

ECRI-RAPPORT OVER BELGIË

(Zesde monitoringcyclus)



Goedgekeurd op 12 december 2019

Gepubliceerd op 18 maart 2020

Uitsluitend de Engelse en Franse versies van dit rapport zijn authentiek. Deze vertaling is geen officiële versie van het rapport.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	5
SAMENVATTING	7
BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN	9
<i>I. EFFECTIEVE GELIJKHEID EN TOEGANG TOT RECHTEN</i>	9
A. GELIJKHEIDSORGANEN	9
B. INCLUSIEF ONDERWIJS.....	11
C. ONREGELMATIG VERBLIJVENDE MIGRANTEN.....	13
D. GELIJKHEID LGBTI.....	15
<i>II. HAATBOODSCHAPPEN EN DOOR HAAT INGEGEVEN GEWELD</i>	18
A. HAATBOODSCHAPPEN	18
B. DOOR HAAT INGEGEVEN GEWELD	22
<i>III. INTEGRATIE EN INCLUSIE</i>	24
A. MIGRANTEN	24
B. ROMA, SINTI EN WOONWAGENBEWONERS.....	30
<i>IV. ONDERWERPEN SPECIFIEK VOOR BELGIË</i>	32
EVALUATIE VAN ALLE ANTIDISCRIMINATIEWETGEVING	32
TUSSENTIJD Vervolgonderzoek Aanbevelingen	35
OVERZICHT AANBEVELINGEN	37
BIBLIOGRAFIE	39

VOORWOORD

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) is ingesteld door de Raad van Europa. Het is een onafhankelijk toezichtsorgaan voor de mensenrechten dat zich toelegt op kwesties die verband houden met de bestrijding van racisme, discriminatie (op grond van 'ras', etnische of nationale afkomst, huidskleur, burgerschap, religie, taal, seksuele geaardheid of genderidentiteit), vreemdelingenhaat, antisemitisme en onverdraagzaamheid. De commissie bestaat uit onafhankelijke, onpartijdige leden die benoemd zijn vanwege hun morele gezag en erkende expertise op het gebied van bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en onverdraagzaamheid.

Een van de statutaire activiteiten van de ECRI in de verschillende EU-landen is monitoring van de situatie omtrent racisme en onverdraagzaamheid in elke lidstaat van de Raad van Europa. De ECRI analyseert de situatie in elk land en doet vervolgens suggesties en voorstellen voor oplossingen van de vastgestelde problemen.

De aanpak is voor alle lidstaten van de Raad van Europa dezelfde. De werkzaamheden vinden plaats in cycli van 5 jaar. De rapporten van de eerste ronde zijn eind 1998 afgerond, die van de tweede ronde eind 2002, die van de derde ronde eind 2007, die van de vierde ronde begin 2014 en die van de vijfde ronde eind 2019. De zesde ronde ging eind 2018 van start.

De werkwijze voor het opstellen van de rapporten omvat literatuuronderzoek, een werkbezoek aan het desbetreffende land en vervolgens een vertrouwelijke dialoog met de nationale autoriteiten van het land.

ECRI-rapporten komen niet tot stand op basis van onderzoeken of getuigenverlagen. Het zijn analyses gebaseerd op informatie uit zeer uiteenlopende bronnen. Het literatuuronderzoek is gebaseerd op een groot aantal binnen- en buitenlandse schriftelijke bronnen. Het werkbezoek biedt de mogelijkheid tot direct contact met de betrokken (gouvernementele en non-gouvernementele) partijen teneinde gedetailleerde informatie te vergaren. Met de vertrouwelijke dialoog worden de nationale autoriteiten in staat gesteld eventuele wijzigingen in het conceptrapport voor te stellen om mogelijke feitelijke onjuistheden te corrigeren. De nationale autoriteiten kunnen desgewenst verzoeken hun zienswijze bij het ECRI-rapport te voegen.

In de rapporten van de zesde ronde ligt het accent op drie onderwerpen die voor alle lidstaten gelden, te weten (1) effectieve gelijkheid en toegang tot rechten, (2) haatboodschappen en door haat ingegeven geweld en (3) integratie en inclusie, evenals een aantal specifieke onderwerpen per land.

Voor twee specifieke aanbevelingen in het zesde ECRI-rapport wordt weer om geprioriteerde implementatie verzocht. Uiterlijk twee jaar na publicatie van dit rapport doet de ECRI een tussentijds vervolgonderzoek naar deze twee aanbevelingen.

De ECRI heeft het voorliggende rapport onder haar eigen verantwoordelijkheid opgesteld. Het beschrijft de stand van zaken per 20 juni 2019. Ontwikkelingen na die datum zijn niet meegenomen in de analyse en niet meegewogen in de conclusies en aanbevelingen van de ECRI, tenzij anders vermeld.

SAMENVATTING¹

Sinds de goedkeuring van het vijfde ECRI-rapport over België op 4 december 2013 is op een aantal gebieden vooruitgang geboekt.

Unia, het Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen en Bestrijding van Discriminatie en Racisme, biedt dankzij de interfederale status iedereen in België, ongeacht de wetgeving die op hen van toepassing is, sinds 2014 toegang tot alle diensten van de instelling.

Interinstitutionele samenwerking en een duidelijke taakverdeling tussen Unia, federaal migratiecentrum Myria en het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (IGVM) zorgen voor een gecoördineerde en doelmatige uitvoering van de in hun statuten vastgelegde werkzaamheden.

Er zijn bepaalde “firewall”-maatregelen getroffen om te voorkomen dat publieke en particuliere maatschappelijke dienstverleners ten behoeve van de beheersing van de immigratie persoonsgegevens van onregelmatig verblijvende migranten met elkaar uitwisselen. Hierdoor hebben migranten toegang tot fundamentele rechten zoals onderwijs en gezondheidszorg en hoeven ze niet bang te zijn dat ze worden aangegeven of het land worden uitgezet.

De Belgische wet- en regelgeving zorgt ervoor dat LGBTI'ers in de meeste aspecten van het dagelijks leven op dezelfde manier worden behandeld als andere inwoners van het land.

België heeft diverse programma's ter bestrijding van haatboodschappen. Het land ontwikkelt er een antwoord op en gaat proactief de strijd tegen haatboodschappen op sociale media aan.

De autoriteiten beschrijven goede praktijken inzake de bestrijding van door haat ingegeven geweld. Daarnaast wordt omzendbrief COL 13/2013 gezien als een geschikt instrument voor de ontwikkeling van een gericht beleid op dit terrein.

Zowel de gemeenschappen en gewesten als bepaalde steden zetten zich in voor gratis veelzijdige, individuele dienstverlening aan migranten en lokale overheden krijgen subsidies voor de ontwikkeling van doortrekkersterreinen voor woonwagengedwongen.

Een evaluatie van de toepassing en doeltreffendheid van de antiracisme- en antidiscriminatiewetgeving heeft een eerste resultaat opgeleverd in de vorm van een rapport waarin duidelijke stappen zijn omschreven voor de verbetering van die wetgeving en de toepassing daarvan.

De ECRI is verheugd over deze positieve ontwikkelingen in België. Ondanks de vooruitgang die is geboekt, maakt de ECRI zich nog steeds zorgen over enkele kwesties.

Tot op heden is er geen onafhankelijk orgaan dat bevoegd is tot de behandeling van kwesties omtrent discriminatie op grond van taal, ondanks het feit dat de relevante wetgeving wel in zo'n orgaan voorziet.

Wat betreft onderwijs: de meeste leraren voelen zich machteloos en in de steek gelaten als het gaat om diversiteit in de klas. Er zijn weliswaar projecten ter bevordering van gelijkheid en de mensenrechten, maar meestal zijn dat incidentele programma's afhankelijk van de inzet van individuele onderwijsteams of op initiatief van het maatschappelijk middenveld. Er is met name behoefte aan een algemene preventieve aanpak van pesten op school.

Het dragen van een hoofddoek op school is onderwerp van een fel debat in de Belgische samenleving. De wetgeving in een federale staat als België leidt tot een buitengewoon complexe machtsverhouding tussen de Vlaams-, Frans- en Duitstalige gemeenschappen.

Voor onregelmatig verblijvende migranten die het slachtoffer zijn van een misdaad is het nog steeds moeilijk om bij de politie aangifte te doen zonder het risico te lopen gearresteerd te worden en aan de vreemdelingendienst te worden uitgeleverd. Dit is een inbreuk op het beginsel van niet-criminalisering van slachtoffers.

Het systeem voor het verzamelen van gegevens over haatboodschappen en door haat ingegeven geweld geeft geen voldoende betrouwbaar beeld van de specifieke problemen waarmee verschillende groepen slachtoffers te maken hebben.

¹ Voor Engels- en Franstalige begrippen zie de ECRI Glossary / Glossaire de l'ECRI (<https://rm.coe.int/ecri-glossary/1680934974>).

Op specifieke vaardigheden gericht integratiebeleid, met name taalvaardigheid, en kennismaking met de onthaalmaatschappij leiden niet per se tot de gewenste veranderingen. Hiervoor moet ook culturele diversiteit in de samenleving in haar geheel worden bevorderd en moet discriminatie tegen migranten worden bestreden.

Door het tekort aan doortrekkersterreinen worden woonwagenbewoners gedwongen voortdurend door het land te trekken. Deze groep mensen wordt in toenemende mate gemarginaliseerd en achtergesteld.

De Evaluatiecommissie van de federale antidiscriminatiewetgeving dient vooral meer aangepaste bevoegdheden te krijgen om haar taken op een gepaste en tijdige manier te kunnen uitvoeren.

De ECRI verzoekt de Belgische autoriteiten op een aantal terreinen verdere actie te ondernemen. Hieronder volgen enkele aanbevelingen uit dit rapport.

De Belgische autoriteiten zouden op korte termijn een orgaan voor gelijke kansen moeten aanwijzen of opzetten voor de bestrijding van discriminatie op grond van taal.

Mensenrechten zouden onderdeel van het curriculum moeten zijn en scholen zouden bij hun onderwijsactiviteiten rekening moeten houden met diversiteit en gelijke behandeling moeten bevorderen. Leraren zouden moeten worden bijgeschoold ter voorkoming van alle vormen van racisme, rassendiscriminatie, onverdraagzaamheid en pesterijen op school.

Bij besluiten van scholen over het dragen van religieuze symbolen of kleding op school en in instellingen voor hoger onderwijs zou rekening moeten worden gehouden met het rechtmatigheidsbeginsel. Elke vorm van discriminatie zou daarbij moeten worden uitgesloten

Publieke en particuliere dienstverleners zouden niet verplicht moeten zijn om ten behoeve van de vreemdelingendienst aangifte te doen tegen personen die verdacht worden van onregelmatig verblijf in België. Hiermee wordt voorkomen dat deze personen worden gehinderd in het doeltreffend gebruik van hun fundamentele rechten.*

Er zou één coderingssysteem moeten komen voor politie en openbaar ministerie voor verbetering van het verzamelen van gegevens over racistische en homofobe/transfobe handelingen, zodat zij toegang hebben tot betrouwbare specifieke gegevens over haatboodschappen en door haat ingegeven geweld.

Inburgeringscursussen voor immigranten zouden moeten worden versterkt met extra instrumenten ter bevordering van culturele diversiteit en ter bestrijding van discriminatie. Bevordering van gelijkheid en interculturele dialoog maakt inburgeringsbeleid doeltreffender.

Er zou een integrale aanpak moeten komen voor de huisvesting van woonwagenbewoners, waarbij de autoriteiten van de gemeenschappen en gewesten de bevoegdheid zouden moeten krijgen om in te grijpen op het moment dat lokale overheden geen doortrekkersterreinen beschikbaar stellen.

De Evaluatiecommissie van de federale antidiscriminatiewetgeving zou over voldoende middelen moeten beschikken voor een gepaste uitvoering van haar taken.*

* Uiterlijk twee jaar na publicatie van dit rapport doet de ECRI een tussentijds vervolgonderzoek naar de aanbevelingen in deze paragraaf.

BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

I. EFFECTIEVE GELIJKHEID EN TOEGANG TOT RECHTEN

A. Gelijkheidsorganen¹

1. Het in 2014 opgerichte Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen en Bestrijding van Discriminatie en Racisme (Unia)² is een van de twee organen die in de plaats zijn gekomen van het voormalig Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme. Het andere orgaan is Myria, het federale orgaan dat verantwoordelijk is voor migratie. Dankzij de samenwerkingsovereenkomst tussen Unia en Myria kunnen beide onafhankelijke instellingen de in hun statuten vastgelegde taken op een gecoördineerde en daardoor meer doeltreffende manier uitvoeren. Unia heeft niet alleen bevoegdheden ten aanzien van discriminatie op grond van taal en ten aanzien van onderzoek ter verkrijging van bewijsmateriaal,³ maar ook alle bevoegdheden zoals aanbevolen door de ECRI⁴ in paragraaf 13 en 14 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 2 inzake gelijkheidsorganen. De ECRI oordeelde in 2016⁵ al positief over de onafhankelijkheid en doeltreffendheid⁶ van Unia dankzij de interfederale status van het centrum. De ECRI wil nogmaals haar tevredenheid hierover benadrukken.⁷
2. Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (IGVM) is een onafhankelijke federale overheidsinstelling die bij wet op 16 december 2002⁸ is opgericht. Het IGVM waarborgt en bevordert de gelijkheid van vrouwen en mannen en zet zich in voor de bestrijding van alle vormen van discriminatie en ongelijkheid op grond van geslacht, geslachtsverandering, genderidentiteit of genderexpressie.⁹ IGVM heeft net als Unia de bevoegdheid klachten te onderzoeken en er actie op te ondernemen, als bemiddelaar op te treden en zaken voor de rechter te brengen. Het IGVM mag echter zelf geen uitspraken doen over klachten en het is niet bevoegd onderzoek te doen om bewijsmateriaal te verzamelen.
3. De ECRI benadrukte in het vorige rapport over België¹⁰ dat artikel 5 van de eerdergenoemde wet bepaalt dat het IGVM “is belast met de voorbereiding en uitvoering van de regeringsbeslissingen” en dat het “deze opdrachten uitvoert onder het gezag van de minister die belast is met het beleid van de gelijkheid van vrouwen en mannen”. In het licht van het voorgaande is de ECRI van oordeel dat het IGVM

¹ Zie begrippenlijst ECRI <https://rm.coe.int/ecri-glossary/1680934974> (uitsluitend Engels- en Franstalig).

² Samenwerkingsovereenkomst van 12 juni 2013 tussen de Federale Overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen en Bestrijding van Racisme en Discriminatie in de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Belgisch Staatsblad (B.S.), 5 maart 2014 – hierna: “samenwerkingsovereenkomst”.

³ De bevoegdheden van Unia staan beschreven in artikel 3 tot en met 6 van de samenwerkingsovereenkomst.

⁴ In de betekenis van paragraaf 21 van de [herziening van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 2 van de ECRI over gespecialiseerde organen ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid op nationaal niveau](#) (Engelstalig), zoals goedgekeurd op 13 juni 1997 en herzien op 7 december 2017.

⁵ ECRI 2016: paragraaf 2, [Conclusies](#).

⁶ Unia heeft ook 14 contactpunten in de belangrijkste Vlaamse steden en vier in Wallonië.

⁷ In deze analyse is geen rekening gehouden met de op 30 september 2019 aangekondigde intentie van de Vlaamse regering om de samenwerking met Unia te beëindigen. Die regering wil voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest een eigen gelijkheidscentrum oprichten met dezelfde bevoegdheden als Unia en de Genderkamer van de Vlaamse ombudsdienst.

<https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>.

⁸ Wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, B.S. 31 december 2002.

⁹ Aangezien discriminatie op grond van seksuele geaardheid (voor lgb-personen) en discriminatie op grond van gender (van transgenders) in twee verschillende wetsteksten aan bod komen, richt Unia zich op discriminatie op grond van seksuele geaardheid en het IGVM op discriminatie op grond van gender.

