

**VOORONTWERP VAN DECREET TOT OPRICHTING VAN EEN VLAAMS  
MENSENRECHTENINSTITUUT****Memorie van toelichting****Samenvatting**

Dit ontwerp van decreet voorziet in de oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut. In lijn met de Principes van Parijs krijgt dit nieuw instituut een breed, onafhankelijk mandaat ter bescherming van alle mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden. Het VMRI zal daarnaast ook functioneren als onafhankelijk orgaan ter bevordering van gelijke behandeling. Er wordt, binnen dat mandaat, een bijzonder bijstands- en handhavingsmechanisme ingericht. Individuele klachten over discriminatie zullen *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.

**I. ALGEMENE TOELICHTING****A. Situering**

Dit ontwerp van decreet voorziet in de oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna: VMRI). In lijn met de Principes van Parijs (voor een definitie en toelichting, zie artikel 3) krijgt dit nieuw instituut een breed, onafhankelijk mandaat ter bescherming van alle mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden. Dit in tegenstelling tot de sectorale mensenrechteninstellingen, die werken rond een bepaald thema of zich richten tot een bepaalde doelgroep, en die zo slechts een deel van het terrein afdekken en mensenrechtenvraagstukken vanuit hun eigen mandaat benaderen.<sup>1</sup>

De voorbije decennia zagen we een groei van mensenrechteninstellingen die op termijn het draagvlak voor mensenrechten kan ondergraven, wat de meest kwetsbaren niet ten goede zou komen. Tegelijkertijd zien we nieuwe risico's ontstaan in de opkomende technologische ontwikkelingen en de vraag naar privacy. Het is de bedoeling dat het VMRI over brede bekendheid en gedragenheid bij de bevolking beschikt. Zo kunnen we een van de belangrijkste verwezenlijkingen van mensenrechten te beschermen: een rechtvaardige samenleving waar mensen met verschillende levensovertuigingen respectvol en in harmonie kunnen samenleven.

Het is de ambitie om op lange termijn het landschap in Vlaanderen te vereenvoudigen door inzake de Vlaamse bevoegdheden te evolueren naar één aanspreek- en referentiepunt voor de burger rond mensenrechten. Met de oprichting van het VMRI wordt evenwel geen afbreuk gedaan aan de bevoegdheden van de bestaande Vlaamse sectorale

---

<sup>1</sup> Zie OHCHR Professional Training Series No. 4, National human rights institutions. History, Principles, Roles and Responsibilities, VN, 2010, 32: "*National human rights institutions that draw their mandate directly from international treaties and deal with all human rights are the most consistent with the indivisible, inter- dependent and universal nature of human rights and are considered the "best model"*".

mensenrechteninstellingen. Het is evident dat het VMRI haar bevoegdheden zal uitoefenen in een geest van dialoog met alle mensenrechteninstellingen en dat daarbij wordt er gestreefd naar samenwerking en het vermijden van overlap (zie verder, art. 21). Dit decreet laat ruimte voor evolutie, zonder voorafnames te maken over de toekomstige verhoudingen tussen het VMRI en de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen. Om geen stappen achteruit te zetten op het vlak van de bescherming van de mensenrechten in Vlaanderen, engageert de decreetgever zich om zowel bij een (verregaande) samenwerking als een eventuele integratie van instellingen geen afbreuk te doen aan het mandaat en de bevoegdheden van bestaande Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen.

De hoek- en toetssteen van de mensenrechten zijn de onvervreemdbare rechten in hun ondeelbaarheid en onderlinge samenhang beschreven in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (hierna: UVRM). Mensenrechten zijn universeel en ondeelbaar, in de zin dat ze – anders dan positieve rechten, die op gewoonte, traditie en positieve wetten zijn gebaseerd - niet door een samenleving gecreëerd worden, maar een standaard zetten voor die samenleving.<sup>2</sup> Ze danken hun bestaan niet aan bepaalde beleidskeuzes maar aan de essentiële kenmerken van onze menselijkheid. Mensenrechten bepalen de spelregels waarin mensen met verschillende politieke, ideologische, levensbeschouwelijke of andere overtuigingen kunnen samenleven.

Binnen het brede mensenrechtenthema zal de focus van het VMRI liggen op onderzoek, studie, voorlichting, monitoring, advies en bewustwording. Daarmee sluiten we aan bij de oorspronkelijke opstellers van de UVRM die begrepen dat mensenrechten pas realiteit worden als ze wortelschieten in de gewoonten en houdingen in onze samenleving. Rechten – zowel universele mensenrechten als burgerrechten - bestaan niet in een vacuüm. Rechten impliceren verantwoordelijkheden, zoals de verantwoordelijkheid om de rechten van anderen te respecteren. Het belang daarvan wordt bijvoorbeeld erkend in de preambule van de UVRM die verklaart dat alle ondertekenaars ernaar zullen streven door onderwijs en voorlichting het respect voor deze rechten, vrijheden en plichten te vergroten. Het VMRI zal als taak hebben mensenrechten te vertalen naar een Vlaamse context, en op die manier zowel de kennis en inzicht over mensenrechten bij de bevolking als het maatschappelijk draagvlak te vergroten.

Daarnaast zal het VMRI optreden als orgaan voor de bevordering van de gelijke behandeling, zoals bedoeld in de Europese antidiscriminatie richtlijnen (zie artikel 2). Binnen dat specifiek mandaat zal het VMRI ook over de bevoegdheid beschikken om klachten te behandelen en de ontvankelijkheid en de gegrondheid ervan te beoordelen. Individuele klachten over discriminatie zullen *a priori* via bemiddeling worden opgevangen. Indien dit niet tot een resultaat leidt of kan leiden, zal een geschillenkamer waar nodig oordeelvellend optreden. Dit individueel bijstandsmechanisme met bemiddeling en oordeelvorming is beperkt tot klachten over discriminatie. Dit kan in de toekomst eventueel worden uitgebreid via inkanteling van één of meerdere bestaande Vlaamse sectorale MRI's. Ook wordt het VMRI specifiek aangewezen als het orgaan dat de uitvoering van het VN-Verdrag Handicap bevordert, beschermt en opvolgt (zie artikel 2).

---

<sup>2</sup> Zie de 'Vienna Declaration and Programme of Action', zoals aangenomen door de Wereldconferentie voor Mensenrechten op 25 juni 1993: " *All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated.* "

De Vlaamse Regering geeft hiermee uitvoering aan volgende engagementen die volgen uit het regeerakkoord van 2019<sup>3</sup>: ten eerste zal Vlaanderen, ook na een uitstap uit het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia<sup>4</sup>, de Europeesrechtelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen naleven tot oprichting of aanwijzing van onafhankelijke organen ter bescherming van specifieke mensenrechten (m.n. het recht op gelijke behandeling en de rechten van personen met handicap) en, ten tweede, draagt Vlaanderen bij aan het engagement om zich in te schakelen in een interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de principes van Parijs om een A-status te behalen.

In wat volgt wordt eerst toegelicht waarom er werd gekozen voor een algemene mensenrechteninstelling en daarna waarom de uitstap uit het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia ook een opstap wordt voor een ander en sterker en gecoördineerd Vlaams antidiscriminatiebeleid.

### **(1) Een Vlaams mensenrechteninstituut met internationale ambities**

Het is de ambitie van Vlaanderen om een voortrekkersrol te spelen inzake mensenrechten door over een eigen mensenrechteninstelling te beschikken met een A-status conform de Principes van Parijs.

België behoort momenteel tot een minderheid van lidstaten van de Europese Unie<sup>5</sup> die nog niet beschikt over een mensenrechteninstelling met een A-status. De oprichting van een mensenrechteninstelling en het bekomen van een A-status is dan wel geen internationaalrechtelijke verplichting, het belang ervan kan niet worden onderschat. Mensenrechteninstellingen, in het bijzonder wanneer ze over een A-status beschikken, worden op systematische wijze betrokken in VN-mensenrechtenmechanismes en ook, steeds vaker, in andere internationale organisaties en op het niveau van de Europese Unie.<sup>6</sup> Ze maken deel uit van de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstututen (GANHRI) en, op Europees niveau, van het Europees Netwerk van Nationale Mensenrechteninstututen (ENNHRI).

De keuze voor een *Vlaams* mensenrechteninstituut kan begrepen worden als een keuze voor het niveau dat het dichtst bij de burger staat. Het idee van subsidiariteit is impliciet opgenomen in de UVRM en maakt sinds het begin deel uit van het systeem van internationale mensenrechten. Subsidiariteit maakt het mogelijk om de universaliteit van mensenrechten enerzijds, en het maatschappelijke pluralisme noodzakelijk voor de praktische implementatie anderzijds, samen te houden. Mensenrechten veronderstellen

---

<sup>3</sup> Regeerakkoord 2019-2024, p. 112: "de samenwerking met Unia stopt op het einde van de lopende samenwerkingsovereenkomst en wordt vervangen door een eigen Vlaams gelijkekansencentrum, dat werkt op basis van de anti-discriminatie wetgeving en dat de opdrachten van Unia en de gendekamer van de Vlaamse ombudsdienst bundelt. Dit gelijkekansencentrum schakelt zich in in een interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de principes van Parijs om een A-status te behalen".

<sup>4</sup> Samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (hierna: samenwerkingsakkoord Unia).

<sup>5</sup> Van de 27 lidstaten van de Europese Unie beschikken er momenteel 16 over een MRI met A-status. Van de 11 lidstaten die hier niet over beschikken, zijn er 6 (zoals België) met een instelling met een B- of C-status. Nog eens 2 lidstaten hebben een instelling die (nog) niet werd geaccrediteerd, en 3 lidstaten beschikken (nog) niet over een instelling die voor accreditatie in aanmerking komt. Alle landen geven echter aan dat ze momenteel werken aan de oprichting/omvorming van een instelling, zie Communicatie COM (2020) 711 van de Europese Commissie, "Strategy to strengthen the application of the Charter of Fundamental Rights in the EU", p. 11. Wereldwijd bestaan er reeds 86 mensenrechteninstellingen die een A-status kregen toegekend, nog 32 kregen een B-status (waaronder België).

<sup>6</sup> Voor een overzicht zie FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), *Strong and effective national human rights institutions: challenges, promising practices and opportunities*, 2020.

immers een concrete samenleving die deze rechten kan implementeren via wetten en politieke beslissingen. Mensenrechten zijn op het lokale niveau begonnen. Na de proliferatie in de jaren '70 en '80 van internationale organisaties, werd er dan ook teruggekeerd naar het nationale niveau, met de gemeenschap als de belangrijkste garantie voor mensenrechten.<sup>7</sup>

Vlaanderen engageert zich om samen te werken met de andere bevoegdheidsniveaus opdat de bescherming inzake mensenrechten zich kan uitstrekken tot het gehele Belgische territorium, alsook tot alle bevoegdheden van de verschillende bevoegdheidsniveaus<sup>8</sup>, hetgeen een vereiste is om een A-status te bekomen.<sup>9</sup> Er zal ook op structurele wijze moeten worden samengewerkt tussen de verschillende mensenrechteninstellingen in ons land.<sup>10</sup> Een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende bevoegdheidsniveau 's, zoals voorzien in de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen, is juridisch gezien het meest geschikte instrument om dergelijke samenwerking vorm te geven.

Hoewel alle mensenrechteninstellingen met een A-status een breed mandaat kregen toegewezen inzake mensenrechten, hetgeen eveneens essentieel is conform de Principes van Parijs, bestaat er enige variatie wat betreft de vorm, de focus en het takenpakket van deze instellingen. Om de middelen die ter beschikking zijn zo efficiënt mogelijk te besteden, kiest Vlaanderen voor een takenpakket waarbij de impact van het VMRI op de bescherming van mensenrechten binnen Vlaanderen wordt gemaximaliseerd. Deze keuzes worden gemaakt op basis van rechtsvergelijkend onderzoek en de eigen ervaringen in Vlaanderen.

De focus van het VMRI zal liggen op studie en onderzoek, voorlichting, advies, monitoring, bewustwording en promotie, waarmee het vooral een proactieve, preventieve en sensibiliserende rol vervult. De Vlaamse beleidsdomeinen, zoals werk, sociale huisvesting,

---

<sup>7</sup> J. Mertus, *Human Rights Matters. Local Politics and National Human Rights Institutions*, Stanford University Press 2009, 5: "human rights standard setting shuffles along in the 1950s and 1960s, emerging as a viable political force in the 1970s and 1980s amid a proliferation of international human rights conferences, treaties, and declarations. (...) Yet even as the participation in human rights promotion broadened and deepened, involving an array of new actors and agendas, states continued to be the "primary normative units and referents" for human rights promotion. With this turn, the circle was complete, as the focus of the human rights field was once again on the local.". Zie ook de (naar het Nederlands vertaalde) passage uit de speech van Eleanor Roosevelt getiteld 'in your hands' bij de tiende verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: "Waar beginnen, welbeschouwd, de universele mensenrechten? Op kleine plaatsen, dichtbij huis — zo dichtbij en zo klein dat ze niet te zien zijn op welke kaart van de wereld dan ook. Toch zijn ze de wereld van de individuele persoon; de buurt waarin hij woont; de school of universiteit waar hij naartoe gaat; de fabriek, de boerderij, of het kantoor waar hij werkt. Dat zijn de plaatsen waar iedere man, vrouw en kind gelijke rechten, gelijke kansen en gelijke waardigheid zonder onderscheid verlangt. Als deze rechten daar geen betekenis hebben, hebben ze nergens betekenis. Zonder de gezamenlijke inspanning van burgers om ze dichtbij huis te respecteren, wachten we vergeefs op vooruitgang in de wereld in het groot."

<sup>8</sup> Op het federale niveau werd de voorbije legislatuur ook een stap gezet richting de A-status, met de oprichting van het Federale Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM), zie wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, BS 21 juni 2019 (hierna: oprichtingswet FIRM).

<sup>9</sup> In de Principes van Parijs wordt verwezen naar "national institutions" die een zo breed mogelijk mandaat toegewezen moeten krijgen voor de promotie en bescherming van mensenrechten. Zie tekst: "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." Onder bepaalde voorwaarden, die verder aan bod komen, kunnen er evenwel binnen één land meerdere instellingen een status toegewezen krijgen. Het is evenwel essentieel dat de instellingen samen het geheel van de bevoegdheden en het territorium afdekken, zoals het geval zou zijn voor één "nationale" instelling die een A-status zou ambiëren.

