

**Commissie voor de evaluatie
van de federale antidiscriminatie wetten**

EINDVERSLAG

*Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en
haatmisdrijven:
een gedeelde verantwoordelijkheid*

SAMENVATTING

Dit verslag is in februari 2022 afgesloten.
Het is geschreven door Mevr. Julie Ringelheim en Dhr. Patrick Wautelet.

SAMENVATTING

VAN HET VERSLAG *

Dit is het eindverslag van de Commissie die door de regering was aangesteld om de toepassing en de doeltreffendheid van de drie federale antidiscriminatiewetten te evalueren : de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie ("Antidiscriminatiewet"), de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen ("Genderwet") en de wet van 30 juli 1981 ter bestrijding van bepaalde door racisme of vreemdelingenhaat geïnspireerde daden, die werd hervormd door een derde wet die op 10 mei 2007 werd aangenomen ("Antiracismewet").

In het **eerste hoofdstuk** van dit verslag wordt de hervorming van het antidiscriminatierecht door de wetten van 10 mei 2007 geschetst, wordt de reikwijdte van de opdracht van de Commissie gespecificeerd en wordt de voortgang van haar werkzaamheden beschreven. Het bevat ook een aantal kerngegevens over de omvang van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven in België vandaag, de evolutie van deze verschijnselen en hun impact op de slachtoffers en op de samenleving in haar geheel.

Het **tweede hoofdstuk** geeft een overzicht van de **gegevens die momenteel in België beschikbaar zijn** om enerzijds **discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven zelf te documenteren**, en anderzijds **de politionele en justitiële behandeling van dergelijk gedrag**. Het beschikken over betrouwbare, nauwkeurige en relevante gegevens in dit verband is inderdaad een noodzakelijke voorwaarde voor een doeltreffend beleid ter bestrijding ervan, zoals internationale mensenrechtenorganisaties regelmatig benadrukken.

Wat het eerste soort gegevens betreft, merkt de Commissie op dat er de laatste tien jaar aanzienlijke inspanningen zijn geleverd om de kwantiteit en de kwaliteit van de verzamelde gegevens over discriminatie te verbeteren, met name via praktijktesten en onderzoeken met mysterieklanten (*mystery calls / mystery shopping*). Maar er zijn nog **belangrijke leemten**: sommige groepen die bijzonder kwetsbaar zijn voor discriminatie, sommige activiteitssectoren en sommige regio's worden niet of slechts ten dele bestreken. Enquêtes naar de ervaringen van slachtoffers, die nuttig zijn voor het documenteren van discriminatie, maar ook van haatboodschappen en haatmisdrijven, blijven zeldzaam. **De Commissie beveelt daarom aan** dat de overheid een **gecoördineerd en structureel beleid ontwikkelt voor de productie van gegevens over discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven**, overeenkomstig de regels i.v.m. gegevensbescherming en in overleg met groepen die voor discriminatie bijzonder kwetsbaar zijn. Dit vereist een **combinatie van verschillende methoden**, met name praktijktesten en 'mystery calls', statistische analyses en enquêtes naar de ervaringen van slachtoffers. Bovendien moet de **toegang van het publiek tot deze gegevens** worden vergemakkelijkt. De **oprichting van een adviesorgaan** waarin de belangrijkste actoren die op federaal en deelstaatniveau werkzaam zijn op het gebied van

* In deze samenvatting worden de belangrijkste punten van het verslag behandeld. Het bevat niet alle aanbevelingen van het verslag.

gegevens met betrekking tot discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven worden samengebracht, zou in hoge mate bijdragen tot de ontwikkeling van een passend beleid op dit gebied.