¹⁰ ECRI 2014: paragraaf 151, <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/belgium>.

niet voldoet aan de beginselen van Parijs¹¹ en ook niet aan de normen voor onafhankelijkheid zoals vastgelegd in paragraaf 2 en 22 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 2 van de ECRI inzake gelijkheidsorganen. Het IGVM stelt in een reactie op deze bezwaren dat in de wetgeving een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de in artikel 5 van de wet van 2002 omschreven taken, die worden uitgevoerd onder het gezag van de minister belast met het beleid van de gelijkheid van vrouwen en mannen, en de taken die worden uitgevoerd conform artikel 4 van diezelfde wet, waaronder slachtofferhulp, onderzoek en ondersteuning evenals het geven van aanbevelingen en oordelen aan de autoriteiten. Voor die laatste taken mag de minister slechts potentieel positieve verboden uitvaardigen. Volgens het IGVM hebben de opstellers van de wet met de beperking van de bevoegdheden van de minister tot dergelijke verboden de onafhankelijkheid van het instituut willen waarborgen.¹²

4. De ECRI is van oordeel dat het IGVM voor een groot aantal bevoegdheden de facto onafhankelijkheid geniet, maar voor belangrijke activiteiten zoals beschreven in artikel 5 valt het nog steeds onder het gezag van de relevante minister. Een wenselijke respons op de aanbevelingen in paragraaf 2 en 22 e.v. van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 2 is volgens de ECRI daarom nieuwe wetgeving waarmee de volledige wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid van het IGVM en zijn activiteiten wordt gewaarborgd.
5. Ook dient opgemerkt te worden dat in de wetgeving voor IGVM niet dezelfde aanpak wordt gehanteerd als in die voor Unia, maar dat wordt uitgegaan van samenwerkingsovereenkomsten met de gemeenschappen en gewesten. De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest hebben in 2015 bij decreet bij de Vlaamse Ombudsdienst¹³ een Genderkamer,¹⁴ een ombudspersoon voor genderdiscriminatie, ingesteld. De Genderkamer is een onafhankelijke instelling en behandelt klachten omtrent gendergerelateerde discriminatie (op grond van geslacht, genderidentiteit en genderexpressie) op beleidsterreinen van de Vlaamse overheid (onderwijs, huisvesting, sport, gezondheidszorg, enzovoorts), zowel in de publieke als in de private sector.
6. Gezien deze enigszins complexe reeks onafhankelijke organen verantwoordelijk voor de bestrijding van discriminatie en de bevordering van gelijkheid op verschillende niveaus (interfederaal, federaal en gemeenschappen en gewesten) benadrukt de ECRI het belang van interinstitutionele coördinatie en een duidelijk omschreven taakverdeling overeenkomstig de door Unia en Myria ondertekende samenwerkingsovereenkomst. De ECRI vraagt zich af of voor het IGVM en de Genderkamer niet een soortgelijke samenwerkingsovereenkomst zou kunnen worden opgesteld.
7. In april 2019 is een wet aangenomen voor de oprichting van een instelling voor de mensenrechten: het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens.¹⁵ Uit de wet blijkt niet duidelijk of dit een nationale mensenrechteninstelling is in lijn met de beginselen van Parijs of een algemeen orgaan (koepelorgaan voor de mensenrechten) dat het werk van onafhankelijke instellingen coördineert.¹⁶ In beide gevallen acht de ECRI het van essentieel belang

¹¹ Beginselen ten aanzien van de status van nationale instituten voor de mensenrechten zoals vastgelegd in resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 1993).

¹² Wetsvoorstel tot oprichting van het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, memorie van toelichting, 2001-2002 parlementaire bijeenkomst, nr. 50-1919/001, blz. 5.

¹³ Decreet van 17 juli 2015 houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, B.S., 31 augustus 2015.

¹⁴ <http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/index.html>

¹⁵ Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, doc. 54 3670/012 van 25 april 2019 <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3670/54K3670012.pdf>.

¹⁶ Zie over dit onderwerp paragraaf 7 en 8 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 2.

dat de taakverdeling tussen de nieuwe instelling en de bestaande instellingen duidelijk wordt omschreven.¹⁷

8. Tot op heden is er geen onafhankelijk orgaan met de bevoegdheid tot behandeling van kwesties rondom discriminatie op grond van taal.¹⁸ Geen enkele Belgische overheidsinstantie heeft specifieke bevoegdheden op dit terrein, maar toch beweren de autoriteiten dat burgers klachten over eventuele inbreuk op wetgeving over taal bij de daartoe bevoegde instantie kunnen indienen. Omdat er mogelijk politieke munt wordt geslagen uit spanningen tussen taalgemeenschappen is het volgens de ECRI van belang dat artikel 29 van de federale Antidiscriminatiewet (Antidiscriminatiewet)¹⁹ wordt uitgevoerd. In dat artikel wordt bepaald dat er een orgaan wordt aangewezen dat bevoegd is voor de behandeling van discriminatie op grond van taal. In de voorstellen voor oprichting van een interfederaal Unia is nagelaten te voorzien in de bevoegdheid discriminatie op grond van taal te behandelen. De ECRI beschouwt dit als een gemiste kans.
9. De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de Belgische autoriteiten om op korte termijn een gelijkheidsorgaan aan te wijzen of op te zetten dat toeziet op discriminatie op grond van taal en om dit orgaan dezelfde bevoegdheden en onafhankelijkheid te geven als het Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen en Bestrijding van Discriminatie en Racisme (Unia).

B. Inclusief onderwijs

10. Het onderwerp van dit deel van het rapport is onderwijsbeleid ter bestrijding van uitsluiting en marginalisering middels inclusief onderwijs voor iedereen en ter bevordering van een tolerante multiculturele samenleving in lijn met hoofdstuk II en III van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 10 van de ECRI.²⁰
11. Wetgeving en beleid inzake onderwijs op het gebied van de mensenrechten op alle onderwijsniveaus en op de basislerarenopleidingen en in de nascholingsprogramma's²¹ zijn in België niet gestandaardiseerd omdat het onderwerp buiten de bevoegdheid van de verschillende gemeenschappen en gewesten valt. In het hoger onderwijs worden de bevordering van gelijkheid en de bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid aan de organiserende onderwijsinstellingen zelf overgelaten. Daarom is het moeilijk om een volledig overzicht van de verschillende onderwijsmaatregelen, -projecten en -activiteiten op dit terrein te geven.
12. De Vlaamse Gemeenschap heeft bijvoorbeeld een algemeen regelgevend kader voor de bestrijding van racisme en discriminatie. De autoriteiten hebben ook gewezen op het bestaan van een kader met definitieve interdisciplinaire doelen voor burgerschap waarin ook de mensenrechten zijn opgenomen; deze definitieve doelen zijn een verplicht onderdeel van het curriculum. In de Franse Gemeenschap is het Decreet betreffende de bestrijding van sommige vormen van discriminatie²² van toepassing op onderwijs (primair, secundair en hoger onderwijs, deeltijdonderwijs, enzovoorts). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft voor scholen in de 19 gemeenten regionale inburgeringsprogramma's ontwikkeld. Die voorzien in mogelijkheden voor scholen en lokale stichtingen om jongeren met problemen hulp en ondersteuning op school te bieden. De Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) heeft diverse maatregelen getroffen, zoals het

¹⁷ Zie over dit onderwerp paragraaf 9 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 2.

¹⁸ Zie over dit onderwerp paragraaf 4b van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 2.

¹⁹ Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (Antidiscriminatiewet), 10 mei 2007.

²⁰ Algemene Beleidsaanbeveling nr. 10 inzake racisme- en discriminatiebestrijding in en door het onderwijs.

²¹ Dit deel van het rapport bevat een bespreking van onderwijs voor alle kinderen en jongeren. Specifieke maatregelen voor onderwijs voor migranten en Roma-leerlingen komen bij het onderdeel inburgering en inclusie aan bod.

²² Decreet van de Franse Gemeenschap van 12 december 2008 betreffende de bestrijding van sommige vormen van discriminatie, S.B., 13 januari 2009.

onderwijsproject burgerschap,²³ preventie- en herstelmaatregelen, samenwerking met het maatschappelijk middenveld voor de aanpak van leerlingbegeleiding, het integratieproject beroepsonderwijs, het inburgeringsprogramma voor nieuwkomers (DASPA) en het interne inburgeringsprogramma voor scholen (DIAS).

13. De ECRI is gezien de veelheid aan regel- en wetgeving en beleid op dit gebied van oordeel dat alle betrokken autoriteiten ervoor moeten zorgen dat scholen onderwijs over de mensenrechten bieden, maatregelen ter bestrijding van racisme en discriminatie treffen, respect voor diversiteit stimuleren en bij hun onderwijsactiviteiten en in hun curricula gelijke kansen bevorderen.
14. In 2009²⁴ adviseerde de ECRI de Belgische autoriteiten zich (verder) in te spannen om ervoor te zorgen dat kinderen met een buitenlandse achtergrond gelijke kansen krijgen in het onderwijs. De ECRI adviseerde de autoriteiten met name verdere stappen te ondernemen voor een betere sociale mix op scholen van de overheid en in zowel de basislerarenopleidingen als de nascholingsprogramma's grotere nadruk te leggen op de behoefte aan de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie enerzijds en op manieren waarop diversiteit een verrijking vormt voor de Belgische samenleving anderzijds. In 2012²⁵ concludeerde de ECRI dat deze aanbeveling niet was opgevolgd.
15. Uit de Diversiteitsbarometer Onderwijs 2018 blijkt dat er op dit terrein geen vooruitgang is geboekt, noch in de Vlaamse Gemeenschap noch in de Franse Gemeenschap. Verder blijken er grote verschillen te zijn met betrekking tot de prestaties van leerlingen op basis van hun socio-economische achtergrond en wordt bij de selectie onderscheid gemaakt op basis van etnische of sociale achtergrond en gender. Deze barometer laat ook zien dat de meeste leraren zich machteloos en in de steek gelaten voelen als het gaat om diversiteit in de klas.²⁶
16. Gezien deze situatie is het van cruciaal belang dat diversiteit op scholen een belangrijk aandachtspunt wordt in zowel de basislerarenopleidingen als de nascholingsprogramma's. Scholen moeten ook meer doen om pestereien aan te pakken, vooral intimidatie van leerlingen uit minderheidsgroepen, die meestal het slachtoffer hiervan zijn. Dit geldt met name voor LGBT-leerlingen, zoals blijkt uit een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de ngo Çavaria.²⁷
17. In haar rapport van 2014 adviseerde de ECRI de autoriteiten om op alle niveaus – eventueel in het kader van het interfederale actieplan tegen homo- en transfobie of op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten – maatregelen te treffen om wederzijdse tolerantie en respect op scholen te bevorderen, los van seksuele geaardheid en genderidentiteit. Deze maatregelen zouden leerlingen en studenten met name de nodige informatie, bescherming en steun moeten geven zodat ze volgens hun seksuele geaardheid en genderidentiteit kunnen leven.
18. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat ze sinds het vorige rapport een aantal maatregelen hebben goedgekeurd.²⁸ Er zijn inderdaad projecten ter bevordering van gelijkheid en ter bestrijding van racisme en homo- en transfobie, maar in de meeste gevallen gaat het om eenmalige programma's die afhankelijk zijn van de inzet van onderwijsteams of die zijn opgezet op initiatief van het

²³ Het onderwijsproject burgerschap (Projet d'École citoyenne) is een breed opgezet project in een van de scholen onder het gezag van COCOF (Instituut Redouté-Peiffer). Bij het project zijn alle leden van het onderwijsteam betrokken (docenten, jongerenwerkers, schoolmanagement en andere medewerkers). Het idee is om leerlingen door verbetering van de leeromgeving op school opnieuw greep op hun leven te laten krijgen en om ze terug te krijgen in het hart van het onderwijsproces.

²⁴ ECRI 2009a, <https://rm.coe.int/fourth-report-on-belgium/16808b55a8>.

²⁵ ECRI 2012a, <https://rm.coe.int/interim-follow-up-conclusions-on-belgium-4th-monitoring-cycle/16808b55c0>

²⁶ UNIA 2018a, [link](#)

²⁷ Çavaria 2018, <https://www.cavaria.be/>.

²⁸ Zie bijvoorbeeld de website www.schooluitdekast.be

maatschappelijk middenveld. Er is in feite een algemeen gebrek aan elke vorm van preventie van pesterijen op scholen.

19. De ECRI adviseert de autoriteiten om conform Algemene Beleidsaanbeveling nr. 10 inzake racisme- en discriminatiebestrijding in en door het onderwijs ervoor te zorgen dat mensenrechten een integraal onderdeel van het curriculum zijn; dat scholen bij hun onderwijsactiviteiten rekening houden met diversiteit en zich inzetten voor gelijke kansen, met name in de vorm van gedragscodes voor leerlingen en medewerkers; dat leraren worden bijgeschoold ter voorkoming van alle vormen van racisme, rassendiscriminatie, onverdraagzaamheid en pesterijen op school, en dat ze snel en efficiënt reageren wanneer zich dergelijke problemen voordoen.
20. De ECRI stelt vast dat het dragen van hoofddoeken op scholen onderwerp van een fel debat is in de Belgische samenleving. De wetgeving in een federale staat als België leidt tot een buitengewoon complexe machtsverhouding tussen de gemeenschappen. De ECRI is van oordeel dat dit opheldering van het beginsel van neutraliteit niet in de weg mag staan met als doel meer uniformiteit in wet- en regelgeving. Het algemeen verbod op het dragen van een hoofddoek in het hoger onderwijs is veroordeeld door de Raad van State. Die heeft bepaald dat een dergelijk verbod in instellingen voor hoger onderwijs wel mogelijk is, maar dat dit afhankelijk is van de specifieke context waarin dit gebeurt en niet van een richtlijn voor alle instellingen van hoger onderwijs. Uit de informatie die de ECRI heeft ontvangen, blijkt dat er tot nu toe geen gevolg aan dit oordeel is gegeven. Veel instellingen voor hoger onderwijs en onderwijs voor sociale bevordering die onderdeel zijn van verschillende onderwijsnetwerken (officieel, gesubsidieerd vrij, confessioneel en niet-confessioneel) hebben eigen regelgeving waarmee studenten wordt verboden religieuze symbolen te dragen. Op dit moment lopen er nog twee rechtszaken over het dragen van hoofddoeken tegen een aantal universiteiten.²⁹
21. De ECRI adviseert de Belgische autoriteiten alle mogelijke maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat er bij besluiten van scholen over het dragen van religieuze symbolen of kleding op scholen en instellingen voor hoger onderwijs rekening wordt gehouden met het rechtmatigheidsbeginsel en dat ze vrij zijn van elke vorm van discriminatie. Met name bij volwassen studenten dient het beginsel van neutraal onderwijs in overeenstemming te zijn met hun recht op godsdienstuitoefening.

C. Onregelmatig verblijvende migranten

22. Officiële gegevens over het aantal onregelmatig verblijvende migranten in België zijn er niet, omdat de Dienst Vreemdelingenzaken alleen cijfers heeft over uitzettingsbevelen of arrestaties van onregelmatig verblijvende migranten door de politie. Volgens CIRE³⁰, de federatie van organisaties die zich gezamenlijk inzetten voor hulp aan vluchtelingen en vreemdelingen, zijn er ongeveer één miljoen onregelmatig verblijvende migranten in België: tweederde van hen is Europeaan en ongeveer 100.000 tot 150.000 zijn “ongedocumenteerde” migranten (totaal ongeveer 1% van de bevolking).
23. In Algemene Beleidsaanbeveling nr. 16³¹ adviseert de ECRI regeringen om gebruik te maken van “firewalls” om te voorkomen dat publieke en particuliere maatschappelijke dienstverleners ten behoeve van de beheersing van de immigratie en de handhaving van het toelatingsbeleid persoonsgegevens van onregelmatig

²⁹ Zie ook de zaak die heeft gediend bij het Grondwettelijk Hof over het dragen van hoofddoeken in een instelling voor hoger onderwijs. De prejudiciële vraag die aan het Hof werd voorgelegd betrof artikel 3 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 31 maart 1994 houdende bepaling van de neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs, gesteld door de kamer in kort geding van de Franstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel (rolnummer 6927). Zie in dit verband ook de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake “het dragen van religieuze symbolen of kleding op school of universiteit”: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Religious_Symbols_ENG.pdf.

³⁰ https://www.smes.be/IMG/pdf/20180613_-_presentation_cire_table_e_changes.pdf.

³¹ ECRI 2016b, [Algemene Beleidsaanbeveling nr 16 van de ECRI inzake de bescherming van onregelmatig verblijvende migranten tegen discriminatie, goedgekeurd op 16 maart 2016](#).

verblijvende migranten met elkaar uitwisselen. Hierdoor zouden migranten een beroep moeten kunnen doen op hun rechten zonder bang te hoeven zijn aan de immigratiediensten te worden uitgeleverd. Er zijn weliswaar firewalls in gebruik genomen ten behoeve van de toegang tot bepaalde fundamentele rechten zoals onderwijs voor minderjarigen en gezondheidszorg en huisvesting, maar inmiddels is er een sterke behoefte aan vereenvoudiging en harmonisatie van procedures voor gebruikers en dienstverleners en aan betere informatie voor alle belanghebbenden. In sommige gevallen is het voor onregelmatig verblijvende migranten nog niet zo eenvoudig om hun recht uit te oefenen zonder dat ze het risico lopen dat immigratie- of uitzettingsprocedures in gang worden gezet.

