

# ECRI

European Commission against Racism and Intolerance  
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2000) 2  
Version néerlandaise  
Dutch version

## **Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid**

TWEEDE RAPPORT OVER BELGIË

GOEDGEKEURD OP 18 JUNI 1999

Strasbourg, 21 maart 2000



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Voor verdere informatie over het werk van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) en over de andere activiteiten van de Raad van Europa op dit gebied kunt u contact opnemen met:

Secrétariat de l'ECRI / Secretariat of ECRI  
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II /  
Directorate General of Human Rights – DG II  
Conseil de l'Europe / Council of Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-post: [combat.racism@coe.int](mailto:combat.racism@coe.int)

Bezoek onze website: [www.ecri.coe.int](http://www.ecri.coe.int)

## **Voorwoord**

*De Europese commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid (ECRI) is een orgaan van de Raad van Europa, waarin onafhankelijke leden zetelen. Het doel van de commissie is racisme, xenofobie, antisemitisme en onverdraagzaamheid op pan-Europees niveau te bestrijden en vanuit de optiek van de bescherming van de mensenrechten.*

*Een van de pijlers waarop het werkprogramma van de ECRI rust is de land-voor-land benadering. De commissie analyseert de situatie met betrekking tot racisme en onverdraagzaamheid in elk van de lidstaten van de Raad van Europa en doet voorstellen en suggesties om de vastgestelde problemen aan te pakken.*

*Aan het einde van 1998 heeft de ECRI de eerste ronde van landenrapporten voor alle lidstaten voltooid. Het eerste rapport van de ECRI over België is gedateerd 7 juni 1996 (publicatie september 1997). In de tweede fase van het land-voor-land werk, gestart in januari 1999, wordt een vervolgrapport opgesteld over elke lidstaat. Het doel hiervan is na te gaan wat de lidstaten hebben gedaan met de voorstellen in de eerste rapporten. Het tweede rapport actualiseert tevens de informatie in de rapporten en verschaft een meer diepgaande analyse van bepaalde onderwerpen die van bijzonder belang zijn in het desbetreffende land.*

*Een belangrijke fase in de land-voor-land benadering van de ECRI is de ontwikkeling van een vertrouwelijke dialoog met de nationale autoriteiten van het desbetreffende land, voorafgaand aan de definitieve goedkeuring van het rapport. Een nieuwe procedure in de tweede ronde van landenrapporten is het organiseren van een contactbezoek door de rapporteurs van de ECRI vóór de opstelling van het tweede rapport.*

*Het contactbezoek aan België vond plaats op 25 en 26 maart 1999. Tijdens dit bezoek hebben de rapporteurs vertegenwoordigers ontmoet van de verschillende ministeries en overheden die verantwoordelijk zijn voor de onderwerpen die vallen binnen het mandaat van de ECRI. De ECRI bedankt de Belgische nationale overheden hartelijk voor hun bereidwillige medewerking aan de organisatie van het contactbezoek en wil in het bijzonder al degenen bedanken die de delegatie hebben ontmoet. Ze dankt eveneens het Belgische Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding voor zijn efficiency en medewerking aan de organisatie van het bezoek.*

*De ECRI bedankt ook alle vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties die de rapporteurs hebben ontmoet tijdens het contactbezoek, voor de uiterst nuttige bijdrage die zij hebben geleverd aan de activiteit.*

***Het hierna volgende rapport is opgesteld door de ECRI onder haar eigen verantwoordelijkheid. Het rapport brengt verslag uit over de toestand op 18 juni 1999. De analyse, conclusies en voorstellen die hierna volgen, houden geen rekening met ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden na die datum.***

### ***Samenvatting en toelichtingen***

Er hebben verschillende positieve ontwikkelingen plaatsgevonden in de strijd tegen racisme en onverdraagzaamheid in België sinds de publicatie van het eerste rapport van de ECRI over dit land. Er zijn maatregelen getroffen om effectiever te kunnen optreden tegen degenen die verantwoordelijk zijn voor door racisme of xenofobie ingegeven persdelicten en deze te vervolgen, en er zijn wettelijke regelingen ingesteld met het doel politieke partijen die racistisch handelen financieel te straffen. Maatregelen om het tewerkstellen in de politie van personen die behoren tot minderheden en initiatieven op regionaal niveau om discriminatie bij de tewerkstelling te bestrijden komen ook gelegen.

Het probleem van racisme en onverdraagzaamheid bestaat echter nog steeds in België. De antiracistische wetten worden nog steeds uiterst zelden toegepast. Discriminatie op basis van etnische afkomst bij de tewerkstelling is een veelvoorkomend verschijnsel. Grote zorg baart het uitbuiten van het racisme in de politiek door extreemrechtse politieke partijen. Het feit dat er racisme en onverdraagzaamheid blijken te bestaan bij sommige ordehandhavers is bijzonder zorgwekkend.