Er zijn ook **grote leemten in de beschikbare statistische gegevens inzake klachten bij de politie, beslissingen van het openbaar ministerie of onderzoeksinstanties en uitspraken van hoven en rechtbanken** betreffende discriminerend of haatdragend gedrag. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk het precieze aantal klachten over discriminatie, haatboodschappen of haatmisdrijven te kennen dat de politie jaarlijks ontvangt, noch het aantal veroordelingen door hoven en rechtbanken voor elk van deze categorieën misdrijven. De Commissie beveelt aan dat de overheid maatregelen neemt om ervoor **te zorgen dat de politiediensten, het openbaar ministerie en de hoven en rechtbanken adequate statistische gegevens verzamelen** en publiceren, uitgesplitst naar categorie misdrijf en beschermd criterium. Er zijn ook aanvullende maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat rechterlijke uitspraken inzake antidiscriminatiewetten en haatmisdrijven effectief worden **doorgegeven aan Unia en het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (IGVM)**, zodat zij deze openbaar kunnen maken.

In het **derde hoofdstuk** wordt ingegaan op **de toegankelijkheid, de samenhang en de helderheid van het wettelijk kader**. De wetgeving inzake discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven is bijzonder complex. Deze complexiteit, die een belemmering vormt voor de bewustmaking en het begrip van het publiek, is te wijten aan een aantal factoren, die in dit hoofdstuk worden besproken en die niet allemaal kunnen worden opgelost. Er is echter één factor die de federale regering kan beïnvloeden: het feit dat de federale normen inzake antidiscriminatie opgedeeld zijn in drie afzonderlijke wetten. Om de toegang tot deze wetgeving te vergemakkelijken, beveelt de Commissie aan **de drie antidiscriminatiewetten samen te brengen in één enkele wettekst**. Bovendien lijkt de wetgeving **op verschillende punten te moeten worden aangepast** om deze in overeenstemming te brengen met bepaalde voorschriften van het recht van de Europese Unie of van het Belgische recht zelf, of om ze aan te passen aan bepaalde maatschappelijke realiteiten die in de praktijk aan het licht zijn gekomen. De Commissie verzoekt de wetgever met name om in de wetgeving de mogelijkheid op te nemen om **meervoudige discriminatie** (of discriminatie die verband houdt met meerdere beschermde criteria), **discriminatie op grond van een vermeend criterium en discriminatie door associatie** vast te stellen. Andere aanbevolen aanpassingen betreffen de formulering van bepaalde discriminatiecriteria (sociale afkomst en gezondheidstoestand), de definitie van intimidatie, de bescherming van werknemers in geval van zwangerschap en moederschap en de opnemings van relaties tussen mede-eigenaars in de werkingssfeer van de antidiscriminatiewetten.

Wat de bestrijding van **haatdelicten** betreft, biedt de lopende herziening van het Strafwetboek de wetgever de gelegenheid om bepaalde problemen in het huidige wettelijk kader op te lossen. Ten eerste beveelt de Commissie aan dat de mogelijkheid voor de rechter om bij het bepalen van de straf rekening te houden met **het feit dat een van de motieven van de dader haat, minachting of vijandigheid jegens een persoon op grond van een beschermd criterium is, wordt uitgebreid tot alle strafbare feiten**. Momenteel wordt deze mogelijkheid alleen geboden voor bepaalde strafbare feiten, terwijl uit de praktijk blijkt dat zij voor andere strafbare feiten relevant kan zijn. Deze situatie is ook in strijd met Kaderbesluit 2008/913 van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding via het strafrecht van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat. De Commissie roept de wetgever ook op om **de beschermde criteria die in het Strafwetboek onder de bepalingen inzake haatmisdrijven zijn opgenomen, in**

overeenstemming te brengen met de criteria die in de drie antidiscriminatiewetten zijn opgenomen.