24. In 2017 is de Wet frauduleuze erkenning in werking getreden ter bestrijding van het fenomeen van schijnerkenningen van kinderen. Dit staat ook bekend als “baby’s voor documenten” (*bébés-papiers*). Volgens de lokale overheden is het aantal gevallen van schijnerkenning sterk gestegen en het doel van de wet is om dat aan te pakken. Het doel is niet om erkenning door vreemdelingen te voorkomen, maar om ervoor te zorgen dat hun verblijfsrecht niet wordt gemanipuleerd. De Raad van State heeft de wetgeving echter bekritiseerd omdat die geen rekening houdt met de belangen van het kind. Volgens Myria maakt de wet het aanzienlijk moeilijker om erkenning te krijgen voor buitenechtelijke kinderen als een van de ouders onrechtmatig in het land verblijft (dit vereist documenten die soms moeilijk te krijgen zijn van het land van herkomst van de vreemdeling, evenals langdurig politieonderzoek tot soms wel acht maanden). Tijdens de onderzoeksfase lijkt onregelmatig verblijvende ouders of kinderen geen bescherming tegen uitzetting te worden geboden. Er is op gewezen dat er geen specifieke oplossing wordt geboden als erkenning wordt geweigerd.³² Tevens bestaat het risico dat de wet leidt tot een onderscheid in de behandeling van in België geboren kinderen van onregelmatig verblijvende ouders en van in België geboren kinderen van wie een van de ouders onregelmatig in het land verblijft.
25. De ECRI stelt ook vast dat er geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het immigratiebeleid en de autoriteiten die zorgen voor dienstverlening, met name op het gebied van arbeidsbescherming en arbeidsrecht. Voor rechtsbijstand is een speciale maatregel getroffen om ervoor te zorgen dat onregelmatig verblijvende migranten toegang houden tot de rechter,³³ ook al is er sinds de herziening van het systeem van rechtsbijstand in 2017 in sommige omstandigheden niet langer sprake van het onweerlegbaar vermoeden van behoeftigheid bij deze categorie migranten.³⁴ Blijkbaar is het voor onregelmatig verblijvende migranten die slachtoffer zijn van een strafbaar feit, echter nog steeds problematisch om hun recht uit te oefenen en aangifte te doen bij de politie zonder het gevaar te worden gearresteerd. Ondanks het feit dat de Dienst Vreemdelingenzaken informeel heeft aangegeven dat vreemdelingen die spontaan naar de politie gaan om aangifte te doen, niet zullen worden vastgehouden,³⁵ is de in de EU-richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (2012/29/EU) vastgelegde eis dat er niet op grond van verblijfsstatus mag worden gediscrimineerd, niet expliciet in Belgische regelgeving opgenomen.
26. Ook het recht van onrechtmatig in het land verblijvende arbeidskrachten op uitbetaling van door hun werkgevers verschuldigd loon, eventueel via de rechter, kent in de praktijk belemmeringen. Sinds de goedkeuring van de wijziging van het Strafwetboek in 2016 wordt elke vorm van illegaal werk beschouwd als een strafbaar

³² Over de Wet frauduleuze erkenningen zie Myria 2017a: 4, [link](#).

³³ Rechtsbijstand bestaat uit volledige of gedeeltelijke vrijstelling van betaling van de kosten van gerechtelijke procedures voor degenen die niet over de nodige middelen daarvoor beschikken.

³⁴ Zie over dit onderwerp Myria 2017a: 37.

³⁵ Zie over dit onderwerp Myria 2016a: 28-31, https://www.myria.be/files/Etre_etranger_en_2016-final.pdf.

feit dat met een administratieve geldboete wordt bestraft. Dit vormt een grote belemmering voor de terugvordering van loon en is een inbreuk op het beginsel van niet-criminalisering van slachtoffers.³⁶ De ECRI vreest dat deze situatie uiteindelijk zal leiden tot een onderscheid tussen twee categorieën arbeiders: aan de ene kant regelmatig verblijvende arbeiders van wie de rechten dienen te worden gerespecteerd en aan de andere kant alle “andere arbeiders” van wie de rechten worden “overruled” door hun status als onregelmatig verblijvende migranten. Myria en enkele werknemers- en werkgeversorganisaties hebben het recht te worden opgeroepen voor de rechter om slachtoffers te steunen. Het Koninklijk Decreet dat tot doel had om deze bevoegdheid aan andere organen van het maatschappelijk middenveld te verlenen, is echter nog niet goedgekeurd.

27. De ECRI adviseert de autoriteiten conform Algemene Beleidsaanbeveling nr 16 inzake de bescherming van onregelmatig verblijvende migranten tegen discriminatie ervoor te zorgen dat geen enkele publieke of private dienstverlener verplicht is om ten behoeve van de beheersing van de immigratie en handhaving van beleid dienaangaande aangifte te doen van personen van wie wordt vermoed dat ze onregelmatig in België verblijven. Dit geldt in het bijzonder voor dienstverleners op het gebied van arbeidsbescherming en arbeidsrecht. Dit is om te voorkomen dat er belemmeringen ontstaan voor de uitoefening van het recht van onregelmatig verblijvende arbeiders op uitbetaling van loon dat werkgevers hun verschuldigd is en op volledige toegang tot klachtenprocedures.

D. Gelijkheid LGBTI³⁷

28. Er zijn geen uitgebreide cijfers over lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders en intersekse personen (LGBTI) in België. Toch is er wel veel informatie beschikbaar over LGBTI-persoon als gevolg van bepaalde maatregelen die de autoriteiten op verschillende niveaus hebben getroffen en die zijn uitgemond in enquêtes en onderzoeken.³⁸ Dergelijke initiatieven zijn voorbeelden van **goede praktijken** wat betreft het verzamelen en analyseren van gegevens over de ervaringen en de perceptie van discriminatie en racisme vanuit het gezichtspunt van potentiële slachtoffers en sluiten aan op Algemene Beleidsaanbeveling nr. 4 van de ECRI.³⁹
29. De ECRI adviseerde de autoriteiten eerder al de antidiscriminatiewetgeving op federaal niveau en op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten te herzien en rekening te houden met seksuele geaardheid en genderidentiteit. De meeste wetgeving op federaal niveau en op het niveau van de gemeenschappen en gewesten is inmiddels gewijzigd en houdt rekening met discriminatie op grond van genderidentiteit en genderexpressie met discriminatie op grond van sekse.⁴⁰ Deze twee gronden vormen onderdeel van de wetgeving ter preventie van risico's op het werk⁴¹ en in het decreet van het Waalse Gewest van 2 mei 2019 ter wijziging van

³⁶ Zie over dit onderwerp Myria 2016b:192, [link](#)

³⁷ Zie begrippenlijst ECRI <https://rm.coe.int/ecri-glossary/1680934974> (Engels- en Franstalig).

³⁸ Interfederaal Actieplan tegen discriminatie en geweld ten aanzien van LGBTI-persoon 2018-2019, blz. 8-15.

³⁹ ECRI 1998b, [Vierde Algemene Beleidsaanbeveling van de ECRI inzake nationale overzichten van de ervaringen met en de perceptie van discriminatie en racisme vanuit het gezichtspunt van potentiële slachtoffers](#).

⁴⁰ [Decreet van 28 maart 2014 tot wijziging van het decreet van 13 juli 2007 houdende bevordering van een meer evenwichtige participatie van vrouwen en mannen in advies- en bestuursorganen van de Vlaamse overheid en het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid](#), B.S. 1 april 2014; [Wet van 22 mei 2014 tot wijziging van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen met het oog op de uitbreiding ervan naar genderidentiteit en genderexpressie](#), B.S. 24 juli 2014; [Decreet van 13 november 2015 tot wijziging van het decreet van 12 december 2008 betreffende de bestrijding van sommige vormen van discriminatie](#), B.S. 8 december 2015; [Ordonnantie van 5 oktober 2017 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en ter bevordering van gelijke behandeling](#), B.S. 19 oktober 2017.

⁴¹ [Wet van 28 februari 2014 tot aanvulling van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk wat de preventie van psychosociale risico's op het werk betreft, waaronder inzonderheid geweld, pesten en ongewenst seksueel gedrag op het werk, en de wet van 28 maart 2014 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek](#), B.S. 28 april

het decreet van 6 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie. De Duitstalige gemeenschap bereidt in reactie op de aanbevelingen een wijziging van haar decreet over het onderwerp voor⁴².

30. Belgische meemoeders kunnen sinds 1 januari 2015 de afstamming van hun kind vaststellen zonder het adoptieproces te hoeven doorlopen. Sindsdien worden homoseksuele stellen op dezelfde manier behandeld als heteroseksuele stellen.⁴³ De nieuwe wet van 25 juni 2017 inzake transgenders trad op 1 januari 2018 in werking.⁴⁴ Transgenders hoeven sindsdien niet meer aan bepaalde medische eisen te voldoen om hun geregistreerde geslacht en voornaam officieel te wijzigen. Met de nieuwe wet van 11 augustus 2017 met daarin diverse bepalingen inzake gezondheid is een einde gekomen aan de levenslange uitsluiting van mannen met seksuele relaties met mannen voor het geven van bloed.⁴⁵ In juni 2019 bepaalde het Grondwettelijk Hof de ongrondwettigheid van een aantal aspecten van de wet van 25 juni 2017 ter wijziging van regelingen inzake transgenders wat betreft de vermelding van een aanpassing van de registratie van het geslacht in de akten van de burgerlijke stand.⁴⁶
31. De ECRI is verheugd over het feit dat de Belgische wetgeving waarborgen biedt voor de meeste aspecten van het leven van LGBTI-personen en dat zij op dezelfde manier worden behandeld als de rest van de bevolking
32. In mei 2018 werd het derde Interfederaal Actieplan tegen discriminatie en geweld ten aanzien van LGBTI-personen gepubliceerd.⁴⁷ Het actieplan bestrijkt praktisch alle aspecten van het gezinsleven en de toegang tot fundamentele rechten. De coördinatie ervan vond plaats op federaal niveau. Daarnaast hebben het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest en de Franse Gemeenschap ieder hun eigen LGBTI-actieplan of actieplan tegen discriminatie waarin rekening wordt gehouden met specifieke aspecten met betrekking tot LGBTI-personen. Een belangrijk aandachtspunt in deze actieplannen is ondersteuning aan jongeren. Het interfederale LGBTI-plan (met maatregelen op federaal niveau) en het horizontale actieplan voor gelijkheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevat ook maatregelen met betrekking tot intersekse personen. De federale overheid en de gemeenschappen en gewesten verlenen ook subsidies aan diverse middenveldorganisaties die zich met LGBTI-kwesties bezighouden.
33. Het actieplan voorziet wat betreft ondersteuning aan jongeren in het opstellen van een brochure over de LGBT-thematiek gericht aan 10- tot 12-jarigen (Vlaamse Gemeenschap en Vlaamse Gewest), het opzetten van activiteiten en instrumenten voor jongeren en het toekennen van kwaliteitslabels aan instanties die seksuele opvoeding en relatievorming geven (Franse Gemeenschap) en het aanmoedigen van sociale huisvestingsmaatschappijen met speciale aandacht voor de behoeften van LGBT-jongeren. De federale overheid en de Vlaamse Gemeenschap hebben ook twee onderzoeken naar intersekse personen uitgevoerd en vervolgens zijn er publiekscampagnes opgezet ter verbetering van de beschikbare informatie voor intersekse personen. Zo is een informatieplatform opgericht (Vlaamse

2014, en de [Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk met betrekking tot gerechtelijke procedures](#), B.S. 18 september 1996.

⁴² [Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 maart 2012 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie](#), B.S. 5 mei 2012.

⁴³ [Wet van 5 mei 2014 houdende de vaststelling van de afstamming van de meemoeder](#), B.S. 7 juli 2014.

⁴⁴ [Wet van 25 juni 2017 tot hervorming van regelingen inzake transgenders wat de vermelding van een aanpassing van de registratie van het geslacht in de akten van de burgerlijke stand en de gevolgen hiervan betreft](#), B.S. 10 juli 2017.

⁴⁵ [Artikel 8 van de wet van 11 augustus 2017 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid](#), B.S. 28 augustus 2017.

⁴⁶ Arrest nr.99/2019 van 19 juni 2019.

⁴⁷ Interfederaal Actieplan tegen discriminatie en geweld ten aanzien van LGBTI-personen 2018-2019.

Gemeenschap), zijn er twee informatiebrochures opgesteld en zijn er klankbordgroepen opgericht (federale overheid).

34. Voor de werkvloer zijn diverse activiteiten gepland, zoals de opleiding van arbeidsinspecteurs inzake LGBT-aangelegenheden (federaal niveau en Waalse Gewest), een 'Gids ter begeleiding van transgenders op het werk' die door het IGVM wordt aangepast en verspreid, een begeleidingsaanbod op basis van de toolbox 'De inclusieve organisatiecultuur', een methodiek gericht op het toeleidingstraject en de eerste integratiefase van LGBT-personen op de werkvloer (Vlaamse Gewest) en de organisatie van een sensibiliseringsdag voor eerste- en tweedelijnsdiensten (Duitstalige Gemeenschap).⁴⁸
35. Er zijn ook diverse maatregelen voorgesteld op het gebied van de gezondheidszorg, zoals een preventief beleid met betrekking tot de seksuele gezondheid van LGBT-personen, waarborgen dat de specifieke kosten voor de gezondheidszorg van transgenders worden terugbetaald, overleg tussen LGBTI-verenigingen en verzekeringsmaatschappijen (federale overheid), verbeterde suïcidepreventie bij LGBT-personen (Vlaamse Gemeenschap), en voorlichting aan artsen om hun inzicht in de specifieke problemen van transgenders te vergroten (Waalse Gewest). Bij de Federale Politie worden LGBT-kwesties aangekaart in de opleiding van politiemensen en ze worden aangemoedigd diversiteitsopleidingen te volgen.
36. De ECRI is verheugd over de talrijke activiteiten die zijn ontplooid in het kader van het Interfederaal Actieplan voor LGBTI-personen voor de periode 2018-2019. Toch was er volgens enkele personen die de ECRI heeft gesproken, tijdens de ontwerpfase van het actieplan te weinig goed overleg met organisaties uit het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden, zoals universiteiten en onderzoekscentra. De ECRI is van oordeel dat voor dit soort plannen de ontwikkelfase net zo belangrijk is als de uitvoering ervan en dat aandacht dient te worden besteed aan het lokale niveau, waar goede praktijken met succes zijn getoetst.⁴⁹
37. De Stad Gent is in dit kader een **goed voorbeeld** als het gaat om het opstellen van een ambitieus LGBTI-beleid op lokaal niveau. De stad heeft een brede coalitie gevormd van belanghebbenden (maatschappelijk middenveld, universiteiten, enzovoorts) en een hele reeks maatregelen getroffen in het kader van een Regenboogactieplan. Gent was ook de eerste stad in België met een lokaal beleid voor transgenders gebaseerd op een analyse van behoeften van deze personen op lokaal niveau.
38. De ECRI adviseert de autoriteiten ervoor te zorgen dat er naar aanleiding van het Interfederaal Actieplan tegen discriminatie en geweld ten aanzien van LGBTI-personen 2018-2019 en op basis van een toetsing daarvan in een volgend plan wordt voorzien in goed overleg met de belanghebbenden, in het bijzonder met het maatschappelijk middenveld. De impact van het volgende interfederale plan zou verder moeten strekken dan de diverse federale niveaus en de niveaus van de gemeenschappen en gewesten en zou speciale nadruk moeten leggen op het lokale niveau.

⁴⁸ Interfederaal Actieplan tegen discriminatie en geweld ten aanzien van LGBTI-personen 2018-2019, blz. 8-15.

⁴⁹ In mei 2019 werden de genomen maatregelen geïnventariseerd in een monitoringrapport. In juni van datzelfde jaar was er een overleg tussen organisaties uit het maatschappelijk middenveld, gelijkheidsorganen en de desbetreffende overheidsdiensten.