<sup>10</sup> GANHRI, a practical guide to the work of the sub-committee on accreditation, p. 30: "Should more than one NHRI from a UN Member State or Observer seek accreditation, the following additional documentation is required before the SCA will consider the application: (1) written consent from the government of the State; and (2) a written agreement between all concerned NHRIs on their respective rights and duties as a GANHRI member, including agreement on the exercise of the one voting right and one speaking right allotted to members. The agreement must also include arrangements for participation in the international human rights system."

gelijke kansen, welzijn en onderwijs, ... zijn sterk verbonden met mensenrechten. Binnen zijn brede takenpakket zal het VMRI voor de bescherming van de rechten van kwetsbare groepen in de samenleving (personen met een handicap; personen die leven in armoede; ...) het verschil kunnen maken. Het is uiteraard aan het VMRI om binnen die onderzoeks- en adviesbevoegdheden prioriteiten te kiezen en specifieke thema's te selecteren waarmee het aan de slag wil gaan. Selectie kan bijvoorbeeld worden gemaakt op basis van indicaties in meldingen, actualiteit en eigen inschatting. Zoals reeds vermeld, is het evident dat het VMRI haar bevoegdheden zal uitoefenen in een geest van dialoog met de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen en dat daarbij wordt er gestreefd naar samenwerking en het vermijden van overlap.

Daarnaast zal het VMRI ook bijstand verlenen. Het VMRI zal meldingen kunnen ontvangen over schendingen van mensenrechten, en in dat geval bijstand kunnen verlenen in de vorm van informatieverlening. Dit kan in de toekomst eventueel worden uitgebreid via inkanteling van één of meerdere bestaande Vlaamse sectorale MRI's. Dergelijk mechanisme is namelijk arbeidsintensief en moet worden ingezet daar waar het noodzakelijk en mogelijk is. De handhaving van het recht op gelijke behandeling wordt opgelegd door de Europese Unie. Er bestaat bovendien een gedetailleerd wetgevend kader - zo ook in Vlaanderen - dat zich leent tot een bijzonder handhavingsmechanisme. Inzake de andere grondrechten kan de focus van het VMRI liggen op het in kaart brengen en aanklagen van structurele schendingen, hetgeen in de rechtsleer als een effectief middel naar voren wordt geschoven om dergelijke schendingen te vermijden.<sup>11</sup>

## ***(2) De uitstap uit het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia als opstap naar een sterker gecoördineerd Vlaams antidiscriminatiebeleid***

In verschillende Europese richtlijnen is de verplichting opgenomen dat eenieder die zich door een niet-toepassing van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld acht, toegang moet krijgen tot gerechtelijke en/of administratieve procedures, en wanneer zij zulks passend achten, ook tot bemiddelingsprocedures, voor de naleving van het recht op gelijke behandeling. Sommige van deze richtlijnen voorzien bovendien expliciet in de verplichting om een orgaan of organen aan te wijzen voor de bevordering van gelijke behandeling (voor een overzicht van deze richtlijnen, zie artikel 2). De organen voor gelijke behandeling moeten onder meer bevoegd zijn voor het verlenen van onafhankelijke bijstand aan slachtoffers van discriminatie en het verrichten van onafhankelijke onderzoeken over discriminatie. Voor wat betreft de Vlaamse bevoegdheden, werd het engagement om te beschikken over dergelijk orgaan bovendien decretaal verankerd in het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid en het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt.

Op dit moment wordt uitvoering gegeven aan deze Europeesrechtelijke verplichtingen en deze decretale engagementen via het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia, het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme. Het samenwerkingsakkoord werd door het Vlaams Parlement goedgekeurd<sup>12</sup>, en de Vlaamse Regering duidde Unia aan als het orgaan dat de decretale taakstelling uit het decreet van

---

<sup>11</sup> K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 319.

<sup>12</sup> Decreet van 20 december 2013 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord Unia, BS 5 maart 2014.

10 juli 2008 en het decreet van 8 mei 2002 zou vervullen.<sup>13</sup> Het samenwerkingsakkoord voorziet erin dat de partijen bij het akkoord, op bepaalde tijdstippen, het akkoord kunnen ontbinden via een notificatie aan de parlementsvoorzitters van alle partijen. Conform het regeerakkoord zal de Vlaamse regering deze notificatie tijdig uitsturen, voor 15 september 2022, zodat de samenwerking wordt beëindigd op het einde van de lopende samenwerkingsovereenkomst.

De uitstap uit het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia wordt opgevangen door de oprichting van het VMRI dat het vereiste takenpakket conform de Europese discriminatierichtlijnen zal opnemen. De combinatie van een breed mandaat inzake mensenrechten met een sectorale focus op gelijke behandeling is zeker niet uniek in Europa.<sup>14</sup> De Europese richtlijnen die verplichten tot de aanwijzing of oprichting van dergelijk orgaan, bepalen overigens ook expliciet dat deze organen deel kunnen uitmaken van instanties die belast zijn met de verdediging van de mensenrechten of de bescherming van de rechten van het individu. In de literatuur wordt ook benadrukt dat dergelijk duo-mandaat sterke voordelen heeft op het vlak van de zichtbaarheid, impact, efficiëntie en onafhankelijkheid van de instelling.<sup>15</sup>

Vlaanderen grijpt deze kans aan om het Vlaams antidiscriminatiebeleid te versterken op twee vlakken.

Met het voorliggende ontwerp werd er ten eerste bewust voor gekozen om op het Vlaamse niveau de versnippering inzake discriminatiegronden die vandaag bestaat – met de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst als apart orgaan voor discriminatie op grond van geslacht, genderidentiteit en genderexpressie<sup>16</sup> naast Unia - weg te werken. Deze geïntegreerde benadering biedt als meerwaarde dat de verschillende doelgroepen van het Vlaamse antidiscriminatiebeleid bij één orgaan terecht zullen kunnen. Discriminatiegronden zijn in de praktijk immers noodzakelijk onderling verbonden, zodat organen die bevoegd zijn voor alle gronden gemakkelijker alle relevante aspecten van een zaak kunnen aanpakken en op een meer doeltreffende wijze kunnen werken. Daarnaast streeft Vlaanderen naar een samenwerking met de andere bevoegdheidsniveaus, niet alleen in functie van het behalen van een A-status, maar ook opdat de burger op een zo eenvoudig mogelijke wijze terecht kan bij de bevoegde instelling.

Ten tweede wil Vlaanderen de handhaving van de Vlaamse antidiscriminatiewetgeving versterken. Onverminderd de bevoegdheden van de rechterlijke macht, zal het VMRI toezien op de naleving van de Vlaamse discriminatiewetgeving, in het bijzonder via haar bemiddelings- en oordeelsbevoegdheid. Er wordt een geschillenkamer opgericht die kan

---

<sup>13</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 tot aanwijzing van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme als orgaan overeenkomstig art. 40 van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheidskansen- en gelijkebehandelingsbeleid.

<sup>14</sup> Ongeveer de helft van de mensenrechteninstellingen in Europa nemen ook een mandaat op als gelijkheidsorgaan. Zie o.a. de analyse van FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), "*strong and effective national human rights institutions: challenges, promising practices and opportunities*", 2020. Over de relatie tussen en potentiële samensmelting van mensenrechteninstellingen en gelijkheidsorganen in Europa, zie Equinet, "Equality Bodies and National Human Rights Institutions Making the Link to Maximise Impact: an Equinet Perspective", November 2011.

<sup>15</sup> Equinet, "Equality Bodies and National Human Rights Institutions Making the Link to Maximise Impact: an Equinet Perspective", November 2011, 11.

<sup>16</sup> Art. 3, §3 van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst luidt: "De Vlaamse ombudsman vervult tevens de opdracht van onafhankelijk orgaan overeenkomstig artikel 9 van het decreet van 8 mei 2002 en artikel 40 van het decreet van 10 juli 2008, wat betreft de beschermde kenmerken geslacht, genderidentiteit en genderexpressie."

optreden op basis van klachten over discriminatie waarbij bemiddeling niet tot een afdoend resultaat kon leiden.

Recent onderzoek over de handhaving van het decreet van 10 juli 2008<sup>17</sup>, waarin de centrale onderzoeksvraag was of het huidige decreet een afdoend kader biedt voor een doeltreffend antidiscriminatiebeleid, toonde aan dat zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de rechtspraak over dat decreet tekortschiet. Tot dezelfde vaststelling kwam overigens ook de commissie die de federale antidiscriminatie wetten heeft geëvalueerd, voor wat betreft de rechtspraak op basis van die wetten<sup>18</sup>. Dit gebrek aan rechtspraak zorgt ervoor dat de discriminatiewetgeving zonder toepassing blijft en dat zij die discriminerend handelen geen gevolgen dragen wanneer zij het wettelijk verbod - desgevallend ondanks bemiddelend optreden - blijven overtreden. Het Unierecht vereist echter dat er gepaste procedures (gerechtelijk, administratief of bemiddelingsprocedures) worden ingevoerd om voor individuele slachtoffers wettelijke bescherming tegen discriminatie te verzekeren. De onderzoekers stellen in vraag of op dit moment aan die Europeesrechtelijke vereiste wel is voldaan. De Europese Unie neemt namelijk geen genoegen met een louter formele implementatie van de richtlijnen in nationale wetgeving. Die regels mogen geen dode letter blijven, maar moeten ook daadwerkelijk worden gehandhaafd. Om hieraan tegemoet te komen, en zo de situatie op het terrein voor de meest kwetsbaren in onze samenleving te verbeteren, raden de onderzoekers een diepgaande hervorming van het handhavingsapparaat aan. De hervorming moet garanderen dat over discriminatiezaken wordt geoordeeld met voldoende kennis van zaken en de drempels voor slachtoffers maximaal worden weggenomen.

Het VMRI krijgt daarom, inzake het recht op gelijke behandeling, een tweeledig mandaat: in eerste instantie wordt er bemiddeld en in tweede instantie – voor zover de bemiddeling niet tot een resultaat leidt of kan leiden – wordt het dossier, mits instemming van de klager, bezorgd aan een geschillenkamer met een niet-bindend oordeelvellend mandaat. Hoewel de internationale en eigen praktijk zonder meer de kracht van bemiddeling aantoonde bij het behandelen van klachten rond discriminatie<sup>19</sup>, kan deze werkwijze bij manifeste en hardnekkige discriminaties op zijn limieten stuiten. In de evaluatiestudie wordt de toevoeging van een geschillenkamer naar voren geschoven om de handhaving van het antidiscriminatierecht te versterken. De onderzoekers wijzen erop dat dergelijk handhavingssysteem laagdrempelig is voor slachtoffers<sup>20</sup>. Niet alleen zouden de slachtoffers vlot hun weg vinden naar dergelijke geschillenkamer, ook is de procedure zelf vrij licht. Zo is er snel duidelijkheid - zowel voor de individuele slachtoffers als voor de

---

<sup>17</sup> Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021.

<sup>18</sup> Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, eerste evaluatieverslag, februari 2017.

<sup>19</sup> Commission Staff Working document 19.02.2021 "Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies", accompanying the document "Report from the Commission to the European Parliament and Council on the application of Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('the Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation ('the Employment Equality Directive')", p. 9: "Most equality bodies attempt to reach amicable out of court settlements. In about a third of Member States, the equality bodies always aim for an amicable settlement, and in about half, the bodies say they sometimes do."

<sup>20</sup> Voor een overzicht van de drempels die slachtoffers ondervinden om hun rechten af te dwingen, zie European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe*, 2018, 97; J. VRIELINK, "Does Equality Law Make a Difference? Social Science Research On the Effect of Discrimination Law on (Potential) Victims", in CUYPERS, D. en VRIELINK, J. (eds.), *Equal is not Enough. Exploring novel theoretical and empirical approaches to the shaping of (in)equalities*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2016, 117-133. In de Belgische context kan worden verwezen naar het eerste evaluatieverslag evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, februari 2017, 69; *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen*, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021, p. 18 en verder.

maatschappij - over het oordeel van de geschillenkamer.<sup>21</sup> Omwille van de specialisatie bij de beoordelaars, kan dit systeem ook garanties bieden op kwaliteitsvolle oordelen, waarin discriminatierecht op een correcte wijze wordt geïnterpreteerd.<sup>22</sup> De oordelen hebben tot slot ook een ruimere signaalfunctie, zodat er meer spontane naleving is. De procedures zijn 'zachter' en minder confronterend, waardoor er een groter draagvlak kan worden gegenereerd. Met de oprichting van de geschillenkamer kiest Vlaanderen voor een systeem waarbij een onafhankelijk niet-bindend oordeel wordt geveld over een geschil tussen partijen die via bemiddeling niet tot verzoening kunnen komen. Door het principe te hanteren dat elke zaak, waar bemiddeling faalt en mits instemming van de klager, doorverwezen wordt naar de geschillenkamer, wordt elke willekeur in de keuze van te behandelen zaken vermeden, wat de geloofwaardigheid en het maatschappelijk draagvlak ten goede komt.

Naar voorbeeld van het Nederlandse College van de Rechten van de Mens, zullen de oordelen niet bindend zijn maar is het de bedoeling dat de geschillenkamer, vanuit haar professionaliteit en specialisme, het nodige gezag uitstraalt om autoriteit te geven aan haar oordelen. De geschillenkamer wordt daarom ook georganiseerd als een organieke deeltentiteit van het VMRI en haar functies worden dus uitdrukkelijk gescheiden van de andere bevoegdheden die het VMRI opneemt. Dit is in het bijzonder van belang om de bemiddeling te scheiden van de fase voor de geschillenkamer. Het spreekt daarbij voor zich dat bij uitstek binnen de geschillenkamer hoogopgeleid, gespecialiseerd personeel (uit gerechtelijk en academisch middens) wordt ingezet. Zij zijn mee bepalend voor de kwaliteit van de oordelen en dus ook het aanzien en de impact ervan.

## **B. Totstandkomingsprocedure**

### **Wetgevingsadvies**

Het voorontwerp van decreet werd aangepast aan het Wetgevingsadvies nr. 2021/477 van 8 december 2021.

### **JoKER-advies**

De memorie van toelichting bij dit voorontwerp van decreet werd aangepast aan het JoKER-advies dat werd verleend op 9 december 2021.

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

Titel I. Oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut

### **Artikel 1.**

Dit artikel behoeft geen toelichting.

---

<sup>21</sup> Uit onderzoek blijkt dat de kennis over de door de wetgeving geboden bescherming bij een groot deel van de bevolking beperkt is, en dan zeker bij de meest kwetsbaren. Zie European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe*, 2018, 97.