**In het volgende rapport beveelt de ECRI de Belgische autoriteiten aan om op een aantal terreinen verdere actie te ondernemen ter bestrijding van racisme, xenofobie en onverdraagzaamheid. Deze aanbevelingen hebben onder andere betrekking op de noodzaak om de uitvoering van de antiracistische wetten te verbeteren, met name waar het gaat om de problemen die bestaan bij het bewijzen van een racistische motivatie of discriminerend optreden. De ECRI benadrukt ook dat het probleem inzake de uitingen van racisme door sommige ordehandhavers dringend moet worden aangepakt en dat de (rechterlijke en niet-rechterlijke) autoriteiten de middelen moeten krijgen om beter te kunnen reageren op klachten over racistisch gedrag. Er is ook verdere actie nodig om het uitbuiten van racisme door extreemrechtse politieke partijen effectiever te kunnen bestrijden.**

## **DEEL I: Algemeen beeld van de situatie**

### **A. Internationale wettelijke instrumenten**

1. De ECRI heeft er in haar eerste rapport op gewezen dat de mogelijkheid voor individuen en groepen individuen om een petitie in te dienen bij de Commissie voor de uitbanning van rassendiscriminatie betreffende vermeende schendingen van de rechten die zijn bepaald in de Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD), een nuttig instrument zou zijn in de strijd tegen racisme en onverdraagzaamheid in België. De ECRI heeft de Belgische autoriteiten daarom aangemoedigd om Artikel 14 van CERD te aanvaarden, dat in deze mogelijkheid voorziet. De Belgische autoriteiten hebben de ECRI meegedeeld dat de noodzakelijke procedures voor de aanvaarding van Artikel 14 zijn gestart en de ECRI hoopt op een spoedige en succesvolle afronding van deze procedures. In haar eerste rapport heeft de ECRI verder voorgesteld dat België zou overwegen het Handvest Europese regionale minderheidstalen te ratificeren en de Kaderconventie voor de bescherming van nationale minderheden. Omdat er op deze gebieden geen vooruitgang is geboekt, dringt de ECRI er bij de Belgische autoriteiten op aan stappen te ondernemen om deze wettelijke instrumenten te tekenen en te ratificeren. Daarnaast moedigt de commissie België sterk aan om de Conventie tegen discriminatie in het onderwijs van de UNESCO te ondertekenen en te ratificeren. België zou ook moeten overwegen om het Europees verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers te ratificeren, dat België al heeft ondertekend, en het Verdrag over de deelname van buitenlanders aan het openbaar leven op plaatselijk niveau.

### **B. Grondwettelijke bepalingen en andere bodemvoorzieningen**

2. In haar eerste rapport heeft de ECRI haar bezorgdheid uitgesproken over de situatie in België inzake de vervolging van racistische delicten begaan via de pers. De bezorgdheid van de ECRI was gebaseerd op het feit dat de feiten die strafbaar worden gesteld in de wet van 30 juli 1981 (het aanzetten tot rassendiscriminatie, haat of geweld) en de wet van 23 maart 1995 (ontkenning, minimalisering, rechtvaardiging of goedkeuring van volkenmoord) vaak worden begaan door pamfletten en racistische traktaten te verspreiden. Volgens een unanieme en consistente jurisprudentie, die een persmisdrijf interpreteert als elk gedrukt, gereproduceerd en verspreid geschreven materiaal dat strafbare uitlatingen bevat - houdt de verspreiding van dergelijk materiaal een persmisdrijf in. De ECRI merkt op dat Artikel 150 van de Grondwet het Hof van Assisen de exclusieve bevoegdheid geeft om persmisdrijven te berechten en dat de complexiteit van de procedure die deze hoven volgen ertoe leidt dat degene die een dergelijk misdrijf begaat *de facto* niet vervolgd kan worden en dientengevolge feitelijke immuniteit geniet. De ECRI heeft er derhalve bij de Belgische autoriteiten op aangedrongen maatregelen te nemen om een einde te maken aan deze situatie en stelde met name voor een aantal onmiskenbare persmisdrijven te vervolgen.
3. Sedert de publicatie van het eerste ECRI-rapport is Artikel 150 van de Grondwet gewijzigd op 25 maart 1999. De grondwet maakt nu een uitzondering op de exclusieve bevoegdheid van de Hoven van Assisen voor persmisdrijven, wanneer deze misdrijven zijn ingegeven door racisme en xenofobie. Omdat het

desbetreffende artikel in de Grondwet niet verwijst naar de wet van 30 juli 1981 kunnen de strafrechtbanken nu niet alleen de persmisdrijven behandelen die deze wet strafbaar stelt, maar ook andere persdelicten, zoals laster en smaad (Artikel 443 Wetboek van Strafrecht) of historisch revisionisme (wet van 23 maart 1995), die zijn ingegeven door racisme of xenofobie. De ECRI hoopt dat deze grondwetswijziging een bevredigende vervolging mogelijk zal maken van personen die dergelijke misdrijven begaan en dringt er bij de autoriteiten op aan dat zij toezien op de doeltreffende tenuitvoerlegging van de desbetreffende wettelijke bepalingen.

