

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

29 mei 2008

ONTWERP VAN DECREET

houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid

HOORZITTING

VERSLAG

**namens de Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen
uitgebracht door de heer Wim Van Dijck en mevrouw Else De Wachter**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Jan Penris.

Vaste leden:

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Jan Penris, Wim Van Dijk, mevrouw Gerda Van Steenberge, de heer Christian Verougstraete;

de heren Carl Decaluwe, Tom Dehaene, mevrouw Veerle Heeren, de heer Ward Kennes;

mevrouw Dominique Guns, de heren Hugo Philtjens, Bob Verstraete;

de dames Else De Wachter, Michèle Hostekint, de heer Jan Roegiers.

Plaatsvervangers:

mevrouw Agnes Bruyninckx, de heren Felix Strackx, Erik Tack, Roland Van Goethem, John Vrancken;

de heer Dirk de Kort, de dames Cindy Franssen, Monica Van Kerrebroeck, de heer Johan Verstreken;

de dames Hilde Eeckhout, Anne Marie Hoebeke, Laurence Libert;

de heer Chokri Mahassine, mevrouw Els Robeyns, de heer Jo Vermeulen.

Toegevoegde leden:

de heer Gino De Craemer;

mevrouw Vera Dua.

Zie:

1578 (2007-2008)

- Nr. 1: Ontwerp van decreet
- Nrs. 2 en 3: Amendementen

INHOUD

	Blz.
I. Uiteenzetting door mevrouw Eva Brems.....	4
1. Mensenrechten.....	4
2. Mensenrechtenwetgeving	5
3. Het ontwerp van decreet	5
3.1. Gelijke kansen	5
3.2. Gelijke behandeling	6
3.3. Beschermd kenmerken.....	6
3.4. Open bepalingen	6
3.5. Andere fundamentele vrijheden	7
3.6. Afdwinging	7
II. Uiteenzetting door de heer Matthias Storme	7
1. Democratische rechtstaat	7
2. Omzetting Europese richtlijnen.....	9
3. Beschermd kenmerken.....	9
4. Bestrijden van vooroordelen	10
5. Discriminatie	10
6. Opmerkingen over artikelen.....	11
6.1. Artikelen 15 en 20	11
6.2. Artikel 16.....	11
6.3. Artikel 17.....	11
6.4. Artikelen 23 en 24	12
6.5. Strafbepalingen.....	12
III. Uiteenzetting door de heer Jos Huys.....	13
1. Gelijke kansen voor personen met een handicap.....	13
2. Beschermd doelgroep	14
3. Breed toepassingsgebied.....	14
4. Weigering van redelijke aanpassingen	14
5. Criteria redelijkheid	15
6. Afdwingbaar recht	15
7. Verlanglijst.....	15
IV. Vragen en opmerkingen van leden.....	16
V. Antwoorden van de sprekers	18

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen hield op 15 mei 2008 een hoorzitting in het kader van de behandeling van het ontwerp van decreet houdende een kader voor het Vlaamse Gelijkekansen- en gelijkebehandelings-decreet (*Parl. St.* VI. Parl. 2007-08, nr. 1578/1). Tot het houden van een hoorzitting werd beslist tijdens de commissievergadering van 24 april 2008. Onmiddellijk aansluitend op de mondelinge toelichting van het ontwerp van decreet door mevrouw Kathleen Van Brempt, Vlaams minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen verzocht de heer Wim Van Dijk, in naam van de vijf aanwezige leden van de Vlaams Belangfractie tot het houden van een hoorzitting (*Regl.* VI. Parl., artikel 32, 2, b).

Volgende sprekers werden gehoord:

- prof. dr. Eva Brems van UGent;
- de heer Matthias Storme;
- de heer Jos Huys van het Instituut voor Sociaal Recht van KULeuven.

I. UITEENZETTING DOOR MEVROUW EVA BREMS

Mevrouw Eva Brems: Ik ben deskundige in het recht van de mensenrechten, een domein waarbij zowel internationaal als nationaal recht zijn betrokken. Dat is het perspectief van waaruit ik het ontwerp heb benaderd. Het recht op gelijke behandeling en het verbod van discriminatie vormen immers de hoekstenen van de internationale mensenrechten.

1. Mensenrechten

In het verjaardagsjaar van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens – op 10 december 2008 wordt de verklaring immers 60 – is het gepast om de moedertekst van die verklaring aan te halen. Maar liefst drie artikelen daarvan handelen immers over gelijkheid.

Artikel 1 formuleert de filosofische achtergrond en stelt: “Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren”. Artikel 2 heeft het over de gelijkheid in het genot van de mensenrechten. Artikel

7 omschrijft de gelijkheid voor de wet en de bescherming tegen iedere achterstelling in strijd met de Universele Verklaring en tegen iedere ophitsing tot een dergelijke achterstelling. Al in de Universele Verklaring van 1948 staan dus zowel de horizontale als de verticale dimensie van de mensenrechten en meer in het bijzonder van het discriminatieverbod.

Overheidsinstanties hebben een dubbele rol in mensenrechtenbescherming. Enerzijds wordt de overheid gezien als een potentiële schender van de mensenrechten. Daaruit vloeit de zogenaamde negatieve verplichting voort van de overheid om de mensenrechten te eerbiedigen. Toegepast op discriminatie betekent het dat de overheid niet mag discrimineren. Anderzijds is de overheid uniek geplaatst om de mensenrechten te bevorderen. Daarom zijn er naast de negatieve ook positieve overheidsverplichtingen om mensenrechten te realiseren door middel van overheidsbeleid en in het bijzonder ook om mensenrechten te beschermen tegen aantasting door derden, dus niet-statelijke actoren. Toegepast op discriminatie wil dat zeggen dat de overheid door haar wetgeving en door haar beleid individuen moet beschermen tegen discriminatie door andere individuen, groepen of organisaties.

Het wordt soms voorgesteld alsof de mensenrechten bedoeld zijn voor de relatie tussen burger en overheid en alsof de horizontale werking van mensenrechten tussen burgers onderling een nog niet helemaal verworven nieuwigheid zou zijn. Dat is een misvatting; men hoeft maar te denken aan de wortels van het mensenrechtenactivisme in de antislavernijbeweging om te zien dat de mensenrechtentraditie net zo goed geworteld is in de verontwaardiging over wat private personen elkaar aandoen als in de noodzaak tot de begrenzing van de willekeur in de uitoefening van het overheidsgezag.

Die misvatting is ontstaan omdat het aanvankelijk niet vanzelfsprekend was dat de internationale instanties staten verantwoordelijk zouden houden voor schendingen die begaan zijn door individuen of private personen. Maar het realiseren en afdwingen van mensenrechten was altijd in de eerste plaats een opdracht van het nationale recht. Het verbod van discriminatie was nooit beperkt tot verhoudingen tussen burger en overheid. Het internationale recht wil het nationale recht aansturen om discriminatie tussen burgers aan te pakken. Zo bepaalt het Internationale Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten in artikel 26 dat de wet discriminatie “van welke

aard ook” moet verbieden en aan eenieder “gelijke en doelmatige bescherming” moet garanderen “tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status”.

2. Mensenrechtenwetgeving

Het ontwerp van decreet beschouw ik dan ook als mensenrechtenwetgeving die bijdraagt aan het vervullen van de internationale verplichtingen van Vlaanderen en België en – belangrijker – aan het beschermen van de mensenrechten van de burgers. Internationale normen vormen voor een nationale of regionale wetgever een beperkend kader, zodat de neiging zou kunnen ontstaan om daar op een minimale manier mee om te gaan, dus net te doen wat moet van het internationale niveau en niets meer dan dat. Inzake mensenrechten zou dat mijns inziens een foute redenering zijn, zeker in een democratische en welvarende rechtstaat. Men mag immers aannemen dat de overheid de doelstellingen van internationale mensenrechtenteksten volledig onderschrijft en dat ze die zo goed mogelijk wil realiseren. Dat vereist meer dan het bestuderen van de internationale normen. Men moet daarnaast ook eventuele bijkomende behoeften van de eigen maatschappelijke context integreren en nieuwe tendensen oppikken zowel inzake mensenrechtenschendingen als inzake mensenrechtenbescherming.

Het verheugt me dat het ontwerp niet uitgaat van een minimale mensenrechtenbescherming door bijvoorbeeld enkel en alleen datgene te doen wat vereist is door de internationale normen die het meest concreet zijn en die de strengste controlemechanismen hebben, namelijk de Europese richtlijnen. Het gaat uit van een optimale mensenrechtenbescherming.

Mijn academische commentaren op wetgeving wijzen meestal op gaten, tegenstrijdigheden, ontoereikende bescherming. Bij dit ontwerp springen in de eerste plaats positieve punten in het oog. Men kan, dat spreekt vanzelf, op diverse vlakken andere keuzes maken, maar we mogen niet uit het oog verliezen dat de Vlaamse decreetgever zich hier op een terrein begeeft waar ook de federale wetgever actief is. Ik vind het in ieder geval bijzonder positief dat de decreetgever zo veel mogelijk, en alleszins op de belangrijkste terreinen, dezelfde keuzes maakt als

de federale wetgever. Dat is niet alleen een kwestie van goede wetgeving maar ook van mensenrechtenbescherming. Ik vind het namelijk een principiële kwestie dat de wetgever inzake mensenrechtenbescherming het standpunt inneemt van het individu dat een potentieel slachtoffer is van een schending.

Natuurlijk zal de minister de maatregelen van het ontwerp, na goedkeuring, bekendmaken zodat de mensen weten dat ze beschermd zijn en wat die bescherming inhoudt. Men kan echter niet verwachten dat de burgers alle details van het beschermingsregime kennen, en dat ze altijd zullen weten of een discriminerende situatie onder de Vlaamse dan wel de federale bevoegdheid valt. De regels moeten dan ook zo toegankelijk en coherent mogelijk zijn. Dat wil zeggen dat de verschillen tussen de beschermingsregimes in de verschillende situaties zo klein mogelijk moeten worden gehouden.

3. Het ontwerp van decreet

Ik zal een paar punten van het ontwerp van wat meer commentaar voorzien.

3.1. Gelijke kansen

De meeste artikelen in het ontwerp handelen over het gelijkebehandelingsrecht, maar het eerste deel van het ontwerp gaat over het gelijkekansenbeleid. Het is een goede zaak dat het gelijkebehandelingsbeleid, dat onvermijdelijk gaat over het verbieden van bepaalde gedragingen en dus het beperken van keuzemogelijkheden van mensen, samengaat met een gelijkekansenbeleid dat gericht is op het vergroten van de keuzemogelijkheden van mensen. Terugkoppelend naar de drie types van overheidsverplichtingen inzake mensenrechten, heeft het gelijkebehandelingsbeleid te maken met overheidsverplichtingen om mensenrechten te eerbiedigen als het gaat om discriminatie door overheidsagenten of te beschermen als het gaat om discriminatie door private personen. In het gelijkekansenbeleid speelt de derde overheidsverplichting om mensenrechten actief te verwezenlijken. Aspecten zoals het opstellen van een actieplan, het inrichten van een commissie die daarop toeziet en die een coördinerende rol vervult, zijn initiatieven die geheel in de lijn liggen van wat wordt voorgesteld door de comités van de Verenigde Naties die toezicht houden op mensenrechtenverdragen.

