

DE ANDERE KANT VAN DE MIGRANT

An DE RUYCK, Jelle DE VRIENDT, Wouter DE COCK

Deel I: Probleemstelling

Dat racisme en xenofobie een moeilijk uit te roeien kruiden zijn, is al langer bekend. Slechts een halve eeuw na de gruwel van de holocaust en de pijnlijke confrontatie met de gevolgen van extreem-rechts in het anders zo 'beschaafd' ervaren Europa, lijkt de wereld opnieuw ten prooi te vallen aan opkomend nationalisme, extreem-rechtse groeperingen en daarmee gepaard gaande uitingen van intolerantie en racisme. Deze uiteenzetting is gericht op de recente ontwikkelingen op Europees vlak in de strijd tegen racisme en xenofobie. Ook de situatie in België en de nieuwe Antiracismewet worden aan een kritische blik onderworpen. Tot slot volgen in een laatste deel enkele kritische bemerkingen met betrekking tot de juridische aanpak en suggesties omtrent het voeren van een sociologisch beleid in een bescheiden poging een bijdrage te leveren om de groeiende intolerantie een halt toe te roepen.

A. TELOORGANG VAN DE RATIO?

Veertien procent van de Europeanen vertoont een sterk negatief gedrag tegenover minderheden die zij beschouwen als niet-verrijkend voor de maatschappij. Ze pleiten voor assimilatie en steunen een repatriëringbeleid. Ongeveer veertien procent van de Europeanen vindt de aanwezigheid van mensen met een ander geloof zelfs aanstootgevend. Dit zijn cijfers uit een enquête uitgevoerd in opdracht van het Europees Waarnemingscentrum tegen Racisme en Xenofobie, gebaseerd op 16 078 interviews in de periode tussen 5 april en 23 mei 2000.¹ Een andere enquête uitgevoerd in 1997 in het kader van het Europees Jaar tegen het racisme, bevat tevens alarmerende cijfers over racisme in Europa. Uitgaande van hun persoonlijke definitie van racisme, beschouwde één derde van de Europeanen zichzelf als zeer of redelijk racistisch. Negen procent van hen beweerde zelfs erg racistisch te zijn.² En het wordt er niet beter op ... Een VN-rapport voorspelt dat, gezien het lage geboortecijfer in de meeste Europese staten, de Unie verplicht zal zijn een beroep te doen op 159 miljoen gastarbeiders tegen 2025 om de economie draaiende en de pensioenlast betaalbaar te houden.³

1. *Attitudes towards minority groups in the European Union: a special analysis of the Eurobarometer 2000 survey on behalf of the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*, URL: <http://www.antiracisme.be/algemeen/barometer2.pdf>, 29 november 2001, 66 p.

2. A. REA, "Le racisme européen ou la fabrication du sous-blanc", in A. REA (ed.), *Immigration et racisme en Europe*, Brussel, Editions Complexe, 1998, 170.

3. N. MACMASTER, "Racism in Europe", in *European culture and society series*, New York, Palgrave, 2001, 218.

Het jaar 2001, door de Verenigde Naties – paradoxaal genoeg – uitgeroepen tot internationaal jaar tegen racisme,⁴ bleek echter de hoog gespannen verwachtingen niet te kunnen inlossen. Afgezien van de eindverklaring waarin het kolonialisme werd veroordeeld, waarin aandacht werd gevraagd voor de verschillende slachtoffers van slavernij en raciale discriminatie en waarin werd gewezen op het belang van preventieve maatregelen, opvoeding en onderwijs, werd de in Durban georganiseerde Wereldconferentie tegen racisme, raciale discriminatie, xenofobie en aanverwante intolerantie geen groot succes.⁵ Voornamelijk het Palestijns-Israëliësch conflict en een slechte organisatie van de top, lagen aan de basis van haar mislukken en de gespannen sfeer waarbinnen de debatten verliepen. De aanslagen van elf september in New York en Washington werkten al evenmin bevorderend in de strijd tegen racisme. Integendeel, anti-islamitische gevoelens werden erdoor nog versterkt. Dit blijkt onder meer uit een opmerkelijke toename in België, net als in vele andere Westerse landen, van het aantal samenlevingsconflicten in de nasleep van elf september.⁶ In het anders zo politiek correcte Nederland stijgt dan weer met rasse schreden de populariteit van de ‘politicus’-demagoog PIM FORTUYN die met ongenueanceerde uitspraken over de islam en een irrationeel pleidooi voor een totale immigratiestop, de Nederlandse bevolking voor zich weet te winnen. Dichter bij huis pronkt het Vlaams Blok ten onrechte met de overwinning. Wegens inbreuk op artikel 3 van de Wet van 30 juli 1981 (nl. het behoren tot of medewerking verlenen aan een groep of vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie bedrijft of verkondigt), werden drie V.Z.W.’s⁷ van het Vlaams Blok door de Liga van de Mensenrechten en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, rechtstreeks gedagvaard voor de Correctionele Rechtbank te Brussel. Bij vonnis van 29 juni 2001 verklaart de rechtbank zich echter onbevoegd daar het zou gaan om een politiek misdrijf waarover enkel het Hof van Assisen mag oordelen.⁸ Gezien het door het Centrum ingestelde beroep is de zaak tot op heden echter nog steeds hangende.

Opnieuw blijken populisme en emotionele uitlatingen het te halen van een grondige rationele analyse van de werkelijke problematiek. Een wereldwijd gecoördineerd optreden is meer dan ooit broodnodig, wil men de opmars van extreem-rechts stuiten. Een doeltreffend en efficiënt optreden veronderstelt in de eerste plaats een duidelijke definiëring van het begrip racisme en inzicht verwerwen in haar oorzaken.

4. *General Assembly asked to proclaim 2001 as international year against racism, xenophobia, other forms of intolerance*, URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991116.gashc3562.doc.html>, 17 november 2001, 13 p.

5. A. DE RUYCK, J. DE VRIENDT en W. DE COCK, “Racisme en xenofobie”, in G. VERMEULEN (ed.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 344-346.

6. Gelijkwaardigheid en Verscheidenheid. Jaarverslag 2001 van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, URL: http://www.antiracisme.be/nl/rapporten/centrum/2002/2001_intro.htm, 12 oktober 2002, 131.

7. V.Z.W.’s staat voor verenigingen zonder winstoogmerk.

8. Gelijkwaardigheid en Verscheidenheid. Jaarverslag 2001 van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, URL: http://www.antiracisme.be/nl/rapporten/centrum/2002/2001_intro.htm, 12 oktober 2002, 18.

In tal van verdragen werd het verbod van racisme en discriminatie opgenomen, maar wat precies onder racisme moet worden verstaan, werd niet gespecificeerd. Evenwel wordt in het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat een poging tot definiëring van het begrip racisme ondernomen.⁹ Veel verder dan een poging reikt de definitie echter niet. Artikel 3, a omschrijft beide begrippen als “de overtuiging dat ras, kleur, afstamming, godsdienst of overtuiging, nationale of etnische afkomst een doorslaggevende rol spelen in de afkeer van individuen of groepen”. Doch is het geen feit dat mensen vaak een afkeer hebben van vreemdelingen louter en alleen vanwege hun ras, kleur, afstamming, godsdienst of overtuiging, nationale of etnische afkomst? De overtuiging dat deze factoren een doorslaggevende rol spelen op zich, is dan ook geen racisme. Deze definitie kan ons dus niet bekoren. Toch is het belangrijk te weten wat racisme nu eigenlijk is. Het merendeel in de rechtsleer beschouwt racisme als een denkpatroon en een vorm van perceptie van de leden van de dominante groep, die de leden van de niet-dominante groep beschouwen als verschillend en inferieur op basis van echte en ingebeeldde fysieke of andere karakteristieken, met als doelstelling hun inferieure behandeling, uitsluiting, uitbuiting en geweldpleging tegen de leden van de niet-dominante groep.¹⁰ Racisme is dus een complex geheel van vooroordeel en discriminatie, gebaseerd op een ideologie van raciale dominantie en onderdrukking, waarbij een minderwaardigheidsprincipe wordt gebruikt om de ongelijkwaardige behandeling van die groep te propageren en te rechtvaardigen.

Het bestrijden van racisme vergt niet alleen een repressief beleid, ook preventief optreden is noodzakelijk. Inzicht verwerven in de oorzaken en het ontstaan van racisme is dan ook vereist wil men doeltreffende maatregelen nemen. Veranderingen teweegbrengen in de negatieve houding ten opzichte van de vreemdeling vergt immers meer dan het willekeurig opleggen van regels. Verschillende theorieën worden naar voren geschoven die vooral door hun onderlinge samenwerking hebben bijgedragen tot nieuwe inzichten met betrekking tot het ontstaan van racisme. Een eerste verklaring wordt gegeven door de theorie van de cognitieve processen.¹¹ Om de sociale werkelijkheid makkelijker te vatten, wordt het individu gedwongen de verscheidenheid aan informatie te ordenen en te categoriseren. Op die manier worden stereotypen gecreëerd die op hun beurt kun-

9. Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat van 28 november 2001, COM(2001) 664 final, URL: <http://www.register.consilium.eu.int/pdf/nl/01/st14/14904nl1.pdf>, 31 januari 2002, 20 p.

10. E. APPELT, “Affirmative Action: a Cross-National Debate”, in E. APPELT en M. JAROSCH (eds.), *Combating Racial Discrimination, affirmative action as a model for Europe*, Oxford/New York, Berg, 2000, 6.

11. B. SNAUWAERT, N. VANBESELAERE, B. DURIEZ, e.a., “Living apart together? On ethnic identity dynamics and intergroup relations between allochthons and autochthons”, in M.C. FOLETS en C.L. PANG (eds.), *Liber Amicorum E. Roosens: Cultuur, etniciteit en migratie*, Leuven/Leusden, Acco, 1999, 134; N. VANBESELAERE, “Een sociaal-psychologische analyse van het ontstaan en van de bestrijding van alledaags racisme”, in H. DE WITTE (ed.), *Bestrijding van racisme en rechtsextremisme*, Leuven/Amersfoort, Acco, 1997, 68 en J. BILLIET, A. CARTON en R. HUYS, *Onbekend of onbemind? Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgen tegenover migranten*, Leuven, Departement Sociologie/Sociologisch onderzoeksinstituut K.U. Leuven, 1990, 5.

nen leiden tot het ontstaan van vooroordelen. Deze theorie kent echter één groot nadeel. Zij ontnemt iedere hoop op een uitroeien van racisme daar de werking van het menselijk brein steeds zal leiden tot het creëren van vooroordelen.