### **C. Strafrechtelijke bepalingen**

4. In het eerste rapport heeft de ECRI vooral aandacht geschonken aan de doeltreffendheid van de wet van 30 juli 1981, gewijzigd in 1993 en 1994, die bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden wil onderdrukken. De ECRI heeft een aantal problemen beschreven bij de toepassing van deze wet, die mede zouden kunnen verklaren waarom er zo bijzonder weinig gebruik wordt gemaakt van de bepalingen in die wet. Buiten de problemen die er zijn bij de vervolging van racistische overtredingen begaan via de pers, die hierboven zijn besproken<sup>1</sup>, lijken de moeilijkheden bij het bewijzen van de intentie om rassenhaat uit te lokken nog steeds een belangrijke rol te spelen in deze context.
5. In dit verband merkt de ECRI op dat het verschijnsel racisme zich in de meeste gevallen manifesteert via een gewoon misdrijf, zoals doodslag, brandstichting of mishandeling. In deze gevallen passen de rechters de wet van 30 juli 1981 niet toe, omdat deze wet hoofdzakelijk de uitlokking van rassendiscriminatie, haat of geweld behandelt. Om de wet te kunnen toepassen, moet er dus worden bewezen dat degene die het misdrijf begaat de intentie had het publiek aan te zetten tot haat of geweld. Dit bewijs is echter uiterst moeilijk te leveren. Misdrijven die mogelijk zijn gepleegd uit racistische overwegingen worden dus vervolgd op basis van de gewone overtreding en de racistische intentie gaat daarbij verloren.
6. De ECRI is bezorgd over deze situatie en dringt er bij de autoriteiten op aan racistische motieven op te nemen als een specifieke verzwarende factor. Daarnaast dienen de openbare aanklagers extra inspanningen te doen om bewijs aan te voeren voor de rechtbank dat een specifiek misdrijf is ingegeven door racisme. In het algemeen is de ECRI van mening dat de Belgische autoriteiten meer zouden moeten doen om de openbare aanklagers bewuster te maken van de kwesties die een rol spelen bij de tenuitvoerlegging van antiracistische wetgeving, zodat meer prioriteit zal worden gegeven aan de strijd tegen racisme binnen het kader van het Belgische strafrechtelijke beleid. In dit verband wil de ECRI erop wijzen dat er een speciale opleiding bestaat voor rechters over de vervolging van racisme en xenofobie. De cursus wordt sinds 1999 op verschillende plaatsen in het land gegeven door het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding. Dergelijke initiatieven dienen te worden aangemoedigd.

---

<sup>1</sup> Zie B

## **D. Civiel- en administratiefrechtelijke bepalingen**

7. In de algemene beleidsaanbeveling Nr. 1 over het bestrijden van racisme, xenofobie, antisemitisme en onverdraagzaamheid beveelt de ECRI aan dat staten 'ervoor zorgen dat de slachtoffers van discriminatie toegang hebben tot adequate rechtsmiddelen [...] in het administratieve en civiele recht, om geldelijke of andere schadevergoeding te verkrijgen'. In haar eerste rapport heeft de ECRI opgemerkt dat er uiterst zelden gebruik wordt gemaakt van civielrechtelijke procedures om rassendiscriminatie te vervolgen, met name omdat het zo moeilijk is de discriminatie te identificeren en te bewijzen. De commissie heeft de Belgische autoriteiten daarom aangemoedigd te bestuderen op welke manier ze het gebruik van civielrechtelijke procedures in dergelijke gevallen kan vergroten. Er hebben echter geen betekenisvolle ontwikkelingen plaatsgevonden op dit gebied sinds de publicatie van het eerste rapport. De ECRI dringt er derhalve bij de autoriteiten op aan onmiddellijk actie te ondernemen om deze situatie te verbeteren.
8. Daarnaast merkt de ECRI op dat er momenteel geen specifieke wetgeving ter bestrijding van discriminatie bestaat in België. De ECRI heeft begrepen dat het Belgische parlement onlangs is begonnen met het bestuderen van een wetsontwerp inzake de bestrijding van discriminatie en hoopt dat deze studie positieve gevolgen zal hebben.

## **E. Gespecialiseerde organen en andere instellingen**

9. Zoals uiteengezet in de algemene beleidsaanbeveling Nr. 2 hecht de ECRI groot belang aan de oprichting en goede werking van gespecialiseerde organen op nationaal niveau voor de bestrijding van racisme, xenofobie, antisemitisme en onverdraagzaamheid. In het eerste rapport over België had de ECRI al met belangstelling kennisgenomen van de oprichting in 1993 van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR). De ECRI is van mening dat het Centrum een uiterst waardevolle bijdrage levert aan de grotere doeltreffendheid van maatregelen om racisme en onverdraagzaamheid te bestrijden, door de slachtoffers bij te staan en advies en informatie te verstrekken aan de nationale autoriteiten. De commissie merkt ook op dat het CGKR nauwere en effectievere samenwerking mogelijk maakt tussen openbare instellingen enerzijds en vele verschillende sociale actoren anderzijds.
10. Gezien de problemen die momenteel bestaan bij het bewijzen van discriminatie op basis van de wet van 30 juli 1981, zoals beschreven in dit rapport<sup>2</sup>, moedigt de ECRI de Belgische autoriteiten aan om te overwegen of de CGKR geen rol kan spelen bij het vergemakkelijken van deze bewijsvoering. Bovendien vraagt de ECRI zich af of de CGKR niet zelfs de bevoegdheid zou kunnen krijgen om bepaalde gevallen te behandelen en dus zou functioneren als een semi-strafrechtelijk bemiddelingsorgaan. Een dergelijke stap zou het onder andere mogelijk maken de slachtoffers van discriminatie sneller schadeloos te stellen en de werkbelasting van openbare aanklagers en rechtbanken te verlichten.

<sup>2</sup> Zie de paragrafen 5, 7 en 17.