Wat de **organen voor de bevordering van gelijke behandeling** betreft, merkt de Commissie op dat **het bestaan van meerdere organen** de toegang van het publiek tot deze organen bemoeilijkt: de burgers moeten kunnen nagaan welke instelling bevoegd is voordat zij het advies en de informatie kunnen krijgen die zij nodig hebben. Deze pluraliteit zal nog toenemen als gevolg van de geplande terugtrekking van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap uit het Samenwerkingsakkoord omtrent de interfederalisering van Unia, met het oog op de oprichting van een nieuw orgaan op Vlaams gewestelijk niveau. Om te voorkomen dat deze terugtrekking een negatief effect heeft op de rechten van burgers, beveelt de Commissie de autoriteiten aan **te streven naar een adequate samenwerking tussen Unia, het IGVM en het toekomstige Vlaamse Instituut voor de Mensenrechten (Vlaams Mensenrechteninstituut)**. Om Unia en het IGVM in staat te stellen effectief gebruik te maken van hun bevoegdheid om in bepaalde specifieke situaties op te treden, verzoekt de Commissie de wetgever voorts te verduidelijken dat het ontbreken van bewijs van instemming van het slachtoffer geen beletsel vormt voor de ontvankelijkheid van een door hen ingestelde vordering ter behartiging van een collectief belang, wanneer het slachtoffer overleden of niet identificeerbaar is, wanneer een onbepaald aantal personen slachtoffer is of wanneer het slachtoffer vanwege zijn of haar bijzondere kwetsbaarheid niet in staat is om zijn of haar instemming te geven.

In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op de kwestie van **de toegang tot de burgerlijke rechter voor slachtoffers van discriminatie**. De Commissie wijst in de eerste plaats op het belang van de mogelijkheid om **buiten de rechtbanken om recht te verkrijgen** door middel van onderhandelde oplossingen, met name wanneer deze onderhandelingen worden gefaciliteerd door Unia of het IGVM, maar benadrukt dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat dit proces gepaard gaat met **adequate waarborgen**. De verschillende **institutionele ombudsinstanties** kunnen ook buitengerechtelijke oplossingen in geschillen over discriminatie bevorderen. De Commissie beveelt hen niettemin aan hun deskundigheid op dit gebied verder te ontwikkelen en hun samenwerking met Unia en het IGVM te verdiepen. Zij merkt tevens op dat de korte verjaringstermijn die geldt voor geschillen in verband met een beëindigde arbeidsovereenkomst, namelijk één jaar na de beëindiging van de overeenkomst, het zoeken naar een oplossing via onderhandelingen kan belemmeren. Daarom beveelt zij aan de **verjaringstermijn te schorsen** wanneer het slachtoffer onder begeleiding van een orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling of belangengroep een onderhandelingsproces aangaat.

In de rest van het hoofdstuk gaat de Commissie in op de verschillende **factoren die de toegang tot de burgerlijke rechter voor slachtoffers van discriminatie kunnen belemmeren**, en stelt zij maatregelen voor om deze aan te pakken. Om het probleem van de **proceskosten** te verlichten, beveelt zij aan het stelsel van artikel 4 van het koninklijk besluit van 26 oktober 2007 betreffende de rechtsplegingsvergoeding, dat voorziet in basisbedragen die aanzienlijk lager zijn dan de normaal voorziene bedragen, uit te breiden tot geschillen in verband met anti-discriminatiewetten. De korte verjaringstermijn die van toepassing is wanneer de vermeende discriminatie betrekking heeft op een beëindigde arbeidsovereenkomst - één jaar na de beëindiging van de overeenkomst, in tegenstelling tot vijf jaar na het betwiste feit in andere gevallen - kan de toegang tot de rechtspraak ook belemmeren. De Commissie verzoekt de wetgever daarom **de verjaringstermijnen voor discriminatie in verband met een arbeidsovereenkomst gelijk te trekken door één enkele termijn van vijf jaar** na het betwiste feit in te voeren.

De **bescherming** die de Belgische wet biedt **tegen represailles** tegenover degene die een klacht over discriminatie heeft ingediend of tegenover degene die hem of haar heeft bijgestaan, bijvoorbeeld door te getuigen, door degene die van discriminatie wordt beschuldigd, is te restrictief om te voldoen aan de vereisten van het recht van de Europese Unie, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft erkend in het arrest *Hakelbracht*. De Commissie roept de wetgever dan ook op **deze beschermingsregeling aan te passen om ze in overeenstemming te brengen met de eisen van het EU-recht**.