3.2. *Gelijke behandeling*

Inzoomend op het gelijkebehandelingsrecht of de bepalingen die discriminatie verbieden, is artikel 15 het centrale artikel van het ontwerp. Daar valt de complete invulling van het begrip discriminatie op. Naast de directe en indirecte discriminatie omvat het ook intimidatie en opdracht tot discriminatie. Daarbij wordt bovendien vermeden om te discrimineren tussen de verschillende gronden van discriminatie. De beperking van het concept redelijke aanpassingen met betrekking tot personen met een handicap is verantwoord wegens de specifieke aard van de aanpassingen. Men kan het concept redelijke aanpassingen in principe ook voor andere discriminatiegronden gebruiken, ik denk dan vooral aan geloof, maar de kwesties die zich daar stellen kunnen ook worden behandeld onder de noemer indirecte discriminatie.

De meest sprekende illustraties van de klaarblijkelijke wens van de opstellers van deze tekst om een optimale bescherming te bieden tegen discriminatie zoals zij zich daadwerkelijk voordoet, zijn de expliciet opgenomen bescherming tegen meervoudige discriminatie, vermeende discriminatie en discriminatie door associatie. Met dergelijke bepalingen plaatst de Vlaamse decreetgever zich op internationaal vlak in de voorhoede door ontwikkelingen in de rechtspraak en de rechtsleer te incorporeren in de norm.

Wat wel eens positieve discriminatie wordt genoemd, maar in het ontwerpdecreet correcter ‘positieve actie’ heet, wordt uitgezonderd uit de definitie van discriminatie door het artikel 25. Dat is belangrijk om te vermijden dat het non-discriminatierecht het beleid inzake gelijke behandeling en gelijke kansen van één van zijn meest efficiënte instrumenten zou beroven. Ook hier is het een positief punt dat niet wordt gediscrimineerd tussen de discriminatiegronden.

3.3. *Beschermde kenmerken*

Een ander opvallend kenmerk is natuurlijk de lange lijst van beschermde kenmerken. Die stemt op een paar kleine details na, overeen met de kenmerken uit de federale wetten en dat is bijzonder belangrijk. De methodologie die hier is gevolgd is in mijn ogen correct. Enerzijds is het wegens de rechtszekerheid niet aangewezen om in dergelijke wetgeving te werken met een open lijst van discriminatiegronden zoals de open lijst van artikel 26 van het internationale verdrag. Anderzijds is de inspiratie voor de selectie van

de gronden terecht gevonden in de internationale verdragen. Het gaat daarbij om kenmerken waarvan de geschiedenis heeft aangetoond dat zij aanleiding hebben gegeven of nog steeds geven tot discriminatie en waarrond een internationale of minstens Europese consensus bestaat dat het wenselijk is de burgers te beschermen tegen dergelijke discriminatie. Er is geen enkele grond bij die in de Vlaamse context niet relevant is en er is in mijn ogen evenmin een grond die ontbreekt. Het feit dat in artikel 5, onder het gelijkheidskansenbeleid, een meer beperkte lijst wordt gehanteerd van prioritaire beschermde kenmerken heeft geen gevolgen voor het antidiscriminatierecht en wordt afdoende verantwoord door de verwijzing naar de Europese richtlijnen.

De laatste paragrafen van artikel 15 getuigen opnieuw van de grondige kennis van de praktijk van discriminatie en van de juridische ontwikkelingen ter zake. Een onderscheid op grond van zwangerschap, bevalling of moederschap valt onder discriminatie op grond van geslacht en een onderscheid op grond van transseksualiteit, ongeacht of de geslachtsverandering al heeft plaatsgevonden, valt ook onder discriminatie op grond van geslacht.

3.4. *Open bepalingen*

Een laatste belangrijke keuze in dit artikel is dat overal waar de Europese regels het toestaan, wordt gewerkt met open bepalingen. Dat wil zeggen dat ongelijke behandeling op grond van één of meerdere van de beschermde kenmerken niet per definitie discriminerend is, maar dat een rechtvaardiging mogelijk is door aan te tonen dat het onderscheid evenredig is met een legitiem doel. Deze bepaling is de sleutel om rekening te houden met de relevante verschillen die er zijn tussen de situaties die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen, bijvoorbeeld: discriminatie door iemand in een machtspositie of niet; of ook verschillen die te maken hebben met de discriminatiegrond of met de aard van de situatie waarin er wordt gediscrimineerd. Deze bepaling is bovendien de sleutel om de vrees weg te nemen die bij sommigen zou kunnen leven over een al te grote inmenging in hun persoonlijke vrijheid.

In feite werken bijna alle mensenrechten op deze manier: ze zijn niet onbegrensd. Ja, iedereen heeft vrijheid van meningsuiting, maar neen, dat wil niet zeggen dat iedereen elkaar ongestraft mag belasten in de media of dat je kinderporno op het inter-

net mag plaatsen. Er zijn grenzen aan, die evenredig zijn met een legitiem doel. Net zo werkt het dus bij het discriminatieverbod: dat wil niet zeggen dat mensen aan de hand van de beschermde gronden geen onderscheid meer kunnen maken in het omgaan met andere mensen. Het wil wel zeggen dat ze daar een goede reden voor moeten hebben, en dat ze er niet te ver in mogen gaan.

Beperkingclausules zijn vaak nogal vaag geformuleerd, zodat men pas een overzicht heeft van alle componenten van het toetsingscriterium als men ook de rechtspraak kent. Het is opmerkelijk dat in dit ontwerp van decreet het toetsingscriterium heel correct in al zijn elementen wordt omschreven: een objectieve rechtvaardiging door een legitiem doel, en middelen die voor het bereiken van dat doel pertinent, noodzakelijk en proportioneel zijn. Dit is geen inhoudelijk verschil met de federale wet of de richtlijnen of de internationale verdragen, maar het is veel duidelijker, en kan als expliciete leidraad voor de rechters die dit zullen toepassen ook tot beter gemotiveerde rechtspraak leiden.

3.5. *Andere fundamentele vrijheden*

Een aspect van antidiscriminatiewetgeving dat door academische commentatoren doorgaans uitvoerig wordt belicht, zijn bepalingen die voorrang geven aan het verbod van discriminatie boven het genot van andere fundamentele vrijheden, met name de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging. Een dergelijke situatie doet zich voor wanneer discriminerende meningsuitingen of organisaties die discriminatie propageren worden verboden.

In het ontwerp van decreet is er in deze zin maar één bepaling opgenomen, die bovendien heel restrictief is geformuleerd. Dat is artikel 30, dat het “aanzetten tot opzettelijke discriminatie, haat of geweld” strafbaar stelt. Dat sluit aan bij de federale wet; het is enkel nog wat enger geformuleerd door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof mee in rekening te brengen. Wegens de lange lijst van beschermde criteria kan dit een ruime strafbepaling lijken. Maar men heeft in dit opzicht geen andere keuze, omdat het maken van een selectie uit het lijstje niet afdoende kan worden verantwoord. Het totaal niet strafbaar stellen zou in strijd zijn met het internationale recht. Maar de nauwkeurige en enge omschrijving van de strafbaarstelling compenseert dit. Met conflicten tussen fundamentele rechten moet altijd omzichtig worden omgegaan, aangezien beide rechten a priori even

fundamenteel zijn en dus beide optimaal beschermd moeten worden. Ik ben van oordeel dat de voorliggende tekst aan die criteria beantwoordt.

3.6. *Afdwinging*

Nog kort iets over de afdwinging. Dergelijke wetgeving heeft natuurlijk in grote mate een preventieve bedoeling: zorgen dat organisaties hun interne praktijken aanpassen en dat individuen hun gedrag afstemmen op de norm. Maar om dat preventieve effect ten volle te kunnen hebben, is het nodig dat de wetgeving ook effectief wordt afgedwongen voor de rechtscolleges.

In dit opzicht zijn een drietal bepalingen van essentieel belang: artikel 35, dat de verschuiving van de bewijslast vastlegt wanneer feiten worden aangevoerd die het bestaan van een discriminatie kunnen doen vermoeden; artikel 36, dat personen die tegen een geval van discriminatie in actie komen, beschermt tegen represailles; artikel 40, dat een vorderingsrecht toekent aan organisaties die actief zijn in de strijd tegen discriminatie.

II. UITEENZETTING DOOR DE HEER MATTHIAS STORME

De heer Matthias Storme: Ik zal ook met een laudatio beginnen maar die zal gevolgd worden door een tweede deel. Dit ontwerp is een enorme verbetering ten opzichte van de federale antidiscriminatiewetten. Op heel wat punten is de tekst beter. Tot daar de laudatio. Niettemin deelt het ontwerp ook veel gebreken met de federale wetten. Daartegen voer ik in mijn hoedanigheid van advocaat procedures bij het Grondwettelijk Hof. Ik weet niet of het verstandig is het ontwerp goed te keuren vooraleer het resultaat bekend is van de procedures tegen de federale wetten. Het zou me ten zeerste verbazen mochten die wetten daar ongeschonden uitkomen. Als de wetgever toch de behandeling van het ontwerp wil voortzetten, raad ik hem aan een formeel evaluatiemoment in te bouwen om het decreet aan te passen na de uitspraak van het Grondwettelijk Hof.

1. **Democratische rechtstaat**

Het zal de vergadering niet onbekend zijn dat ik van oordeel ben dat we met dit soort wetgeving, op een paar details na, totaal op een dwaalspoor terecht-

komen in een op fundamentele rechten en vrijheden gebaseerde democratische rechtstaat. Het allerbelangrijkste aspect is dat men hier opnieuw uitgaat van het idee dat de verhouding tussen burgers onderling, dus de rechten en plichten van private personen, dezelfde zijn als die van de overheid. Deze wetgeving is fundamenteel discriminerend omdat ze rechtssubjecten die zich in een fundamenteel verschillende positie bevinden, gelijke plichten oplegt, namelijk aan de overheid en aan de burgers. De overheid heeft krachtens de grondwet en krachtens de algemene rechtsbeginselen de verplichting om alle burgers gelijk te behandelen. Dat is de keerzijde van de monopoliepositie van de overheid. Het essentiële kenmerk van een democratische rechtstaat is dat burgers die nooit over een monopoliepositie beschikken, juist de vrijheid hebben om te discrimineren. Dat betekent: de vrijheid hebben om ongelijk te behandelen zonder dat hun keuze in elk concreet geval objectief en redelijk moet worden gerechtvaardigd tegenover de overheid. Het ontwerp verplicht de burgers om in een groot deel van de activiteiten van het maatschappelijke leven elke ongelijke behandeling op basis van een lange lijst van kenmerken, waarvan sommige dan blijkbaar alleen nog maar toegeschreven kenmerken zijn, desgevraagd objectief en redelijk te verantwoorden in rechte.