## **F. Ontvangst en status van allochtonen**

11. Het Belgische immigratiebeleid wordt nog steeds bepaald door het besluit van 1974 om de traditionele immigratie te beperken. België is echter nog steeds een immigratieland. Naast de illegale immigranten bestaat de huidige immigratiestroom voornamelijk uit asielzoekers, mensen die aanspraak maken op gezinshereniging en hoogopgeleide werknemers.
12. De ECRI maakt zich er zorgen over dat er in het politieke debat van de afgelopen jaren steeds vaker sprake is van vooroordelen en onjuiste veronderstellingen over immigranten. Dit draagt ongetwijfeld bij tot een verdere stigmatisering van de allochtone bevolking en hun nakomelingen in België. Deze toestand houdt verband met de aanwezigheid in België van een paar extreemrechtse politieke partijen, die stemmenwinst boeken door munt te slaan uit de bezorgdheid die bij grote groepen van de bevolking heerst over de stijgende werkloosheid, de criminaliteit en het gevoel van onveiligheid. De ECRI bespreekt dit specifieke aspect in Deel II van dit rapport. De ECRI spreekt hier echter al haar bezorgdheid uit over de invloed die deze partijen uitoefenen op de democratische politieke partijen. Met name het immigratie- en asielbeleid lijken steeds meer te worden bepaald door de opvatting dat de vreemdeling een gevaar is en een bedreiging voor de openbare orde, economische stabiliteit en sociale vrede. De ECRI is van mening dat deze trend averechts werkt op de inspanningen om een cultuur van verdraagzaamheid en respect voor de verschillen in België te kweken en een bedreiging vormt voor de sociale cohesie tussen de mensen die in dit land wonen.
13. De situatie met betrekking tot de asielzoekers baart de ECRI grote zorgen. In de publieke opinie wordt deze groep mensen vaak geassocieerd met criminaliteit en wordt de financiële belasting die zij vertegenwoordigen te hoog ingeschat. Zoals hierboven beschreven voedt het huidige politieke debat dergelijke misvattingen. Het gedrag van bepaalde vertegenwoordigers van openbare instellingen, zoals de politie en de grenscontrole, speelt in dit verband ook een rol. De ECRI benadrukt dat het van groot belang is om niet alleen de bevolking maar ook die instellingen die een sleutelrol spelen, bewuster te maken en informatie te verschaffen, teneinde deze misvattingen weg te nemen en vooroordelen te bestrijden. Daarnaast moeten de ambtenaren die belast zijn met de verwijdering van illegale vluchtelingen en van asielzoekers die geen vluchtelingenstatus hebben gekregen, duidelijke instructies krijgen inzake de eerbiediging van de mensenrechten evenals een intensieve opleiding over het onderwerp mensenrechten, gezien het aantal voorvallen waarbij excessief geweld werd gebruikt tegen personen die uit het land werden verwijderd.
14. Het lijkt bovendien noodzakelijk om bepaalde aspecten van het huidige asielbeleid en de relevante procedures te heroverwegen. De ECRI is in het bijzonder verontrust over het wijdverspreide gebruik om asielzoekers zonder papieren in detentie te houden. Deze praktijk draagt ertoe bij dat het publiek asielzoekers nog sterker associeert met criminaliteit. De ECRI is ervan op de hoogte dat de regering in oktober 1998 een nieuw asielbeleid heeft ingevoerd,



dat onder andere een maximumduur bepaalt voor de detentie van vreemdelingen zonder papieren. Verder zal er een speciale commissie komen om de omstandigheden in de detentiecentra te controleren. De regeringsmaatregelen voorzien ook in de instelling van een speciale commissaris die het asielbeleid zal controleren. De Belgische autoriteiten mogen de immigranten en asielzoekers, zelfs de groep die als illegalen wordt beschouwd, niet laten behandelen als misdadigers. De ECRI acht het van groot belang dat alle maatregelen die worden genomen ten aanzien van deze groepen deze benadering weergeven.

15. Conform de Europese richtlijn 94/80/EC heeft België Artikel 8 van de Grondwet - dat de uitoefening van politieke rechten beperkt tot personen met de Belgische nationaliteit - herzien teneinde het stemrecht en het recht om te worden verkozen bij de gemeenteraadsverkiezingen uit te breiden tot de burgers van de Europese Unie. Een voorstel om dit recht ook te verlenen aan niet-EG-burgers werd in 1998 verworpen. Er kwam een compromis tot stand waarbij de verruiming van deze rechten is uitgesteld tot in ieder geval de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, zonder de garantie dat het voorstel dan wordt aangenomen. In dit verband wijst de ECRI erop dat de Raad van Europa bepaalde instrumenten heeft voorzien om het stemrecht voor plaatselijke verkiezingen te verlenen aan allochtonen die reeds lang in een land wonen<sup>3</sup>. Gezien de aandacht die de Belgische overheidsinstellingen op dit moment besteden aan de verschillende aspecten van de integratie van immigranten, is de ECRI van mening dat de integratie en participatie aan het maatschappelijk leven van allochtonen die reeds lang in het land wonen, zou verbeteren als deze categorie mensen het recht had om te stemmen bij de plaatselijke verkiezingen. Dit zou bovendien de politieke partijen stimuleren om zich meer in te zetten voor de belangen van allochtonen.

