

DERDE ALGEMENE BELEIDSAANBEVELING VAN DE ECRI:

ORGANEN VOOR GELIJKE BEHANDELING TER BESTRIJDING VAN RACISME EN ONVERDRAAGZAAMHEID OP NATIONAAL NIVEAU

GOEDGEKEURD OP 7 DECEMBER 2017

Straatsburg, 27 februari 2018

Een publicatie van de
Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI)
Raad van Europa - 2018
Gedrukt in Straatsburg

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI)

Herinnerend aan de prominente plaats van het recht op gelijkheid en de bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid in veel internationale instrumenten van de Verenigde Naties, Raad van Europa, Europese Unie, Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en andere internationale organen, evenals in de grondwet en wetgeving van lidstaten;

Ervan overtuigd dat de verwezenlijking van gelijkheid en de bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid onmisbaar zijn voor de duurzame ontwikkeling van democratische samenlevingen en dat de sociale cohesie als gevolg daarvan belangrijk is voor de bescherming van vrede en veiligheid in en tussen de lidstaten van de Raad van Europa;

Benadrukkend, op basis van de uitkomsten van het monitoren van lidstaten, dat organen voor gelijke behandeling ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid een essentiële rol spelen bij de verwezenlijking van gelijkheid en de bestrijding van discriminatie en onverdraagzaamheid;

Verheugd over het feit dat de meeste lidstaten van de Raad van Europa functionerende organen voor gelijke behandeling hebben opgezet en erkennend dat dit mogelijk is gemaakt door het waardevolle pionierswerk dat op dit terrein in heel Europa is verricht;

Erkennend dat de institutionele vorm en activiteiten van dergelijke organen in de

diverse lidstaten verschillen en blijven veranderen en zich blijven aanpassen en ontwikkelen;

Beseffend dat dergelijke organen bij de uitvoering van hun mandaat te maken hebben met moeilijkheden en druk van buitenaf en daarom benadrukkend dat organen voor gelijke behandeling onafhankelijk en doeltreffend moeten zijn;

Ervan overtuigd dat ongelijkheid, racisme en onverdraagzaamheid in Europa en de lidstaten zodanig zijn dat verdere investering in en versterking van organen voor gelijke behandeling noodzakelijk zijn voor de bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid;

Beseffend dat de eerste, op 13 juni 1997 goedgekeurde Algemene Beleidsaanbeveling dient te worden herzien op basis van de in de afgelopen 20 jaar in de lidstaten opgedane ervaringen en goede praktijken;

Voortbouwend op andere op dit terrein ontwikkelde standaarden zoals de Beginselen van Parijs ter bevordering en bescherming van mensenrechten door nationale instanties en de richtlijnen van de Europese Unie inzake gelijke behandeling;

Voornemens lidstaten te ondersteunen bij de verbetering van de positie van organen voor gelijke behandeling en zowel lidstaten als organen voor gelijke behandeling bij te staan bij het verwezenlijken van gelijkheid en sociale cohesie;

Doet de volgende aanbeveling aan de regeringen van de lidstaten:

I. Opzetten van organen voor gelijke behandeling

1. Lidstaten zorgen ervoor dat in een grondwetsbepaling of in door het parlement goedgekeurde wetgeving is vastgelegd dat een of meer onafhankelijke organen voor gelijke behandeling ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid worden opgezet (orgaan voor gelijke behandeling).
2. In de (grond)wettelijke bepaling is eenduidig vastgelegd dat organen voor gelijke behandeling onafhankelijk zijn. Ook de voorwaarden voor die onafhankelijkheid zijn vastgelegd. Organen

voor gelijke behandeling zijn zowel *de jure* als *de facto* onafhankelijk, zijn als aparte juridische entiteiten niet onderworpen aan de uitvoerende en de wetgevende macht, en beschikken over de nodige competenties, bevoegdheden en middelen om echt een verschil te kunnen maken. De diverse aspecten die van belang zijn om hun feitelijke onafhankelijkheid en doeltreffendheid te waarborgen, staan beschreven in paragraaf 22-39 van deze Algemene Beleidsaanbeveling.

3. Mandaat, institutionele architectuur, functies, competenties en bevoegdheden, benoemings- en ontslagprocedures, waarborgen en zittingstermijnen van leidinggevendenden, evenals financiering en verantwoordingsplicht van de organen voor gelijke behandeling zijn zodanig wettelijk vastgelegd dat zowel hun onafhankelijkheid als doeltreffendheid is gewaarborgd.
4. Het mandaat van deze organen geldt zowel individueel als collectief voor:
 - a. het bevorderen en verwezenlijken van gelijkheid, het voorkomen en bestrijden van discriminatie en onverdraagzaamheid, waaronder structurele discriminatie en haatspraak en het bevorderen van diversiteit en goede onderlinge verhoudingen tussen personen van alle groepen in de samenleving (gelijkheidsmandaat);
 - b. de verschillende discriminatiegronden zoals beschreven in het mandaat van de ECRI, dat wil zeggen “ras”,¹ huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit, nationale of etnische afkomst, seksuele geaardheid en genderidentiteit, evenals meervoudige en intersectionele discriminatie op deze en andere gronden zoals onder andere vastgelegd in artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, daarbij rekening houdend met een genderperspectief. Organen voor gelijke behandeling kunnen zich ook bezighouden met andere gronden, zoals geslacht, gender, leeftijd en handicap;
 - c. alle terreinen van zowel de private als publieke sector, met name werkgelegenheid, lidmaatschap van beroepsorganisaties, onderwijs, opleiding, huisvesting, gezondheidszorg, sociale bescherming en maatschappelijke voordelen, sociale en culturele activiteiten, zowel betaalde als gratis goederen en diensten voor de burger, openbare gelegenheden, uitoefening van economische activiteiten en publieke diensten en functies, zoals wetshandhaving;
 - d. het volledige grondgebied van elke lidstaat.

II. Institutionele architectuur

5. Organen voor gelijke behandeling kunnen verschillende vormen hebben, afhankelijk van de wettelijke en bestuurlijke tradities van elke lidstaat.
6. Organen voor gelijke behandeling kunnen zich op een of meer gronden richten. Richt een orgaan voor gelijke behandeling zich op meer dan een grond dan moet ervoor worden gezorgd dat elke grond en elk verband tussen die verschillende gronden duidelijk zijn geformuleerd en afgebakend.
7. Organen voor gelijke behandeling kunnen zelfstandig zijn of een evenredig onderdeel vormen van een instantie met meerdere mandaten, zoals voor mensenrechten of van een ombudspersoon. In het laatste geval gelden de volgende bepalingen:
 - a. Het gelijkheidsmandaat van de instantie is expliciet wettelijk vastgelegd.
 - b. Voor elk mandaat is vastgelegd welke mensen en welke financiële middelen zijn geormerkt zodat het gelijkheidsmandaat voldoende tot zijn recht komt.

¹ Aangezien alle mensen tot dezelfde soort behoren, verwerpt de ECRI theorieën over het bestaan van verschillende “rassen”. Toch gebruikt de ECRI het begrip in deze Aanbeveling om ervoor te waken dat degenen die doorgaans en ten onrechte als behorend tot een “ander ras” worden gezien, van de door de Aanbeveling geboden bescherming worden uitgesloten.

- c. De bestuurs-, advies- en managementstructuren zorgen voor duidelijk leiderschap en voor de bevordering en zichtbaarheid van het gelijkheidsmandaat.
 - d. In de verslaglegging is voldoende aandacht voor de werkzaamheden in het kader van het gelijkheidsmandaat en mogelijke problemen die zich daarbij hebben voorgedaan.
8. Als organen voor gelijke behandeling onderdeel uitmaken van instanties met meerdere mandaten, dan geldt deze Algemene Beleidsaanbeveling voor al deze instanties en hun activiteiten op het gebied van gelijkheid. De competenties en bevoegdheden met betrekking tot al deze mandaten in dergelijke instanties zijn op elkaar afgestemd en gelijkgetrokken zodat voor elk mandaat zo veel mogelijk gebruik kan worden gemaakt van de breedste competenties en bevoegdheden van de overige mandaten.
9. Als er sprake is van verschillende organen voor gelijke behandeling, dan worden de competenties en bevoegdheden daarvan gelijkgetrokken met als doel overlappingsen te voorkomen, gezamenlijke acties te ondernemen en de inzet van middelen te optimaliseren. De organen voor gelijke behandeling ontwikkelen een gemeenschappelijke interpretatie van de antidiscriminatiewetgeving en stemmen de inzet van competenties en bevoegdheden onderling op elkaar af.

III. Functies

10. De functies van organen voor gelijke behandeling bestaan uit:
- a. het bevorderen van gelijkheid en het voorkomen van discriminatie (bevorderings- en preventiefunctie) zoals uitvoerig beschreven in paragraaf 13;
 - b. het ondersteunen van mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid en het procederen namens hen (ondersteunings- en procedeerfunctie) zoals uitvoerig beschreven in paragraaf 14;
- en eventueel:
- c. besluitvorming bij klachten (besluitvormende functie) zoals uitvoerig beschreven in paragraaf 17.
- De besluitvormende functie kan een gezamenlijke inspanning van de organen voor gelijke behandeling en de rechterlijke macht zijn, maar kan ook volledig bij de rechterlijke macht worden neergelegd.
11. Als de ondersteunings- en procedeerfunctie en de besluitvormende functie bij één orgaan zijn neergelegd, dan vallen de functies onder de verantwoordelijkheid van verschillende afdelingen of medewerkers. Voor alle functies worden voldoende mensen en financiële middelen beschikbaar gesteld en het orgaan voor gelijke behandeling zorgt ervoor dat mensen die te maken hebben met discriminatie of onverdraagzaamheid volledige juridische en persoonlijke ondersteuning krijgen.
12. Organen voor gelijke behandeling hebben het recht te allen tijde zelf te bepalen op welke competenties, doelstellingen en acties zij de nadruk leggen en in welke combinatie ze deze inzetten.

IV. Bevorderings- en preventiecompetenties

13. De bevorderings- en preventiefunctie van organen voor gelijke behandeling bestaat uit de volgende competenties:
- a. het bevorderen en verwezenlijken van gelijkheid, het voorkomen en beëindigen van discriminatie en onverdraagzaamheid, en het bevorderen van diversiteit en een goede verstandhouding tussen de verschillende groepen in de samenleving;

- b. het werken aan een continue dialoog tussen groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid en organisaties die hen vertegenwoordigen, en met organisaties die zich in het algemeen met mensenrechten en gelijkheid bezighouden;
- c. op eigen initiatief onderzoek doen naar alle zaken die binnen hun mandaat vallen, met specifieke aandacht voor zowel individuele als structurele discriminatie, en daarvoor aanbevelingen doen en publiceren;
- d. onderzoek doen en opdracht geven tot onderzoek naar alle onderwerpen binnen het mandaat;
- e. het zorgen voor meer aandacht, kennis, waardering en respect in de samenleving over en voor gelijkheid, diversiteit, wetgeving inzake gelijke behandeling, non-discriminatie en wederzijds begrip;
- f. het bieden van meer kennis over rechten en rechtsmiddelen voor gelijke behandeling aan groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid, het creëren van mogelijkheden om die rechten uit te oefenen, en het vergroten van vertrouwen in organen voor gelijke behandeling;
- g. het ontwikkelen van standaarden voor goede praktijken en hierover voorlichting, advies, hulp en ondersteuning bieden aan personen en instanties in de publieke en private sector met als doel de verwezenlijking van gelijkheid en de bestrijding van discriminatie en onverdraagzaamheid;
- h. het bevorderen en ondersteunen van positieve acties ter bestrijding van ongelijkheid in de publieke en private sector;
- i. het ondersteunen van de uitvoering van de algemene plicht van alle autoriteiten om bij het vervullen van hun functie gelijkheid te bevorderen en discriminatie te voorkomen zoals aanbevolen in de zevende Algemene Beleidsaanbeveling van de ECRI, het zorgen voor standaarden voor de uitvoering daarvan en, indien mogelijk, het toezien op naleving;
- j. het deelnemen aan raadplegingsprocedures voor nieuw beleid, wetgeving en uitvoeringshandelingen, het toezicht houden op bestaand beleid, wetgeving en uitvoeringshandelingen, en het doen van aanbevelingen voor wijziging of invoering van beleid, wetgeving of uitvoeringshandelingen;
- k. het bevorderen van en bijdragen aan scholing van belangrijke groepen op het gebied van gelijkheid en non-discriminatie;
- l. toezicht houden op de uitvoering van hun aanbevelingen;
- m. het volgen van uitspraken van rechters en andere besluitvormingsorganen;
- n. het bevorderen en ondersteunen van de ratificatie van relevante internationale verdragen en van de uitvoering en verspreiding van dergelijke verdragen, relevante standaarden, jurisprudentie en verslagen van intergouvernementele organisaties; het deelnemen aan bijeenkomsten van en met relevante intergouvernementele organisaties, en met hun aanbevelingen rekening houden en de uitvoering ervan monitoren;
- o. het samenwerken met en ondersteunen van instanties met soortgelijke doelstellingen als die van het orgaan voor gelijke behandeling; het ontwikkelen van gezamenlijke standpunten over belangrijke gelijkheidsonderwerpen en het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met die organisaties.