<sup>22</sup> In de evaluatiestudie worden er verschillende redenen naar voren geschoven voor de (soms) gebrekkige kwaliteit van de rechtspraak in discriminatiezaken, zoals het feit dat de discriminatierecht een relatief jonge rechtstak is, die een aantal begrippen en regels kent die soms afwijken van het Belgische gemeen recht. De normen die samen het discriminatierecht vormen, bevinden zich op het Europese, het federale én het Vlaamse niveau, wat de complexiteit van het discriminatierecht nog vergroot. Het aantal discriminatiezaken is bovendien zo gering, dat magistraten er zelden tot nooit mee in aanraking komen en er dus ook geen expertise over kunnen opbouwen.



## Art. 2.

Dit artikel somt de Europeesrechtelijke en verdragsrechtelijke bepalingen op waarvan dit decreet de gedeeltelijke omzetting, dan wel gedeeltelijke uitvoering, beoogt.

Europeesrechtelijk gaat het om de richtlijnen die handelen over gelijke behandeling en de bescherming tegen discriminatie en die bepalen dat adequate rechtsbescherming moet worden geboden, en in het bijzonder dat eenieder die zich door een niet-toepassing van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld acht, toegang moet krijgen tot gerechtelijke en/of administratieve procedures, en wanneer zij zulks passend achten, ook tot bemiddelingsprocedures, voor de naleving van de uit deze richtlijnen voortvloeiende verplichtingen.<sup>23</sup> Deze richtlijnen (behalve nr. 2<sup>o</sup>) voorzien ook uitdrukkelijk in de aanwijzing van een of meer 'organen voor de bevordering van gelijke behandeling'. Dergelijke organen moeten, overeenkomstig die richtlijnen, instaan voor de bevordering, analyse, monitoring en ondersteuning van de gelijke behandeling van alle personen.<sup>24</sup>

Verdragsrechtelijk geeft het decreet ook uitvoering aan art. 33, lid 2 van het Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-Verdrag Handicap) dat de uitdrukkelijke aanwijzing of oprichting van een of meer onafhankelijke instanties vereist om de uitvoering van het Verdrag te bevorderen, te beschermen en op te volgen.<sup>25</sup>

Tot slot wordt bepaald dat dit decreet, voor wat betreft de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, uitvoering geeft aan de Principes van Parijs, zoals gedefinieerd in het vorige artikel. Zowel wat betreft het brede mandaat, de

---

<sup>23</sup> Zie o.a. art. 7, lid 1 Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (hierna: rasrichtlijn 2000) en art. 8, lid 1 richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (hierna: geslachtsrichtlijn 2004 goederen en diensten) bepalen: "De lidstaten zorgen ervoor dat eenieder die zich door niet-toepassing van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld acht, toegang krijgt tot gerechtelijke en/of administratieve procedures, en wanneer zij zulks passend achten, ook tot bemiddelingsprocedures, voor de naleving van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen, zelfs na beëindiging van de verhouding waarin deze persoon zou zijn gediscrimineerd."; In de overwegingen 19 en 21 van deze respectievelijke richtlijnen wordt gesteld: "Personen die op grond van ras of etnische afstamming (rasrichtlijn) of geslacht (geslachtsrichtlijn) zijn gediscrimineerd, dienen over adequate mogelijkheden voor rechtsbescherming te beschikken"; Overweging 29 richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking) (hierna: richtlijn 2006 geslacht arbeid beroep - herschikking) luidt: "Voor een effectieve toepassing van het beginsel van gelijke behandeling is het essentieel dat de nodige gerechtelijke en administratieve procedures voorhanden zijn om de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen te doen naleven." en art. 17, lid 1 van diezelfde richtlijn bepaalt: "De lidstaten zorgen ervoor dat eenieder die zich door niet-toepassing van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld acht, na eventueel beroep op andere bevoegde instanties, waaronder, wanneer zij dat passend achten, bemiddelingprocedures, toegang krijgt tot gerechtelijke procedures, voor de naleving van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen, zelfs na beëindiging van de verhouding waarin de discriminatie zou hebben plaatsgevonden". Ook de andere richtlijnen vermeld in dit artikel omvatten gelijkaardige formuleringen.

<sup>24</sup> Zie o.a. art. 13 van de rasrichtlijn 2000: "De lidstaten wijzen een orgaan of organen aan voor de bevordering van gelijke behandeling van alle personen, zonder discriminatie op grond van ras of etnische afstamming."; art. 12 geslachtsrichtlijn 2004 goederen en diensten: "De lidstaten wijzen een orgaan of organen aan voor de bevordering, analyse, monitoring en ondersteuning van de gelijke behandeling van alle personen zonder discriminatie op grond van geslacht, en treffen de nodige voorzieningen daarvoor"; art. 20 richtlijn 2006 geslacht arbeid beroep - herschikking: "De lidstaten wijzen een of meer organen aan voor de bevordering, analyse en ondersteuning en het volgen van de gelijke behandeling van eenieder, zonder discriminatie op grond van geslacht, en treffen daarvoor de nodige maatregelen".

<sup>25</sup> Art. 33; lid 2 VN-Verdrag Handicap bepaalt: "In overeenstemming met hun rechts- en administratieve systeem onderhouden en versterken de Staten die Partij zijn op hun grondgebied een kader, met onder meer een of meer onafhankelijke instanties, al naargelang, om de uitvoering van dit Verdrag te bevorderen, te beschermen en op te volgen of wijzen daarvoor een instantie aan of richten die op. Bij het aanwijzen of oprichten van een dergelijke instantie houden de Staten die Partij zijn rekening met de beginselen betreffende de status en het functioneren van nationale instellingen voor de bescherming en bevordering van de rechten van de mens."

onafhankelijkheidsvoorschriften als het voorgeschreven takenpakket, is dit oprichtingsdecreet van het VMRI in overeenstemming met die Principes van Parijs.

### **Art. 3.**

Dit artikel omvat een aantal definities van essentiële begrippen die doorheen het decreet en de memorie van toelichting worden gebruikt.

In het eerste en tweede punt omvat dit artikel ook twee afkortingen van decreten die meermaals worden genoemd in het decreet. Het gaat om het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid en het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt.

Het derde, zesde, achtste en tiende punt omvatten de definities van de organen van het VMRI en van de personeelsleden van het VMRI, waarbij wordt verwezen naar het betrokken artikel waarin deze organen en personeelsleden verder worden omschreven.

Ten vierde omvat het artikel een definitie van het begrip "mensenrechten". Een mensenrechteninstelling moet, conform de Principes van Parijs (zie verder), een zo breed mogelijk mandaat inzake mensenrechten toegewezen krijgen. Het begrip "mensenrechten" dient dan ook zo ruim mogelijk te worden opgevat: alle fundamentele rechten en vrijheden die worden erkend in de Grondwet en de internationale verdragen waarbij België partij is.<sup>26</sup> Bovendien is het begrip evolutief: ook nieuwe juridische instrumenten die er in de toekomst nog zouden bijkomen zullen, in voorkomend geval, onder het mandaat van het VMRI vallen.

Ten vijfde omvat het artikel een definitie van het begrip "mensenrechteninstellingen". Dit zijn de onafhankelijke instellingen, opgericht door de overheid, die over een mandaat beschikken ter bescherming en bevordering van de mensenrechten. Er bestaan in België diverse mensenrechteninstellingen met elk hun eigen bevoegdheidspakket en dynamiek, en dat op de verschillende bevoegdheidsniveaus. Algemene mensenrechteninstellingen, zoals het VMRI, beschikken over een breed, onafhankelijk mandaat ter bescherming van alle mensenrechten.

Ten zevende wordt er gepreciseerd wat er wordt bedoeld met de "Principes van Parijs", aangezien dit begrip in het decreet en in de memorie van toelichting meermaals aan bod komen. Dit artikel preciseert dat het gaat om de Principes van Parijs die werden aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, Resolutie 48/134, Parijs, 20 december 1993, in navolging van de resolutie van de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties, Resolutie 1992/54, 3 maart 1992. De Principes van Parijs bieden een kader betreffende het statuut, de structuur, het mandaat, de samenstelling en takenpakket van een mensenrechteninstelling.<sup>27</sup> Het Subcomité voor Accreditatie van de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstituten (GANHRI) beoordeelt of een instelling voldoet aan die vereisten. Het Subcomité voor Accreditatie maakt, in het kader van zijn werk, algemene opmerkingen over de wijze waarop het de Principes van Parijs

---

<sup>26</sup> Wanneer het gaat om gemengde verdragen, met name verdragen die gelijktijdig aangelegenheden betreffen waarvoor de gemeenschappen en/of de gewesten en de federale overheid bevoegd zijn (zoals meestal mensenrechtenverdragen zijn), geldt het basisbeginsel van het consensusprincipe: de verdragen kunnen pas door de Koning worden bekrachtigd na ondertekening van alle betrokken regeringen en instemming van de betrokken parlementen. Zie voor meer toelichting K. Reybrouck, S. Sottiaux, *De federale bevoegdheden*, Intersentia Antwerpen-Cambridge 2019, p. 760 en verder.

<sup>27</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018.

interpreteert en toepast.<sup>28</sup> Voor de opmaak van dit voorstel van decreet werd niet alleen rekening gehouden met de Principes van Parijs, maar ook met de algemene opmerkingen van het Subcomité voor Accreditatie, met oog op het behalen van een A-status (de zgn. 'General Observations') en dan in het bijzonder de 'essentiële voorwaarden van de Principes van Parijs'.

Het mandaat van sectorale mensenrechteninstellingen, waarvan de definitie wordt opgenomen in het negende punt, strekt zich daarentegen uit één of meerdere mensenrechten, tot een bepaald thema of tot een bepaalde doelgroep.

Titel 2. Oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut

#### **Art. 4.**

Dit artikel voorziet in de oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut als autonome dienst met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht staat van het Vlaams Parlement. In wat volgt wordt toegelicht op basis van welke bevoegdheidsgrondslag het VMRI wordt opgericht, en waarom voor deze rechtsvorm wordt gekozen. Het tweede lid omvat de essentiële onafhankelijkheidsvereiste die, conform de Principes van Parijs, geldt voor het VMRI. Zowel de bevoegdheidsgrondslag als de strikte onafhankelijkheidsvereisten zijn medebepalend voor de gekozen rechtsvorm.

De bevoegdheid tot oprichting van het VMRI vloeit voort enerzijds uit de materiële bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever inzake mensenrechten, en anderzijds uit artikel 9 Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI).

In het Belgische systeem van bevoegdheidsverdeling is de bescherming van fundamentele rechten geen zelfstandige bevoegdheidsmaterie die is toegewezen of voorbehouden aan de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten. Het gaat integendeel om accessoire bevoegdheden: de onderscheiden overheden in dit land zijn bevoegd om, elk binnen hun eigen bevoegdheidsdomeinen, en daarbinnen op exclusieve wijze, de bescherming van de fundamentele rechten te concretiseren.<sup>29</sup> Een voorbeeld inzake het recht op gelijke behandeling: de overheid bevoegd voor huisvesting, namelijk het gewest, is ook bevoegd om discriminatie op de huisvestingsmarkt tegen te gaan.

Het exclusiviteits- en het verticaliteitsbeginsel, die beide ten grondslag liggen aan de Belgische bevoegdheidsverdeling, houden in dat enkel de overheid die bevoegd is voor een bepaalde materie ook over de bevoegdheid beschikt om uitvoeringsmaatregelen te nemen of instellingen te belasten met de uitvoering of handhaving ervan.<sup>30</sup> De oprichting van een eigen Vlaamse instelling is in die zin het logische verlengstuk van de eigen beleidsbevoegdheid van Vlaanderen inzake fundamentele rechten. Dit houdt bovendien het

---

<sup>28</sup> De Verenigde Naties hebben al meermaals gepleit voor een oprichting van de mensenrechteninstelling conform de Principes, meest recent nog in de Resolutie 74/156 van 18 december 2019. Ook de Raad van Europa stimuleert de landen die tot die Raad behoren om een mensenrechteninstelling op te richten, Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions.

<sup>29</sup> Dit werd reeds meermaals bevestigd door zowel het Grondwettelijk Hof als de afdeling wetgeving van de Raad van State. Een aantal voorbeelden: GwH nr. 124/2000, B.4.2. en advies nr. 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp van wet 'tot hervorming van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer' *Parl. St. Kamer* 2016-17, nr. 2648/1.

<sup>30</sup> Zie o.a. S. Van Drooghenbroeck en J. Velaers, "La répartition des compétences dans la lutte contre la discrimination", in C. Bayart, S. Sottiaux en S. Van Drooghenbroeck (eds.), *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten*, Brugge, die Keure, 2008, 126.

voordeel in dat het VMRI een beleid kan ontwikkelen dat is toegespitst op de Vlaamse problematieken.

Een bijzondere bevoegdheidsgrondslag voor de oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut kan worden gevonden in art. 9 BWHI. Overeenkomstig dat artikel is de decreetgever bevoegd om, *"in de aangelegenheden die tot [de] bevoegdheid [van de gemeenschappen en de gewesten] behoren, [...] gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op [te] richten"*. Hoewel het artikel spreekt van een *gedecentraliseerde* dienst, instelling of onderneming, werd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof reeds verduidelijkt dat de decreetgever niet gebonden is aan vooraf bestaande organisatievormen (bijvoorbeeld de gedecentraliseerde instellingen in klassieke zin, zoals voorzien in het bestuursdecreet<sup>31</sup>)<sup>32</sup>.

Het tweede lid van art. 9 BWHI stelt evenwel als bijkomende voorwaarde dat de decreetgever *"de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht"* regelt. Er dient dus enige vorm van toezicht vanwege de overheid te zijn, opdat artikel 9 BWHI kan dienen als bevoegdheidsgrondslag voor de oprichting van het VMRI. Uit evoluerende adviespraktijk van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat de decreetgever een zekere ruimte krijgt om zelf invulling te geven aan wat onder 'toezicht' binnen het kader van art. 9 BWHI wordt verstaan, en dat supranationale vereisten inzake onafhankelijkheid een relevant element zijn bij de beoordeling van de overeenstemming van de ontworpen regeling met art. 9, tweede lid, BWHI.<sup>33</sup>

Overeenkomstig de Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen en engagementen waaraan dit decreet beoogt uitvoering te geven, dient het VMRI onafhankelijk te zijn. Zo schrijven de Principes van Parijs voor dat de mensenrechteninstelling moet beschikken over een eigen budget en infrastructuur, opdat het onafhankelijk kan functioneren van de overheid.<sup>34</sup> Het wordt belangrijk geacht dat de instelling, los van enige politieke inmenging, haar eigen prioriteiten en activiteiten kan bepalen.<sup>35</sup> Ook het VN-Verdrag Handicap schrijft voor dat een onafhankelijke instantie de

---

<sup>31</sup> Voor een overzicht, zie het bestuursdecreet van 7 december 2018, dat de organisatievormen uit het kaderdecreet bestuurlijk beleid heeft hernomen.