## G. Tewerkstelling

16. Discriminatie van minderheden bij de tewerkstelling is nog steeds een belangrijk probleem in België. Dit blijkt uit het feit dat de meeste klachten over discriminatie (in de zin van de wet van 30 juli 1981) die de CGKR ontvangt, betrekking hebben op dit onderwerp. Een uitgebreid onderzoek over België, gepubliceerd door het Internationaal Arbeidsbureau in 1998<sup>4</sup>, toont aan dat er zeer frequent gediscrimineerd wordt op basis van etnische afkomst bij de aanwerving van werknemers. Er zijn echter ook meldingen van discriminatie op andere gebieden, met name bij bevorderingen en ontslagen.
17. In 1994 werd er een bepaling opgenomen in de wet van 30 juli 1981 over de discriminatie bij de werkgelegenheid (Artikel 2 bis). Dit Artikel straft rassendiscriminatie bij de arbeidsbemiddeling, de beroepsopleiding, het aanbieden van werk, de aanwerving, de uitvoering van de arbeidsovereenkomst

<sup>3</sup> Zie Verdrag over de deelname van vreemdelingen in het openbaar leven op lokaal niveau, artikel 6; Aanbeveling 1082 (1988) van het Parlement over het recht op een vaste woonplaats voor buitenlandse werknemers en de leden van hun gezin, par. 9. b.v.

<sup>4</sup> B. Smeeters, A. Nayer, *La Discrimination à l'accès à l'emploi en raison de l'origine étrangère: le cas de la Belgique*, Internationaal Arbeidsbureau, Genève, 1998.

of het ontslag van werknemers. De implementering van deze bepaling is echter op dit moment niet effectief, gedeeltelijk door de problemen die bestaan bij het bewijzen van de discriminatie. Bovendien is er een zekere onwil bij de autoriteiten die belast zijn met de vervolging om dit soort misdrijf aan te pakken. Hoewel wettelijke maatregelen alleen niet voldoende kunnen zijn om discriminatie bij de tewerkstelling met succes te bestrijden, is de ECRI van mening dat degelijk geïmplementeerde wettelijke bepalingen een zeer belangrijke rol spelen. In dit opzicht benadrukt de ECRI de noodzaak om het wettelijk kader beter af te stemmen op de discriminatie bij de tewerkstelling. De commissie moedigt de autoriteiten in het bijzonder aan om grondig onderzoek te doen naar de mogelijkheid om het bewijzen van discriminatie voor de eiser te vergemakkelijken. Ook noodzakelijk is het uitwerken van een wettelijk kader dat transparante aanwervingsprocedures verplicht stelt, waarbij werkgevers en degenen die verantwoordelijk zijn voor de aanwerving prioriteit moeten geven aan kwalificaties in plaats van aan persoonlijke kenmerken van potentiële werknemers.

18. De ECRI heeft in haar eerste rapport opgemerkt dat er op het gebied van onderwijs, opleiding en bewustmaking meer initiatieven nodig waren om potentiële werkgevers en functionarissen belast met de aanwerving, bewuster te maken van rassendiscriminatie. Hoewel er een aantal van dergelijke initiatieven van start is gegaan op regionaal niveau, moet België meer doen op dit gebied. Het is met name nodig werkgevers bewust te maken van de potentiële beroeps capaciteiten bij personen die in België tot een minderheid behoren. Meer in het algemeen moedigt de commissie de Belgische autoriteiten sterk aan om de dialoog tussen de verschillende sociale, politieke en economische actoren te bevorderen, teneinde nieuwe initiatieven en strategieën voor de strijd tegen discriminatie bij de tewerkstelling te stimuleren.

## **H. Raad van de moslimgemeenschap**

19. Sinds de publicatie van haar eerste rapport, waarin de ECRI het bestaan aanstipte van een tijdelijk orgaan dat de belangen van de moslimgemeenschap behartigde, werd er een belangrijke stap gezet in 1998: de organisatie van verkiezingen op 13 december 1998 voor een representatief orgaan - het Islamitische Religieuze Leiderschap - als de officiële onderhandelingspartner voor de moslimgemeenschappen en de Belgische autoriteiten. Vervolgens werd in een Koninklijk Besluit van 3 mei 1999 het Executief van de Moslims van België officieel erkend en de resultaten van de verkiezingen geratificeerd. Het Islamitische Religieuze Leiderschap heeft als verantwoordelijkheden het onderwijs (godsdienstonderwijs door erkende leraren), de benoeming van imams (om gevangenen te bezoeken) en de religieuze administratie (salarissen en pensioenen van godsdienstvertegenwoordigers). In de toekomst zal de islam recht hebben op een bij wet geregelde financiële bijdrage en kunnen beschikken over dezelfde faciliteiten als de andere godsdiensten (televisie-uitzendingen enz.). Dit is een belangrijke stap in de richting van een constructieve dialoog tussen de overheid en de moslimgemeenschap.

## **I. De situatie in het land volgen**

20. Het feit dat er zo weinig gebruik wordt gemaakt van antiracistische wetten en burgerlijke procedures bij rassendiscriminatie, zie boven<sup>5</sup>, wordt ook weerspiegeld in het huidige gebrek aan gedetailleerde informatie met betrekking tot klachten over racisme en xenofobie, het aantal klachten over rassendiscriminatie dat is ingediend bij de rechtbank, de resultaten van de in deze gevallen ingestelde vorderingen en de eventueel toegekende compensatie aan de slachtoffers van discriminatie. De ECRI spreekt haar bezorgdheid uit over deze situatie, omdat nauwkeurige en uitgebreide statistieken onmisbare hulpmiddelen zijn om het beleid en strategieën inzake de bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid te plannen en de doeltreffendheid ervan te beoordelen. De commissie moedigt derhalve de autoriteiten aan om een doeltreffend statistisch systeem op te zetten voor de hierboven genoemde terreinen.