Sterk aanleunend bij de leer van de cognitieve processen, ligt de sociale identiteitstheorie.¹² In tijden van snelle maatschappelijke omwentelingen, ontstaat bij sommige sociale klassen nl. de angst hun maatschappelijke positie en sociaal aanzien te verliezen.¹³ Om een positieve sociale identiteit te behouden, wordt gestreefd naar een positief beeld van de groep waartoe men behoort, daar groepslidmaatschappen bijdragen tot het zelfbeeld. Negatieve eigenschappen worden toegekend aan de groep waartoe men niet behoort.

Een derde benadering, de zondebokkentheorie, benadrukt het belang van de factor frustratie bij het totstandkomen van vooroordelen en etnocentrisme.¹⁴ Zo wordt vaak de plaats op de sociale ladder als bron van frustratie aangehaald. De grootste tekortkoming aan deze theorie is volgens BILLIET, CARTON en HUYS het feit dat geen verklaring wordt gegeven omtrent de inhoud van de vooroordelen.¹⁵

De socialecompetitietheorie legt de nadruk op het bestaan van een belangenconflict tussen de autochtone bevolking enerzijds en de allochtonen anderzijds.¹⁶ Vooral de minderbedeelden beschouwen vreemdelingen als een onmiddellijke bedreiging voor het aantal jobs, woningen en de sociale zekerheid. Volgens deze benadering liggen niet zozeer culturele verschillen, maar vooral belangentegengstellingen aan de basis van racisme. Dit impliceert dat door het voeren van een sociaal beleid racisme daadwerkelijk zou kunnen worden teruggedrongen.

Ook de rol van het maatschappelijk klimaat en de cultuur waarin men opgroeit, mag volgens sommigen niet worden miskend.¹⁷ Waardeoordelen over andere etnische groepen worden immers van generatie op generatie doorgegeven. Zo zou de kolonisatie en de daarmee verband houdende idee van de blanke superioriteit nog steeds invloed uitoefenen binnen de westerse maatschappij.¹⁸

12. B. SNAUWAERT, N. VANBESELAERE, B. DURIEZ, e.a., "Living apart together? On ethnic identity dynamics and intergroup relations between allochthons and autochthons", *l.c.*, 133 en N. VANBESELAERE, "Een sociaal-psychologische analyse van het ontstaan en van de bestrijding van alledaags racisme", *l.c.*, 69.

13. A. REA, "Le racisme européen ou la fabrication du sous-blanc", in A. REA (ed.), *Immigration et racisme en Europe*, Brussel, Editions Complexe, 1998, 171 en J. BILLIET, A. CARTON en R. HUYS, *Onbekend of onbemind? Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgen tegenover migranten*, Leuven, Departement Sociologie/Sociologisch onderzoeksinstituut K.U.Leuven, 1990, 7.

14. C. KESTELOOT en P. DE DECKER, "Territoria en migraties als geografische factoren van racisme", in E. DESLE en A. MARTENS (eds.), *Gezichten van het hedendaags racisme*, Brussel, VUB Press, 1992, 79 en J. BILLIET, A. CARTON en R. HUYS, *o.c.*, 6-7.

15. *Ibid.*, 7.

16. G. MOON, "Introduction: setting of the context", in G. MOON (ed.), *Race discrimination, developing and using a new legal framework: new routes to equality*, Oxford, Hart, 2000, 2; N. VANBESELAERE, "Een sociaal-psychologische analyse van het ontstaan en van de bestrijding van alledaags racisme", *l.c.*, 67 en J. BILLIET, A. CARTON en R. HUYS, *Onbekend of onbemind? Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgen tegenover migranten*, Leuven, Departement Sociologie/Sociologisch onderzoeksinstituut K.U.Leuven, 1990, 9.

17. J. BILLIET, A. CARTON en R. HUYS, *o.c.*, 8.

18. N. VANBESELAERE, "Een sociaal-psychologische analyse van het ontstaan en van de bestrijding van alledaags racisme", in H. DE WITTE (ed.), *Bestrijding van racisme en rechtsextremisme*, Leuven/Amersfoort, Acco, 1997, 67.

Een laatste visie wijst op het gebrek aan communicatie en contact met andere etnische groepen als oorzaak van racisme.¹⁹ Door het niet-kennen van andermans opvattingen en gebruiken, taal en religie, ontstaan al gauw vooroordelen. Het belang van multiculturele campagnes en evenementen mag dan ook niet worden onderschat.

Deel II: Op Europees vlak

A. KORTE HISTORIEK

1. Europese Unie

Tal van mensonterende praktijken ten overstaan van buitenlanders en asielzoekers en de stijgende populariteit van rechts-georiënteerde partijen resulteerden in een grote vraag naar een antidiscriminatiewetgeving in het multiculturele Europa.²⁰

De E.U. heeft het belang ingezien van het nemen van positieve maatregelen ter bestrijding van het racisme. Door het Europees Parlement werden een aantal comités opgericht met het oog op het uitwerken van een Europese strategie tegen het racisme. Veel verder dan het opstellen van rapporten met aanbevelingen en voorstellen tot antiracistische maatregelen kwam men echter niet. Door de instellingen van de E.U. werd in 1986 een 'Verklaring tegen Racisme en Xenofobie' ondertekend, waarin alle vormen van intolerantie werden veroordeeld. Er werd eveneens overgegaan tot de oprichting van instellingen die een belangrijke rol kregen toebedeeld in de strijd tegen het racisme: het 'Consultative Commission on Racism and Xenophobia' en het Europees Waarnemingscentrum tegen Racisme en Xenofobie. Dit laatste orgaan werd door de E.U. als een onafhankelijk orgaan opgericht ter bevordering van de strijd tegen racisme, xenofobie en antisemitisme in geheel Europa. Het EUMC werkt daartoe samen met de Raad van Europa, de VN en andere internationale organisaties.²¹

Niet alleen op institutioneel vlak werd door de Europese Unie werk gemaakt van de strijd tegen het racisme, ook op instrumenteel vlak werden de nodige maatregelen genomen. Vooreerst is in dit verband het artikel 13 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van belang, waarin de 'non-discriminatieclausule' werd opgenomen. Er bestaat evenwel onduidelijkheid over de precieze draagwijdte van deze bepaling. Tussen de Lidstaten heerst onenigheid omtrent de vraag of artikel 13 al dan niet nieuwe bevoegdheden toekent aan de Gemeenschap en of deze laatste enkel maatregelen kan treffen in materies die reeds onder haar bevoegdheid ressorteren, dan wel in alle materies dis-

19. N. VANBESELAERE, "Een sociaal-psychologische analyse van het ontstaan en van de bestrijding van alledaags racisme", *I.c.*, 67; C. KESTELOOT en P. DE DECKER, "Territoria en migraties als geografische factoren van racisme", *I.c.*, 87 en J. BILLIET, A. CARTON en R. HUYS, *o.c.*, 10.

20. E. APPELT, "Affirmative Action: a Cross-National Debate", in E. APPELT en M. JAROSCH, *Combating Racial Discrimination, affirmative action as a model for Europe*, Oxford/New York, Berg, 2000, 1-3.

21. EUMC - About us, URL: <http://www.eumc.at/about/index.htm>, 1 november 2002, 1 p.

criminatie kunnen bestrijden.²² Alleszins staat vast dat maatregelen ter uitvoering van artikel 13 genomen moeten worden met eenparigheid van stemmen, hetgeen het wetgevingsproces ten zeerste bemoeilijkt en zal leiden tot weinig verreikende maatregelen.

Als reactie op de regeringsdeelname van het FPÖ in Oostenrijk werd in artikel 7 van het E.U.-verdrag verder voorzien in de mogelijkheid tot schorsing van het lidmaatschap door de Raad bij een ernstige en voortdurende schending door een Lidstaat van de in artikel 6 lid 1 genoemde beginselen. Door het Verdrag van Nice werd deze schorsingsprocedure aangevuld met een preventiemechanisme. Via dit mechanisme kan de Raad vaststellen dat er een ernstig risico bestaat dat een bepaalde Lidstaat de grondbeginselen van de Unie zal schenden.²³ De Raad zal dan passende aanbevelingen tot die Lidstaat richten.

Voorts wil de Europese Unie via een optreden in de derde pijler in een ruimte van veiligheid, vrijheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid verschaffen. Volgens artikel 29 van het E.U.-verdrag moet de voorkoming en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat beschouwd worden als een middel om dergelijke ruimte te verwezenlijken. Artikel 29 vormt bijgevolg een belangrijke leidraad in de harmonisatie en de uitbouw van een eenduidig beleid ter voorkoming van grensoverschrijdend racisme, met als uitgangspunt de bestaande wetgeving van de Lidstaten.²⁴ Uit de correlatie met artikel 31, e VEU blijkt evenwel dat artikel 29 slechts van toepassing is op grensoverschrijdend racisme onder de vorm van georganiseerde criminaliteit, waardoor slechts een beperkt optreden mogelijk is.²⁵

Behalve de zopas genoemde maatregelen en mechanismen opgenomen in het E.U.-verdrag, mag ook het belang van andere Europese juridische instrumenten, die een belangrijke rol spelen in de strijd tegen het opkomend extreem-rechts gedachtegoed, niet uit het oog worden verloren. Zo dient vooreerst gewezen te worden op twee richtlijnen, genomen ter uitvoering van artikel 13 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap: Richtlijn 2000/43/E.G. van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming en Richtlijn 2000/78/E.G. van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, die respectievelijk tot doel hebben een kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van ras en etnische afstamming zodat in de Lidstaten het beginsel van gelijke behandeling kan worden toegepast en discriminatie tegen te gaan in arbeid en

22. I. CHOPIN, *Campaigning against racism and xenophobia: from a legislative perspective at European level*, Brussel, Color Impact, 1999, 13.

23. Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijhorende akten, *PB*. C. 10 maart 2001, nr. 80, 1-87.

24. A. DE RUYCK, J. DE VRIENDT en W. DE COCK, "Racisme en xenofobie", in G. VERMEULEN (ed.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 350. Zie ook: M. BELL, "The new Article 13 EC Treaty: a platform for a European Policy Against Racism?" in G. MOON (ed.), *Race discrimination. Developing and using a new legal framework*, Oxford, Hart Publishing, 2000, 85-87.