V. Ondersteunings- en procedeercompetenties

14. De ondersteunings- en procedeerfunctie van organen voor gelijke behandeling omvat de volgende competenties:
- het behandelen van klachten en het bieden van persoonlijke ondersteuning en juridisch advies en assistentie aan mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid zodat zij verzekerd zijn van hun rechten bij instanties, gerechtelijke instanties en rechtbanken;
 - het waar nodig toegang verkrijgen tot bemiddelingsprocedures;
 - het behartigen van de belangen van mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid bij instanties, gerechtelijke instanties en rechtbanken met instemming van betrokkenen;
 - het zelf aanhangig maken van zaken van individuele en structurele discriminatie of onverdraagzaamheid bij instanties, gerechtelijke instanties en rechtbanken;
 - het interveniëren als *amicus curiae*, derde partij of deskundige bij instanties, gerechtelijke instanties en rechtbanken;
 - het toezicht houden op de uitvoering van besluiten en uitspraken van instanties, gerechtelijke instanties en rechtbanken inzake gelijkheid, discriminatie en onverdraagzaamheid.
15. Organen voor gelijke behandeling hebben het recht om op basis van eigen, openbare criteria zelf te bepalen in welke zaken ze de belangen van anderen behartigen en strategisch procederen evenals op welke locatie ze de rechten waarborgen van degenen die te maken hebben met individuele of structurele discriminatie.
16. Lidstaten zorgen ervoor dat mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid niet zelf de kosten voor hun rechtsbijstand hoeven te betalen. Dit geldt met name als er sprake is van structurele discriminatie en strategisch procederen.

VI. Besluitvormingscompetenties

17. De besluitvormende functie van organen voor gelijke behandeling bestaat, voor zover toegewezen, uit de volgende competenties:
- het behandelen, onderzoeken, horen en bemiddelen bij individuele en collectieve klachten over discriminatie, en het nemen van besluiten op basis van relevante wet- en regelgeving inzake onder andere bepalingen over gedeelde bewijslast;
 - het nemen van besluiten over mogelijke schending van civiele of bestuurlijke antidiscriminatiewet- en regelgeving;
 - het doen van juridisch bindende uitspraken die andere partijen dwingen discriminatie te beëindigen, volledige gelijkheid te verwezenlijken en verdere discriminatie te voorkomen en het opleggen van doeltreffende, proportionele en ontmoedigende sancties, zoals het betalen van schadevergoeding voor zowel materiële als immateriële schade en boetes evenals het openbaar maken van de uitspraak en de naam van degene die het delict heeft gepleegd;
 - het zorg dragen voor uitvoering en toepassing van de eigen uitspraken en het openbaar maken van besluiten en aanbevelingen.
18. Als een orgaan voor gelijke behandeling dat besluiten over klachten neemt, niet de bevoegdheid heeft om juridisch bindende uitspraken te doen en sancties op te leggen zoals

omschreven in paragraaf 17c en 17d, dan dient dat orgaan voor gelijke behandeling de bevoegdheid te hebben om:

- a. niet-bindende aanbevelingen te doen waarmee bij andere partijen wordt aangedrongen op het beëindigen van discriminatie, het verwezenlijken van volledige gelijkheid en het voorkomen van verdere discriminatie;
 - b. zorg te dragen voor de uitvoering van de aanbevelingen en, indien relevant, de besluiten en aanbevelingen openbaar te maken.
19. De wet voorziet in het recht om bij de rechter in beroep te gaan tegen juridisch bindende uitspraken van een orgaan voor gelijke behandeling.
20. De wet voorziet in het recht van klagers om zelf te bepalen of ze een zaak eerst voorleggen aan het desbetreffende orgaan voor gelijke behandeling of dat ze er direct mee naar de rechter gaan. De behandeling van een zaak door een orgaan voor gelijke behandeling mag geen gevolgen hebben voor de termijn waarbinnen deze vervolgens aan de rechter moet worden voorgelegd.

VII. Bevoegdheden voor het vergaren van bewijs en informatie

21. Met name voor onderzoek naar en besluitvorming over klachten beschikken organen voor gelijke behandeling over bevoegdheden voor het vergaren van bewijs en informatie. Het gaat hierbij onder andere om bevoegdheden om:
- a. bestanden, documenten of ander materiaal op te vragen voor inspectie, onderzoek of het maken van kopieën;
 - b. inspecties op locatie te doen;
 - c. mensen te interviewen;
 - d. een verzoek voor een dwangbevel in te dienen of een bestuurlijke boete op te leggen als een individu of instantie het bovenstaande niet naleeft.

VIII. Onafhankelijkheid en doeltreffendheid

22. Organen voor gelijke behandeling functioneren zonder inmenging van de Staat, politieke partijen of andere actoren en krijgen van geen van hen instructies. Ze zijn institutioneel en operationeel volledig onafhankelijk.
23. De procedures voor het kiezen en benoemen van leidinggevenden van organen voor gelijke behandeling zijn transparant, competentiegericht en participierend. De uitvoerende macht heeft tijdens geen enkele fase van het selectieproces een doorslaggevende invloed.
24. Leidinggevenden hebben functionele immuniteit, worden beschermd tegen dreigementen en dwang en hebben voldoende waarborgen tegen willekeurig ontslag of willekeurige niet-verlenging van een benoeming in die gevallen waar verlenging juist wel verwacht zou mogen worden.
25. Er is wettelijk vastgelegd welke activiteiten en overtuigingen niet verenigbaar zijn met de functie van een leidinggevende.
26. Leidinggevenden hebben duidelijk omschreven verantwoordelijkheden, worden op een passend niveau beloond en worden voor een passende termijn benoemd.
27. Organen voor gelijke behandeling nemen onafhankelijke besluiten over hun interne structuur en de wijze waarop ze hun middelen beheren, hebben de bevoegdheid om hun eigen personeel te werven en benoemen en beschikken over een eigen kantoor(gebouw) dat past bij hun behoeften.

28. Organen voor gelijke behandeling beschikken over voldoende personeel en financiële middelen om alle functies en competenties met impact te kunnen uitvoeren. Ze hebben een eigen begroting of begrotingslijn en de financiering wordt elk jaar goedgekeurd door het parlement. Er kan geen sprake zijn van willekeurige of onevenredige verlaging van de begroting van een orgaan voor gelijke behandeling. Als het mandaat, de functies of de competenties van een orgaan voor gelijke behandeling worden uitgebreid, dan is dit conform het desbetreffende gelijkheidsmandaat en wordt er ook gezorgd voor passende aanvullende financiering.
29. Organen voor gelijke behandeling hebben het recht op een open en transparante manier aanvullende fondsen te werven voor het uitvoeren van hun functies. Hierbij mogen andere bronnen dan de Staat of bronnen buiten het eigen land worden aangeboord, waarbij er wel rekening mee wordt gehouden dat dit geen invloed heeft op de eigen onafhankelijkheid.
30. Organen voor gelijke behandeling hebben het recht openbare verklaringen af te leggen en onderzoeksresultaten en rapporten te produceren en publiceren zonder voorafgaande toestemming of goedkeuring van of kennisgeving aan de regering of enige andere instantie of externe partij.
31. De activiteiten van organen voor gelijke behandeling vinden plaats op basis van relevante internationale en nationale rechtskaders, standaarden en jurisprudentie. Rapporten en aanbevelingen zijn goed onderbouwd met behulp van deskundig onderzoek, gedegen documentatie en onpartijdige en onafhankelijke gegevens.
32. Voor organen voor gelijke behandeling gelden dezelfde wet- en regelgeving en dezelfde plicht tot budgettaire en financiële verantwoording als voor overheidsdiensten.
33. Organen voor gelijke behandeling maken periodiek een strategische planning, ontwikkelen en volgen output- en impactindicatoren om de voortgang in kaart te brengen, en voeren op gezette tijden evaluaties uit.
34. Organen voor gelijke behandeling ontwikkelen een communicatiestrategie waarmee ze hun voorlichting aan burgers vormgeven en sturen.
35. Organen voor gelijke behandeling publiceren een jaarverslag dat in het parlement of relevante parlementaire commissies en door de regering wordt besproken maar niet door hen hoeft te worden goedgekeurd.
36. Autoriteiten en organen voor gelijke behandeling bouwen aan een duurzame dialoog over de voortgang op het gebied van gelijkheid en non-discriminatie. De regering en andere autoriteiten overleggen en werken samen met organen voor gelijke behandeling en houden rekening met hun aanbevelingen over wetgeving, beleid, procedures, programma's en praktijken. Wettelijk is vastgelegd dat de regering en andere autoriteiten binnen een bepaalde termijn een reactie geven op en uitvoering geven aan de aanbevelingen van organen voor gelijke behandeling.
37. Organen voor gelijke behandeling zetten structuren op voor langdurige betrokkenheid en bijdragen van belanghebbenden, met name van het maatschappelijk middenveld, aan hun planning en werkzaamheden.
38. Bestuur, adviesorganen, topmanagement en medewerkers van organen voor gelijke behandeling vormen voor zo ver mogelijk een afspiegeling van de diversiteit in de samenleving en hebben een evenwichtige genderverdeling.
39. Het personeelsbestand van organen voor gelijke behandeling is zodanig samengesteld dat ze alle benodigde vaardigheden in huis hebben om alle toegewezen functies en competenties uit te voeren.

IX. Toegankelijkheid

40. Organen voor gelijke behandeling zijn toegankelijk voor iedereen wiens of wier rechten ze geacht worden te beschermen. Toegankelijkheid betekent:
- a. makkelijk toegankelijke locatie en online-, e-mail- en telefoondiensten, en flexibiliteit ten aanzien van de tijdsdruk van degenen die gebruik willen maken van de diensten van het orgaan;
 - b. lokale initiatieven en lokale en regionale kantoren voor de uitvoering van de werkzaamheden van het orgaan;
 - c. op belangrijke momenten zichtbaar en bereikbaar zijn voor groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid en doorlopend contact met ze onderhouden zoals beschreven in paragraaf 12b;
 - d. mensen die te maken hebben met discriminatie of onverdraagzaamheid de mogelijkheid bieden vertrouwelijk contact op te nemen met het orgaan voor gelijke behandeling in een taal die ze goed beheersen, in een persoonlijk gesprek, en met zo weinig mogelijk drempels om klachten mondeling, online of schriftelijk in te dienen;
 - e. aanpassingen aan kantoor(gebouw), diensten, procedures en praktijken om rekening te houden met alle mogelijke handicaps;
 - f. gebruik van eenvoudige taal in publicaties, vooral in voorlichtingsmateriaal over rechten en rechtsmiddelen, en beschikbaarheid van vertalingen van bepaalde publicaties in de meest gesproken talen in het land;
 - g. gratis gebruik van de diensten van een orgaan voor gelijke behandeling voor zowel klagers als respondenten;
 - h. maatregelen treffen om deze bepalingen over toegankelijkheid voor iedereen beschikbaar te stellen.

X. Toezicht

41. Toezicht op de uitvoering van de Algemene Beleidsaanbeveling is onderdeel van het monitoren van landen en de constructieve dialoog tussen de ECRI en lidstaten van de Raad van Europa.