De essentie van de vrijheid in een democratische rechtstaat is dat de burger zijn handelingen niet objectief en redelijk moet verantwoorden. Het is aan de overheid om heel concreet te bepalen wat wettelijk en wat onwettelijk is en om bepaalde rechtsgoederen te beschermen. Er is een fundamenteel verschil tussen een strafbepaling die verbiedt om bepaalde rechtsgoederen van derden aan te tasten en een strafbepaling die dat alleen verbiedt als het op een discriminerende wijze gebeurt. Dat zal blijken als we artikel 30 en volgende van het ontwerp bespreken. Ik vrees dat we al zo lang aangetast zijn door het totalitaire virus dat we niet meer in staat zijn om het onderscheid te maken tussen de burger en de overheid.

Dat blijkt trouwens ook in de motivering. Van in het begin schijnt men dat zelfs niet te beseffen. In de reguleringssimpactanalyse (RIA) is er nog een kleine uitzondering. De RIA gebruikt terecht het argument dat private organisaties soms een gelijkaardige machtspositie bekleden als de overheid. Als private organisaties inderdaad over een monopolie- of oligopoliepositie beschikken, bijvoorbeeld representatieve vakbonden, dan is het gerechtvaardigd om aan private organisaties dezelfde verplichtingen op te leggen als aan de overheid. Het kan gaan om monopolies

voor nutsbedrijven, voor zover ze nog niet zijn afgeschaft en dergelijke meer. Daar heb ik geen probleem mee, de ratio is immers identiek. Organisaties in dergelijke positie moeten aan dezelfde lasten onderworpen zijn als de overheid. Dat uitbreiden tot elke burger is een totalitaire gedachte die de burger ziet als een radartje van de overheid, als iemand die overheidstaken moet vervullen net alsof hij een openbare ambtenaar is.

De toelichting hanteert uitsluitend het perspectief van het zogenaamde slachtoffer. In een rechtsstaat wordt, zeker wanneer het gaat om strafbepalingen, uitgegaan van het vermoeden van onschuld. In deze materie is de dader blijkbaar op voorhand veroordeeld en het is een schande als hij dan nog durft te protesteren. Blijkbaar gaat men ervan uit dat ongelijke behandelingen per definitie misdadig zijn. De vraag is echter in welke omstandigheden het gerechtvaardigd is om de vrijheid in te perken. Op voorhand zeggen dat het slachtoffers zijn, is de zaken omdraaien. In een rechtstaat moet men eerst kijken of er inderdaad voldoende legitimiteit is voor een verbod en niet ervan uitgaan dat de dader een misdadiger is.

Het fundamentele probleem is dat het ontwerp eigenlijk geen rekening houdt met de grondwettelijke vrijheden. Er is geen enkele bepaling die een voorbehoud maakt voor de uitoefening van de vrijheid van vereniging, de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting enzovoort. Er zijn wel een aantal bepalingen waarvan de beperkingen in de formulering gemotiveerd zijn door het niet te zeer inperken van die vrijheden. Maar er is een groot verschil tussen de grondwet maar een klein beetje schenden of niet schenden. Er is geen fundamenteel voorbehoud.

In de oude antidiscriminatiewet, jammer genoeg op dat punt niet gevolgd door de nieuwe antidiscriminatiewet, stond in artikel 3 dat de bepalingen van de wet op geen enkele wijze afbreuk deden aan de grondwettelijk beschermde vrijheden. Dat was een amendement van senator Hugo Vandenberghe. Het zou me zeer bedroeven als de CD&V-leden in dit parlement niet de wijsheid van hun collega in de Senaat zouden overnemen en ze geen amendement zouden indienen om in dit ontwerp dezelfde waarborg te geven. Die waarborg is belangrijk om meerdere redenen. In de eerste plaats omdat hij een interpretatief element vormt. Ten tweede is het grote verschil dat met dergelijk artikel elke rechter de nodige rechtsbescherming kan bieden tegen de burger. Elke rechter heeft dan

het recht vast te stellen dat een bepaalde interpretatie van het decreet in strijd is met de grondwettelijke vrijheden. Dan hoeft een prejudiciële vraag niet om het decreet restrictief te interpreteren of om de bepaling zelfs niet van toepassing te verklaren omdat ze in strijd is met de grondwettelijke vrijheden. Ik dring er ten eerste op aan om een bepaling op te nemen vergelijkbaar met het vroegere artikel 3 in de oude antidiscriminatiewet. Dat zou voor vele burgers een minimale geruststelling zijn.

Ik moet jammer genoeg vaststellen dat Vlaanderen zijn autonomie – en u kent mijn politieke standpunten op staatkundig vlak – niet altijd verstandig gebruikt. Het ontwerp is inderdaad beter dan de federale wetgeving, dat is trouwens niet moeilijk. De vaders van de Belgische staat en van de revolutie deden het echter veel beter. Ik nodig u uit de allereerste decreten te lezen die het voorlopige bewind in 1830 heeft uitgevaardigd over de vrijheid van vereniging, de vrijheid van drukpers, de vrijheid van het woord, de vrijheid van onderwijs. Ze bepaalden dat het van belang was om ervoor te zorgen dat de inperkingen van die vrijheid door de macht voor de eeuwigheid zou worden afgeschaft. Dat zou het fundament van de staat worden. De nog altijd geldende bepaling van het decreet van 16 oktober 1830 zegt dat het aan gelijk welke instelling of magistratuur die door de overheid zou worden ingevoerd, verboden is om levensbeschouwelijke of godsdienstige verenigingen aan de bemoeiing of invloed van de overheid te onderwerpen.

De doelstellingen van dit ontwerp gaan regelrecht in tegen het idee dat het niet aan de overheid toekomt om door middel van instellingen, agentschappen, welke diensten dan ook, levensbeschouwelijke, godsdienstige organisaties of organisaties met levensbeschouwelijke grondslag, bijvoorbeeld het christelijke middenveld, te onderwerpen aan de bemoeiing of de invloed van de overheid.

2. Omzetting Europese richtlijnen

Mevrouw Brems heeft uiteengezet waarom het nodig zou zijn verder te gaan dan de Europeesrechtelijke verplichtingen. Ik ben het daar niet mee eens. Het ontwerp heeft tot doel om een aantal Europese richtlijnen om te zetten in Vlaamse regels. Dat is op gebied van arbeid en onderwijs reeds eerder en uitvoeriger gebeurd. Het zou kunnen dat er lacunes zijn, maar ik heb daar twee bedenkingen bij. Ten eerste ben ik van oordeel dat de Europeesrechtelijke verplichtingen

ondergeschikt zijn aan de grondwettelijke rechten en vrijheden. Diezelfde vrijheden zijn trouwens basisbeginselen van het Europese gemeenschapsrecht. De vraag is nog nooit gesteld aan het Hof van Justitie of de richtlijnen strijdig zijn met de fundamentele rechten en vrijheden. Iedereen heeft zo maar aangenomen dat de discriminatieverboden niet in strijd zijn met het primaire Europese recht. De indruk leeft dat die vraag zelfs niet meer mag worden gesteld. Vanzelfsprekend moet die vraag wel gesteld worden.

Ten tweede is het natuurlijk zo dat een aantal Europese lidstaten de richtlijnen minimalistisch omgezet hebben, zoals het ietwat denigrerend gezegd wordt. Ze hebben echter gewoon de richtlijn omgezet, niet meer, maar zeker niet minder. De benaming minimalistisch wijst op een vooroordeel. Een van de taken van het ontwerp is vooroordelen te bestrijden, dacht ik. Dit specifieke vooroordeel zegt: hoe meer discriminatieverboden hoe beter. Beter doen betekent in die zin meer vrijheden inperken. Dat is niet per definitie beter. Dat heeft niets met minimalisme te maken maar wel met een ideologische voorkeur van de Belgische wetgevers om veel verder te gaan dan Europa, hoewel de EU uitvoerig gedebatteerd heeft en er heel goede redenen zijn waarom niet alle zogenaamde beschermde kenmerken op één lijn geplaatst zijn.

3. Beschermde kenmerken

Het ontwerp maakt toch wel een klein onderscheid. Het maakt het voor sommige beschermde kenmerken nog veel erger dan voor andere, door de legitimatiemogelijkheden in te perken. Er zijn grote verschillen tussen de beschermde kenmerken. Het is verbazend dat men in de inleidende bepalingen wel geslacht, seksuele geaardheid apart opsomt, maar ras, huidskleur, afkomst, levensbeschouwing en godsdienst op een lijn plaatst. Levensbeschouwing en ras zijn echter van een totaal andere aard. Volgens de heersende opinie wordt de levensbeschouwing in grote mate bepaald door de individuele keuzes; dat geldt uitdrukkelijk niet voor afkomst en ras. Er is een essentieel verschil tussen ongelijke behandeling op basis van aangeboren kenmerken en ongelijke behandeling op basis van overtuiging.

De traditie van het middenveld is gebaseerd op het feit dat personen het recht hebben zich te organiseren op basis van hun religieuze of andere overtuiging, dat ze het recht hebben om op levensbeschouwelijke grondslag organisaties op te richten. De teneur

van de verschillende politieke stromingen in dit land verschilt grondig. Het is evident dat socialisten, die van oordeel zijn dat de staat toch alles moet bepalen voor de burger, daar weinig problemen mee hebben, maar het verbaast me des te meer dat de laatste jaren de liberalen zich weinig zorgen maken om de inperking van onze vrijheden. Dat heeft natuurlijk vaak te maken met de verkeerde stelling van sommige liberalen dat levensbeschouwing een privézaak is en dus geen enkele rol mag spelen in het openbare leven. Dat idee wordt in het ontwerp in teksten omgezet. Het idee is om het levensbeschouwelijke te bannen uit het openbare leven, dat wordt gedefinieerd als sociale, culturele en politieke activiteiten. Het ontwerp bevat zelfs geen uitzonderingsbepalingen voor organisaties op levensbeschouwelijke grondslag zoals die bestaan in andere wetteksten. Er is geen enkele bepaling die het recht op gewetensbezwaren erkent. In een rechtstaat is het fundamenteel dat burgers gewetensbezwaren kunnen invoeren om te weigeren mee te werken aan een bepaalde politiek, aan bepaalde gedragingen. Het recht op gewetensbezwaar ontbreekt trouwens ook in de federale wetgeving.

Geen enkele bepaling maakt het mogelijk om organisaties op levensbeschouwelijke grondslag te erkennen en hen de vrijheid te geven die noodzakelijk is volgens het grondwettelijke bestel en volgens de historische traditie. Dat is een bijzonder belangrijk gebrek van de tekst.

De lijst van de beschermende criteria is te ruim en gooit fundamenteel verschillende zaken op één hoop. Gelijkheid van mannen en vrouwen is van totaal andere aard dan gelijke behandeling van elke levensovertuiging of godsdienst. Een samenleving bouw je niet op zonder mannen en vrouwen. Ik heb begrip voor het feit dat dat aspect een bijzondere positie krijgt. Als burgers inderdaad benadeeld worden door aangeboren kenmerken zoals huidskleur en ras, kan het wel een overheidstaak zijn om daar iets tegen te doen. Ik ben het niet eens met die wetten maar heb er begrip voor. Voor de uitbreiding van datzelfde idee naar een lange lijst van criteria waarvan sommige bijzonder vaag zijn, heb ik zelfs geen begrip meer over. Dat gaat te ver, met name wanneer het de vrijheid van organisaties op levensbeschouwelijke grondslag aantast.