II. HAATBOODSCHAPPEN EN DOOR HAAT INGEGEVEN GEWELD

A. Haatboodschappen⁵⁰

Data

39. De autoriteiten hebben de ECRI voorzien van cijfers over haatboodschappen gebaseerd op het aantal door Unia geopende dossiers.⁵¹ Aangezien Unia alleen bij de eigen instelling ingediende meldingen registreert, geven die cijfers in geen enkel opzicht een volledig overzicht van het fenomeen haatboodschappen in België.
40. Het huidige coderingssysteem voor de registratie van haatboodschappen van de politie en het openbaar ministerie is gebaseerd op de instructies in omzendbrief nr. COL 13/2013.⁵² In het vorige rapport over België sprak de ECRI de hoop uit dat deze nieuwe omzendbrief de registratie van racistische en homofobe en transfobe incidenten in het algemeen en haatdaadgerelateerde strafbare feiten zou verbeteren. Ondanks een verbetering in het IT-coderingssysteem geeft het datasysteem echter geen precies beeld van de specifieke problemen binnen meer algemene categorieën. Binnen de categorie “racisme” is het bijvoorbeeld onmogelijk om onderscheid te maken tussen antisemitische, islamofobe of anti-Roma delicten. Nauwere samenwerking tussen de politie en openbaar ministerie zou bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk coderingssysteem. Het arbeidsauditoraat van de Belgische arbeidsrechtbanken zou een bijdrage aan dit gezamenlijke project kunnen leveren.⁵³ Ook deskundigen van de huidige coderingssystemen (“MACH/REA/TPI” en “ISLP”) zouden hierbij kunnen worden betrokken, net als in de buurlanden.⁵⁴
41. De ECRI adviseert de autoriteiten de regelgeving voor het verzamelen van gegevens over racistische en homofobe en transfobe daden verder aan te scherpen door gebruik te maken van een gemeenschappelijk coderingssysteem voor politie en openbaar ministerie en door subcategorieën te introduceren voor strafbare feiten gepleegd tegen specifieke slachtoffergroepen. Het doel hiervan is om toegang te krijgen tot betrouwbare specifieke gegevens over strafbare feiten die verband houden met haatboodschappen.

Preventie van haatboodschappen en maatregelen ter ontmoediging van haatboodschappen door er een antwoord op te ontwikkelen

42. Algemene Beleidsaanbeveling nr. 15 inzake de bestrijding van haatboodschappen beschrijft verschillende maatregelen om het fenomeen op een doeltreffende manier te voorkomen en te bestrijden, onder andere met voorlichting en preventie, slachtofferhulp, zelfregulering, toezicht, burgerlijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid en, tot slot, met het opleggen van strafmaatregelen in uitzonderlijke omstandigheden waar geen enkele andere beperkende maatregel effect zou hebben, hierbij wel rekening houdend met de vrijheid van mening en meningsuiting.
43. In België worden verschillende maatregelen getroffen in de strijd tegen haatboodschappen door er een antwoord op te ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is de “No Hate Speech”-campagne van de Raad van Europa. Die wordt door verschillende publiekscampagnes onder de aandacht van de drie gemeenschappen

⁵⁰ Zie begrippenlijst ECRI <https://rm.coe.int/ecri-glossary/1680934974> (Engels- en Franstalig).

⁵¹ Zie UNIA 2018b en Unia 2018c, [link](#).

⁵² Elk parket heeft een referentiemagistraat inzake discriminatie en haatmisdrijven. De omzendbrief voorziet ook in referentieambtenaren van de politie. Elk van de 187 politiekorpsen dient in beginsel een eigen referentieambtenaar te hebben. In totaal zijn ruim 200 referentieambtenaren benoemd.

⁵³ Het arbeidsauditoraat is uitvoerder van opdrachten van het openbaar ministerie voor alle materies die onder de bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken vallen.

⁵⁴ Zie EU FRA 2018, <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/hate-crime-recording>.

van België gebracht en kan worden gezien als **goede praktijk** op dit terrein.⁵⁵ Op 21 maart 2019 is ook de federale overheid van start gegaan met een campagne tegen racisme. Hiermee wordt de strijd aangegaan tegen stereotypering in video's op sociale media en op treinstations. Daarnaast wil het Belgian Better Internet Consortium (B-BICO) alle deskundigheid op het gebied van veilig internetten, mediaopvoeding en de bevordering van een beter internet voor kinderen bundelen.⁵⁶ De Vlaamse Gemeenschap subsidieert het Integratiepact, een project ter bevordering van wederzijds respect en maatregelen ter bestrijding van discriminatie en racisme door partners in het maatschappelijk middenveld in de breedst mogelijke zin. Het parlement van de Franse Gemeenschap heeft een decreet goedgekeurd voor de bevordering van burgerschap en interculturalisme⁵⁷ en heeft in 2017 samen met verenigingen in Brussel en Wallonië een campagne gevoerd in de strijd tegen vooroordelen. De COCOF startte in 2016 met een speciale oproep voor projecten ter versterking van de onderlinge band tussen inwoners en ter bestrijding van introverte houdingen en maatschappelijke uitsluiting van achtergestelde buurten. Verder zijn voor de zittingsduur van 2016 tot 2020 en in het kader van de prioriteit Samen leven projecten van start gegaan ter bestrijding van vooroordelen en stereotypen.

Ondersteuning voor personen die het slachtoffer zijn van haatboodschappen

44. Unia ondersteunt slachtoffers van haatboodschappen. De instelling verwerkt individuele klachten en treedt in sommige gevallen op als partij in civiele zaken. Op de website van Unia⁵⁸ staan de stappen die alle internetgebruikers zelf kunnen zetten, zoals het indienen van een verzoek tot verwijdering van content bij de beheerder of moderator van de desbetreffende webpagina's en andere suggesties voor reacties op haatboodschappen. In de Duitstalige Gemeenschap zijn diverse contactpunten opgezet voor hulp en begeleiding aan slachtoffers van haatboodschappen. De COCOF ondersteunt het werk van verenigingen zoals MRAX⁵⁹ als onderdeel van haar beleid gericht op sociale cohesie en ondersteuning van personen die slachtoffer zijn van haatboodschappen.

Zelfregulering

45. Unia en andere Belgische instanties hebben hun voordeel gedaan met de gedragscode die de Europese Commissie samen met IT-bedrijven heeft opgesteld⁶⁰ om de relatie met platforms van sociale netwerken te verbeteren en hebben sinds mei 2016 aan vier evaluaties deelgenomen. Diverse sectoren hebben hun eigen gedragscode, met name die van de audiovisuele media en de pers (Nationale Audiovisuele Raad, Raad voor de Journalistiek, Raad voor de deontologie van de journalist (CDJ). De Raad voor de Journalistiek, een onafhankelijke instelling voor de behandeling van vragen en klachten over de journalistieke beroepspraktijk, en de CDJ voor de Frans- en Duitstalige media spelen een belangrijke rol in het gedrag en de zelfregulering van journalisten in hun beroepspraktijk. Toepassing van de gedragscodes van deze instellingen zijn aanleiding geweest voor een aantal uitspraken.⁶¹

⁵⁵ www.nonalahaine.be en www.nohate.be.

⁵⁶ UNIA 2018c : 55, (*Le travail d'Unia en 2017 exprimé en chiffres*).

⁵⁷ Dit decreet betekent een verlenging van de regeling voor de financiering van ruim 650 onderwijs- en cultuurprojecten in de periode 2015-2018. Door de goedkeuring werd het budget verhoogd van € 1.450.000 naar € 1.995.000. Het decreet voorziet ook in een tweejaarlijkse publiekscampagne tegen racisme en in de oprichting van een Raad voor Burgerschap en Interculturalisme, die tot taak heeft toezicht te houden op het beleid. Het zorgt voor een meer robuuste financiering van partijen wat betreft zowel de duur van de projecten (drie jaar) als de beschikbare budgetten.

⁵⁸ Ga voor meer informatie naar de website van Unia: [link](#).

⁵⁹ <http://mrax.be/wp/>.

⁶⁰ Europese Commissie, 31 mei 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1937_en.htm.

⁶¹ Deze uitspraken zijn te vinden op deze [link](#).

Toepassing burgerlijk recht, administratief recht en strafrecht

46. De Wet van 25 december 2016 houdende diverse wijzigingen van het wetboek van strafvordering en het strafwetboek beschrijft bepaalde nieuwe onderzoeksmethoden met betrekking tot computersystemen. Onderzoekersrechtters hebben hiermee de bevoegdheden gekregen heimelijke zoeking in informaticasystemen uit te voeren mits daarbij aan bepaalde regels wordt voldaan die vergelijkbaar zijn met die voor telefoontaps. Het openbaar ministerie heeft in uitzonderlijke noodgevallen ook de bevoegdheid mondeling opdracht te geven tot het ophalen van internetgegevens als er sprake is van dreiging van een terroristische aanval, van verspreiding van berichten waarmee mensen worden aangezet tot het plegen van terroristische daden of van de verspreiding van kinderpornografie. De centrale directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit (DJSOC) van de Federale Politie heeft een eigen dienst die onderzoek doet naar haatboodschappen op internet (i2-IRU). De i2-IRU (Internet Referral Unit) is aangewezen als het nationale contactpunt voor zaken met betrekking tot terrorisme en online haatboodschappen en discriminerend geweld. De dienst verwijdert content en accounts met materiaal dat als strafbaar worden aangemerkt.
47. Na een groot aantal haatboodschappen volgend op de dood van twee jonge Belgen in het buitenland in augustus 2016 en januari 2017 spraken sommige politiek activisten over de behoefte aan een actievere bestrijding van dergelijke boodschappen op sociale netwerken. Unia doet in het kader van haar missie geregeld aangifte tegen mensen die haatboodschappen verspreiden in zowel de echte als de virtuele wereld, ook tegen beheerders van websites. Veel rechtszaken zijn weliswaar stopgezet, maar toch wordt in België geleidelijk wel veel jurisprudentie op dit gebied opgebouwd.⁶² Zo veroordeelde de rechtbank van Antwerpen de beheerder van de Facebookpagina Vlaamse Verdedigings Liga tot tien maanden celstraf voor het aanzetten tot rassenhaat.⁶³ De strafrechtbank van Mechelen veroordeelde onlangs een vrouw tot zes maanden gevangenisstraf en een boete van € 1.800 voor het online plaatsen van racistische opmerkingen. Unia gaf in deze zaak advies en stond het slachtoffer tijdens de rechtszaak bij.⁶⁴ Verder was er de zaak van een man die racistische commentaren op Facebook had gepost na een aanslag in Istanbul waarbij een Belg van Turkse origine omkwam. Na onderzoek bleek dat deze man regelmatig haatboodschappen op sociale netwerken plaatste, in het bijzonder tegen personen van vreemde origine. De rechtbank veroordeelde hem tot zes maanden gevangenisstraf en een boete van € 4.000 voor het aanzetten tot haat en geweld en voor discriminatie.⁶⁵
48. De ECRI adviseerde de autoriteiten in haar vijfde rapport om de uitzondering op artikel 150 van de Grondwet⁶⁶ uit te breiden naar aanzetten tot homofobie, omdat het onderscheid in de praktijk resulteert in de feitelijke straffeloosheid van persdelicten anders dan racisme en vreemdelingenhaat.⁶⁷ De combinatie van verschillende factoren maakt het in artikel 150 gemaakte onderscheid onhoudbaar, in het bijzonder de brede interpretatie van persdelicten, die volgens het hof van assisen ook digitale verspreiding en derhalve ook de verspreiding van haatboodschappen via sociale netwerken zou moeten omvatten. Aanvullend probleem is dat deze verschillen in wet- en regelgeving tot ongelijkheid tussen slachtoffers leiden en dit is in strijd met de intenties van de opstellers van de

⁶² Op www.unia.be staan nog veel meer voorbeelden.

⁶³ Zie UNIA 2017, 4 juli, [link](#)

⁶⁴ Zie UNIA 2017, 19 maart [link](#)

⁶⁵ Zie UNIA 2017, 16 oktober, [link](#)

⁶⁶ Volgens artikel 150 van de Grondwet, "De jury wordt ingesteld voor alle criminele zaken, alsmede voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven, behoudens voor drukpersmisdrijven die door racisme of xenofobie ingegeven zijn".

⁶⁷ UNIA 2017a: 82-83.

wetgeving.⁶⁸ De aanbeveling van de ECRI is meegenomen in het Interfederaal Actieplan 2018-2019 tegen discriminatie en geweld ten aanzien van LGBTI-personeel en door de Evaluatiecommissie van de federale antidiscriminatiewetgeving. Dit heeft tot dusver niet geleid tot herziening van de Grondwet, die vereist dat er een twee derde parlementaire meerderheid is. Artikel 150 van de Grondwet staat nu op de lijst artikelen die in de zittingsperiode 2019-2024 kan worden herzien.

49. De ECRI adviseert de autoriteiten de uitzondering voor racistische en xenofobe persdelicten op artikel 50 van de Grondwet uit te breiden naar aanzetten tot homofobie, zodat dergelijke gevallen ook voor de rechter kunnen worden gebracht.

50. De antiracisme- en antidiscriminatie wetten bevatten diverse strafrechtelijke bepalingen met betrekking tot de verspreiding van haatboodschappen. Een daarvan betreft het aanzetten tot haat⁶⁹ en de ander het verbod op verspreiding van haatboodschappen.⁷⁰ Dergelijke haatboodschappen kunnen ook afkomstig zijn van personen met een gezagspositie en/of personen met een voorbeeldfunctie (zoals leraren, schoolmedewerkers of politiemensen). Volgens Unia zijn de gevolgen van dergelijke boodschappen veel groter en veel verstrekender voor de samenleving. Daarom dient de relevante wetgeving te voorzien in hogere straffen voor bepaalde categorieën mensen die schuldig worden bevonden aan het verspreiden van haatboodschappen.⁷¹

51. De ECRI wijst in dezen ook op het Actieplan van Rabat van de VN⁷². Dat bevat de aanbeveling om bij het beoordelen van aspecten die bepalen of een geval van aanzetten tot haat een strafbaar feit is, rekening te houden met de vraag of de pleger van een dergelijk feit in staat is anderen te beïnvloeden en met de context waarin de opmerkingen werden gemaakt. De ECRI wijst er ook op dat volgens Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 inzake nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie de wet doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties dient te bevatten voor strafbare feiten betreffende racisme of rassendiscriminatie.⁷³ De ECRI is derhalve van oordeel dat het voorstel van Unia om te voorzien in strafverzwaring voor bepaalde categorieën van personen die schuldig worden bevonden aan het verspreiden van boodschappen in overeenstemming is met Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7.

52. De ECRI adviseert de autoriteiten te voorzien in strafverzwaring voor de verspreiding van haatboodschappen door bepaalde categorieën personen met een openbare functie.

53. De ECRI adviseerde België in haar vorige rapport ook om het Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten (onder meer van racistische en xenofobe aard) verbonden met elektronische netwerken te ratificeren. De ratificeringsprocedure is helaas nog niet afgerond.

54. De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan België om het Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten (onder meer van racistische en xenofobe aard) verbonden met elektronische netwerken, te ratificeren.

⁶⁸ ECRI 2014: paragraaf 73.

⁶⁹ Artikel 20 van de antiracismewet en artikel 22 van de antidiscriminatie wet.

⁷⁰ Artikel 21 van de antiracismewet.

⁷¹ UNIA 2017a: 91, rec. 25 [link](#).

⁷² De goedkeuring van het Actieplan van Rabat is de afronding van een proces dat in gang is gezet door de Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de Verenigde Naties voor een uitgebreide evaluatie van de uitvoering van wetgeving, jurisprudentie en beleid inzake de bestrijding van haatzaaien.

⁷³ Wetsvoorstel van 23 juni 2016 houdende wijziging van het Strafwetboek, teneinde meer in te zetten op alternatieve maatregelen bij de beteugeling van door racisme of xenofobie ingegeven delinquentie, en in verband met discriminatie herhaling doeltreffender tegen te gaan.