Memorandum van toelichting

Inleiding

1. De nadruk in deze Algemene Beleidsaanbeveling ('Aanbeveling') ligt op de belangrijkste aspecten voor het opzetten en uitvoeren van de werkzaamheden van organen voor gelijke behandeling zodat ze ook daadwerkelijk impact hebben. Dergelijke organen zijn van cruciaal belang voor duurzame bevordering van gelijkheid en bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid. Organen voor gelijke behandeling spelen een centrale rol als het erom gaat mensen en instanties bewust te maken van het belang van gelijkheid en ze ondersteuning te bieden bij het verwezenlijken van gelijkheid.
2. Twintig jaar na de goedkeuring van de oorspronkelijke versie van de tweede Algemene Beleidsaanbeveling in 1997 heeft de ECRI besloten de tekst te herzien om de ervaringen en vele goede praktijken van de afgelopen jaren erin te verwerken. Het begrip 'speciale organen op nationaal niveau' in de versie van 1997 is vervangen door het tegenwoordig veelgebruikte begrip 'organen voor gelijke behandeling'.
3. Niet alleen de oorspronkelijke versie van de tweede Algemene Beleidsaanbeveling uit 1997 is een drijvende kracht achter de ontwikkeling van organen voor gelijke behandeling. Ook EU-richtlijnen voor gelijke behandeling spelen hierbij een belangrijke rol (artikel 13 van Richtlijn 2000/43/EG inzake discriminatie op grond van ras of etnische afstamming en artikel 11 van Richtlijn 2004/113/EG, artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG en artikel 11 van Richtlijn 2010/41/EU inzake discriminatie op grond van geslacht). Lidstaten van de EU hebben met de goedkeuring van deze richtlijnen ook de verplichting op zich genomen organen voor gelijke behandeling in het leven te roepen.
4. Nagenoeg alle lidstaten van de Raad van Europa hebben ook het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap ondertekend. In artikel 33.2 van dat verdrag staat een soortgelijke verplichting.
5. Ook in de Verklaring en het Actieprogramma van de Wereldconferentie van Durban tegen racisme (2001) en in een opiniestuk van de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa (Opinion CommDH (2011)2) staat een oproep tot het opzetten en versterken van dergelijke instanties. Een belangrijke richtsnoer voor het opzetten van organen voor gelijke behandeling zijn de op 20 december 1993 door de Algemene Vergadering van de VN goedgekeurde Beginselen van Parijs met betrekking tot de status en de werking van de nationale instanties voor de bescherming en bevordering van de mensenrechten, evenals de Algemene opmerkingen over de interpretatie en uitvoering van die beginselen. Ook de VN-commissie inzake de uitbanning van rassendiscriminatie heeft veel en belangrijk werk op dit terrein verricht.
6. De aanbevelingen in dit document bouwen voort op bovengenoemde teksten met als doel de inspanningen van zowel de lidstaten als de organen voor gelijke behandeling kracht bij te zetten ter verwezenlijking van gelijkheid en sociale cohesie. Ze mogen niet worden gebruikt om bestaande organen voor gelijke behandeling of bestaande waarborgen voor hun onafhankelijkheid en doeltreffendheid op enige wijze te beperken of verzwakken.

I. Opzetten van organen voor gelijke behandeling

Paragraaf 1 van de Aanbeveling

7. Lidstaten dienen een sterk orgaan voor gelijke behandeling te hebben. Sommige lidstaten hebben meer dan een orgaan voor gelijke behandeling opgezet: voor de verschillende discriminatiegronden (zie paragraaf 4 van de Aanbeveling), voor alle terreinen van de publieke en private sector (zie paragraaf 4c van de Aanbeveling), voor het volledige grondgebied van de lidstaat (zie paragraaf 4d van de Aanbeveling) en voor de diverse in

deze Algemene Beleidsaanbeveling beschreven functies (zie paragraaf 10 van de Aanbeveling).

8. Een te complex systeem met te veel organen brengt echter ook risico's met zich mee: mogelijke spreiding van beperkte personele en financiële middelen, verminderde zichtbaarheid van de organen voor gelijke behandeling, onduidelijkheid over welk orgaan mensen zouden moeten benaderen, en besteding van waardevolle middelen aan coördinatie tussen de organen in plaats van de feitelijke invulling van het mandaat. Als er sprake is van meer dan een orgaan voor gelijke behandeling en als blijkt dat dit werkt, dienen de autoriteiten zorg te dragen voor onderlinge samenhang en nauwe samenwerking tussen die organen.
9. Het opzetten van organen voor gelijke behandeling via de grondwet biedt nog meer sterke waarborgen. Het afschaffen of substantieel verzwakken van de positie van een orgaan voor gelijke behandeling wordt daarmee namelijk moeilijker gemaakt. De ECRI is daarom voorstander van het gebruik van een grondwetsbepaling. Details van de organisatiestructuur van het orgaan zouden in een aparte wet kunnen worden vastgelegd. Lidstaten waar het opzetten van organen voor gelijke behandeling niet in de grondwet is vastgelegd, zouden dit via een organieke of gewone wet via het parlement kunnen regelen.
10. Het bestaan van uitvoerige en eenduidige anti-discriminatiewetgeving is een andere onmisbare pijler onder de werking en impact van organen voor gelijke behandeling. In Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 van de ECRI inzake nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie staan richtlijnen voor dergelijke wetgeving.

Paragraaf 2 van de Aanbeveling

11. Organen voor gelijke behandeling moeten onafhankelijk zijn, met name van de regering, om zich naar eigen inzicht en zonder inmenging van andere partijen te kunnen inzetten voor gelijkheid en de bestrijding van discriminatie en onverdraagzaamheid. Dit biedt ze ook de nodige vrijheid om op zoek te gaan naar nieuwe manieren om gelijkheid te bevorderen en te verwezenlijken. Onafhankelijkheid is dus een voorwaarde voor de doeltreffendheid en impact van organen voor gelijke behandeling. Die onafhankelijkheid is met name van belang wanneer organen voor gelijke behandeling (structurele) discriminatie van autoriteiten aanpakken en wanneer ze verantwoordelijk zijn voor besluiten over klachten (zie paragraaf 10 van de Aanbeveling).
12. Organen voor gelijke behandeling dienen zowel *de jure* als *de facto* onafhankelijk te zijn. De nodige waarborgen voor *de jure*-onafhankelijkheid moeten zijn vastgelegd in (grond)wettelijke bepalingen over het opzetten van het orgaan voor gelijke behandeling (zie paragraaf 3 van de Aanbeveling). De manier waarop deze aspecten dienen te zijn verwerkt, staat beschreven in met name paragraaf 22 tot en met 39 van de Aanbeveling.
13. Organen voor gelijke behandeling dienen zelfstandige juridische entiteiten en rechtspersonen te zijn, in overeenstemming met de rechtsorde van de lidstaat. De aanbeveling om ze buiten de uitvoerende en wetgevende macht te plaatsen betekent niet dat er geen interactie is met deze organen. Sterker nog, de uitvoerende en wetgevende macht dienen het orgaan voor gelijke behandeling juist te raadplegen en inzichten met hen uit te wisselen over alle onderwerpen die binnen het mandaat van het orgaan vallen. Tegelijkertijd mogen de uitvoerende en wetgevende macht niet de bevoegdheid hebben het orgaan voor gelijke behandeling instructies op te leggen ten aanzien van strategie, werkzaamheden en activiteiten.
14. *De facto*-onafhankelijkheid betekent dat de uitvoerende en wetgevende macht geen pogingen mogen ondernemen het orgaan voor gelijke behandeling direct of indirect aan te sturen of op ongepaste wijze te beïnvloeden. Voorbeelden zijn onevenredige kortingen op het budget of het wegnemen van competenties en bevoegdheden, bedreigingen aan het adres van het orgaan of aan leidinggevendenden of medewerkers van het orgaan, of het uitoefenen van druk op het orgaan via de media of andere publieke of private instanties.

Om de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van het orgaan voor gelijke behandeling tegen dergelijke ongepaste invloed te beschermen, dienen de competenties, bevoegdheden en middelen wettelijk te zijn gewaarborgd (zie paragraaf 3 en 28 van de Aanbeveling).

15. Leidinggevenden van het orgaan voor gelijke behandeling dienen telkens wanneer zij namens het orgaan optreden de onafhankelijkheid van het orgaan te benadrukken en handhaven. Zo open en transparant mogelijke uitwisselingen tussen de uitvoerende macht, de wetgevende macht en het orgaan voor gelijke behandeling zijn een extra waarborg.
16. Om ervoor te zorgen dat het orgaan voor gelijke behandeling impact heeft, dient onafhankelijkheid samen te gaan met doeltreffendheid. Doeltreffendheid betekent dat het orgaan zijn functies en competenties uitvoert op een manier, op een schaal en volgens een standaard waarmee aanzienlijke impact wordt bereikt voor de verwezenlijking van gelijkheid en de bestrijding van discriminatie en onverdraagzaamheid. Om doeltreffend te werk te kunnen gaan, moeten organen voor gelijke behandeling met name beschikken over adequate competenties, bevoegdheden en middelen, zoals beschreven in paragraaf 13 e.v. van de Aanbeveling.

Paragraaf 3 van de Aanbeveling

17. Details over de kernelementen, die dienen te zijn vastgelegd in de oprichtingstekst van het orgaan voor gelijke behandeling of in geval van oprichting op basis van een grondwetsbepaling in een aanvullende, meer gedetailleerde wet inzake het orgaan, staan beschreven in de volgende paragrafen van de Aanbeveling.

Paragraaf 4 van de Aanbeveling

18. Het mandaat van het orgaan voor gelijke behandeling is ruim, bestrijkt een breed terrein en omvat alle activiteiten gericht op het bevorderen en verwezenlijken van gelijkheid. Het verwezenlijken van gelijkheid omvat zowel toegang tot en de uitoefening van rechten door iedereen die te maken heeft met discriminatie en onverdraagzaamheid als verbetering van hun individuele en collectieve situatie op verschillende terreinen. Voorbeelden zijn onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg; politieke vertegenwoordiging, inspraak bij en invloed op besluitvorming; erkenning, status en reputatie; relaties met andere groepen en instanties gebaseerd op zorg, respect en solidariteit.
19. Het voorkomen en bestrijden van discriminatie en onverdraagzaamheid is het fundament onder de verwezenlijking van gelijkheid en omvat de bestrijding van alle vormen van racisme (zoals vreemdelingenhaat, islamofobie, antisemitisme en antiziganisme), homofobie en transfobie en de uiting daarvan, zoals haatspraak en cyberhaat. In de oprichtingstekst van het orgaan voor gelijke behandeling of in antidiscriminatiewetgeving dient expliciet te worden vermeld dat haatspraak een vorm van discriminatie is en dat organen voor gelijke behandeling het mandaat hebben om conform paragraaf 8 van Algemene Beleidsmaatregel nr. 15 van de ECRI inzake de bestrijding van haatspraak in ieder geval een civielrechtelijke of bestuursrechtelijke strijd tegen haatspraak aan te gaan. In eerste instantie zijn de politie en het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor de behandeling van haatmisdrijven, maar organen voor gelijke behandeling dienen de bevoegdheid te hebben persoonlijke ondersteuning en juridisch advies te geven aan mensen die te maken hebben met haatmisdrijven en ze naar de juiste autoriteiten door te verwijzen (zie paragraaf 72 en 81 van het Memorandum van toelichting).
20. Structurele discriminatie heeft betrekking op de regels, normen, routines, houdingen en gedrag patronen in instanties en andere maatschappelijke structuren die bewust of onbewust een belemmering voor groepen of individuen vormen voor hun toegang tot dezelfde rechten en kansen als andere(n) en die ertoe leiden dat de uitkomsten voor hen minder gunstig zijn dan voor de meerderheid van de bevolking. Organen voor gelijke behandeling dienen zich specifiek te richten op de aanpak van structurele discriminatie, omdat (i) personen die betrokken zijn bij structurele discriminatie zich vaak niet bewust zijn

van de discriminerende effecten van hun acties, (ii) structurele discriminatie gewoonlijk grote aantallen mensen treft, en (iii) individuele personen vaak niet in staat zijn structurele discriminatie binnen machtige instanties aan te vechten.