## **J. De media**

21. In haar eerste rapport heeft de ECRI de rol van de media benadrukt bij het bestrijden van racisme en onverdraagzaamheid. De commissie heeft opgemerkt dat de media in België vaak een rol spelen bij het versterken van vooroordelen en racistisch gedrag jegens mensen die tot minderheidsgroepen behoren. De ECRI staat achter de in 1994 uitgegeven aanbevelingen van een werkgroep van de Algemene Vereniging van Beroepsjournalisten over informatie betreffende de 'allochtone' bevolking. Helaas heeft men de invloed van deze aanbevelingen niet geëvalueerd en de ECRI is van mening dat de autoriteiten een dergelijke evaluatie zouden moeten bevorderen. Gezien de grote aanwezigheid op dit moment van extreemrechtse politieke partijen in België, zoals hieronder beschreven<sup>6</sup>, zou het de mediasector in België ten goede kunnen komen als er heldere richtlijnen zouden bestaan voor het berichten over informatie afkomstig van de vertegenwoordigers van extreemrechts.

## **DEEL II: SPECIFIEKE PROBLEMEN**

22. In dit deel van de landenrapporten wil de ECRI een beperkt aantal problemen belichten die naar haar mening bijzondere en dringende aandacht verdienen in het desbetreffende land. In het geval van België wil de ECRI de nadruk leggen op de problemen die verband houden met het optreden van ordehandhavers en met het uitbuiten van racisme in de politiek.

---

<sup>5</sup> Zie paragraaf 4, 7 en 17.

<sup>6</sup> Zie L.

## **K. Het optreden van ordehandhavers**

23. Officiële statistieken over dit onderwerp zijn schaars. De ervaring van organisaties ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid in België is echter dat een belangrijk deel van de klachten over racisme betrekking hebben op het optreden van bepaalde ordehandhavers. De meeste klachten gaan over discriminerende identiteitscontroles, waarbij in een aanzienlijk aantal gevallen de gecontroleerde persoon vervolgens door de politie wordt beschuldigd van verzet tegen arrestatie of van belediging. Er komen ook regelmatig klachten over beledigingen, fysiek geweld, willekeurige detentie en vernederingen. Een belangrijk deel van de klagers hierover zijn jonge mannen van Noord-Afrikaanse afkomst.
24. Het gebrek aan cijfers inzake klachten over racisme door politieambtenaren in België baart de ECRI zorgen. Deze situatie houdt gedeeltelijk verband met het feit dat de gerechtelijke autoriteiten vaak het racistische aspect van de klacht negeren, waardoor de racistische motivatie achter het gedrag van de politieambtenaar buiten beeld blijft. De openbare aanklagers moeten er derhalve bewuster van worden gemaakt dat het belangrijk is om het racistische element van de aangevoerde misdaden te handhaven. Ook als de politie klachten intern verwerkt, blijkt ze geen rekening te houden met het racistische element. Ook hier is het dringend noodzakelijk dat de autoriteiten de personen die belast zijn met de interne controle binnen de verschillende politiediensten bewuster maken van de problemen inzake discriminatie en racisme. De ECRI merkt bovendien op dat het aantal ingediende klachten waarschijnlijk geen nauwkeurige weergave is van de werkelijke omvang van het probleem, omdat veel leden van minderheidsgroeperingen aarzelen om een formele klacht in te dienen. Zij vrezen voor represailles of hebben er geen vertrouwen in dat het probleem zal worden opgelost.
25. Er zijn aanwijzingen dat de gerechtelijke autoriteiten onbevredigend reageren op de ingediende klachten. De ECRI maakt er zich met name zorgen over dat er aan zo weinig klachten gevolg wordt gegeven en dat de rechtsprocedures zeer lang duren. Mensen die klagen over racisme bij de politie hebben zelfs nog minder kans dat hun geval wordt onderzocht door de controleorganen die zowel binnen de politiedienst (intern) als extern bestaan <sup>7</sup>. De politiediensten lijken weigerachtig om te erkennen dat er racistische gedrag voorkomt bij hun agenten. Bovendien wordt er een ernstig gebrek aan transparantie gemeld, omdat de politieautoriteiten de klagers uiterst zelden informeren over de resultaten van de procedures. Het gevolg is dat de klagers niet weten of er sprake is geweest van een disciplinaire actie of een andere vorm van sanctie. Deze situatie draagt bij tot de indruk dat de leden van de politiediensten vrijwel straffeloos zijn en doet uiteindelijk afbreuk aan het vertrouwen dat leden van minderheidsgroepen hebben in de politie.

---

<sup>7</sup> De externe controle wordt uitgeoefend door het zogenaamde 'Comité P', een permanent controleorgaan voor de politie dat het parlement de mogelijkheid biedt zijn functie van toezicht over de werking van de politiediensten te vervullen.