<sup>32</sup> Zie GwH 9 februari 2005, nr. 34/2005, GwH 7 december 2005, nr. 185/2005 en GwH 21 april, nr. 53/2016. Uit deze rechtspraak blijkt evenwel dat de decreetgever niet – behoudens met een beroep op art. 10 dat de regels i.v.m. de impliciete bevoegdheden omvat – op algemene wijze kan afwijken van het handels- en vennootschapsrecht of van het rechtspersonenrecht dat tot de exclusieve resp. residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort. Dat houdt echter uitsluitend in dat de decreetgever niet kan raken aan de wijze waarop particulieren en/of privaatrechtelijke rechtspersonen, verenigingen en vennootschappen kunnen oprichten. Zie J. VANPRAET, "Kunnen de gemeenschappen en gewesten afwijken van het federale vennootschaps- en verenigingsrecht?", CDPK 2008, 889.

<sup>33</sup> R.v.St., afd. wetg., advies nr. 33.992/3 van 30 juli 2002 over het voorontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid: *"er kan aangenomen worden dat de bijzondere wet aan de decreetgever een zekere ruimte laat om zelf invulling te geven aan wat onder toezicht op een instelling verstaan moet worden. De vormen van toezicht kunnen evolueren, en de bijzondere wet lijkt zich niet te verzetten tegen het invoeren van nieuwe toezichtsystemen. Het is natuurlijk wel vereist dat er wel degelijk een toezicht is."*; advies nr. 49.336/3 van 22 maart 2011 over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 8 juli 2011 'houdende de wijziging van de wet van 10 maart 1925 op de electriciteitsvoorziening en het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de omzetting van de Richtlijn 2009/72/EG en de Richtlijn 2009/73/EG', opm. 3.2.1-3.2.4; advies nr. 59.559/3 van 5 juli 2016 over een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de oprichting en de organisatie van de regulator betreft', opm. 3.

<sup>34</sup> *"The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence."*

<sup>35</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 24: *"the SCA notes that the Paris Principles require an NHRI to be independent from government in its structure, composition, decision-making and method of operation. It must*

uitvoering van het verdrag moet bevorderen, beschermen en opvolgen, waarbij de link wordt gelegd naar de Principes van Parijs.<sup>36</sup> De Europese discriminatierichtlijnen schrijven voor dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle bevoegdheden (inzake bijstand, onderzoek, verslagen en aanbevelingen) op onafhankelijke wijze worden uitgevoerd.<sup>37</sup> Structurele en operationele onafhankelijkheid van een mensenrechteninstelling wordt van cruciaal belang geacht opdat een mensenrechteninstelling haar kerntaken kan vervullen.<sup>38</sup> Deze onafhankelijkheidsvereiste is zodanig essentieel voor een mensenrechteninstelling, en een noodzakelijke voorwaarde opdat het een A-status kan behalen conform de Principes van Parijs, dat ze expliciet wordt opgenomen in het tweede lid van dit artikel.

De vraag rijst welke rechtsvorm in aanmerking komt om tegelijkertijd de onafhankelijkheid van het VMRI te waarborgen conform de Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke vereisten, en ook enige vorm van toezicht vanwege de overheid te behouden en zo te voldoen aan de voorwaarden gesteld in artikel 9 BWHI.

De organisatievormen voorzien in het bestuursdecreet (met name de IVA & EVA met of zonder rechtspersoonlijkheid, die afhankelijk zijn van de uitvoerende macht) voorzien steeds in een vorm van bestuurlijk toezicht van de centrale overheid (*in casu* de Vlaamse regering).<sup>39</sup> De toezichthoudende overheid zou dan zowel de wettigheid als de overeenstemming met het algemeen belang van een beslissing van het autonome orgaan toetsen. Hoewel enige vorm van samenwerking met de uitvoerende macht – waaronder ook de administraties – wordt aangemoedigd<sup>40</sup>, is dergelijk toezicht vanuit een politiek samengestelde regering in ieder geval niet passend wanneer supranationale normen de onafhankelijkheid van de instelling vereisen.<sup>41</sup> In ons land zijn ook de andere instellingen

---

*be constituted and empowered to consider and determine the strategic priorities and activities of the NHRI based solely on its determination of the human rights priorities in the country, free from political interference” en 27: “To function effectively, an NHRI must be provided with an appropriate level of funding in order to guarantee its independence and its ability to freely determine its priorities and activities. It must also have the power to allocate funding according to its priorities”.*

<sup>36</sup>Artikel 33 § 2 van het Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

<sup>37</sup> Zie art. 13 rasrichtlijn 2000; art. 12 geslachtsrichtlijn 2004 goederen en diensten en art. 20 richtlijn 2006 geslacht arbeid beroep – herschikking.

<sup>38</sup> K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 319 en verder.

<sup>39</sup> Bestuursdecreet, BS 19 december 2018. Dit decreet herneemt de bepalingen uit het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

<sup>40</sup> K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 321. Zie ook (Performance & Legitimacy\_National human rights institutions 2000 International Council on Human Rights Policy p58: “[...]o be effective [NHRI’s] must gain a degree of trust from those working within government, as well as in civil society. This does not mean compromise with those who violate human rights. It does mean pragmatically understanding the constraints within which government operates and helping to design solutions to protect human rights in the real world within which they operate. [...] The independence of the human rights institution from the executive branch of government is generally regarded as a precondition for its effective functioning and credibility. Yet the independence of a human rights institution can only ever be analogous to that of the judiciary – in other words, it should be independent in its functioning, but will have inevitable links to other branches of government in its appointment, its financing and the exercise of its powers. Indeed, one of the values of a national institution in the investigation of human rights violations is its capacity to exercise statutory powers to, for example, compel disclosure of information or the appearance of witnesses. Equally, when a human rights institution reports on violations this constitutes a form of official acknowledgement which is different in quality from reports by non- governmental human rights bodies.”

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld het arrest van het Europees Hof van Justitie van 9 maart 2010 m.b.t. de door een Europese richtlijn gestelde vereiste van “volledige onafhankelijkheid” van de autoriteiten belast met het waarborgen van de bescherming van persoonsgegevens: HvJ 9 maart 2010, C-518/07, ro 36: “Bovendien moet worden benadrukt dat het loutere gevaar dat de instanties die belast zijn met het overheidstoezicht, een politieke invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen van de toezichthoudende autoriteiten, volstaat om de onafhankelijke vervulling van de taken van deze autoriteiten te hinderen. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, zou er sprake kunnen zijn van

die waken over de bescherming van mensenrechten eerder bij de wetgevende macht en niet bij de uitvoerende macht ondergebracht, teneinde hun onafhankelijkheid zo goed mogelijk te verzekeren.<sup>42</sup>

Er dient dus te worden gekozen voor een *sui generis* rechtsvorm, waarbij het toezicht vanuit het parlement wordt uitgeoefend. Het Europese Hof van Justitie aanvaardt verschillende vormen van toezicht, met oog op de democratische legitimiteit van autonome instellingen die worden opgericht op basis van Europese verplichtingen. Heel concreet, noemt het Hof de omschrijving door de wetgever van de bevoegdheden van de instelling, de verplichting om over zijn activiteiten verantwoording af te leggen aan het parlement of zelfs de benoeming van leden van de instelling door het parlement (of regering).<sup>43</sup> Conform de Principes van Parijs is het afleggen van verantwoording aan het parlement ook toegelaten, zolang dit niet belet dat het zijn mandaat op effectieve en onafhankelijke wijze kan uitoefenen.<sup>44</sup> De onderlinge verhouding met het parlement kan echter niet zo ver gaan dat de mensenrechteninstelling er deel van uit maakt.<sup>45</sup> Een *de jure* onafhankelijkheid via een eigen rechtspersoonlijkheid wordt essentieel geacht opdat een mensenrechteninstelling zijn opdrachten kan uitvoeren.<sup>46</sup> Ook de vereiste om te beschikken over een eigen infrastructuur en personeel, conform de Principes van Parijs, kan best worden ingevuld met een eigen rechtspersoonlijkheid. Gelet op haar oordeelvellende bevoegdheden (zie verder), hetgeen een neutrale aanpak vereist, is het tot slot des te belangrijker dat het VMRI kan opereren los van elk van de drie traditionele machten. Ook een schijn van afhankelijkheid zou nefast zijn voor het opbouwen van de nodige autoriteit van de geschillenkamer.

Het VMRI wordt bijgevolg opgericht als *sui generis* autonome instelling met rechtspersoonlijkheid die op structurele wijze onderworpen wordt aan dergelijk parlementair toezicht. Het VMRI volgt daarmee het voorbeeld van andere mensenrechteninstellingen in ons land die werden opgericht onder strikte

---

*een „geanticiperde gehoorzaamheid” van deze autoriteiten in het licht van de beslissingspraktijk van de instantie die belast is met het overheidstoezicht. Bovendien vereist de door deze autoriteiten vervulde rol van hoeders van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat de beslissingen van deze autoriteiten, en dus de autoriteiten zelf, boven iedere verdenking van partijdigheid”. Dit principe werd ook bevestigd door het Grondwettelijk Hof, zie GwH 18 november 2010, nr. 130/2010, overw. B.7.*

<sup>42</sup> Voorbeelden: FIRM, GBA, Kinderrechtencommissariaat, Comité P, Comité I, Myria, Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen...

<sup>43</sup> HvJ 9 maart 2010, C-518/07, ro. 43-46.

<sup>44</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 27: “While an NHRI should have complete autonomy over the allocation of its budget, it is obliged to comply with the financial accountability requirements applicable to other independent agencies of the State” en 44: “The classification of an NHRI as an independent State agency has important implications for the regulation of certain practices, including reporting, recruitment, funding and accounting. Where a State has developed uniform rules or regulations to ensure State agencies are properly accountable for their use of public funds, the application of such rules or regulations on an NHRI is not considered inappropriate provided they do not compromise the NHRI’s ability to perform its role independently and effectively. The administrative requirements imposed on an NHRI must be clearly defined and should be no more onerous than those applicable to other independent of State agencies.”

<sup>45</sup> Zie K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, p. 439-440: “the right place of the NHRI is outside the realm of the three state-powers” en p. 441: [they] “cannot be part of the hierarchical structure of any of the three traditional state powers”.

<sup>46</sup> Zie OHCHR Professional Training Series No. 4, National human rights institutions. History, Principles, Roles and Responsibilities, VN, 2010, 40: “the constitutional provision or law that establishes an institution should give it a distinct legal personality to allow it to make decisions independently and act independently.” Voor gelijkheidsorganen, zie in het bijzonder I. Rorive, “A comparative and European examination of national institutions in the field of racism and discrimination”, in K. Boyle (ed.), *New institutions for human rights protection*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 170 en M. Ammer, N. Crowley, B. Liegl, E. Holzleithner, K. Wladasch en K. Yesilkagit, *Study on equality bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC – Synthesis report*, Wenen, FRA, 2010, randnr. 113 en 224.

onafhankelijkheidsvereisten, zoals het FIRM<sup>47</sup>, Unia<sup>48</sup>, de GBA<sup>49</sup> alsook van andere autonome instellingen waarvoor gelijkaardige onafhankelijkheidsvereisten gelden.<sup>50</sup> Deze interne ijkpunten zijn ook relevant bij het doorlopen van de accreditatieprocedure bij GANHRI, die een afwijking op vlak van onafhankelijkheid als negatief zou kunnen beoordelen. Meer algemeen, is het belangrijk dat er geen achteruitgang is op het vlak van de bescherming en handhaving van de mensenrechten om de reputatie van Vlaanderen op het internationale niveau te vrijwaren.

De Raad van State heeft reeds aanvaard dat de oprichting van instellingen met deze gekozen rechtsvorm past binnen de grenzen van artikel 9 BWHI.<sup>51</sup>

## **Art. 5.**

Dit artikel bepaalt dat de hoofdzetel van het Vlaams Mensenrechteninstituut gevestigd moet zijn op een centrale, toegankelijke locatie. Dit is in het bijzonder belangrijk om de meest kwetsbare personen uit de samenleving, die het moeilijk hebben bepaalde problematieken op het vlak van mensenrechten onder de aandacht te brengen, zeker toegang te bieden tot het Vlaams Mensenrechteninstituut.<sup>52</sup> Om dezelfde reden, wordt het daarnaast ook afgeraden om een mensenrechteninstelling te vestigen in welvarende wijken of in of nabij gebouwen die de overheid in gebruik heeft.<sup>53</sup>

Bovendien moet een mensenrechteninstelling, zeker wanneer zij uitdrukkelijk de taak krijgt toegewezen om in te staan voor de bescherming van het VN-Verdrag Handicap, een voorbeeldfunctie opnemen op vlak van toegankelijkheid van de locatie waar zij gevestigd is. Het begrip toegankelijkheid is immers een van de grondbeginselen van dat Verdrag.<sup>54</sup>

---

<sup>47</sup> Zie art. 3 oprichtingswet FIRM.

<sup>48</sup> Zie art. 2 §1 en §2 van het Samenwerkingsakkoord Unia.

<sup>49</sup> Zie art. 3 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, BS 10 januari 2018. Merk op dat ook het Europees Comité voor Gegevensbescherming beschikt over een rechtspersoonlijkheid (art. 68.1 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).

<sup>50</sup> Het gaat hier in het bijzonder om de regulatoren die onafhankelijk moeten zijn conform de Europese regelgeving: de VREG, CREG, BIPT, BMA, FSMA ... Merk op dat bij de omvorming van de VREG tot deze rechtsvorm, de decreetgever eveneens zocht naar een evenwicht tussen de bevoegdheidsgrondslag van art. 9 BWHI en de Europeesrechtelijke onafhankelijkheidsvereisten voor energieregulatoren. Zie voor een analyse: L. Dedeyne "Het "democratische deficit" van onafhankelijke energieregulatoren en de rol van het parlement", TBP 2016/4-5, 261-278.