Het **isolement van de slachtoffers en het gebrek aan machtsevenwicht** tussen de partijen, dat vaak kenmerkend is voor discriminatiegeschillen, zijn bijkomende oorzaken om zich, in geval van discriminatie, niet tot justitie te wenden. In dit verband zou de **invoering van een collectieve vordering** in discriminatiezaken, zoals reeds bestaat in het consumentenrecht, de situatie van slachtoffers kunnen verbeteren: hierdoor zou een groep mensen die individueel worden getroffen door discriminatie die voortkomt uit dezelfde oorzaak en kan worden toegeschreven aan dezelfde natuurlijke of rechtspersoon, gezamenlijk kunnen optreden om de beëindiging van de discriminatie en/of compensatie voor de veroorzaakte schade te eisen.

Voor degenen die een vordering instellen, blijft het uiterst moeilijk om de **vermeende discriminatie in rechte aan te tonen** en dit is een veel voorkomende oorzaak van het mislukken van de procedure. Een belangrijk probleem is dat wanneer er documenten bestaan die de bewering van discriminatie kunnen staven, deze vaak in handen zijn van de persoon die van discriminatie wordt beschuldigd. Teneinde een **eerlijke toegang tot informatie** te waarborgen en uitvoering te geven aan de plicht van de partijen om samen te werken bij de bewijsvoering, beveelt de Commissie aan **een mechanisme in te voeren waardoor een persoon die meent te zijn gediscrimineerd, binnen een bepaalde termijn aan de hand van een lijst met standaardvragen concrete informatie kan verkrijgen omtrent de redenen ter ondersteuning van de litigieuze beslissing van de persoon die de beslissing heeft genomen**.

Ten slotte is, zelfs wanneer discriminatie door de rechter wordt erkend, het resultaat van de procedure niet altijd bevredigend wat betreft de aan het slachtoffer toegekende **genoegdoening** en de **bestrafing** van de dader, die volgens de wetgeving van de Europese Unie doeltreffend, evenredig en afschrikkend moet zijn. Om het rechtsstelsel in dit opzicht te verbeteren, beveelt de Commissie met name aan de **forfaitaire schadevergoedingen** in geval van discriminatie buiten de sfeer van de arbeidsbetrekkingen **te verhogen** en jaarlijks te indexeren. Het vraagt ook dat de rechter die discriminatie vaststelt in het kader van een stakingsvordering, uitdrukkelijk de bevoegdheid krijgt om de dader, in relevante gevallen, te bevelen concrete **maatregelen te nemen om herhaling van discriminerende handelingen in de toekomst te voorkomen**.

Het **vijfde hoofdstuk** gaat over de **huidige en potentiële rol van bepaalde instellingen met relevante bevoegdheden om bij te dragen tot het vaststellen en bestraffen van discriminatie**.

Om het **arbeidsauditoraat** beter in staat te stellen een bijdrage te leveren aan de bestrijding van discriminatie beveelt de Commissie met name aan **haar bevoegdheden op het gebied van bewijsgaring in burgerlijke procedures uit te breiden** door haar de bevoegdheid te verlenen om van iedere openbare of particuliere persoon te verzoeken informatie voor te leggen die kan bijdragen tot de waarheidsvinding in het kader van een geschil over discriminatie, met dien

verstande dat de rechter zich dient uit te spreken over eventuele geschillen in verband met de uitoefening van deze bevoegdheid.

De Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten van de **Arbeidsinspectie** heeft tot taak toe te zien op de naleving van de antidiscriminatie wetten op het gebied van de werkgelegenheid. Haar werkzaamheden op dit gebied blijven echter bescheiden, zowel om juridische als om praktische redenen. Om haar capaciteit om bij te dragen tot de opsporing van discriminatie te verbeteren, beveelt de Commissie meerdere maatregelen aan, waaronder de expliciete erkenning in de wetgeving dat sociale inspecteurs hun onderzoeksbevoegdheden kunnen gebruiken om inbreuken op de antidiscriminatie wetten op het gebied van werkgelegenheid op te sporen en vast te stellen, met inbegrip van inbreuken waarop geen strafrechtelijke sancties staan; de oprichting van een gespecialiseerd team van inspecteurs om voltijds toe te zien op de naleving van de antidiscriminatie wetten, de invoering van een verplichting voor overheidswerkgevers en privé-ondernemingen (althans minstens grote en middelgrote ondernemingen) om gedurende ten minste een jaar gegevens bij te houden over sollicitaties en de gevolgen die hieraan werden gegeven, zodat de inspectiedienst deze indien nodig kan inzien en de identificatie door de inspectiediensten, met de hulp van deskundigen, van "alarmsignalen" die wijzen op mogelijk discriminerende praktijken binnen een privé-onderneming of een overheidsinstantie, o.a. op basis van dataminingstechnieken. De Commissie beveelt ook aan om het in 2018 ingevoerde artikel 42/1 van het Sociaal Strafwetboek, dat sociale inspecteurs de bevoegdheid geeft om praktijktesten en onderzoeken met mysterieklanten (*'mystery shopping' / 'mystery calls'*) uit te voeren, te hervormen om de in de praktijk vastgestelde belemmeringen voor een doeltreffend gebruik van deze bevoegdheid weg te nemen. Op 25 januari 2022 is in de Kamer van volksvertegenwoordigers een ontwerp tot een hervorming in die zin ingediend. Om het scala van mogelijke reacties op een vaststelling van discriminatie te verruimen, stelt de Commissie ten slotte voor een mechanisme in te voeren ten einde een administratieve sanctie te kunnen opleggen in gevallen waarin de arbeidsinspectie na onderzoek een overtreding van de antidiscriminatie wetgeving vaststelt. Wanneer het om een strafbaar feit gaat, zou een dergelijke sanctie alleen kunnen worden opgelegd als de arbeidsauditeur niet tot vervolging overgaat.

Er is geen met de arbeidsinspectie vergelijkbare instelling aangewezen om toe te zien op de naleving van de antidiscriminatie wetten buiten het gebied van de werkgelegenheid. De Commissie wijst erop dat de Economische Inspectie van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie goed geplaatst zou zijn om een dergelijke rol op zich te nemen op het gebied van de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die voor het publiek beschikbaar zijn. Zij beschikt over belangrijke onderzoeksbevoegdheden die nuttig kunnen zijn bij het opsporen van inbreuken op de antidiscriminatie wetgeving.

Gezien de voortdurende moeilijkheden die slachtoffers van discriminatie ondervinden om toegang te krijgen tot bewijsmateriaal, is de Commissie van mening dat een debat moet worden geopend over de mogelijkheid om organen voor de bevordering van gelijke behandeling de bevoegdheid te geven om onder bepaalde voorwaarden van iedereen de voorlegging te verkrijgen van een document dat noodzakelijk wordt geacht om vast te stellen of er in een bepaalde situatie sprake is van discriminatie. In dit verband moet worden opgemerkt dat Aanbeveling 2018/951 van de Europese Commissie van 22 juni 2019 de lidstaten oproept om organen voor gelijke behandeling in staat te stellen relevant bewijs en relevante informatie te

verzamenen. In verschillende EU-lidstaten hebben organen voor de bevordering van gelijkheid reeds soortgelijke bevoegdheden.