4. Bestrijden van vooroordelen

Het volgende punt is geen belangrijke kritiek, maar het staat wel in de tekst. Volgens de bepalingen van

het ontwerp is het blijkbaar een taak van de overheid om vooroordelen te bestrijden. Geen enkele grondwettelijke bepaling verbiedt de wetgever om nonsens te verkondigen, maar ik zou dit toch maar niet doen. Het ontwerp, de memorie van toelichting, de RIA zijn massaal gebaseerd op vooroordelen, daarom niet noodzakelijk verkeerde vooroordelen. De mens kan niet leven zonder vooroordelen, vooroordelen zijn niet altijd verkeerd. Vooroordelen bestrijden is nonsens. Bij onterechte vooroordelen bestrijden kan men zich misschien nog iets voorstellen, maar ook dat is niet de taak van de overheid maar wel van de wetenschap en de samenleving. Alleen in een totalitaire samenleving bepaalt de overheid wat de burgers mogen denken en niet, wat een vooroordeel is en wat niet. Het is wellicht een vrij onschadelijke bepaling in zijn toepassingsgebied maar filosofisch is het een verschrikkelijke bepaling. Ze wijst immers op de mentaliteit van waaruit we wetten maken en hoe we tegen burgers en de vrijheid in de samenleving aankijken.

De meeste vooroordelen zijn trouwens correct, zonder vooroordelen kunnen we niet leven. Vooroordelen zijn immers gebaseerd op oordelen van mensen die ons zijn voorgegaan. De meeste vooroordelen zijn gebaseerd op de oordelen van onze grootouders, van onze ouders, van de politici uit vorige generaties, van leiders uit de samenleving. De meeste vooroordelen zijn oordelen die in de loop van de geschiedenis getest zijn op hun juistheid of onjuistheid. Schrap alstublieft die nonsens uit de wettekst.

5. Discriminatie

In meerdere opzichten zijn de bepalingen van het ontwerp, net zoals de bepalingen van de federale wetten trouwens, discriminerend. Dat geldt vooreerst voor twee algemene bepalingen.

De eerste bepaling over het toepassingsgebied bekijk ik als beoefenaar van het burgerlijk en privaat recht. Onder het toepassingsgebied vallen de arbeidsovereenkomsten, de sociaalculturele activiteiten en huisvesting. De bepalingen zijn zo uitgedacht en geschreven dat het discriminatieverbod minstens de facto maar in één richting kan werken. De werkgevers mogen niet discrimineren, de werknemers wel. De verhuurders mogen niet discrimineren, de huurders wel. De verkopers, de aanbieders van goederen en diensten mogen niet discrimineren, de kopers wel. Een koper heeft vanzelfsprekend het recht om zijn brood niet te kopen bij een atheïstische bakker. Dat zou dom zijn als zijn brood beter en goedkoper is dan

elders, maar dat is zijn vrijheid, het omgekeerde mag echter niet. Het zijn eenzijdige discriminerende bepalingen die in een burgerlijke samenleving bepaalde categorieën van burgers per definitie benadelen ten opzichte van andere. Ik heb daar nog nergens een motivering voor gelezen.

Een tweede voorbeeld is dat de bepalingen de facto zo geschreven zijn dat ze leden van de meerderheid meer discrimineren in vergelijking tot leden van de minderheid. De directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding heeft publiekelijk verklaard: “Een meerderheid kun je niet discrimineren.” Leden van de meerderheid kunnen dus blijkbaar niet gediscrimineerd worden, worden niet beschermd. De bepalingen zijn zo geschreven en worden zo geïnterpreteerd en toegepast dat het de facto onmogelijk is om personen van de meerderheid dezelfde bescherming te bieden dan personen van de minderheid. Dat is een discriminerend aspect, dat blijkbaar inherent is aan dit soort wetgeving.

6. Opmerkingen over artikelen

Vervolgens heb ik een paar specifieke opmerkingen bij artikelen. Sommige daarvan zijn reeds gemaakt door de Raad van State, maar er is blijkbaar geen rekening mee gehouden.

6.1. Artikelen 15 en 20

De Raad van State heeft opgemerkt dat de verbodsbepaling in artikel 15, §2, en artikel 20, §2, op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel en grote onzekerheid schept omdat het woord ‘kan’ is opgenomen. Het gaat om “een ogenschijnlijk neutrale bepaling die personen kan benadelen”. Elke ogenschijnlijk neutrale bepaling kan personen benadelen. De formulering is dus veel te vaag. Ik hoop dat beide artikelen nog geamendeerd worden.

6.2. Artikel 16

Het klopt dat bepalingen als in artikel 16 ook in Europese richtlijnen staan, maar dat is op zich geen rechtvaardiging om ze zomaar over te nemen. De bepaling in artikel 16 is veel te vaag en creëert een enorme rechtsonzekerheid zeker gezien de sancties eraan verbonden, zowel civielrechtelijk, punitief, met schadevergoedingen en ten dele ook strafrechtelijk.

Bij dergelijke draconische sancties moeten de primaire verbodsbepalingen nauwkeurig en restrictief gedefinieerd worden. Dat is manifest niet het geval in artikel 16. Ongewenst gedrag is een subjectief element, er staat nergens dat het gedrag volgens heersende maatschappelijke normen ongewenst moet zijn. Het wordt wel ingeperkt door het element dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast en er een bedreigende omgeving wordt gecreëerd. Maar ook dat zijn bijzonder vage omschrijvingen. Er zijn immers mensen die snel vinden dat hun persoonlijke waardigheid wordt aangetast, zelfs als niet zij persoonlijk maar bepaalde groepen of levensbeschouwingen worden bekritiseerd. Ik vraag de parlementsleden dan ook om onze maatschappij te beschermen tegen dit soort van vijandige, kwetsende, beledigende en bedreigende wetgeving.

6.3. Artikel 17

Bij artikel 17 heeft de Raad van State reeds opgemerkt dat die bepaling overbodig is omdat de opdracht tot discrimineren per definitie reeds bevat is in de indirecte discriminatie. Als deze bepaling er nog iets aan toevoegt, maakt dat de zaak alleen maar erger. Er zijn twee zaken die me bijzonder storen in artikel 17. Artikel 17 handelt niet zoals artikel 15 alleen over discriminatie van personen, maar ook over discriminatie van groepen en gemeenschappen. De Vlaamse wetgever kiest voor een balkanisering van de samenleving door ervan uit te gaan dat er binnen de Vlaamse Gemeenschap zoiets bestaat als gemeenschappen die wettelijk erkend worden en wettelijk beschermd worden in de meest algemene zin. Ik weet dat het sociologisch taalgebruik is, taalgebruik van burgers. Het is echter niet aan de wetgever om het woord gemeenschap te gebruiken. In ons grondwettelijke bestel bestaan er immers maar drie gemeenschappen (de Vlaamse, de Franse en de Duitse). Groep is al erg genoeg, haal het woord gemeenschap er alstublieft uit.

Discriminatie van een groep is een bijzonder gevaarlijke bepaling want het is niet mogelijk groepen te discrimineren. Personen kunnen wel gediscrimineerd worden omdat ze lid zijn van een groep. Het volstaat dus om het discrimineren van personen om persoonlijke kenmerken of omdat ze lid zijn van een bepaalde groep, te verbieden. Is dat trouwens niet inbegrepen in de lijst van de beschermde kenmerken? Wat voegt de bepaling nog toe behalve een open deur voor misbruiken? Het is onmogelijk groepen te beledigen,

mensen kunnen beledigd worden. De menselijke waardigheid is het kenmerk van een persoon.

In het laatste nummer van de Juristenkrant staat een mooi artikel over een vonnis van iemand die vervolgd werd wegens smaad aan de politie omdat hij op de combi gepist had. De vrederechter merkte terecht op dat een combi niet beledigd kan worden. Dat geldt ook voor een groep. Schrap dus de idiote verwijzing naar discriminatie van groepen of geweld of haat jegens groepen.

6.4. De artikelen 23 en 24

De artikelen 23 en 24 betreffen de gesloten lijst van legitimatie bij bepaalde beschermde – ik zou zeggen superbeschermde – kenmerken. Het algemene criterium van de objectieve en redelijke verantwoording speelt daarbij niet meer. Deze bepalingen maken het volgens mij des te noodzakelijk om een bepaling in te voeren zoals het oude artikel 3 van de federale antidiscriminatiewet, namelijk dat het decreet geen afbreuk doet aan de grondwettelijke rechten en vrijheden.

Bij het algemene discriminatieverbod of de definitie van artikel 15 zou men nog kunnen betogen dat de formulering “een ongelijke behandeling is geen discriminatie wanneer ze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en proportioneel is” volstaat om de uitoefening van vrijheden te beschermen. Men zou kunnen betogen dat de vrijheid van meningsuiting per definitie een objectieve en redelijke verantwoording is. En dat is het ook natuurlijk. Als de Grondwet de vrijheid van meningsuiting, van drukpers, van vereniging erkent, dan betekent het in de kern dat de burger geen verantwoording moet geven over de wijze waarop hij die vrijheid uitoefent, geen andere uitleg dan het feit dat hij die vrijheid heeft. Ik heb het dan over een juridische verantwoording en niet over een morele verantwoording.

Daarnaast bestaat vanzelfsprekend de morele verantwoording. Iedereen kan zijn medeburgers ter verantwoording roepen over hun gebruik van de vrijheid van meningsuiting. Maar voor de rechter slepen of bestraffen is iets heel anders. Volgens mij is de vrijheid van meningsuiting, die ingeperkt wordt door artikel 30, per definitie een objectieve en redelijke verantwoording, al zou ik liever hebben dat dit in de tekst van de wet stond. Bovendien is het dan nog zo dat het gebruik van de objectieve en redelijke verant-

woording uitgesloten wordt in de artikelen 23 en 24 waardoor men dus de vrijheid van meningsuiting, van vereniging en van godsdienst uitsluit. Dat maakt het des te meer noodzakelijk om het voorbehoud expliciet in de tekst in te lassen.

6.5. Strafbepalingen

Ik ga nu in op de strafbepalingen, in het bijzonder artikel 30. Maar ook artikel 27 over de forfaitaire schadevergoeding houdt al ‘punitive damages’ in en is dus een feitelijke, zij het geen formele, strafbepaling. Artikel 30 is echter de meest problematische bepaling, want voor de burger beledigend en vrijheidsbeperkend. Het legt namelijk gevangenisstraf vast voor meningsuiting. Opvallend is dat niet de discriminerende handeling zelf strafbaar wordt gesteld. Dat maakt het des te verrassender dat wel een discriminerende meningsuiting strafbaar wordt gesteld. Vergelijken met vroeger is er weliswaar een lichte inperking omdat bij het aanzetten tot discriminatie opzettelijkheid wordt geëist, maar het blijft veel te ruim.

Ten eerste geldt de strafbaarheidstelling in al de omstandigheden uit artikel 444 van het Strafwetboek. Men moet beseffen dat die zeer ruim zijn omschreven. Er vallen veel situaties onder uit het dagelijkse leven waarvan wij denken dat ze privé zijn maar die toch onder artikel 444 vallen. Het openbare leven wordt er zeer ruim in geïnterpreteerd.