<sup>51</sup> Zie bijvoorbeeld het advies over de omvorming van het VREG: R.v.St., afd. wetg., advies nr. 59.559/3 van 5 juli 2016 over een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de oprichting en de organisatie van de regulator betreft', opm. 3.

<sup>52</sup> 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: "Another means of increasing the accessibility of NHRIs to vulnerable groups is to ensure that their premises are neither located in wealthy areas nor in or nearby government buildings. This is particularly important where government buildings are protected by military or security forces. Where an NHRI's offices are too close to government offices, this may not only compromise the perceived independence of the Institution but also risk deterring complainants".

<sup>53</sup> Ibidem. Dit wil overigens niet zeggen dat de overheid geen gebouw kan verhuren of ter beschikking kan stellen van het VMRI. Wanneer dat gebouw niet zelf door de overheid in gebruik is, kan dit de perceptie van de burger over de onafhankelijkheid van het VMRI niet in gedrang brengen.

<sup>54</sup> Art. 3, f VN-Verdrag Handicap

### Titel 3. Mandaat en bevoegdheden

#### Hoofdstuk 1. Mandaat

##### **Art. 6.**

Dit artikel omvat het centrale mandaat van het Vlaams Mensenrechteninstituut, in het licht waarvan haar bevoegdheden moeten worden geïnterpreteerd en afgelijnd.

Conform de Principes van Parijs, omvat het mandaat van een mensenrechteninstelling "*de bevordering en bescherming van de mensenrechten*" en moet dit mandaat in ieder geval "*zo breed mogelijk*" zijn.<sup>55</sup> Het eerste lid vertaalt deze vereiste voor het VMRI, dat zich uitstrekt tot alle mensenrechten, zoals opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de Grondwet en in internationaal- en Europeesrechtelijke instrumenten. Daarbij dient er evenwel op worden gewezen dat het VMRI, in overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels, haar bevoegdheden uitsluitend uitoefent in aangelegenheden die een aanknopingspunt hebben met de materiële bevoegdheidsfeer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Daarnaast wordt bepaald dat het VMRI haar brede mandaat uitoefent in een geest van samenwerking met de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen.

Met de oprichting van het VMRI wordt immers geen afbreuk gedaan aan de bevoegdheden van de bestaande Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen. Het is evident dat daarbij wordt er gestreefd naar samenwerking en het vermijden van overlap (zie verder, art. 21). Deze bepaling doet op geen enkele wijze een voorafname over de keuze om op een later tijdstip één of meerdere van deze Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen in te kantelen in het VMRI.

Deze decretale omschrijving van het mandaat van het VMRI laat ruimte voor een stapsgewijze aanpak, met de ambitie om op het Vlaamse niveau te evolueren naar één aanspreek- en referentiepunt rond mensenrechten. Om geen stappen achteruit te zetten op het vlak van de bescherming van de mensenrechten in Vlaanderen, engageert de decreetgever zich om bij een eventuele inkanteling geen afbreuk te doen aan de huidige bevoegdheden van de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen.

Het tweede lid benadrukt dat het VMRI ook optreedt als orgaan ter bevordering, monitoring en ondersteuning van het recht op gelijke behandeling van alle personen. Deze formulering is afgestemd op de Europese antidiscriminatie richtlijnen die in de aanwijzing van dergelijk orgaan verplichten.

Het derde lid preciseert bovendien dat het VMRI zal instaan voor de bevordering, de bescherming en de opvolging van de uitvoering van het Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap. Dat Verdrag verplicht immers tot de aanwijzing van een orgaan met dergelijk mandaat. Overeenkomstig dat Verdrag, kan dit mandaat worden geïntegreerd in een algemene mensenrechteninstelling, hetgeen de keuze is die we hier maken.

---

<sup>55</sup> "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."



Dat het VMRI zich met (de schendingen van) alle mensenrechten bezig kan houden, betekent tot slot niet dat dit voor alle rechten in dezelfde mate ook zal gebeuren. Het is aan het VMRI om, onder toezicht van het parlement, rekening houdende met de signalen vanuit de bevolking, daarbij de prioriteiten te bepalen. Er kan echter geen sprake zijn van een hiërarchie binnen de mensenrechten, die immers een holistisch geheel vormen.

## Hoofdstuk 2. Bevoegdheden

### Afdeling 1. Bewustwording

#### **Art. 7.**

Dit artikel omschrijft de essentiële bevoegdheid van het VMRI om de bewustwording rond en bescherming van mensenrechten te stimuleren, met oog op het creëren van zowel kennis en inzicht in mensenrechten als maatschappelijk draagvlak bij de bevolking.

Overeenkomstig de Principes van Parijs dient een mensenrechteninstelling te beschikken over de bevoegdheid om (*vrije vertaling*) bij te dragen aan de bewustwording rond mensenrechten en de strijd tegen alle vormen van discriminatie, in het bijzonder raciale discriminatie, door middel van het geven van voorlichting, onderwijs en informatie hierover en beroep te doen op de media<sup>56</sup>, alsook bij te dragen in de formulering van programma's voor het onderricht in en onderzoek naar mensenrechten alsook deel te nemen aan de uitvoering ervan in scholen, universiteiten en professionele kringen.<sup>57</sup> Tot slot bepalen de Principes Parijs dat (*vrije vertaling*) een mensenrechteninstelling zich rechtstreeks of via een persorgaan tot de publieke opinie moet kunnen richten, in het bijzonder om publiciteit te geven aan zijn bevindingen en aanbevelingen.<sup>58</sup>

In dit artikel worden drie basisactiviteiten opgenomen die gewoonlijk worden gevat onder de 'promotie van mensenrechten': 1° informeren, 2° educatie en 3° zich wenden tot het ruime publiek.<sup>59</sup> Het overlappende basisidee van deze activiteiten is om bij te dragen aan een cultuur waarbij de mensenrechten voorop staan (de zogenaamde 'culture of human rights') en draagvlak en bewustzijn in de samenleving rond mensenrechten te creëren. In de nasleep van de horror van de Tweede Wereldoorlog drukte de UVRM een hoop uit dat universele mensenrechten het verloren gegane respect voor een rechtvaardige samenleving zouden terugwinnen. Met de val van Apartheid in Zuid-Afrika en het einde van het communisme in Oost-Europa groeide die hoop. In de voorbije jaren echter zien we een vermindering van het maatschappelijk draagvlak voor mensenrechten. Politieke toe-eigening en een selectieve houding hebben bij de bevolking een cynisme ten aanzien van mensenrechten gecreëerd. Het is een van de kerntaken van het VMRI om deze evolutie tegen te gaan. Het VMRI zal daarbij ook een antwoord moeten bieden op de vele uitdagingen die de globalisering, de nieuwe technologie, de geopolitieke veranderingen, pandemieën... ons stellen op vlak van rechten- Ook mensenrechtenschendingen door niet-staatelijke actoren vormen tot slot een grote uitdaging voor een cultuur van mensenrechten.

---

<sup>56</sup> "To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs."

<sup>57</sup> "To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles".

<sup>58</sup> "Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations"

<sup>59</sup> K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 311.

Maar bovenal zal het de taak zijn mensenrechten terug een positieve betekenis te geven voor de hele bevolking door het beste in onze regelgeving, ons onderwijs, ons middenveld en de politiek naar boven te brengen.

Rechtsvergelijkend onderzoek toont aan dat deze activiteiten op verschillende manieren operationeel kunnen worden vertaald.<sup>60</sup> Een blik op andere mensenrechteninstellingen leert ons dat de meeste mensenrechteninstellingen zich wenden tot het grote publiek, bijvoorbeeld door het opzetten van mediacampagnes rond specifieke thema's, door het publiceren van thematische brochures of door een aanwezigheid te verzekeren op grote evenementen, een en ander al dan niet in samenwerking met andere overheidsinstellingen of ngo's. Ze kunnen ook bijvoorbeeld toegankelijke handleidingen uitbrengen inzake de rechten, verplichtingen en mogelijkheden om mensenrechtenschendingen aan te pakken. Mensenrechteninstellingen werken doorgaans een eigen communicatiestrategie uit, zodat zij een zichtbare plaats afdwingen in de institutionele constellatie van pressie- en adviesgroepen. Dit streven naar visibiliteit wordt algemeen gezien als een cruciaal onderdeel van het succes van mensenrechteninstellingen, zeker als het zich voor de burger als laagdrempelig en toegankelijk wenst te profileren.<sup>61</sup> Sommige mensenrechteninstellingen richten zich ook tot een nichepubliek dat al een basiskennis of een professioneel belang heeft bij bepaalde mensenrechtenthema's (ngo's etc.). De instelling voert dan bijvoorbeeld ten behoeve van deze doelgroep(en) bepaalde studies uit, die via conferenties of wetenschappelijke publicaties bekendgemaakt en besproken kunnen worden.<sup>62</sup> Veel mensenrechteninstellingen organiseren ook specifieke vormingen voor bepaalde doelgroepen of worden ingeschakeld in officiële opleidingen (bv. van zorgverstrekkers, politieagenten, penitentiaire beampten, rechters, advocaten of overheidsambtenaren in het algemeen). De instelling kan overheden, werkgevers en dienstverleners begeleiden om 'good practices' en gedragsrichtlijnen op dit vlak te implementeren (ontwikkeld door of samen met de instelling). Een laatste, specifieke, doelgroep van veel mensenrechteninstellingen is de onderwijssector, waarbij het zowel kan gaan om het onderwijzend personeel als om leerlingen/studenten op alle niveaus. Zo leveren sommige mensenrechteninstellingen inspanningen om mensenrechten in bepaalde curricula (meer) aan bod te laten komen, of ze ontwikkelen lespakketten, etc.<sup>63</sup>

## Afdeling 2. Onderzoek

### **Art. 8.**

Dit artikel omschrijft de studie- en onderzoeksbevoegdheden van het VMRI. De studie- en onderzoeksbevoegdheid van mensenrechteninstellingen werd niet als dusdanig ingeschreven in de Principes van Parijs, maar vloeit er impliciet uit voort. Dergelijke bevoegdheden kaderen in de essentiële opdracht van een menseninstelling om

---

<sup>60</sup> Zie ICHRP, Performance & legitimacy: national human rights institutions, Versoix, ICHRP, 2004 (2000) blz.; G. DE BECO, "National human rights institutions in Europe", Human Rights Law Review 2007, nr. 2, 359-361.

<sup>61</sup> J.A. MERTUS, Human rights matters. Local politics and national human rights institutions, Stanford, Stanford University Press, 2009, 131-132. De auteur verwijst naar het gebrek aan nationale bekendheid van het Duitse mensenrechteninstituut ondanks de uitstekende internationale reputatie waarover het beschikt.

<sup>62</sup> Zie G. DE BECO, "National human rights institutions in Europe", Human Rights Law Review 2007, nr. 2, 358: "Some European NHRIs have undertaken research activities in order to promote an understanding of human rights. They publish results of studies, organise seminars and conferences and offer a wide range of expert advice in the field of human rights. Such national institutions are particularly suited to the European context, where human rights structures are often already in place. Research allows these institutions to deal with the root causes of human rights problems."

<sup>63</sup> zie OHCHR Professional Training Series No. 4, National human rights institutions. A handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights, Genève, VN, 1995, p. 34, 61 en verder.

mensenrechten te bevorderen en beschermen. Via de onderzoeksbevoegdheden kan de kennis van en het bewustzijn over de mensenrechten immers worden verspreid en zo worden versterkt.<sup>64</sup> Mensenrechteninstellingen ontwikkelen zich daarom vaak tot expertisecentra, met bijhorende documentatieruimte en faciliteiten. Ze kunnen ook onderzoeken laten uitvoeren in het kader van deze bevoegdheid. Een maximale toegang tot informatie wordt hierbij als belangrijke succesfactor gezien. Een onderzoek kan, in voorkomend geval, uitmonden in een onderbouwd advies of rapport (zie infra, artikel 9).

De bevoegdheid van het VMRI om onafhankelijke studies en onderzoeken te verrichten over onderwerpen die met het recht op gelijke behandeling verband houden vloeit bovendien dwingend voort uit de Europese richtlijnen.<sup>65</sup>

In het kader van deze onderzoeksbevoegdheid kan een mensenrechteninstelling studies uitvoeren of laten uitvoeren naar bijvoorbeeld de percepties en attitudes in verband met mensenrechten, de belevenis van slachtoffers en/of op daders van mensenrechtenschendingen en het voorkomen van die schendingen. De instelling kan ook bruikbare informatie inventariseren, statistieken genereren, en dit alles ontsluiten voor het ruime publiek (waaronder de potentiële gebruikers zoals beleidsmakers, de gerechtelijke wereld, enz.). Een mensenrechteninstelling kan ook haar eigen onderzoek benutten om kennis, inzicht en de toepassing van mensenrechten in de Vlaamse context verder te stimuleren (zie ook artikel 7). Zo kan het bijvoorbeeld een conferentie organiseren in het kader van dit onderzoek of de resultaten van het onderzoek publiceren en de aandacht erop vestigen.<sup>66</sup>

Het tweede lid benadrukt verder dat het onderzoek van het VMRI bij uitstek een breed spectrum van wetenschappelijke en academische disciplines kan combineren en bij zijn onderzoek, waar nuttig, multidisciplinair te werk gaat. Het VMRI krijgt ook nadrukkelijk de opdracht om hiervoor, zowel nationaal als internationaal, samen te werken met soortgelijke instellingen en met onderzoeksinstellingen en universiteiten.

### Afdeling 3. Advies

#### **Art. 9.**

De kerntaak van alle mensenrechteninstellingen is het bevorderen van de concrete toepassing van de mensenrechten. Per definitie houdt dit de bevoegdheid in om toezicht te houden op de naleving van de mensenrechten, hierover te rapporteren en, indien nodig, aanbevelingen te formuleren om bestaande schendingen te herstellen of potentiële schendingen te voorkomen.

Overeenkomstig de Principes van Parijs dient een mensenrechteninstelling dan ook te beschikken over de bevoegdheid om (*vrije vertaling*) aan de regering, het parlement of elk

---

<sup>64</sup> A. SMITH, "The unique position of national human rights institutions: a mixed blessing?", *Human Rights Quarterly* 2006, nr. 4, 914.

<sup>65</sup> Art. 13, lid 2, punt 2 rasrichtlijn 2000; art. 12, lid 2, b) geslachtsrichtlijn 2004 goederen en diensten; art. 20, lid 2, b) richtlijn 2006 geslacht arbeid beroep – herschikking: "*onafhankelijke onderzoeken over discriminatie te verrichten*".