Het **zesde hoofdstuk** gaat in op de uitdagingen die rijzen i.v.m. **de uitvoering van het strafrechtelijk kader** ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven. De Commissie benadrukt dat het belangrijk is dat de politiediensten en het openbaar ministerie de **omzendbrief COL 13/2013** inzake onderzoek en vervolging van discriminatie en haatmisdrijven van 17 juni 2013, die in dit verband een centraal instrument is, daadwerkelijk uitvoeren. Het is met name van belang dat alle **referentiemagistraten en -ambtenaren** worden benoemd binnen alle korpsen van het openbaar ministerie en de politie en dat zij in geval van vertrek op korte termijn worden vervangen. Er moeten nog inspanningen worden geleverd om ervoor te zorgen dat **slachtoffers** die een klacht bij de politiediensten willen indienen, **goed worden opgevangen en bijgestaan**.

Om de tendens tegen te gaan dat discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven niet worden aangegeven, beveelt de Commissie aan dat **de politiediensten worden uitgenodigd om**, onder toezicht van het Openbaar Ministerie, **contact op te nemen met verenigingen op het terrein**, teneinde een dialoog tot stand te brengen en het vertrouwen in de politie te bevorderen bij groepen die in het bijzonder aan dit soort misdrijven blootstaan. Ook wordt voorgesteld om **de mogelijkheid om online een klacht in te dienen**, die tijdens de gezondheidscrisis is ingevoerd, permanent te maken. Er zijn **aanzienlijke problemen bij de registratie van klachten en aangiften** van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven door de politiediensten en het openbaar ministerie. De Commissie beveelt een aantal maatregelen aan om dit aan te pakken. De Commissie maakt ook opmerkingen over het **beheer van de onderzoeken** naar dergelijke incidenten.

Wat de beslissingen van het Openbaar Ministerie aan het einde van het onderzoek betreft, wijst de Commissie op het in COL 13/2013 neergelegde beginsel dat **een strafbaar feit met een discriminerend karakter niet om opportunitie-redenen mag worden geseponneerd zonder ten minste een herinnering aan de norm** door de magistraat van het Openbaar Ministerie. De Commissie benadrukt tevens dat **alternatieve maatregelen voor vervolging**, met name **pretoriaanse probatie** of **strafbemiddeling**, in bepaalde gevallen een passend antwoord kunnen vormen op dit soort strafbare feiten. Het is in het kader van de pretoriaanse probatie, die het Openbare Ministerie de mogelijkheid biedt om tijdelijk af te zien van vervolging mits de beklagde aan bepaalde voorwaarden voldoet, dat het Antwerpse parket in samenwerking met de Dossinkazerne een **sensibiliserings- en vormingsprogramma** heeft uitgewerkt voor daders van misdrijven met een discriminerend oogmerk. De Commissie is van mening dat justitie zich door dit voorbeeld moet laten inspireren om in samenwerking met de justitiehuisen en actoren uit het maatschappelijk middenveld bewustmakingstrajecten te ontwikkelen die zijn toegesneden op de verschillende soorten misdrijven met een discriminerend oogmerk. Deze zouden, in situaties die zich daartoe lenen gezien de aard van de gepleegde feiten en het profiel van de dader, kunnen worden gebruikt door het Openbaar Ministerie in het kader van een pretoriaanse probatie of een strafbemiddeling, maar ook door de rechtbanken die besluiten een werkstraf of een autonome probatie uit te spreken in plaats van een klassieke strafrechtelijke sanctie.

Krachtens **artikel 150 van de Grondwet vallen drukpersmisdrijven die tot haat aanzetten**, onder de bevoegdheid van het Hof van Assisen, behalve wanneer het gaat om uitingen die ingegeven zijn door racisme of xenofobie, die krachtens een in 1999 ingevoerde uitzondering door