26. Om een einde te maken aan deze situatie dienen de Belgische autoriteiten actie te ondernemen, zowel gericht op de gerechtelijke autoriteiten als op het toezicht dat de politiediensten en het Comité P uitoefenen. Voor wat het eerste aspect betreft: overeenkomstig met wat er hiervoor is geschreven over de noodzaak van een meer doeltreffende implementering van de strafrechtelijke bepalingen voor de bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid<sup>8</sup>, moeten de openbare aanklagers bewuster worden gemaakt van de noodzaak gevallen van racistisch gedrag door bepaalde ordehandhavers te vervolgen. Voor wat het tweede aspect betreft is de ECRI ervan op de hoogte dat er een grote hervorming aan de gang is in alle politiediensten in België. Binnen het kader van deze hervorming dienen de Belgische autoriteiten derhalve manieren te overwegen om de reactie van de controleorganen te verbeteren, in het bijzonder van de interne controleorganen van de verschillende politiediensten, op de klachten over racistisch gedrag door bepaalde ordehandhavers. Een van die maatregelen zou kunnen zijn de oprichting van een verplicht intern controlemechanisme in alle politiediensten, het invoeren van deontologie en het toezicht op de naleving daarvan, disciplinaire regelgeving en een verplichting om de klagers grondig te informeren over de behandeling van hun klachten. Meer in het algemeen moet in het openbaar en op hoog niveau duidelijk worden gemaakt dat gevallen van racisme bij leden van de politiediensten grondig onderzocht en bestraft zullen worden. Bovendien dient elk geval van racisme publiekelijk en ondubbelzinnig te worden veroordeeld.
27. In het eerste rapport over België heeft de ECRI benadrukt dat het noodzakelijk is de ordehandhavers verder op te leiden en bewust te maken van racisme en discriminatie. De ECRI is verheugd dat er binnen het kader van de hervormingen cursussen worden gegeven aan de Politieacademie over mensenrechten, ethische principes en multiculturalisme. Naast deze cursussen dienen er volgens de commissie zeker praktische cursussen te komen over hoe men discriminerend gedrag kan voorkomen. De ECRI moedigt de autoriteiten bovendien aan om de doeltreffendheid van deze cursussen blijvend te beoordelen.
28. Er zijn nog steeds zeer weinig leden van minderheidsgroepen in dienst bij de politie in België. De samenstelling van de politiediensten is geen weergave van het multi-etnische weefsel van de gemeenschappen die ze dienen, met name in de grote steden in België, waar de 'allochtone' bevolkingsgroepen vooral wonen. In haar eerste rapport heeft de ECRI opgemerkt dat er initiatieven bestaan om de aanwerving van leden van minderheidsgroepen te bevorderen in de politie en opgeroepen om deze initiatieven verder te zetten en uit te breiden. Dit heeft er enerzijds toe geleid dat er nu een initiatief bestaat om meer leden van minderheidsgroepen aan te werven in de politie door gratis geschiktheidstests en voorbereidende cursussen en anderzijds tot het creëren van de voorwaarden binnen de politiediensten om de leden van de minderheidsgroepen ook in dienst te houden bij de politie als ze eenmaal zijn aangeworven. België dient dit project voort te zetten en uit te breiden. De ECRI beveelt ook sterk aan om de resultaten van dit initiatief te evalueren.

---

<sup>8</sup> Zie C.

## L. Het uitbuiten van racisme in de politiek

29. De ECRI is uiterst bezorgd over het feit dat extreemrechtse politieke partijen in België steeds vaker racistische en xenofobe uitlatingen doen en over het aanzienlijke succes van die partijen, die hun toevlucht nemen tot racistische en onverdraagzame propaganda. Zoals hierboven beschreven<sup>9</sup> zijn immigranten, asielzoekers en vluchtelingen het eerste doelwit van dergelijke propaganda, die negatieve repercussies heeft voor de ideeën die leven bij de autochtone bevolking over deze categorie mensen en hun nakomelingen in België. De niet-EU-burgers die in België wonen, worden in het algemeen verantwoordelijk gehouden voor de toegenomen werkloosheid, het misbruik van de sociale zekerheid, de misdaad en het gevoel van onveiligheid. Deze ideeën worden vaak verspreid, onder andere in expliciet racistisch materiaal. Daarnaast draagt het nationalistische gedachtegoed van de Belgische extreemrechtse politieke partijen bij aan de verslechtering van de soms gespannen relatie tussen de verschillende gemeenschappen in België. Zo ontstaat er een gespannen klimaat dat uiteindelijk de ontwikkeling van onverdraagzaam gedrag en onverdraagzame ideeën kan bevorderen.
30. De ECRI is met name bezorgd over de invloed die deze partijen uitoefenen op de doorsnee politieke partijen, die steeds meer afwijken van het concept van een samenleving gebaseerd op het principe van rechtvaardigheid en solidariteit, uit angst om de stemmen te verliezen van grote delen van de bevolking die vijandig zouden staan tegenover buitenlanders. Dit bevordert het aannemen van restrictieve wetgeving en maatregelen, vooral met betrekking tot immigranten en asielzoekers, die niet altijd de volledige handhaving van de mensenrechten garanderen.
31. Rekening houdend met de omvang van het probleem dat de extreemrechtse partijen in België zich stevig gevestigd hebben, is een grotere inzet van het openbare gezag bij het bestrijden van de uitbuiting van racisme in de politiek noodzakelijk. In dit kader zijn de onlangs aangenomen amendementen van de grondwet<sup>10</sup> - vooropgesteld dat ze werkelijk leiden tot de effectieve vervolging van de schrijvers van racistische en xenofobe pamfletten - wellicht een stap in de goede richting, omdat de schrijvers van dergelijk verontrustend materiaal zoals hierboven beschreven vaak vertegenwoordigers van de extreemrechtse politieke partijen zijn.
32. De ECRI heeft ook met belangstelling kennisgenomen van de recente invoering van een bepaling die voorziet in de gedeeltelijke of gehele stopzetting van de overheidsfinanciering voor politieke partijen waarvan de leden racistisch of discriminerend gedrag bevorderen. Deze recente wijzigingen in de regelgeving voor de financiering van en het toezicht op politieke partijen zijn er niet op gericht antidemocratische partijen te verbieden, maar wel om ze directe overheidssteun te ontfangen op grond van de mensenrechten en fundamentele vrijheden. Politieke partijen die zich beledigend uitlaten mogen opkomen bij de

---

<sup>9</sup> Zie paragraaf 12.

