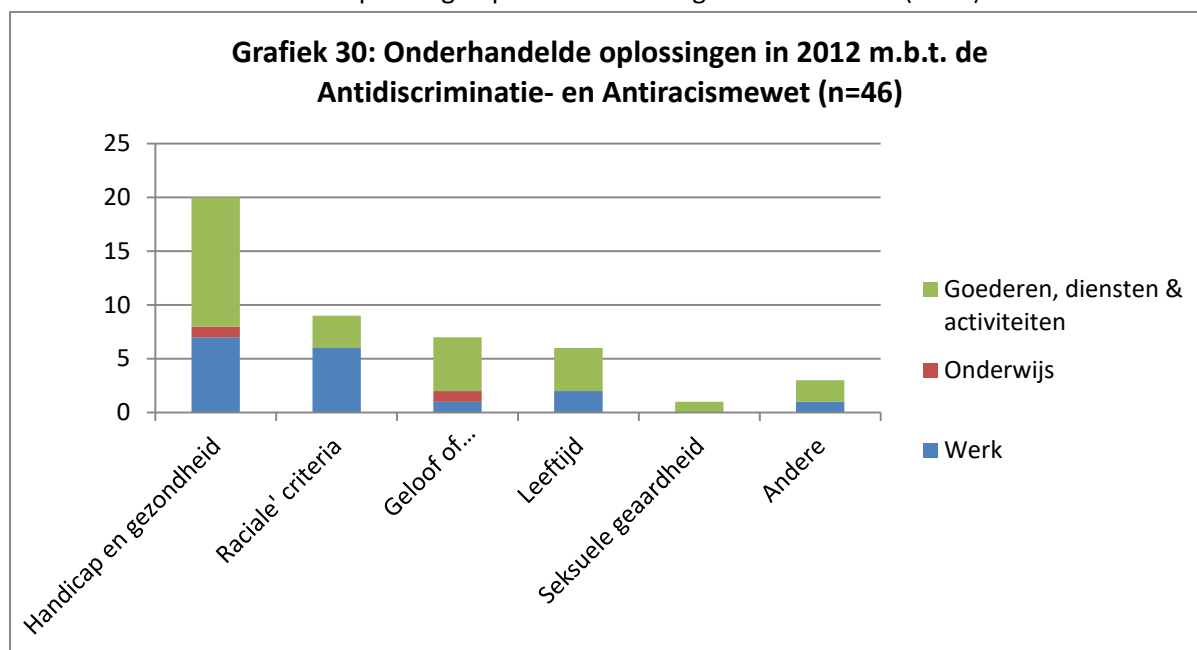
er volgens het Centrum [Unia] effectief sprake was van (een feitelijk vermoeden van) discriminatie<sup>186</sup>. Grafiek 29 toont aan dat ruim drie kwart van de resultaten betrekking heeft op de Antidiscriminatiewet, in enkele gevallen in samenspel met de Genderwet (3) of de Antiracismewet (3).

Bijna de helft van de onderhandelde oplossingen werd bekomen in dossiers over handicap en gezondheidstoestand. Discriminatie op basis van deze gronden blijkt vaak nog het gevolg van een gebrek aan kennis van de wet, onderschatting van de capaciteiten en vaardigheden van de betrokken personen, of nog de rol van redelijke aanpassingen. Het is doorgaans gemakkelijker om deze situaties via minnelijke weg uit te klaren dan gevallen van discriminatie die ingegeven zijn door meer hardnekkige vooroordelen.

Globaal gezien hebben ruim de helft van de onderhandelde oplossingen betrekking op het aanbod van of de toegang tot goederen en diensten (bank- en verzekeringswezen, huisvesting, horeca, vervoer, ...) dan wel deelname aan bepaalde activiteiten zoals het verenigingsleven. Met uitzondering van twee onderwijsgerelateerde dossiers, situeren de andere resultaten zich binnen de arbeidsfeer.

Grafiek 30 geeft voor elke discriminatiegrond de verdeling per discriminatiegrond en domein weer.

**Grafiek 30:** Onderhandelde oplossingen per discriminatiegrond en domein (n=46)<sup>187</sup>



<sup>186</sup> Dit percentage is gebaseerd op het aantal afgesloten discriminatiedossiers in 2012, waarin er – op basis van de beschikbare informatie – volgens het Centrum [Unia] effectief sprake was van een inbreuk op de antidiscriminatiewetgeving of minstens een duidelijk vermoeden in die zin (n=328). Een aantal van de 46 dossiers met onderhandelde oplossingen waren technisch gezien nog niet afgesloten op 21/12/2012 en het gegeven percentage is dus approximatief.

<sup>187</sup> Eenvoudigheidshalve wordt in de grafiek uitgegaan van de meest ‘manifeste’ discriminatiegrond, terwijl in realiteit sommige dossiers betrekking hadden op meerdere gronden.

In nagenoeg alle gevallen waarin een individueel slachtoffer betrokken was (36), kwam het tot een vorm van herstel in de vorm van excuses, herziening van een weigeringsbeslissing, een nieuwe kans en/of andere maatregelen. In 5 arbeidsgerelateerde dossiers ontving het slachtoffer een effectieve schadevergoeding tussen 3 en 6 maanden brutoloon (naar analogie met de forfaitaire bedragen in de Antidiscriminatie- en Antiracismewet). In drie van deze zaken ging het over discriminatie bij werving en selectie op grond van leeftijd, handicap of politieke overtuiging, in de twee andere over ontslag op grond van handicap of gezondheid/ gender. In nog een ander dossier over discriminatie op grond van handicap betaalde een luchtvaartmaatschappij een schadevergoeding na het weigeren van redelijke aanpassingen aan een passagier.

### **Kritische reflectie**

In het Equinet rapport *Providing Independent Assistance to Victims of Discrimination* (2012) worden de voor- en nadelen van zogenaamde *alternative dispute resolution* met elkaar afgewogen. Positief is alleszins dat het doorgaans een snellere en goedkopere insteek is dan een gerechtelijke procedure, minder polariserend werkt tussen de betrokken partijen en meer ruimte biedt voor creatieve oplossingen. Bovendien hangt het resultaat niet louter af van bewijs of andere juridische argumenten, wat toch vaak een moeilijk punt is in discriminatiedossiers (zie in dit verband onder meer ook de FRA studie *Access to justice in cases of discrimination in the EU. Steps to further equality*, 2012).

Anderzijds stelt het Centrum [Unia] vast dat de dialoogbereidheid van de tegenpartij niet altijd oprecht is en men vaak vooral wil testen hoe sterk de zaak van het slachtoffer is. Over het algemeen zijn personen en organisaties sneller bereid om met het Centrum [Unia] in dialoog te gaan rond 'niet-opzettelijke' vormen van discriminatie (en dan vooral wanneer het gaat over 'handicap', zie hoger) terwijl onderhandelde oplossingen in dossiers over bijvoorbeeld 'raciale' discriminatie meestal pas tot stand komen als er harde bewijzen op tafel liggen. Als het dan tot een buitengerechtelijke regeling komt met financieel of ander herstel voor het slachtoffer, dan is dat voor de tegenpartij niet zelden een manier om imagoschade te vermijden.

Het Centrum [Unia] biedt in de eerste plaats bijstand aan individuele slachtoffers, maar wil vanuit zijn wettelijke opdracht ook op een meer structurele wijze strijden tegen discriminatie. Een zorgvuldig en gericht gebruik van gerechtelijke procedures (*strategic litigation*) is hiertoe één van de middelen. Zeker wanneer een individueel dossier perspectief biedt op belangrijke rechtspraak, moeten de voor- en nadelen van een onderhandelde oplossing dus zorgvuldig afgewogen worden. Als het slachtoffer toch genoeg neemt met een minnelijke schadevergoeding, dan verwacht het Centrum [Unia] ook nog een breder en concreet engagement rond non-discriminatie.

### **Bijlage 3 : Gerechtelijke dossiers (Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2012, p. 146-150)**

Op het gebied van discriminatiebestrijding beschikt het Centrum [Unia] over de wettelijke mogelijkheid om in rechte op te treden op basis van de Antiracismewet van 30 juli 1981, de Antidiscriminatiewet van 10 mei 2007 (alook inzake ‘discriminerende’ pesterijen op het werk op basis van de Welzijnswet van 4 augustus 1996, Hoofdstuk Vbis) en de Negationismewet van 23 maart 1995.

In de praktijk kiest het Centrum [Unia] eerder uitzonderlijk voor de gerechtelijke weg<sup>188</sup>. De afgelopen 10 jaar ging het in totaal over 153 afzonderlijke zaken of nog geen 2% van de behandelde dossiers. De voorkeur gaat uit naar een constructieve dialoog en indien mogelijk een ‘onderhandelde oplossing’. Als het Centrum [Unia] dan tóch zelf een rechtsvordering instelt – desgevallend naast het slachtoffer – dan is dit doorgaans ingegeven door de bijzondere ernst van de feiten (vooral bij haatmisdrijven), de juridische precedentwaarde of opportuniteit om via gerechtelijke weg een bredere maatschappelijke impact te hebben (*strategic litigation*).

#### **Rechtsvorderingen in 2012**

Onder ‘rechtsvorderingen’ worden zowel de burgerrechtelijke (stakings)vorderingen als de burgerlijke partijstellingen in strafzaken van het Centrum [Unia] begrepen, op basis van de Antiracismewet, Antidiscriminatiewet en/of Negationismewet (niet: eenvoudige klachten). De gegeven cijfers zijn gebaseerd op het aantal interne beslissingen om in rechte op te treden, gevalideerd door de Raad van Bestuur van het Centrum [Unia] (zelfs al wordt de zaak pas het volgende jaar effectief ingeleid of komt het alsnog tot een dading of andere buitengerechtelijke oplossing).

In 2012 besliste het Centrum [Unia] ‘slechts’ in 5 dossiers om in rechte op te treden, een daling van 2/3 ten opzichte van het voorgaande jaar (en tegenover het globale gemiddelde van de afgelopen 10 jaar, zie verder). Concreet betreft het de volgende zaken:

- Burgerlijke partijstelling in de schokkende zaak over homofob geweld met dodelijk gevolg voor een jongeman in Luik;
- Burgerlijke partijstelling in een andere schokkende zaak over homofob geweld, eveneens met dodelijk gevolg voor een dakloze oudere man in Luik;
- Burgerlijke partijstelling in een nieuwe zaak tegen de woordvoerder van Sharia4Belgium, wegens aanzetten tot haat tegenover niet-moslims;
- Vordering tot staking in een dossier over directe discriminatie op grond van nationale of etnische afstamming van een kandidaat-uitzendkracht;

<sup>188</sup> In het Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2011 (p. 141) wordt meer uitgebreid stilgestaan bij de rol en de strategie van het Centrum [Unia] in gerechtelijke dossiers.