25. M. BELL, "The new Article 13 EC Treaty: a platform for a European Policy Against Racism?", *l.c.*, 85-87.

beroep.²⁶ Het gebruik van richtlijnen lijkt de meest effectieve methode te zijn om tot een harmonisatie van de wetgeving te komen, vermits dergelijke instrumenten enige flexibiliteit laten aan de Lidstaten bij de concrete implementatie ervan.²⁷

Voorts wil het Gemeenschappelijk Optreden van 15 juli 1996 voorkomen dat daders van racistische en xenofobe misdrijven zich van het ene land naar het andere zouden begeven om aan vervolging te ontsnappen. Met deze doelstelling voor ogen verbindt iedere Lidstaat zich ertoe te zorgen voor een effectieve justitiële samenwerking inzake racistische en xenofobe misdrijven. De bepalingen van het Gemeenschappelijk Optreden komen echter vaag en algemeen voor, bovendien werd niet voorzien in enige afdwingbaarheid. Dit instrument zal dan ook automatisch worden opgeheven wanneer het verder besproken voorstel tot kaderbesluit zal worden aangenomen.²⁸

Tot slot kan nog worden gewezen worden op het Actieplan tegen racisme, waarvan de doelstelling erin bestaat een coherent kader te creëren voor de bestrijding van racisme op Europees niveau. Door dit plan heeft de Commissie zichzelf verplicht de bestrijding van racisme in het beleid en in alle acties van de Gemeenschap te integreren. Tevens moeten alle mogelijke partijen worden betrokken in de strijd tegen het racisme. Er wordt hier onder meer gedacht aan de Lidstaten, ngo's en sociale partners.²⁹

De door de Unie uitgevaardigde antiracismeregels vormen grotendeels slechts *soft law*, die desalniettemin functioneel zijn. Het zorgt ervoor dat men zich bewust wordt van het probleem, het stimuleert nationale beleidsinitiatieven en er wordt geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen. Dergelijke *soft law* is echter onvoldoende. Het nieuwe voorstel voor kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat moet dan ook op gejuich worden onthaald, daar de grote krijtlijnen de wetgevende macht juridisch binden.³⁰

Niet alleen het scheppen van een institutioneel en instrumenteel kader was voor de Europese Unie van belang in de strijd tegen het racisme. Door 1997 uit te roepen tot het Europese Jaar tegen het Racisme, wilde de Europese Unie een zekere bewustwording tweebrengen en de aandacht vestigen op de bedreiging die racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme vormen voor de eerbiediging van de fundamentele rechten en voor de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap. Vanuit dit bewustzijn werden een aantal belangrijke politieke maatregelen genomen, zoals de reeds besproken aanneming van de algemene

26. Deze richtlijnen zijn respectievelijk terug te vinden in *PB. L.* 19 juli 2000, afl. 180, 22-26 en *PB. L.* 2 december 2000, afl. 303, 16-22.

27. I. CHOPIN, *Campaigning against racism and xenophobia: from a legislative perspective at European level*, Brussel, Color Impact, 1999, 2.

28. Gemeenschappelijk optreden van 15 juli 1996 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, *PB. L.* 24 juli 1996, afl. 185, 5-7. Voor een bespreking van het kaderbesluit: zie B. Recente ontwikkelingen.

29. Mededeling van de Commissie van 25 maart 1998 betreffende een actieplan tegen racisme (COM (1998) 183 def. - niet gepubliceerd in het Publicatieblad). Voor meer uitleg omtrent het Actieplan, zie: URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/nl/cha/c10417.htm>, 1 november 2002.

30. A. DE RUYCK, J. DE VRIENDT en W. DE COCK, "Racisme en xenofobie", in G. VERMEULEN (ed.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 367-368.

non-discriminatieclausule van artikel 13 E.G.-verdrag en oprichting van het reeds genoemde Europees Waarnemingscentrum tegen Racisme en Xenofobie.³¹

2. Raad van Europa

Ook binnen de Raad van Europa werden stappen ondernomen om het opkomend nationalisme en het extreem-rechtse gedachtegoed de kop in te drukken. Deze doelstelling tracht men te bereiken met de hulp van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie.³² ECRI's taak bestaat erin racisme, xenofobie, antisemitisme en intolerantie op Europees niveau te bestrijden in het licht van de bescherming van de mensenrechten. Zij zal hiertoe de bestaande wetgeving, beleid en maatregelen van de Lidstaten herzien in de strijd tegen het racisme, zelf lokale en Europese acties voorstellen, aanbevelingen formuleren en bestuderen welke internationale wettelijke instrumenten in dit verband best kunnen worden aangewend.³³

Vervolgens moet ook het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden worden vermeld. Artikel 14 van eerstgenoemd verdrag voorziet dat het genot van de rechten en vrijheden, welke in het verdrag zijn vermeld, verzekerd is zonder enig onderscheid op welke grond ook. De toepassing van dit artikel wordt verruimd door het Protocol nr. 12, dat op 26 juni 2000 werd aangenomen door de Raad van Europa op voorstel van de ECRI. Het Protocol nr. 12 bevat een niet-exhaustieve lijst van discriminatiegronden. Het is evenwel nog wachten op de inwerkingtreding van dit protocol.³⁴ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waakt over de naleving van het verdrag. Aan individuen wordt immers de mogelijkheid geboden schendingen van het verdrag aan te klagen bij dit Hof. Het belang van het E.H.R.M. mag dus zeker niet worden onderschat. Het is een ware grondwettelijke internationale instelling en op die manier een belangrijk orgaan in de strijd tegen racisme. Alle landen van de E.U. zijn toegetreden tot het EVRM, de Unie zelf evenwel niet.³⁵

Het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden beoogt de volledige en effectieve behandeling van nationale minderheden. Om dit te bereiken wil het nationale staten aanmoedigen de gepaste voorwaarden te scheppen opdat minderheden hun eigen cultuur zouden kunnen behouden en ontwikkelen en zo hun eigen identiteit te bewaren. De algemene beginselen voorzien in het verdrag moeten worden omgezet in nationale wetgeving en vormen bijgevolg de basis voor het voeren van een geschikte politiek. Gezien de vereiste van implementatie in nationale wetgeving, wordt enige ruimte gelaten voor een discretionaire beoordeling, zodanig dat rekening kan worden gehouden met specifieke

31. Zie: Resolutie van de Raad en de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 23 juli 1996 over het Europees Jaar tegen racisme (1997), *PB. C.* 15 augustus 1996, afl. 237, 1-4.

32. Hierna afgekort als ECRI.

33. *European Commission against racism and intolerance: Presentation of ECRI*, URL: <http://www.ecri.coe.int> → ECRI → Presentation of ECRI, 1 november 2002.

34. *ECRI and its programme of activities*, URL: <http://www.ecri.coe.int> → ECRI → Presentation of ECRI → ECRI and its programme of activities, 2 november 2002.

35. P. MORREN, *De rechten van de mens*, Leuven, Garant, 1999, 115.

omstandigheden.³⁶ Wat precies onder het begrip ‘minderheid’ moet worden verstaan, wordt niet gedefinieerd. De Raad was immers van oordeel dat het onmogelijk is om tot een definitie te komen die de steun zou krijgen van alle staten van de Raad van Europa en heeft bijgevolg gekozen voor een pragmatische benadering. Het gevolg hiervan is dat iedere staat het begrip ‘minderheid’ naar eigen goeddunken kan invullen. Bijna alle landen die het verdrag goedkeurden, formuleerden dan ook reserves over de inhoud en de toepassing van dit begrip. België ondertekende dit verdrag op 31 januari 2001, maar ratificeerde het nog niet. Bovendien formuleerde België een aantal voorbehouden bij dit verdrag.³⁷ Verder houdt het Comité van Ministers van de Raad van Europa, bijgestaan door een raadgevend comité van specialisten, toezicht op de naleving van het kaderverdrag (art. 24, 1 en 26 Kaderverdrag). Het is in het kader van dit verdrag dat in 1999 DUMENI COLUMBERG en in september 2001 LILI NABHOLZ-HAIDEGGER door de Raad van Europa naar België werden gestuurd. COLUMBERG's rapport werd in België niet op gejuich onthaald, daar het rapport onvoldoende rekening hield met de geografische ligging van de taalgebieden en de huidige Belgische staatsstructuur.³⁸ Hij werd dan ook teruggedrupt door de Raad van Europa. Het rapport van NABHOLZ-HAIDEGGER, althans de tweede versie ervan, kon echter op meer bijval rekenen. Op 26 september 2002 werd het rapport-NABHOLZ goedgekeurd door de plenaire vergadering van de Raad van Europa. Dit rapport stelt dat de Franstaligen in Vlaanderen beschermd moeten worden. Dergelijke conclusie heeft aan Vlaamse zijde echter heel wat scherpe reacties uitgelokt vermits volgens hen het rapport de communautaire en staatskundige geschiedenis van België over het hoofd lijkt te zien.³⁹

Door de Raad van Europa werden tevens aanbevelingen geformuleerd met het oog op een zekere bewustwording bij de Lidstaten omtrent het fenomeen racisme, doch dergelijke aanbevelingen bezitten geen rechtens afdwingbare waarde. In de ‘Recommendation R (97) 20 on Hate Speech’ worden de Lidstaten aangespoord aangepaste maatregelen te nemen ter bestrijding van haatpredikend taalgebruik en toespraken, rekening houdend met de sociale, economische, politieke en culturele oorzaken van het fenomeen. Voorts worden de Lidstaten gevraagd het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie te ondertekenen, te ratificeren en te implementeren. Ten slotte worden principes vooropgesteld waaraan nationale wetgevingen en praktijken zouden moeten voldoen. Het komt er bijgevolg op aan een duidelijk wettelijk kader te creëren dat het mogelijk maakt de rechten van respect voor menselijke waardigheid af te wegen tegenover de vrijheid van meningsuiting.⁴⁰

In ‘Recommendation R (97) 21 on the media and the promotion of a culture of tolerance’ wordt aan de regeringen van de Lidstaten gevraagd de verschillende mediasectoren te laten bijdragen in de strijd tegen intolerantie en hen

36. Verklarend rapport bij het Kaderverdrag, nr. 11 en 13. Voor de elektronische versie, zie: URL: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm>, 2 november 2002.

37. *Framework Convention for the Protection of National Minorities ETS no.:157*, URL: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>, 1 november 2002.

38. “COLUMBERG luidt Vlaamse nederlaag in”, *De Standaard* 19 september 1998.

39. “Vlaamse houding verscherpt na NABHOLZ-resolutie”, *De Standaard* 4 oktober 2002.

