

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

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Voorontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams
Mensenrechteninstituut (hierna: VMRI)

Samenvatting

Met het voorontwerp van decreet tot oprichting van een VMRI en deze begeleidende nota tekent de Vlaamse regering de krijtlijnen uit voor de oprichting van een Vlaams mensenrechteninstituut. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de engagementen uit het regeerakkoord en de conceptnota aan de Vlaamse regering met betrekking tot de basisarchitectuur voor een Vlaams mensenrechteninstituut (VR 2021 1607 MED.0272/1QUATER).

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 Vlaamse 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 een niet bindend oordeel kunnen vellen.

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:

“de samenwerking met Unia stopt op het einde van de lopende samenwerkingsovereenkomst en wordt vervangen door een eigen Vlaams gelijkkansencentrum, dat werkt op basis van de anti-discriminatiewetgeving en dat de opdrachten van Unia en de genderkamer van de Vlaamse ombudsdienst bundelt. Dit gelijkkansencentrum schakelt zich in in een interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de principes van Parijs om een A-status te behalen”.

Deze uitstap wordt voorzien uiterlijk 15 maart 2023 en dit na formele opzeg van het lopende samenwerkingsakkoord tegen uiterlijk 15 september 2022. Voor 15 maart 2023 dient Vlaanderen een eigen mechanisme in de steigers te hebben, wil het haar Europeesrechtelijke verplichtingen nakomen.

B. Vorige beslissingen en adviezen

1. Conceptnota van de VR 2021 1607 m.b.t. de basisarchitectuur van een Vlaams Mensenrechteninstituut

In de conceptnota van de Vlaamse regering van 16 juli 2021 m.b.t. de basisarchitectuur van een Vlaams Mensenrechteninstituut is bepaald dat Vlaanderen een onafhankelijk mensenrechteninstituut zal oprichten dat zich binnen eigen bevoegdheden, krachtig en ambitieus zal organiseren op het promoten van mensenrechten in het algemeen en het bestrijden van discriminatie in het bijzonder.

2. Bijgaand voorontwerp van decreet werd aangepast aan het Wetgevingsadvies nr. 2021/477 van 8 december 2021.
3. Voor bijgaand voorontwerp van decreet werd voldaan aan de JoKER-verplichting. JoKER-advies verleend op 9 december 2021.
4. Het bijgaand voorontwerp van decreet kreeg een gunstig advies van de Inspectie Financiën op 26 november 2021, zonder suggesties tot aanpassingen (kenmerk PvS/2021002582)
5. Voor bijgaand voorontwerp van decreet werd op 30 november 2021 begrotingsakkoord aangevraagd.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Breed mandaat

Het VMRI krijgt een breed mandaat ter bescherming van alle mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden in lijn met de Principes van Parijs. Conform de Principes van Parijs, moet het mandaat van een mensenrechteninstelling immers *“de bevordering en bescherming van de mensenrechten”* omvatten en moet dit mandaat in ieder geval *“zo breed mogelijk”* zijn.¹ Daarbij dient er evenwel op

¹ *“1. A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights. 2. A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.”*

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

oprichtingsdecreet van het VMRI kan, in functie van de resultaten en de verdere besprekingen daarover, nog worden aangepast.

C.2. Interfederaal mensenrechtenmechanisme

Via de oprichting van een Vlaams mensenrechteninstituut, kiest Vlaanderen ervoor om de bevordering en bescherming van mensenrechten binnen de eigen bevoegdheden zelfstandig uit te oefenen. Deze keuze impliceert dat het bestaande federale mensenrechteninstituut niet kan worden geïnterfederaliseerd langs Vlaamse zijde.

Dit neemt echter niet weg dat Vlaanderen zich engageert om als sterke partner de nodige **interfederale verbanden** te leggen. Dergelijke samenwerking is niet alleen noodzakelijk met het oog op het verkrijgen van A status en dus de positionering van het VMRI binnen het internationaal gebeuren, maar ook -en niet in het minst- om de **bescherming van mensenrechten voor de Vlaamse burger in Vlaanderen en Brussel te maximaliseren**. Er zijn immers situaties of materies waarbij de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende niveau's niet even strikt afgelijnd is. In het belang van de Vlaamse burger in Vlaanderen en Brussel streven we naar maximale complementariteit **in de samenwerking** tussen de verschillende beleidsniveaus en in de samenwerking tussen het VMRI en het FIRM, UNIA en het IGVM, in het bijzonder wat betreft de toeleiding en behandeling van klachten. Het is de ambitie én het ultieme doel dat het VMRI in Vlaanderen op termijn hét aanspreek- en referentiepunt wordt voor de burger.

In de Principes van Parijs wordt enkel gesproken over nationale instituten, maar in aanvullende verklaringen¹¹ 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**. Deze kunnen ook verspreid liggen bij verschillende instellingen, en die spreiding kan territoriaal (bv. MRI voor regionale bevoegdheden) of ook sectoraal (bv. specifiek MRI voor recht op privacy) zijn. De praktijk in het VK toont dat ook een regionale instelling op zich A status kan verwerven (zowel Groot-Brittannië als Schotland en Noord-Ierland hebben een MRI met A status).

De GANRHI¹² preciseerde in zijn procedureregels dat wanneer er binnen één VN-lidstaat meer instellingen een accreditatie wensen te verkrijgen, er bijkomende voorwaarden gelden. De regering van de VN-lidstaat moet schriftelijk instemmen met de accreditatie en er dient een **schriftelijke overeenkomst en wettelijke basis**¹³ te bestaan tussen de betrokken entiteiten **met afspraken over de rechten en plichten** van de respectievelijke instituten, alsook een **regeling over de vertegenwoordiging in het internationale mensenrechtengebeuren**.

Daarom streeft Vlaanderen naar het afsluiten van een samenwerkingsakkoord met de betrokken bevoegdheidsniveau 's, zoals voorzien in de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen, om de nodige interfederale verbanden te leggen. Bij het afsluiten van een samenwerkingsakkoord streeft Vlaanderen er naar de eigen bevoegdheden maximaal in te vullen, en, het VMRI, met respect voor de Grondwet en de Bijzondere Wetgeving, het aanspreek- en referentiepunt te laten worden voor de mensenrechten in Vlaanderen. Naast het feit dat een samenwerkingsakkoord het meest aangewezen instrument is voor de schriftelijke en wettelijke basis die noodzakelijk is voor het behalen van een A status, biedt het ook de volgende voordelen:

- Een conflictmechanisme in het samenwerkingsakkoord kan een oplossing bieden voor zogenaamde grijze zones op het vlak van bevoegdheidsverdeling.
- In het voorontwerp van decreet voor de oprichting van het VMRI is voorzien dat het VMRI kan samenwerken met het oog op wederzijdse doorverwijzing van meldingen en klachten over schendingen van mensenrechten. Om ten volle uitvoering te geven aan dit principe en met het

¹¹ Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993.

¹² Global Alliance of National Human Rights Institutions.

¹³ In dit geval, een samenwerkingsakkoord



oog op een laagdrempelige toeleiding van klachten naar de juiste instelling, is een structurele samenwerking noodzakelijk. Een samenwerkingsakkoord biedt een kader voor een éénloketfunctie (laagdrempelige en eenvoudige klachtenbehandeling) en de onderlinge samenwerking bij klachten die raken aan verschillende bevoegdheden. Vlaanderen vult de eigen bevoegdheden maximaal in en streeft ernaar dat het VMRI op termijn hét aanspreekpunt wordt voor mensenrechten in Vlaanderen.

- In een samenwerkingsakkoord kunnen ook afspraken worden vastgelegd over de verdeling van de taken en onderlinge samenwerking van de verschillende mensenrechteninstellingen in ons land ten opzichte van het internationale niveau, zoals vereist door GANHRI.

C.3. Operationele uitrol

Vlaanderen zal op d.d. 15 maart 2023 uit het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia stappen. Indien de Vlaamse regering haar Europeesrechtelijke verplichtingen wil blijven nakomen, dient het nieuwe VMRI tegen uiterlijk diezelfde datum feitelijk te zijn geïnstalleerd en operationeel van start kunnen gaan.

Dit plaatst het toekomstige bestuur van het VMRI voor een bijzonder scherpe timing. Het is daarom essentieel om de opstart van het VMRI maximaal voor te bereiden, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijke setting waarbinnen de nieuwe instelling moet kunnen opereren.

Hiervoor zal beroep worden gedaan op **externe consultancy** die opdrachten krijgt op vlak van de noodzakelijke voorbereidende processen inzake **organisatiemodellering** en de **materiële opstart**, waaronder minstens:

- het ontwikkelen van een blauwdruk van de nieuwe organisatie:
 - het opstellen van een organisatie- en procesmodel
- het in kaart brengen van de kwantitatieve en kwalitatieve personeelsbehoeften en het uitwerken van een personeelsplan
- het uitwerken van een implementatieplan op hoog niveau en het geven van adequaat implementatieadvies
- begeleiding bij de voorbereidingen inzake aspecten van overdracht van instrumentarium en dossiers vanuit UNIA/Genderkamer. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan het maken van afspraken over de overdracht van lopende dossiers.

De externe consultant zal bij deze oefening intensief worden begeleid vanuit een **taskforce**, samengesteld uit **onafhankelijke experts** met gedegen kennis en relevante ervaring voor deze oefening.

Finaal opzet is te komen tot een verregaande voorbereiding van de oprichting van het VMRI in afwachting van de aanstelling van een raad van bestuur en directeur, met het oog op het faciliteren van een efficiënte en tijdige operationele opstart.

C.4. Overgangsbepalingen

Tot slot zal verder worden onderzocht en bepaald welke overgangsbepalingen noodzakelijk zijn en waar deze bepalingen wettelijk moeten worden verankerd. In het bijzonder met betrekking tot lopende klachten die voor de start van het VMRI zijn ingediend bij Unia en de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst, maar nog niet afgehandeld zijn.

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

3. FINANCIËLE IMPACT

3.1. Budgettering recurrente werking

3.1.1 Kader

In de vorige paragrafen worden de bevoegdheden en taakstelling van het VMRI gesitueerd en de (juridische) klijlijnen waarbinnen het vorm zal krijgen. In wat volgt overlopen we de elementen uit het voorontwerp van decreet die vanuit budgettair oogpunt relevant zijn

Onafhankelijkheid

In het licht van de onafhankelijkheidsvereisten die gelden voor het VMRI (zie algemene toelichting) kiest de decreetgever voor een instelling met rechtspersoonlijkheid, onder parlementaire controle en aangestuurd vanuit een -onafhankelijk samengestelde- raad van bestuur. Ook in het licht van deze onafhankelijkheidsvereisten zal de nieuwe instelling huisvesten buiten de gebouwen van de Vlaamse overheid.

Voldoende budget

Er wordt decretaal vastgelegd (artikel 42, § 2, tweede lid) dat de financieringsmiddelen die het VMRI ontvangt afdoende dienen te zijn om de onafhankelijke en doeltreffende werking van het VMRI op structurele wijze te verzekeren. Ze kunnen niet het voorwerp uitmaken van een vermindering bij een ongewijzigd takenpakket van het VMRI.

De Principes van Parijs vereisen immers dat een mensenrechteninstelling beschikt over een adequaat budget om zijn bevoegdheden uit te oefenen en om over eigen personeel en infrastructuur te beschikken. De financieringsmiddelen die het van de overheid ontvangt moeten het VMRI minimaal in staat stellen om (1) te beschikken over een toegankelijke locatie, met een centrale vestiging; (2) bestuurders aan te trekken en personeel aan te werven met de noodzakelijke expertise en ervaring tegen loons- en arbeidsvoorwaarden die gelijkaardig zijn aan bestuurders of personeel van andere onafhankelijke overheidsinstellingen; (3) een adequaat communicatiesysteem te kunnen gebruiken om een laagdrempelige toegang te verzekeren en (4) zijn bevoegdheden op effectieve wijze uit te oefenen. Binnen dat budget dient een mensenrechteninstelling vrij zijn prioriteiten en activiteiten te kunnen bepalen.

Autoriteit en professionaliteit

We installeren een krachtadig instituut dat toonaangevend is in Europa. Dit vraagt uiteraard een budgettair kader dat de instelling in de mogelijkheid stelt om zich dusdanig, professioneel en daadkrachtig te kunnen organiseren op alle terreinen waarvoor het bevoegd is (cf boven). In het bijzonder valt of staat het succes van het niet bindend oordeelvellend mandaat dat we aan het VMRI toeschrijven, met de specialisatie en autoriteit dat het orgaan kan uitstralen, hetgeen zich vertaalt in de profielen die voor de bestaafing van de geschillenkamer worden aangetrokken. Ook de keuze van locatie die een zekere uitstraling moet genieten en conform de Principes van Parijs centraal en toegankelijk gevestigd moet zijn, is hiermee verbonden.¹⁴

Verloning

¹⁴ General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, p. 28.



- 2.4 het advies in te winnen van de Vlaamse Jeugdraad, met het verzoek om het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
- 2.5 het advies in te winnen van de Vlaamse Ouderenraad, met het verzoek om het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
- 2.6 het advies in te winnen van de VLOR, de Vlaamse Onderwijsraad, met het verzoek om het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
- 2.7 Het advies in te winnen van de VLIR, de Vlaamse Interuniversitaire Raad, met het verzoek om het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
- 2.8 Het advies in te winnen van de VLHORA, Vlaamse Hogescholenraad, met het verzoek om het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
- 2.9 Het advies in te winnen van de Vlaamse Raad Welzijn Volksgezondheid en Gezin, met het verzoek om het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
- 2.10 Het advies in te winnen van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, met het verzoek om het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen.

3° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te gelasten uitvoering te geven aan de principes vervat in deze nota.

Brussel,

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

Bart SOMERS