- Vordering tot staking in een dossier over directe discriminatie op grond van handicap en weigering van redelijke aanpassingen ten aanzien van een persoon met gezichtsbeperking (tijdens de redactie van het Jaarverslag waren de onderhandelingen over een eventuele dading nog lopende).

Het laatste dossier is illustratief voor de voorrang die het Centrum [Unia] geeft aan 'onderhandelde oplossingen': zelfs wanneer het dossier feitelijk en juridisch glashelder is, perspectieven biedt op interessante rechtspraak en het slachtoffer toestemming verleent, dan houdt het Centrum [Unia] de deur open voor een buitengerechtelijke afhandeling (die dan uiteraard op zijn minst een voor het slachtoffer aanvaardbare vorm van herstel inhoudt). Het relatief lage aantal rechtszaken in 2012 kan in belangrijke mate verklaard worden door de verfijning van de buitengerechtelijke strategie van het Centrum [Unia] en de resultaten die in 2012 op dit terrein zijn geboekt (zie verder rubriek 4.5.).

Naast voormelde rechtsvorderingen diende het Centrum [Unia] in 2012 20 eenvoudige klachten in, waarbij het bevoegde parket werd verzocht om mogelijke inbreuken op de Antiracisme-, Antidiscriminatie- of Negationismewet te onderzoeken (in 2011 waren dat er 32). In 9 gevallen was er sprake van strafbare haatboodschappen: aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (7) en/of negationisme (4). Deze feiten hadden telkens een antisemitische, racistische, islamofobe en/of homofobe inslag. Daarnaast diende het Centrum [Unia] 7 eenvoudige klachten in naar aanleiding van fysiek geweld met racistisch (4) of homofob (3) motief. De overige klachten hadden betrekking op gevallen van racistische of homofobe beledigingen en pesterijen (2) en discriminatie op grond van origine of geloof door resp. een immokantoor en een fitnesszaak.

De eenvoudige klachten moeten als juridische démarche duidelijk onderscheiden worden van een eventuele burgerlijke partijstelling in een latere fase door het Centrum [Unia], en worden daarom niet meegerekend als rechtsvordering. Merk ook op dat het Centrum [Unia] in eenvoudige klachten ook kan aansturen op alternatieve maatregelen<sup>189</sup>.

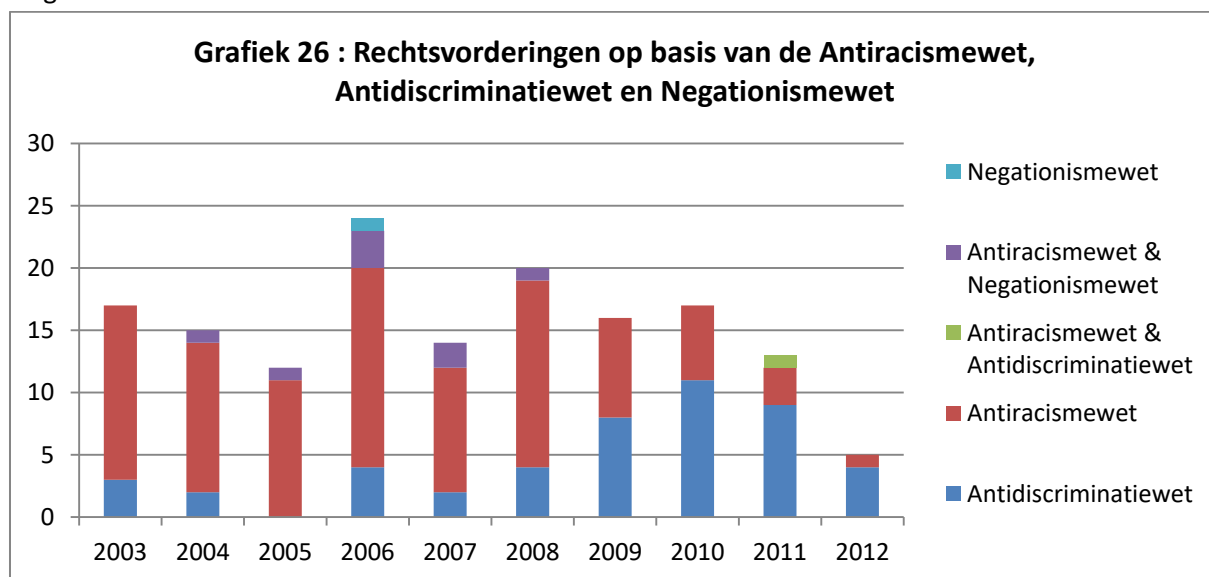
### **Balans van de afgelopen 10 jaar**

Bij de publicatie van dit Jaarverslag gaat het Centrum [Unia] – opgericht bij wet van 15 februari 1993 – zijn 20<sup>ste</sup> bestaansjaar in en zijn er ook 10 jaren verstreken sinds de uitbreiding van zijn bevoegdheid naar de zogenaamde niet-rationale discriminatiegronden, waaronder handicap, seksuele geaardheid, leeftijd en geloof of levensbeschouwing.

Ter gelegenheid van deze verjaardag kan dan ook een algemene balans opgemaakt worden van de rechtsvorderingen die het Centrum [Unia] sinds 2003 ingesteld heeft op basis van de Antidiscriminatie- en Antiracismewet (en Negationismewet). Merk op dat de cijfers in de volgende grafieken een klein verschil kunnen vertonen met de gegevens uit vorige jaarverslagen, omdat er geen dubbeltelling is van enkele rechtszaken die door de jaren heen meermaals voor de Raad van Bestuur van het Centrum [Unia] werden gebracht (bijvoorbeeld om een burgerlijke partijstelling aan te vullen).

<sup>189</sup> Meer hierover in het studierapport 'Naar alternatieve maatregelen in de strijd tegen discriminatie en haatmisdriven' (2012, LINC i.o.v. het Centrum [Unia]). Beschikbaar op [www.unia.be](http://www.unia.be), rubriek 'publicaties'.

**Grafiek 26:** Rechtsvorderingen op basis van de Antiracismewet, Antidiscriminatiewet en Negationismewet



Zoals hoger al vermeld, was het Centrum [Unia] de afgelopen 10 jaar partij in 153 rechtszaken. Grafiek 26 toont aan dat de rechtsvorderingen tot 2008 overwegend betrekking hadden op de Antiracismewet, maar dat sinds 2009 de Antidiscriminatiewet de bovenhand heeft gekregen. Deze evolutie kan verklaard worden door het feit dat de Antiracismewet al van kracht is sinds 1981, terwijl het Centrum [Unia] de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Antidiscriminatiewet van 2003 vooral heeft ingezet op bekendmaking en sensibilisering. De enkele procedures die toen toch werden ingesteld, handelden vooral over discriminatie op grond van seksuele geaardheid en homofobe haatmisdrijven.

Het kantelpunt in 2008-2009 is mede het gevolg van de hervorming en harmonisering van de antidiscriminatiewetgeving in 2007, en de daarop volgende beslissing van het Centrum [Unia] om zijn diensten 'Racisme' en 'Niet-Raciale Discriminaties' te laten samenvloeien in eenzelfde departement Discriminatie. Binnen deze nieuwe structuur werd zowel de gerechtelijke als de buitengerechtelijke strategie op eenzelfde leest geschoeid. Daarnaast was er ook een bewuste strategische keuze om principerechtspraak te vestigen rond onder meer handicap.



**Tabel 6:** Rechtsvorderingen per discriminatiegrond <sup>190</sup>

| Tabel 6: Rechtsvorderingen per discriminatiegrond |           |           |           |           |           |           |           |           |           |          |            |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|------------|
| Aantal per criteria per jaar                      |           |           |           |           |           |           |           |           |           |          |            |
|   | 2003      | 2004      | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012     | Eindtotaal |
| 'Raciale' criteria                                | 14        | 12        | 11        | 16        | 10        | 15        | 8         | 6         | 3         | 1        | 96         |
| Handicap; gezondheid                              | 1         |           |           | 1         | 1         | 3         | 1         | 5         | 3         | 1        | 16         |
| Seksuele geaardheid                               | 2         | 2         |           | 2         |           |           | 3         | 2         | 3         | 2        | 16         |
| Geloof of levensbeschouwing                       |           |           |           | 1         | 1         |           | 1         | 3         | 4         | 1        | 11         |
| Negationisme                                      |           | 1         | 1         | 4         | 2         | 1         |           |           |           |          | 9          |
| Leeftijd  |           |           |           |           |           | 1         | 2         |           |           |          | 3          |
| Vermogen  |           |           |           |           |           |           | 1         | 1         |           |          | 2          |
| <b>Eindtotaal</b>                                 | <b>17</b> | <b>15</b> | <b>12</b> | <b>24</b> | <b>14</b> | <b>20</b> | <b>16</b> | <b>17</b> | <b>13</b> | <b>5</b> | <b>153</b> |

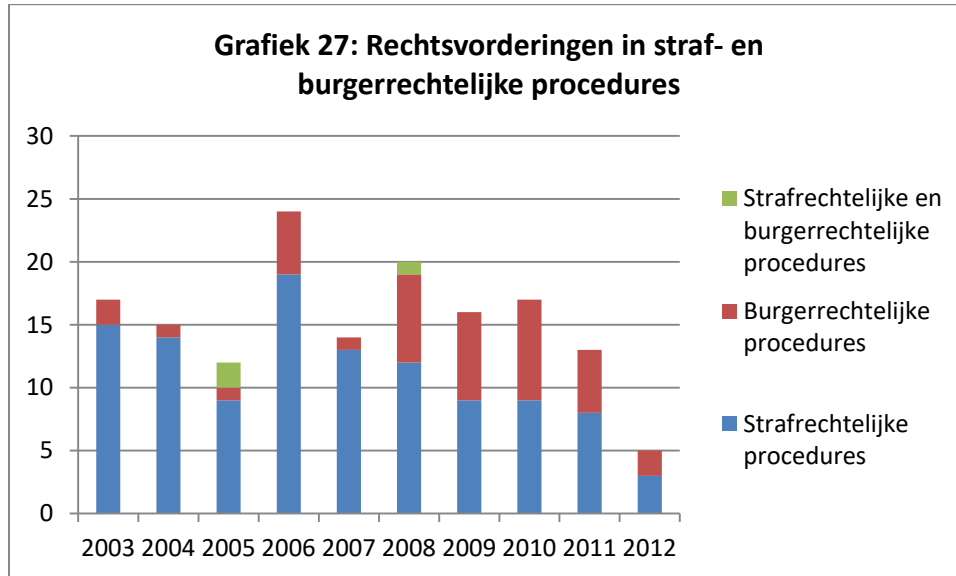
Hoewel het totale aandeel van de rechtszaken met betrekking tot de Antiracismewet over 10 jaar heen beduidend hoger ligt dan het geval is voor de Antidiscriminatiewet (en bijvoorbeeld handicap, seksuele geaardheid en leeftijd in het bijzonder), kan vandaag bezwaarlijk worden gesteld dat er disproportionele aandacht zou zijn voor 'raciale' discriminatie.