B. Door haat ingegeven geweld

Data

55. Zoals beschreven in de paragraaf over het vaststellen van gevallen van aanzetten tot haat vindt de registratie van door geweld ingegeven misdrijven plaats op basis van de instructies in omzendbrief COL 13/2013. Statistische analisten van het openbaar ministerie hebben gegevens over de zaken samengevoegd evenals de redenen waarom deze zaken tussen 2014 en 2018 zijn gesloten. Ook de statistische gegevens in de Algemene Nationale Databank van de politie hebben de ECRI een beeld gegeven van het aantal door haat ingegeven misdrijven die tussen 2000 en 2017 onder het kopje “persoonsbescherming” zijn geregistreerd. In 2000 werden 787 misdrijven aangemerkt als discriminatie. Daaronder vallen “racisme en vreemdelingenhaat” en andere haatmisdrijven⁷⁴ op grond van onder andere seksuele geaardheid, geslacht en godsdienst. In 2017 waren dat er 1.228.
56. De ECRI is verheugd over deze manier van gegevens verzamelen. Toch dienen er verbeteringen te worden aangebracht in de manier waarop gegevens worden verzameld voor strafbare feiten die verband houden met racistisch en homofob en transfoob geweld. Die dienen meer gedetailleerde en expliciete statistieken op te leveren. Zo is er momenteel geen specifieke code om deze misdrijven bij het verzamelen van de gegevens te classificeren als “door haat ingegeven geweld”, omdat ze in de Belgische wetgeving niet als zodanig worden aangemerkt. Elke schending van de antidiscriminatielawen die wordt gezien als een strafbaar feit wordt door de politie en het openbaar ministerie over het algemeen beschouwd als “discriminatie”. In de databanken van de politie en het openbaar ministerie wordt niet gespecificeerd of een incident te maken heeft met door haat ingegeven geweld of enige andere vorm van discriminatie. In deze data zouden verzwarende omstandigheden moeten zijn verwerkt, zodat door haat ingegeven delicten makkelijker kunnen worden vastgesteld.
57. Een van de in officiële bronnen genoemde haatmisdrijven verdient aparte vermelding. Het betreft een aanval op het Joods Museum in Brussel op 24 mei 2014 waarbij vier doden vielen. Die leidde in België en de rest van Europa tot een golf aan emotie en verontwaardiging en tot veel sympathie voor de Joodse gemeenschap in België.⁷⁵ In maart 2019 werd de pleger van deze “vier terroristische moorden” door het Brussels assisenhof tot levenslang veroordeeld. Het hof vermeldde in zijn uitspraak ook dat de aanval antisemitisch van aard was.⁷⁶

Reactie van de autoriteiten

58. De autoriteiten beschrijven verschillende **goede praktijken** met betrekking tot de bestrijding van door haat ingegeven geweld.⁷⁷ Zo is er een checklist met indicatoren opgesteld waarmee politieagenten en procureurs kunnen bepalen of ze te maken hebben met door haat ingegeven geweld. Er zijn ook standaard vragenlijsten ontwikkeld waarmee tijdens gesprekken met een slachtoffer, getuigen of een verdachte kan worden bepaald of er sprake is van door haat ingegeven geweld. De Gemeentepolitie van de stad Gent heeft een speciaal contactpunt voor LGBTI-personen die het slachtoffer zijn van door haat ingegeven geweld. Op de website van de politie van Gent staat een knop naar een speciale mailbox voor dit soort gevallen. En er is een aparte telefoonlijn voor noodgevallen. Daarnaast is er

⁷⁴ In dit rapport dient een haatmisdrijf te worden opgevat als een door haat of vooroordeel ingegeven werkelijk of verondersteld strafbaar feit op grond van onder andere “ras”, huidskleur, taal, godsdienst, burgerschap, nationale of etnische afkomst, seksuele geaardheid of genderidentiteit. Ga voor meer informatie over het begrip haatmisdrijf naar <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>.

⁷⁵ De meest dodelijke terroristische aanslag in de Belgische geschiedenis is die van maart 2016, met 32 doden en 300 gewonden als gevolg van drie gecoördineerde aanslagen.

⁷⁶ <https://www.unia.be/fr/articles/attentat-au-musee-juif-de-belgique-le-caractere-antisemite-a-ete-reconnu-pa-1>.

⁷⁷ Bladzijde 26 en 27 van het conceptdocument met alle verzamelde informatie ter voorbereiding op het bezoek van de ECRI aan België in februari 2019.

structureel overleg tussen het openbaar ministerie, de politie, Unia en de LGBTI-organisatie Çavaria.

59. De ECRI kreeg tijdens haar bezoek aan het Kazerne Dossin Museum⁷⁸ in Musselin (Mechelen) informatie over **goede praktijken** bij de opleiding van politieagenten op het gebied van discriminatie en uitsluiting. Het doel hiervan is om politieagenten manieren aan te dragen waarmee ze beide fenomenen kunnen analyseren en er professioneel op kunnen handelen.⁷⁹ De ECRI betreurt echter dat de overeenkomst voor onbepaalde tijd tussen Unia en de minister van Binnenlandse Zaken is beëindigd. Die had tot doel een groot aantal opleidingen voor de politie te organiseren met betrekking tot zowel politiestructuren als de relatie tussen politie en openbare en maatschappelijke partners. De ECRI maakt zich in die zin zorgen over rapporten waaruit blijkt dat etnisch profileren⁸⁰ steeds vaker voorkomt, in het bijzonder bij maatregelen ter bestrijding van onregelmatige immigratie.⁸¹ Unia biedt in de praktijk weliswaar nog steeds opleidingen voor de politie, maar toch hoopt de ECRI dat Unia en de minister van Binnenlandse Zaken opnieuw gaan samenwerken en een overeenkomst sluiten die politieambtenaren in staat stelt regelmatig de aangeboden opleiding te volgen.
60. Na goedkeuring van omzendbrief COL 13/2013 adviseerde de ECRI de autoriteiten om zonder verder uitstel in elk politiekorps een referentieambtenaar verantwoordelijk voor kwesties omtrent racisme, homofobie en transfobie te benoemen. Alle referentieambtenaren zouden deel moeten uitmaken van een netwerk voor nauwe samenwerking tussen de referentieambtenaar in elk politiekorps en het desbetreffende parket van de procureur des Konings. Momenteel loopt er een evaluatie van de omzendbrief, maar die is nog niet afgerond. Deskundigen van de Evaluatiecommissie van de federale antidiscriminatiewetgeving zijn tot de conclusie gekomen dat de omzendbrief algemeen genomen een geschikt instrument is voor de invoering van specifiek beleid inzake door haat ingegeven geweld en discriminatie. De commissie heeft echter ook een aantal aanbevelingen gedaan voor een correcte toepassing van de omzendbrief, te weten: (i) in alle korpsen van het openbaar ministerie en de politie dient een referentiemagistraat en een referentieambtenaar te worden benoemd; (ii) deze contactpersonen dienen zich regelmatig bij te scholen; (iii) de referentieambtenaren stellen standaard vragenlijsten en checklists voor de politiediensten op; (iv) de referentiemagistraten zien toe op de doorlooptijden en de kwaliteit van het onderzoek; (v) de magistratuur en de politie blijven zich inzetten voor grotere bewustwording, grotere aangiftebereidheid bij de slachtoffers en een correcte slachtofferbejegening; (vi) de kwaliteit van de opgestelde processen-verbaal en correcte registratie worden niet uit het oog verloren.⁸²
61. De ECRI adviseert de autoriteiten ervoor te zorgen dat de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie van de federale antidiscriminatiewetgeving worden uitgevoerd, in het bijzonder de aanbevelingen betreffende de toepassing van omzendbrief COL 13/2013.

⁷⁸ Kazerne Dossin, Memoriaal, Museum en Documentatiecentrum over de Holocaust en mensenrechten <https://www.kazernedossin.eu/NL/>.

⁷⁹ <https://www.kazernedossin.eu/FR/Nieuws/Opleiding-in-Kazerne-Dossin-maakt-politieagenten-b>.

⁸⁰ Etnisch profileren is "wanneer de politie zonder objectieve of redelijke rechtvaardiging iemand op grond van bijvoorbeeld ras, huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit of nationale of etnische afkomst stopt, controleert, aanhoudt of fouilleert", aldus paragraaf I.1 van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11 van de ECRI inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie door de politie.

⁸¹ *Politiques policières de prévention du profilage ethnique en Belgique*, Amnesty International, 2018.

⁸² Evaluatiecommissie van de federale antidiscriminatiewetgeving 2017, [Eerste evaluatieverslag](#), § 419.

III. INTEGRATIE EN INCLUSIE

A. Migranten

62. Net als in veel andere landen bestaat ook de bevolking in België uit onder andere immigranten die daar waarschijnlijk vele jaren zullen blijven. De ECRI is van oordeel dat dit in het voordeel van die landen werkt en dat zij zich bewust zouden moeten inzetten voor investeringen in hun integratie- en inclusiebeleid. In dit hoofdstuk beschrijft de ECRI de maatregelen die België heeft genomen voor de integratie van immigranten, inclusief vluchtelingen, personen met een tijdelijke verblijfsvergunning en asielzoekers.
63. Van de 11,3 miljoen inwoners van België is 11,7% van buitenlandse nationaliteit en nog eens 8,8% is vreemdeling van geboorte maar heeft inmiddels de Belgische nationaliteit. Samen vormen deze twee categorieën dus 20,5% van de totale bevolking. Ter verdere illustratie van de afkomst van deze migranten: in 2016 was 56% van de geregistreerde immigranten in België EU-burger. Uit meer gedetailleerde analyses blijkt dat er sprake is van een opwaartse trend bij de immigratie van buitenlanders in België;⁸³ Marokko is al meer dan vijftig jaar het land waar de meeste immigranten vandaan komen; sinds 2014 vormen verblijfsvergunningen voor gezinshereniging de belangrijkste juridische grond voor non-EU immigratie in België; en de tweede grond is toekenning van de status van vluchteling of subsidiaire-bescherming.
64. In de immigratiecijfers is geen rekening gehouden met asielzoekers.⁸⁴ Zij worden alleen meegerekend als ze een vluchtelingenstatus hebben of een eerste verblijfsvergunning op andere gronden hebben gekregen. In 2017 waren er in België bijvoorbeeld 15.373 aanvragen voor internationale bescherming: 25% Syriërs, gevolgd door Afghanen, Palestijnen en Guineeërs. In 54,5% van de gevallen werd uiteindelijk internationale bescherming toegekend.⁸⁵

Taal en inburgeringscursussen

65. Personen van buitenlandse afkomst met een verblijfsvergunning in België kunnen, of moeten, deelnemen aan diverse cursussen en andere faciliteiten zodat ze zich aan hun nieuwe sociale omgeving kunnen aanpassen. Sommige van deze cursussen zijn voor iedereen, maar andere zijn specifiek ontworpen voor “nieuwkomers”⁸⁶ en zijn ook verplicht (zie paragraaf 68). De integratie van immigranten valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenschap. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest is die verantwoordelijkheid overgedragen aan de Franstalige commissie COCOF. In Vlaanderen ligt die bij de Vlaamse Regering. Ook de regering van de Duitstalige Gemeenschap is verantwoordelijk voor integratie. Dit betekent dat er in het systeem voor het onthaal en de integratie van immigranten verschillen zijn tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met zowel een Franstalig als een Nederlandstalig programma. De diverse regelingen zijn vastgelegd in decreten.⁸⁷

⁸³ Er is echter sprake van een alles behalve verwaarloosbaar aantal buitenlandse burgers dat het land elk jaar verlaat. Zo kwamen er in 2016 136.000 personen het land binnen, maar vertrokken er ook 81.000 <https://www.myria.be/fr/chiffres/populations-et-mouvements>.

⁸⁴ In 2017 zette het federale parlement een EU-richtlijn voor asielprocedures om in Belgische wetgeving, waardoor nieuwe begrippen werden geïntroduceerd. In de wet is niet langer sprake van asielaanvragen maar van aanvragen voor internationale bescherming.

⁸⁵ <https://www.myria.be/files/FR2018-4.pdf>.

⁸⁶ In decreten van Franssprekend Brussel en Wallonië worden nieuwkomers omschreven als vreemdelingen ouder dan 18 die minder dan drie jaar in België wonen, die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning die langer dan drie maanden geldig is en die zijn ingeschreven in het vreemdelingenregister van een Waalse of Brusselse gemeente. In het Vlaamse decreet worden ze omschreven als vreemdelingen van 18 jaar of ouder die voor langere tijd in Vlaanderen of Brussel verblijven en personen van Belgische nationaliteit die buiten België geboren zijn en van wie ten minste een van de ouders niet in België is geboren.

⁸⁷ <https://www.vivreenbelgique.be/sejour-en-belgique/accueil-et-integration-des-primos-arrivants>

66. De ECRI heeft tijdens haar bezoek aan België gesproken met ambtenaren van de gemeente Molenbeek en met de burgemeester van Mechelen om beter inzicht te krijgen in de lokale impact van **veelbelovende praktijken** gericht op de integratie en inclusie van immigranten en personen van buitenlandse afkomst. In Mechelen zag de delegatie van de ECRI het positieve effect van het interculturele integratiebeleid van de stad op de lokale bevolking, die uit meer dan 100 nationaliteiten bestaat.⁸⁸ In Molenbeek bezocht de delegatie een buitenschools onderwijscentrum voor Roma-jongeren en kreeg daar informatie over een maatschappelijk reïntegratieproject voor voormalige “buitenlandse strijders”⁸⁹ na hun vrijlating uit de gevangenis. De ECRI is van oordeel dat lokale overheden het eerste aanspreekpunt zijn voor nieuwkomers en langdurig verblijvende migranten en dat zij nog steeds een cruciale rol spelen in de uitvoering van integratiebeleid, ook al ligt de verantwoordelijkheid van dit beleid vooral bij de gemeenschappen en gewesten.
67. In het monitoringrapport van 2014 over België schreef de ECRI dat de gemeenschappen en gewesten een evaluatie zouden moeten uitvoeren naar de doeltreffendheid van integratieprogramma's, in het bijzonder om te bepalen hoe groot de meerwaarde daarvan is voor kansen op de arbeidsmarkt. Sindsdien zijn enkele onderzoeken gedaan naar de impact van integratieprogramma's:⁹⁰ in de meest recente MIPEX ('Migrant Integration Policy Index') van 2015⁹¹ stond België op de 7^e plaats (op een totaal van 38 landen). In het socio-economisch monitoringrapport 2017 van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (SPF), dat in samenwerking met Unia is opgesteld, en in een onderzoek van 2018 over de toegang van niet-EU-burgers tot de arbeidsmarkt wordt verslag gedaan van de maatregelen die België heeft getroffen.⁹² In mei 2019 publiceerde het Waalse instituut voor statistiek (IWEPS) een evaluatie van de impact van de integratie- en werkgelegenheidsprogramma's voor nieuwe migranten in de regio,⁹³ een voorbeeld van een **goede praktijk** voor het bepalen van de impact van integratieprogramma's.
68. De ECRI constateerde in 2014 ook dat de verschillende integratieprogramma's van de gemeenschappen en gewesten in het hele land niet automatisch verplicht waren en dat dit kon leiden tot een verschil in behandeling op basis van de verblijfplaats. Het integratieprogramma is inmiddels in heel België verplicht, behalve in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar dat gepland is voor 2020. In het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap en in het Waalse Gewest en de Duitssprekende Gemeenschap krijgen nieuwe migranten die niet aan hun integratieverplichtingen⁹⁴ voldoen, eerst een schriftelijke waarschuwing en daarna een administratieve boete.
69. De ECRI had bedenkingen bij de doeltreffendheid van deze boetes en adviseerde deelname aan deze programma's te koppelen aan incentives en beloningen in plaats van sancties.⁹⁵ Een voorbeeld: taalonderwijs dient duidelijk als integratie-instrument te worden bevorderd; interpersoonlijke communicatie is immers een essentieel aspect van een goed functionerende gemeenschap. Er zijn echter betere

⁸⁸ De burgemeester van Mechelen won in 2016 de World Mayor Award van de City Mayors Foundation voor het geslaagde diversiteitsbeleid van de stad.

⁸⁹ Strijders die uit Syrië zijn teruggekeerd naar België.

⁹⁰ Zie Mandin 2014.

⁹¹ Alle EU-landen plus Australië, Canada, IJsland, Japan, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Turkije, Verenigde Staten, Zuid-Korea en Zwitserland: <http://www.mipex.eu/belgium>.

⁹² EMN 2019, <https://emnbelgium.be/fr/publication/lintegration-des-ressortissants-de-pays-tiers-sur-le-marche-du-travail-en-belgique-et>.

⁹³ IWEPS 2019, <https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2019/05/RR33-Evaluation-parcours-integration-ULg-complet.pdf>.

⁹⁴ In verband met het verplichte karakter van het inburgeringsprogramma, zie ECRI 2014: paragraaf 101-103.

⁹⁵ ECRI 2014: paragraaf 110.

manieren om goede contacten binnen een gemeenschap te bevorderen dan simpelweg aandringen op verplichte taalvaardigheid. Volgens Unia is er onvoldoende bewijs voor de noodzaak of doeltreffendheid van verplichting. Bovendien hebben verplichte taal cursussen bepaalde tekortkomingen en wordt er onvoldoende rekening gehouden met alternatieven voor verplichte maatregelen. Uit de hierboven genoemde evaluatie van Waalse integratieprogramma's blijkt bijvoorbeeld dat er onvoldoende taal cursussen zijn die aansluiten bij de verschillende startcompetenties van studenten.⁹⁶ Voor een betere homogeniteit binnen de groepen worden er nu cursussen voor groepen van vijf tot vijftien deelnemers aangeboden.

70. De ECRI is wederom verheugd dat de federale autoriteiten gratis veelzijdige en gepersonaliseerde ondersteuning voor integratie willen bieden. De resultaten van de meest recente evaluatie van integratiebeleid in het Waalse Gewest lijken echter aan te tonen dat voltooiing van een integratie cursus geen garantie is voor verandering, met name als het gaat om werkgelegenheid of integratie in de lokale gemeenschap. Uit deze evaluatie blijkt dat er geen systematische poging is gedaan voor meer intercultureel begrip, erkenning van culturele verschillen en pogingen voor de bestrijding van discriminatie, om ervoor te zorgen dat nieuwkomers zich welkom voelen in de onthaalmaatschappij.⁹⁷ Ten aanzien van het Vlaamse integratiebeleid en de maatregelen van het maatschappelijk middenveld van Vlaanderen lieten de autoriteiten de ECRI weten dat de doelstellingen een afspiegeling zijn van een aanpak waarin niemand wordt uitgesloten en dat die aanpak mensen in staat stelt tot autonome en evenredige deelname, toegang tot diensten, actief burgerschap en betere sociale cohesie. Er is echter geen informatie verstrekt over een evaluatie van concrete maatregelen die zijn getroffen. De ECRI wijst erop dat integratiebeleid verder moet strekken dan het leren van bepaalde vaardigheden, in het bijzonder taalvaardigheden, en dan het kennismaken met de onthaalmaatschappij. Het beleid zou tot doel moeten hebben de culturele diversiteit van de bevolking als geheel te bevorderen en discriminatie te bestrijden. Zie ook de aanbeveling in paragraaf 83.