40. Recommendation No. R (97) 20 of the committee of ministers to member states on ‘Hate speech’, URL: <http://www.cm.coe.int/ta/rec/1997/word/97r20.html>, 1 november 2002.

maatregelen te laten nemen om verdraagzaamheid en een goede verstandhouding te promoten. De Raad van Europa wenst bijgevolg met de hulp van de media-instellingen een grotere eenheid te realiseren tussen zijn Lidstaten, zonder evenwel hun culturele eigenheid te verloochenen.⁴¹

Ook overleg wordt door de Raad gezien als een belangrijk element in de strijd tegen het racisme. Daarom werd van 11 tot en met 13 oktober 2000 de Europese conferentie tegen racisme georganiseerd, ter voorbereiding van de Wereldconferentie tegen racisme, raciale discriminatie, xenofobie en aanverwante intolerantie in 2001. In vier werkgroepen werd gediscussieerd en de reeds bestaande middelen werden geëvalueerd, waarna aanbevelingen werden geformuleerd en algemene conclusies werden getrokken, die werden meegenomen naar de Wereldconferentie tegen racisme.⁴²

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Voorstel voor een kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat

Alle Europese Lidstaten hebben reeds wetgeving aangenomen waarin racistisch gedrag, evenals het aanzetten tot rassenhaat wordt verboden. Toch moet samen met de Commissie worden besloten dat er nog verdere vooruitgang moet worden geboekt, daar de werkingssfeer, inhoud en handhaving van de nationale wetten nog aanzienlijk verschillen. Bovendien is het noodzakelijk dat, indien men die wetten voldoende strijdvaardig wil houden, de rechtbanken ze ook daadwerkelijk moeten kunnen toepassen. Tegen deze achtergrond diende de Commissie het voorstel tot kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat in.⁴³ Dit voorstel gaat verder op de weg die de Unie met het Gemeenschappelijk Optreden van 1996 was ingeslagen.⁴⁴ Een belangrijke vernieuwing in het streven naar harmonisatie is dat Lidstaten nu verplicht worden de in het kaderbesluit opgesomde delicten strafbaar te stellen, waar zij vroeger een keuzemogelijkheid hadden. Het gaat slechts om een minimale onderlinge afstemming, daar de Lidstaten de vrijheid behouden om verdergaande stappen te ondernemen.⁴⁵ De dwingende kracht en het gezag dat van dit voorstel uitgaat, is echter veel groter dan bij het verouderde gemeenschappelijk optreden (art. 34, lid 2, b VEU). Een minpunt aan dit voorstel is echter dat

41. Recommendation No. R (97) 21 of the committee of ministers to member states on the media and the promotion of a culture of tolerance, URL: <http://www.cm.coe.int/ta/rec/1997/97r21.html>, 1 november 2002.

42. *European Conference against racism*, URL: http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/2-European_Conference/, 1 november 2002.

43. A. DE RUYCK, J. DE VRIENDT en W. DE COCK, "Racisme en xenofobie", in G. VERMEULEN (ed.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 352-353.

44. Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat van 28 november 2001, COM (2001) 664 definitief, URL: <http://www.register.consilium.eu.int/pdf/nl/01/st14/14904nl1.pdf>, 1 november 2002; Dit wordt hierna afgekort als 'voorstel kaderbesluit'.

45. Toelichting bij het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat van 28 november 2001, URL: http://www.europa.eu.int/eur-lex/nl/com/pdf/2001/com2001_0664nl01.pdf, 1 november 2002.

artikel 29 VEU de rechtsbasis vormt, waardoor de werkingssfeer van het kaderbesluit noodzakelijkerwijs beperkt zal zijn tot racisme en xenofobie onder de vorm van georganiseerde criminaliteit, gezien de correlatie tussen de artikels 29 en 31, e VEU.

In artikel 3 van het kaderbesluit werd gepoogd racisme en vreemdelingenhaat te definiëren. Beide begrippen werden omschreven als “*de overtuiging dat ras, kleur, afstamming, godsdienst of overtuiging, nationale of etnische afkomst een doorslaggevende rol spelen in de afkeer van individuen of groepen*”. Dergelijke definitie werd door de parlementaire commissies als te vaag, moeilijk toepasbaar en te beperkt beschouwd, vandaar de door het Europese Parlement aangebrachte amendementen tot uitbreiding en concretisering van de definiëring.⁴⁶

De lijst van strafbare racistische en xenofobe gedragingen uit het gemeenschappelijk optreden van 1996 is opnieuw opgenomen, maar aangevuld en bijgewerkt. Zo blijft de verplichting feiten strafbaar te stellen niet beperkt tot het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat, maar behelst die ook “elke andere vorm van racistisch gedrag”. In het genoemde voorstel voor kaderbesluit wordt echter niet verwezen naar “het publiekelijk aanzetten tot discriminatie”. De diensten van de Commissie zijn immers van oordeel dat artikel 15 van de Richtlijn 2000/43/E.G. de Lidstaten er reeds toe verplicht te voorzien in sancties tegen discriminatie en dat de aanneming van strafrechtelijke maatregelen op hetzelfde gebied in het kader van de derde pijler in strijd zou zijn met het Verdrag betreffende de Europese Unie (art. 47).⁴⁷ Verder is behalve het publiekelijk ontkennen van genocide ook het bagatelliseren ervan opgenomen.⁴⁸ In het voorstel tot kaderbesluit wordt behalve de deelname aan en poging tot xenofobe en racistische praktijken ook de steun en hulp eraan strafbaar gesteld, ongeacht met welke middelen de daden worden gepleegd.

Eens vaststaat dat een bepaalde gedraging strafbaar is, is het van belang de strafmaat te bepalen. Artikel 6 stelt minimumstraffen⁴⁹ en minimale maximumstraffen⁵⁰ vast voor de gehele E.U. met betrekking tot de in artikel 4

46. Zie: Ontwerpadvis van de Commissie juridische zaken en interne markt, URL: <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/juri/20020521/463174nl.pdf>, 1 november 2002; Ontwerpverslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, URL: <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/libe/20020514/464726nl.pdf>, 1 november 2002.

47. Groep Materieel strafrecht, *Resultaat besprekingen van het voorstel tot kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat van 12 juni 2002*, URL: <http://www.register.consilium.eu.int/pdf/nl/02/st09/09740nl2.pdf>, 1 november 2002.

48. *Ibid.*

49. Art. 6, 2° bepaalt: “*Iedere Lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 4, onder b) tot e) genoemde delicten in ieder geval in ernstige gevallen kunnen worden bestraft met vrijheidsstraffen die tot uitlevering of overlevering kunnen leiden.*” De geviseerde delicten zijn: het publiekelijk uiten van beledigingen of dreigementen uit racistische of xenofobe motieven; het uit racistische of xenofobe motieven publiekelijk vergoelijken van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven; het publiekelijk ontkennen of bagatelliseren van de in art. 6 van het Statuut van het Internationale Militaire Tribunaal bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945 omschreven delicten, op een wijze die de openbare orde kan verstoren; het publiekelijk verspreiden van racistische of xenofobe uitingen door middel van tekst, beeld of anderszins.

50. Art. 6, 3° bepaalt: “*Iedere Lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat op de in artikel 4, onder a) en f), genoemde delicten vrijheidsstraffen staan met een maximale straf van ten minste 2 jaar.*” De geviseerde delicten zijn: het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat uit racistische of xenofobe motieven, of enige andere racistische of xenofobe gedraging die de betrokken

genoemde delicten. Medeplichtigheid aan en pogingen tot het begaan van een racistisch delict zijn eveneens strafbaar. Lovenswaardig is ook dat wordt voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van alternatieve sancties (art. 5 en 6 voorstel kaderbesluit).

De artikelen 7 en 8 bepalen dan weer dat het gedrag voorzien in de voorgaande artikelen als een verzwarende omstandigheid geldt indien het tijdens de uitoefening van een beroepsactiviteit voorkomt. Racistische en xenofobe motieven kunnen tevens als verzwarende omstandigheid gelden.

Het voorstel tot kaderbesluit wil tevens tegemoetkomen aan het probleem van slachtoffers, die uit schrik voor represailles het delict niet aan de bevoegde instanties aangeven. Zo wordt in artikel 11 voorzien dat er niet noodzakelijk een aangifte of beschuldiging door het slachtoffer aan de basis van een vervolging of onderzoek moet liggen.⁵¹

Wat betreft de rechtsbevoegdheid bepaalt artikel 12, lid 2 dat de Lidstaten deze kunnen uitbreiden, ook in gevallen waarin de dader racistisch materiaal gebruikt dat buiten het grondgebied van de Lidstaat wordt aangeboden of omgekeerd. Negatieve bevoegdheidsconflicten zullen zich bijgevolg nooit voordoen. Anders is het gesteld met positieve bevoegdheidsconflicten. Er wordt geen regel voorzien welke rechter bij uitsluiting van een andere bevoegd zal zijn. In de parlementaire commissies heeft men dit probleem evenwel niet aangekaart en het betreffende artikel werd bijgevolg niet geamendeerd. Verder wijst het tweede lid van ditzelfde artikel de bevoegde rechter aan, wanneer het delicten betreft die worden gepleegd door middel van een informatiesysteem, zoals het internet.

Net zoals in het gemeenschappelijk optreden mogen de strafbaar gestelde delicten niet worden beschouwd als politieke delicten waarvoor wederzijdse rechtshulp of uitlevering zou kunnen worden geweigerd. Voorts wordt de reeds in het gemeenschappelijk optreden genoemde oprichting van operationele contactpunten tussen de Lidstaten in het voorstel tot kaderbesluit verplicht gesteld om zo de uitwisseling van informatie omtrent racistische en xenofobe daden te vergemakkelijken.

Onder voorbehoud van de voorgestelde amendementen, die voornamelijk tot doel hebben de definitie van racisme nog duidelijker te formuleren, de toepassing van racisme als verzwarende omstandigheid uit te breiden en de bestrijding van racisme op internet te intensiveren, kan het voorstel tot kaderbesluit wat beginselen en uitvoeringsbepalingen betreft zonder meer worden goedgekeurd volgens de 'Parlementaire Commissie vrijheden en rechten van de burger, Justitie en Binnenlandse Zaken'. Indien dit voorstel wordt aangenomen, wordt het Gemeenschappelijk Optreden automatisch opgeheven.⁵²

→

personen of groepen aanzienlijke schade kan berokkenen; het leiden, steunen van of deelnemen aan de activiteiten van een racistische of xenofobe groep, met als doel bij te dragen aan de criminele activiteiten van de organisatie.

51. Bestrijding racisme vraagt meer samenwerking, URL: http://www.eu.nl/europa_van_morgen/archief/evm12_02/278.pdf, 1 november 2002.

52. Ontwerpverslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, URL: <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/libe/20020514/464726nl.pdf>, 1 november 2002.