Wel is er sinds 2009 een verschuiving naar dossiers aangaande geloof of levensbeschouwing, wat in zekere zin een weerspiegeling is van een soort 'nieuw' racisme dat niet – of althans minder openlijk – gericht is tegen de origine of huidskleur van mensen maar wel tegen godsdienst en cultuur. Het Centrum [Unia] is bezorgd over de toenemende islamofobie, maar even goed over religieuze radicalisering. De extremen voeden elkaar en werken de maatschappelijke polarisering in de hand. Om die reden achtte het Centrum [Unia] het noodzakelijk om zich burgerlijke partij te stellen in enkele recente zaken over misdrijven geïnspireerd door haat of onverdraagzaamheid tegen moslims of tegen niet-moslims.

Daarnaast stelt het Centrum [Unia] een stijgende tendens vast om uiterlijke tekenen van geloof of levensbeschouwing (in de praktijk vooral de islamitische hoofddoek) uit het maatschappelijke leven te bannen. Dergelijke praktijken en reglementen kunnen uiteraard niet zomaar als islamofobie bestempeld worden, maar blijken op het niveau van bijvoorbeeld het personeelsbeleid of het commercieel beleid van bedrijven toch vaak ingegeven door voormelde maatschappelijke gevoeligheden. Nog afgezien van de vraag of deze evolutie bevorderlijk is voor de diversiteit, is er volgens het Centrum [Unia] in heel wat gevallen wel degelijk sprake van discriminatie. Door een aantal van deze zaken voor de rechtbank te brengen, streeft het Centrum [Unia] naar meer duidelijkheid en rechtszekerheid.

<sup>190</sup> Eenvoudigheidshalve wordt in de tabel uitgegaan van de meest 'manifeste' discriminatiegrond, terwijl in realiteit sommige dossiers betrekking hadden op meerdere gronden zoals bijvoorbeeld geloof en etnische origine (raciaal) of de combinatie van negationisme en antisemitische *hate speech* (raciaal).

**Grafiek 27:** Rechtsvorderingen in straf- en burgerrechtelijke procedures

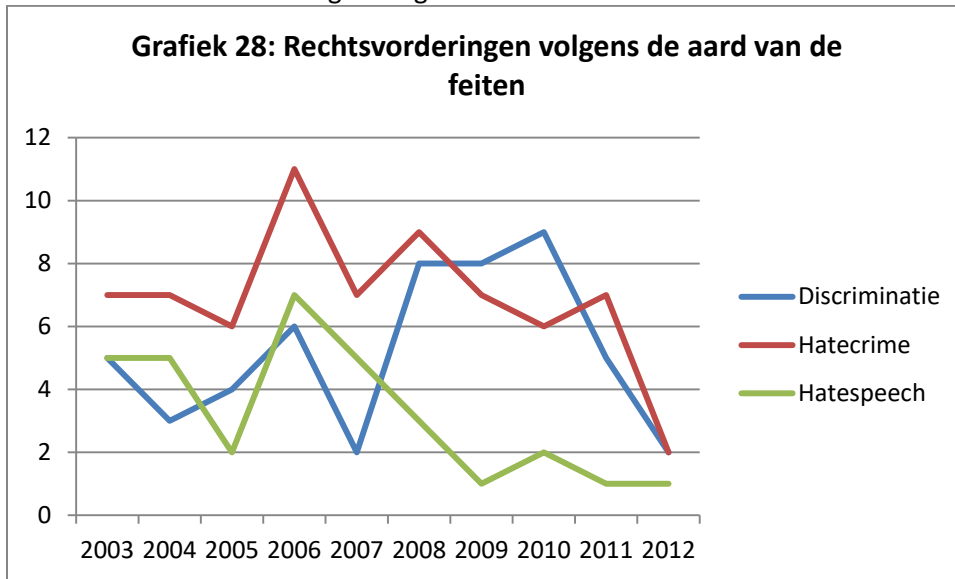


Kijkt men verder naar de aard van de procedures, dan moet vastgesteld worden dat ongeveer 70% van de vorderingen van de afgelopen 10 jaar een strafrechtelijk karakter heeft. Grafiek 27 geeft een beeld per jaar. Sinds 2008 is het belang van de burgerrechtelijke (stakings)vordering in dossiers over discriminatie toegenomen, opnieuw als gevolg van de wetswijziging in 2007. Voordien was ten aanzien van 'raciale' discriminatie in principe enkel een strafprocedure mogelijk.

Grafiek 28 illustreert dat de gerechtelijke strategie van het Centrum [Unia] door de jaren heen globaal gezien vooral gericht is tegen haatmisdrijven (strafrechtelijk), gevolgd door discriminatie (overwegend burgerrechtelijk) en in mindere mate *hate speech* (strafrechtelijk).

In bijna 9 van de 10 rechtszaken over haatmisdrijven was er sprake van (ernstig) fysiek geweld. De discriminatiezaken zijn over de gehele periode beschouwd voor de ene helft arbeidsgerelateerd (voornamelijk werving/selectie en ontslag) en hebben voor de andere helft betrekking tot goederen en diensten (voornamelijk huisvesting en horeca). Maar ook hier is er vanaf 2009 een zekere accentverschuiving merkbaar: 60% van de zaken voor de Arbeidsrechtbanken dateert immers van de laatste 4 jaar. Deze evolutie kan opnieuw gerelateerd worden aan de betere burgerrechtelijke bescherming na de wetswijziging van 2007, maar is ook een gevolg van de toegenomen expertise binnen het Centrum [Unia] in de vaak complexere arbeidszaken. Wanneer het Centrum [Unia] zich tot slot uitzonderlijk burgerlijke partij stelt in zaken over *hate speech*, dan gaat het meestal over georganiseerde of flagrante vormen van aanzetten tot haat, discriminatie of geweld.

**Grafiek 28:** Rechtsvorderingen volgens de aard van de feiten



## **Bijlage 4 : 10 jaar discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven voor het gerecht (Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2013, p. 138-143)**

In 2013 vierde het Centrum [Unia] zijn twintigste verjaardag. Naar aanleiding daarvan werd in het Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2012 al een globaal overzicht gegeven van het gerechtelijk optreden van het Centrum [Unia] in de eerste tien jaar van zijn bestaan. Sindsdien hebben we ook voor de periode 2003 tot en met juni 2013 een analyse uitgevoerd op alle vonnissen en arresten die beschikbaar zijn op de website van het Centrum [Unia]. Het resultaat daarvan wordt hierna gepresenteerd.

### De rechtspraakdatabank van het Centrum [Unia]

Ingevolge artikel 3, 9° van de wet van 15 februari 1993 behoort het tot de wettelijke bevoegdheden van het Centrum [Unia] om “statistische gegevens en uit de rechtspraak voortvloeiende beslissingen die nuttig zijn voor de evaluatie van [de antiracisme- en antidiscriminatiewetgeving] in te winnen en bekend te maken, zonder dat de betrokken partijen kunnen worden geïdentificeerd”.

De rechtspraakdatabank van het Centrum [Unia], vrij te consulteren via [www.unia.be](http://www.unia.be), bevat ondertussen ruim vierhonderd vonnissen en arresten in zaken over discriminatie, haatmisdrijven en strafbare haatboodschappen. De teksten worden systematisch ingescand, geanonimiseerd en voorzien van een samenvatting. Aan de hand van enkele eenvoudige vaste parameters (jaar, rechtsmacht, beschermd criterium) en daarnaast ook de mogelijkheid om gericht te zoeken op woorden of tekstfragmenten, kunnen zowel juristen als andere gebruikers gemakkelijk met de databank aan de slag.

De databank bevat meer vonnissen en arresten dan alleen die in zaken waarin het Centrum [Unia] procespartij was. Omdat het Centrum [Unia] niet systematisch geïnformeerd wordt over alle relevante uitspraken, kunnen we vandaag nog geen volledigheid garanderen<sup>191</sup>. Een belangrijke ontwikkeling daaromtrent is de verplichting voor de parketten en arbeidsauditeurs om, conform de nieuwe omzendbrief COL 13/2013 van het College van procureurs-generaal, het Centrum [Unia] voortaan te informeren over hangende zaken over discriminatie en haatmisdrijven en een afschrift over te maken van de gevelde vonnissen en arresten.

### Doel, omvang en methode van de rechtspraakanalyse

De analyse gaat over de gerechtelijke beslissingen die gevelde zijn in de periode van januari 2003 tot en met juni 2013 en die gepubliceerd zijn op de website van het Centrum [Unia]. In totaal gaat het over 170 vonnissen (eerste aanleg) en 75 arresten (beroep), ofwel 197 ‘unieke’ zaken. In ongeveer de helft daarvan was het Centrum [Unia] aanwezig als procespartij<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup> Merk hierbij op dat bepaalde uitspraken niet zijn gepubliceerd omdat de motivering zo summier is dat er zonder kennis van de zaak weinig uit te besluiten valt (dat is niet zelden het geval in strafzaken) of omdat het over een vonnis gaat dat in beroep is hervormd.

<sup>192</sup> Dit aantal is lager dan het totaal aantal dossiers (153) waarin in de periode 2003-2012 beslist is om in rechte op te treden (zie : *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit 2012*, pp. 148-150). De verklaring daarvoor is dat een aantal zaken alsnog een buitengerechtelijk gevolg hadden of nog hangend zijn. Zoals aangestipt werd een aantal uitspraken ook niet opgenomen in de databank omdat ze geen toegevoegde waarde hebben.