Werkgelegenheid en huisvesting

71. Uit het door SPF in samenwerking met Unia opgestelde en in 2017 gepubliceerde derde rapport over socio-economische monitoring blijkt dat het feit dat iemand een vreemdeling is medebepalend is voor ongelijkheden op de arbeidsmarkt.⁹⁸ Blijkbaar zijn er twee verklaringen voor deze situatie: ten eerste bepaalde structurele aspecten van de Belgische arbeidsmarkt, zoals segmentering, en ten tweede specifieke problemen, zoals discriminatie, die vreemdelingen en personen van buitenlandse origine ervaren. Verder zijn conform artikel 10 van de Belgische Grondwet alleen Belgische ingezetenen benoembaar tot burgerlijke en militaire bedieningen, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld. Dit betekent dat personen met een immigratieachtergrond nog steeds vaak worden uitgesloten van functies binnen de overheid, de grootste werkgever van het land.⁹⁹
72. De ECRI is van oordeel dat het essentieel is om de toegang tot werkgelegenheid te verbeteren middels maatregelen waarmee de hierboven genoemde structurele hindernissen worden weggenomen. Onlangs zijn algemene maatregelen van dien aard geïntroduceerd of verbeterd. Zo is op 1 maart 2019 een koninklijk besluit tot bepaling van de voorwaarden inzake positieve acties in de private sector

⁹⁶ IWEPS 2019: 105.

⁹⁷ IWEPS 2019: 100, voetnoot 72.

⁹⁸ Het vierde monitoringrapport over socio-economische gegevens wordt in 2020 gepubliceerd.

⁹⁹ Unia en Myria roepen al lang dat dit moet worden veranderd en dit vereist een wijziging van de Grondwet: iedereen zou, behoudens bepaalde uitzonderingen, overheidsfuncties moeten kunnen bekleden.

gepubliceerd.¹⁰⁰ In het Vlaamse Gewest mogen commerciële ondernemingen in het kader van de kmo-portefeuille nu ook private adviseurs voor ondersteuning bij positieve acties aanstellen.¹⁰¹ Op dit moment wordt echter onvoldoende gebruikgemaakt van deze beleids optie voor werkgelegenheid. Actiris¹⁰² ging in 2018 van start met een project om nieuwkomers aan werk te helpen. Daarnaast hebben diverse partijen op de arbeidsmarkt een sectorconvenant met de Vlaamse overheid gesloten. Hiermee zijn ze akkoord gegaan met de invoering van gedragscodes tegen discriminatie binnen elke sector.

73. Er zijn ook gerichte maatregelen voor vluchtelingen. Zo is er een project voor het hele Vlaamse Gewest om vluchtelingen betere informatie te geven over en bewuster te maken van de mogelijkheden voor het opzetten van een eigen onderneming.¹⁰³ Het project ging in november 2016 van start en loopt tot juni 2020. Het heeft een begroting van € 2.250.000 en heeft als doel ruim 3.500 vluchtelingen informatie te geven en 600 personen in staat te stellen een eigen onderneming te starten. Het project Vluchtelingen en werk van Antwerpen en Gent is gefinancierd door het departement Werk en Sociale Economie van het Europees Sociaal Fonds en is specifiek gericht op verbetering van de toegang van vluchtelingen tot de arbeidsmarkt.
74. Een van de aanbevelingen in de hierboven genoemde evaluatie van integratiebeleid in het Waalse Gewest is het opstellen van doeltreffende procedures voor het bepalen van de vaardigheden van migranten door het accreditatiesysteem voor vaardigheden en van de procedures voor diplomavergelijking op de behoeften van migranten af te stemmen. De ECRI verwijst in dit kader naar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 14¹⁰⁴ inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie in de werkomgeving, in het bijzonder als het gaat om het gebruik van goede praktijken die werkgevers in staat stellen gelijkheid en diversiteit op de werkvloer te bevorderen, hun bedrijfsvoering te verbeteren en hun productiviteit te verhogen. De aanbevelingen van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 14 bevatten ook voorstellen voor erkenning van diploma's.
75. De ECRI adviseert de autoriteiten beter samen te werken met werkgevers ter verbetering van de werkgelegenheidskansen van immigranten. De Commissie wijst in dezen op Algemene Beleidsaanbeveling nr. 14 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op de werkvloer. Die bevat onder andere waardevolle voorbeelden van positieve maatregelen voor betere toegang tot werkgelegenheid voor migranten en mechanismen voor erkenning van diploma's.
76. Huisvesting is net als werkgelegenheid een belangrijke pijler onder de sociale inclusie van migranten. Uit de Diversiteitsbarometer Huisvesting van 2014 blijkt dat de Belgische woningmarkt door een tekort aan goede, betaalbare woningen selectie en discriminatie in de hand werkt.¹⁰⁵ In het Vlaamse Gewest is ook sprake van een significante stijging van het aantal aanvragen van erkende vluchtelingen voor huursubsidie. Als gevolg van bepaalde structurele aspecten van de Belgische woningmarkt, zoals veroudering van het sociale woningpark, een ontoereikend aanbod aan sociale woningen, toenemende armoede en een groeiend aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen, hebben migranten nog steeds geen toegang tot de woningmarkt. Er zijn bepaalde structurele veranderingen nodig om de situatie op de woningmarkt te verbeteren. De Diversiteitsbarometer benadrukt ook de

¹⁰⁰ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=19-03-01&numac=2019200431

¹⁰¹ De kmo-portefeuille is een initiatief van de Vlaamse overheid ter ondersteuning van dagelijkse innovatieve en internationale aspecten van commerciële ondernemingen en bestaat uit financiële ondersteuning ten behoeve van opleiding, advies, technologisch onderzoek en coaching.

¹⁰² Actiris is de tewerkstellingsdienst van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

¹⁰³ *Vluchtelingen en ondernemerschap*.

¹⁰⁴ ECRI 2012b.

¹⁰⁵ UNIA 2014, [link](#).

behoefte aan meer gerichte maatregelen ter bestrijding van discriminatie op de woningmarkt. Deze voorstellen zijn nog steeds relevant en omvatten verdere stappen voor grotere bewustwording omtrent de behoefte aan bestrijding van discriminatie op dit gebied, afspraken over codes van goede praktijken en “situatietests”¹⁰⁶ om te bepalen of er sprake is van discriminatie bij onder andere de bezichtiging van woningen of de onderhandeling over huurcontracten. De ECRI wijst in dit opzicht op de inspanningen van de gemeenschappen, de gewesten en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In het DISCRIMIBRUX-onderzoek van 2017 van de Universiteit Gent en de Vrije Universiteit Brussel is gebruikgemaakt van een breed scala aan instrumenten zoals onderzoek, situatietests en “mystery shopping”¹⁰⁷ om te bepalen in hoeverre er sprake is van discriminatie bij de toegang tot huurwoningen. Ook in het actieplan ter bestrijding van discriminatie in het Vlaamse Gewest ligt de nadruk op bewustwording en verbetering van de sociale woningvoorraad.

Verkrijgen van een verblijfsstatus

77. Volgens de procedure voor toekenning van verblijfsvergunningen krachtens de relevante federale wet van 18 december 2016¹⁰⁸ moet de Dienst Vreemdelingenzaken voorafgaand aan de toekenning van een tijdelijke of permanente verblijfsvergunning controleren welke inspanningen een migrant heeft geleverd om in de onthaalmaatschappij te integreren. Myria zet vraagtekens bij de bevoegdheid van de federale autoriteiten om iemand die onvoldoende inspanningen voor integratie heeft geleverd, te bestraffen. Alleen de gemeenschappen en de gewesten zijn bevoegd hierover te oordelen en mogen vreemdelingen al beboeten als ze niet aan verplichte integratiecursussen deelnemen. Myria voegt eraan toe dat de manier waarop de autoriteiten bepalen of aan deze voorwaarde wordt voldaan niet transparant is en dat de uitkomst onvoorspelbaar is voor de desbetreffende personen, ook al lopen ze het risico dat hun verblijfsvergunning wordt ingetrokken.¹⁰⁹ Myria doet daarom de aanbeveling die mogelijkheid van intrekking van het verblijf niet toe te passen, omdat hiermee een te grote beoordelingsbevoegdheid aan een overheidsdienst wordt toegekend. Er zijn nog steeds talrijke obstakels voor de integratie (zie de werkgelegenheids- en huisvestingsprogramma's) en daarom adviseert de ECRI de autoriteiten met deze aanbeveling rekening te houden.
78. Volgens dezelfde wetgeving van de federale overheid van 2016 moeten personen die zich in België willen vestigen, een nieuwkomersverklaring ondertekenen. Doen ze dat niet, dan wordt hun verblijfsaanvraag niet-ontvankelijk verklaard. In het document worden enkele “fundamentele waarden en normen” beschreven waaraan vreemdelingen in België moeten voldoen. De verplichting tot ondertekening van deze verklaring is nog niet in werking getreden, omdat er geen samenwerkingsovereenkomst met de gemeenschappen is ondertekend. Op verzoek van de Waalse minister van Gelijke Kansen heeft Unia een advies over deze verklaring uitgebracht. De belangrijkste punten in het advies zijn: (i) de formulering is niet objectief of neutraal en is specifiek op een bepaalde gemeenschap gericht, wat twijfelachtig is; (ii) in de verklaring zijn alleen de plichten van nieuwkomers vastgelegd en niet hun rechten of de verplichtingen van de staat

¹⁰⁶ Experimenteel onderzoek met situatietesten is een onderzoeksmethode om te bepalen welk feitelijk bewijs er is voor discriminatie. Het bestaat uit nabootsing van feitelijk bewijs op basis van omstandigheden die vergelijkbaar zijn met de situatie waarin een slachtoffer daadwerkelijk heeft verkeerd. De handelingen van de vermeende discriminator worden getoetst door middel van een analyse van de reactie van een werkgever op de persoonlijke kenmerken van een medewerker. Zie ook het memorandum van toelichting (blz. 22) bij Algemene Beleidsaanbeveling nr. 14.

¹⁰⁷ Dit is een onderzoeksmethode waarbij iemand zich bij makelaars voordoeft als eigenaar van een woning en hun verzoekt te discrimineren bij de selectie van potentiële huurders.

¹⁰⁸ Wet van 24 november 2016 tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. S.B. 16 januari 2017.

¹⁰⁹ Zie Myria 2017: 22, [link](#).

jegens hen; (iii) de formulering zou in wezen symbolisch en informatief van aard en niet-bindend moeten zijn; (iv) de verklaring zou niet uitsluitend gericht moeten zijn op nieuwkomers maar op zo veel mogelijk groepen mensen die allemaal op dezelfde manier worden behandeld; (v) de toon dient positief te zijn en dient alle betrokkenen aan te moedigen aan het openbaar leven deel te nemen en voor het algemene belang op te komen. De ECRI deelt deze analyse en is vooral bezorgd over het gebrek aan objectiviteit en neutraliteit van deze verklaring, die specifiek op een bepaalde gemeenschap is gericht en die, zoals die nu is geformuleerd, niet bevorderlijk is voor integratie.

79. De ECRI adviseert de autoriteiten ten stelligste ervoor te zorgen dat de inhoud van de wettelijk verplichte en momenteel alleen op nieuwkomers gerichte “verklaring” volledig wordt herzien, waarbij er met name voor wordt gezorgd dat de tekst een objectieve en neutrale formulering en symbolische betekenis heeft, dat die informatief en niet-bindend van aard is en dat die op een zo breed mogelijk scala aan personen is gericht zodat de gelijke behandeling van nieuwkomers in het land wordt gewaarborgd.

80. Sinds 2013 zijn de voorwaarden voor toekenning van de Belgische nationaliteit als volgt: vijf jaar ononderbroken verblijf, betaald werk, sociale integratie en beheersing van een van de officiële talen op ten minste niveau A2 van het Europees Referentiekader, zowel gesproken als geschreven.¹¹⁰ Dit betekent dat analfabeten die wel Nederlands, Frans of Duits spreken en volledig geïntegreerd zijn, niet in aanmerking komen voor de Belgische nationaliteit. Volgens Myria is sinds de invoering van deze voorwaarde het aantal vrouwen dat de Belgische nationaliteit heeft gekregen, met 5 tot 6% gedaald. Myria heeft derhalve de aanbeveling gedaan de wetgeving hieromtrent te herzien, zodat het voor personen die kunnen lezen noch schrijven voldoende is dat ze een van de officiële talen in gesproken vorm op niveau A2 beheersen.¹¹¹ De ECRI is van oordeel dat mensen makkelijker integreren als ze staatsburger zijn van het land waar ze wonen en dus dezelfde rechten als andere staatsburgers hebben. De ECRI moedigt de autoriteiten dan ook ten stelligste aan om rekening te houden met deze voorgestelde wijziging om ook analfabeten in staat te stellen de Belgische nationaliteit te verkrijgen.

Deelname aan openbare leven

81. Iedere burger van een lidstaat van de Europese Unie en alle overige vreemdelingen die ten minste vijf jaar in België woonachtig zijn, zijn kiesgerechtigd voor lokale verkiezingen op voorwaarde dat ze zijn ingeschreven in het kiesregister. De ECRI is van oordeel dat inclusie van migranten ook betekent dat ze actief deelnemen aan het openbare leven en een bijdrage leveren aan de welvaart van de lokale gemeenschap, wat meteen weer meer kansen oplevert voor deelname aan het openbare leven.

82. Zoals hierboven beschreven, zijn nagenoeg alle integratieprogramma's in België gericht op nieuwkomers die niet per definitie moslim zijn. Toch draait het in het politieke debat in het land vaak om bepaalde etnische en religieuze groepen, in het bijzonder moslims en hun praktijken, zoals hun manier van kleden, hun ceremonies en hun voedselgerelateerde praktijken, ook al bestaat de overgrote meerderheid van deze groep uit Belgische staatsburgers of mensen met een langdurige verblijfsvergunning. Sommige leden van de Belgische moslimgemeenschap hebben inderdaad problemen met de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting en onderwijs (zie paragraaf 20-21 over onderwijs). Toch leidt deze generaliserende associatie van de begrippen integratie en moslim tot een verkeerd beeld van

¹¹⁰ Naast de zogeheten “Artikel 12b” verklaring van nationaliteit, d.w.z. de normale juridische procedure, is er ook een naturalisatieprocedure in de vorm van een door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurde wet inzake de toekenning van de Belgische nationaliteit aan vreemdelingen die kunnen aantonen dat ze een “uitzonderlijke verdienste” hebben geleverd of die ten minste twee jaar aantoonbaar stateloos zijn.

¹¹¹ Zie Myria 2018b, [link](#).

integratie als eenrichtingsverkeer waarbij migranten en Belgische staatsburgers van buitenlandse afkomst zich aanpassen aan de meerderheid in de samenleving. De ECRI wil daarom nogmaals benadrukken dat integratie niet enkel de verantwoordelijkheid is van migranten, maar dat het een tweerichtingsproces is waarvoor ook de meerderheidsbevolking verantwoordelijk is.¹¹²

83. De ECRI adviseert de autoriteiten hun integratiecursussen voor immigranten te versterken door toevoeging van elementen die verband houden met de bevordering van culturele diversiteit en de bestrijding van discriminatie met als doel integratiebeleid doeltreffender te maken door gelijkheid en interculturele dialoog te stimuleren.