2. Naar een Europese Grondwet?

Tijdens de Europese Raad in Keulen bepleitte de Duitse regering de opstelling van een handvest, teneinde meer bekendheid te geven aan de in de Unie vigerende grondrechten. Het Handvest van Grondrechten van de E.U. werd opgesteld omdat er in de Unie nog geen dergelijke tekst bestond en sluit nauw aan bij de bepalingen van het EVRM. Het komt er bijgevolg op aan de bevolking meer vertrouwd te maken met haar fundamentele rechten die voortvloeien uit de in de Europese Unie geldende verdragen en jurisprudentie.⁵³ Het handvest werd evenwel louter als een politieke verklaring aanvaard. Er gaat bijgevolg nog geen bindende kracht vanuit. In beginsel moesten tijdens de bijeenkomst van Laken passende initiatieven worden voorgesteld met betrekking tot de toekomst van en institutionele veranderingen in de Unie, doch de bijeenkomst te Laken heeft meer vragen dan passende antwoorden opgeleverd. Zo staat in de Verklaring van Laken te lezen dat moet worden nagedacht of het handvest in het basisverdrag van de E.U. moet worden opgenomen en of de E.U. niet moet toetreden tot het EVRM.⁵⁴

Niettegenstaande het feit dat het handvest louter een politieke verklaring vormt en het bovendien niet duidelijk is tot wie dit handvest zich richt, kan het toch beschouwd worden als een belangrijke stap in de richting van een Europese Grondwet. Aan het ontwerpen van een dergelijke grondwet wordt op dit moment druk gewerkt. Op 28 oktober 2002 werd door voorzitter GISCARD D'ESTAING van de Europese Conventie een 'architectuur voor een Europese Grondwet' voorgesteld dat als leidraad moet dienen voor de verdere discussies. Tegen uiterlijk juni 2003 moet daar één uniek Europees verdrag uit voortkomen dat de huidige verdragen en protocollen vervangt.⁵⁵ De fundamentele beginselen van verdraagzaamheid en non-discriminatie, zoals zij voorzien zijn in het handvest van de Grondrechten, zullen in artikel 6 van dit verdrag worden opgenomen.⁵⁶ De 'Werkgroep Handvest' achtte het immers van primordiaal belang dat de grondrechten worden geïntegreerd in het toekomstige constitutionele verdrag.⁵⁷

Het bestaan van constitutionele grondrechten op zich is echter niet voldoende. De erin vervatte rechten moeten tevens afdwingbaar zijn. Om de afdwingbaarheid te garanderen, moet een soort van constitutioneel Hof worden opgericht. Deze rol kan worden voorbehouden aan het Europees Hof van Justitie. Tot nu toe interpreteerde dit Hof reeds de geldende Europese wetgeving in het licht van het EVRM, toch moet men toegeven dat hier en daar soms verschillende inter-

53. Preamble van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *PB. C.* 18 december 2000, afl. 364, I; E.M.H. HIRSCH BALLIN, "Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: het eerste hoofdstuk van een Europese constitutie?", *Aers Aequi* 2001, 90-91.

54. Verklaring van Laken, URL: <http://www.ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&DOC=!!!&BID=76&DID=68760&GRP=4056&LANG=3>, 2 november 2002.

55. "Giscard veroorzaakt spanning met E.U.-grondwet", *De Standaard* 29 oktober 2002; "Giscard blijft bij grondwetsvoorstel ondanks kritiek", *De Standaard* 30 oktober 2002.

56. Voorontwerp van constitutioneel verdrag, URL: <http://www.european-convention.eu.int/docs/sessPlen/00369.nl2.PDF>, 2 november 2002.

57. Grondrechten: integrerend deel van het toekomstige constitutionele verdrag, URL: <http://www.european-convention.eu.int/docs/meetings/4-NL.pdf>, 2 november 2002.

pretaties door het E.H.R.M. en het Hof van Justitie gegeven worden. Om dergelijke interpretatieproblemen te vermijden, zou de Unie beter tot het EVRM toetreden. De 'Werkgroep Handvest' gaf een positief antwoord op de vraag of de Europese Unie moet kunnen toetreden tot het EVRM.⁵⁸ Als lid van het EVRM zal het Hof van Justitie zich dan immers moeten gedragen conform de rechtspraak van het E.H.R.M. Verder lijkt een soepele toegang tot dergelijk constitutioneel Hof noodzakelijk voor de slachtoffers van discriminatie op grond van ras, cultuur, taal, religie, geslacht ... Vanzelfsprekend moeten eerst alle mogelijke nationale rechtsmiddelen worden uitgeput.⁵⁹

Deel III: België

A. HUIDIGE WETGEVING

1. Antiracismewet en Negationismewet

De Wet van 9 juli 1975 houdende goedkeuring van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, opgemaakt te New York op 7 maart 1966,⁶⁰ gaf een belangrijke impuls aan de totstandkoming van een Belgische antiracismewetgeving. Op 31 juli 1981 werd de Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden uitgevaardigd.⁶¹

Vooreerst wordt in de Antiracismewet het begrip 'discriminatie', zoals het in de zin van deze wet moet worden begrepen, omschreven. Deze omschrijving is gebaseerd op die vermeld in het Verdrag van New York. De wet is van toepassing wanneer het discriminatie betreft vanwege bepaalde redenen – met name ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming – die limitatief worden opgesomd.

De Antiracismewet bepaalt verder drie strafbare categorieën. De eerste categorie heeft de bestraffing van 'uitlatingen' tot voorwerp. Hieronder wordt enerzijds het aanzetten tot discriminatie bedoeld, en anderzijds het geven van publiciteit aan de bedoeling om zelf te discrimineren.⁶² Artikel 1, tweede lid van de Antiracismewet bepaalt dat iemand kan worden vervolgd, en eventueel ook bestraft, indien de aanzet tot of het geven van publiciteit aan het voornemen tot discriminatie, haat of geweld, wordt verricht in de omstandigheden vermeld in artikel 444 van het Strafwetboek.⁶³ Dit brengt met zich dat enkel de 'openbare

58. *Ibid.*

59. A. DE RUYCK, J. DE VRIENDT en W. DE COCK, "Racisme en xenofobie", in G. VERMEULEN (ed.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 368-369.

60. Wet van 9 juli 1975 houdende goedkeuring van het internationale verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, opgemaakt te New York op 7 maart 1966, *B.S.* 11 december 1975. Het verdrag wordt hierna afgekort als 'Verdrag van New York'.

61. Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *B.S.* 8 augustus 1981. Hierna afgekort als 'Antiracismewet'.

62. Zoals blijkt uit de lezing van artikel 1, tweede lid van de Antiracismewet.

63. Art. 444 Sw. luidt als volgt: "De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van 8 dagen tot een jaar en met geldboete van 26 frank tot 200 frank, wanneer de tenlastenleggingen geschieden:"

meningsuiting' strafbaar wordt gesteld.⁶⁴ De Antiracismewet vereist daarnaast ook dat, wil men tot bestraffing overgaan, zowel een materieel element zoals het in de Wet werd omschreven, evenals een moreel element, moet worden aangetoond. De opzettelijke wil om iemand aan te zetten tot een reactie moet aanwezig zijn. Aldus worden 'racistische beledigingen' op zich niet strafbaar gesteld. Deze leemte wordt echter opgevangen in het Strafwetboek via de artikelen 561, 7° en 443 e.v. Het eerste artikel stelt het beledigen van gestelde lichamen of bijzondere personen strafbaar. Artikel 443 e.v. heeft betrekking op laster en eerroof.

Het bestraffen van bepaalde daden of handelingen, zoals ze worden beschreven in artikel 2, 2bis en 4 van de Antiracismewet, vormt de tweede categorie. Het betreft discriminatie bij het leveren van een dienst of een goed (of het genot ervan),⁶⁵ discriminatie in de arbeidssfeer,⁶⁶ of discriminatie door een openbaar officier of ambtenaar.⁶⁷ In tegenstelling tot artikel 1, wordt in voornoemde artikels geen link gelegd met artikel 444 Sw. Bijgevolg is het niet noodzakelijk dat de discriminatie publiekelijk gebeurt.

In de derde categorie ten slotte, wordt het behoren tot "*een groep of tot een vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie bedrijft of verkondigt in de omstandigheden genoemd in artikel 444 van het Strafwetboek*"⁶⁸ strafbaar gesteld. Of men al dan niet kan spreken van een 'groep' of een 'vereniging', wordt blijkbaar overgelaten aan rechterlijke interpretatie.

De Negationismewet⁶⁹ vertoont gelijkenissen met de Antiracismewet. Net als deze laatste is de Negationismewet repressief en bevat hij geen preventieve maatregelen. Men begaat een strafbaar feit wanneer men "*de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistisch regime is gepleegd, ontkent, schromelijk minimaliseert, poogt te rechtvaardigen of goedkeurt*".⁷⁰ Eveneens wordt vereist dat de strafbare feiten worden gepleegd in één van de omstandigheden zoals omschreven in artikel 444 Sw. De noodzaak van de Negationismewet wordt soms in vraag gesteld. Zo betoogt

→
*Hetzij in openbare bijeenkomsten of plaatsen;
Hetzij in tegenwoordigheid van verscheidene personen, in een plaats die niet openbaar is, maar toegankelijk voor een aantal personen die het recht hebben er te vergaderen of ze te bezoeken;
Hetzij in om het even welke plaats, in tegenwoordigheid van de beledigde en voor getuigen;
Hetzij door geschriften, al dan niet gedrukt, door prenten of zinnebeelden, die aangeplakt, verspreid of verkocht, te koop geboden of openlijk te koop gesteld worden;
Hetzij ten slotte door geschriften, die niet openbaar gemaakt, maar aan verscheidene personen toegestuurd of meegedeeld worden."*

64. Corr. Kortrijk 19 augustus 1998, onuitg.; Corr. Antwerpen 14 maart 1996, onuitg.; Corr. Marche-en-Famenne 19 juni 1998, onuitg.

65. Art. 2 Antiracismewet.

66. Art. 2bis Antiracismewet.

67. Art. 4 Antiracismewet.

68. Zie art. 3 Antiracismewet.

69. Wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd, B.S. 30 maart 1995, err. B.S. 22 april 1995; hierna gelijkwaardig afgekort als 'Negationismewet'.

70. Zie art. 1 Negationismewet.

VOORHOOF dat datgene wat men vooral wenst te beteugelen, met name kwetsende en beledigende negationistische propaganda in de openbaarheid, reeds werd beteugeld binnen het kader van de bestaande wetgeving.⁷¹

Tot slot is ook de Wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, vermeldenswaardig.⁷² Deze wet legt alle overheden, alle instellingen door een overheid of op haar initiatief opgericht, elke organisatie of elke persoon die permanent beschikt over een infrastructuur van de overheid de verplichting op om zich te onthouden van enigerlei vorm van discriminatie, uitsluiting, beperking of voorkeur om ideologische of filosofische redenen die tot gevolg hebben de uitoefening van de rechten en vrijheden, de erkenning of het voordeel van de toepassing van de wetten, decreten en verordeningen onmogelijk te maken of aan te tasten.⁷³

2. *Strijdplan tegen racisme en andere discriminatievormen*

De coördinatie van ENAR⁷⁴ vroeg dat de Belgische Staat en de andere Lidstaten van de Unie zich ertoe zouden verbinden om nationale actieplannen tegen het racisme uit te werken. Deze moet worden opgezet in overleg met de ngo's en de vakbonden, zowel wat uitwerking als wat evaluatie betreft. Specifieke budgetten moeten worden voorzien door de regeringen en de financiële steun die de Europese Commissie toekent op dit domein, moet verdeeld worden in functie van deze nationale actieplannen en de reële noden die ze meebrengen.⁷⁵ De Belgische regering is op basis hiervan overgegaan tot het creëren van het strijdplan tegen racisme en andere discriminatievormen. Dit regeringsplan wil aan elke persoon dezelfde kansen toekennen in alle levensomstandigheden wat ook zijn geslacht, herkomst of ras is. Iedereen die het slachtoffer is van een discriminatie krijgt de wettelijke mogelijkheden aangereikt om zijn fundamentele rechten te laten herstellen en aldus van een versterkte bescherming te genieten. Hiertoe werden een aantal wetgevende initiatieven genomen, die hieronder worden besproken.

B. *NIEUWE INITIATIEVEN*

Vooreerst is er het Wetsontwerp tot versterking van de wetgeving tegen het racisme.⁷⁶ Dit wetsontwerp voorziet onder meer in wijzigingen aan de Antiracismewet. Belangrijk is de wijziging van artikel 2*bis*. In de (nu nog geldende)

71. K. RAES, *Controversiële rechtsfiguren, rechtsfilosofische excursies over de relaties tussen ethiek en recht*, Gent, Academia Press, 2001, 87-88; D. VOORHOOF, "Vrijheid van meningsuiting, media, racisme en revisionisme: de marges van het recht", in H. CORIJN (ed.), *Van wereldburger tot 'bange blanke man'*, Brussel, VUB Press, 1994, 35.

72. Wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, B.S. 16 oktober 1973.

73. Zie artikel 4 Wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt.

74. European Network Against Racism, afgekort als ENAR.

75. *Nationale actieplannen tegen het racisme*, URL: <http://www.enar-eu.org/nl/national/b.shtml>, 17 november 2001, 4 p.

76. Voor de tekst die op 12 juli 2002 werd aangenomen door de plenaire vergadering van de Kamer, zie *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 1407/006.

wet beoogt dit artikel slechts de discriminatie op het werk ten overstaan van een persoon.⁷⁷ Het sanctioneert geen daden van discriminatie of van segregatie tegenover een groep. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp wordt er terecht op gewezen dat het momenteel niet is uitgesloten dat bij een collectief ontslag in de eerste plaats bijvoorbeeld de allochtonen die in het bedrijf werken worden geviséerd.⁷⁸ Het wetsontwerp dat werd goedgekeurd door het Parlement voorziet een bestraffing “wanneer de discriminatie bedreven is jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan (...)”. Voorts wou men via het wetsontwerp ook racisme invoeren als verzwarende omstandigheid bij bepaalde misdrijven. Dit voorstel is echter door een amendement uit het wetsontwerp gehaald omdat dergelijke bepaling reeds het voorwerp uitmaakt van het Wetsvoorstel-MAHOUX, waarover verder meer, dat de bestraffing van iedere vorm van discriminatie beoogt.⁷⁹

Het strijdplan bevat tevens het Wetsontwerp tot Antidiscriminatiewet,⁸⁰ met als doel het creëren van een wettelijk kader om discriminerend gedrag zowel strafrechtelijk als burgerrechtelijk te sanctioneren. In het wetsvoorstel wordt rekening gehouden met de Europese richtlijn inzake discriminatie op basis van ras en etnische afstamming. In artikel 2, § 1 van het wetsontwerp wordt “een zogenaamd ras, de huidskleur, de afkomst, de nationale of etnische afkomst” als discriminatiegrond vastgelegd. Dit roept meteen de vraag op wat de onderlinge verhouding is met de Antiracismewet. Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding is geen voorstander van een fusie tussen de Antiracismewet en het Wetsontwerp tot Antidiscriminatiewet. Als reden hiervoor wijst het Centrum vooreerst op het feit dat de Antiracismewet een symbool is geworden in de strijd tegen het racisme en er een waardevolle jurisprudentie is ontstaan die moeilijk te valoriseren zou zijn indien de Antiracismewet wordt opgenomen in een bredere Antidiscriminatiewet. Ten tweede is het strafrechtelijk gedeelte veel ruimer in de Antiracismewet dan in het Wetsontwerp tot Antidiscriminatiewet. Tot slot wijst het Centrum erop dat andere discriminatiegronden

77. In de huidige wet luidt art. 2bis als volgt: “Hij die bij de arbeidsbemiddeling, de beroepsopleiding, het aanbieden van banen, de aanwerving, de uitvoering van de arbeidsovereenkomst of het ontslag van werknemers discriminatie bedrijft jegens een persoon wegens zijn ras, huidskleur, afstamming, afkomst of nationaliteit, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 2. De werkgever is burgerrechtelijk aansprakelijk voor de betaling van de boeten waartoe zijn aangestelden of lasthebbers zijn veroordeeld.”

78. Wetsontwerp tot versterking van de wetgeving tegen het racisme, Memorie van toelichting, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 1407/001.

79. Zie amendement nr. 1 van de regering: *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 1407/002.

80. De tekst die werd aangenomen door de Kamer in plenaire vergadering op 17 oktober 2002 en die werd teruggezonden naar de Senaat, is dezelfde als deze die werd aangenomen door de Commissie voor de Justitie op 9 oktober 2002. zie: Wetsvoorstel ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Parl. St. Kamer*, 2001-02, nr. 1578/013. Voor de volledige tekst, zie: Wetsvoorstel ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Parl. St. Kamer*, 2001-02, nr. 1578/012.

dan raciale, nuances impliceren die in het kader van de antiracismewetgeving niet hoeven gelegd te worden.⁸¹

De Antiracismewet en het Wetsontwerp tot Antidiscriminatiewet kunnen inderdaad naast elkaar bestaan. Ze zijn complementair in de strijd tegen racisme. De Antiracismewet is strafrechtelijk georiënteerd. Het Wetsontwerp tot Antidiscriminatiewet bevat eveneens een strafrechtelijk luik, maar bevat tevens burgerrechtelijke bepalingen. Wat het strafrecht betreft wordt in de artikelen 7 tot en met 14 voorzien in een verzwarende omstandigheid wanneer bepaalde misdrijven⁸² worden gepleegd vanwege verwerpelijke beweegredenen zoals de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon wegens diens zogenaamd ras, zijn huidskleur, zijn afkomst, zijn nationale of etnische afstamming. Aldus worden deze misdrijven zwaarder bestraft indien ze gepleegd worden omwille van racistische motieven. Interessant ook is de vordering tot staking, waardoor men korter op de bal kan spelen.⁸³ Ook aan de regels in verband met de bewijslast wordt gesleuteld. Zoals artikel 19, § 3 van het Wetsontwerp tot Antidiscriminatiewet bepaalt, valt de bewijslast dat er geen discriminatie is, ten laste van de verweerder. Voorts zal de rechter ook degene die discrimineert, op verzoek van degene die het slachtoffer is van de discriminerende daad, kunnen veroordelen tot het betalen van een dwangsom.⁸⁴

Hierboven werd reeds sporadisch het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vermeld. Deze autonome openbare dienst werd opgericht bij Wet van 15 februari 1993.⁸⁵ Om de organisatie in staat te stellen haar essentiële opdracht van racismebestrijding te realiseren, werd haar een uitgebreid mandaat gegeven: deze openbare dienst werkt niet enkel repressief, maar tevens preventief en pedagogisch. De vormingsdienst van het Centrum is specifiek bezig met een preventieve en pragmatische benadering. Doel is zowel in basisopleidingen als voortgezette vormingen discriminatie te vermijden. Via haar documentatiedienst en haar informatie- en sensibilisatiecampagnes tracht het Centrum het grote publiek gevoelig te maken voor het probleem van het racisme.⁸⁶ Het Centrum Leman staat echter ook klaar voor het individu. Elk slachtoffer van raciale discriminatie kan bij het Centrum aankloppen en daar rekenen op steun met het oog op de beveiliging van zijn/haar mensenrechten.⁸⁷

81. Zie de uiteenzetting van de vertegenwoordigers van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding in de Commissie voor de justitie: *Parl. St. Senaat*, 2001-052, nr. 2-12/15, 27-28.

82. *In concreto* gaat het om volgende misdrijven: aanranding van de eerbaarheid en verkrachting; doodslag en verschillende soorten van doodslag; opzettelijk doden, niet-doodslag genoemd, en opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel; enkele gevallen van schuldig verzuim; aanslag op de persoonlijke vrijheid en op de onschendbaarheid van de woning, gepleegd door bijzondere personen; belaging; aanranding van de goede eer of de goede naam van personen; brandstichting; vernieling of beschadiging van eetwaren, koopwaren of andere roerende eigendommen.

83. Art. 19, § 1 wetsontwerp tot Antidiscriminatiewet.

84. Art. 20 wetsontwerp tot Antidiscriminatiewet.

85. Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, B.S. 19 februari 1993.

86. *Ondersteuning en overleg*, URL: <http://www.antiracisme.be/nl/cgkr/vorming.htm>, 7 november 2002, 3 p.

87. J. CORNIL, "Une politique publique de lutte contre le racisme, le cas de la Belgique", in A. REA (ed.), *Immigration et racisme en Europe*, Brussel, Editions Complexe, 1998, 131-133.

Bij het onderzoeken van deze klachten wordt samen met de betrokken persoon de beste actie overwogen: doorverwijzen naar bestaande diensten, bemiddelen of gerechtelijke stappen ondernemen. Op basis van de ervaring inzake klachtenbehandeling en na analyse van de klachten, verstrekt het Centrum advies en geeft het aanbevelingen aan de regering en het Parlement met als uiteindelijke doelstelling een betere toepassing te verkrijgen van de Antiracismewet van 30 juli 1981 en van de Wet op het negationisme van 23 maart 1995.⁸⁸

Op het ogenblik dat het Wetsontwerp tot Antidiscriminatiewet en het Wetsontwerp tot versterking van de wetgeving tegen het racisme zullen worden aangenomen, zullen de bevoegdheden van het Centrum uitbreiden. De Antidiscriminatiewet zal binnen haar bevoegdheidssfeer worden gebracht. Tevens zal de samenwerking worden versterkt met andere organisaties en instellingen die ‘dezelfde opdracht’ hebben en met de overheid.⁸⁹ Men wil aldus het overleg tussen verschillende instanties bevorderen. Bovendien krijgt het Centrum de opdracht te waken over het respecteren van de grondrechten van de vreemdelingen en de overheid te informeren over de aard en de grootte van de migratiestromen.⁹⁰ Belangrijk ook is dat het Centrum Lemman eveneens in rechtsgeschillen betreffende de (nog in werking te treden) Antidiscriminatiewet zal kunnen optreden.⁹¹

Het belang van dit in wezen nationaal orgaan is echter niet beperkt tot onze landgrenzen. Het Centrum neemt deel aan de werkzaamheden van diverse Europese instanties. Het Centrum is lid van de raad van het bestuur van het Europees Waarnemingscentrum tegen Racisme en Xenofobie en officiële vertegenwoordiger van België in de EUMC. Eveneens vertegenwoordigt het Centrum Lemman België in de ECRI. Voor het overige is het Centrum geregeld partner in transnationale projecten, gesteund door de Europese Commissie met het oog op de bestrijding van racisme bij aanwerving, aanleggen van een Europese databank over racistische feiten ...⁹²

Deel IV: Besluit

A. KRITIEK OP DE JURIDISCHE AANPAK

Zoals hoger reeds werd gesteld, is de bestrijding van racisme en xenofobie een wereldwijd probleem. Het probleem wordt door eenieder erkend. Men is het mondiaal eens dat er actie moet worden ondernomen. De cruciale vraag is echter: hoe?

Een eerste obstakel in de strijd tegen racisme en xenofobie is het gebrek aan een duidelijke definiëring. Mondiale begrippen als racisme en xenofobie zijn niet

88. *Bestrijding van racisme en discriminaties*, URL: <http://www.antiracisme.be/nl/cgkr/racisme.htm>, 1 november 2002, 2p; *Le centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme*, URL: <http://www.ecri.coe.int/en/02/03/03.htm>, 24 november 2001, 4 p.

89. Zie art. 23 wetsontwerp tot Antidiscriminatiewet.

90. Zie art. 7 in het wetsontwerp tot versterking van de wetgeving tegen het racisme, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 1407/007.

91. Zie art. 24 wetsontwerp tot Antidiscriminatiewet.

92. *Ondersteuning en overleg*, URL: <http://www.antiracisme.be/nl/cgkr/vorming.htm>, 7 november 2002, 3 p.

in een pasklare definitie te gieten.⁹³ Dit blijkt nog maar eens uit de poging tot definiëring van de begrippen in artikel 3 van het Voorstel voor kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat van 28 november 2001. Gezien er dus onenigheid kan rijzen omtrent de inhoud van beide begrippen, is het beter om te werken via algemene principes. Hiervoor is samenwerking nodig op alle niveaus. Een dergelijke samenwerking wou men bereiken met de Wereldconferentie tegen racisme te Durban.

Ook op Europees niveau wil men een politiek tegen racisme en xenofobie voeren. Dit kan zowel via wettelijke instrumenten als via allerhande bewustmakingsprogramma's en -strategieën.

Wat de juridische aanpak betreft, vormen de artikelen 13 E.G.-Verdrag en 29 E.U.-Verdrag het centrale uitgangspunt. Wil men op basis van artikel 29 E.U.-Verdrag racisme bestrijden, dan kan dit enkel indien de door racisme ingegeven misdrijven worden gepleegd in het kader van georganiseerde criminaliteit. Het toepassingsgebied is bijgevolg beperkt. Specifiek wat artikel 13 betreft, vormt de unanimiteitsvereiste het belangrijkste struikelblok. Veel is afhankelijk van de politieke wil van de Lidstaten.

Gezien dit laatste vormen de antiracismeregels die door de Unie worden uitgevaardigd grotendeels slechts *soft law*, die desalniettemin functioneel zijn.⁹⁴ Het nieuwe voorstel tot kaderbesluit biedt op dit vlak een grote meerwaarde. In tegenstelling tot de veelal door de Unie uitgevaardigde *soft law*, worden door het kaderbesluit krijtlijnen vastgelegd die de wetgevende macht juridisch binden.

Als bijkomende waarborg voor het voeren van een effectief en efficiënt gezamenlijk Europees antiracismebeleid, zou tevens moeten worden vertrokken van algemene grondregels die een algemene non-discriminatieclausule inhouden en die iedere Lidstaat geacht wordt na te leven. Dergelijk algemeen kader biedt voldoende flexibiliteit aan de Lidstaten voor de implementatie van de beginselen in hun nationaal beleid. Een algemeen kader van grondregels is reeds terug te vinden in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het EVRM en het Handvest van de Grondrechten. Tot op heden bezit het handvest slechts de kracht van een politieke verklaring, in de toekomst echter zal het onvermijdelijk zijn om het handvest in de basisverdragen van de Unie op te nemen. Het zal dan een Europese constitutie vormen naar dewelke alle Lidstaten zich zullen moeten gedragen. Bovendien biedt dit het voordeel dat het handvest dan behoort tot het *acquis communautaire* van de Unie, wat belangrijk is in het licht van de toekomstige uitbreiding.⁹⁵ In die zin is het positief dat de Conventie onder voorzitterschap van GISCARD D'ESTAING momenteel werkt aan een Europese constitutie.

93. Dat internationale begrippen moeilijk definieerbaar zijn, blijkt ook uit het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden. De toetgetreden Lidstaten geven elk hun eigen invulling aan het begrip 'nationale minderheid'.

94. S. WILLEKENS, *The fight against racism and xenophobia in Europe*, onuitg., M.A. Dissertation submitted to obtain the Master's degree in European Criminology and Criminal Justice Systems, Universiteit Gent, 2000-2001, 16; zie hoger: Deel II, A, 1.

95. Resolutie van het Comité van de regio's over "Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie", *PB. C.* 24 januari 2001, afl. 22, nr. 12, p. 3.

Opdat de grondrechten van de Unie gezag zouden uitstralen, moet de Unie eerst zelf een niet-discriminatoire politiek voeren. De Unie creëert immers zelf discriminaties die tot racisme leiden. Een prangend voorbeeld daarvan is de verwezenlijking van de interne markt die gepaard ging met het verdwijnen van de binnengrenzen in de Unie. Ingevolge het Schengen-akkoord was er nood aan politieke samenwerking tussen de Lidstaten met betrekking tot de te voeren migratiepolitiek. Doordat de binnengrenzen verdwenen, werd de aandacht gelegd op het veiligheidsaspect: strengere regels werden uitgevaardigd in verband met de toegang tot en het verblijf in een Lidstaat. Daarenboven voerde het Verdrag van Maastricht specifieke burgerrechten voor E.U.-burgers in. Door het Verdrag van Amsterdam werd een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid gecreëerd. Asiel en immigratie werden gerelateerd aan vrij verkeer. Niet-E.U.-burgers werden als gevolg daarvan het onderwerp van E.U.-recht. Specifieke regels werden op hen van toepassing. Het verschil in behandeling tussen E.U.-burgers en niet-E.U.-burgers nam toe. De ongelijkheid werd zichtbaar gemaakt. Dit werkt o.i. racisme in de hand. Daar volgens de socialeidentiteits-theorie personen streven naar een positief beeld van de groep waartoe men behoort en negatieve eigenschappen worden toegekend aan de *out-group*.⁹⁶ Wil de Unie consequent zijn in haar strijd tegen racisme, dan moet ze ook haar eigen beleid veranderen. Een zo groot mogelijke gelijke behandeling tussen E.U.-burgers en niet-E.U.-burgers is noodzakelijk. Migranten die hier wettelijk verblijven, moeten snel dezelfde rechten kunnen krijgen als een E.U.-burger, zodat het onderscheid tot een minimum beperkt wordt. Er moet veel aandacht worden geschonken aan de uitbouw van een sterke integratiepolitiek, complementair aan een niet-discriminatoire migratiebeleid.⁹⁷ Ook de Unie is zich hiervan bewust. Dit blijkt uit de conclusies naar aanleiding van de Europese Top te Tampere waarin wordt bepaald dat derdelanders rechten en verplichtingen moeten krijgen die vergelijkbaar zijn met die van de E.U.-burgers. Hun wettelijke status moet meer in overeenstemming worden gebracht met die van de E.U.-burgers.⁹⁸ Tampere evenwel was slechts een politieke verklaring waarvan in de praktijk nog niet veel te merken is.

Als preventieve maatregel moet tevens worden voorzien in een zelfregulerend orgaan, waarvan een zekere morele dwang uitgaat naar de Lidstaten toe. Op geregelde tijdstippen kan het beleid van de Lidstaten dan in openbare rapporten publiek worden gemaakt. Dit verhoogt de morele druk op de Lidstaten. Op Europees niveau is wat dat betreft de oprichting van het EUMC een belangrijke stap voorwaarts. Samenwerking tussen regionale en nationale organisaties, zoals het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, is tevens onontbeerlijk.

In België werden er wetgevende initiatieven genomen ter versterking van de wetgeving tegen het racisme en tot invoering van een Antidiscriminatiwet. Tevens werd voorzien in een uitbreiding van de bevoegdheden van het Centrum

96. Zie Deel I, B. Omschrijving en oorzaken van racisme.

97. Voor meer informatie hierover zie: M.M. SIERRA en J. PATEL, *For a real European Citizenship*, Brussel, European Network Against Racism, 2001, 22 p.

98. *Europese Raad van Tampere 15 en 16 oktober 1999, conclusies van het voorzitterschap*, URL: http://www.europarl.eu.int/summits/tam_nl.htm, 7 november 2002.

voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. De nadruk ligt vooral op repressieve maatregelen. Doch, in een efficiënt en effectief antiracismebeleid, zijn ook preventieve maatregelen onontbeerlijk. Vooral zal moeten worden gewerkt aan een mentaliteitsverandering bij de bevolking. Vooroordelen en stereotypen moeten worden vermeden. Het laatste woord is hierover zeker nog niet gezegd. Dit blijkt nog maar eens uit de discussie die momenteel wordt gevoerd in verband met de integratieproblematiek die de kop opstak naar aanleiding van de uitspraak van ROBERT VOORHAMME dat de "*migrantencultuur echte integratie in de weg (staat)*".⁹⁹

Dat juridische regels een dergelijke ingesteldheid niet kunnen wijzigen, staat buiten kijf. Een sociologische aanpak is daarom onontbeerlijk.

B. SUGGESTIES OP SOCIOLOGISCH VLAK

Een Belgisch en Europees antiracismebeleid mag zich niet beperken tot het louter formuleren van regelgeving. Het terugdringen van racisme vereist bij de bevolking in de eerste plaats een mentaliteitswijziging, welke niet zomaar van bovenaf door wetgeving kan worden opgelegd. In hetgeen volgt wordt de noodzaak van het voeren van een sociologisch beleid, los van enige dwingende regelgeving, behandeld.