<sup>66</sup> Zie G. DE BECO, "*National human rights institutions in Europe*", *Human Rights Law Review* 2007, nr. 2, 358: "*Some European NHRIs have undertaken research activities in order to promote an understanding of human rights. They publish results of studies, organise seminars and conferences and offer a wide range of expert advice in the field of human rights. Such national institutions are particularly suited to the European context, where human rights structures are often already in place. Research allows these institutions to deal with the root causes of human rights problems.*"

ander bevoegd orgaan, op hun verzoek of op eigen initiatief, adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen uit te brengen en eventueel te publiceren inzake:

(i) Alle wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, alsmede bepalingen met betrekking tot gerechtelijke organisatie, 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 ontwerpen en voorstellen van wetgeving, 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 waarmee ze mee aan de slag wenst te gaan;

(iii) Het opstellen van rapporten over de situatie met betrekking tot mensenrechten in het algemeen in Vlaanderen en over meer specifieke zaken;

(iv) De aandacht van de regering vestigen op situaties waarin 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<sup>67</sup>.

De bevoegdheid van het VMRI om onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over onderwerpen die met het recht op gelijke behandeling verband houden, vloeit ook dwingend voort uit de Europese non-discriminatie-richtlijnen.<sup>68</sup>

Dit artikel omvat, kort samengevat, de adviesbevoegdheid over de bescherming van de mensenrechten in alle aangelegenheden of aspecten van aangelegenheden die binnen de materiële bevoegdheidssfeer van Vlaanderen vallen. Het VMRI kan dergelijke adviezen uitbrengen uit eigen initiatief of op verzoek van overheden. Het gaat in dat geval om de overheden op het centrale Vlaamse niveau (bijvoorbeeld het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering, de Vlaamse Minister bevoegd voor Gelijke Kansen of andere vakministers) of op het lokale niveau (de lokale besturen). Zo kan het, *in concreto*, adviezen geven over bijvoorbeeld voorstellen of ontwerpen van decreten of andere vormen van regelgeving, de toepassing ervan in de praktijk, bepaalde maatschappelijk relevante onderwerpen met een mensenrechtenperspectief (structurele discriminatie; de bescherming van kwetsbare personen in handicapvoorzieningen; etc.) of specifieke mensenrechtenschendingen waar het VMRI kennis van krijgt of onderzoekt.<sup>69</sup>

Daarnaast schrijven de Principes van Parijs voor dat indien een mensenrechteninstelling meldingen behandelt, het in het kader van of na afwikkeling hiervan ook aanbevelingen moet kunnen doen over regelgeving en praktijken indien die aanleiding gaven tot de

---

<sup>67</sup> Zie ook General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 7 en 17.

<sup>68</sup> Art. 13, lid 2, punt 3 richtlijn 2000; art. 12, lid 2, c) geslachtsrichtlijn 2004 goederen en diensten; art. 20, lid 2, c) richtlijn 2006 geslacht arbeid beroep – herschikking: "onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over elk onderwerp dat met dergelijke discriminatie verband houdt".

<sup>69</sup> Voor een overzicht vanuit rechtsvergelijkend perspectief, zie FRA, Comparative thematic legal study on national human rights institutions and human rights organisations in the member states, Wenen, FRA, 2010, randnr. 128-129.

melding.<sup>70</sup> In het kader van zijn bevoegdheden, kunnen de aanbevelingen van het VMRI dus betrekking hebben op onder meer het (uitvoerend) beleid en praktijken. De aanbevelingen kunnen gericht zijn aan de overheid, zoals uitdrukkelijk voorzien in de Principes van Parijs, maar even goed aan een individu, bedrijf, vereniging of bedoeld voor het ruimere publiek.

Het behoort evident tot de bevoegdheid van de instelling om overheden te stimuleren om effectief gevolg te geven aan deze adviezen. De geloofwaardigheid van een mensenrechteninstelling hangt ook af van de mate waarin het geleverde werk een impact heeft op het ultieme doel van het versterken van de mensenrechten.

#### **Art. 10.**

Overeenkomstig de Principes van Parijs dient een mensenrechteninstelling te beschikken over de bevoegdheid om (*vrije vertaling*) de afstemming van wetgeving, regelgeving en praktijken op internationale mensenrechteninstrumenten waarbij de staat partij is, alsook de effectieve implementatie ervan, te bevorderen en verzekeren.<sup>71</sup> Deze bevoegdheid kadert in de algemene bevoegdheid om aanbevelingen te formuleren - zoals geformuleerd in het voorgaande artikel - maar wordt hier uitdrukkelijk opgenomen omdat ze rechtstreeks voortvloeit uit de Principes van Parijs en opdat de aandacht erop wordt gevestigd.

#### **Art. 11.**

Overeenkomstig de Principes van Parijs dient een mensenrechteninstelling te beschikken over de bevoegdheid om (*vrije vertaling*) de toetreding tot en bekrachtiging van internationale mensenrechteninstrumenten aan te moedigen en de effectieve implementatie van deze verdragen te verzekeren.<sup>72</sup> Een mensenrechteninstelling kan, bijvoorbeeld, tijdens de onderhandelingen van een verdrag bijstand verlenen aan de overheid.

De aanmoediging die het VMRI kan geven, kan enkel betrekking hebben op verdragen die raken aan Vlaamse bevoegdheden. Meestal zal het dan gaan om 'gemengde' verdragen, nu zowel de federale overheid als de deelstaten bevoegd zijn om, elk binnen hun eigen materiële bevoegdheidssfeer, de mensenrechten te beschermen. De nadere regels voor het sluiten van gemengde verdragen zijn vastgelegd in een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten.<sup>73</sup> In lijn met dat akkoord, kan het VMRI de Vlaamse Regering desgevallend aanmoedigen om de Interministeriële Conferentie te vatten.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> "Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights".

<sup>71</sup> "To promote and ensure the harmonization of national legislation, regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;"

<sup>72</sup> "To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation".

<sup>73</sup> Samenwerkingsakkoord 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regels voor het sluiten van gemengde verdragen, ter uitvoering van art. 92bis, § 4ter, eerste lid, BWHI.

<sup>74</sup> Artikel 1, derde lid, van dat samenwerkingsakkoord bepaalt immers het volgende: "Indien een Gewest of Gemeenschap het aanknopen van onderhandelingen met het oog op het afsluiten van een gemengd verdrag opportuun acht vat deze de Interministeriële Conferentie van het Buitenlands Beleid om te vragen dat de federale Regering in die zin een initiatief zou nemen.".

## Afdeling 4. Bijstand

Deze afdeling lijnt de bevoegdheden van het VMRI af op vlak van bijstandverlening in geval van mensenrechtenschendingen. Het verlenen van onafhankelijke bijstand aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten wordt uitdrukkelijk voorzien in de Europese non-discriminatie-richtlijnen, maar de manier waarop dat dient te gebeuren ligt niet vast.<sup>75</sup> Er bestaat dan ook veel variatie tussen de lidstaten.<sup>76</sup> Het behandelen van individuele meldingen of klachten wordt in de Principes van Parijs naar voren geschoven als een optionele bevoegdheid.<sup>77</sup> Ook bij mensenrechteninstellingen bestaat er dan ook een grote variatie inzake de bijstand die al dan niet wordt verleend aan slachtoffers of andere melders van schendingen van mensenrechten.<sup>78</sup> De Principes van Parijs schuiven wel een aantal waarborgen naar voren indien een mensenrechteninstelling deze bevoegdheid krijgt toegewezen. Zo worden MRI's aangemoedigd om in te zetten op bemiddeling om tot een oplossing te komen, en hun individuele bijstandverlening aan te grijpen om aanbevelingen te schrijven.<sup>79</sup>

De oprichting van het Vlaams mensenrechteninstituut biedt de mogelijkheid om binnen de variatie aan opties te kiezen voor een takenpakket dat het beste aansluit bij het Vlaamse beleid.

Zoals reeds werd toegelicht in het algemene deel van deze memorie van toelichting, toont onderzoek aan dat het Vlaamse antidiscriminatiebeleid kan worden versterkt door een

---

<sup>75</sup> Art. 13, lid 2 rasrichtlijn 2000: "De lidstaten zorgen ervoor dat die organen onder meer bevoegd zijn om: onverminderd het recht van slachtoffers en van de in artikel 7, lid 2, bedoelde verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie"; Art. 12, lid 2 geslachtsrichtlijn 2004 goederen en diensten: "De lidstaten zorgen ervoor dat de in lid 1 bedoelde organen onder meer bevoegd zijn om: a) onverminderd de rechten van slachtoffers en van de in artikel 8, lid 3, bedoelde verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie"; Art. 20, lid 2 richtlijn 2006 geslacht arbeid beroep – herschikking: "De lidstaten zorgen ervoor dat die organen onder meer bevoegd zijn om: a) onverminderd het recht van slachtoffers en van de in artikel 17, lid 2, bedoelde verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie"

<sup>76</sup> Voor een overzicht zie: 'Commission Staff Working document 19.02.2021, Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies', accompanying the document "Report from the Commission to the European Parliament and Council on the application of Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('the Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation ('the Employment Equality Directive') en het begeleidende document "staff working document on equality bodies" (enkel beschikbaar in het Engels).

<sup>77</sup> De opties en waarborgen worden toegelicht in het laatste onderdeel van de Principes van Parijs getiteld: "additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence". Zoals blijkt uit latere documentatie en uit de rechtsleer is de term "quasi-jurisdictioneel" niet alleen een foutieve vertaling (het zou quasi-judicieel moeten zijn), maar omvat dit onderdeel ook de andere mogelijkheden op vlak van klachtenbehandeling zoals bemiddeling. Zie General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 49-50 en voor een analyse zie K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 314.

<sup>78</sup> De meerderheid van de mensenrechteninstellingen wereldwijd beschikken over enig klachtenmechanisme (vnl. de MRI's die vallen onder het ombuds-type). Voor een gedetailleerde uiteenzetting zie OHCHR Professional Training Series No. 4, National human rights institutions. A handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights, Genève, VN, 1995, 27-35 en K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 313-319.

<sup>79</sup> [...] the functions entrusted to them may be based on the following principles: (a) Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality; (b) Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them; (c) Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law; (d) Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights

onafhankelijk handhavingsmechanisme waarbij in eerste instantie wordt bemiddeld en, indien nodig, een oordeel wordt geveld. Een sterke handhaving van het recht op gelijke behandeling wordt dan ook opgelegd door Europa (net als voor het recht op gegevensbescherming overigens, de handhaving ervan wordt dan ook in alle Europese lidstaten toevertrouwd aan gespecialiseerde organen). Het huidige handhavingssysteem met diffuse rechterlijke toetsing volstaat niet om aan deze verplichtingen te voldoen. Rond het recht op gelijke behandeling bestaat er bovendien een gedetailleerd wetgevend kader, zo ook in Vlaanderen, dat zich leent tot een strikte handhaving. Vlaanderen kiest er daarom voor een handhavingsmechanisme in te richten waarbij klachten m.b.t. discriminatie worden afgehandeld via bemiddeling en, indien nodig, een niet-bindend oordeel van een onafhankelijke en gespecialiseerde geschillenkamer. Dergelijk handhavingssysteem is laagdrempelig voor slachtoffers en biedt een snel en een kwaliteitsvol oordeel. Zo is er snel meer duidelijkheid - zowel voor de individuele slachtoffers als voor de maatschappij - over wat al dan niet toegelaten is onder de antidiscriminatiewetgeving. De oordelen hebben een ruimere signaalfunctie, zodat er meer spontane naleving is. Door het wegtrekken uit het klassieke rechtssysteem, wordt discriminatie ook ontdaan van het crimineel stigma. De procedures zijn 'zachter' en minder confronterend. Hierdoor kan een groter draagvlak worden genereerd.

Dezelfde noden stellen zich minder inzake andere fundamentele rechten, waar het in kaart brengen en aanklagen van structurele schendingen als een efficiënt middel naar voren wordt geschoven om schendingen te vermijden.<sup>80</sup> Individuele trajecten moeten worden ingezet daar waar het noodzakelijk en mogelijk is. Dat geldt des te meer gelet op het feit dat dergelijk systeem arbeidsintensief is. Gelet op het bovenstaande is meer adequaat dat het VMRI inzake de andere mensenrechten prioritair inzet op het in kaart brengen en aanklagen van *structurele* schendingen en dus op dat vlak een meer proactieve, preventieve rol vervult.<sup>81</sup> Dat wil echter niet zeggen dat er geen meldingen kunnen worden ingediend over schendingen van andere mensenrechten. In dat geval, kan het VMRI deze melder wel informeren over zijn rechten, en eventueel gericht doorverwijzen indien mogelijk. De meldingen kunnen ook dienen als "knipperlicht" in het kader van de onderzoeks- en adviesbevoegdheid van het VMRI. Er wordt binnen het VMRI echter rond deze andere mensenrechten geen individueel traject opgestart richting bemiddeling of oordeelsvorming. Dit kan in de toekomst eventueel worden uitgebreid via inkanteling van één of meerdere bestaande Vlaamse sectorale MRI's.

Vlaanderen sluit daarmee aan bij landen zoals Nederland en Canada, waar ook werd gekozen voor de combinatie van een mensenrechteninstelling met een algemene onderzoeks- en adviesbevoegdheid met een individueel klachtenmechanisme inzake het recht op gelijke behandeling.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 319.

<sup>81</sup> K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 319.

<sup>82</sup> Bij vele MRI's beperkt de klachtenbehandelende bevoegdheid zich tot klachten over discriminatie. De Canadese Human Rights Commission bijvoorbeeld beschikt over de bevoegdheid om discriminatieklachten te onderzoeken en om daarin tot een oplossing te komen. Inzake andere mensenrechten is het mandaat van de instelling beperkter. Het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens beschikt over een eerstelijnsdienst waar allerlei klachten kunnen worden ingediend, maar enkel bij klachten inzake het recht op gelijke behandeling kan het College beoordelen of er effectief sprake is van een schending. Zie ook K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 316.

Binnen de Vlaamse bevoegdheden biedt deze hervorming een vereenvoudiging: de opsplitsing naargelang de discriminatiegrond (m.n. geslacht, genderidentiteit en -expressie vs. de andere gronden) wordt opgeheven, en iedereen zal -ongeacht de grond waarop ze menen te worden gediscrimineerd – terecht kunnen bij het VMRI. Zoals hierboven reeds werd vermeld, streeft Vlaanderen daarnaast ook naar een samenwerking met de andere bevoegdheidsniveaus zodat iedereen op een zo eenvoudig mogelijke wijze terecht kan bij de bevoegde instelling.