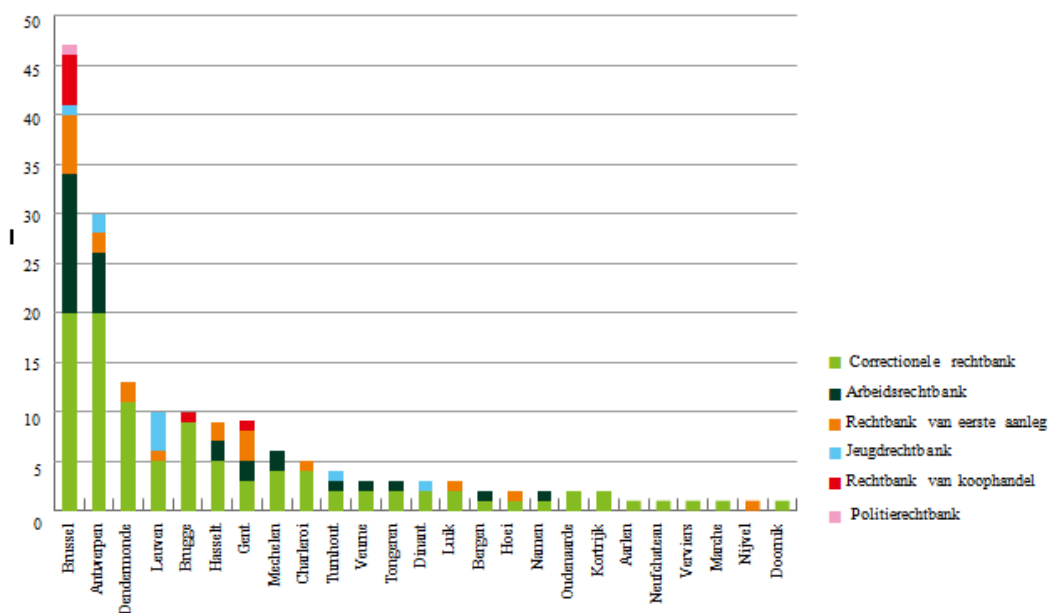
De vonnissen en arresten werden op verschillende manieren gecategoriseerd: bevoegde rechtbank; arrondissement/rechtsgebied; Antidiscriminatie-, Antiracisme- of Negationismewet; straf- of burgerlijk recht; discriminatie, haatmisdrijf, strafbare haatboodschap; aangelegenheid (arbeidsbetrekkingen, goederen en diensten ...); discriminatiegrond(en); uitkomst en – wanneer dat afgeleid kon worden – de termijn tussen inleiding en uitspraak.

Op basis van die (voornamelijk kwantitatieve) parameters wilde het Centrum [Unia] ook nagaan in welke mate er een meetbare impact is van de belangrijke wetswijzigingen van 25 februari 2003 en 10 mei 2007, die onder meer gericht waren op het versterken van het burgerrechtelijk beschermingsluik en de vordering tot staking als snelle(re) proceduremogelijkheid voor slachtoffers van discriminatie.

### Voornaamste vaststellingen

Grafiek 26 toont het aantal beschikbare vonnissen per gerechtelijk arrondissement en daarbinnen per bevoegde rechtbank. Na Brussel springt vooral Antwerpen in het oog, maar algemeen valt ook op dat het Centrum [Unia] over beduidend meer vonnissen beschikt die geveld zijn in de Vlaamse arrondissementen dan in het Franstalige landsgedeelte. Omdat het Centrum [Unia], zoals vermeld, niet systematisch wordt ingelicht, is het voorbarig om te besluiten dat er effectief meer zaken zijn in Vlaanderen. Bepaalde lokale netwerken zijn sterker ontwikkeld, waardoor het Centrum [Unia] gemakkelijker op de hoogte wordt gesteld van relevante gerechtelijke uitspraken. Wat specifiek de correctionele zaken betreft, moet men voor een goed begrip ook rekening houden met de cijfers van politie en parketten en de vervolgings- en seponeringsgraad in het bijzonder<sup>193</sup>.

**Grafiek 26:** Beschikbare vonnissen in eerste aanleg per gerechtelijk arrondissement (2006-eerste semester 2013) (n=170)



<sup>193</sup> De beschikbare statistieken van de politie en de parketten worden elk jaar als bijlage opgenomen in het *Jaarverslag Discriminatie/Diversiteit*.

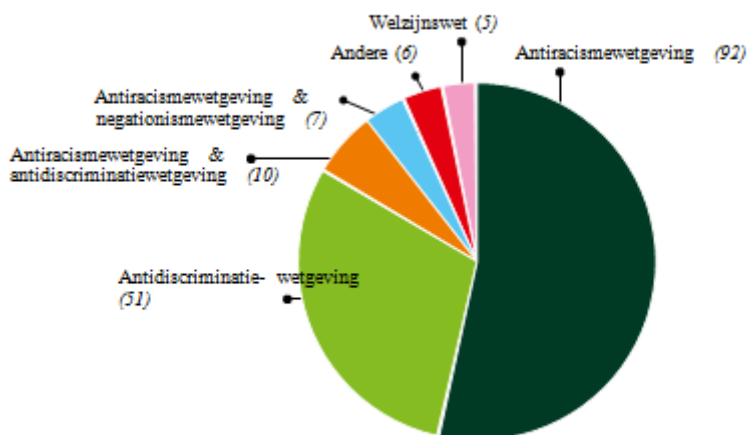
In totaal heeft drie vijfde van de vonnissen betrekking op correctionele zaken. Daarna volgen de arbeidsrechtbanken (18%), de rechtbanken van eerste aanleg (12%), de jeugdrechtbanken (5%) en de rechtbanken van koophandel (4%).

Ongeveer 40% van de vonnissen gaat over mogelijke discriminatie, ofwel de vraag of een persoon of groep in de context van bijvoorbeeld werk of de toegang tot huisvesting verschillend is behandeld. Wat de overige zaken betreft, is de verhouding tussen haatmisdrijven en strafbare haatboodschappen ongeveer gelijk (rond de 30 %).

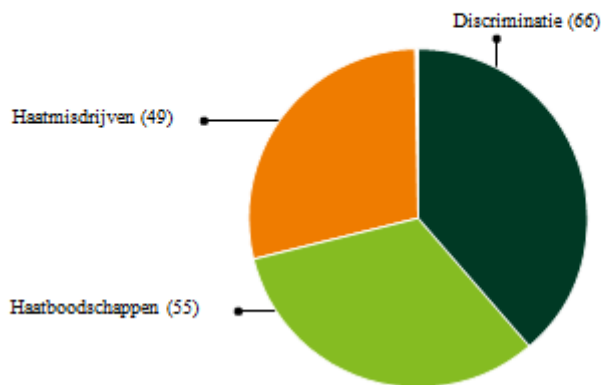
Grafiek 27 geeft een beeld van de wetgeving die in de verschillende zaken is ingeroepen, in het bijzonder de Antiracismewet, de Antidiscriminatiewet en de Negationismewet. Merk op dat de wetten hier in de brede zin worden opgevat, dus niet louter de federale antidiscriminatiewetgeving maar ook de equivalente decreten en ordonnanties en de relevante bepalingen in het Strafwetboek. In totaal gaat ruim drie vijfde van de beschikbare vonnissen geheel of deels over mogelijke inbreuken op de Antiracismewet. Voor de Antidiscriminatiewet komen de volgende beschermde criteria het meeste aan bod: geloof of levensbeschouwing (33%), handicap of gezondheid (23%), seksuele geaardheid (20%), leeftijd (13%), politieke/syndicale overtuiging (5%).

Merk op dat het relatieve overwicht van de toepassingen van de Antiracismewet vooral het gevolg is van het aantal zaken over (mogelijke) racistische haatmisdrijven en haatboodschappen. Inzake discriminatie is de verhouding omgekeerd en gaat het in ongeveer drie vijfde van de gevallen over criteria die beschermd worden door de Antidiscriminatiewet.

**Grafiek 27: Ingeroepen wetgeving (2006-eerste semester 2013)**



**Grafiek 28:** *Verdeling over discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven (2006-eerste semester 2013)*



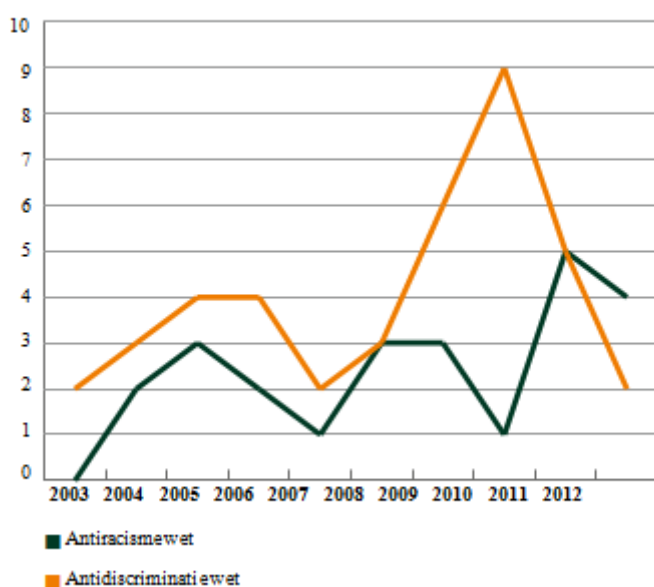
Over de hele periode beschouwd blijkt de veroordelingsgraad het hoogst in de zaken over haatmisdrijven en strafbare haatboodschappen (ruim 80%). In discriminatiezaken is de aanleggende partij in bijna 60% van de gevallen geheel of gedeeltelijk in het gelijk gesteld<sup>194</sup>.

Kijkt men specifiek voor de discriminatiezaken naar de evolutie in de tijd, dan toont grafiek 29 dat de Antidiscriminatiewet meer werd toegepast, met een piek tussen 2009 en 2011, dus na de wetwijzigingen van 2007<sup>195</sup>. Wat de veroordelingsgraad betreft, valt de impact moeilijk te bepalen: in 2009 waren 3 van de 9 vonnissen in het voordeel van de aanleggende partij; in 2010 6 van de 10; in 2012 5 van de 10 (Antidiscriminatie- en Antiracismewet samen).

<sup>194</sup> Het past hierbij nogmaals te benadrukken dat deze cijfers gebaseerd zijn op rechtspraak waarover het Centrum [Unia] beschikt en die gepubliceerd is op [www.unia.be](http://www.unia.be), rubriek 'Rechtspraak'.

<sup>195</sup> Omdat de analyse beperkt is tot de rechtspraak tot eind juni 2003, geeft deze grafiek alleen de resultaten tot en met 2012.

**Grafiek 29: Aantal vonnissen per wet (2003-2012)**



Als we kijken naar de evolutie in de duur van de discriminatiegerelateerde rechtszaken in eerste aanleg (het gaat om de gemiddelde termijn tussen de inleiding van de zaak en het vonnis), blijkt dat de ambitie van de wetgever in 2007 om via een versterkt burgerrechtelijk luik en de vordering tot staking een snellere rechts(toe)gang te voorzien (nog) niet gerealiseerd is. Integendeel: de gemiddelde duur gaat in stijgende lijn en schommelt de laatste jaren tussen 1,5 en 2,5 jaar. Daaraan moeten we wel toevoegen dat die informatie niet voor alle zaken beschikbaar is en dat er grote verschillen zijn naargelang de aard en complexiteit van de zaken. Zo kon de gemiddelde termijn voor slechts driekwart van de beschikbare vonnissen berekend worden, en was er in 2004 bijvoorbeeld maar één discriminatiezaak met een uiterst snelle procedure (Voorz. Rb. Hasselt, 5/10/2004). Daarnaast speelt ook de gerechtelijke achterstand, die zich in sommige arrondissementen sterker laat voelen, ongetwijfeld een rol.