21. Om diversiteit te bevorderen moet er meer waardering komen voor diversiteit en de toegevoegde waarde ervan voor de samenleving en binnen organisaties. Dit betekent onder andere dat er aanpassingen moeten worden gedaan om rekening te houden met de praktische implicaties van diversiteit. Goede relaties tussen de verschillende groepen in de samenleving worden bevorderd door wederzijds respect, begrip en integratie en door voortdurend de strijd aan te gaan tegen discriminatie en onverdraagzaamheid.
22. Het mandaat van de ECRI is beperkt tot de in paragraaf 4b van de Aanbeveling genoemde discriminatiegronden en tot meervoudige en intersectionele discriminatie op basis van deze en andere gronden krachtens artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 1 van Protocol nr. 12 bij het Verdrag. Het mandaat van veel organen voor gelijke behandeling dekt ook andere in deze bepalingen vermelde gronden maar die niet door de ECRI zijn gedekt. De aanbevelingen in deze Algemene Beleidsaanbeveling kunnen mutatis mutandis ook worden toegepast op organen voor gelijke behandeling die verantwoordelijk zijn voor gronden die niet binnen het mandaat van de ECRI vallen.
23. Een genderperspectief zou een integraal onderdeel moeten zijn van de werkzaamheden van organen voor gelijke behandeling. Dit betekent dat er een analyse wordt gemaakt van de behoeften, situatie en ervaringen van zowel mannen als vrouwen en dat daarmee in de plannen en activiteiten van het orgaan voor gelijke behandeling in gelijke mate rekening wordt gehouden.
24. Tegelijkertijd dient rekening te worden gehouden met de situatie van transgenders en intersekse personen evenals met analyses waarin binaire genderindeling wordt verworpen (Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa (2015), "Human Rights and Intersex people", blz. 37 e.v.).
25. Van meervoudige discriminatie is sprake wanneer iemand op meer dan één grond wordt gediscrimineerd. Van intersectionele discriminatie is sprake wanneer discriminatie is gebaseerd op de combinatie van twee of meer kenmerken tegelijkertijd en wel zodanig dat ze niet langer meer te onderscheiden zijn en dat de combinatie een nieuwe grond vormt (paragraaf 1 en het Memorandum van toelichting van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 14 van de ECRI inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op de werkvloer). Aangezien meervoudige en intersectionele discriminatie vaak ernstige gevolgen heeft voor slachtoffers en aangezien de mensen die hierdoor worden getroffen, worden gekenmerkt door specifieke identiteiten en ervaringen dienen organen voor gelijke behandeling hier specifieke aandacht aan te besteden. Ook met de behoeften van kinderen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid dienen zij rekening te houden.
26. Definities van de verschillende discriminatiegronden zijn te vinden in paragraaf 7 van het Memorandum van toelichting bij Algemene Beleidsmaatregel nr. 15 van de ECRI inzake de bestrijding van haatspraak.
27. Organen voor gelijke behandeling dienen alle private en publieke sectoren te bestrijken, inclusief wetshandhaving (zie paragraaf 7 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 van de ECRI). Toch bestrijken veel organen voor gelijke behandeling, met name organen die zijn opgericht conform de gelijkheidsrichtlijnen van de EU, niet de gehele publieke sector en zijn ze niet bevoegd voor functies zoals die van de politie (zie Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11 van de ECRI inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie), het gevangeniswezen en het leger. Het mandaat van deze organen dient te worden uitgebreid of het gelijkheidsmandaat op deze terreinen dient te worden neergelegd bij een nationale instantie voor de mensenrechten of een nationale ombudspersoon.

28. In het volledige grondgebied van de lidstaat dient dezelfde samenhangende aanpak te worden gehanteerd, met name in lidstaten met een federale structuur, en geen enkel deel van het grondgebied mag buiten het bereik van het orgaan voor gelijke behandeling vallen. Het mandaat dient voor zo ver relevant ook te gelden voor bepaalde personen buiten het desbetreffende land, zoals burgers die in het buitenland wonen of asielzoekers uit een ander land.

II. Institutionele architectuur

Paragraaf 5 tot en met 9 van de Aanbeveling

29. De afgelopen decennia is in de 47 lidstaten een rijk en divers systeem aan organen voor gelijke behandeling ontwikkeld. Meer informatie hierover is te vinden in de monitoringrapporten van de ECRI van alle landen.
30. In sommige lidstaten is er één orgaan voor gelijke behandeling voor meerdere gronden; andere lidstaten hebben meerdere organen voor één of meerdere gronden. In alle gevallen is het belangrijk dat wordt voorkomen dat er een hiërarchie tussen de gronden ontstaat en dat wordt toegezien op voldoende focus en middelen voor elke grond en voor de dwarsverbanden tussen die gronden.
31. Organen die zich op één grond richten, hebben als voordeel dat ze zich op dat ene mandaat kunnen richten, een eenduidig geormerkt budget voor gelijkheidskwesities hebben en specifieke deskundigheid en zichtbaarheid kunnen ontwikkelen.
32. In sommige lidstaten is het mandaat voor gelijke behandeling toegewezen aan een orgaan met meerdere mandaten, zoals een mensenrechtenmandaat en/of het mandaat van een ombudspersoon. In andere lidstaten zijn organen voor gelijke behandeling met meerdere mandaten onderdeel van een nationale instantie voor de mensenrechten of een nationale ombudspersoon.
33. Het onderbrengen van het mandaat voor gelijke behandeling bij een instantie met meerdere mandaten kan een positief effect hebben op een alomvattende, doeltreffende toepassing van alle mandaten op het gebied van gelijkheid, discriminatie en onverdraagzaamheid. Verwezenlijking van dit potentieel vergt echter wel sterk en innovatief leiderschap voor efficiënte coördinatie en integratie van de verschillende mandaten.
34. Binnen dergelijke instanties met meerdere mandaten kunnen spanningen ontstaan, met name in de nasleep van een fusie. Elk mandaat heeft zijn eigen traditie, aanpak en doelstellingen. Het is belangrijk dat deze diversiteit wordt gerespecteerd en blijft behouden en dat er wordt gewerkt aan verdergaande integratie van de gebundelde mandaten om zo de impact van het orgaan voor gelijke behandeling te vergroten.
35. Paragraaf 7 van de Aanbeveling bevat aanbevelingen voor een goede focus op het mandaat voor gelijke behandeling van dergelijke instanties. Een duidelijke managementstructuur voor een mandaat voor gelijke behandeling zorgt voor "eigenaarschap". Daarnaast dient er een strategisch plan te zijn voor het mandaat (zie paragraaf 33 van de Aanbeveling) en de activiteiten met betrekking tot gelijkheidskwesities dienen zodanig te worden uitgevoerd dat het mandaat zichtbaar is. Een adviescommissie (zie paragraaf 114 van het Memorandum van toelichting) kan een bijdrage leveren aan verbetering van de impact van het mandaat. Het begrip "gelijkheid" of "gelijke behandeling" zou ook in de naam van de instantie kunnen worden opgenomen.
36. Organen voor gelijke behandeling dienen alleen te worden samengevoegd of in een overkoepelende instantie te worden ondergebracht als het mandaat voor gelijke behandeling hiermee niet wordt verzwakt. Dit dient ook alleen te gebeuren als de focus en middelen van het mandaat zijn gewaarborgd. Zo niet, dan heeft het de voorkeur om een zelfstandig orgaan voor gelijke behandeling op te zetten of te behouden.

37. Als het mandaat van een orgaan met meerdere mandaten beperkt is tot de publieke sector, dan dient het mandaat te worden uitgebreid tot de private sector (en vice versa als het bestaande mandaat alleen de private sector betreft). Dit heeft de voorkeur boven een apart orgaan voor gelijke behandeling met een extra mandaat.
38. Als organen voor gelijke behandeling onderdeel zijn van een instantie met meerdere mandaten, dan gelden de aanbevelingen in deze Aanbeveling zo veel mogelijk voor de gehele instantie. Sommige aanbevelingen gelden alleen voor de activiteiten van de instantie op het gebied van gelijkheid, maar andere, zoals de aanbevelingen voor de onafhankelijkheid van het orgaan voor gelijke behandeling, zijn van toepassing op de gehele instantie.
39. Lidstaten dienen de competenties en bevoegdheden van instanties met meerdere mandaten zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen. In sommige gevallen hebben dergelijke instanties alleen voor één mandaat en niet voor alle mandaten bepaalde competenties en bevoegdheden toegekend gekregen. In andere gevallen verschillen de criteria voor het uitoefenen van dergelijke competenties en bevoegdheden per mandaat. Voor doeltreffende bescherming en impact van alle mandaten dienen deze verschillen te worden gladgestreken en dient de harmonisatie van de verschillende mandaten, waar mogelijk, optimaal te zijn.
40. Als er sprake is van meer dan één orgaan voor gelijke behandeling dan dienen ze goed te overleggen en samen te werken, met elkaar en met andere instanties voor mensenrechten, zoals nationale instanties voor mensenrechten en de nationale ombudspersoon. Het doel van dit overleg en deze samenwerking dient maximale impact van het mandaat voor gelijke behandeling te zijn. Verder dienen overleg en samenwerking ervoor te zorgen dat de behandeling van gelijkheidskwesties zo breed mogelijk wordt gedragen, dat kwesties van intersectionaliteit goed worden aangepakt, dat er dwarsverbanden worden gelegd tussen de diverse zaken en dat dubbel werk wordt voorkomen. Het overleg en de samenwerking bestaan uit een structurele dialoog over planningszaken, gezamenlijke initiatieven en continue communicatie.

III. Functies

Paragraaf 10 tot en met 12 van de Aanbeveling

41. Organen voor gelijke behandeling hebben verschillende functies. In deze Aanbeveling worden drie hoofdfuncties onderscheiden: (i) het bevorderen van gelijkheid en het bestrijden van discriminatie (bevorderings- en preventiefunctie), (ii) het ondersteunen van mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid en namens hen procederen (ondersteunings- en procedeerfunctie) en (iii) het nemen van besluiten bij klachten (besluitvormende functie).
42. Zoals blijkt uit de monitoringrapporten van de ECRI is de situatie per lidstaat anders, ook als het gaat om deze drie functies. In sommige lidstaten zijn alle drie de functies toegekend aan organen voor gelijke behandeling, in andere landen slechts een of twee. Sommige lidstaten hebben alle functies aan een en hetzelfde orgaan voor gelijke behandeling toegekend, andere hebben ze over verschillende organen voor gelijke behandeling verdeeld. In verschillende lidstaten valt de besluitvormende functie onder de volledige verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht; in andere landen zijn de ondersteunings- en procedeerfunctie en de bevorderings- en preventiefunctie geheel of gedeeltelijk gedelegeerd aan maatschappelijke organisaties of andere instanties. Ook regering en autoriteiten spelen doorgaans een belangrijke rol bij de bevorderings- en preventiefunctie.
43. Zoals beschreven in paragraaf 24 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 is de ECRI van oordeel dat alle lidstaten (i) de bevorderings- en preventiefunctie en (ii) de ondersteunings- en procedeerfunctie dienen toe te kennen aan een orgaan voor gelijke behandeling. Maatschappelijke organisaties kunnen en moeten daar een rol in spelen en samen met het orgaan voor gelijke behandeling een waardevolle bijdrage leveren aan de invulling van deze

twee functies. Mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid wenden zich vaak in eerste instantie tot maatschappelijke organisaties. Die sporen ze vervolgens aan en helpen ze om in contact te treden met het orgaan voor gelijke behandeling. Organen voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties dienen op deze terreinen samen te werken om de beste oplossing te vinden voor het handhaven van de rechten van mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid en om hun krachten te bundelen.

44. Daarnaast kunnen lidstaten een besluitvormende functie aan een afzonderlijk orgaan voor gelijke behandeling toevertrouwen of die functie volledig aan de rechterlijke macht toekennen. Organen voor gelijke behandeling met een besluitvormende functie kunnen in geval van discriminatiezaken een meer toegankelijke, minder contradictoire en meer gespecialiseerde omgeving bieden dan de rechterlijke macht. Als alle discriminatiezaken door één orgaan worden afgehandeld, wordt deskundigheid opgebouwd en consistente jurisprudentie ontwikkeld. Daarmee wordt invulling gegeven aan de uitvoering en naleving van antidiscriminatiewetgeving. Binnen de rechterlijke macht zou een soortgelijke specialisatie kunnen worden gerealiseerd door alle discriminatiezaken door een klein aantal rechtbanken, raadkamers of gespecialiseerde afdelingen te laten behandelen.
45. De ondersteunings- en procedeerfunctie en de besluitvormende functie worden bij voorkeur aan verschillende organen toegekend. Organen voor gelijke behandeling dienen onpartijdig te zijn bij de uitvoering van de besluitvormende functie. Bij de uitvoering van de ondersteunings- en procedeerfunctie staan organen voor gelijke behandeling aan de kant van en treden op namens de klager. Als een en hetzelfde orgaan beide functies vervult, kan dat het vertrouwen van belanghebbenden in de onpartijdigheid van het orgaan schaden terwijl die juist onmisbaar is voor een geloofwaardige uitoefening van de besluitvormende functie.
46. Zijn beide functies desalniettemin bij één orgaan ondergebracht, dan dienen ze door aparte afdelingen of door andere medewerkers te worden uitgevoerd. Dit dient ook duidelijk zichtbaar te zijn voor buitenstaanders.
47. Organen die verantwoordelijk zijn voor zowel de besluitvormende functie als de bevorderings- en preventiefunctie en/of de ondersteunings- en procedeerfunctie dienen het grootste deel van hun middelen noodzakelijkerwijs voor de besluitvormende functie aan te wenden om ervoor te zorgen dat bij grote aantallen zaken tijdig hoogwaardige besluiten worden genomen. Omdat hiermee het gevaar dreigt dat dergelijke organen noch de ondersteunings- en procedeerfunctie noch de bevorderings- en preventiefunctie op een adequate manier kunnen uitvoeren, is het van belang dat ze voor deze twee functies over voldoende middelen beschikken.
48. Onder andere vanwege hun strategische planning dienen organen voor gelijke behandeling (zie paragraaf 33 van de Aanbeveling) zelf te kunnen bepalen op welke aspecten van hun mandaat, functies en competenties zij op bepaalde momenten de nadruk leggen. Zo kunnen ze hun strategie en activiteiten toespitsen op de specifieke behoeften van elke situatie en hebben ze de flexibiliteit om zich aan te passen aan de voortdurend veranderende omgeving. Die flexibiliteit is ook nodig om beperkte middelen optimaal te kunnen zetten.