De volgende artikelen omschrijven de bevoegdheden van het VMRI inzake de behandeling van meldingen (m.b.t. schendingen van mensenrechten) en klachten (m.b.t. discriminatie). Deze bevoegdheden worden decretaal afgebakend, opdat iedereen weet met welk soort meldingen en klachten ze terecht kunnen bij het VMRI en wat zij kunnen verwachten. Dergelijke afbakening is van belang voor een neutrale en efficiënte toepassing van deze bevoegdheden.<sup>83</sup> Bovendien is deze afbakening noodzakelijk in het licht van de bevoegdheidsgrondslag voor de oprichting van het VMRI - artikel 9, tweede lid, BWHI – dat bepaalt dat de werking van de instellingen die de deelstaten oprichten in principe bij decreet worden geregeld. De essentiële aspecten van de werkwijze waarop het VMRI meldingen en klachten behandelt, zoals de wijze van aanhangig making, de verschillende stappen die worden doorlopen en de waarborgen op vlak van onafhankelijkheid en kwaliteit, worden om die reden in het oprichtingsdecreet ingeschreven. Het VMRI krijgt op basis daarvan de vrijheid om, in alle onafhankelijkheid, en zich baserend op *best practices* in het buitenland, zijn werking verder uit te bouwen. Deze verdere uitwerking wordt toevertrouwd aan de raad van bestuur het VMRI, met een neerslag in een organiek reglement dat moet worden goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

#### Onderafdeling 1. Meldingen

##### **Art. 12.**

Dit artikel bepaalt dat eenieder, eventueel zelfs anoniem, bij het VMRI melding kan doen over een schending van de mensenrechten, met inbegrip van het recht op gelijke behandeling. Waar nuttig, kan het VMRI de melder informeren over wat zijn rechten (of, in voorkomend geval, de rechten van een derde) inhouden, alsook de middelen die aangewend kunnen worden om die rechten te kunnen afdwingen. Waar mogelijk, kan het VMRI in het kader van die bijstand- en informatieverlening de melder ook doorverwijzen naar bijvoorbeeld een middenveldorganisatie of naar rechtsbijstandsverleners die een slachtoffer zouden kunnen ondersteunen bij een procedure bij de nationale rechter of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Indien een andere instelling, op het Vlaamse of een ander bevoegdheidsniveau, wel verder gevolg zou kunnen geven aan de melding, kan het VMRI de melder ook naar die instelling doorverwijzen. Vlaanderen streeft ernaar om de laagdrempelige toegang tot alle mensenrechteninstellingen in ons land nog te verbeteren. Zo zou er op termijn ook een eenheidsloket kunnen worden opgericht zodat alle burgers op een zo eenvoudig mogelijke wijze de weg vinden naar de bevoegde instelling.

Indien de melding handelt over een mogelijke discriminatie, kan het VMRI de melder erop wijzen dat hierover een klacht kan worden ingediend bij het VMRI indien de melder wenst

---

<sup>83</sup> Commonwealth Secretariat, Comparative study on mandates of national human rights institutions in the Commonwealth, 2007, 109-e.v.; ICHRP, Assessing the effectiveness of national human rights institutions, Genève, 2005, 8.



– indien de klacht ontvankelijk is – een individueel traject kan worden opgestart richting bemiddeling of oordeelsvorming.

De meldingen over andere mensenrechten worden niet gevolgd door dergelijk individueel traject, maar kunnen evenwel dienen als “knipperlicht” in het kader van de andere kerntaken van het VMRI: onderzoek, advies en sensibilisering. Dit kan in de toekomst eventueel worden uitgebreid via inkanteling van één of meerdere bestaande Vlaamse sectorale MRI’s.

## Onderafdeling 2. Klachten

### **Art. 13.**

Dit artikel omschrijft de eerste stappen in de procedure die wordt gevolgd wanneer iemand meent dat er sprake is van een discriminatie zoals bedoeld in het decreet van 10 juli 2008 (gelijke kansen en behandeling) en het decreet van 8 mei 2002 (evenredige participatie op de arbeidsmarkt), met uitsluiting van discriminatie op grond van taal. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de engagementen uit het regeerakkoord waarin wordt gesteld dat het de nieuwe Vlaamse instelling de taken van Unia en de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst zal bundelen, en bijgevolg dus ook de discriminatiegronden waarop er kan worden gewerkt. Dit sluit niet uit dat deze gronden in de toekomst kunnen worden uitgebreid.

Voor de duidelijkheid past het om hier te preciseren dat deze decreten bepalen dat er geen sprake kan zijn discriminatie, in de zin van die decreten, wanneer het gemaakte onderscheid volgt uit een andere decretale bepaling. Het behoort dan ook niet tot de bevoegdheid van het VMRI, maar wel van het Grondwettelijk Hof, om in het kader van een klachtenprocedure te beoordelen of een decreet al dan niet in strijd is met het recht op gelijke behandeling zoals verankerd in artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Deze klacht kan, ten eerste, worden ingediend door een persoon die meent te worden gediscrimineerd of zijn wettelijke vertegenwoordiger (bv. een ouder). Ook een instelling, vereniging of organisatie die overeenkomstig zijn statuten zoals bedoeld in artikel 41 van de Vlaamse antidiscriminatie-decreten (2<sup>o</sup>). Tot slot kan iedere andere persoon die doet blijken van een belang een klacht indienen. Dergelijke belangvereiste wordt ingeschreven om te vermijden dat klachten worden ingediend namens het algemeen belang.<sup>84</sup> De klager dient, integendeel, een direct belang aan te kunnen tonen opdat de klacht kan worden behandeld. Het komt het VMRI toe om, binnen zijn specifieke werkterrein, te beoordelen of er sprake is van dergelijk direct belang om klacht in te dienen, en dit in lijn met de doelstellingen van dit decreet.<sup>85</sup> Met het instellen van deze klachtenprocedure beoogt de decreetgever de laagdrempelige toegang tot het VMRI te verzekeren voor kwetsbare personen. In de praktijk is het bijvoorbeeld voor personen die menen te worden gediscrimineerd niet altijd evident om zelf klacht in te dienen of dit te vragen aan een bijzondere vereniging zoals bedoeld onder 2<sup>o</sup>. Een derde persoon (een broer of zus, zoon of dochter, een goede vriend of vriendin) of organisatie (een sportclub,

---

<sup>84</sup> Zie GwH nr. 133/201310 oktober 2013, B.3.1. “Zowel de in het geding zijnde artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek als artikel 2, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof leggen als voorwaarde voor ontvankelijkheid op dat een belang om in rechte te treden wordt aangetoond. Die vereiste is, zowel voor de gewone rechtscolleges als voor het Hof, het gevolg van de zorg om de *actio popularis* niet toe te laten.”

<sup>85</sup> Zie GwH nr. 133/201310 oktober 2013, B.3.1. “Het is aan de gewone rechtscolleges, enerzijds, en aan het Grondwettelijk Hof, anderzijds, dat de wetgever de zorg heeft toevertrouwd om, in hun respectievelijke bevoegdheidsdomeinen, de inhoud van die belangvereiste te bepalen.”

scoutsvereniging) kan in dat geval, mits het VMRI haar belang hiertoe aanvaardt, de klacht indienen. Indien er een identificeerbaar slachtoffer is, kan dit evenwel (zowel onder 2° als 3°) slechts op voorwaarde dat die persoon daarmee heeft ingestemd.

De klacht moet steeds met redenen worden omkleed en er moet bij indiening steeds een schriftelijke neerslag zijn van de klacht. Wanneer een persoon die moeite heeft met lezen en schrijven klacht wil indienen, kan dat eventueel ook via een andere vorm (bv. telefoon, video in Vlaamse gebarentaal), waarna er vanuit het VMRI bijstand wordt verleend om dergelijke schriftelijke neerslag te voorzien. De indiening is steeds kosteloos.

Voor de duidelijkheid, worden de betrokken partijen in de procedure gedefinieerd in de tweede paragraaf, waarbij wordt gepreciseerd dat zij zich kunnen laten bijstaan door een raadsman of een derde (familielid, belangenvereniging, ...). Om de procedure – zowel de bemiddelingsfase als de fase bij de geschillenkamer - zo laagdrempelig mogelijk te houden, is dergelijk bijstand in ieder geval geen verplichting.

De derde paragraaf voorziet in een opsomming van situaties waarin het VMRI beschikt over de mogelijkheid om een klacht niet te behandelen. Zo is een klacht onontvankelijk wanneer er niet wordt voldaan aan de voorwaarden vermeld in de eerste paragraaf op vlak van toepassingsgebied, toegangsvoorwaarden en wijze van indiening (1°). Wat betreft het toepassingsgebied, kan worden herhaald dat uitsluitend discriminaties die kunnen worden gesitueerd binnen het materieel en territoriaal toepassingsgebied van de Vlaamse antidiscriminatie-decreten kunnen worden behandeld. Hetzelfde geldt wanneer de klacht kennelijk ongegrond is (2°) of kennelijk roekeloos of tergend is (3°). Het komt het VMRI toe om te beoordelen of een klacht onder die situaties valt, in overeenstemming met hoe deze juridische begrippen gewoonlijk worden geïnterpreteerd en toegepast.<sup>86</sup> Een klacht die bijvoorbeeld louter een ongenoegen uit, zonder dat het enigszins aannemelijk maakt dat een discriminatie heeft plaatsgevonden, is kennelijk ongegrond. Ook is de klacht onontvankelijk wanneer de feiten hebben plaatsgevonden meer dan vijf jaar voor het indienen van de klacht. Deze termijn van vijf jaar is afgestemd op de gemeenrechtelijke termijn in buitencontractuele aansprakelijkheidsgeschillen in een gerechtelijke procedure (art. 2262bis §1 B.W.), zoals bijvoorbeeld een vordering tot schadevergoeding voor discriminatie. Een klacht kan tot slot niet (opnieuw) worden behandeld wanneer het VMRI de zaak reeds heeft behandeld via bemiddeling en/of beoordeling door de geschillenkamer en er geen nieuwe elementen zijn die een nieuwe behandeling zouden verantwoorden. Dit wordt decretaal bepaald met oog op zo veel mogelijk transparantie en rechtszekerheid. Het geeft bovendien een objectieve grondslag voor motivering vanuit het VMRI.

Indien het VMRI beslist om een klacht niet te behandelen, dan stelt het de klager daarvan gemotiveerd en minstens schriftelijk in kennis, opdat deze persoon op de hoogte is waarom aan zijn klacht geen gevolg kan worden gegeven door het VMRI. Net als bij een melding, kan het VMRI de klager daarbij doorverwijzen naar een andere instelling, vereniging of organisatie die de klager eventueel wel verder kan helpen. Indien het bijvoorbeeld gaat om een discriminatie die geen aanknopingspunt heeft met de materiële bevoegdheidsfeer

---

<sup>86</sup> "Tergend en roekeloos geding" zie art. 780bis Gerechtelijk Wetboek en bv. Cass AR C.16.0393.N, 26 oktober 2017: *"De uitoefening van procesrechten is niet onbeperkt, maar vindt zijn grenzen in het algemeen rechtsbeginsel van het verbod op rechtsmisbruik. De uitoefening is abusief wanneer zij plaatsvindt zonder redelijk belang, zij aan de andere partij een onevenredig nadeel berokkent of, in het algemeen, zij kennelijk de perken te buiten gaat van de uitoefening van dat recht door een normaal zorgvuldige procespartij waardoor de goede procesorde in het gedrang komt. Bij deze beoordeling moet de rechter rekening houden met alle omstandigheden van de zaak."* Het begrip "kennelijk ongegrond" komt bijvoorbeeld ook voor in het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst of in het Wetboek van Strafvordering (art. 445 - aanvraag tot herziening door het Hof van Cassatie).

van Vlaanderen, kan het VMRI de klager doorverwijzen naar één van de organen ter bevordering van gelijke behandeling op een ander bevoegdheidsniveau. Vlaanderen streeft ernaar om dergelijke doorverwijzing op termijn zo vlot mogelijk te laten verlopen, bijvoorbeeld via de oprichting van een eenheidsloket.

De vierde paragraaf bepaalt dat indien de klacht ontvankelijk is, het VMRI elke bemiddelingsopdracht kan uitvoeren die het nuttig acht. Het uitgangspunt is dat het VMRI steeds een poging hiertoe onderneemt. In sommige gevallen, bijvoorbeeld wanneer de partijen aangeven dat ze absoluut niet wensen te bemiddelen, is het niet nuttig de bemiddelingsopdracht op te starten. In dergelijk geval kan het VMRI meteen concluderen dat de bemiddeling niet tot resultaat kan leiden en wordt er verder gehandeld overeenkomstig paragraaf 5.

Er wordt uitdrukkelijk decretaal ingeschreven wat de bemiddeling zal inhouden. De bemiddeling is een vertrouwelijk en gestructureerd proces van vrijwillig overleg tussen de betrokken partijen waarbij het VMRI, als onafhankelijke en neutrale derde, de communicatie vergemakkelijkt en poogt de partijen ertoe te brengen zelf een oplossing uit te werken (zie de definitie in 1723/1 Gerechtelijk Wetboek). Het is dus de bedoeling dat de bemiddelaar vertrekt vanuit een meerzijdige partijdigheid, wat betekent dat de bemiddelaar zich onbevooroordeeld opstelt ten opzichte van beide partijen. De bemiddeling vindt in principe plaats tussen, aan de ene kant, de persoon die meent dat hij wordt gediscrimineerd en/of, wanneer die persoon niet zélf de klacht indiende, de klager en, aan de andere kant, de persoon die zou gediscrimineerd hebben.

Indien dergelijke opdracht niet leidt of kan leiden tot een afdoend resultaat, bijvoorbeeld een verzoening, het inzicht dat het gedrag niet discriminerend was of een erkenning of aanpassing van het discriminerend gedrag, bepaalt paragraaf 5 dat de klacht, met instemming van de klager, wordt overgemaakt aan de geschillenkamer die een niet-bindend oordeel zal vellen over de klacht. Conform de tekst van paragraaf 5, wordt de klacht overgemaakt in haar initiële vorm zodat de bemiddelingsfase geen invloed kan hebben op de beoordeling van de klacht door de organiek gescheiden geschillenkamer. Daarnaast worden ook eventuele overtuigingsstukken (elk document of elke informatie die door één van de partijen als relevant wordt beoordeeld) die reeds werden ingediend overgemaakt aan de geschillenkamer, evenwel ook zonder dat zij enige appreciatie van de bemiddelaar over deze stukken bevatten. De procedure voor de geschillenkamer wordt opgenomen in de volgende artikelen.