Ten tweede is er het aanzetten tot opzettelijke discriminatie. Maar onder discriminatie valt ook intimidatie, indirecte discriminatie en opdracht geven tot discriminatie. Ik ben met de Raad van State van oordeel dat deze bepaling niet voldoet aan het legaliteitsbeginsel. Zij is veel te vaag vanwege de bijzonder ruime definitie van het woord discriminatie in de artikelen 15, 23, 24, 16, 17 en 18.

Verder zijn er ongerijmdheden. Zo worden er in dit land elk jaar tientallen discriminerende wetten goedgekeurd. De meeste van die wetten zijn – wellicht – niet discriminerend op basis van de lijst van beschermde kenmerken, maar er zijn wel al redelijk veel bepalingen door het Grondwettelijk Hof vernietigd of ongrondwettig verklaard op grond van discriminatie op basis van geslacht of taal of omdat zij strijdig waren met de godsdienstvrijheid. Nochtans waren ze eerst door een meerderheid van parlementsleden goedgekeurd, die daarmee dus een discriminatie beging. Zij werden daartoe aangezet door de

indiener(s), wat vanzelfsprekend opzettelijk gebeurde. Men verbiedt dus burgers te doen wat parlementsleden elk jaar tientallen keren doen: opzettelijk teksten maken waarvan het Grondwettelijk Hof geregeld oordeelt dat zij discriminerend zijn. Het is dan wel bijzonder cynisch als precies het parlement de burgers daarvoor strafbaar stelt.

Bovendien mag de Belgische staat een onderscheid maken op basis van nationaliteit, maar een burger niet. Dat kan niet in een rechtsstaat. De bepaling moet geschrapt worden, zij is geen zaak voor het strafrecht.

Ook het aanzetten tot haat wordt strafbaar gesteld. Ik herinner de talloze politici die nu en dan de weldaden van de Franse Revolutie prijzen, aan de eed van haat die alle burgers die bij de overheid benoemd wilden worden, moesten afleggen. Dat was kort na de revolutie en onder meer gericht tegen de koning. Haat is doorgaans geen bijzonder mooie emotie, maar soms perfect verantwoord en nog vaker te begrijpen. Het is niet de taak van de wetgever om zich te bemoeien met de gevoelens van de burgers, noch met de meningsuitingen die tot die gevoelens brengen. Soms is haat zelfs gebaseerd op historisch onrecht op basis van beschermde kenmerken.

Dat aanzetten tot geweld jegens een persoon strafbaar wordt gesteld, is vanzelfsprekend. Maar is daar deze bepaling voor nodig? En is dat minder erg als het gaat om andere redenen dan een beschermd kenmerk? De bepaling geeft daarmee de maatschappij een verkeerde boodschap. Men discrimineert daarmee de slachtoffers van geweld dat niet gemotiveerd is door beschermde kenmerken.

In het tweede lid gaat het over de discriminatie van groepen. Nochtans kunnen groepen niet gediscrimineerd worden, alleen hun leden, eventueel omdat zij lid zijn van een groep, maar niet de groepen op zich, net zo min als dode personen. De verwijzing naar groep en gemeenschap draagt bij tot de balkanisering van onze samenleving en moet geschrapt worden. De bevestiging van de indeling van de maatschappij in groepen gaat ook in tegen het officieel beleden integratie- en participatiebeleid, zeker in combinatie met positieve actie.

Daarvan tonen alle wetenschappelijke studies aan dat zij de indeling in groepen niet verzwakt maar versterkt. Zij versterkt ook de positie van de sterke leden van de zwakke groep ten aanzien van de zwakke leden

van de sterke groep. De sterke leden van de sterke groep hebben er geen nadeel bij en de zwakke van de zwakke groep geen voordeel. Manifest voorbeeld zijn de Indiase inspanningen ten gunste van leden van de lagere kasten. Dezelfde misplaatste verwijzing naar groep of gemeenschap vindt plaats in artikel 32 en andere.

III. UITEENZETTING DOOR DE HEER JOS HUYS

De heer Jos Huys: Ik behandel uitsluitend de gelijke behandeling en dan nog alleen vanuit het standpunt van personen met een handicap en de gebruikersorganisaties die hen vertegenwoordigen.

1. Gelijke behandeling van personen met een handicap

Personen met een handicap zijn geregeld het gespreksonderwerp in het Vlaams Parlement, maar dan vooral in de commissie Welzijn. Veelal gaat het dan om de wachtlijsten, om meer geld, meer middelen en mensen voor de opvang van personen met een handicap in allerlei voorzieningen. Dat is goed, want dat is nodig. Maar wellicht moeten ook anderen dan de minister van Welzijn een deel van de verantwoordelijkheid voor de inclusie van personen met een handicap opnemen. Wanneer Jan met zijn rolstoel overal binnen en buiten kan, Mieke met haar blindenstok naar de gewone school kan, en Jef in alle vertrouwen zijn geld kan laten tellen bij de bakker om de hoek, wanneer mensen met beperkingen niet uitgesloten worden van de reguliere samenleving, dan wordt de zorglast eerlijker verdeeld. Meer zelfs, dan rendeert de verleende zorg in meer kwaliteit van leven.

Meer kwaliteit van leven voor de personen met een handicap die gelijke participatiekansen krijgen en meer kwaliteit van leven voor de velen onder ons die voorlopig zonder al te ernstige handicaps door het leven gaan en zich bevrijd weten van hun angst om, wanneer het hen of hun kinderen dan toch overkomt, het slachtoffer te worden van maatschappelijke uitsluiting.

Antidiscriminatiewetgeving is een essentiële juridische bouwsteen in dit streven naar een inclusieve samenleving. Met zijn allen affirmeren we daarmee dat personen met een handicap thuis horen in onze

straten, onze scholen en werkplaatsen, in onze reguliere samenleving, en niet uitsluitend in de thuislanden van de welzijnsvoorzieningen. We engageren ons ertoe om de samenleving zo in te richten dat mensen met een beperking toch op gelijke voet kunnen deelnemen, weliswaar binnen de grenzen van eenieders mogelijkheden. Juridisch betekent dit dat personen met een handicap een afdwingbaar recht krijgen om ‘redelijke aanpassingen’ te vragen, niet alleen ten aanzien van de overheid maar ook ten aanzien van andere geledingen van de samenleving. Ook de burgerlijke actoren hebben een verantwoordelijkheid.

Op 3 mei jongstleden is het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dat werd afgesloten in New York op 13 december 2006, in werking getreden omdat het door de 20e staat is bekrachtigd. Het roept alle staten ertoe op om de discriminatie op grond van handicap te verbieden en om effectieve wettelijke bescherming tegen discriminatie te garanderen.

De definitie van discriminatie in het genoemde verdrag is zeer ruim en ook de weigering van redelijke aanpassingen valt eronder. Zij worden omschreven als alle “noodzakelijke en passende wijzigingen en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige of onnodige last opleggen, indien zij in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat personen met een handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten of uitoefenen.” Het voorliggende ontwerp schrijft zich volledig in deze internationale tendens in.

Ik geef nu een korte samenvatting van de studie die ik eerder gemaakt heb in opdracht van vzw GRIP (Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap) en die een eerste – overwegend positieve – commentaar bij het ontwerp van decreet vormt. Die tekst is ter beschikking op de website www.gripvzw.be en ik beperk mij vandaag tot de hoofdlijnen.

2. Beschermd doelgroep

Ik sta er volledig achter dat de bescherming van personen met een handicap tegen discriminatie wordt ingepast in het kader van een algemene antidiscriminatiewetgeving, waardoor van dezelfde beschermings- en handavingsmechanismen gebruik kan gemaakt worden. Ik stel ook vast dat het ontwerp, ruimer dan de Europese richtlijn, ook de discrimi-

natiegrond gezondheidstoestand als beschermd kenmerk vermeldt, en dat men ook beschermd wordt tegen vermeende en associatieve discriminatie. Die laatste vormen bestaan wel degelijk ten aanzien van personen met een handicap en werden al door mevrouw Brems toegelicht.

3. Breed toepassingsgebied

Het ontwerp van Vlaams Antidiscriminatie-decreet vindt toepassing op een zeer breed gamma van Vlaamse bevoegdheden. Ik denk aan belangrijke actoren als het onderwijs en meer algemeen het aanbod van, de toegang tot, de levering en het genot van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn en de toegang tot en de deelname aan een economische, sociale, culturele of politieke activiteit die buiten de privésfeer worden aangeboden. Hoewel de ruimtelijke ordening niet uitdrukkelijk wordt vermeld, is het evident dat architecturale obstakels die in het aanbod van deze diensten of in het Vlaams onderwijs resulteren in een ongelijke behandeling ten nadele van een persoon met een handicap minstens een indirecte discriminatie uitmaken, behalve indien aangetoond wordt dat geen redelijke aanpassingen kunnen getroffen worden.

4. Weigering van redelijke aanpassingen

De weigering van redelijke aanpassingen voor de persoon met een handicap wordt uitdrukkelijk als discriminatie gekwalificeerd. Zij komt dus niet bij de antidiscriminatiewetgeving maar vormt er een onderdeel van. Ik verwijs naar de memorie van toelichting. Het is positief dat de specifieke discriminatievorm van het weigeren van redelijke aanpassingen exclusief wordt erkend ten aanzien van personen met een handicap. De meeste discriminaties ten opzichte van hen gebeuren immers niet door ongelijke behandeling maar precies door het weigeren van redelijke aanpassingen die een volledig gelijkwaardige participatie mogelijk maken. Zonder de uitdrukkelijke opname van de genoemde weigering zou het discriminatieverbod voor personen met een handicap grotendeels een lege doos blijven.

Vierde hoofdlijn is de ruime omschrijving van het begrip ‘redelijke aanpassingen’. Het ontwerp stelt dat er sprake is van het weigeren van redelijke aanpassingen voor een persoon met een handicap als aanpassingen worden geweigerd die geen onevenredige

belasting betekenen, of waarvan de belasting in voldoende mate wordt gecompenseerd door bestaande maatregelen. Als aanpassing wordt beschouwd elke concrete maatregel, van materiële of immateriële aard, die de beperkende invloed van een onaangepaste omgeving op de participatie van een persoon met een handicap neutraliseert.

5. Criteria redelijkheid

Wanneer een aanpassing redelijk is, wordt nader uitgewerkt in de memorie van toelichting. Bij bepaalde criteria heb ik een veeleer kritische commentaar. Of het weigeren van een redelijke aanpassing al dan niet een ‘verzuim van wettelijk verplichte normen’ uitmaakt is, naar mijn mening, niet helemaal relevant in het antidiscriminatierecht. Dat moet aan personen met een handicap toelaten, in de mate dat dit met redelijke aanpassingen van de omgevingsfactoren mogelijk is, op gelijkwaardige wijze te participeren.