een correctionele rechtbank kunnen worden berecht. In de praktijk blijkt de inschakeling van een hof van assisen voor de berechting van dit soort zaken onaanpast en wordt deze bijna nooit uitgevoerd. Deze situatie leidt derhalve tot *de facto* straffeloosheid voor de daders van haatzaaiende uitlatingen via de pers, behalve wanneer het racistische of xenofobe uitlatingen betreft. Om deze problematische situatie te verhelpen, beveelt de Commissie aan **de mogelijkheid om drukpersmisdrijven te correctionaliseren uit te breiden** tot haatzaaiende uitlatingen die verband houden met andere criteria van discriminatie, en tegelijkertijd **specifieke waarborgen in te voeren** om de eerbiediging van de vrijheid van meningsuiting te garanderen: de berechting van dit soort misdrijven toevertrouwen aan een kamer van drie rechters en de mogelijkheid van rechtstreekse dagvaarding door het slachtoffer afschaffen (terwijl deze mogelijkheid wel wordt gehandhaafd voor organen ter bevordering van gelijkheid en belangengroepen).

De Commissie wijst ook op de moeilijkheden die zich voordoen bij **de bestrijding van online haatzaaien, of cyberhaat**. In dit verband roept zij de overheid op **de middelen van de gespecialiseerde federale politiediensten te verhogen**, de bestrijding van cyberhaat tot **een van de prioriteiten van het toekomstige nationale veiligheidsplan** te maken en **een online-platform op te zetten voor het melden van online haatzaaiende inhoud bij de politie**.

In het **zevende en laatste hoofdstuk** van dit verslag wordt vastgesteld dat het, om discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven duurzaam terug te dringen, van belang is **verder te gaan dan een louter gerechtelijke benadering** van de bestrijding van deze verschijnselen, waarbij de nadruk ligt op **het sanctioneren van feiten** nadat zij zijn gepleegd, en dat er **manieren moeten worden ontwikkeld om deze gedragingen te voorkomen en praktijken te bevorderen die diversiteit en inclusie bevorderen**.

In dit verband acht de Commissie het noodzakelijk **een systeem in te voeren om discriminatie in arbeidsbetrekkingen te voorkomen**. Dit zou onder meer inhouden dat overheids- en particuliere werkgevers verplicht zouden zijn een analyse te maken van de risico's op discriminatie van werknemers binnen hun organisatie, een plan ter voorkoming van discriminatie op te stellen en een interne procedure in te stellen voor de behandeling van klachten van werknemers over mogelijke gevallen van discriminatie. De ondernemingen zouden hierbij zeer gebaat zijn indien de sociale partners **bindende sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten** zouden ontwikkelen die de ondernemingen in de sector, eventueel in de vorm van gedragscodes, richtlijnen geven omtrent maatregelen die moeten worden genomen om discriminatie in alle stadia van de arbeidsbetrekking te voorkomen. De Commissie beveelt ook aan dat **openbare instellingen en organisaties met een opdracht van openbare dienst worden verplicht een systeem in te voeren ter voorkoming van discriminatie van het publiek** waarmee zij in het kader van hun activiteiten in contact komen.

Gelijkheids- en diversiteitsinitiatieven, die de afgelopen 15 jaar door veel openbare en particuliere organisaties zijn gestimuleerd, moeten worden verbreed en verder ontwikkeld. Daarom is het voor organisaties van cruciaal belang over gegevens **aangaande de samenstelling van hun personeelsbestand te beschikken**, om zo te kunnen bepalen of bepaalde bevolkingsgroepen onevenredig ondervertegenwoordigd zijn in hun personeelsbestand. Daartoe zouden alle **federale instellingen statistische (en dus anonieme) gegevens moeten produceren en publiceren over de verdeling van hun personeel, niet alleen naar geslacht, leeftijd en handicap, maar ook naar herkomst**. Wat de privé-ondernemingen betreft, is de Commissie van mening dat zij verplicht moeten worden gegevens over de leeftijd van hun werknemers op te nemen in hun sociale

balans, die reeds gegevens over het geslacht bevat. Zij is tevens van mening dat de voorwaarden moeten worden verduidelijkt waaronder privé-ondernemingen bij de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid statistische gegevens kunnen verkrijgen over de verdeling naar herkomst van hun personeel, met het oog op hun diversiteitsbeleid. Voorts is de Commissie, gezien de voorbeeldfunctie die de overheid heeft, van mening dat de **invoering van een diversiteitsbeleid binnen het federale overheidsapparaat verplicht moet worden**. De verschillende betrokken instellingen moeten hiertoe over voldoende personeelsmiddelen kunnen beschikken.