IV. Bevorderings- en preventiecompetenties

Paragraaf 13 van de Aanbeveling

49. Voor de uitvoering van de bevorderings- en preventiefunctie dienen organen voor gelijke behandeling over een aantal competenties te beschikken. De eerste competentie zoals beschreven in paragraaf 13 van de Aanbeveling is het ondernemen van een reeks bevorderings- en preventieactiviteiten waarmee invulling wordt gegeven aan het brede mandaat zoals beschreven in paragraaf 4 van de Aanbeveling. De rest van paragraaf 13 van de Aanbeveling bestaat uit een verdere uitwerking van de belangrijkste aspecten.

50. De basis voor het plannen en succesvol uitvoeren van de bevorderings- en preventiefunctie is een dialoog tussen organen voor gelijke behandeling en personen en groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid. Door regelmatig intensief te overleggen met zowel groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid als de organisaties die hen vertegenwoordigen, ontstaat er inzicht in alle vormen van discriminatie en onverdraagzaamheid die zij ervaren en in de belangrijkste kwesties die moeten worden aangepakt om hun situatie te verbeteren. Ook geeft het inzicht in welke aanpak van patronen van individuele en structurele discriminatie goed werkt.
51. Het doel van de dialoog is begrip te kweken voor de situatie en de zorgen van de groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid; om deze groepen en de organisaties die hen vertegenwoordigen bij activiteiten en structuren van het orgaan voor gelijke behandeling te betrekken (zie paragraaf 37 van de Aanbeveling); om van elkaar te leren door de uitwisseling van kennis en deskundigheid; en om ervoor te zorgen dat het orgaan voor gelijke behandeling regelmatig in deze gemeenschappen aanwezig is om meer vertrouwen te kweken en mensen in staat te stellen gevallen van discriminatie en onverdraagzaamheid te melden.
52. De dialoog dient te worden gevoerd met een breed scala aan maatschappelijke groepen en organisaties, zoals grassrootsorganisaties binnen deze gemeenschappen, overlegorganen voor minderheden, religieuze gemeenschappen, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden die werken met groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid, zoals vakbonden en beroepsorganisaties.
53. Organen voor gelijke behandeling dienen het recht te hebben op eigen initiatief alle kwesties binnen hun mandaat op te pakken. Mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid zijn vaak kwetsbaar en niet in staat zelf iets te doen aan structurele discriminatie. Daarom is het belangrijk dat organen voor gelijke behandeling op eigen initiatief onderzoek kunnen doen en bewijsmateriaal kunnen verzamelen om de (soms onzichtbare) voor bepaalde groepen nadelige normen en processen binnen instanties in kaart te brengen, openbaar te maken en aan te pakken. Dit soort onderzoek is belangrijk voor het opsporen en vaststellen van bewijs van discriminatie of onverdraagzaamheid zodat er uiteindelijk iets aan deze situaties kan worden gedaan. Als het een specifiek individu betreft, dient het orgaan voor gelijke behandeling het onderzoek alleen met toestemming van die persoon te doen.
54. Onderzoek is een belangrijk middel om meer kennis en inzicht te krijgen in het vaststellen, analyseren en aanpakken van problemen van groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid. Gedegen kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over gelijkheid, discriminatie en onverdraagzaamheid zijn van cruciaal belang om de mensen in het algemeen, beleidsmakers en andere deskundigen op de hoogte te brengen van de aard en de mate van discriminatie en onverdraagzaamheid. Ze zijn ook nuttig bij het bepalen van de manier waarop gelijkheid kan worden bewerkstelligd en voor het aansporen van beleidsmakers tot herstelmaatregelen. Onderzoek en gegevens zijn voor het orgaan voor gelijke behandeling ook nuttig voor het plannen, uitvoeren, monitoren en evalueren van de eigen activiteiten.
55. Onderzoek omvat veel verschillende soorten activiteiten, zoals het uitvoeren van enquêtes en studies en het verzamelen van gegevens door het orgaan zelf, en het analyseren van enquêtes, studies en gegevens van diverse andere bronnen. Ook uit het verzamelen en ordenen van jurisprudentie op het gebied van gelijkheid, discriminatie en onverdraagzaamheid is toegevoegde waarde te halen.
56. Organen voor gelijke behandeling dienen met voorlichtingsactiviteiten meer inzicht te bieden in de openlijke en verholde manier waarop discriminatie werkt en kennis te delen over de voorwaarden voor meer gelijkheid. Organen voor gelijke behandeling dienen meer informatie te verstrekken over rechten, rechtsmiddelen en verantwoordelijkheden krachtens

wetgeving voor gelijke behandeling en zich in te zetten voor het respecteren van gelijkheid en diversiteit in de samenleving en binnen instanties.

57. Deze activiteiten dienen gericht te zijn op een zo groot mogelijke doelgroep, zoals het grote publiek, politici, topambtenaren en andere beleidsmakers, werkgevers, vakbonden, personeelsfunctionarissen, dienstverleners, werknemers in de publieke en private sector, onderwijsprofessionals, religieuze gemeenschappen, maatschappelijke organisaties, de wetgevende macht en overige juridische professionals, politie en mensen werkzaam in de media.
58. Organen voor gelijke behandeling dienen specifieke voorlichtingsactiviteiten te ontwikkelen voor mensen en groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid. Om hun situatie te verbeteren is het belangrijk dat ze in de gelegenheid worden gesteld en worden ondersteund bij het aanpakken van discriminatie en onverdraagzaamheid. Een eerste stap is het delen van kennis over gelijke behandeling, haatspraak en wetgeving inzake haatmisdrijven en het idee de wereld uit helpen dat discriminatie en onverdraagzaamheid normaal zijn en dat er niets aan kan worden gedaan om het te veranderen. Organen voor gelijke behandeling dienen ook te werken aan het versterken van de individuele en collectieve weerbaarheid van leden van groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid door ze op de hoogte te brengen van hun rechten en de beschikbare rechtsmiddelen en hoe ze daar gebruik van kunnen maken. Verder dienen ze de leden van deze groepen te helpen in hun contact met andere organen die hun bescherming moeten bieden, zoals de politie, het openbaar ministerie, toezichthouders van de media, en onderwijs- en arbeidsinspecties. Samen met deze instanties dienen organen voor gelijke behandeling de diepere oorzaken van onderrapportage van discriminatie en onverdraagzaamheid te analyseren en de nodige stappen te zetten om ervoor te zorgen dat gevallen van discriminatie en onverdraagzaamheid systematisch aan de bevoegde instanties worden gerapporteerd.
59. Organen voor gelijke behandeling dienen zich in te zetten voor het ontwikkelen, uitwisselen en uitvoeren van goede praktijken op het gebied van gelijkheid, discriminatie en onverdraagzaamheid en zich daarbij specifiek te richten op politici, topambtenaren, andere beleidsmakers en instanties in de publieke en private sector. Organen voor gelijke behandeling dienen begeleiding en ondersteuning te bieden als het gaat om het integreren van een gelijkheidsperspectief in beleid en wetgeving en het verankeren van interne gelijkheids- en diversiteitssystemen en -waarborgen. Voorbeelden van goede praktijken op het gebied van gelijkheid zijn: het ontwikkelen en uitvoeren van gelijkebehandelingsbeleid in organisaties en op gebieden van verantwoordelijkheid, het benoemen van iemand die verantwoordelijk is voor gelijkheid, het opleiden van medewerkers, het raadplegen van mensen die te maken hebben met ongelijkheid, het verzamelen van gegevens op het gebied van gelijkheid, en het beoordelen van de impact van belangrijke besluiten over het bevorderen van gelijkheid en het voorkomen van discriminatie en onverdraagzaamheid. Andere voorbeelden zijn het gebruik van geanonimiseerde sollicitatieprocedures en het verlenen van toegang tot identiteitsdocumenten of inschrijving bij onderwijsinstellingen door leden van groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid.
60. Bij positieve actie gaat het, zoals beschreven in paragraaf 5 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 van de ECRI, om maatregelen ter preventie of compensatie van nadelen voor groepen mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid en om maatregelen die volledige deelname aan alle aspecten van het leven mogelijk maken. Organen voor gelijke behandeling dienen zich in te zetten voor positieve actie met name op die terreinen waar sprake is van diepgewortelde en langdurige structurele discriminatie. Voorbeelden zijn speciale ondersteuning bij voor- en vroegschoolse educatie en onderwijs aan groepen mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid, en gerichte werving van leden van dergelijke groepen voor banen in de publieke en private sector.

61. Overheidsinstanties dienen conform paragraaf 2 en 8 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 van de ECRI middels nationale antidiscriminatiewetgeving te worden verplicht bij de uitvoering van hun werkzaamheden gelijkheid te bevorderen en discriminatie te voorkomen. In lidstaten waar een dergelijke wettelijke verplichting nog niet geldt, dienen organen voor gelijke behandeling zich in te zetten voor het bevorderen van de uitvoering van deze aanbeveling.
62. In landen waar een dergelijke wettelijke verplichting wel geldt, dienen organen voor gelijke behandeling het grote publiek ervan op de hoogte te stellen dat gelijkheid bij alle activiteiten van overheidsinstanties gemeengoed dient te zijn en dienen ze ook toezicht te houden op de uitvoering ervan. Organen voor gelijke behandeling dienen daartoe standaarden te ontwikkelen voor bijvoorbeeld de ontwikkeling en uitvoering van richtlijnen voor het meten van de impact van gelijkheid evenals programma's voor gelijke behandeling (zie ook paragraaf 27 van het Memorandum van toelichting van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 van de ECRI en het Memorandum van toelichting bij paragraaf 1 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 14 van de ECRI; zie voor politie en onderwijs de aanbevelingen in Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11 van de ECRI evenals deel II, paragraaf 1 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 10 van de ECRI). Organen voor gelijke behandeling dienen autoriteiten bij de uitvoering van dergelijke standaarden ook ondersteuning te bieden in de vorm van training en documentatie en ze dienen betrokken te zijn bij periodiek toezicht op die autoriteiten in de vorm van monitoring en beoordeling van hun impact. Indien relevant dienen organen voor gelijke behandeling dergelijke standaarden op te leggen of ervoor te zorgen dat ze door een andere bevoegde instantie of middels een rechterlijke procedure worden opgelegd.
63. Naast de competentie om de wetgevende en uitvoerende macht op federaal, regionaal en lokaal niveau te monitoren, dienen organen voor gelijke behandeling ook de competentie te hebben om tegen ze te procederen, zoals beschreven in paragraaf 14 van de Aanbeveling.
64. Organen voor gelijke behandeling dienen opleidings- en bijscholingsorganisaties aan te sporen tot en ondersteuning te bieden bij het ontwikkelen en uitvoeren van initiële en continue (bij)scholing op het gebied van gelijkheid en non-discriminatie. Belangrijke doelgroepen zijn onder andere politici, topambtenaren en andere beleidsmakers, werkgevers, personeelsfunctionarissen, vakbonden, de rechterlijke macht, andere juridische professionals, de politie, medewerkers van de media, onderwijsprofessionals, ondernemingen en dienstverleners. Organen voor gelijke behandeling kunnen dergelijke (bij)scholing ook zelf verzorgen, zeker als er geen andere partij is die dat doet.
65. Voor echte impact dient het werk van organen voor gelijke behandeling niet te eindigen bij het doen van aanbevelingen. Ze dienen ook toezicht te houden op de uitvoering ervan. In veel gevallen is het nuttig om een dialoog aan te gaan met de partijen aan wie de aanbevelingen gericht zijn. Zo is het mogelijk om de aanbevelingen toe te lichten, om te laten zien hoe ze uitgevoerd kunnen worden en om de verantwoordelijken te motiveren de nodige stappen te zetten. Organen voor gelijke behandeling dienen de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen te volgen en periodiek hierover te rapporteren.
66. Organen voor gelijke behandeling dienen ook een bijdrage te leveren aan het volgen en monitoren van de uitvoering van relevante aanbevelingen van instanties met soortgelijke doelstellingen (zie paragraaf 13n en 13o van de Aanbeveling).
67. Een aantal intergouvernementele organisaties, zoals de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en hun gerechtshoven, commissies en comités, hebben een mandaat voor onder andere het bevorderen van gelijkheid en het voorkomen en bestrijden van discriminatie en onverdraagzaamheid. Nauwe samenwerking met dergelijke intergouvernementele organisaties biedt organen voor gelijke behandeling aanzienlijke voordelen. Ze dienen zich in te zetten voor de ondertekening en uitvoering van relevante internationale verdragen en

voor de verspreiding van kennis over de standaarden, jurisprudentie, rapporten en aanbevelingen van intergouvernementele organisaties. Door hun eigen werk aan dat van internationale organisaties te verbinden, vergroten ze hun legitimiteit en impact. Indien nodig, dienen organen voor gelijke behandeling zich in te zetten voor vertaling van dergelijke teksten in de in hun land meest gesproken talen.