De vraag is immers of concreet van een onderwijsverstrekker, een aanbieder van werk of dienstverlener kan verwacht worden dat hij die redelijke aanpassingen doorvoert en niet of een bestaande wet al verplichtingen terzake oplegt. Zo bijvoorbeeld is er momenteel geen enkele Vlaamse of federale wetgeving die rolstoeltoegankelijkheid verplichtend stelt bij private bouwpromotie. Niettemin is het discriminerend indien een grote bouwpromotor niet wil ingaan op de vraag van een kandidaat-koper van een nieuwbouwapartement om enkele redelijke en haalbare aanpassingen door te voeren. Ik zie niet waarom men een dergelijke aanpassing niet zou kunnen eisen. Of er voor deze specifieke situatie al een regelgeving bestaat, is niet relevant.

Dat geldt eveneens voor een criterium als ‘de impact van de aanpassing op de veiligheid en gebruiksmogelijkheden voor andere gebruikers’. Ook dat verwijderd ons van de essentie, namelijk de afweging in een individuele situatie van de belangen van de aanbieder van goederen en diensten en die van de persoon met een handicap.

Maar in de memorie van toelichting staan ook uitstekende zaken zoals het feit dat benadrukt wordt dat de eventuele financiële tussenkomsten vanwege de overheid of verzekering “niet bij voorbaat de bovengrens uitmaken van wat redelijkerwijs kan worden vereist inzake redelijke aanpassingen”. Als men bijvoorbeeld in een bepaalde stad of gemeente een beroep

kan doen op de lokale overheid om een nieuw bankgebouw rolstoeltoegankelijk te maken, blijft de redelijkheid niet beperkt tot het bedrag van de subsidie. Zij moet volgens de situatie beoordeeld worden. Een grote bankinstelling kan gemakkelijk voldoen aan de eis van volledige toegankelijkheid.

6. Afdwingbaar recht

De afdwingbare rechten voor een persoon met een handicap vormen een ander aandachtspunt. Het ontwerp is dus meer dan de zoveelste ‘goodwillverklaring’.

7. Verlanglijst

Toch blijft nog een kleine verlanglijst over. Zo blijft er te veel versnippering, wat niet efficiënt is. Daarom pleit ik voor een samenwerkingsakkoord met het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding.

Verder betreur ik dat geen uitdrukkelijke delegatie wordt gegeven aan de Vlaamse Regering om het bestaande arsenaal van wetgeving en bestuursrechtelijke bepalingen grondig door te lichten op overblijvende en al dan niet verborgen discriminaties. Ik ben bang dat die wel degelijk bestaan. Reglementen stoppen personen met een handicap te gemakkelijk in aparte voorzieningen, regelingen of kaders zonder eerst de mogelijkheid van redelijke aanpassingen in de reguliere voorzieningen uit te putten. De tekst van het ontwerp geeft daar helaas geen aanzet toe. Voor de moeilijke afstemming met het decreet Evenredige Arbeidsparticipatie verwijs ik naar mijn tekst.

De persoon met een handicap verkrijgt door de goedkeuring van het ontwerp van Vlaams Antidiscriminatie-decreet opnieuw een machtig wapen in de strijd tegen zijn maatschappelijke achterstelling. Maar het is niet de bedoeling dat hij dat telkens opnieuw voor de rechtbank moet inzetten om gelijke rechten af te dwingen. Wellicht brengen enkele goedgekozen juridische precedents de bal wel aan het rollen, maar het zou minstens de zaak vooruithelpen indien de Vlaamse Regering zich van meet af aan het werk zet en haar eigen wetgeving en bestuurspraktijk aan een grondige doorlichting onderwerpt.

De ervaring met buitenlandse antidiscriminatie-wetten, zoals de Americans with disabilities Act

uit 1990, leert dat op termijn, onder druk van de rechtspraak in individuele cases, de bestuurspraktijk noodgedwongen evolueert tot meer op inclusie gerichte maatregelen, en tot het in vraag stellen van afzonderlijke en vaak minder gunstige vervoer- of huisvestingsdiensten voor personen met een handicap, die tot stand kwamen zonder dat men zich eerst afvroeg of met redelijke aanpassingen geen diensten konden gegarandeerd worden die van hetzelfde kwalitatief niveau zijn als dat wat gebruikelijk is voor de niet-gehandicapte medeburgers. Het zou de Vlaamse wetgever sieren indien hij, samen met de uitvaardiging van het Antidiscriminatie-decreet, de koe bij de horens vatte en reeds een batterij van maatregelen had klaarliggen om in zijn wetgevend en bestuurlijk arsenaal schoon schip te maken met regelingen die de persoon met een handicap systematisch in de marge van de reguliere samenleving houden.

Ook voor de rechtszekerheid van de Vlaamse burgers en rechtspersonen is het wenselijk dat de invoering van een verreichende antidiscriminatie wetgeving gepaard gaat met een overheidsoptreden dat inclusie bevordert en segregatie tegenwerkt. Zoniet loopt de school die subsidies voor haar ontoegankelijk nieuwbouwproject van overheidswege heeft ontvangen, naderhand het risico door de rechter gedwongen te worden om de nodige redelijke aanpassingen aan te brengen die de deelname van een scholier met een motorische handicap mogelijk moet maken.

Bovendien kunnen veel aanpassingen die nu nog onredelijk zijn voor de burger, wellicht door een overheidsoptreden redelijk worden gemaakt. Wanneer alle bussen van De Lijn zijn uitgerust met een geluidssignaal dat de haltes aanduidt, wordt het voor de buschauffeur redelijk haalbaar om blinde passagiers mee te nemen enzovoort. De weg naar maatschappelijke inclusie van de persoon met een handicap ligt open door samenwerking tussen de overheid en de geledingen van de burgerlijke samenleving. Laten we er een mooie reis op maken.

IV. VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN LEDEN

De heer Wim Van Dijk: Ik heb begrepen dat het werken met een gesloten lijst van beschermde kenmerken op grondwettelijke bezwaren stuit. Heeft men sinds de mislukking van de eerste, federale wet over discriminatie, het probleem opgelost? Zal men deze keer

wel de toets van het Grondwettelijk Hof doorstaan? De Raad van State lijkt in zijn advies te suggereren om zich te beperken tot de specifieke criteria die in de Europese richtlijn naar voren worden gebracht, wat een voldoende verantwoording voor een gesloten lijst zou zijn. Waarom heeft men dat niet gedaan?

Maar naast de lijst zelf heeft men integendeel ook het toepassingsgebied uitgebreid van arbeid en beroep, zoals in de EU-richtlijn, naar alle Vlaamse bevoegdheden. De vraag is of dat wel een goede zaak is.

Ik lees in het ontwerp zeer veel vage begrippen. Wat is beledigend, wat is kwetsend? Dat wordt niet of nauwelijks gedefinieerd. Is dat juridisch geen groot probleem?

De Raad van State stelde verder in zijn advies dat het ontwerp niet tegemoet komt aan de bezwaren van het Grondwettelijk Hof in verband met indirecte discriminatie. Een van de elementen is dat de burger niet van tevoren kan weten of hij een misdrijf begaat. Het is immers onbedoeld. En wat als men dit combineert met het aanzetten tot een handeling, die dan een onbedoeld discriminerend gevolg heeft? Is dat juridisch correct?

Ik geef een voorbeeld. Vooral vrouwen maken gebruik van deeltijds werk. Een bedrijfsleider zou om technische of economische redenen die formules kunnen inperken, met als onbedoeld gevolg dat de maatregel vooral de vrouwelijke werknemers treft. Doelt de passus over indirecte discriminatie op deze soort situaties?

Nationaliteit is een kenmerk waarop nogal wat discriminaties gestoeld zijn. Alle staten hanteren het, zodat eigenlijk staatsburgerschap zelf discriminerend wordt als men dit als beschermd kenmerk beschouwt. Net daarom wordt het uitdrukkelijk uitgesloten als discriminerend criterium in een aantal verdragen, wat ik overigens normaal vind. Kan het dan wel dat het hier wel wordt opgenomen in de gesloten lijst?

Het lijkt logisch dat taal als criterium wordt opgenomen maar dit ligt moeilijk op het vlak van de binnenlandse politiek. Het werd niet toevallig uit het eerste, federale ontwerp gehaald. De problemen in Vlaams-Brabant zijn nog altijd actueel. Worden alle maatregelen ter bescherming van het Vlaamse karakter van de streek mogelijk strafbaar? Kan een afficheactie

van TAK, waarin Franstaligen in de Rand worden opgeroepen zich aan te passen of te verhuizen, hiervan het slachtoffer zijn?

Dat de overheid zich verantwoordt is normaal, maar het kan voor burgers zeer moeilijk worden als zij voor elke daad objectieve niet-discriminerende verantwoording moeten geven. Kan naast professor Storme ook professor Brems die bedenking becommentariëren?

Ik lees in artikel 20 dat eigen decreten geen aanleiding geven tot discriminatie, wat wettelijke uitzonderingen op de Antidiscriminatiewet toelaat. Geldt dat ook voor het politieke en maatschappelijke debat dat aan de decreetgeving voorafgaat? Of geldt de uitzondering alleen voor reeds bestaande decreten? Dat zou dan wel het debat over bepaalde thema's zeer bemoeilijken voortaan. Of gaat die interpretatie te ver?

Is een bijkomend stelsel van forfaitaire schadevergoedingen nodig? Kan de gewone aansprakelijkheid uit het burgerlijk recht niet volstaan?

De toevoeging van zinsneden als “met de bijzondere wil om zulks te doen” en “opzettelijk” aan artikel 30 is wellicht bedoeld om aan de bezwaren van het Grondwettelijk Hof tegemoet te komen en om de impact van het artikel te beperken. Maar de vraag blijft of men die bijzondere wil kan aantonen.

De Raad van State vraagt in verband met artikel 25 of ook private personen vrij zijn om aan positieve actie te doen dan wel of alleen de overheid dat mag. Kan men dat verduidelijken?

Ik wijs op de rechtsongelijkheid die mogelijk ontstaat doordat vermeende slachtoffers ondersteund worden door organisaties, die hen ook in rechte kunnen bijstaan, terwijl de beschuldigde er alleen voor staat en ook nog eens de bewijslast draagt.

Veroordelingen moeten worden aangeplakt zowel buiten als binnen de inrichting van de overtreder of de lokalen die hem toebehoren. Het vonnis moet al dan niet samengevat in kranten of op andere wijze worden bekendgemaakt. Dat is niet alleen duur maar herinnert bovendien aan de schandpaal. Gaat dat niet te ver?

‘Aanzetten tot’ wordt strafbaar gesteld maar louter discrimineren niet, behalve dan voor ambtenaren en dragers van het openbare gezag. Is het echter niet

gebruikelijk, ook in internationale context, dat het hebben en uiten van een mening zwaarder wordt beschermd dan het stellen van daden? Hier is het net omgekeerd.

Ik wijs ook nog op het mogelijke misbruik van de ontslagbescherming, die werknemers genieten die hun werkgever beschuldigen. Wordt het dan niet al te gemakkelijk om zich als slachtoffer op te werpen en procedures op te starten? De bewijslast valt immers op de beschuldigde.

De heer Ward Kennes: Vrezen de professoren niet dat deze wetgeving een verdere juridisering van de verhoudingen tussen de burgers meebrengt? Vindt professor Brems dat de beschermde kenmerken alle op hetzelfde niveau moeten behandeld worden of maakt zij een onderscheid zoals professor Storme?

Wat de arbeidsparticipatie betreft, verwijst ook de Raad van State naar een mogelijk bevoegdheidsconflict. Er wordt wel gezegd ‘binnen de Vlaamse bevoegdheden’ maar heel wat zaken hebben betrekking op federale materie. Welke concrete invulling kan dit krijgen op Vlaams niveau, naast wat federaal al bestaat? Het gaat hier om artikel 19, §1, 1°.

Wat de verhouding tussen overheid en burgers betreft, bestaat er niet veel discussie over de antidiscriminatiewet. Zij speelt zich veeleer af in de verhouding tussen de burgers, die keuzes maken die al dan niet goed overwogen zijn. Wordt het voor hen niet te complex als zij in principe altijd achteraf kunnen gevraagd worden hun keuze te motiveren?

Mevrouw Cindy Franssen: Waarom wordt in artikel 39 gesproken van ‘organen’ en worden zij niet genoemd? Hoe verhoudt zich het ontwerp tot het GOK-decreet (Gelijke Onderwijskansendecreet) en het decreet over de evenredige participatie op de arbeidsmarkt?

De memorie van toelichting definieert personen met een handicap zoals het Vlaams Fonds. Waarom hanteert zij niet consequent de definitie uit het decreet van 8 mei 2002 houdende de evenredige participatie op de arbeidsmarkt?

De heer Christian Verougstraete: Artikel 35 keert de bewijslast om zonder dit te motiveren. Is dat niet strijdig met een fundamentele regel van ons recht?

Mevrouw Hilde De Lobel: Professor Brems zei dat de wetgever zich in de positie van het potentiële slacht-

offer dient te stellen. Maar moet men dat dan niet ook doen bij de slachtoffers van overdreven beschuldigingen? Zeker als de overtreding van regels zwaar bestraft wordt, moeten zij duidelijk zijn, want elke burger wordt geacht de wet te kennen. Daar schort in het ontwerp een en ander aan. Professor Storme wees op termen als ‘ongewenst gedrag’ en ‘waardigheid van de persoon’. Wat moeten we ons daarbij voorstellen? Wie wordt beledigd in de situatie waarin een moslimman de uitgestoken hand van een vrouw weigert?

Wetten moeten duidelijk zijn. Wat is een ‘legitiem doel’ voor uitzondering? Wie bepaalt dat? De machthebbers van het ogenblik, de politieke meerderheid, de politieke correctheid of de rechter? Is het geen mensenrecht van de burger om te weten wanneer hij het gevaar loopt een wet te overtreden?

Mevrouw Mieke Vogels: Professor Storme zegt dat groepen niet kunnen gediscrimineerd worden. Waarop baseert hij die stelling? Zowel de meer als minder recente geschiedenis bukt van de voorbeelden van haatoproepen tegen de ene groep en superioriteitsgevoelens van de andere groep. Dergelijke etnische conflicten doen zich ook vandaag nog voor.

Haat kan mijns inziens nooit gerechtvaardigd zijn, hoogstens historisch begrijpelijk. Dat we mensen of groepen niet discrimineren behoort tot de essentie van de Europese beschaving. De opvatting van de professor beangstigt mij.

V. ANTWOORDEN VAN DE SPREKERS

Mevrouw Eva Brems: Werken met een open lijst van beschermde kenmerken is geen oplossing gezien het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid. Men moet dus werken met een opsomming van criteria. Over de voorliggende lijst is goed nagedacht. Er werd gezocht in internationale verdragen en relevante wetten van andere landen. Ik denk niet dat een kenmerk ontbreekt. Het Grondwettelijk Hof kijkt bij zijn beoordeling van de lijst naar de motivering in de memorie van toelichting en de parlementaire voorbereiding van de norm. Het kan ook dat het dezelfde argumenten toepast op een ander kenmerk op basis waarvan mensen verschillen. Op dit punt loopt men volgens mij geen risico: alle relevante kenmerken zijn opgenomen.

De keuze voor een ruimer toepassingsgebied dan de richtlijn is vanuit het perspectief van de mensenrech-

ten een goede zaak. Naast de Europese richtlijn is er immers een heel corpus van internationale mensenrechtenverdragen die willen gelden voor alle aspecten van het menselijke en maatschappelijke leven.

Ik denk niet dat er ongelooflijk vage begrippen in het ontwerp staan. Als een nieuw begrip wordt ingevoerd, is het inderdaad niet a priori voor iedereen duidelijk, omdat men de casussen nog niet voor ogen heeft. Maar het gaat hier niet om strafbepalingen, wel om burgerrechtelijke wetgeving. De strafbepalingen zijn tot een minimum beperkt: aanzetten tot en de situatie van ambtenaren. Het is niet zo dat men bij elk onderscheid dat men maakt, het risico loopt van een strafbaar feit te worden beschuldigd. Men loopt alleen het risico dat men moet stoppen met het maken van dat onderscheid en eventueel ook van schadevergoeding te moeten betalen. Maar dat is toch een heel groot verschil.

Tweede belangrijk element wordt gevormd door de open rechtvaardigingsgronden. Dat is een heel bewuste keuze, die anders is dan die van de richtlijn, die opteert voor het sluiten van de norm: ‘het niet kunnen rechtvaardigen van het onderscheid’. De voorliggende keuze is ingegeven door de vrees voor een te sterke beperking van de burgerlijke vrijheid. De mogelijke rechtvaardiging legt wel de verantwoordelijkheid bij de rechter, want die moet de norm toepassen.

Gevolg is dat er vragen zullen blijven over de afbakening zolang er geen rechtspraak is. Maar het gaat hier niet zozeer om de grensbewaking – wat kan nog net wel en wat net niet – als wel om de strijd tegen de redelijk flagrante gevallen van discriminatie die zich in onze Europese samenleving nog steeds voordoen.

Dat het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding niet als toezichtinstantie in het ontwerp staat, ligt aan het feit dat dit een federale instelling is, waaraan de decreetgever geen opdracht kan geven. Het beleid moet erop gericht zijn slechts in flagrante gevallen naar de rechter te stappen en vooral te bemiddelen.

Voor de vraag of men al dan niet kan aanzetten tot indirecte discriminatie moet ik teruggaan naar de definitie daarvan. Daarin heeft men het over een ogenschijnlijk neutrale bepaling. Dat betekent echter niet dat indirecte discriminatie altijd onbedoeld is. Men kan er dus ook toe aanzetten en het zelfs als strategie hanteren om te kunnen discrimineren.

Het criterium van de nationaliteit wordt vanuit het oogpunt van de mensenrechten steeds minder aanvaard als grond voor onderscheid, zeker als het gaat over het genot van fundamentele rechten. In de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werd enkele decennia geleden nog algemeen geaccepteerd dat er een onderscheid werd gemaakt in de sociale rechten tussen vreemdelingen en burgers met de nationaliteit van het land zelf. Dat is niet langer zo. Het wordt nog slechts in heel specifieke domeinen aanvaard. In de domeinen die binnen het toepassingsgebied van het decreet liggen, zou niemand dit ook willen verdedigen, neem ik aan.

Er zijn relevante verschillen tussen de discriminatiegronden. Discriminatie neemt andere vormen aan tegenover mensen met een handicap, als het om seksuele oriëntatie gaat, of leeftijd, geslacht enzovoort. Een bestrijding met aparte wetten voor elk daarvan, is niet werkbaar. Die verschillen moeten wel ergens worden opgevangen en dat gebeurt door de rechtvaardigingsmogelijkheid, door het hanteren van de open norm. Ik heb al in het kader van de federale wetgeving te kennen gegeven dat het wenselijk is zo weinig mogelijk de verschillende types van discriminatie verschillend te gaan omschrijven, omdat dat zeer slecht te verantwoorden is. Aanzetten tot discriminatie op grond van ras strafbaar stellen en op grond van geslacht niet, is moeilijk te verantwoorden bijvoorbeeld, al is dat de situatie waarin we lang verkeerden.

Het voorbeeld van het Taalaktiecomité lijkt mij alvast niet te ressorteren onder aanzetten tot discriminatie. Het is weliswaar niet wenselijk slogans zoals “Spreek Vlaams of verhuis” te gebruiken. Als een groep die daarin betrokken is dat anders ervaart, dan is het inderdaad aan een rechter om daarover uitspraak te doen. Zoals het in dit geval restrictief geformuleerd is, doet in elk geval niet aan discriminatie denken. In de rechtspraak is het vaak zo dat men niet bij voorbaat weet hoe iets geïnterpreteerd zal worden.

De heer Matthias Storme: De grondwettelijke vrijheden dienen precies om dat te vermijden.

Mevrouw Eva Brems: De grondwettelijke vrijheden hebben voorrang op de specifieke wetgeving. Men hoeft het dus niet te specificeren.

Er is ook gevraagd of er dan geen decreten meer mogen worden opgesteld die discrimineren. Dat

mocht voorheen ook al niet, op basis van de grondwet en de internationale verdragen.

De heer Wim Van Dijk: De vraag was of die altijd strafbaar zijn.

De heer Matthias Storme: Wat is dan de bedoeling en de juridische draagwijdte van artikel 20?

Mevrouw Eva Brems: Die laat ik voor rekening van de minister. Ik veronderstel dat die erin bestaat te vermijden dat er behalve de normale grondwettelijke toetsing en de toetsing aan internationale verdragen en het daarin geldende discriminatieverbod, dit decreet zou worden ingeroepen om mensen die andere Vlaamse decreten uitvoeren voor de rechtbank te dagen. Dat neemt niet weg dat die andere toetsingen mogelijk zijn, maar de last wordt bij de decreetgever gelegd en niet bij wie decreten uitvoert. Het is vooral een politieke keuze om dit zo te regelen.

Moet men beschuldigen op dezelfde manier ondersteunen als slachtoffers of mensen die zich slachtoffer menen van discriminatie? De respectieve situatie van daders en slachtoffers is zeer verschillend. In de regel is het het slachtoffer zelf dat in rechte kan optreden. Slechts in zeer specifieke gevallen kan een organisatie meer in het algemeen een vorderingsrecht uitoefenen. Er geldt echter geen enkele beperking om zich als beschuldigde door een organisatie te laten bijstaan. Zo'n ingreep vanwege de decreetgever is dus niet nodig. De toegang tot het gerecht is ook een fundamenteel recht en men kiest ervoor om dat te bevorderen. Voor de rechten van verdediging gelden de algemene regels inzake rechtsbijstand. Dat volstaat, mijns inziens.

Interessant is de idee om niet de daad van discriminatie te bestraffen, maar wel het aanzetten ertoe. Of dat zinvol is en niet abnormaal op het niveau van internationaal recht, werd gevraagd. Internationaal gezien lezen we in het antiracismeverdrag uitdrukkelijk dat het strafrecht moet worden ingezet tegen aanzetten tot discriminatie. Daar wordt de inschatting in die zin dus gemaakt. Dat kan verantwoord worden door het feit dat het aanzetten tot discriminatie een ruimere impact en bereik heeft. Men wil op maatschappelijk niveau veel mensen discriminerende daden doen stellen. De daden zelf hebben in vergelijking daarmee een veel beperktere impact. Het strafrecht heeft zodoende een maatschappelijke rol en zo wordt aanzetten tot discriminatie als een zwaarder feit beschouwd.

Dat burgers een motiveringsplicht zouden opgelegd krijgen voor al hun handelingen, lijkt me een overtrokken stelling. Op het ogenblik dat ze voor een rechtbank moeten verschijnen en dat er enig bewijs voorligt dat wijst op discriminatie, zullen ze moeten kunnen aantonen dat er andere motieven zijn, andere redenen waardoor zij een onderscheid hebben gemaakt. Dat kan men volgens mij echter niet gelijkstellen met een motiveringsplicht zoals die gekend is in het administratief recht ten aanzien van de overheid. Het gaat gewoon om het kunnen verantwoorden van handelingen op andere gronden dan intentionele discriminatie.

Is dit een juridisering van de verhoudingen tussen burgers? Ja, ongetwijfeld is dat zo. Het recht begeeft zich op een domein waar het niet aanwezig was. Puur technisch wordt dat domein dus gejuridiseerd. De vraag die rijst, is waarom het recht daartussen komt. Het is niet zo dat de vrijheid alleen maar beperkt wordt, want het is de bedoeling om de vrijheden van niet-dominante categorieën van personen te vergroten. De situatie van personen met een handicap visualiseert die stelling: iedereen kan dan wel vrijheid van beweging hebben, maar iemand met een fysieke handicap kan het station niet binnen en de trein niet op. Hetzelfde geldt voor de andere discriminatiegronden. Zo heeft iedereen de vrijheid om uit te gaan, maar de ene disco laat geen homo's toe en de andere geen Marokkanen. Dat is hetzelfde. De wetgever is er dus niet op uit de vrijheden van burgers te beperken, maar wil ervoor zorgen dat er een gelijk genot van vrijheden is. In het Engels noemen ze dit 'levelling the playing field'.

Het is vervolgens ook duidelijk de bedoeling van de opstellers om het GOK-decreet en het decreet op de evenredige arbeidsparticipatie intact te houden en ze niet te integreren. Ik zou dat niet doen. Het lijkt me niet onmogelijk om de antidiscriminatiebepalingen uit beide decreten te integreren in dit decreet zodat er slechts één tekst zou zijn. Dat is echter een beleidskeuze die ik aan de minister laat.

Is het omkeren van de bewijslast in strijd met de mensenrechten? Dat zou zo zijn als het over strafrecht zou gaan. Het is een heel andere zaak als het over burgerrechtelijke wetgeving gaat. Dan is het niet per se in strijd met het vermoeden van onschuld, omdat het buiten het toepassingsgebied valt. Het is een zeer pragmatische regel, omdat anders heel moeilijk de wetgeving afdwingbaar kan worden gemaakt. Die is

vanuit mensenrechtelijk oogpunt zeker toe te juichen omdat ze leidt tot een meer effectieve wetgeving.

Kunnen groepen gediscrimineerd worden of niet? Het behoort mijns inziens tot het wezen van de discriminatie dat mensen gereduceerd worden tot groepskenmerken. Het is eigenlijk een theoretische benadering, waarbij het individu onvermijdelijk behoort tot een groep. Als het enkel zou gaan om discriminatie tegenover individuen, dan ontstaat al snel de gedachte dat die individuen geïdentificeerd moeten worden. Dat lijkt me niet wat de minister voor ogen heeft met het decreet. Bij een discotheek die homo's weigert, is er al sprake van discriminatie voor er zelfs maar één homo is langs geweest. Dat is discriminatie die gericht is tegen elke individuele persoon die tot die groep behoort. Dat wordt door de meeste mensen wel geïnterpreteerd als discriminatie tegen een groep.

De heer Matthias Storme: De heer Van Dijck heeft een aantal pijnpunten aangebracht die ik niet had behandeld. Ze zijn ten aanzien van de federale antidiscriminatiewetten wel opgenomen in het verzoekschrift voor het Grondwettelijk Hof. Bepaalde verwijten kunnen ook gelden ten aanzien van bepalingen in dit decreet. Ik kan het verzoekschrift ter informatie laten overmaken. Het is ook beschikbaar op internet.

Een punt waar ik zelf zwaar aan til in dit verband, is de ruime ondersteuning die wordt geboden aan wie een klacht indient, zelfs als die ongegrond is, terwijl er hoegenaamd geen ondersteuning wordt voorzien voor degene tegen wie een klacht wordt ingediend, ook niet als er ongegrond klacht tegen hen wordt ingediend. Heel wat mensen worden ten onrechte van discriminatie beschuldigd. Ik veronderstel dat in de commissie er mensen aanwezig zijn die ervaringsdeskundigen zijn die bekend zijn met het principe van aanzetten tot haat wegens politieke overtuiging. Dat is in onze samenleving ook een realiteit waarover mevrouw Vogels het niet heeft gehad. Die vorm van aanzetten tot haat is manifest aanwezig in de maatschappij. Ik blijf erbij dat het geen zaak is voor het strafrecht om daartegen op te treden.

Ik sta niet zover af van wat mevrouw Brems heeft gezegd over de groep. Ik wil absoluut vermijden dat het beledigen van groepen strafbaar kan zijn als het niet een weerslag heeft op concrete personen. Het voorbeeld dat mevrouw Brems gaf, toont duidelijk dat er een effect op concrete personen is. Uiteindelijk

gaat het om de benadeling van individuele personen. De doelstellingen van de wetgever deel ik niet, maar die zouden wel bereikt worden als men het woord ‘groep’ zou schrappen. Daarbij moet men dan duidelijk maken dat de personen die benadeeld worden, benadeeld worden omwille van bepaalde kenmerken die hen dan weer doen behoren tot een bepaalde groep.

Het legaliteitsbeginsel is vanzelfsprekend een mensenrecht, zeker in strafzaken, maar ook in burgerlijke zaken. Daar is het een beginsel van behoorlijk bestuur en een grondwettelijk beginsel tot op zekere hoogte. Men verstopt zich een beetje achter het feit dat er niet veel strafbepalingen zijn. We mogen echter niet vergeten dat de burgerlijke bepalingen bijzondere sancties impliceren die in verhouding tot het gemeen recht buitensporig zijn. Wij kennen in ons recht bijvoorbeeld geen ‘punitive damages’. Die zijn eigenlijk discriminerend, want ze wijken af van het principe dat iedereen recht heeft op schadevergoeding ten belope van de schade en niets meer. Dat deze voor bepaalde zaken wel en voor andere niet wordt ingevoerd, is op zichzelf al discriminerend. Ook daarin zou het legaliteitsbeginsel moeten spelen. Bovendien zijn er ook vorderingen tot staking en het niet naleven daarvan wordt gesanctioneerd met strafbepalingen. Er zijn dus indirect strafbepalingen die een rol spelen.

Dat is ook van belang bij de discussie over de bewijslast in artikel 35. Los van de eventuele impact op indirecte strafrechtelijke sanctionering, is artikel 35, paragraaf 1, niet problematisch. Men zegt dat in burgerlijke procedures de bewijslast zal worden omgekeerd als er een vermoeden is. Waarmee ik wel een probleem heb, is paragraaf 2, die aangeeft hoe lichtzinnig men omspringt met het gegeven ‘vermoedens’. Het Burgerlijk Wetboek stelt echter dat vermoedens zwaarwichtig en coherent moeten zijn. Het is op dat punt dat men afwijkt van de fundamentele principes van ons recht. Er is in paragraaf 2 sprake van elementair statistisch materiaal, dat zou volstaan om de bewijslast om te keren. En dat terwijl eenieder weet dat in de drie trappen van vergelijking de statistieken boven de leugens en de aartsleugens staan. Het gebruik van het ‘intrinsiek verdacht’ criterium maakt dat er een ‘procès d’intention’ wordt uitgevoerd. Dat feiten van algemene bekendheid als vermoeden gebruiken, terwijl het vermijden van vooroordelen als een van de grote doelstellingen van het decreet wordt vooropgesteld: ook dat is dus een probleem. Dat zijn vooroordelen, maar ze mogen dus wel worden aangewend om de bewijslast om te keren. Het probleem bij

de omkering van de bewijslast zit hem dus in artikel 35, paragraaf 2, en niet in paragraaf 1.

De heer Kennes heeft de vinger op de wonde gelegd. De doorgezette juridisering van de samenleving is een probleem op zichzelf. De motiveringsplicht die daarmee aan de burger wordt opgelegd, hoort mijns inziens in een vrije democratische samenleving niet thuis. Voor elke ongelijke behandeling die geen discriminatie is, kan de burger voor de rechter worden gedaagd. Men kan hem dan verplichten om aan te tonen dat zijn gedrag legitiem, objectief en redelijk verantwoord was. Dat is in een ‘open society’ ondraaglijk, meen ik. Het wurgt de zogenaamde ‘open society’, want dat begrip betekent precies dat het individu niet voortdurend wordt verplicht om zichzelf redelijk en objectief te verantwoorden. Het impliceert dat ook andere overwegingen kunnen meespelen, zoals levensbeschouwelijke, die niet objectief zijn.

Dat liberalen en socialisten dit soort van teksten schrijven en goedkeuren, verbaast me niet. Wat me wel verwondert is dat christendemocraten dat doen. In het federale parlement is dat in elk geval zo. Zij hebben echter altijd het grootste belang gehecht aan levensbeschouwelijke overwegingen en het zich verenigen op die grondslag. Zij stonden voor het principe dat net dit de essentie van de democratische samenleving uitmaakt. Het grote probleem ligt erin dat dit een aanslag is, niet specifiek bedoeld op het christelijke middenveld, maar wel problematisch voor dat middenveld dat zijn christelijke identiteit nog wil bewaren.

De heer Jos Huys: Artikel 19, 1°, herneemt de terminologie van de Europese richtlijn in verband met de niet-discriminatie inzake de toegang tot arbeid. Die richtlijn is omgezet in de federale wet en nu ook in het ontwerp van Antidiscriminatie-decreet. Die opsplitsing gebeurt volgens de bevoegdheidsverdeling die in België geldt. Met betrekking tot toegang tot arbeid zal het vooral gaan over de toegang tot de Vlaamse administratie en het onderwijs, bevoegdheden van de Vlaamse decreetgever, dus. Meer problematisch is in dit verband dat nog moet worden afgebakend of een discriminatie valt onder het decreet op de evenredige arbeidsparticipatie, dat het ook daarover heeft. Dat maakt het zeer ingewikkeld.

Aangaande de definitie van personen met een handicap, geeft het decreet zelf geen definitie, net zo min als de federale antidiscriminatiewet en de Europese richtlijn. Er wordt wel een definitie omschreven in de

toelichting, die in Vlaanderen de meest gangbare is en aansluit bij die van de Wereldgezondheidsorganisatie. Er wordt echter aan toegevoegd dat men niet noodzakelijk een inschrijving moet hebben bij het Vlaams Fonds voor Personen met een Handicap om tot de beschermde doelgroep gerekend te worden. Inhoudelijk aan de criteria beantwoorden, volstaat.

De verslaggevers,

Wim VAN DIJCK
Else DE WACHTER

De voorzitter,

Jan PENRIS