B. Roma, Sinti en woonwagenbewoners¹¹³

84. In België zijn vier hoofdgroepen Roma en woonwagenbewoners: woonwagenbewoners van Belgische afkomst; Sinti; afstammelingen van Roma die in het midden van de 19^e eeuw naar België kwamen; en Roma-immigranten uit Oost-Europa. Officiële cijfers zijn er niet, omdat het verzamelen van gegevens over etnische afkomst verboden is in België. De grootste groep bestaat uit Roma uit Oost-Europa. In 2012 waren dat er naar schatting 20.000 in Vlaanderen en Brussel¹¹⁴. Daarna volgen in België geboren woonwagenbewoners met een geschat aantal van 7.000.
85. In 2012 trad een nationale integratiestrategie voor Roma in werking gebaseerd op samenwerking tussen de gemeenschappen en gewesten, de federale autoriteiten en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Iedere autoriteit heeft op basis van de eigen specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden afzonderlijk maatregelen getroffen om Roma betere toegang tot onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting te bieden. In mei 2016 ging met steun van de Europese Commissie het Belgisch nationaal Roma platform¹¹⁵ van start. Het platform bevordert een actieve dialoog met alle belanghebbenden, zoals de Belgische Romagemeenschappen, en behandelt diverse onderwerpen. In het derde werkingsjaar (2018-2019) hield het zich vooral bezig met het organiseren van werkbijeenkomsten om een goede communicatie tussen alle belanghebbenden te garanderen.
86. Behalve deze coördinatie-initiatieven zijn er ook enkele speciale programma's. Zo lopen er in Antwerpen, Gent en Brussel vier projecten waarin de nadruk ligt op ondersteuning van Roma die op zoek zijn naar werk of opleiding. Als we kijken naar de gemeenschappen en gewesten dan zien we dat het integratiebeleid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ook op woonwagenbewoners is gericht en met name op hun huisvesting (zie de volgende paragraaf), maar dat dit niet specifiek geldt voor andere Romagroepen. De Franse Gemeenschap wil Romakinderen volledige toegang tot onderwijs bieden en daarom kunnen leraren en schooldirecteuren daar een beroep doen op ondersteuning als er sprake is van individuele problemen of problemen in het gezin die Romakinderen verhinderen op een succesvolle manier aan het onderwijssysteem deel te nemen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft de ECRI **goede praktijken** gezien op het gebied van gespecialiseerde ondersteuning aan Romakinderen door het Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) en de ngo Foyer. De delegatie van de ECRI bracht ook een bezoek aan een buitenschools onderwijscentrum voor jonge Romakinderen in Molenbeek. Wat betreft huisvesting dient ook te worden vermeld dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een aantal "Huisvesting eerst"-programma's specifiek voor Roma heeft opgezet.

¹¹² Zie ECRI 2009a: paragraaf 117.

¹¹³ Zie begrippenlijst ECRI <https://rm.coe.int/ecri-glossary/1680934974> (Engels- en Franstalig).

¹¹⁴ Vlaamse Gemeenschap 2012.

¹¹⁵ SPP IS, <https://www.mi-is.be/fr/themes/pauvrete/integration-des-roms/plateforme-nationale-belge-pour-les-roms>

87. De ECRI en andere monitoringinstanties¹¹⁶ hebben bij een aantal gelegenheden kritiek geuit over het tekort aan goed gelegen en behoorlijk uitgeruste doortrekkersterreinen voor woonwagenbewoners.¹¹⁷ De ECRI heeft de volgende informatie verzameld over goed uitgeruste terreinen die in 2019 beschikbaar waren: het Vlaamse Gewest heeft vijf actieve doortrekkersterreinen – in Asse, Gent, Halle, Ham en Kortrijk – en 33 openbare terreinen voor langer verblijf van woonwagenbewoners met in totaal 573 standplaatsen. De enige pleisterplaats voor kortstondig verblijf in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is in juli 2012 gesloten en er zijn slechts 27 residentiële plaatsen. In het Waalse Gewest is er een speciaal uitgerust terrein in Namen. Twee andere terreinen, in Bergen en Sambreville, zijn nog niet klaar. Acht andere gemeenten – Amay, Ath, Bastenaken, Charleroi, Hotton, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Verviers en Wasseiges – bieden opvangvoorzieningen op een of meer terreinen, met verschillende indelingen en voorzieningen.
88. De ECRI is op basis van deze informatie over doortrekkersterreinen en residentiële woonwagenterreinen van oordeel dat er een tekort aan dergelijke plaatsen is. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat er momenteel maatregelen worden getroffen om de situatie te verbeteren. Het Vlaamse Gewest heeft in de periode 2016-2019 subsidies verstrekt voor het aankopen, inrichten, uitbreiden en renoveren van doorgangsterreinen (2016: € 2.251.000, 2017: € 5.551.000, 2018: € 4.309.000, 2019: € 4.309.000). Het Waalse Gewest verleent subsidies aan lokale overheden die woonwagenterreinen willen inrichten. In 2018 boden 11 van de 253 lokale overheden tijdelijke terreinen voor woonwagenbewoners binnen hun grenzen. Op 2 mei 2019 keurde het Waals Parlement een nieuw decreet goed dat is gericht op uitbreiding van de residentiële faciliteiten voor deze groep. Brussel heeft een soortgelijk subsidiebeleid als het Vlaamse Gewest, maar daar is nog steeds geen bevredigende manier gevonden om ervoor te zorgen dat er voldoende standplaatsen zijn. Als gevolg hiervan daalde in de periode 2003-2018 het aantal residentiële terreinen, zowel gemeentelijk als particulier, van 60 naar 27. Daar staat tegenover dat het aantal woonwagengezinnen dat om uiteenlopende redenen, zoals geboorte, opleiding en werk, in Brussel woont en behoefte aan een standplaats heeft, is verdubbeld van 70 naar 140.¹¹⁸
89. De ECRI merkt op dat de doeltreffendheid van de hierboven genoemde maatregelen grotendeels afhangt van de goodwill van de desbetreffende lokale overheden, die in het gunstigste geval terughoudend zijn in het aanbieden van veel doortrekkersterreinen en residentiële woonwagenterreinen, omdat ze bang zijn dat dit een aanzuigende werking heeft. Dit heeft tot gevolg dat woonwagenbewoners door het ontbreken van dergelijke terreinen gedwongen worden voortdurend van de ene naar de andere plaats in België te trekken. Deze groep wordt steeds verder gemarginaliseerd en steeds armer en leeft in sommige gevallen in erbarmelijke woonomstandigheden. Sommigen leven al jaren in dergelijke omstandigheden, waardoor ze worden uitgesloten van fundamentele rechten als onderwijs en gezondheidszorg.
90. De ECRI benadrukt het belang van de aanbevelingen van Unia en diverse ngo's om ervoor te zorgen dat woonwagenbewoners een stabielere leven kunnen leiden.¹¹⁹ Als lokale overheden bijvoorbeeld de fondsen die hun gewesten beschikbaar hebben gesteld voor het inrichten en beheren van residentiële woonwagenterreinen niet gebruiken, dan zou het desbetreffende gewest elke lokale overheid moeten verplichten een klein residentieel terrein te openen en/of zelf de kosten te dragen

¹¹⁶ Zie Europese Commissie voor Sociale Rechten 2012.

¹¹⁷ Zie ECRI 2009a: paragraaf 119-126; ECRI 2012a; en ECRI 2014: paragraaf 130 -135.

¹¹⁸ Gegevens van de in Molenbeek gevestigde ngo Foyer, een organisatie die actief betrokken is bij de integratie van woonwagenbewoners <http://www.foyer.be/?lang=fr>.

¹¹⁹ UNIA 2018b, <https://www.unia.be/fr/legislation-et-recommandations/recommandations-dunia/adopter-une-politique-daccueil-des-gens-du-voyage>. Zie in dezen ook de problemen rondom de inbeslagneming van woonwagens in verband met politieoperaties in <https://www.unia.be/fr/articles/saisie-des-caravanes-des-gens-du-voyage-une-situation-critique-pour-les-familles>.

voor het inrichten en beheren van dergelijke terreinen op het eigen grondgebied. Woonwagengewoners kunnen zich voor de afwikkeling van een hele reeks administratieve procedures ook inschrijven op een referentieadres van een natuurlijk rechtspersoon of een organisatie, maar in de praktijk zijn er onvoldoende organisaties bereid dergelijke adressen aan te bieden. Daarom zouden de OCMW's wettelijk bevoegd moeten zijn woonwagengewoners van een referentieadres te voorzien. Tot slot, het Waalse Gewest wordt geadviseerd het voorbeeld van het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te volgen door woonwagens als een wettelijke vorm van huisvesting te erkennen.¹²⁰

91. De ECRI adviseert de autoriteiten een geïntegreerde aanpak van het probleem rondom de toegang van woonwagengewoners tot huisvesting te hanteren. Meer specifiek: geef de gemeenschappen en gewesten de bevoegdheid zelf actie te ondernemen op het moment dat lokale overheden onvoldoende doortrekkers- of residentiële terreinen beschikbaar stellen; neem de nodige maatregelen om woonwagengewoners in staat te stellen een referentieadres te verkrijgen; en erken woonwagens als een wettelijke vorm van huisvesting in het hele land.

92. In het kader van de dialoog tussen de Romagemeenschap en de autoriteiten vestigt de ECRI de aandacht op het belang van Romabemiddelaars als toegevoegde factor bij de doeltreffende uitvoering van het integratiebeleid voor alle Romagroepen in het land. Daarom zouden de Romabemiddelaars door de gewesten of de federale overheid moeten worden gefinancierd. Dit zorgt voor continuïteit en voor een nationaal netwerk van bemiddelaars voor de uitwisseling van kennis en deskundigheid. De ECRI verwijst in dezen naar Aanbeveling CM/Rec(2012)9 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake bemiddeling als doeltreffend instrument voor de bevordering van het respect voor de mensenrechten en de sociale inclusie van Roma. Hierin wordt aangedrongen op officiële erkenning van de professionele status van bemiddelaars en, waar nodig, op maatregelen voor stabiel werk, een eerlijke vergoeding en goede arbeidsomstandigheden.

IV. ONDERWERPEN SPECIFIEK VOOR BELGIË

Evaluatie van alle antidiscriminatiewetgeving

93. In het op 25 februari 2014 gepubliceerde monitoringrapport over België¹²¹ adviseerde de ECRI "de overheden om onverwijld over te gaan tot de evaluatie van de toepassing en de doeltreffendheid van de wetgeving tegen racisme en intolerantie vervat in de wetten uit 2007 zoals bepaald in artikel 52 van de federale antidiscriminatiewet om eventuele lacunes op te sporen die moeten worden gedicht, of eventuele verbeteringen of verduidelijkingen die nodig zijn".

94. Op 18 november 2015 stelden de Belgische autoriteiten een Koninklijk Besluit op tot vaststelling van de samenstelling van de Commissie van experts, hun aanstelling en de vorm en concrete inhoud van het verslag dat voorgesteld moet worden tot uitvoering van artikel 52, sub 3, van de wet van 10 mei 2007. De commissie werd na haar benoeming in juli 2016 geacht twee verslagen te produceren. Het eerste werd in februari 2017 ingediend¹²² en geldt als basis voor een mogelijke herziening van de Belgische antidiscriminatiewetgeving. In mei 2021 wordt een tweede verslag gepubliceerd.

95. De ECRI feliciteert de Belgische autoriteiten en de Commissie van experts met de publicatie van dit eerste verslag, dat onder andere een heel waardevol en kritisch overzicht geeft van de Belgische wetgeving inzake racisme en discriminatie. Het is

¹²⁰ In artikel 1 van het decreet van 15 maart 2018 tot wijziging van het Waals Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen staat een definitie van "lichte woning". Dit is momenteel slechts een puur symbolische erkenning zonder praktische gevolgen.

¹²¹ ECRI 2014, <https://rm.coe.int/fifth-report-on-belgium/16808b55ab>.

¹²² Evaluatiecommissie van de federale antidiscriminatiewetgeving 2017.

zeker een voorbeeld van een **goede praktijk** op het gebied van het evalueren van de toepassing en doeltreffendheid van de wetgeving.

96. In het vijfde rapport over België adviseerde de ECRI ook “om de evaluatie van de antidiscriminatiewetgeving op federaal niveau te combineren met een evaluatie van de relevante wetgeving van de gemeenschappen en van de gewesten om eventuele lacunes op te sporen”. De commissie heeft in haar eerste evaluatieverslag de antidiscriminatiewetgeving van de gewesten en de gemeenschappen buiten beschouwing gelaten, omdat deze instrumenten buiten de opdracht vallen.¹²³ Er zijn wettelijke voorwaarden geschapen voor evaluaties van antidiscriminatiewetgeving op federaal niveau,¹²⁴ in de Franse Gemeenschap,¹²⁵ in het Waalse Gewest voor het gendercriterium,¹²⁶ in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op het gebied van werkgelegenheid¹²⁷ en in de Duitstalige Gemeenschap.¹²⁸ De Vlaamse regering streeft ook naar een evaluatie van het Vlaamse decreet voor gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid met als doel het optimaliseren en updaten van de wettelijke bescherming en het toepassen en blijvend functioneren van het decreet.

97. De ECRI adviseert de autoriteiten (i) zo spoedig mogelijk nieuwe experts voor de Evaluatiecommissie van de federale antidiscriminatiewetgeving te benoemen, zodat de commissie haar activiteiten kan hervatten; (ii) de commissie voldoende middelen ter beschikking te stellen zodat ze haar taken naar behoren kan uitvoeren; en (iii) te overleggen met organisaties uit het maatschappelijk middenveld die slachtoffers van discriminatie vertegenwoordigen. Tevens herhaalt de ECRI haar aanbeveling om de evaluatie van de antidiscriminatiewetgeving op federaal niveau te combineren met een evaluatie van de relevante wetgeving van de gemeenschappen en de gewesten om eventuele lacunes op te sporen.

¹²³ Toch heeft de commissie daar waar dat relevant was bepaalde specifieke verwijzingen naar wetgeving van de gemeenschappen en de gewesten opgenomen, enerzijds om te wijzen op problemen met betrekking tot consistentie of afstemming tussen de verschillende rechtssystemen, anderzijds om te benadrukken dat er onderdelen van de wetgeving van de gemeenschappen of de gewesten zijn die als basis voor de herziening van de federale statuten paragraaf 5 en 6 zouden kunnen dienen,

¹²⁴ Artikel 52 van de antidiscriminatiewetgeving.

¹²⁵ Artikel 61 van het [decreet van de Franse Gemeenschap](#).

¹²⁶ Artikel 33 van het [decreet van het Waalse Gewest](#).

¹²⁷ Artikel 10 van de [ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest](#).

¹²⁸ Artikel 44 van het [decreet van de Duitstalige Gemeenschap](#).

TUSSENTIJD'S VERVOLGONDERZOEK AANBEVELINGEN

De ECRI verzoekt de Belgische autoriteiten de volgende twee aanbevelingen met voorrang uit te voeren:

- (§ 27) De ECRI adviseert de autoriteiten conform Algemene Beleidsaanbeveling nr 16 inzake de bescherming van onregelmatig verblijvende migranten tegen discriminatie ervoor te zorgen dat geen enkele publieke of private dienstverlener verplicht is om ten behoeve van de beheersing van de immigratie en handhaving van beleid dienaangaande aangifte te doen van personen van wie wordt vermoed dat ze onregelmatig in België verblijven. Dit geldt in het bijzonder voor dienstverleners op het gebied van arbeidsbescherming en arbeidsrecht. Dit is om te voorkomen dat er belemmeringen ontstaan voor de uitoefening van het recht van onregelmatig verblijvende arbeiders op uitbetaling van loon dat werkgevers hun verschuldigd is en op volledige toegang tot klachtenprocedures.
- (§ 97) De ECRI adviseert de autoriteiten (i) zo spoedig mogelijk nieuwe experts voor de Evaluatiecommissie van de federale antidiscriminatiewetgeving te benoemen, zodat de commissie haar activiteiten kan hervatten; (ii) de commissie voldoende middelen ter beschikking te stellen zodat ze haar taken naar behoren kan uitvoeren; en (iii) te overleggen met organisaties uit het maatschappelijk middenveld die slachtoffers van discriminatie vertegenwoordigen. Tevens herhaalt de ECRI haar aanbeveling om de evaluatie van de antidiscriminatiewetgeving op federaal niveau te combineren met een evaluatie van de relevante wetgeving van de gemeenschappen en de gewesten om eventuele lacunes op te sporen.

Uiterlijk twee jaar na publicatie van dit rapport doet de ECRI een tussentijds vervolgonderzoek naar deze twee aanbevelingen.

OVERZICHT AANBEVELINGEN

De plaats van de aanbevelingen in het rapport staat tussen haakjes.