Een efficiënt optreden op twee terreinen tezelfdertijd is vereist, wil men de opmars van racisme en xenofobie daadwerkelijk stuiten. Enerzijds moeten racistische uitlatingen en gewelddaden strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Daders van door racisme ingegeven misdrijven moeten er immers worden op gewezen dat in een democratische maatschappij geen plaats is voor hun verachtelijke denkbbeelden. Anderzijds moeten ook de oorzaken van racisme en xenofobie worden aangepakt. Volgens sommigen moet hierbij het onderscheid tussen expliciet en impliciet overheidsbeleid worden benadrukt.¹⁰⁰ Expliciet overheids-optreden betekent dat de bevolking uitdrukkelijk van bepaalde maatregelen op de hoogte wordt gesteld, waardoor duidelijk wordt gemaakt dat wel degelijk actie wordt ondernomen. Dit echter kan ook een omgekeerd effect hebben. De kans bestaat immers dat integratie bevorderende maatregelen die specifiek gericht zijn tot migranten, een gevoel van afgunst opwekken bij de autochtone bevolking. Daarom moet ook impliciet worden opgetreden. Dit betekent in de eerste plaats dat migranten zo weinig mogelijk als een afzonderlijke doelgroep mogen worden voorgesteld. Bovendien zouden uitdrukkelijk belerende campagnes beter worden vermeden daar autochtonen met negatieve gevoelens tegenover migranten dit zullen ervaren als een bewijs van het feit dat er wel degelijk iets misloopt.

Dergelijk preventief optreden vereist een panoplie aan maatregelen op diverse terreinen. Enkele voorbeelden: het verlenen van stemrecht en het recht op kiesbaarheid op gemeentelijk vlak aan personen ongeacht hun nationaliteit, lijkt

99. Voor een interview met R. VOORHAMME hierover, zie: "Volgens Robert Voorhamme (S.P.A) staat de migrantencultuur echte integratie in de weg", *De Standaard* 28 september 2002.

100. J. BILLIET, A. CARTON en R. HUYLS, *Onbekend of onbemind? Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgen tegenover migranten*, Leuven, Departement Sociologie/Sociologisch onderzoeksinstituut K.U.Leuven, 1990, 220-221.

ons integratiebevorderend.¹⁰¹ Vreemdelingen worden immers nauwer betrokken bij het beleid, terwijl de autochtone bevolking een beter inzicht krijgt in en in nauwer contact komt met de opvattingen en visies van allochtone verkozenen. Communicatie schept begrip en waardering en vooroordelen zouden op die manier kunnen worden bestreden. De Europese Unie schiet op dit vlak echter duidelijk tekort. Door te voorzien in een Europees burgerschap wordt op plaatselijk vlak wel stemrecht verleend aan de Europese burger waar die zich ook in de Unie bevindt, maar tevens wordt een discriminatoir onderscheid gemaakt tussen E.U.-onderdanen en niet-E.U.-burgers.

Ook onderwijs is een belangrijk instrument ter bestrijding van racistisch gedachtegoed en vreemdelingenhaat. Het vereist echter een aanpak in twee richtingen, een beleid gericht tot de migrant en één gericht tot de autochtone bevolking. Het is belangrijk dat de allochtoon de streektaal, regels en gewoonten van het gastland kent. Het aanbieden van taalcursussen en enige maatschappelijke vorming (b.v. met betrekking tot de man-vrouwrelatie) aan pas ingeweken volwassen migranten, lijkt volgens het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding dan ook erg zinvol.¹⁰² Minstens even belangrijk is een beleid gericht tot de autochtone bevolking.¹⁰³ Een gebrek aan kennis over andere culturen blijkt immers één van de oorzaken van het ontstaan van racisme en xenofobie. Zo zou het nuttig zijn het lesgeven over de belangrijkste waarden aanwezig in andere culturen, en kunst en literatuur voortgebracht door andere culturen, in het leerprogramma van de school te incorporeren. Tevens lijkt het ons aangewezen autochtone jongeren in contact te laten komen met migrantenkinderen, bijvoorbeeld door gezamenlijke projecten en ontmoetingen te organiseren tussen scholen uit verschillende socio-culturele milieus. Positief is alvast dat het belang van educatie in de strijd tegen racisme ook erkend wordt door de internationale, regionale en nationale politiek. De meeste juridische instrumenten aangenomen ter bestrijding van racisme en xenofobie, bevatten immers bepalingen die het belang van onderwijs in de strijd tegen racisme benadrukken.¹⁰⁴

Om Europa's toekomst veilig te stellen, moet ook het racisme bij jongeren worden aangepakt. De Europese Unie werd hierop gewezen door de Duitse delegatie.¹⁰⁵ Duitsland meent immers dat in de strijd tegen het racisme een speciale, preventieve taak weggelegd is voor de ministers in jeugdzaken, vermits jongeren zich frequent schuldig maken aan racistische uitlatingen en acties. De

101. CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING, *Gelijkwaardig: balans 1993-1999 en perspectieven van het integratiebeleid en van de racismebestrijding*, Brussel, J. LE-MAN, z.j., 68.

102. CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING, o.c., 88.

103. J. BILLIET, A. CARTON en R. HUYS, o.c., 225.

104. Art. 79 Verklaring van de Wereldconferentie tegen racisme, raciale discriminatie, xenofobie en aanverwante intolerantie, URL: <http://www.icare.to/wcardeclarationandpoa-unedited.html>; *Preparations for the European Conference against racism 'All different, all equal': from principle to practice. European Contribution to the world conference against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Explanatory note*, URL: <http://www.ecri.coe.int/en/07/03/21/01.htm>, 12 december 2001, 1 p. en *Nationale actieplannen tegen het racisme*, URL: <http://www.enar-eu.org/nl/national/b-action%20plan.shtml>, 7 november 2002, 4 p.

105. Nota van de Duitse delegatie aan de Raad (onderwijs en jeugdzaken) van 26 oktober 2000 betreffende de bestrijding van racisme (en vreemdelingenhaat) bij jonge mensen, URL: <http://www.register.consilium.eu.int/pdf/nl/00/st12/12661nl0.pdf>, 31 januari 2001, 4 p.

jeugd moet o.a. door gezamenlijke initiatieven binnen de Raad van de bevoegde ministers ertoe worden aangezet te werken aan een vreedevolle, cultureel diverse en verrijkende samenleving. Het jeugdprogramma (2000-2006) draagt hiertoe bij. Tevens wordt in de noot van de Duitse delegatie een lijst opgenomen van mogelijke maatregelen om het racisme tussen jongeren onderling op een efficiënte manier aan te pakken. Voor een optimale implementatie van dergelijke maatregelen is echter de medewerking vereist van zowel de nationale als internationale instellingen.

Verder heeft ook de media een belangrijke taak te vervullen met het oog op de bestrijding van vooroordelen en racisme.¹⁰⁶ Informatieve programma's over vreemde culturen kunnen bijdragen tot wederzijds begrip en waardering. Te vaak nog hoort de media migranten slechts in conflictsituaties en toont zij enkel de negatieve aspecten van een multiculturele samenleving. Berichtgeving over de meerwaarde van dergelijke samenleving wordt onder druk van de kijkcijfers maar al te graag doodgezwegen. Onkritische en onzorgvuldige beeldvorming draagt bovendien bij tot het versterken van stereotypen en vooroordelen.¹⁰⁷ Zo moest menig moslim zich na de aanslagen van elf september te pas en te onpas verantwoorden voor een terreurdaad uitgevoerd door enkele extremisten. Ook het adagium 'je mag hier niets zeggen' en het zich beroepen op de vrijheid van meningsuiting, is achterhaald en heeft voornamelijk schadelijke neveneffecten.¹⁰⁸ Vaak geldt het als excuus voor het mijden van elke dialoog zonder dat de werkelijke knelpunten en eventuele oplossingen worden besproken. Het is dan ook belangrijk de mensen en de media in het bijzonder, te wijzen op de impact van hun uitspraken. Immers, een goed samenleven impliceert het respecteren van elkaars gerechtvaardigde belangen, zoals de bescherming van de menselijke waardigheid tegen ongenueanceerd en haatpredikend taalgebruik. Hoopvol zijn dan ook de door de Raad van Europa genomen initiatieven vastgelegd in de 'Recommendation on Hate Speech' en 'Recommendation on the media and the promotion of a culture of tolerance'.¹⁰⁹

Het ontwikkelen en bevorderen van gelijkwaardige professionele mogelijkheden voor allochtonen verdient ook onze bijzondere aandacht. Een vlotte inschakeling van migranten in het arbeidscircuit werkt, gezien het dagelijks contact tussen autochtonen en allochtonen, integratiebevorderend. De oprichting van de 'Cel kleurrijk ondernemen' is alvast een belangrijke stap voorwaarts.¹¹⁰ Deze cel die op 1 juli 2001 werd opgericht binnen het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en die bemand wordt door twee gedetacheerde medewerkers van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, heeft als taak

106. J. BILLIET, A. CARTON en R. HUYS, *Onbekend of onbemind? Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgen tegenover migranten*, Leuven, Departement Sociologie/Sociologisch onderzoeksinstituut K.U.Leuven, 1990, 227-230.

107. LANDELIJK BUREAU TER BESTRIJDING VAN RASSENDISCRIMINATIE, *Racisme in Nederland. Jaar in beeld 2001*, Rotterdam, 2001, 17.

108. LANDELIJK BUREAU TER BESTRIJDING VAN RASSENDISCRIMINATIE, *Racisme in Nederland. Jaar in beeld 2001*, Rotterdam, 2001, 7.

109. A. DE RUYCK, J. DE VRIENDT en W. DE COCK, "Racisme en xenofobie", in G. VERMEULEN (ed.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 360-361.

110. A. DE RUYCK, J. DE VRIENDT en W. DE COCK, "Racisme en xenofobie", in G. VERMEULEN (ed.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 39.

het voorlichten, sensibiliseren en ondersteunen van de diensten van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en van de bedrijfswereld met betrekking tot etnische discriminatie en daarmee gepaard gaande ongelijkheid op de arbeidsmarkt.

Ten slotte is het belangrijk te wijzen op het feit dat alle pogingen om racisme en xenofobie uit te roeien tevergeefs zijn, indien men niet tevens de kloof tussen arm en rijk probeert te dichten. Tampere bevestigt dit, doch is niet meer dan een intentieverklaring. Concrete maatregelen laten nog op zich wachten. Een groter budget besteden aan ontwikkelingshulp, de schulden van de derde wereld kwijtschelden en de ontwikkelingslanden begeleiden op de weg naar het vestigen van een democratisch regime lijken onontbeerlijk. Op die manier kan de steeds groter wordende stroom van vluchtelingen en onrechtstreeks ook het toenemende racisme worden gestopt. Meer middelen zouden kunnen worden uitgetrokken om te voorzien in een degelijke huisvesting zowel voor de autochtone als allochtone bevolking en de werkloosheid, één van de oorzaken van racisme volgens de socialecompetitietheorie, moet grondiger worden aangepakt. Het eengemaakt Europa met zijn interne markt biedt wellicht grote voordelen, maar heeft politiek gezien bijna geen vat op het stijgend aantal multinationals waarin de belangen van de werknemer maar al te vaak worden vergeten en mensen vanwege de hoge concurrentiedruk worden afgedankt. Doch de voorgestelde maatregelen kosten geld en is het niet daar waar het nu net allemaal om draait?