<sup>10</sup> Zie B.

verkiezingen en hun programma presenteren. Het doel is te voorkomen dat ze gebruik maken van belastinggeld voor hun racistisch propagandamateriaal.

33. Er is besloten om de Raad van State de bevoegdheid te geven om klachten te behandelen die zijn ingediend door vijf of meer leden van het toezichthoudend comité en hierover uitspraak te doen. Een dergelijke klacht kan worden ingediend als de desbetreffende leden van mening zijn dat een politieke partij, via de partijorganisaties, kandidaten of gekozen vertegenwoordigers, duidelijk vijandig staan tegenover de rechten die zijn gegarandeerd door de Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens. Er dienen hiervoor verschillende aanwijzingen te bestaan. Na een dergelijke klacht kan de Raad van State beslissen een deel of de gehele bijdrage die de desbetreffende partij ontvangt stop te zetten. De partij kan een niet-opschortend beroep instellen tegen de beslissing bij het Hof van Cassatie. Deze wet is van kracht sinds 28 maart 1999, maar de implementerende regelingen moeten worden opgenomen in een Koninklijk Besluit dat wordt behandeld en aangenomen door het kabinet. Deze wet is ongetwijfeld een praktische stap voorwaarts in de financiële bestraffing van partijen die openlijk racistische en xenofobe propaganda maken. De ECRI moedigt de Belgische autoriteiten aan om hun inspanningen op dit gebied voort te zetten en te intensifiëren.

## BIBLIOGRAFIE

*Deze bibliografie geeft een overzicht van de belangrijkste gepubliceerde bronnen die zijn gebruikt bij het onderzoek naar de toestand in België: ze moet niet worden beschouwd als een volledige lijst van alle informatie die de ECRI ter beschikking stond tijdens de opstelling van het rapport.*

1. CRI (97) 49: Report on Belgium, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, September 1997
2. CRI (96) 43: ECRI general policy recommendation n°1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, October 1996
3. CRI (97) 36: ECRI general policy recommendation n°2: Specialised bodies to combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997
4. CRI (98) 29: ECRI general policy recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
5. CRI (98) 30: ECRI general policy recommendation n°4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
6. CRI (98) 80: Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe, Strasbourg 1998
7. Resolution 1172 (1998) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Situation of the French-speaking population living in the Brussels periphery, September 1998
8. CDMG (99) 7 final: Recent developments in policies relating to migration and migrants, European Committee on Migration, Council of Europe, 1999
9. CERD/C/260/Add.2: Tenth periodic report of States parties due in 1994: Belgium, March 1996
10. CERD/C/SR.1200: Summary record of the 1200th meeting, March 1997
11. CERD/C/SR. 1201: Summary record of the 1201th meeting, March 1997
12. CERD/C/304/Add.26 Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination
13. B. Smeeters A. Nayer "La discrimination à l'accès à l'emploi en raison de l'origine étrangère: le cas de la Belgique", International Labour Office, Geneva, 1998
14. "Report on the seminars organized in Belgium to evaluate the results of research conducted in association with the ILO project combatting discrimination against (im)migrant workers and ethnic minorities in the world of work", International Labour Office, Geneva, 1998
15. F. Castelain-Kinet (et al.) "Pratiques de formations antidiscriminatoires en Belgique", International Labour Office, Geneva, 1998



16. "Quatre outils pour l'insertion sociale à Bruxelles", French Community Commission of the Region of Brussels-Capital, 1999
17. "Au-delà du non-engagement" Ministry of the Flemish Community, Interdepartmental Commission for ethno-cultural minorities, 1997
18. "Renouer les fils, un à un", Ministry of the Walloon Region, General Department for Social Action and Health, 1997
19. "Rapport annuel 1997" (Annual Report for 1997), Centre for Equal Opportunities and the Fight against Racism, April 1998
20. "Country Reports on Human Rights Practices for 1998", US Department of State, 1999
21. "Antisemitism World Report 1997", Institute for Jewish Policy Research and American Jewish Committee, 1997
22. Report by the International Helsinki Federation for Human Rights for the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, 1998
23. European Race Bulletin, issues 1998 and 1999, Institute of Race Relations
24. "Rapport d'activité" (Activity Report), March 1998 – January 1999, Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et l'intolérance, 1999
25. "La trajectoire de la Ligue" (Activity Report), Ligue de droits de l'Homme, 1999
26. "Recommandations pour l'information relative aux allochtones", General Association of Professional Journalists in Belgium, Brussels, 1994
27. "Analyse statistique des facteurs de recrutement de personnes allochtones dans les forces de police et de gendarmerie", Sonecom, 1999
28. Hans De Witte "Comparing political racism in Flanders (Belgium) and the Netherlands" International Conference on new directions in comparative research on racism and xenophobia, Utrecht 23-25 April 1998
29. B. Baumgartl A. Favell (Eds.) "New Xenophobia in Europe", Kluwer Law International, London, 1995
30. Jean-Yves Camus (Ed.) "Extremism in Europe 1998 Survey", C.E.R.A., 1998