Op het niveau van de hoven van beroep telde de rechtspraakdatabank van het Centrum [Unia] op het ogenblik van de analyse 75 arresten. Voor 41 van die zaken staat ook het vonnis in eerste aanleg op onze website.

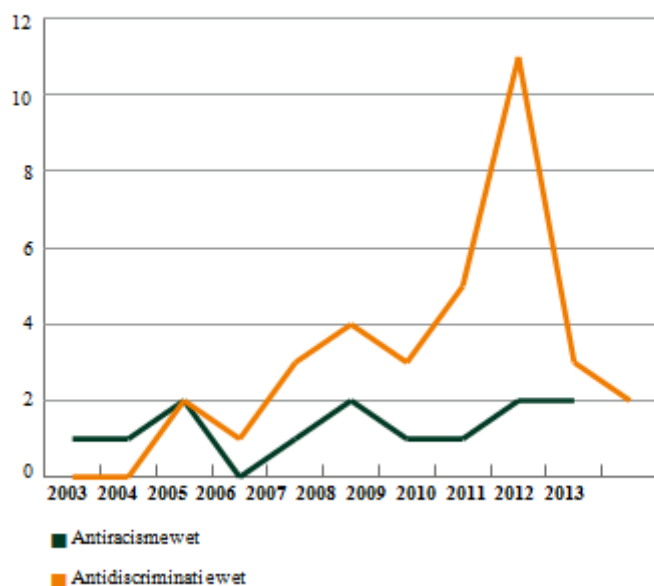
Bijna twee derde van de zaken is discriminatiegerelateerd. Daarbij valt vooral het aandeel op van de arbeidskwesties voor de arbeidshoven van Brussel en Antwerpen.

Het aantal toepassingen in hoger beroep van de Antiracismewet en de Antidiscriminatie wet (discriminatie, haatmisdrijven, strafbare haatboodschappen) is ongeveer gelijk. Wat de Antidiscriminatie wet betreft, zijn dit de meest ingeroepen beschermde criteria: handicap of gezondheid (34%), leeftijd (21%), geloof of levensbeschouwing (18%), seksuele geaardheid (14%) en syndicale/politieke overtuiging (8%).

Kijken we alleen naar de discriminatiegerelateerde kwesties, dan ligt het aantal arresten over de Antidiscriminatie wet met bijna drie kwart van de zaken beduidend hoger, met een opvallende piek in 2011. In de zaken over 'raciale' discriminatie is het wel opmerkelijk dat het in bijna 80% van de gevallen tot een veroordeling komt, tegenover amper 50% in zaken over andere discriminatiegronden.



**Grafiek30: Aantal arresten per wet (2003-eerste semester 2013)**



### Conclusie

Uit dit overzicht van de beschikbare rechtspraak sinds 2003, het jaar waarin zowel de zogenaamde niet- raciale discriminatiegronden als de burgerrechtelijke procedure aan de wet werden toegevoegd, blijkt vooreerst dat het aantal (bekende) zaken beperkt is, met een gemiddelde van minder dan 20 per jaar. Daarbij is er een groot verschil tussen de gerechtelijke arrondissementen, waarvoor het verschil in aantallen inwoners geen voldoende verklaring biedt. Naast een verschil in vervolgingsbeleid kan ook de niet-systematische rapportage een verklaring zijn voor die verschillen. De omzendbrief 13/2013 van het College van procureurs-generaal moet ervoor zorgen dat het Centrum [Unia] voortaan systematisch geïnformeerd wordt over hangende zaken en over gevelde vonnissen en arresten, wat een betere analyse mogelijk moet maken.

Gezien het beperkt aantal zaken en het gebrek aan volledigheid is het niet mogelijk om met voldoende zekerheid trends aan te duiden. Wat wel blijkt is dat de ambitie van de wetgever om een snellere rechtsgang te creëren via de burgerrechtelijke procedure (en de vordering tot staking) niet gerealiseerd is. Dat is geen goede zaak: alle betrokken partijen hebben belang bij een snelle afhandeling van hun zaak, en het is ook in het algemeen belang dat rechtbanken snel duidelijkheid geven over wat toelaatbaar is wat niet.

## **Bijlage 5: Problematiek redelijke aanpassingen in de context van appartementsmede-eigendom**

Advies van Stefan Sottiaux, Instituut voor Constitutioneel Recht K.U.Leuven ( 28 maart 2011).

1. Volgens de federale Antidiscriminatiewet is het weigeren om redelijke aanpassingen te treffen ten voordele van personen met een handicap een discriminatie<sup>196</sup>. Het materiële toepassingsgebied van de wet strekt zich echter niet uit tot de verhouding tussen mede-eigenaars. Als gevolg daarvan kan een mede-eigenaar geen beroep doen op de redelijke aanpassingsplicht ten aanzien van de gemeenschap van mede-eigenaars (bijvoorbeeld m.b.t. de gemeenschappelijke ruimte van een appartementsgebouw). Het voorliggende advies onderzoekt in hoeverre deze leemte kan worden opgevuld door een beroep te doen op het Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap (hierna het “Verdrag” of “het IVRPH”). Het gaat na welke bepalingen uit het Verdrag op deze situatie van toepassing zijn en wat hun juridische gevolgen zijn. Het onderzoek is als volgt opgebouwd. In een eerste deel wordt kort stilgestaan bij de aard van het IVRPH en de wijze waarop het doorwerkt in de nationale rechtsorde (I). Het tweede deel bespreekt de bepalingen die relevant zijn voor de voorliggende problematiek (II). In het derde deel wordt onderzocht in hoeverre deze bepalingen voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen (III).

### **I. Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en de doorwerking ervan in de interne rechtsorde**

#### **1.1. Algemeen**

2. Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, opgemaakt te New York op 13 december 2006, luidt een nieuwe fase in de internationale bescherming van de rechten van de mens in. Het Verdrag is internationaal in werking getreden op 3 mei 2008. België heeft het Verdrag en het bijbehorende facultatief protocol geratificeerd op 2 juli 2009. Beide zijn voor België in werking getreden op 1 augustus 2009.

3. Het Verdrag bevat een brede waaier aan rechten die vaak al in andere mensenrechtenverdragen voorkwamen maar nu voor het eerst verenigd zijn in dit ene verdrag. Het IVRPH kondigt een nieuwe aanpak aan t.a.v. personen met een handicap. De problematiek wordt immers niet langer benaderd vanuit een medisch perspectief. Het Verdrag bevestigt hiermee een beweging die in sommige landen al verder was gevorderd en die in andere landen net opgang begon te maken. Nochtans hebben de ontwerpers ervan uitdrukkelijk aangegeven niet te doelen op het doen ontstaan van nieuwe rechten, maar wel op het verduidelijken resp. aanvullen van de bestaande rechten in de bestaande verdragen<sup>197</sup>.

4. De rechten die het Verdrag aanraakt zijn erg divers. Zowel rechten die worden beschouwd als burgerlijke en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten komen aan bod. Dat ook die tweede groep van rechten in het Verdrag voorkomt, maakt dat de gevolgen van de ondertekening en ratificatie ervan vragen oproept. Doorgaans gaat men er immers vanuit dat de

---

<sup>196</sup> Artikel 14, Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (hierna “Antidiscriminatiewet”)

<sup>197</sup> Report of the second session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities New York, 16-27 June 2003 (beschikbaar op [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/a\\_58\\_118\\_e.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/a_58_118_e.htm)).

verwezenlijking van deze tweede groep van rechten andere inspanningen vergt van de Staten dan het geval is voor burgerlijke en politieke rechten. In wat volgt gaan we na welke gevolgen het IVRP in de Belgische en Vlaamse rechtsorde heeft.

## 1.2. Doorwerking in de interne rechtsorde

### A. Algemene principes

5. Doorwerking is de verzamelaam van rechtsfiguren die tot gevolg hebben dat delen van of hele bepalingen uit de internationale rechtsorde doorsijpelen in de nationale orde. De meest voor de hand liggende manier is de *omzetting* van het verdrag in nationale wetgeving. Bij een correcte en volledige omzetting wordt een rechtstreeks beroep op het verdrag overbodig. Daarnaast kunnen verdragen ook doorwerken als er geen wetgevend initiatief heeft plaatsgevonden. In België kunnen burgers zich op basis van de figuur van de *directe werking* rechtstreeks voor de nationale rechter beroepen op bepalingen uit het internationaal recht.

6. Of een bepaling directe werking heeft, hangt af van het oordeel van de rechter. In de rechtspraak is wel een aantal criteria ontwikkeld<sup>198</sup>. Om te kunnen spreken van directe werking, moet een Staat in de eerste plaats gebonden zijn door het verdrag in kwestie. Het verdrag moet door alle intern bevoegde wetgevende vergaderingen worden goedgekeurd. Bovendien moeten de verdragen worden bekendgemaakt zodat zij hun volle uitwerking kunnen verkrijgen. Uiteraard moet het verdrag ook op internationaal niveau van kracht zijn. Het tweede vereiste waaraan het verdrag moet voldoen om eventueel directe werking te verkrijgen is de eis dat de bepaling in kwestie *self-executing* is. Hiermee wordt bedoeld dat de rechten en plichten uit het verdrag onmiddellijk en zonder verdere tussenkomst van de interne overheidsorganen aan de rechtsonderhorigen worden toegekend en/of opgelegd. Dit laatste vereiste valt uiteen in een subjectief en een objectief criterium. Het subjectief criterium verwijst naar de wil van de verdragspartijen: hebben zij directe werking willen toekennen aan het verdrag of de bepaling uit het verdrag? In de huidige stand van het recht is het achterhalen van de wil van de wetgever minder belangrijk geworden<sup>199</sup>. Het objectief criterium slaat op de mate waarin de bepaling *self-sufficient* is. Onder *self-sufficient* verstaat men dat de bepaling voldoende duidelijk, precies en onvoorwaardelijk is. Deze eerder vage criteria laten heel wat appreciatieruimte aan de rechter. Dit maakt de uitkomst van het geding onvoorspelbaar.

7. Om na te gaan of een bepaling al dan niet directe werking heeft, wordt traditioneel een onderscheid gemaakt tussen burgerlijke en politieke rechten enerzijds, en economische, sociale en culturele rechten anderzijds. Volgens de klassieke leer genieten enkel de rechten van de eerste categorie directe werking. Zij werken meteen door in de interne rechtsorde, zelfs al heeft de overheid nog geen initiatief genomen om de nationale regelgeving aan te passen. Zo wordt aangenomen dat de rechten van het BuPo-Verdrag en het EVRM directe werking genieten<sup>200</sup>. Belangrijk voor de voorliggende problematiek is dat het discriminatieverbod en het gelijkheidsbeginsel tot de groep van de burgerlijke en politieke rechten behoren en dus in beginsel directe werking hebben<sup>201</sup>. Voor de doorwerking van de economische, sociale en culturele rechten

<sup>198</sup> Cass. 21 april 1983, *RCJB* 1985, 22. Zie hierover J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Antwerpen, Intersentia, 2006.