68. Organen voor gelijke behandeling dienen een rol te spelen in de toezichts-, advies- en samenwerkingsactiviteiten van intergouvernementele organisaties. Ze verstrekken informatie en doen suggesties voor aanbevelingen. Intergouvernementele organisaties kunnen hierop actie ondernemen en gebruikmaken van de deskundigheid van organen voor gelijke behandeling, hun eigen aanbevelingen op de informatie van die organen en hun deskundigheid afstemmen, nog meer legitimiteit aan de positie van organen voor gelijke behandeling geven, en een bijdrage leveren aan het in stand houden en koesteren van hun onafhankelijkheid en doeltreffendheid. Organen voor gelijke behandeling bevorderen en monitoren op hun beurt de uitvoering van aanbevelingen van intergouvernementele organisaties op nationaal niveau.
69. Organen voor gelijke behandeling werken in een breder kader van organisaties en instanties die zich bezighouden met gelijkheid, discriminatie en onverdraagzaamheid. Door netwerken met deze organisaties op te zetten, relevante kwesties te onderzoeken en activiteiten binnen de netwerken op elkaar af te stemmen wordt de impact van het gemeenschappelijke doel groter. Op die manier kunnen organen voor gelijke behandeling als een centraal punt fungeren waar deze organisaties met elkaar in contact kunnen treden en ervaringen kunnen uitwisselen. Dergelijke netwerken dienen te worden gebruikt voor de ontwikkeling van gezamenlijke kennis en doelstellingen op het gebied van gelijkheid en voor de uitvoering van gezamenlijke activiteiten. Met name samenwerking met pro-Deoadvocaten kan ook van belang zijn voor zowel de bevorderings- en preventiefunctie als de ondersteunings- en procedeerfunctie.
70. Samenwerking met organen voor gelijke behandeling in andere lidstaten is van belang voor intercollegiaal leren, continue verbetering en versterking van de eigen positie. Equinet, het Europees netwerk van organen voor de bevordering van gelijke behandeling, speelt hierin een waardevolle rol.

V. Ondersteunings- en procedeercompetenties

Paragraaf 14 van de Aanbeveling

71. Mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid ervaren verschillende soorten problemen en belemmeringen bij de behandeling van ongelijkheid. Velen van hen hebben noch het vermogen noch de middelen om hun rechten uit te oefenen. Daarom is het belangrijk dat organen voor gelijke behandeling hen daarbij helpen.
72. Organen voor gelijke behandeling dienen gerechtigd te zijn om klachten over discriminatie en onverdraagzaamheid, zoals haatspraak, te behandelen en er actie op te ondernemen. Om het indienen van dergelijke klachten te vergemakkelijken, dienen ze makkelijk toegankelijk te zijn voor mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid (zie paragraaf 40 van de Aanbeveling). Deze personen hebben vaak allereerst behoefte aan persoonlijke en emotionele ondersteuning om te kunnen omgaan met de discriminatie of onverdraagzaamheid die ze ervaren. Vervolgens hebben ze behoefte aan juridisch advies over hun rechten en over de manier waarop ze die kunnen waarborgen. Ten slotte hebben ze bij hun contacten met publieke of private instanties, besluitvormingsorganen en rechtbanken juridische ondersteuning nodig voor de uitoefening van hun rechten.
73. In deze context verwijst het begrip “instantie” naar alle private en publieke instanties die een rol spelen bij het behandelen en oplossen van klachten over discriminatie of onverdraagzaamheid. “Geschillenorganen” zijn alle organen met de bevoegdheid tot bemiddeling buiten de rechtbank, zoals organen voor gelijke behandeling met een besluitvormende functie.

74. Bemiddeling kan een snelle optie zijn voor beëindiging van discriminatie of onverdraagzaamheid met wederzijds goedvinden. Bemiddeling kan met name gunstig uitpakken wanneer er sprake is van discriminatie of onverdraagzaamheid in een duurzame relatie, zoals tussen een werknemer en werkgever of tussen een huurder en verhuurder. De bemiddelaar dient een onpartijdige persoon of afdeling te zijn die al dan niet onderdeel uitmaakt van het orgaan voor gelijke behandeling.
75. Organen voor gelijke behandeling dienen het recht te hebben om mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid bij instanties, rechtsorganen en rechtbanken te vertegenwoordigen. Hiertoe kunnen ze eigen mensen of een ingehuurde advocaat inzetten.
76. Bij discriminatie zijn er diverse beroepsmogelijkheden waaruit organen voor gelijke behandeling de meest doeltreffende moeten kunnen kiezen om de rechten van de klager te beschermen. Bijvoorbeeld bij problemen rondom een inschrijving voor een school of een gedwongen uitzetting uit een woonwagenstandplaats voor Roma kan het orgaan voor gelijke behandeling een bestuursrechtelijke procedure bij de bevoegde instantie of een procedure voor een tribunaal of rechtbank instellen. In andere gevallen kan het besluiten de zaak bij een instantie in de private sector, zoals een raad voor de pers, aanhangig te maken. Het is ook belangrijk dat organen voor gelijke behandeling toegang hebben tot een constitutioneel hof in gevallen waarin wetgeving in strijd is met het fundamentele recht op gelijke behandeling. Op internationaal niveau dienen organen voor gelijke behandeling gerechtigd te zijn om zaken voor te leggen aan een internationale of regionale rechtbank of aan een commissie die individuele en collectieve klachten behandelt, zoals het Comité voor sociale rechten van de Raad van Europa en het VN-comité voor de uitbanning van rassendiscriminatie.
77. Organen voor gelijke behandeling dienen de bevoegdheid te hebben eigenstandig te procederen wanneer er sprake is van discriminatie tegen een hele categorie mensen, dat wil zeggen wanneer er geen specifieke klager is. Een voorbeeld daarvan is wanneer een politicus aanzet tot haat tegen alle lhbt'ers. Die bevoegdheid is ook nodig als een persoon die te maken heeft met discriminatie en onverdraagzaamheid zich niet in staat acht om zelf een zaak voor de rechter te brengen, bijvoorbeeld wanneer iemand bang is slachtoffer van represailles te worden. Lidstaten dienen alle mogelijke soorten aanpak te onderzoeken om deze bevoegdheden aan organen voor gelijke behandeling toe te kennen.
78. Instanties, gerechtelijke instanties en rechtbanken dienen bij de behandeling van zaken gebruik te maken van de deskundigheid van organen voor gelijke behandeling. Organen voor gelijke behandeling dienen tegelijkertijd het recht te hebben om tijdens dergelijke zaken te interveniëren als ze van oordeel zijn dat hun deskundigheid van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.
79. Er zijn wettelijke procedures voor de uitvoering van besluiten en uitspraken van rechtbanken, gerechtelijke instanties rechtsorganen en instanties. Daarnaast is er ruimte voor aanvullende activiteiten van organen voor gelijke behandeling ten behoeve van de uitvoering van die besluiten en uitspraken, zoals correspondentie met personen, organen en instanties voor wie de besluiten en uitspraken gelden, advies aan deze personen, organen en instanties, locatiebezoek en gezamenlijke acties met andere relevante partijen, zoals inspecties, om erop toe te zien dat de uitspraken en besluiten ook worden uitgevoerd. De uitvoering van follow-up-activiteiten dient tijdig en op een systematische wijze te gebeuren.

Paragraaf 15 van de Aanbeveling

80. Organen voor gelijke behandeling dienen niet alleen individuele personen bij te staan, maar ook beleid voor strategisch procederen te ontwikkelen en uit te voeren. Strategisch procederen omvat het bepalen en nauwgezet selecteren van geschillen om zo de rechten van een hele groep mensen in dezelfde positie te verduidelijken, te bevorderen en te beschermen, en het genereren van brede publiciteit over dergelijke geschillen evenals het

verspreiden van de uitkomsten onder andere via de media. De doelen van strategisch procederen op het gebied van gelijkheid zijn (i) het genereren van jurisprudentie ter verduidelijking van de interpretatie van wetgeving inzake gelijke behandeling, (ii) het opbouwen van een kritische massa aan zaken inzake de diverse gronden, (iii) het ontwikkelen van jurisprudentie over structurele discriminatie, (iv) het genereren van publiciteit en het gebruikmaken van deze publiciteit om mensen en instanties bewust te maken van hun verplichting krachtens wetgeving over gelijke behandeling en (v) het stimuleren van personen en instanties om die verplichtingen na te komen en zo maatschappelijke veranderingen in gang te zetten. Met behulp van strategisch procederen en media-aandacht kunnen organen voor gelijke behandeling de situatie van groepen mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid aanzienlijk verbeteren en de impact van hun ondersteunende activiteiten vergroten.

81. Organen voor gelijke behandeling ontvangen steeds meer klachten, waardoor het onmogelijk is om de belangen te behartigen van alle personen die hen benaderen. Iedereen die een klacht indient, dient in beginsel ondersteuning te krijgen of, waar nodig, te worden doorverwezen naar andere bevoegde instanties, maar organen voor gelijke behandeling dienen wel de mogelijkheid te hebben bepaalde zaken te prioriteren en in die zaken de belangen van anderen te behartigen. Op die manier kunnen ze hun middelen op de meest doeltreffende manier inzetten en strategisch procederen. Om redenen van transparantie en consistentie dienen organen voor gelijke behandeling de criteria op basis waarvan ze hun keuzes maken, openbaar te maken.

Paragraaf 16 van de Aanbeveling

82. Mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid zijn vaak niet in staat om de kosten en financiële risico's van procedures omtrent hun rechten te dragen. Zaken moeten vaak bij verschillende instanties worden uitgevochten, met name zaken over structurele discriminatie en specifieke zaken waarin strategisch wordt geprocedeerd. Voorbeelden van kosten en financiële risico's zijn (i) proces- en griffiekosten, (ii) kosten voor juridische bijstand en (iii) het risico dat de klager de juridische kosten van de andere partij moet betalen als hij of zij de zaak verliest.
83. Met name voor zaken waarin het gaat om structurele discriminatie en voor strategisch procederen dient er een systeem te zijn dat mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid de garantie biedt dat ze niet voor dergelijke kosten hoeven op te draaien. Lidstaten zouden hierbij een voorbeeld kunnen nemen aan goede praktijken en zouden de situatie op verschillende manieren kunnen aanpakken, bijvoorbeeld (i) stel mensen die te maken hebben met discriminatie vrij van proceskosten; (ii) bied 100% gratis rechtsbijstand in discriminatiezaken; (iii) stel organen voor gelijke behandeling in staat om zaken "gratis" aan de rechter voor te leggen zodat mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid geen proceskosten hoeven te betalen en gratis rechtsbijstand krijgen van de overheid; (iv) zorg ervoor dat een klager niet aansprakelijk is voor het betalen van de proceskosten van de andere partij op het moment dat een zaak wordt verloren maar daarmee toch belangrijke kwesties aan de kaak stelt of in het algemeen belang handelt; (v) span een groepsgeding aan als een aanzienlijk aantal klagers hun krachten kunnen bundelen om de kosten te drukken; of (vi) stel voldoende middelen beschikbaar om organen voor gelijke behandeling in staat te stellen om ten behoeve van de belangenbehartiging van mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid eigen medewerkers of een ingehuurde advocaat in te zetten, zoals beschreven in paragraaf 75 van het Memorandum van toelichting.

VI. Besluitvormingscompetenties

Paragraaf 17 en 18 van de Aanbeveling

84. Veel lidstaten hebben organen voor gelijke behandeling de bevoegdheid gegeven besluiten over klachten over discriminatie en onverdraagzaamheid te nemen. Hierbij kunnen twee modellen worden onderscheiden. In het eerste model gaat het om organen voor gelijke

behandeling die bindende uitspraken kunnen doen en in sommige gevallen ook sancties kunnen opleggen (zie paragraaf 17 van de Aanbeveling). In het tweede model gaat het om organen voor gelijke behandeling die aanbevelingen doen. In de praktijk kunnen die aanbevelingen een behoorlijke impact hebben, ook als ze niet-bindend zijn en er geen sprake is van sancties (paragraaf 18 van de Aanbeveling). Instanties waarin het mandaat van een ombudspersoon en een orgaan voor gelijke behandeling is gebundeld, vallen vaak onder het tweede model.

85. Organen voor gelijke behandeling die besluiten nemen over klachten doen dat op eenzelfde manier als een rechter een uitspraak doet of ze handelen op eenzelfde manier als onafhankelijke bestuurlijke instanties en vaardigen een bestuurlijk besluit of rechtshandeling uit.
86. Dergelijke organen dienen bevoegd te zijn voor de behandeling van klachten over discriminatie, waaronder haatspraak . Wettelijk dient expliciet te zijn vastgelegd dat bepalingen voor gedeelde bewijslast in discriminatiezaken (paragraaf 11 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 van de ECRI) ook gelden voor aan deze organen voorgelegde zaken. Voor de procedure voor dergelijke organen zijn aanvullende bepalingen nodig waarin elementaire procedurele waarborgen zijn vastgelegd. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van bestaande civiele en bestuurlijke procedures. Verdere details over dergelijke bepalingen vallen buiten de reikwijdte van deze Algemene Beleidsaanbeveling.
87. Lidstaten die een orgaan voor gelijke behandeling met een besluitvormende functie in het leven roepen, dienen dat orgaan ook de benodigde besluitvormings- en follow-up-competenties toe te kennen. Het orgaan heeft bij voorkeur de bevoegdheid juridisch bindende besluiten te nemen (eerste model paragraaf 17) in plaats van alleen niet-bindende aanbevelingen (tweede model paragraaf 18). In beide gevallen dienen organen voor gelijke behandeling die besluiten nemen over klachten verantwoording af te leggen over die besluiten en ze ook openbaar te maken. Daarnaast dienen ze de bevoegdheid te hebben uitspraken te doen gericht op het beëindigen van discriminatie (bijvoorbeeld de eis dat Roma-kinderen gelijkmatig over alle klassen van een school worden verdeeld), het verwezenlijken van volledige gelijkheid (bijvoorbeeld gelijke beloning) en het voorkomen van verdere discriminatie (bijvoorbeeld het ontwikkelen van regelgeving voor het toewijzen van leerlingen aan verschillende klassen). Verder zouden ze bij voorkeur de aanvullende bevoegdheid moeten hebben om in discriminatiezaken doeltreffende, proportionele en ontmoedigende sancties op te leggen, zoals het betalen van schadevergoeding voor zowel materiële als immateriële schade (paragraaf 12 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 van de ECRI) en boetes evenals het openbaar maken van de uitspraak en de naam van de pleger van het delict (eerste model paragraaf 17). De naam van de klager mag alleen met haar/zijn toestemming openbaar worden gemaakt.
88. Volgens het eerste model dienen lidstaten een systeem op te zetten voor de uitvoering van besluiten van het orgaan voor gelijke behandeling. Hierbij zou gebruik kunnen worden gemaakt van wetgeving over de uitvoering van gerechtelijke of bestuursrechtelijke uitspraken.

Paragraaf 19 en 20 van de Aanbeveling

89. Het dient mogelijk te zijn om bij de rechter tegen juridisch bindende uitspraken in beroep te gaan, maar dit zou alleen moeten gelden voor vonnissen over de grond van de desbetreffende zaak. Het dient niet mogelijk te zijn om tegen niet-bindende aanbevelingen in beroep te gaan.
90. Als een klager besluit om een zaak in eerste aanleg bij een rechter aanhangig te maken, dan mag hij/zij diezelfde zaak daarna niet ook nog eens aan een besluitvormende orgaan voor gelijke behandeling voorleggen.

VII. Bevoegdheden voor het vergaren van bewijs en informatie

Paragraaf 21 van de Aanbeveling

91. Organen voor gelijke behandeling dienen te beschikken over gepaste bevoegdheden voor het vergaren van bewijs en materiaal. Dit geldt voor alle drie in de Aanbeveling beschreven functies. De bevoegdheden van besluitvormende organen zouden verder kunnen strekken dan die van organen voor gelijke behandeling met alleen een mandaat voor de bevorderings- en preventiefunctie en ondersteunings- en procedeerfunctie.

VIII. Onafhankelijkheid en doeltreffendheid

Paragraaf 22 van de Aanbeveling

92. Lidstaten dienen maatregelen te treffen om de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van het orgaan voor gelijke behandeling te waarborgen (zie ook paragraaf 2 en 3 van de Aanbeveling). Het doel is een zo groot mogelijke impact en optimale resultaten op het gebied van gelijkheid.

Paragraaf 23 tot en met 26 van de Aanbeveling

93. Hoge kwaliteit en integriteit van leidinggevendenden zijn van essentieel belang voor de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van organen voor gelijke behandeling. Daarom bevat deze Algemene Beleidsaanbeveling een aantal aanbevelingen voor leidinggevendenden van organen voor gelijke behandeling.
94. Zoals beschreven in de monitoringrapporten van de ECRI per land bestaan tussen de lidstaten grote verschillen in de leiderschapsmodellen voor organen voor gelijke behandeling. Een orgaan voor gelijke behandeling kan onder leiding staan van een fulltime of parttime uitvoerend voorzitter of voorzitter van de raad van toezicht, een speciaal aangestelde persoon (bijvoorbeeld een ombudspersoon), met afdelingshoofden die verantwoordelijk zijn voor verschillende onderwerpen (bijvoorbeeld plaatsvervangende ombudspersonen), of een senior manager (bijvoorbeeld een persoon die is aangetrokken om leiding te geven aan het orgaan voor gelijke behandeling en die verantwoording aflegt aan een bestuur).
95. Een eerste vereiste voor onafhankelijk leiderschap van organen voor gelijke behandeling is dat de selectie van mensen voor leidinggevendende posities op een transparante en competentiegerichte manier plaatsvindt en dat er waarborgen zijn dat de uitvoerende macht geen doorslaggevende invloed heeft op welke fase van het selectieproces dan ook, met name tijdens de nominatiefase of (pre)selectie van kandidaten en op het moment dat een besluit wordt genomen over de meest geschikte kandidaat. Dit proces dient participierend te zijn, wat wil zeggen dat bij de besluitvorming ook organisaties worden betrokken die werken met mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid of die de belangen van deze mensen behartigen. Een open en transparante benoeming door het parlement is een van de manieren waarop aan deze voorwaarden kan worden voldaan.
96. Leidinggevendenden van organen voor gelijke behandeling dienen dezelfde mate van bescherming tegen dreigementen en dwang te genieten als vergelijkbare vertegenwoordigers van de staat. Er dient wettelijk te zijn vastgelegd onder welke voorwaarden leidinggevendenden in uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden ontslagen of uitgesloten van het selectieproces dat zou kunnen leiden tot verlenging van het mandaat. Leidinggevendenden mogen niet worden ontslagen als gevolg van wijzigingen in het mandaat of een reorganisatie van de instantie. Een extra waarborg voor onafhankelijkheid is dat leidinggevendenden een zekere vorm van immuniteit genieten ten aanzien van de uitvoering van hun functie. Verdere details en standaarden zijn te vinden in het rapport van de Venetië-commissie van de Raad van Europa inzake de reikwijdte en opheffing van parlementaire immuniteit, CDL-AD(2014)011.

97. Leidinggevend en mogen geen activiteiten uitvoeren of lid zijn van organen of instanties die de onafhankelijkheid van het orgaan voor gelijke behandeling ondermijnen of waarmee hun rol anderszins in het gedrang komt. Ze mogen bijvoorbeeld geen minister, topambtenaar of voorzitter van een beroepsorganisatie zijn.
98. Sterk en stabiel leiderschap is van cruciaal belang voor de impact van organen voor gelijke behandeling. Leidinggevend en van organen voor gelijke behandeling moeten vooruitgang boeken en impact bewerkstelligen op verschillende terreinen van hun mandaat en tegelijkertijd in een alsmaar veranderende politieke context manoeuvreren en het mandaat en de onafhankelijkheid van het orgaan bewaken. Ze dienen ook te zorgen voor professioneel en toegewijd personeel dat vorm geeft aan de strategische prioriteiten van de organisatie en voor het onderhouden van een breed scala aan relaties met diverse belanghebbenden.
99. De verantwoordelijkheden van leidinggevend en dienen duidelijk te zijn geformuleerd, zodat ze hun rol op een efficiënte manier kunnen invullen. Een orgaan voor gelijke behandeling heeft minimaal één betaalde fulltime of parttime leidinggevend en met een marktconform salaris en met als belangrijkste taak het beheren en aansturen van het orgaan. De termijn van het mandaat van de leidinggevend en dient lang genoeg te zijn om impact te realiseren en de onafhankelijkheid van het orgaan te waarborgen, bijvoorbeeld vier tot vijf jaar met de mogelijkheid van verlenging of een langere termijn zonder verlenging.

Paragraaf 27 tot en met 29 van de Aanbeveling

100. Een andere belangrijke waarborg voor de onafhankelijkheid van organen voor gelijke behandeling is het recht om zelfstandig besluiten te nemen over de interne structuur, het beheer van hun budget en financiële en personele middelen en de werving van personeel, en om een eigen gescheiden kantoor(gebouw) te zoeken en te hebben. De grootte en het doel van het kantoor(gebouw) dienen aan te sluiten bij de behoeften van het orgaan voor gelijke behandeling. Detachering van medewerkers van overheidsinstanties dient te worden beperkt. Dit kan een negatief effect hebben op de onafhankelijkheid van het orgaan voor gelijke behandeling en op de perceptie van die onafhankelijkheid.
101. Toereikendheid van de financiering en personeelsbezetting van organen voor gelijke behandeling is van groot belang voor hun doeltreffendheid en dient op basis van objectieve indicatoren te worden berekend. Het gaat hierbij om onder andere (i) de grootte en het aantal inwoners van de lidstaat, (ii) de omvang en aard van discriminatie- en onverdraagzaamheidsincidenten, zoals haatspraak waarvan al dan niet aangifte is gedaan, (iii) de reikwijdte, capaciteit en bijdrage van andere organen die zich bezighouden met gelijke behandeling, discriminatie en onverdraagzaamheid, (iv) de investeringskosten die het orgaan voor gelijke behandeling moet doen voor de uitvoering van functies en competenties op een schaal en kwaliteitsniveau die nodig zijn om het verschil te kunnen maken, en (v) de grootte van de nationale begroting van de lidstaat. Door uitwisseling van informatie kunnen lidstaten elkaar helpen bij het bepalen van de vereiste middelen voor een orgaan voor gelijke behandeling.
102. Middels een jaarverslag of een andere gepaste vorm dient het gebruik van de financiële middelen door het orgaan voor gelijke behandeling transparant te worden gemaakt.
103. Het recht om aanvullende fondsen van andere bronnen dan de staat te werven, bijvoorbeeld van de EU, de Raad van Europa of particuliere goede doelen, kan een positieve bijdrage leveren aan het vergroten van de impact van organen voor gelijke behandeling. Voorwaarde is dat dit geen invloed heeft op de onafhankelijkheid van het orgaan.

Paragraaf 30 van de Aanbeveling

104. Een belangrijk aspect van onafhankelijkheid is het recht om zonder voorafgaande toestemming of kennisgeving openbare verklaringen af te leggen en documenten zoals jaarverslagen, themarapporten, speciale rapporten en onderzoeksrapporten te produceren

en publiceren. Dit dient te kunnen gebeuren zonder goedkeuring van het parlement of de regering.

Paragraaf 31 van de Aanbeveling

105. De onafhankelijkheid en geloofwaardigheid van organen voor gelijke behandeling worden nog groter als de activiteiten zijn gebaseerd op relevante internationale en nationale rechtskaders, standaarden, aanbevelingen en jurisprudentie. De activiteiten dienen te worden onderbouwd met bewijsmateriaal. Tevens dient er rekening te worden gehouden met inzichten van relevante instanties en personen.

Paragraaf 32 van de Aanbeveling

106. Het past bij de onafhankelijkheid van organen voor gelijke behandeling dat voor hen dezelfde wet- en regelgeving geldt als voor overheidsinstanties en dat ze ook dezelfde plicht tot financiële verantwoording hebben. Dit mag geen belemmering vormen voor de activiteiten van het orgaan voor gelijke behandeling. Indien relevant zijn ook de regels voor de rechterlijke macht van toepassing op organen voor gelijke behandeling.

Paragraaf 33 en 34 van de Aanbeveling

107. Strategische plannen en werken met periodieke plannings- en managementcycli zijn van belang voor het prioriteren van belangrijke kwesties, het optimaliseren van de impact, het verbeteren van de kwaliteit van de werkzaamheden, het efficiënt inzetten van middelen en het waarborgen van continu leren en continue verbeteringen binnen het orgaan voor gelijke behandeling. Deze plannings- en managementcycli bestaan in de meeste gevallen uit het analyseren van uitdagingen, het definiëren van doelen en doelstellingen, het plannen en ontwikkelen van activiteiten, het uitvoeren van activiteiten, het evalueren van de impact en het reflecteren op werkzaamheden die zijn afgerond en de vooruitgang die daarmee is geboekt. Ze dienen te worden ingezet om ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling bij alle functies gebruikmaken van een strategische mix aan activiteiten om zo hun doelstellingen te realiseren en hun impact te optimaliseren (zie paragraaf 12 van de Aanbeveling).

108. Organen voor gelijke behandeling dienen indicatoren, uitgangswaarden en doelstellingen voor kerndoelen en activiteiten te formuleren waarmee ze de input van middelen voor activiteiten kunnen meten, evenals de output van deze activiteiten en de impact van individuele activiteiten en de algehele impact van het orgaan. Periodiek dienen ze middels zelfevaluatie hun werkzaamheden te beoordelen en af en toe dienen ze dit door externe partijen te laten doen. Ze dienen interne processen en informatiestromen te hebben waarbij voor collectief leren en continue verbetering alle medewerkers worden betrokken. Deze plannings- en managementprocessen zijn eenvoudig maar effectief en drukken niet te zwaar op de middelen.

109. Gezien de complexiteit van de communicatie-uitdaging dienen organen voor gelijke behandeling een aparte communicatiestrategie te ontwikkelen met daarin vastgelegd: de communicatiedoelstellingen, de kerndoelgroep, de kernboodschappen, de verschillende communicatievormen waarvan gebruik wordt gemaakt en efficiënt gebruik van beschikbare middelen.

110. De kerndoelgroep en kernboodschap zijn onder meer (i) het grote publiek, om meer maatschappelijke waardering en een positievere houding te kweken jegens gelijkheid, diversiteit en non-discriminatie, om meer begrip voor deze kwesties te creëren en om mensen aan te moedigen een bijdrage aan gelijkheid te leveren; (ii) alle private en publieke instellingen en instanties, om ze op de hoogte te stellen van hun wettelijke verplichtingen inzake gelijke behandeling en om ze (verder) te motiveren en in staat te stellen om deze verplichtingen na te komen en een extra stap te zetten met doeltreffende gelijkheids- en diversiteitssystemen; (iii) groepen die te maken hebben met discriminatie en

onverdraagzaamheid, om ze te informeren over hun rechten en om ze het nodige (zelf)vertrouwen en de nodige weerbaarheid te bieden om die rechten ook uit te oefenen.

Paragraaf 35 en 36 van de Aanbeveling

111. De wetgevende macht, de uitvoerende macht en organen voor gelijke behandeling spelen allemaal een belangrijke rol bij het bevorderen en verwezenlijken van gelijkheid en het voorkomen en bestrijden van discriminatie en onverdraagzaamheid. Om maximale vooruitgang op deze gedeelde doelstellingen te kunnen realiseren, dienen organen voor gelijke behandeling belangrijke kwesties en de uitvoering van aanbevelingen regelmatig met de hoogste echelons beleidsmakers van de wetgevende en uitvoerende macht te bespreken. Jaarverslagen, themarapporten en overige rapporten evenals de daarin opgenomen aanbevelingen vormen een uitstekend uitgangspunt voor dergelijke periodieke uitwisselingen. Hieraan kan een formeel institutioneel kader worden gegeven door wettelijk vast te leggen dat er jaarlijks minimaal één overleg over het jaarverslag met de wetgevende en uitvoerende macht plaatsvindt.
112. In jaarverslagen dienen de belangrijkste kwesties met betrekking tot gelijkheid, discriminatie en onverdraagzaamheid te worden beschreven en ze dienen aanbevelingen van het orgaan voor gelijke behandeling te bevatten. Daarnaast doet het orgaan verslag van de activiteiten en de geboekte resultaten, zoals de uitgesplitste gegevens over klachten over discriminatie en de acties die daarop zijn genomen.
113. Autoriteiten in het algemeen, en niet alleen de hoogste echelons beleidsmakers zoals vermeld in paragraaf 111 van het Memorandum van toelichting, dienen periodiek met organen voor gelijke behandeling in gesprek te gaan. Wetsvoorstellen, beleidsdocumenten en uitvoeringsbesluiten dienen ze daarom proactief aan organen voor gelijke behandeling voor te leggen, zodat die de mogelijke impact ervan op gelijkheid en non-discriminatie kunnen bepalen. Organen voor gelijke behandeling dienen op hun beurt opmerkingen door te geven en aanbevelingen te doen aan de autoriteiten. Autoriteiten dienen open te staan voor een dergelijke dialoog.

Paragraaf 37 van de Aanbeveling

114. Organen voor gelijke behandeling dienen niet alleen externe netwerken op te zetten en met belanghebbenden samen te werken (zie paragraaf 12b van de Aanbeveling), maar ze dienen ook belanghebbenden, met name groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid en de organisaties die hun belangen behartigen, bij hun eigen structuren en werkzaamheden te betrekken. Een waardevol instrument hiervoor is een adviescommissie bestaande uit vertegenwoordigers van deze groepen en organisaties. Deze commissie zou dan betrokken worden bij het strategisch plannen en monitoren van huidige en toekomstige werkzaamheden en plannen van het orgaan voor gelijke behandeling. Ook andere belanghebbenden, zoals het maatschappelijk middenveld, de academische wereld, werkgevers- en werknemersorganisaties en de media zouden in deze commissie of een afzonderlijke commissie zitting kunnen nemen. Organen voor gelijke behandeling zouden ook tijdelijke werk- en projectgroepen met belanghebbenden kunnen opzetten om bepaalde soorten werkzaamheden te bevorderen en om gezamenlijke projecten in gang te zetten en uit te voeren.

Paragraaf 38 en 30 van de Aanbeveling

115. Organen voor gelijke behandeling hebben op alle terreinen waarop ze actief zijn, een modelfunctie wat betreft diversiteit en genderverdeling. Door leidinggevenden en medewerkers met een diverse achtergrond en diverse persoonlijke ervaringen te werven, krijgen de organen meer inzicht in de situatie van groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid, kunnen ze de situatie van deze groepen verbeteren en kunnen ze beter met hen in dialoog gaan. Diversiteit onder leidinggevenden zou kunnen worden gerealiseerd door het instellen van een bestuur en adviescommissie met leden uit groepen en organisaties zoals beschreven in paragraaf 115 van het Memorandum van

toelichting. Diversiteit onder managers en personeel zou kunnen worden gerealiseerd door middel van werving op basis van gelijkheids- en diversiteitssystemen, zoals positieve actie ter bevordering van het werven van mensen uit ondervertegenwoordigde groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid.

116. Organen voor gelijke behandeling dienen te streven naar een evenwichtige genderverdeling binnen de structuren en onder het personeel en dienen daarbij, indien mogelijk, gebruik te maken van positieve actie.
117. Organen voor gelijke behandeling hebben een veelheid aan competenties (zie paragraaf 13 tot en met 18 van de Aanbeveling) en behandelen kwesties aangaande gelijkheid, discriminatie en onverdraagzaamheid op diverse terreinen. Om al deze noodzakelijke activiteiten te kunnen uitvoeren, dient het personeel te bestaan uit medewerkers vanuit verschillende disciplines (onderwijskundigen, sociologen, advocaten) en met verschillende competenties (communicatie, counseling, onderzoek, dataverzameling, tekstschrijven, juridische en managementvaardigheden).
118. Scholing binnen organen voor gelijke behandeling is van groot belang om ervoor te zorgen dat kennis, vaardigheden en inzichten van medewerkers altijd up-to-date zijn zodat ze hun taak optimaal kunnen vervullen.

IX. Toegankelijkheid

Paragraaf 40 van de Aanbeveling

119. Leden van groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid ervaren vaak meerdere problemen en belemmeringen tegelijkertijd (zie paragraaf 71 van het Memorandum van toelichting). Daarom dienen organen voor gelijke behandeling specifiek erop toe te zien dat ze makkelijk toegankelijk zijn voor deze mensen.
120. Organen voor gelijke behandeling dienen leden van groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid verschillende manieren te bieden om direct en makkelijk informatie in te winnen en met het orgaan in contact te treden. Een makkelijk toegankelijk kantoor(gebouw) evenals makkelijk toegankelijke online-, e-mail- en telefoondiensten zijn hiervoor van essentieel belang.
121. Ook belangrijk is het opzetten, indien mogelijk, van lokale en/of regionale kantoren voor permanente aanwezigheid en/of het ontwikkelen van lokale en/of regionale initiatieven voor periodieke tijdelijke aanwezigheid bij groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid in het hele land. Dit is vooral belangrijk voor groepen in afgelegen gebieden en in lidstaten met een groot grondgebied. Bij dergelijke activiteiten zou speciale nadruk kunnen worden gelegd op regio's en gemeenten met veel groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid of met een hoge mate van discriminatie en onverdraagzaamheid. Voor leden van dergelijke groepen die niet dicht bij centrale, regionale of lokale kantoren van een orgaan voor gelijke behandeling wonen, is het ook van belang dat ze online contact kunnen opnemen en dat ze gebruik kunnen maken van technologieën zoals videobellen.
122. Mensen die te maken hebben met (meerdere vormen van) discriminatie en onverdraagzaamheid behoren tot diverse groepen met elk hun eigen specifieke behoeften en kenmerken. Sommigen spreken misschien niet de officiële taal of talen van het land, zijn wellicht analfabeet, schrikken terug voor contact met autoriteiten of zijn misschien niet in de gelegenheid om tijdens normale kantooruren met het orgaan voor gelijke behandeling contact op te nemen. Flexibele procedures en praktische flexibiliteit bij en van het orgaan zijn van groot belang om tegemoet te kunnen komen aan deze veelheid aan behoeften. Organen voor gelijke behandeling dienen daarom periodiek de behoeften van groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid te analyseren en een procedure te ontwikkelen om vanaf het eerste contactmoment redelijkerwijze op deze behoeften in te spelen. Voorbeelden van dergelijke aanpassingen zijn (i) mensen in

meerdere talen persoonlijk en mondeling toegang tot het orgaan bieden, (ii) mensen in een vertrouwen wekkende omgeving ontvangen, (iii) ook buiten kantooruren op bepaalde tijden beschikbaar zijn, en (iv) kinderopvang voor ouders met kinderen die het orgaan bezoeken. Medewerkers van een orgaan dienen zich bewust te zijn van dergelijke belemmeringen en kenmerken en dienen bereid te zijn zich in te leven in de specifieke behoeften van iedereen die te maken heeft met discriminatie en onverdraagzaamheid. Vanaf het eerste contact dienen ze de nodige aanpassingen daarvoor te regelen.

123. Een ander belangrijk aspect voor het verlagen van de drempel is dat er zo weinig mogelijk minimumeisen zijn voor mensen die de eerste keer contact opnemen met het orgaan voor gelijke behandeling. Een klacht moet mondeling en met zo weinig mogelijk voorwaarden kunnen worden ingediend.
124. Het begrip 'handicap' heeft de betekenis zoals beschreven in artikel 1.2 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.
125. Leden van groepen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid zijn vaak bang voor mogelijk extra lijden als ze de hulp van een orgaan voor gelijke behandeling invoeren. Om dit risico te verlagen, dient het voor deze mensen mogelijk te zijn vertrouwelijk met organen voor gelijke behandeling contact op te nemen. Organen voor gelijke behandeling dienen zich in te spannen om te voorkomen dat mensen die te maken hebben met discriminatie en onverdraagzaamheid hier in de loop van het proces slachtoffer van worden en dienen daar ook actie op te ondernemen door gebruik te maken van wetsbepalingen waarmee vergeldingsmaatregelen worden verboden (zie paragraaf 27 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 van de ECRI).