Wat betreft **positieve actiemaatregelen**, d.w.z. maatregelen die een voorkeursbehandeling ten gunste van een gediscrimineerde groep inhouden met het oog op de opheffing van een structurele ongelijkheid waarvan die groep het slachtoffer is, heeft de federale regering op 11 februari 2019 een **Koninklijk Besluit "tot bepaling van de voorwaarden inzake positieve acties"** aangenomen, waarmee wordt voldaan aan een vereiste van de antidiscriminatie wetten. Dit besluit heeft echter alleen betrekking op **werkgelegenheid in de privé-sector**. Bovendien is de regeling nog steeds **niet goed bekend bij het bedrijfsleven**. Onzekerheid over de aard van de toegestane maatregelen kan het gebruik ervan belemmeren. Het zou dan ook bijzonder nuttig zijn dat de overheid, in samenwerking met Unia en het IGVM, een **praktische gids opstelt** waarin het begrip positieve actie en de procedures voor het opstellen van een positieve actieplan worden uitgelegd, en dat er een webpagina komt met deze elementen en informatie over de door de minister van Werkgelegenheid goedgekeurde positieve actieplannen. De financiële steunregeling voor initiatieven ten behoeve van "risicogroepen", die sinds 1990 bestaat, zou ook een bron van **financiële steun voor positieve actieplannen kunnen zijn**.

Met betrekking tot **positieve actie op het gebied van de werkgelegenheid** bij de overheid herinnert de Commissie de uitvoerende macht eraan dat het noodzakelijk is **een Koninklijk Besluit goed te keuren** waarin de voorwaarden worden aangegeven waaronder dergelijke maatregelen kunnen worden genomen, overeenkomstig wat de antidiscriminatie wetten vereisen. Zij wijst erop dat er reeds twee koninklijke besluiten bestaan die **specifieke vormen van positieve actie in het federale administratief openbaar ambt** organiseren: elke federale overheidsdienst is verplicht **ten minste 3% personen met een handicap in dienst te nemen en ten minste een derde van de betrekkingen in de hogere federale administratieve diensten moet in beginsel worden bezet door personen van het ondervertegenwoordigde geslacht**. In de praktijk wordt echter aan geen van beide verplichtingen voldaan. De Commissie beveelt de overheid dan ook aan verschillende maatregelen te nemen om de doeltreffendheid van deze bepalingen te waarborgen.

De Commissie merkt op dat de procedure voor het plaatsen van **overheidsopdrachten** kan bijdragen tot het bevorderen van de naleving van de antidiscriminatie wetgeving en doet hiertoe een aantal aanbevelingen.

De Commissie is van mening dat ook een **preventief beleid** nodig is om **haatboodschappen en haatdelicten te bestrijden**. Er zijn met name bewustmakings-, onderwijs- en opleidingsmaatregelen nodig om de stereotypen en vooroordelen te bestrijden die dergelijk gedrag in de hand werken. Dergelijke initiatieven hebben echter in de eerste plaats betrekking op gebieden die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten vallen. Het is dus van het grootste belang dat de **federale overheid** op dit gebied de **samenwerking met de deelstaten ontwikkelt**. Dit laatste geldt echter voor de bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven als geheel, en kan met name worden vertaald in de ontwikkeling van interferedele actieplannen. In dit

verband beveelt de Commissie de federale autoriteiten aan zich in te zetten voor de spoedige ontwikkeling van een **interfederaal actieplan tegen racisme** dat België in 2001 heeft toegezegd te zullen ontwikkelen, alsook van een nieuw **interfederaal actieplan tegen discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven jegens LGBTI+-personen** en een interfederaal actieplan tegen discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven jegens **mensen met een handicap**.