<sup>199</sup> A. VANDAELE en E. CLAES, "Naar een gradueel concept van directe werking en van internationaal gewoonterecht" in J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 83 - 109. Zie echter Cass., 11 mei 2001, *R.W.* 2002-03, 658.

<sup>200</sup> M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 160.

<sup>201</sup> Zie A. LAWSON, "A Catalyst for Cohesion", in O. M. ARNARDÓTTIR EN G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers,

wordt doorgaans een beroep gedaan op andere figuren, zoals het leerstuk van de *progressieve realisatie* en het *standstillbeginsel*<sup>202</sup>.

8. De internationale mensenrechtenverdragen houden doorgaans verplichtingen in voor de overheid, en niet, althans niet rechtstreeks, voor de burgers onderling. De vraag rijst of aan grondrechten directe of indirecte horizontale werking (derdenwerking) kan worden toegekend. Het gaat dan om de (onrechtstreekse) doorwerking van de rechten in de relaties tussen private personen. Wanneer een bepaling *directe derdenwerking* heeft, kan een persoon zich voor een nationale rechter rechtstreeks op die bepaling beroepen ten aanzien van een andere private partij. Dit staat tegenover *indirecte derdenwerking*, waarbij mensenrechten indirect, via de open categorieën van het privaatrecht (rechtsmisbruik, goede trouw), in de verhouding tussen private personen worden toegepast. Een meerderheid van de Belgische rechtsleer wijst directe horizontale werking traditioneel af<sup>203</sup>. De figuur van de indirecte horizontale werking kent daarentegen meer aanhang<sup>204</sup>. In haar recent gepubliceerd doctoraatsonderzoek stelt VAN LEUVEN vast dat zowel het Hof van Cassatie als de lagere rechtscollèges de directe en/of indirecte doorwerking van grondrechten in bepaalde omstandigheden impliciet dan wel expliciet hebben aanvaard<sup>205</sup>. Hoewel de auteur besluit dat er geen vaste lijn in deze rechtspraak valt te ontwaren, blijkt volgens haar uit de rechtspraak dat de directe horizontale werking het vaakst wordt gehanteerd wanneer de grondrechten *duidelijke richtlijnen* inhouden voor de oplossing van het concrete geschil<sup>206</sup>. Als dat niet het geval is, en het grondrecht eerder een abstracte waarde vertolkt, lijkt de rechter zich sneller te beroepen op een privaatrechtelijke norm in samenhang gelezen met het grondrecht (indirecte horizontale werking)<sup>207</sup>.

## B. Toepassing op het IVRPH

Voor de voorliggende problematiek is het om te beginnen van belang om te weten of de bepalingen uit het IVRPH directe werking hebben. De twee hoger vermelde voorwaarden zijn ook op het IVRPH van toepassing. Aan de eerste voorwaarde is voldaan. Het Verdrag werd goedgekeurd bij wet van 13 mei 2009 en bij decreet van 8 mei 2009, waardoor het Verdrag verbindend is geworden in België en Vlaanderen<sup>208</sup>.

9. Het tweede vereiste voor directe werking is de voorwaarde van het *self-executing* karakter van de bepaling of een deel ervan. Daarbij rijst in de eerste plaats de vraag naar de wil van de

---

Leiden, 2009, 104. Zie over de directe werking van het discriminatieverbod in de rechtspraak van de V.N.-comités: W. VANDENHOLE, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 188-189.

<sup>202</sup> Zie bijv. G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003.

<sup>203</sup> J. VELAERS, "De horizontale werking van het discriminatieverbod in de antidiscriminatiewet. Enkele constitutionele beschouwingen", in X., *Vrijheid en Gelijkheid. De horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet*, Antwerpen, Maklu, 2002, 295; J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK, *Handboek EVRM. Deel 1: Algemene beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 106.

<sup>204</sup> Zie o.a. het recente proefschrift van N. VAN LEUVEN, *Contracten en mensenrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 279 e.v.

<sup>205</sup> *Ibid.* De auteur wijst o.a. op de arresten i.v.m. de evenwichtsleer. Zie bijv. Cass. 6 april 1960, *Arr. Cass.* 1960, 722.

<sup>206</sup> *Ibid.* p. 214. Bijv. Vred. Roeselare 24 juni 1998, *T. Vred.* 1998, 319 (directe horizontale werking van art. 8 EVRM).

<sup>207</sup> *Ibid.*

<sup>208</sup> Opmerking: het advies had meer in het bijzonder betrekking op Vlaanderen. Het Verdrag is eveneens verbindend op de andere beleidsniveaus.

verdragsluitende partijen. De voorbereidende werken geven aan dat veel van de artikelen uit het Verdrag bedoeld zijn als progressief te verwezenlijken rechten. Dit betekent dat zij – vooral vanwege hun kostprijs – slechts geleidelijk ten uitvoer moeten worden gebracht. Nochtans zijn veel van de artikelen hybride: zij bevatten naast sociale en economische rechten, ook burgerlijke en politieke rechten die onmiddellijk moeten worden uitgevoerd. Vanwege de heterogeniteit van vele bepalingen waren de opstellers van het Verdrag van oordeel dat het gevaarlijk zou zijn om een lijst op te maken van de verschillende categorieën van rechten<sup>209</sup>. Dergelijke lijst zou daarenboven voorbijgaan aan de eigen omstandigheden van iedere staat en toekomstige evoluties kunnen hypothekeren.

**10.** Hoger werd er al op gewezen dat het belang van de intenties van de verdragspartijen moet worden gerelativeerd. Wat de partijen bij het opstellen bedoeld hebben is niet noodzakelijk determinerend. Veel belangrijker is de manier waarop de bepaling is geformuleerd, het tweede aspect van het *self-executing* karakter van een artikel. Een bepaling die meteen rechten toekent aan het individu, met als gevolg dat de overheid slechts minimaal moet optreden om ze te verwezenlijken, is vatbaar voor directe werking. Uiteindelijk is het de rechter die hier geval per geval over oordeelt.

**11.** Artikel 4 van het Verdrag kan daarbij als leidraad dienen. Deze bepaling geeft aan welke de verplichtingen zijn van de entiteiten die toetreden tot het IVRPH. De eerste paragraaf somt een reeks plichten op die moeten worden nagekomen om het gelijke genot van de rechten uit het Verdrag te waarborgen. Het reikt een aantal methodes aan die de Staten kunnen gebruiken om hun verplichtingen uit het Verdrag na te leven. Zij kunnen bijvoorbeeld hun toevlucht nemen tot het aanpassen of invoeren van wetgeving, het bevorderen van onderzoek, het verschaffen van ondersteuning enzovoort. De tweede paragraaf komt tegemoet aan de vrees van een aantal landen dat zij te snel tot te kostbare maatregelen zouden worden gedwongen. Deze paragraaf bepaalt uitdrukkelijk dat de economische, sociale en culturele rechten uit het Verdrag progressief verwezenlijkt moeten worden, in verhouding met de middelen die een bepaalde Staat ter beschikking heeft. Aangezien de progressieve realisatie enkel van toepassing wordt verklaard op economische, sociale en culturele rechten, leidt een *a contrario* redenering tot de conclusie dat de burgerlijke en politieke rechten rechtstreekse werking verkrijgen<sup>210</sup>. Deze conclusie sluit aan bij de hoger geschetste klassieke leer. Hoewel de onderhandelaars erkenden dat het verwezenlijken van burgerlijke of politieke rechten in de context van dit Verdrag zou kunnen leiden tot een extra economische kost, was dit geen reden om deze bepalingen onder de figuur van de progressieve realisatie te laten vallen<sup>211</sup>.

---

<sup>209</sup> Zie Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities on its sixth session, 17 August 2005, 4 (beschikbaar op [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6reporte.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6reporte.htm)): “Many of the draft articles deal with economic, social and cultural rights, which are to be realized to the maximum of available resources; that is, they are subject to the doctrine of progressive realization. Some of those draft articles also cover civil and political rights, which are of immediate effect and to which the doctrine of progressive realization does not apply. This can make it difficult to insert a reference in the chapeaux to those draft articles saying that they shall be progressively implemented.”

<sup>210</sup> H. KALLEHAUGE, “General Themes Relevant to the Implementation”, in O.M. ARNARÓTTIR en G. QUINN, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, 210.

<sup>211</sup> Report of the Ad Hoc Committee, Daily summary of discussions at the fourth session related to article 4 General obligations, 30 August 2004 (beschikbaar op, [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart04.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart04.htm)).

## II. Relevante bepalingen voor de problematiek van de redelijke aanpassingen in de context van appartementsmede-eigendom

12. De twee voor de huidige problematiek meest relevante bepalingen uit het IVRPH zijn de artikelen 5 en 9.

13. Artikel 5 luidt als volgt:

*“Artikel 5: Gelijkheid en non-discriminatie*

*1. De Staten die Partij zijn, erkennen dat eenieder gelijk is voor de wet en zonder aanzien des persoons recht heeft op dezelfde bescherming door, en hetzelfde voordeel van de wet.*

*2. De Staten die Partij zijn, verbieden alle discriminatie op grond van handicap en garanderen personen met een handicap op voet van gelijkheid effectieve wettelijke bescherming tegen discriminatie op welke grond dan ook.*

*3. Teneinde gelijkheid te bevorderen en discriminatie uit te bannen, nemen de Staten die Partij zijn alle passende maatregelen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht.*

*4. Specifieke maatregelen die nodig zijn om de feitelijke gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of verwezenlijken, worden niet aangemerkt als discriminatie in de zin van dit Verdrag.”*

14. Artikel 9 luidt als volgt:

*“Artikel 9: Toegankelijkheid*

*1. Teneinde personen met een handicap in staat te stellen zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan alle facetten van het leven, nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot de fysieke omgeving, tot vervoer, informatie en communicatie, met inbegrip van informatie- en communicatietechnologieën en –systemen, en tot andere voorzieningen en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, in zowel stedelijke als landelijke gebieden. Deze maatregelen, die mede de identificatie en bestrijding van obstakels en barrières voor de toegankelijkheid omvatten, zijn onder andere van toepassing op:*

*a. gebouwen, wegen, vervoer en andere voorzieningen in gebouwen en daarbuiten, met inbegrip van scholen, huisvesting, medische voorzieningen en werkplekken;*

*(...)”*

15. Artikel 5 bevat het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Deze bepaling introduceert, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Verdrag, de verplichting tot het treffen van redelijke

aanpassingen op internationaal niveau<sup>212</sup>. Overeenkomstig artikel 2 is “de weigering van redelijke aanpassingen” immers een vorm van “discriminatie op grond van handicap”<sup>213</sup>. Artikel 2 omschrijft het begrip “redelijke aanpassingen” als volgt: “noodzakelijke en passende wijzigingen, en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige, of onnodige last opleggen, indien zij in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat personen met een handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten of uitoefenen.”