1. (§ 9) De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de Belgische autoriteiten om op korte termijn een gelijkheidsorgaan aan te wijzen of op te zetten dat toeziet op discriminatie op grond van taal en om dit orgaan dezelfde bevoegdheden en onafhankelijkheid te geven als het Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen en Bestrijding van Discriminatie en Racisme (Unia).
2. (§ 19) De ECRI adviseert de autoriteiten om conform Algemene Beleidsaanbeveling nr. 10 inzake racisme- en discriminatiebestrijding in en door het onderwijs ervoor te zorgen dat mensenrechten een integraal onderdeel van het curriculum zijn; dat scholen bij hun onderwijsactiviteiten rekening houden met diversiteit en zich inzetten voor gelijke kansen, met name in de vorm van gedragscodes voor leerlingen en medewerkers; dat leraren worden bijgeschoold ter voorkoming van alle vormen van racisme, rassendiscriminatie, onverdraagzaamheid en pesterijen op school, en dat ze snel en efficiënt reageren wanneer zich dergelijke problemen voordoen.
3. (§ 21) De ECRI adviseert de Belgische autoriteiten alle mogelijke maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat er bij besluiten van scholen over het dragen van religieuze symbolen of kleding op scholen en instellingen voor hoger onderwijs rekening wordt gehouden met het rechtmatigheidsbeginsel en dat ze vrij zijn van elke vorm van discriminatie. Met name bij volwassen studenten dient het beginsel van neutraal onderwijs in overeenstemming te zijn met hun recht op godsdienstuitoefening.
4. (§ 27) De ECRI adviseert de autoriteiten conform Algemene Beleidsaanbeveling nr 16 inzake de bescherming van onregelmatig verblijvende migranten tegen discriminatie ervoor te zorgen dat geen enkele publieke of private dienstverlener verplicht is om ten behoeve van de beheersing van de immigratie en handhaving van beleid dienaangaande aangifte te doen van personen van wie wordt vermoed dat ze onregelmatig in België verblijven. Dit geldt in het bijzonder voor dienstverleners op het gebied van arbeidsbescherming en arbeidsrecht. Dit is om te voorkomen dat er belemmeringen ontstaan voor de uitoefening van het recht van onregelmatig verblijvende arbeiders op uitbetaling van loon dat werkgevers hun verschuldigd is en op volledige toegang tot klachtenprocedures.
5. (§ 38) De ECRI adviseert de autoriteiten ervoor te zorgen dat er naar aanleiding van het Interfederaal Actieplan tegen discriminatie en geweld ten aanzien van LGBTI-personeel 2018-2019 en op basis van een toetsing daarvan in een volgend plan wordt voorzien in goed overleg met de belanghebbenden, in het bijzonder met het maatschappelijk middenveld. De impact van het volgende interfederale plan zou verder moeten strekken dan de diverse federale niveaus en de niveaus van de gemeenschappen en gewesten en zou speciale nadruk moeten leggen op het lokale niveau.
6. (§ 41) De ECRI adviseert de autoriteiten de regelgeving voor het verzamelen van gegevens over racistische en homofobe en transfobe daden verder aan te scherpen door gebruik te maken van een gemeenschappelijk coderingssysteem voor politie en openbaar ministerie en door subcategorieën te introduceren voor strafbare feiten gepleegd tegen specifieke slachtoffergroepen. Het doel hiervan is om toegang te krijgen tot betrouwbare specifieke gegevens over strafbare feiten die verband houden met haatboodschappen.

7. (§ 49) De ECRI adviseert de autoriteiten de uitzondering voor racistische en xenofobe persdelicten op artikel 50 van de Grondwet uit te breiden naar aanzetten tot homofobie, zodat dergelijke gevallen ook voor de rechter kunnen worden gebracht.
8. (§ 52) De ECRI adviseert de autoriteiten te voorzien in strafverzwaring voor de verspreiding van haatboodschappen door bepaalde categorieën personen met een openbare functie.
9. (§ 54) De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan België om het Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten (onder meer van racistische en xenofobe aard) verbonden met elektronische netwerken, te ratificeren.
10. (§ 61) De ECRI adviseert de autoriteiten ervoor te zorgen dat de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie van de federale antidiscriminatiewetgeving worden uitgevoerd, in het bijzonder de aanbevelingen betreffende de toepassing van omzendbrief COL 13/2013.
11. (§ 75) De ECRI adviseert de autoriteiten beter samen te werken met werkgevers ter verbetering van de werkgelegenheidskansen van immigranten. De Commissie wijst in dezen op Algemene Beleidsaanbeveling nr. 14 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op de werkvloer. Die bevat onder andere waardevolle voorbeelden van positieve maatregelen voor betere toegang tot werkgelegenheid voor migranten en mechanismen voor erkenning van diploma's.
12. (§ 79) De ECRI adviseert de autoriteiten ten stelligste ervoor te zorgen dat de inhoud van de wettelijk verplichte en momenteel alleen op nieuwkomers gerichte "verklaring" volledig wordt herzien, waarbij er met name voor wordt gezorgd dat de tekst een objectieve en neutrale formulering en symbolische betekenis heeft, dat die informatief en niet-bindend van aard is en dat die op een zo breed mogelijk scala aan personen is gericht zodat de gelijke behandeling van nieuwkomers in het land wordt gewaarborgd.
13. (§ 83) De ECRI adviseert de autoriteiten hun integratiecursussen voor immigranten te versterken door toevoeging van elementen die verband houden met de bevordering van culturele diversiteit en de bestrijding van discriminatie met als doel integratiebeleid doeltreffender te maken door gelijkheid en interculturele dialoog te stimuleren.
14. (§ 91) De ECRI adviseert de autoriteiten een geïntegreerde aanpak van het probleem rondom de toegang van woonwagenbewoners tot huisvesting te hanteren. Meer specifiek: geef de gemeenschappen en gewesten de bevoegdheid zelf actie te ondernemen op het moment dat lokale overheden onvoldoende doortrekkers- of residentiële terreinen beschikbaar stellen; neem de nodige maatregelen om woonwagenbewoners in staat te stellen een referentieadres te verkrijgen; en erken woonwagens als een wettelijke vorm van huisvesting in het hele land.
15. (§ 97) De ECRI adviseert de autoriteiten (i) zo spoedig mogelijk nieuwe experts voor de Evaluatiecommissie van de federale antidiscriminatiewetgeving te benoemen, zodat de commissie haar activiteiten kan hervatten; (ii) de commissie voldoende middelen ter beschikking te stellen zodat ze haar taken naar behoren kan uitvoeren; en (iii) te overleggen met organisaties uit het maatschappelijk middenveld die slachtoffers van discriminatie vertegenwoordigen. Tevens herhaalt de ECRI haar aanbeveling om de evaluatie van de antidiscriminatiewetgeving op federaal niveau te combineren met een evaluatie van de relevante wetgeving van de gemeenschappen en de gewesten om eventuele lacunes op te sporen.

BIBLIOGRAFIE

Deze bibliografie geeft een overzicht van de voornaamste publicaties die tijdens het onderzoek naar de situatie in België als bron zijn gebruikt en dient niet te worden beschouwd als een uitputtende lijst van alle informatiebronnen waar de ECRI tijdens het opstellen van haar rapport over heeft kunnen beschikken.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2017), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Belgium subject to interim follow-up, CRI(2017)5.
2. ECRI (2014), Fifth report on Belgium, CRI(2014)1.
3. ECRI (2012a), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Belgium subject to interim follow-up, CRI(2012)26
4. ECRI (2009a), Fourth report on Belgium, CRI(2009)18.
5. ECRI (2004a), Third report on Belgium, CRI(2004)1.
6. ECRI (2000a), Second report on Belgium, CRI(2000)2.
7. ECRI (1997), First report on Belgium, CRI(97)49.
8. ECRI (1996), [General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance](#), CRI(96)43.
9. ECRI (2018), [General Policy Recommendation No. 2 \(revised\): Equality bodies to combat racism and intolerance at national level](#), CRI(2018)06.
10. ECRI (1998a), [General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies](#), CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims](#), CRI(98)30.
12. ECRI (2000b), [General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims](#), CRI(2000)21.
13. ECRI (2001), [General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet](#), CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [General Policy Recommendation No. 7 \(revised\): National legislation to combat racism and racial discrimination](#), CRI(2003)8rev.
15. ECRI (2004b), [General Policy Recommendation No.8: Combating racism while fighting terrorism](#), CRI(2004)26.
16. ECRI (2004c), [General Policy Recommendation No.9: The fight against antisemitism](#), CRI(2004)37.
17. ECRI (2007a), [General Policy Recommendation No.10: Combating racism and racial discrimination in and through school education](#), CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [General Policy Recommendation No.11: Combating racism and racial discrimination in policing](#), CRI(2007)39.
19. ECRI (2009b), [General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport](#), CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [General Policy Recommendation No.13: Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma](#), CRI(2011)37.
21. ECRI (2012b), [General Policy Recommendation No.14: Combating racism and racial discrimination in employment](#), 2012, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016a), [General Policy Recommendation No. 15: Combating Hate Speech](#), CRI(2016)15.
23. ECRI (2016b), [General Policy Recommendation No. 16: Safeguarding irregularly present migrants from discrimination](#), CRI(2016)16.
24. ECRI (2019), ECRI Glossary, CRI(2019)14 rev1.

Other sources (listed in alphabetical order)

25. Amnesty International (2018), Politiques policières de prévention du profilage ethnique en Belgique. https://www.amnesty.be/IMG/pdf/amn_rapport_profilage_ethnique_web_ok.pdf
26. Çavaria (2018), The 2017 Flemish School Climate Survey Report, https://www.cavaria.be/sites/default/files/2019-04/scholierenenquete_2017_eng.pdf.

27. Centre fédéral Migration (Myria) (2016a), Être étranger en Belgique en 2016, https://www.myria.be/files/Etre_etranger_en_2016-final.pdf.
28. Centre fédéral Migration (Myria) (2016b), La migration en chiffres et en droits 2016.
29. Centre fédéral Migration (Myria) (2017a), Être étranger en Belgique en 2017, https://www.myria.be/files/171212_Myriadoc_6_Être_etranger_en_Belgique_en_2017_FR.pdf.
30. Centre fédéral Migration (Myria) (2017b), La migration en chiffres et en droits 2017, https://www.myria.be/files/MIGRA2017_FR_AS.pdf.
31. Centre fédéral Migration (Myria) (2018a), La migration en chiffres et en droits 2018, https://www.myria.be/files/MIGRA2018_FR_AS_1.pdf.
32. Centre fédéral Migration (Myria) (2018b, mars 6), Note à la Commission de la Justice de la Chambre, Modifications du Code de la nationalité belge du projet de loi 54 – n° 2919/001, https://www.myria.be/files/avis_FR_Myria_Commission_de_la_Justice_6_3_2018.pdf.
33. Centre interfédéral pour l'égalité des chances (Unia) (2014), Baromètre de la diversité – Logement.
34. Centre interfédéral pour l'égalité des chances (Unia) (2017a), Evaluation Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (MB 30 mai 2007) (loi antiracisme) Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (MB 30 mai 2007) (Loi antidiscrimination).
35. Centre interfédéral pour l'égalité des chances (Unia) (2017b), Avis d'initiative relatif à : Avant-projet de décret relatif à l'accueil des gens du voyage, modifiant le titre VII du livre 1er de la 2è partie du Code wallon de l'Action sociale et de la santé relatif aux Gens du voyage, https://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/AAR_191_FR.pdf.
36. Centre interfédéral pour l'égalité des chances (Unia) (2017c), Participation à l'enseignement des enfants des Gens du voyage en Belgique.
37. Centre interfédéral pour l'égalité des chances (Unia) (2018a), Baromètre de la diversité – enseignement.
38. Centre interfédéral pour l'égalité des chances (Unia) (2018b), Rapport annuel 2017 – Refuser l'inertie.
39. Centre interfédéral pour l'égalité des chances (Unia) (2018c), Rapport annuel chiffres 2017.
40. Centre interfédéral pour l'égalité des chances Unia (2018d), December 16), Adopter une politique d'accueil des gens du voyage.
41. Collectif Contre l'Islamophobie en Belgique (2019, mars 26), Attentats islamophobes de Christchurch - Apologie du terrorisme sur les réseaux sociaux en Belgique – demande d'enquête et mesures de sécurité pour protéger les lieux de culte.
42. European Commission (2016, May 31), Press release, European Commission and IT Companies announce Code of Conduct on illegal online hate speech, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1937_en.htm.
43. Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations (2017), Premier rapport d'évaluation, https://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/Commission_dévaluation_de_la_législation_fédérale_relative_à_la_lutte_contre_les_discriminations.pdf.
44. Communauté flamande (2012), Plan d'action flamand sur les immigrés de l'Europe Centrale et de l'Est.
45. Council of Europe, Ad hoc Committee of Experts on Roma issues, Thematic report on encampment areas and other issues relating to travellers (further to the CAHROM thematic visit to Belgium from 20 to 22 February 2013), CAHROM (2013)6.
46. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2016), réponse des autorités belges fédérales et des entités fédérées au rapport du Commissaire Muižnieks, établi à la suite de sa visite en Belgique en septembre 2015.
47. Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRE) (2018), Les personnes sans papiers en Belgique : situation administrative et droits Tables d'échanges SMES 13 juin 2018, https://www.smes.be/IMG/pdf/20180613_-_presentation_cire_table_e_changes.pdf.
48. Council of Europe, CAHROM (2016), Thematic report of the group of experts on Roma health mediators (following the CAHROM thematic visit to Sofia, Bulgaria on 2-4 November 2015), CAHROM (2016)7.
49. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd edition.
50. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2016), Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Belgium from 14 to 18 September 2015, CommDH(2016)1.

51. Council of Europe, European Committee of Social Rights (2012), Decision on the merits, International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium, Complaint No. 62/2010.
52. Council of Europe (2018), Safe at school: Education sector responses to violence based on sexual orientation, gender identity/expression or sex characteristics in Europe.
53. European Court of Human Rights (2018), Factsheet – Religious symbols and clothing, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Religious_Symbols_ENG.pdf.
54. European Court of Human Rights (2019), Factsheet – Hate speech, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf.
55. European Migration Network (EMN), National Contact Point Belgium (2017), study of the Belgian contact point of the European migration network (EMN), <https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/Standalone%20Belgian%20study%20on%20labour%20market%20integration.pdf>
56. European Parliament (2019), Resolution of 14 February 2019 on the rights of intersex people (2018/2878(RSP)).
57. EMN (2018), Labour market integration of third country nationals in Belgium.
58. European Union (EU), Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018), Hate crime recording and data collection practice across the EU, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-hate-crime-recording_en.pdf.
59. EU FRA (2017a), EU - MIDIS II, Second European Union Minorities and Discrimination Survey, Main results, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en.pdf.
60. EU FRA (2017b), EU FRA (2017b), Second European Union Minorities and Discrimination Survey Muslims - Selected findings, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-minorities-survey-muslims-selected-findings_en.pdf.
61. La Libre Belgique (2016, juillet 31), La Belgique aura bientôt son propre institut des Droits de l'Homme, affirme Koen Geens, <https://www.lalibre.be/actu/politique-belge/la-belgique-aura-bientot-son-propre-institut-des-droits-de-l-homme-affirme-koen-geens-579e13fc35705dcbd70bea78>.
62. L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) (2019), Evaluation de l'impact du parcours d'intégration et du dispositif d'insertion socioprofessionnelle pour les primo-arrivants en Wallonie, <https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2019/05/RR33-Evaluation-parcours-integration-ULg-complet.pdf>.
63. Mandin, J. (2014), An overview of integration policies in Belgium, INTERACT Research Report 2014/20.
64. Migrant Integration Policy Index (MIPEX) (2015), Key findings – Belgium, 2014, <http://www.mipex.eu/belgium>.
65. Mescoli, E. (2017, October 26), Dominant anti-Muslim narratives, Case review: Belgium, Counter-Islamophobia Kit, University of Leeds.
66. Open Society Justice Initiative (2018), Briefing Paper; Restrictions on Muslim Women's Dress in the 28 EU Member States: Current law, recent legal developments, and the state of play.
67. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018), The resilience of students with an immigrant background: Factors that shape well-being, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264292093-en>.
68. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate Crime Reporting, Belgium, <http://hatecrime.osce.org/belgium>.
69. Service public fédéral emploi, travail et concertation sociale (2019, février 11), Arrêté royal fixant les conditions de l'action positive.
70. Service public fédéral de programmation Intégration sociale (SPP IS), Plateforme nationale belge pour les Roms, <https://www.mi-is.be/fr/themes/pauvrete/integration-des-roms/plateforme-nationale-belge-pour-les-roms>.
71. United Nations, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2014), Concluding observations on the sixteenth to nineteenth periodic reports of Belgium, CERD/C/BEL/CO/16-19.
72. United Nations, Human Rights Council (2012), Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence.
73. U.S. Department of State (2018), Belgium 2017 Human Rights Report.
74. U.S. Department of State (2018), Belgium 2017 International Religious Freedom Report.

75. Valfort, M. (2017), "LGBTI in OECD Countries: A Review", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 198, <http://dx.doi.org/10.1787/d5d49711-en>.

ECRI Secretariat
Directorate General of Democracy
Council of Europe
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri
 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) is a unique human rights monitoring body which specialises in questions relating to the fight against racism, discrimination (on grounds of “race”, ethnic/national origin, colour, citizenship, religion, language, sexual orientation and gender identity), xenophobia, antisemitism and intolerance in Europe; it prepares reports and issues recommendations to member States.

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE