



DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE KANSEN,

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Conceptnota m.b.t. de basisarchitectuur voor een Vlaams Mensenrechteninstituut

Samenvatting

Met deze nota legt de Vlaamse regering de basisarchitectuur vast voor de oprichting van een Vlaams mensenrechteninstituut. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de engagementen uit het regeerakkoord.

In lijn met de internationale verplichtingen en engagementen krijgt dit nieuw instituut een breed, onafhankelijk mandaat ter bescherming van alle mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden. Het is de ambitie om de mensenrechtenbescherming te versterken en tegelijk het landschap te vereenvoudigen door op lange termijn te evolueren naar één aanspreek- en referentiepunt voor de burger. Het instituut zal zich daarnaast sectoraal organiseren met een bijzondere focus op het bestrijden van discriminaties. Wat het bestrijden van discriminatie betreft, zullen individuele klachten a priori via bemiddeling worden opgevangen. Indien dit niet tot een resultaat leidt, zal een geschillenkamer in de vorm van een organiek aparte entiteit (geschillenkamer) oordeelvellend optreden.

Het Vlaams mensenrechteninstituut wordt ingeschakeld in een interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de Principes van Parijs om een A status te behalen.

1. SITUERING

BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Kanselarij en Bestuur

Beleidsveld: Gelijke Kansen en Integratie en Inburgering

Beleidskader:

Regeerakkoord (cfr. onder)

Beleidsnota Gelijke Kansen 2019-2024; OD 1.3 We bestrijden alle vormen van discriminatie en racisme

A. Beleidskader

Het regeerakkoord bepaalt dat Vlaanderen:

////////////////////////////////////

Vlaams kader inzake antidiscriminatiebeleid

Discriminatiebestrijding - en bij uitbreiding bescherming op mensenrechten (zie verder) - is in Belgische context een **accessoire en exclusieve bevoegdheid**. Het komt dus uitsluitend de deelentiteiten toe om binnen eigen bevoegdheden discriminatierecht te ontwikkelen.

Zodoende werden de hierboven vermelde Europese non-discriminatie-richtlijnen in Vlaanderen, omgezet in het **Vlaamse Gelijkekansendecreet** (verder GKD) en het **Decreet evenredige arbeidsparticipatie** (verder EAD)³. Deze decreten bieden een krachtigere rechtsbescherming inzake discriminatie dan de Europese regelgeving voorziet. Het verbod op discriminatie geldt hier meer bepaald voor een **21 gronden**⁴, en dit telkens binnen elk domein waarvoor Vlaanderen bevoegd is.

De decreten omvatten eveneens de verbintenissen tot het aanwijzen van één of meerdere **onafhankelijke gelijkekansenorganen**. Hun bevoegdheid wordt eveneens ruimer opgevat dan wat er strikt Europeesrechtelijk voorzien is. Het mandaat van de huidige gelijkheidsorganen beslaat immers alle Vlaamse beleidsdomeinen op basis van alle beschermde kenmerken (met uitzondering van taal).

De decretale taakstelling toebedeeld aan de onafhankelijke organen lopen gelijk aan wat Europa oplegt. Dit met één substantiële uitbreiding, met name de **bevoegdheid om in rechte op te treden** om het discriminatieverbod te doen naleven.

Gelijkekansenorganen in België/Vlaanderen - Huidige setting

Vandaag komt Vlaanderen tegemoet aan haar EU-verplichtingen inzake onafhankelijk gelijkekansenorgaan via UNIA⁵ en de Genderkamer binnen de Vlaamse Ombudsdienst⁶.

.B.2 Mensenrechten

B.2.1. Internationaal kader

Gelijke behandeling en non-discriminatie kaderen als maatschappelijk streven binnen het bredere mensenrechtenperspectief, met engagementen besloten in 2 algemene mensenrechtenverdragen: **Het VN-Verdrag BUPO**⁷: vat specifieke, vrijheidsgeoriënteerde rechten gericht op het beschermen van burgers tegen ongeoorloofd overheidsoptreden (burgerlijke rechten) en op verzekeren van hun mogelijkheid tot deelname aan bestuur (politieke rechten).

Hieronder vallen bijvoorbeeld: vrijheidsrechten (bv. van meningsuiting) participatierechten (bv. kiesrechten), **integriteitsrechten** (bv. **recht op non-discriminatie en gelijke behandeling**, privacy, foltering) en doelgroepspecifieke rechten (bv. rechten van arrestanten, beklaagden en gedetineerden, rechten van vreemdelingen en vluchtelingen).

- **Het VN-Verdrag ECOSOC** (economische, sociale en culturele rechten)⁸: vat het recht op basisbehoeften waarin de staat voor zover mogelijk moet voorzien en daartoe actief de nodige maatregelen moet nemen.

Hieronder vallen bijvoorbeeld: het recht op gezondheid en behoorlijke levensstandaard, incl. huisvesting, recht op werk, sociale zekerheid en eerlijke arbeidsvoorwaarden, recht op onderwijs, het recht om deel te nemen en bij te dragen aan cultuur, bescherming van auteursrecht en van de eigen naam; vrijheid van wetenschappelijk onderzoek.

Aanvullend zijn een **aantal specifieke mensenrechtenverdragen**, gericht op de bescherming van een aantal kwetsbare doelgroepen. Belangrijk in dit verband zijn het Verdrag tegen vrouwendiscriminatie (1979, CEDAW), het Verdrag tegen foltering (1984, CAT), het Kinderrechtenverdrag (1989, CRC) en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2006, IVRPH).

³ Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid; Decreet van 5 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt.

⁴ Vlaamse bescherming: geslacht, genderidentiteit, genderexpressie, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, gezondheidstoestand, handicap, fysieke of genetische eigenschap, sociale positie, nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming.

EU: geslacht, ras, handicap, seksuele oriëntatie, leeftijd en religie/geloof.

⁵ Via het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 ter oprichting van het Interfederaal Gelijkekansencentrum

⁶ De Vlaamse Regering vertrouwde de taken m.b.t. discriminatiebescherming op grond van geslacht en gender toe aan de Vlaamse Ombudsdienst

⁷ ICCPR of International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.

⁸ ICESCR of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966.



Daarnaast is ook het **Europees verdrag** voor de rechten van de mens (EVRM)⁹ belangrijk als overkoepelend kader. Dit mensenrechtenverdrag van de Raad van Europa heeft directe werking in de Belgische nationale rechtsorde. Het kent ook 15 protocollen.

Het EVRM en de protocollen bevatten o.a. bepalingen m.b.t. het recht op leven, folterverbod, verbod op slavernij en dwangarbeid, recht op vrijheid en veiligheid, recht op een eerlijk proces en toegang tot de rechter, legaliteitsbeginsel, privacy en bescherming van het gezin, vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vergadering en recht op huwelijk.

Tot slot is in deze ook **EU-richtlijn persoonsgegevens** van belang, betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

B.2.2. Mensenrechteninstellingen

Tot het oprichten van een *algemene* MRI die het geheel aan mensenrechten omvat, zijn er internationaal of Europeesrechtelijk *geen verplichtingen*. Wel wordt hier al jarenlang op aangedrongen en hebben zowel **België** als **Vlaanderen** ook al **meermaals aangegeven een onafhankelijke mechanisme te zullen installeren met een mandaat dat alle te bewaken mensenrechten capteert**. Dit engagement werd onder meer herhaald t.a.v. de VN- Mensenrechtenraad in het kader van de Universal Periodic Review of recent nog tijdens het landenbezoek van de Europese Commissie Tegen Racisme en Intolerantie (Raad van Europa).

De VN-resolutie van 20 december 1993 geeft kader aan de MRI's. Die tekst bevat de zogenaamde Principes van Parijs die algemeen oproepen tot de instelling van onafhankelijke organen die mensenrechten promoten en beschermen en die ter zake nadere beginselen afkondigen.

Naargelang de mate waarin het statuut en de bevoegdheden van het MRI overeenstemt met deze principes, krijgen ze een niveau (status A, B, C) toegewezen door de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstellingen (GANHRI)¹⁰. Naast enkele fundamentele waarborgen op het vlak van onafhankelijkheid, pluralisme, infrastructuur en financiering betekent een A-status dat op het vlak van het takenpakket (1) voor **alle mensenrechten** en (2) binnen **alle bevoegdheidsdomeinen** (3) een **minimum aantal taken/functies** moet worden ingevuld. Enkel met een A-status kan het MRI volwaardig deelnemen aan het internationale gebeuren en heeft het MRI o.a. het recht om binnen de VN-Mensenrechtenraad het woord te nemen m.b.t. eender welk agendapunt.

B.2.2.1. Bindend kader sectorale MRI's

Voor de oprichting van een algemene mensenrechteninstelling (die alle mensenrechten capteert) geldt vandaag dus geen internationaalrechtelijke of andere juridische verplichting. Maar die is er wel voor een aantal specifieke mensenrechten:

- **Rechten van personen met een Handicap**

Het **VN-Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap (IVRPH)** vereist de oprichting instantie die de uitvoering ervan bevordert, beschermt en opvolgt. Het verdrag heeft ook werking binnen Vlaamse bevoegdheden.

- **Recht op Privacy**

De **Verordening 2016/679 van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens** en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG bepaalt dat elke lidstaat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties aanduidt die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de toepassing ervan.

- **Recht om niet gefolterd te worden**

Het OPCAT-protocol of 'Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment' verbindt de lidstaten ertoe om een onafhankelijk 'National Preventive Mechanism' (NPM) tegen foltering op te richten. Een dergelijke instelling is bevoegd voor alle plaatsen van vrijheidsberoving. Via o.a. jeugdinstellingen en woonzorgcentra heeft het ook deels betrekking op deelstatelijke bevoegdheden.

⁹ Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 1950.

¹⁰ Momenteel is er in België slechts één instelling die een status werd toegekend: Unia heeft een B-status.



B.2.2.2 MRI's - Huidige setting

Er bestaan in België diverse mensenrechteninstellingen met elk hun eigen bevoegdheidspakket en dynamiek, en dat op de verschillende bevoegdheidsniveaus.

Vlaanderen

In Vlaanderen onderscheiden we volgende autonome instellingen die kunnen worden aangeduid als *sectorale MRI's* : **De Kinderrechtencommissaris**¹¹, **Vlaams vredesinstituut**¹², **Vlaamse Toezichtscommissie voor de verwerking van persoonsgegevens**¹³ en **De Vlaamse Ombudsdienst**¹⁴
Ook de gelijkemansorganen Unia en de **Vlaamse Genderkamer** kunnen getypeerd worden als sectorale MRI's, specifiek inzake discriminatiebestrijding.

Unia kreeg bovendien het specifieke mandaat om - naast de richtlijnen non-discriminatie - ook uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het VN Handicapverdrag¹⁵.

Federaal

Ook op federale beleidsmateries zijn verschillende sectorale MRI's actief, elk met een gespecialiseerd mandaat, waaronder instellingen als de gegevensbeschermingsautoriteit, Comit es I en P, Centrale Toezichtsraad voor het Gevangenisleven, Myria, Instituut gelijkheid m/v, Nationale Commissie voor de rechten van het kind, Het federale College van Ombudsmannen en De Hoge Raad voor de Justitie.

Aanvullend werd bij wet van 12 mei 2019 het ‘‘FIRM’’ opgericht, het **federaal instituut voor de bescherming en bevordering van de rechten van de mens**¹⁶. Dit instituut is sinds begin dit jaar operationeel en heeft een **residuaire bevoegdheid**. Het vult de **bestaande lacunes in mensenrechtenbescherming** op waarrond tot op heden geen organisatie werkzaam. In haar eerste communicatie beklemtoont het FIRM voornamelijk haar rol in het **faciliteren van dialoog en samenwerking tussen alle federale actoren** actief op het terrein van de mensenrechten. Hiertoe wordt gewerkt binnen een gezamenlijk overlegplatform. Ook samenwerking met de deelstaten is meegenomen in het takenpakket van het FIRM.

2. INHOUD

A. Naar een Vlaams mensenrechteninstituut

Voorgaande toont het gevarieerde arsenaal aan instellingen die vandaag het mensenrechtenlandschap in België/Vlaanderen uitmaken. Enerzijds leidden een aantal internationaal *bindende kaders* tot de installatie van verschillende **sectorale MRI's**, elk met een **specifiek mandaat**. **Bijzondere groep** daarbinnen zijn de **gelijkemansorganen** (Unia, de Vlaamse Genderkamer en het IGMV) die het bestrijden van **discriminatie** en het bevorderen van gelijke kansen tot opdracht hebben en hiertoe opereren binnen de specifieke regelgeving ter zake. Anderzijds is er de algemene *oproep* en ook het *engagement* om, met respect voor de vele dimensies die de rechten van de mens uitmaken en voor de wijze waarop deze met elkaar interageren, ook in te zetten op de **brede promotie en bescherming** ervan. De huidige maatschappelijke uitdagingen bevestigen ook de noodzaak voor een duidelijk aanspreekpunt voor de burger op het vlak van mensenrechten en discriminatie.

In het regeerakkoord besliste de Vlaamse regering om **  n onafhankelijk orgaan** op te richten die de taken van Unia en de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst bundelt. We stappen dus af van de tweedeling waarbij gendergerelateerde discriminatie onder het mandaat van een apart

¹¹ Decreet van 15 juli 1997 houdende de oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en de instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris.
¹² Decreet van 7 mei 2004 houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement
¹³ Decreet van 8 juni 2018 houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).
¹⁴ Decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.
¹⁵ Samenwerkingsprotocol tussen de Vlaamse overheid en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding in toepassing van artikel 33 § 2 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap
¹⁶ Wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens



gelijkekansenorgaan valt. Deze 'fusie' doet recht aan de ondeelbaarheid van discriminatie-ervaringen en -bestrijding, zeker in geval van meervoudige discriminaties die zich voordoen op het kruispunt tussen verschillende beschermde gronden. We creëren ook schaalvoordelen, niet in het minst op vlak van gedeelde 'cognitieve' middelen, kennis en ervaring. Achter de discriminatieproblematiek gaat immers, wars van de gronden, een zeer specifieke rechtstak schuil. Bundeling van expertise zal het nieuwe orgaan de nodige basis geven om in alle onafhankelijkheid, neutraliteit en professionaliteit te kunnen werken. Met de oprichting van een eigen orgaan maakt Vlaanderen ook maximaal gebruik van haar mandaat om inzake discriminatiebestrijding, een eigen onafhankelijk apparaat op te zetten dat de problematiek expliciet vanuit de Vlaamse bevoegdheidsdomeinen kan benaderen.

Op deze manier komen we alvast tegemoet aan de Europese verplichtingen inzake discriminatiebestrijding. Maar de uitdagingen en engagementen - zoals vertolkt in de principes van Parijs - reiken verder. Discriminatiebestrijding heeft dan wel zijn specifieke wettelijke kaders, het recht op gelijke behandeling is geen losstaand gegeven. Het maakt één van de vele mensenrechten uit die de basis geven aan een samenleving waarin iedereen zich vrij en op gelijke voet kan ontwikkelen en die we als overheid moeten beschermen en promoten. Deze **rechten communiceren** onderling, komen soms ook op gespannen voet te staan, de lijn is dikwijls dun, kruisbestuiving en een goede balans zijn belangrijk. Activiteiten ten behoeve van de bewustwording van mensenrechten en het recht op gelijke behandeling kunnen elkaar versterken. Denk bijvoorbeeld aan gelijkheid en het recht op inclusie voor mensen met een handicap. Of aan de link tussen allerlei andere rechten zoals bijvoorbeeld het recht op vrije meningsuiting en privacy.

Om succesvol te zijn moet het **nieuwe orgaan** vanuit dit **brede perspectief** aan de slag kunnen gaan. We kiezen daarom als Vlaanderen voor een brede mensenrechtenaanpak en installeren een toonaangevend **MRI** dat de integraliteit van verschillende rechten die moeten bewaakt worden, bundelt en als een algehele maatschappelijke uitdaging weerklink geeft richting beleid en samenleving. Het is de ambitie en het ultieme doel om de mensenrechtenbescherming te versterken en tegelijk het landschap te vereenvoudigen door te evolueren naar één aanspreek- en referentiepunt voor de burger op het vlak van mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden. Het instituut zal minimum een residuaair mandaat krijgen inzake de mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden die nog niet worden beschermd door Vlaamse sectorale MRI's. Tegelijkertijd starten we nu al de oefening waarbij wordt onderzocht hoe we kunnen evolueren naar een MRI met nog breder mandaat, dat ook de bestaande Vlaamse MRI's opneemt. Concreet zal worden onderzocht welke bijkomende operationele, personele en juridische uitdagingen zich stellen en op welke manier deze kunnen worden overwonnen. Hierbij gaan we ervan uit dat er efficiëntiewinsten kunnen geboekt worden dankzij het bundelen van expertisegebieden en het zoeken naar schaalvoordelen. We doen hierbij **geen afbreuk aan hun verworven mandaten**.

A. 1. Taakstelling

In het regeerakkoord is beslist dat het Vlaamse orgaan zich zal inschakelen in een interfederaal mensenrechtenmechanismewerken conform de principes van Parijs.

Centraal in de Principes van Parijs zijn de waarborgen die een instelling kan bieden op vlak van **onafhankelijkheid en de pluralistische vertegenwoordiging van de burgerlijke samenleving**, wat onder meer moet blijken uit de samenstelling van de instelling, de stabiliteit van de mandaten, waarborgen voor financiering, enzovoort. Daarnaast worden de taken benoemd die een MRI minstens moet dragen, m.n.:

- **Adviezen, aanbevelingen, voorstellen of rapporten** uitbrengen, op eigen initiatief of op verzoek van overheden ter bevordering en bescherming van mensenrechten met betrekking tot volgende gebieden:
 - (i) Alle wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, alsmede bepalingen met betrekking tot gerechtelijke organisaties, bedoeld om de mensenrechtenbescherming in stand te houden en uit te breiden. In dat verband onderzoekt het orgaan de van kracht zijnde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, alsmede de wetsontwerpen en voorstellen, en doet zij de aanbevelingen die zij passend acht om ervoor te zorgen dat

////////////////////////////////////

deze bepalingen in overeenstemming zijn met de fundamentele beginselen van de mensenrechten. Indien nodig kan het aanbevelingen formuleren rond aan te nemen nieuwe wetgeving, de geldende wetgeving en de vaststelling of wijziging van administratieve maatregelen;

- (ii) Mensenrechtenschendingen die het wenst op te pikken;
- (iii) Het opstellen van rapporten over de nationale situatie met betrekking tot mensenrechten in het algemeen en over meer specifieke zaken;
- (iv) De aandacht van de regering vestigen op situaties in enig deel van het land waar mensenrechten worden geschonden en haar voorstellen doen voor initiatieven om aan dergelijke situaties een einde te maken en, waar nodig, een mening geven over de standpunten en reacties van de overheid;
- **Harmonisering verzekeren** van nationale wetgeving, regulering en praktijken met internationale mensenrechteninstrumenten waarbij de staat partij is, en het **toezien op de effectieve implementatie** en de uitvoering ervan;
- **De ratificatie** van de bovengenoemde instrumenten of **de toetreding** tot die instrumenten aanmoedigen en ervoor zorgen dat ze **worden uitgevoerd**;
- leveren van een bijdrage aan en het **becommentariëren van de landenrapportages** in gevolge van verdragsverplichtingen op het VN- en het regionaal niveau en het opstellen van adviezen in dit kader met inachtneming van hun onafhankelijkheid **samenwerken** met VN-, regionale en andere instellingen die bevoegd zijn op het gebied van de bescherming en bevordering van mensenrechten;
- bijdragen aan **vormings-, en onderzoeksprogramma's** in het domein van de mensenrechten, en deelnemen aan de uitvoering ervan in scholen, universiteiten en bij relevante beroepsgroepen;
- het bijdragen aan de **bewustwording rond mensenrechten** en de strijd tegen allerlei vormen van discriminatie, in het bijzonder raciale discriminatie, door middel van het geven van voorlichting, onderwijs en informatie hierover en door een beroep te doen op de media.

Volgens de Principes van Parijs is facultatief ook mogelijk dat een MRI **klachtenbehandelende** bevoegdheden heeft. In dat geval zijn er een aantal **aanvullende voorwaarden**. Meer bepaald dient de instelling te **kunnen worden gevat door** individuen, hun vertegenwoordigers, derden en het georganiseerd middenveld. De behandeling van cases zou op de volgende **principes en doelstellingen** moeten worden gebaseerd:

- Het zoeken naar een **regeling in der minne door bemiddeling** of, binnen de grenzen van de wet, door middel van bindende beslissingen indien de wetgever dit wenst;
- Het **bijstand verlenen** aan de klager aangaande zijn rechten, de beschikbare (rechts)middelen en het bevorderen van zijn toegang daartoe;
- Het **behandelen van klachten of verzoekschriften of het doorverwijzen** ervan naar (andere) bevoegde instanties binnen de wettelijke grenzen;
- Het doen van **aanbevelingen aan overheden**, in het bijzonder met betrekking tot wijzigingen of aanvullingen op wetgeving, regulering en administratieve praktijken, vooral indien die zaken de aanleiding waren voor problemen van de klagers.

Tot slot bepaalt de resolutie nog de handelingen die een MRI moeten kunnen stellen om voorgaande taken in alle onafhankelijkheid te vervullen¹⁷.

We kiezen voor de oprichting van een **Vlaams Mensenrechteninstituut**, dat:

- a. Minimum een breed residuair mandaat krijgt om **mensenrechten** te promoten en de algemene bewustwording te versterken binnen de Vlaamse bevoegdheden, *en zich inschakelt in een interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de principes van*

¹⁷ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993



- Parijs om een A-status te behalen* en desgevallend na onderzoek kan worden uitgebreid via opname van bestaande Vlaamse sectorale MRI's
- b. het **specifiek mandaat** krijgt om op te treden als 'Gelijkekansengorgaan'-

A.1.1. Breed mandaat mensenrechten

Het orgaan krijgt een breed mandaat op het vlak van mensenrechten in lijn met de Principes van Parijs (cfr. A.1). Deze kunnen als volgt worden samengevat:

- **Onderzoek en verzamelen van gegevens** die nuttig zijn vanuit mensenrechtenperspectief in Vlaamse beleidscontext
- **Ondersteuning, advisering en monitoring van het Vlaamse beleid** inzake specifieke, dan wel algemene mensenrechtanaangelegenheden
- **Bewustzijnsverhoging, vorming, informatie aan en sensibilisering van het brede publiek,** onder meer via onderwijs en door een beroep te doen op de media.

Idealiter zal het Vlaams MRI het unieke aanspreek- en referentiepunt worden voor mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden. In overleg met de bestaande sectorale MRI's wordt bekeken hoe ze zich zullen verhouden tot het Vlaams MRI. Dit zal niet alleen een vereenvoudiging betekenen voor de burger maar ook een verbetering, gezien de kruisbestuiving tussen de diverse mensenrechten. Dit is een werk van lange adem, maar alle stappen die worden gezet, zullen in die richting gaan. De bestaande instellingen zullen verder worden onderzocht en in kaart worden gebracht. Concreet zal worden onderzocht welke bijkomende operationele, personele en juridische uitdagingen zich stellen en op welke manier deze kunnen worden overwonnen. Hierbij zal het in eerste instantie mogelijk zijn met het oog op het vervullen van wettelijke verplichtingen en internationale engagements om trapsgewijs te werk te gaan waarbij het nieuwe instituut in **complementariteit** met de taakstelling van de **bestaande instellingen** optreedt. Concreet zal het aanvullend optreden op die terreinen/thema's die de Vlaamse bevoegdheidsterreinen aanbelangen maar die vandaag nog niet bestreken zijn (lacunes dicht) en die al dan niet vervat zijn in internationaal bindende kaders (zoals het Handicapverdrag); Elke stap die gezet wordt heeft als doel het realiseren van één uniek aanspreek- en referentieorgaan op het vlak van Mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden.

Het instituut krijgt binnen deze brede taakstelling **geen algemene klachtenbehandelende bevoegdheden**. Het Vlaams MRI zal wel klachten kunnen behandelen voor wat betreft de gelijke behandeling. Voor de klachten met betrekking tot andere mensenrechten wordt doorverwezen naar de sectorale MRI's, voor zover die gemandateerd zijn voor individuele bijstand aan slachtoffers. Over de verhouding tussen het Vlaams MRI en de bestaande sectorale MRI's wordt met hen in gesprek getreden. Hun klachtenbehandelende bevoegdheden worden verder onderzocht en in kaart gebracht met oog op een eventuele inkanteling. Daarnaast wordt het MRI ook ingeschakeld in een interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de Principes van Parijs met het oog op het behalen van een A status.

Met deze totaliteit aan taken dekken we, wat betreft de Vlaamse bevoegdheden, de opdrachten af zoals voorzien in de Principes van Parijs.

In de principes van Parijs wordt enkel gesproken over nationale instituten, maar in aanvullende verklaringen¹⁸ wordt gepreciseerd "*that it is the right of each state to choose the framework that is best suited to its particular needs at the national level*". **De principes van Parijs vereisen dus niet dat alle taken worden gecentraliseerd bij één MRI**, maar deze kunnen ook verspreid liggen bij verschillende instellingen, en die spreiding kan territoriaal of ook sectoraal zijn.

De GANRHI preciseerde in zijn procedureregels dat wanneer er binnen één VN-lidstaat meer instellingen een accreditatie wensen te verkrijgen, er volgende bijkomende voorwaarden gelden. De regering van de VN-lidstaat moet schriftelijk instemmen met de accreditatie en er dient een

¹⁸ Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993.



bemiddeling liggen algemeen relatief hoog waarbij slachtoffers een **adequaat herstel** verkrijgen maar ook het inzicht bij daders wordt versterkt. Dit werkt op zijn beurt **draagvlak-bevorderend en verduurzaamt oplossingen** die het individuele niveau overstijgen. Het feit dat bemiddelingstrajecten buiten de gerechtelijke sfeer lopen, werkt bovendien **drempelverlagend**.

De EU-richtlijnen verplichten dat personen die worden gediscrimineerd over adequate mogelijkheden voor rechtsbescherming moeten beschikken. Het is daarom vereist dat er een vorderingsrecht bestaat voor bv. organisaties die namens of ter ondersteuning van individuele slachtoffers optreden. De EU-regelgeving vereist niet dat dit mandaat aan een gelijkkansenorgaan zelf wordt toegekend. Uit de literatuur en rechtspraak blijkt echter dat het noodzakelijk wordt geacht dat een gelijke kansenorgaan dat **louter bemiddelend** werkt, zelf ook in rechte kan optreden. , Enige vorm van juridisch sluitstuk is met andere woorden noodzakelijk om over voldoende **geloofwaardigheid en slagkracht** te beschikken en **effect te** kunnen hebben.

A.1.2.2. Jurisdictionele benadering

Als alternatief op een zuiver promotionele invulling van bijstandsverlening via bemiddeling toont de internationale praktijk mogelijkheden binnen een meer jurisdictionele sfeer.

Onafhankelijke organen met (quasi-)jurisdictionele opdrachten hebben de bevoegdheid om in het kader van hun assistentie aan slachtoffers, op verzoek, een eerste **formeel (al dan niet bindend) oordeel** te vellen en of **aanbevelingen** uit te brengen in een zaak.

In geval van een **niet-bindend mandaat** onderzoekt het orgaan of een gedraging in strijd is met de non-discriminatie wetgeving, op basis waarvan het een formeel - juridisch onderbouwd - oordeel velt. Dat oordeel heeft **noch de kracht** van bindend advies noch van een (**pseudo**)**rechtelijke uitspraak**. Wel zorgt de deskundigheid die achter het oordeel schuilgaat voor een zeker **gezag**. Dat oordeel zal bijgevolg **bepalend** zijn voor wat de belanghebbende of betrokkenen met eventuele bevindingen en aanbevelingen doen. Indien alsnog voor gerechtelijke weg wordt gekozen, zijn de oordelen **onderbouwend/oriënterend/bepalend** voor de uiteindelijke uitspraak van een **rechter**. Internationale praktijk toont dat rechtspraak veelal in lijn blijft met de oordelen. Zo niet zal een rechter dit grondig motiveren.

De oprichting van een (quasi-)jurisdictioneel orgaan zal met andere woorden zorgen voor een grotere rechtsbescherming via een **brede, sterke en gespecialiseerde buitenrechtelijke handhaving** inzake discriminatie. Ze worden namelijk gezien als een **laagdrempelig, goedkoop en tijdbesparend alternatief** voor de rechtsgang. Een bijkomende voordeel is dat zij op korte termijn door duidelijkheid zorgen over wat wel en niet toegelaten is onder de anti-discriminatie wetgeving (in vergelijking met de lange doorlooptijd van gerechtelijke procedures), wat **de rechtszekerheid bevordert**. De oordelen zijn daarbij ook een belangrijke inspiratiebron voor jurisprudentie voor de algemene rechtsleer en rechtspraak. Voorts wordt in de literatuur ook de veelal **zachttere en minder confronterende aard van de procedures** en oordeelsvorming door jurisdictionele organen tegenover die van rechtbanken en hoven, genoemd als een argument ten gunste van dit type instelling. Een bijkomende voordeel is **specialisatie bij de oordeelsvormende instantie en bijgevolg de hoge inhoudelijke, juridische kwaliteit**.

Over het algemeen wordt het kunnen uitbrengen van bindende oordelen gezien **als bijdragend aan de effectiviteit en impact** van jurisdictionele gelijkkansenorganen. Niettemin kan een **gezaghebbend en neutraal imago** en een systematische opvolging van zaken het ontbreken van bindende beslissingsmacht compenseren. Dergelijke organen vellen oordelen die in de praktijk gevolgd worden, zonder dat daar een sanctie aan te pas komt.

Heel wat Europese landen kozen een dergelijke jurisdictionele behandeling van discriminatieklachten binnen hun onafhankelijke mechanismen. Zo zijn er bijvoorbeeld de gelijkkansenorganen in *Nederland* (enkel niet-bindende oordeelbevoegdheid) en *Denemarken* (treedt bindend en ook sanctionerend op), die beiden op jaarbasis in meer dan 100 zaken uitspraak doen. Ook Oostenrijk, Hongarije, Bulgarije, Roemenië en Portugal werken gelijkaardig.

In eigen land is er de referentie van de **Belgische Gegevensbeschermingsautoriteit**, die toeziet op de naleving van de wetgeving inzake bescherming van persoonsgegevens en een aanpak via bemiddeling

////////////////////////////////////

met oordeelsbevoegdheid combineert²². De eerstelijnsdienst ontvangt klachten en verzoeken waarrond zij bemiddelingsprocedure kan opstarten. Indien geen minnelijk akkoord kan worden bereikt door eerstelijnsdienst, treedt de ‘geschillenkamer’ op dat bindende oordelen velt over inbreuken op de wetgeving inzake gegevensbescherming en ook administratieve boetes kan opleggen.

Vanuit zuiver juridisch oogpunt kan een MRI dat (al dan niet bindende) oordelen velt in discriminatiedossiers, ook het mandaat krijgen om in rechte op te treden (cf. Gegevensbeschermingsautoriteit). Desalniettemin bestaat het risico dat een MRI niet als een voldoende onafhankelijk orgaan zal worden beschouwd als het tegelijk zelf oordelen kan vellen en een rechtsvordering kan instellen. In dit geval stelt zich immers de **vraag naar de verenigbaarheid** van de hoedanigheid van “eiser” en “rechter”. Op dat risico wordt bijvoorbeeld ook door het Nederlands college gewezen, dat het mandaat draagt maar het slechts uitzonderlijk inzet. Bij instellingen met een louter promotionele insteek, stelt dit moeizaam samenspel zich veel minder.

A.1.2.3. Hybride vorm als Vlaams model

Met de oprichting van een geheel nieuw orgaan is Vlaanderen in de mogelijkheid om het te concipiëren met respect voor de sterktes in de praktijk vandaag maar ook op maat van wat er zich nog aan uitdagingen aandient.

De internationale en eigen praktijk toont zonder meer de **kracht van bemiddeling** in het omgaan met discriminatoire situaties. Het is dan ook logisch dat we onze succesvolle bemiddelingscultuur meenemen en het nieuwe orgaan de opdracht geven om geschillen **in eerste instantie** via deze weg op te vangen en te werken richting verzoening.

Echter, daar waar bemiddeling bij manifeste en hardnekkige discriminaties op zijn limieten stuit, blijft handhaving via meer **juridische weg** een belangrijk en essentieel **sluitstuk**, met bovendien een niet te miskennen sensibiliserend effect.

Hier is het belangrijk te leren uit de resultaten van de recente **evaluatiestudie** op het Gelijkekansendecreet²³. Op de centrale onderzoeksvraag of het huidige GKD een afdoend kader biedt voor een doeltreffend antidiscriminatiebeleid, toonde de rechtspraakanalyse in deze studie dat zowel de **kwantiteit als de kwaliteit van de handhaving van het GKD te wensen overlaat**. Zo vinden slachtoffers van discriminatie moeilijk eigenhandig hun weg naar de rechtbank. Verklaring hiervoor wordt mede gezocht in het feit dat zij met allerlei hinderpalen geconfronteerd worden die hen ontmoedigen om daadwerkelijk een gerechtelijke procedure te starten (zoals hoge kostprijs en zeer lange duurtijd van de procedure, de complex technische aard van de wetgeving versus het gebrek aan kennis, ..). Tot dezelfde vaststelling kwam ook de commissie die de federale antidiscriminatie wetten heeft geëvalueerd²⁴. Dit gebrek aan rechtspraak zorgt ervoor dat de discriminatiewetgeving zonder toepassing blijft, dat afdoende jurisprudentie ontbreekt en dat daders geen gevolgen dragen wanneer zij een wettelijk verbod - desgevallend ondanks bemiddelend optreden - blijven overtreden.

Naast het opvallend lage aantal uitspraken op basis van het GKD, legt de evaluatiestudie ook bloot dat het de huidige rechtbanken aan specialisatie ontbreekt en bijgevolg bij een significant aantal uitspraken (ook op niveau van de hoven en beroepen) een manifest foute toepassing maakt van essentiële bepalingen en begrippen uit het decreet en de Unierechtelijke normen waaraan het uitvoering geeft. De onderzoekers wijten dit aan een gebrekkige kennis van het – complexe - discriminatierecht binnen het klassieke rechtsapparaat.

Via het mandaat om in rechte op te treden kan een gelijkekansenorgaan deze gebreken deels ondervangen. Echter, om de handhaving van het discriminatierecht in al zijn facetten te versterken, raden de onderzoekers een meer **diepgaande hervorming aan van het handhavingsapparaat**. Één van

²² art. 6 GBA-wet

²³ Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, Een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021.

²⁴ Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, eerste evaluatieverslag, februari 2017.



alle wettelijke verplichtingen en internationale engagementen inzake non-discriminatie en mensenrechten, juridisch en operationeel inzake zijn afgedekt waarbij het instituut een residuair mandaat krijgt inzake de mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden die nog niet worden beschermd door Vlaamse sectorale MRI's. Tegelijkertijd starten we nu al de oefening waarbij wordt onderzocht hoe we kunnen evolueren naar een MRI met nog breder mandaat, dat ook de bestaande Vlaamse MRI's opneemt. en/of wat hun verhouding zal zijn ten opzichte van het Vlaams MRI. Voor wat die evolutie- en uitbreidingsoefening betreft zal Minister Somers samenwerken met Minister-President Jambon. Hierbij wordt rekening gehouden met de huidige bevoegdheden van de Vlaamse sectorale MRI's en de juridische personele mogelijkheden, zonder afbreuk te doen aan hun mandaat. We gaan er hierbij vanuit dat er efficiëntiewinsten kunnen geboekt worden dankzij het bundelen van expertisegebieden en het zoeken naar schaalvoordelen.

Wat betreft het brede mensenrechtenmandaat krijgt het instituut drie categorieën aan **taken** toebedeeld, met name

1. **Onderzoek** en studie
 2. **Toezicht op het beleid van de verschillende overheden** via aanbevelingen, adviezen, voorstellen, rapporten, onderzoeken
 3. **Publieke functie:** bevorderen van mensenrechten, bijdragen aan bewustwording (informatie, vormingen, campagnes, ...)
- Een specifieke focus wordt gelegd op de taakstelling als **Gelijkekansengaan**, waarbij het instituut -in lijn met de EU-richtlijnen **non-discriminatie**- een aanvullend mandaat krijgt inzake
4. **Bijstandverlening aan slachtoffers.**

Daarbinnen zal het MRI

- o **promotioneel** optreden via het organiseren van **bemiddelingstrajecten**
 - o zich daar waar bemiddeling te kort schiet, **jurisdictioneel organiseren** en **niet-bindende oordelen** kunnen vellen
 - o geen mandaat krijgen inzake in rechte optreden
- In lijn met de onafhankelijkheidsvereisten van de Principes van Parijs, zal het Vlaams Mensenrechteninstituut, in overleg met het Vlaams Parlement, de **rechtsvorm** krijgen van een **para-parlementaire instelling**

Binnen deze contouren zal het oprichtingsdecreet van het Vlaams mensenrechteninstituut worden uitgewerkt. Hierbij zal worden onderzocht in hoeverre de **uitbreidingsopties reeds in het decreet** kunnen worden ingeschreven en zullen ook de **samenwerkingsverbanden** met de andere Vlaamse/federale (sectorale) MRI's vorm krijgen, ten einde binnen de Principes van Parijs de status A te verwerven.

4. FINANCIËLE IMPACT

Deze nota houdt geen financieel of budgettair engagement in vanwege het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap.

5. AKTENAME DOOR DE VLAAMSE REGERING

De Vlaamse Regering neemt akte van:

- de conceptnota en de erin vervatte principes.

//

Brussel,

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen,

Bart SOMERS