**16.** De delegaties waren het lange tijd oneens over de gevolgen van het niet toekennen van redelijke aanpassingen. Sommigen delegaties vonden het te verregaand om een weigering meteen onder de definitie van discriminatie te laten vallen. Het gelijkheidsbeginsel was voor de opstellers van het Verdrag echter een basisrecht en daarom werd uiteindelijk beslist dat een weigering om redelijke aanpassen te treffen voor personen met een handicap gelijk zou staan met discriminatie<sup>214</sup>. Artikel 5 poneert het discriminatieverbod als een zelfstandig principe. Elders wordt het principe ook aangehaald als accessorium bij de bescherming van andere rechten. Hoewel het waarschijnlijk is dat dit artikel in combinatie met andere instrumenten wordt gebruikt, is dit niet noodzakelijk.

**17.** Artikel 9 van het Verdrag komt tegemoet aan de centrale bekommernis van de onderhandelaars omtrent de gelijkwaardige toegankelijkheid van gebouwen, wegen, vervoer, medische voorzieningen, scholen, huisvesting en informatie, communicatie en elektronische diensten. Deze zorg was ook al opgenomen in de V.N.-Standaardregels betreffende de gelijke behandeling van personen met een handicap<sup>215</sup>. Het artikel roept de Staten op om maatregelen te nemen die personen met een handicap op gelijke wijze toegang moeten verlenen tot de voornoemde voorzieningen en diensten. Daarnaast moeten deze maatregelen helpen de mogelijk hindernissen te identificeren en te verwijderen.

### III. De doorwerking van de artikelen 5 en 9 in de Belgische rechtsorde

**18.** Een beroep op de artikelen 5 en 9, al dan niet in samenhang gelezen, kan een mogelijke uitweg bieden in de context van de appartementsmede-eigendom, waar een rechtstreeks beroep op de Antidiscriminatiewet niet mogelijk is. Anders dan het geval is voor de Antidiscriminatiewet, is het materiële toepassingsgebied van beide bepalingen niet beperkt. Het discriminatieverbod van artikel

---

<sup>212</sup> A. LAWSON, “A Catalyst for Cohesion”, in O.M. ARNARDÓTTIR EN G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, 103-104.

<sup>213</sup> Artikel 2 definieert “discriminatie op grond van handicap” als volgt: “elk onderscheid en elke uitsluiting of beperking op grond van een handicap dat of die ten doel of tot gevolg heeft dat de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid met anderen van de mensenrechten en fundamentele vrijheden in het politieke, economische, sociale, culturele of burgerlijke leven, of op andere gebieden aangetast of onmogelijk gemaakt wordt. Het omvat alle vormen van discriminatie, met inbegrip van de weigering van redelijke aanpassingen” (eigen onderstreping).

<sup>214</sup> Ad Hoc Committee, Daily Summary of Discussions at the fourth session, related to Article 7: Equality and Non-Discrimination, 2 and 3 September 2004, (beschikbaar op [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart07.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart07.htm)). Zie ook B.G. FLÓVENZ, “The implementation of the UN Convention”, in O. M. ARNARDÓTTIR EN G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, 265.

<sup>215</sup> Regel 5 van deze V.N.-Standaardregels geeft aan dat “(...) toegankelijkheid van het allerhoogste belang is.” Zie General Assembly, Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, 20 December 1993, A/RES/48/96.

5.2 heeft een algemene draagwijdte (“de Staten die Partij zijn, verbieden alle discriminatie op grond van handicap”). “Discriminatie op grond van handicap” is ruim gedefinieerd in artikel 2, als “elk onderscheid en elke uitsluiting of beperking op grond van een handicap dat of die ten doel of tot gevolg heeft dat de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid met anderen van de mensenrechten en fundamentele vrijheden in het politieke, economische, sociale, culturele of burgerlijke leven, of op andere gebieden aangetast of onmogelijk gemaakt wordt. Het omvat alle vormen van discriminatie, met inbegrip van de weigering van redelijke aanpassingen”. De verplichting tot het treffen van redelijke aanpassingen heeft dus dezelfde algemene draagwijdte. Ook het materiële toepassingsgebied van artikel 9 lijkt bijzonder ruim te zijn opgevat: “de Staten die Partij zijn [nemen] passende maatregelen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot de fysieke omgeving” (waaronder “gebouwen”).

**19.** Opdat een mede-eigenaar ten aanzien van een andere mede-eigenaar of de gemeenschap van mede-eigenaars een beroep zou kunnen doen op deze bepalingen, is echter vereist dat zij directe werking hebben en op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze in de horizontale verhoudingen kunnen worden toegepast. We gaan eerst na of aan de artikelen 5.2 en 9 directe werking kan worden toegekend. Voor artikel 9 lijkt dat problematisch te zijn. Dit artikel bepaalt dat de Staten “passende maatregelen” dienen te nemen om de toegang tot de fysieke omgeving mogelijk te maken. Het gaat met andere woorden om een plicht om een bepaald recht te ‘realiseren’ of te ‘verwezenlijken’ door een actief overheidsoptreden. We lijken ons hier eerder te bevinden in de sfeer van de progressieve realisatie dan in de sfeer van de directe werking. Dat is anders voor het discriminatieverbod en de redelijke aanpassingsplicht van artikel 5.2. Het verbod van discriminatie valt immers onder de categorie van de politieke en burgerlijke rechten. Het geniet bijgevolg directe werking en is niet vatbaar voor progressieve realisatie. Aangezien een weigering om redelijke aanpassingen te treffen gelijk wordt gesteld met discriminatie, kan ook de redelijke aanpassingsplicht niet vatbaar zijn voor progressieve realisatie. Er kan dus vanuit worden gegaan dat er voor Staten een onmiddellijke verplichting schuilt in het principe van de redelijke aanpassingen. Zoals een commentator schrijft: “[A] failure to provide reasonable accommodation is included in the definition of discrimination in Article 2. States are therefore required to prohibit such failures by Article 5.2 and to do so immediately as it is not a right to which the principle of progressive realization applies.”<sup>216</sup>. Hoewel het uiteindelijk de rechter is die oordeelt of de voorwaarden voor directe werking zijn vervuld, lijkt een argumentatie in die zin op basis van het voorgaande niet kansloos te zijn.

**20.** Vervolgens dient te worden nagegaan of de artikelen 5.2 en 9 ook in de horizontale verhoudingen kunnen worden toegepast. Aangezien aan artikel 9 wellicht geen directe werking kan worden toegekend, lijkt derdewerking al helemaal te zijn uitgesloten. De bepaling is duidelijk opgevat als een opdracht voor de Staat, niet als een recht dat tussen burgers onderling kan worden ingeroepen. Wat de horizontale werking van artikel 5 betreft, kan worden verwezen naar de algemene bespreking in deel I. Hoewel de rechtsleer traditioneel afwijzend staat ten aanzien van *directe* derdewerking, lijken de hoven en rechtbanken dit in bepaalde gevallen toch te aanvaarden. De figuur van de *indirecte* derdewerking kan op meer aanhang rekenen, zowel in rechtsleer als rechtspraak. Hoewel de uitkomst onvoorspelbaar is, kan worden geargumenteed dat het discriminatieverbod en de plicht tot het treffen van redelijke aanpassingen in het IVRPH niet alleen directe werking heeft ten aanzien van de overheid, maar ook indirect, in de horizontale relaties, van toepassing is.

---

<sup>216</sup> A. LAWSON, “The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn?”, *Syracuse Journal of International Law & Commerce* 2007, vol. 34, p. 598.



**21.** In de voorliggende context van de appartementsmede-eigendom lijkt het meest voor de hand liggende privaatrechtelijk inschakelingsmechanisme de figuur van het rechtsmisbruik te zijn. Er kan immers worden geargumenteed dat de weigering van de vereniging van mede-eigenaars om de nodige aanpassingen toe te staan dan wel te treffen in bepaalde omstandigheden neerkomt op rechtsmisbruik. Het discriminatieverbod en de aanpassingsplicht uit het IVRPH kunnen dan een inhoudelijke invulling geven aan het verbod van rechtsmisbruik. VAN LEUVEN omschrijft de functie van grondrechten in deze context als volgt: *“Om na te gaan of er sprake is van rechtsmisbruik, wordt ook een soort proportionaliteitstoets uitgevoerd, waardoor de grondrechten fundamentele principes aanvoeren, waarmee bij het uitvoeren van [de] toetsing aan rechtsmisbruik rekening wordt gehouden.”*<sup>217</sup>.

**22.** Ter ondersteuning van deze redenering kan worden gewezen op binnenlandse en buitenlandse rechtspraak waarbij grondrechten (indirect) horizontaal werden toegepast in de verhouding tussen mede-eigenaars. Zo oordeelde de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel dat een reglement van mede-eigendom in strijd was met het recht op vrijheid van godsdienst, doordat het een Joodse bewoner verbood een ‘mezouza’ aan de deur te hangen (een klein metalen doosje dat een perkamentrolletje bevat)<sup>218</sup>. Volgens de rechter was er geen sprake van rechtsmisbruik door de Joodse bewoner. Hij hield er rekening mee dat de mezouza klein en onopvallend was en deed een beroep op de grondwettelijk verankerde godsdienstvrijheid. In dit verband kan ook worden verwezen naar de Canadese rechtspraak over de bouw van de ‘souccah’, een tent van bladeren die door orthodoxe Joden wordt opgetrokken en gedurende een week moet blijven staan tijdens het Loofhuttenfeest. Het Canadese Hoogste Gerechtshof oordeelde dat een reglement van mede-eigendom dat een verbod inhield op het bouwen van de souccah op het terras van een appartement (dat een gemeenschappelijk deel was) de vrijheid van godsdienst op disproportionele wijze beperkte<sup>219</sup>. Het Hof stelde vast dat de nadelen voor de andere eigenaars uiterst miniem waren, aangezien niet werd aangetoond dat de bouw de waarde van de appartementen deed dalen. Een tweede reeks zaken heeft betrekking op beperkingen op de installatie van schotelantennes die zijn opgenomen in het contract van mede-eigendom. Hier rijst de vraag of een eigenaar zich ten aanzien van de gemeenschap kan beroepen op de vrijheid van meningsuiting. Hoewel de Vrederechter van Wolvertem de indirecte horizontale werking van dit recht niet uitsloot, werd de vraag ontweken door de (ondertussen achterhaalde) stelling dat de installatie van technische apparatuur niet binnen het toepassingsgebied van artikel 10 EVRM valt<sup>220</sup>. De Duitse rechtspraak bevat echter vele toepassingsgevallen. Uit deze rechtspraak blijkt dat een afweging moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de ernst van de beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting, beoordeeld in het licht van het bestaan van een evenwaardig alternatief om de informatie te ontvangen, en anderzijds, de mate waarin de rechten van anderen worden beperkt of de manier waarop de schotelantenne vanuit esthetisch oogpunt werd geplaatst (bijvoorbeeld op het dak of de achterzijde van het gebouw)<sup>221</sup>.

**23.** Ter ondersteuning van dit argument kan, ten slotte, ook een beroep worden gedaan op de rechtsleer. Met verwijzing naar de aanpassingsplicht in de Antidiscriminatiewet, schrijft VAN LEUVEN in haar doctoraat bijvoorbeeld het volgende: *“De verhuurder moet in het kader van de uitvoering van de overeenkomst aanpassingen aan het gehuurde goed dulden wanneer de huurder zich in de*

---

<sup>217</sup> N. VAN LEUVEN, *o.c.*, 206.

<sup>218</sup> Rb. Brussel 11 februari 1961, *J.T.* 1961, 686.

<sup>219</sup> *Syndicat Northcrest v. Amselem*, [2004] 2 S.C.R. 551.

<sup>220</sup> Vred. Wolvertem 20 maart 1997, *T. Vred.* 1998, 295.

<sup>221</sup> Zie N. VAN LEUVEN, *o.c.*, 480-481 en de verwijzingen aldaar.

*mogelijkheid bevindt om de aanpassingen te bekostigen en de aanpassingen niet te veel schade berokkenen voor de medehuurder. (...) Hetzelfde geldt voor overeenkomsten van mede-eigendom: ook daar zouden de eigenaars beperkte aanpassingen aan de mede-eigendom moeten toestaan.”<sup>222</sup>.*

**24.** Tegen die hier voorgestelde benadering kan een aantal argumenten worden ingebracht. Om te beginnen kan de horizontale toepassing van artikel 5.2 van het IVRPH in vraag worden gesteld door een beroep te doen op artikel 5.3 van het Verdrag. Deze paragraaf luidt als volgt: *“Teneinde gelijkheid te bevorderen en discriminatie uit te bannen, nemen de Staten die Partij zijn alle passende maatregelen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht.”* Deze bepaling lijkt te suggereren dat een verplichting tot het treffen van redelijke aanpassingen in de relaties tussen burgers een voorafgaand optreden van de Staten vereist, bijvoorbeeld het aannemen van wetgeving met horizontale werking. Ten tweede lijkt de figuur van het rechtsmisbruik vooral dienstig te zijn om de onredelijke weigering van de door de mede-eigenaar bekostigde aanpassingen te bestrijden. Nog los van het redelijkheidsvereiste, lijkt het minder voor de hand te liggen om de gemeenschap op basis van deze rechtsfiguur te verplichten om de aanpassingen zelf te bekostigen.

#### **IV. Slotbeschouwingen**

**25.** In dit memorandum werd onderzocht in welke mate mede-eigenaars zich ten aanzien van de gemeenschap kunnen beroepen op het IVRPH. Er werd aangetoond dat aan het discriminatieverbod en de verplichting tot het treffen van redelijke aanpassingen in artikel 5.2 van het Verdrag wellicht directe werking kan worden toegekend. Vervolgens werd geïllustreerd dat er op basis van bepaalde rechtsleer en rechtspraak kan worden geargumenteed dat deze verplichting in de horizontale verhoudingen doorwerkt, minstens op indirecte wijze via de figuur van het rechtsmisbruik. Of deze argumentatie succesvol zal zijn, zal echter afhangen van de beoordeling van de rechter.

**26.** Naast de indirecte horizontale toepassing van het IVRPH, kunnen nog andere pistes worden onderzocht waarbij het Verdrag nieuwe argumenten kan aanreiken. Te denken valt aan een ruime interpretatie van het Vlaamse Decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid. Voorts kan ook worden nagegaan in hoeverre het ontbreken van de verhoudingen tussen mede-eigenaars in het materiële toepassingsgebied van de federale Antidiscriminatiewet als een discriminatoire leemte kan worden gekwalificeerd, die eventueel via een prejudiciële vraag bij het Grondwettelijk Hof kan worden bestreden (naar analogie met de rechtspraak over de discriminatiegronden)<sup>223</sup>. Deze pistes vallen echter buiten het bestek van dit onderzoek.

---

<sup>222</sup> *Ibid.* 476-477.

<sup>223</sup> Zie over het remediëren van discriminerende lacunes in de wetgeving via een ‘verruimende lezing’: S. SOTTIAUX, “Grondwetsconforme interpretatie. Garantie voor of aantasting van de scheiding der machten?”, in S. SOTTIAUX en A. ALEN, *Leuvense Staatsrechtelijk Standpunten II*, Brugge, die Keure, 2010, 193.

## **Bijlage 6 :**

### **Verenigingsmisdrijf (Hof van Beroep schept duidelijkheid over ‘verenigingsmisdrijf’ uit Antiracismewet, De Juristenkrant 14 januari 2015)**

Op 4 november 2014 veroordeelde het Gentse Hof van Beroep een aantal leden van de Blood and Honour-groepering Bloed Bodem Eer Trouw. Ze werden onder meer gestraft omdat ze behoorden tot of meewerkten aan een groep of vereniging die in het openbaar kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie bedreef of verkondigde. In het arrest wordt dieper ingegaan op het verenigingsmisdrijf uit de Antiracismewet waarover al een tijdje onduidelijkheid bestond.

Al in de oorspronkelijke Antiracismewet van 1981 werd het behoren tot of het verlenen van medewerking aan een ‘racistische’ groep of vereniging strafbaar gesteld. De bepaling wilde uitvoering geven aan de verplichtingen die opgelegd werden door het internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Daarnaast werd de bepaling een nuttige aanvulling geacht op de wet op de privé-milities. Er werden in de wet geen specifieke voorwaarden gesteld over de groep of vereniging. Aangenomen werd dat er een zekere continuïteit en structuur moest zijn en dat op vrijwillige basis moest worden gehandeld. Rechtspersoonlijkheid was niet vereist, want de groep of vereniging werd niet strafbaar gesteld, maar wel de personen die er aan meewerkten of er lid van waren. Een supportersclub kon bijvoorbeeld beschouwd worden als een groep, maar toevallig aanwezige supporters die racistische slagzinnen scandeerden niet. Het verenigingsmisdrijf werd in 2011 door de Veurnse Correctionele Rechtbank nog met succes ingezet tegen een (andere) Blood and Honour-groepering die neonaziconcerten organiseerde.

In het kader van het zogenaamde Vlaams Blok-proces, oordeelde het Hof van Cassatie in 2004 dat het verenigingsmisdrijf uit de Antiracismewet een zelfstandig misdrijf is. ‘Het is niet vereist dat de beklagde zelf kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie bedrijft of verkondigt, noch dat de groep of de vereniging waartoe hij behoort of waaraan hij zijn medewerking verleent, werd of wordt vervolgd, persoonlijk schuldig geacht of veroordeeld’, aldus het Hof van Cassatie.

Onduidelijkheid ontstond na een arrest van het Grondwettelijk Hof uit 2009 naar aanleiding van een beroep tot vernietiging van een hele reeks bepalingen uit de - in 2007 grondig aangepaste - Antiracismewet. Het Grondwettelijk Hof wees er op dat de wetgever in de aangepaste wet de bepalingen over het verenigingsmisdrijf uit de oorspronkelijke Antiracismewet wilde overnemen. De wetgever wilde ook aan de gehanteerde termen dezelfde draagwijdte verlenen als in de oorspronkelijke Antiracismewet. Anderzijds moest volgens het Grondwettelijk Hof ‘de groep of vereniging waartoe een persoon behoort of waaraan hij zijn medewerking verleent, zelf strafbaar zijn wegens het aanzetten tot discriminatie of segregatie op één van de in de Antiracismewet vermelde gronden, opdat die persoon strafbaar kan worden gesteld’.

Terug naar Bloed Bodem Eer Trouw. In eerste aanleg had de rechtbank in Dendermonde de betrokken leden van de neonazigroep vrijgesproken voor het verenigingsmisdrijf uit de Antiracismewet. De Correctionele Rechtbank baseerde zich daarbij op de redenering van het Grondwettelijk Hof en stelde dat de groep of vereniging zelf strafbaar moest zijn. Feitelijke groepen of verenigingen, zoals Bloed Bodem Eer Trouw, hebben geen rechtspersoonlijkheid en kunnen dus niet het voorwerp uitmaken van een strafvervolgning. Ze vielen bijgevolg niet onder de notie groep of vereniging van het verenigingsmisdrijf uit de Antiracismewet.

Het Gentse Hof van Beroep volgde die redenering niet. Noch uit de tekst van de Antiracismewet, noch uit de parlementaire voorbereiding kon volgens het Hof worden afgeleid dat de strafbaarstelling afhankelijk zou zijn van de mogelijkheid van een strafrechtelijke vervolging van de groep of vereniging zelf, die zo rechtspersoonlijkheid zou moeten hebben. Dat zou trouwens meteen ook impliceren dat het verenigingsmisdrijf niet kon toegepast worden voor de inwerkingtreding - in 1999 - van de wet die de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen invoerde. Maar wat dan met het arrest van het Grondwettelijk Hof? Volgens het Gentse Hof van Beroep heeft de interpretatie van het Grondwettelijk Hof betrekking op het begrip 'verkondigen'. Strafbaar is het behoren of meewerken aan een groep of vereniging die in het openbaar kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een beschermd criterium verkondigt. Verkondigen moet, volgens het Grondwettelijk Hof, begrepen worden als aanzetten tot. Het lidmaatschap van een groep of vereniging die louter een discriminatoire mening of een segregatiegedachte vertolkt is niet strafbaar zolang niet wordt aangezet tot discriminatie of segregatie.

Overigens stelde het Grondwettelijk Hof in het arrest van 2009 expliciet dat vereist is dat de groep of vereniging zich schuldig maakt aan het misdrijf van aanzetten tot discriminatie of segregatie, opdat iemand die behoort tot die groep of er zijn medewerking aan verleent strafbaar kan zijn. De groep of vereniging moet dus geen rechtspersoonlijkheid hebben, maar haar activiteiten moeten wel gesitueerd kunnen worden binnen de werking van de strafrechtelijke bepalingen uit de Antiracismewet die verbieden aan te zetten tot discriminatie of segregatie.

Het arrest van het Gentse Hof van Beroep scheidt niet alleen duidelijkheid over het zelfstandig karakter van het verenigingsmisdrijf uit de Antiracismewet, maar toont ook het belang ervan aan. Het valt dan ook te betreuren dat de (algemene) antidiscriminatiewet en de genderwet geen gelijkaardige strafbepalingen bevatten.

Copyright: De Juristenkrant