#### **Art. 14.**

Dit artikel lijnt de bevoegdheid af van de geschillenkamer. Dit orgaan zal op niet-bindende wijze beoordelen of er sprake is van discriminatie. Het gaat daarbij om elke vorm van discriminatie die werd opgenomen en gedefinieerd in het decreet van 10 juli 2008 of het decreet 8 mei 2002. Discriminaties op grond van taal, zoals bedoeld in die decreten, worden evenwel uitgesloten van de bevoegdheid van de geschillenkamer.

#### **Art. 15.**

Dit artikel regelt de samenstelling van de geschillenkamer per zaak (voor de samenstelling van de geschillenkamer in het algemeen, zie artikel 36). De geschillenkamer zetelt in principe met drie leden, zijnde de voorzitter en twee (van de drie) bijzitters. De voorzitter of zijn plaatsvervanger duidt aan welke (al dan niet plaatsvervangende) bijzitters de zaak samen met hem zullen beoordelen. Een beoordeling met drie leden draagt meer garanties

in zich voor een kwaliteitsvolle beoordeling waarbij verschillende visies en expertises aan bod konden komen. Om te waarborgen dat elke zaak wordt beoordeeld door een geschillenkamer die ook bijzondere kennis in zich draagt van de procedurele vereisten op vlak van een eerlijk procedure, bepaalt het decreet dat er steeds één lid zetelt die ervaring heeft als magistraat. Zeker in de beginfase van de werking van de geschillenkamer, lijkt het aangewezen met drie leden te zetelen, om zo een consistente lijn van oordelen op te bouwen. De voorzitter van de geschillenkamer kan echter beslissen hij of één van de bijzitters de zaak alleen beoordeelt, overeenkomstig de bepalingen van het organiek reglement. Zonder vooruit te lopen op de inhoud van dit reglement kan, bij wijze van voorbeeld, worden gesteld dat een eenvoudige zaak of een zaak waarvan de achterliggende vraagstukken al meermaals aan bod kwamen in andere oordelen, kunnen worden voorgelegd aan een alleenzettelend lid van de geschillenkamer. Het artikel legt ook vast dat, indien er met drie leden wordt gezeteld, er in eerste instantie moet worden gestreefd naar een beslissing bij consensus. Indien dat niet mogelijk is, beslist de geschillenkamer bij meerderheid.

Het tweede lid bepaalt dat de leden van de geschillenkamer een stap opzij moeten zetten bij een belangenconflict. In dat geval, of wanneer er een schijn van partijdigheid kan ontstaan over een betrokken lid van de geschillenkamer in een welbepaalde zaak kan dat lid, op eigen initiatief of op verzoek van een partij, worden gewraakt van de procedure.

#### **Art. 16.**

Dit artikel bepaalt de essentiële elementen van de procedure voor de geschillenkamer

Overeenkomstig de eerste paragraaf, controleert de geschillenkamer of de ontvankelijkheidsvoorwaarden zoals geformuleerd in artikel 13, paragraaf 3 vervuld zijn. Deze extra controle wordt ingebouwd opdat de geschillenkamer, vanuit haar volledige onafhankelijkheid en bijzondere expertise inzake discriminatierecht, kan bevestigen dat de klacht wel degelijk ontvankelijk is.

Overeenkomstig de tweede paragraaf, kan de geschillenkamer samenhangende zaken samenvoegen, bijvoorbeeld wanneer er meerdere klachten zijn tegen eenzelfde verweerder over een gedraging die herhaaldelijk (ten opzichte van verschillende personen) heeft plaatsgevonden.

De derde paragraaf stelt dat de verweerder steeds op de hoogte wordt gebracht van de overmaking van de klacht aan de geschillenkamer, en dat hij wordt uitgenodigd om zijn (bijkomende) overtuigingsstukken te bezorgen. Ook de klager kan nog (bijkomende) overtuigingsstukken indienen. De geschillenkamer kan ook deskundigen of getuigen kan bevragen, voor zover dat nuttig is om de klacht te beoordelen. Op deze manier wordt alle nodige informatie verzamelen om de klacht te behandelen. De betrokken partijen hebben ook recht op inzage in de informatie die de geschillenkamer verzamelt, en dit om de wapengelijkheid tussen de partijen te vrijwaren. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld in zeer delicate zaken, kan het echter wenselijk zijn om bepaalde informatie niet over te maken. De geschillenkamer kan slechts om gewichtige redenen beslissen om geen inzage te verlenen tot bepaalde informatie, ambtshalve of op verzoek van partijen.

De vierde paragraaf bepaalt dat de procedure in principe schriftelijk verloopt, tenzij de geschillenkamer een hoorzitting nuttig acht of tenzij de partijen verzoeken om gehoord te worden. De hoorzitting is in principe openbaar, opdat de geschillenkamer zo transparant mogelijk kan functioneren. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld in een zeer delicate

zaak, kan de openbaarheid van de zitting echter moeilijk zijn. Ook dan kan de geschillenkamer ambtshalve of op verzoek van één van beide of beide partijen om gewichtige redenen beslissen om de zitting achter gesloten deuren te organiseren.

Er wordt ook vastgelegd, in de vijfde paragraaf, dat de geschillenkamer de partijen op de hoogte houdt over de procedure en dat de klacht wordt afgehandeld binnen een redelijke termijn. De geschillenkamer dient eveneens een richtdatum mee te delen aan de partijen waarop zijn het oordeel kunnen verwachten.

De zesde paragraaf bepaalt dat de geschillenkamer zijn oordeel op een duidelijke en begrijpelijke wijze dient te motiveren en kan, waar nuttig, aanbevelingen doen aan een persoon die heeft gediscrimineerd. Overeenkomstig het tweede lid van deze paragraaf, brengt de geschillenkamer haar oordeel minstens schriftelijk ter kennis van de betrokken partijen. In bepaalde zaken, bijvoorbeeld wanneer een partij niet kan of moeite heeft met lezen, kan het zinvol zijn dat VMRI daarnaast mondelinge toelichting geeft bij haar oordeel. Het oordeel wordt tevens publiek bekendgemaakt, zonder dat daarbij natuurlijke personen die als partij deelnamen aan de procedure kunnen worden geïdentificeerd. Rechtspersonen kunnen wel bij naam worden genoemd, tenzij de geschillenkamer op verzoek van één van de betrokken partijen of ambtshalve om gewichtige redenen anders beslist. Er wordt daarbij een evenwicht gezocht tussen de educatieve waarde van de oordelen en de bescherming van de privacy van natuurlijke personen.

#### **Art. 17.**

Dit artikel bepaalt dat de verdere uitwerking van de wijze waarop de geschillenkamer zetelt per zaak en de procedure die wordt gevolgd wordt toevertrouwd aan de raad van bestuur van het VMRI, met een neerslag in een organiek reglement dat moet worden goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

#### **Art. 18.**

Dit artikel regelt het taalgebruik bij de behandeling van de klacht door de geschillenkamer. Overeenkomstig artikel 129 van de Grondwet kan de Vlaamse decreetgever immers het gebruik der talen regelen in bestuurszaken. Het toepassingsgebied van dergelijk decreet strekt zich in dat geval uit tot het Nederlandstalig taalgebied, met uitzondering van de faciliteitengemeenten. De regeling in dit artikel is dus van toepassing bij feiten die hebben plaatsgevonden in het Nederlandse taalgebied, met uitsluiting van de faciliteitengemeenten. De regeling is dus ook niet van toepassing op feiten die hebben plaatsgevonden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Wat betreft de faciliteitengemeenten en Brussel-Hoofdstad blijft de vigerende federale regeling van toepassing<sup>87</sup> en kan de Vlaamse decreetgever hier niet van afwijken.<sup>88</sup>

Binnen het toepassingsgebied van dit artikel, moet de klacht in het Nederlands worden ingediend en wordt het Nederlands naar voren geschoven als de taal die exclusief wordt gebruikt door de geschillenkamer (zowel mondeling als schriftelijk). De geschillenkamer kan, indien nodig, evenwel beroep doen op vertalers of tolken waarvan de kosten ten laste zijn van de Vlaamse Gemeenschap. Een partij die vertaling of vertolking wenst moet afdoende aannemelijk maken dat zij de taal van de rechtspleging onvoldoende machtig is opdat een tegensprekelijk debat voor de geschillenkamer mogelijk zou zijn. Dergelijke

---

<sup>87</sup> Zie hoofdstuk IV "gebruik van de talen in de gewestelijke diensten" van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

<sup>88</sup> Zie ook J. Velaers, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, II*, p. 740 en 742-744.

formulering laat overigens ook ruimte voor het inschakelen van een tolk in Vlaamse Gebarentaal, voor het geval een dove of slechthorende persoon zonder tolk niet op volwaardige wijze kan deelnemen aan de procedure. Het komt de geschillenkamer toe om te beoordelen of dat wel degelijk het geval is.

De geschillenkamer krijgt ook de mogelijkheid om, wanneer dat noodzakelijk wordt geacht in een concrete zaak, samen met de Nederlandstalige versie van haar oordeel, een Engelse vertaling te publiceren. Dergelijke vertaling kan zinvol zijn om belangrijke oordelen de nodige weerklank te geven, ook in het buitenland. Internationale organisaties en academische instellingen kunnen op die manier ook de belangrijkste oordelen van de geschillenkamer mee opvolgen en bestuderen. Op die manier kan de geschillenkamer bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het antidiscriminatierecht en autoriteit opbouwen binnen en buiten Vlaanderen. Die autoriteit is dan weer zeer belangrijk om maatschappelijk draagvlak te genereren en de opvolging van de oordelen te stimuleren.

#### **Art. 19.**

Dit artikel bepaalt dat het VMRI de oordelen, ook na het afsluiten van een dossier, actief moet opvolgen. Uit de vakliteratuur blijkt immers dat een dergelijke actieve opvolging de effectiviteit van de bijstand aan slachtoffers sterk verhoogt.<sup>89</sup> Bij het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens, bijvoorbeeld, wordt een aantal weken na het oordeel contact opgenomen met de partijen om te vragen welke vervolgacties de verweerder heeft genomen of gaat nemen. Een leidinggevende biedt bijvoorbeeld excuses aan of het beleid van de organisatie wordt aangepast. De ervaring in Nederland is dat in ongeveer 80% van de oordelen waarin een discriminatie werd vastgesteld de verweerder actie onderneemt. Om ook in Vlaanderen te kunnen nagaan of de oordelen van de geschillenkamer worden opgevolgd, bepaalt dit artikel tot slot dat deze opvolging dient te worden geregistreerd.

#### **Art. 20.**

Dit artikel verduidelijkt de rechten van de partijen nadat de geschillenkamer haar oordeel heeft bekendgemaakt. Aangezien het oordeel van de geschillenkamer niet bindend is, staat er geen gerechtelijk of administratief beroep tegen open. Dat betekent evenwel niet dat de partijen, indien zij menen dat er nieuwe elementen zijn, niet opnieuw klacht kunnen indienen bij het VMRI. Het VMRI zal dan beoordelen of er inderdaad nieuwe elementen zijn die verantwoordelijk dat er de klacht opnieuw wordt behandeld (zie supra, artikel 13, §3, tweede lid).

Het tweede lid verduidelijkt bovendien dat het oordeel van de geschillenkamer, in welke zin dan ook, de mogelijkheid onverlet laat om een vordering in rechte in te stellen bij de bevoegde rechter die deze vordering in volle onafhankelijkheid kan beoordelen.

---

<sup>89</sup> Cf. onder meer: M. Ammer, N. Crowley, B. Liegl, E. Holzleithner, K. Wladasch en K. Yesilkagit, *Study on equality bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC – Synthesis report*, Wenen, FRA, 2010, randnrs. 10 en 172. Commission Staff Working document 19.02.2021 "Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies", accompanying the document "Report from the Commission to the European Parliament and Council on the application of Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('the Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation ('the Employment Equality Directive')", p. 9: "While a few equality bodies have good practice in place to ensure an effective follow-up of the decisions they have taken, a lack of or a limited follow-up has been observed in other Member States. The latter may hinder a high level of compliance with the decisions made and does not lead to an effective enforcement of equality legislation."

## **Art. 21.**

Dit artikel legt de mogelijkheid vast voor alle betrokken partijen om na afloop van de bemiddelingsfase, of nadat de geschillenkamer haar oordeel heeft uitgesproken, in het kader van een interne procedure bij het VMRI, hun beklag te doen over het verloop van de bemiddeling of de procedure bij de geschillenkamer. Deze intern beklagprocedure wordt vastgelegd in het organiek reglement opdat het voor alle partijen duidelijk is dat deze mogelijkheid bestaat en wat deze inhoudt. Deze beklagprocedure kan op geen enkele wijze het oordeel van de geschillenkamer beïnvloeden of de zaak heropenen. De doelstelling ervan is evenwel om eventuele frustraties uit te klaren en, indien er terechte bedenkingen worden gemaakt, de wijze waarop de klachten worden behandeld eventueel bij te sturen (bv. vlotte communicatie).

Onderafdeling 3. Bepaling gemeen aan de bepalingen van meldingen en klachten

## **Art. 22.**

Dit artikel bepaalt enkele algemene principes in verband met de werkwijze van het VMRI op het vlak van bijstand aan slachtoffers, en beogen een onpartijdige, kwaliteitsvolle bijstandsverlening te garanderen. Deze principes gelden in alle fasen van bijstand die het VMRI biedt: informatie, bemiddeling en oordeelsvorming. Dit artikel geldt onverminderd artikel 28 waarin de principes worden neergelegd die gelden voor de uitoefening van alle bevoegdheden van het VMRI.

Afdeling 4. Informatie

## **Art. 23.**

Een maximale toegang tot informatie is noodzakelijk voor het VMRI om zijn bevoegdheden te kunnen uitoefenen. De Principes van Parijs schrijven dan ook voor dat een mensenrechteninstelling in voldoende mate informatie moet kunnen opvragen.<sup>90</sup> Dit artikel vertaalt deze vereisten door te voorzien dat het VMRI, in het kader van zijn bevoegdheden, personen kan horen en alle nodige informatie en documentatie kan inwinnen voor zover dat redelijkerwijze nodig is om zijn bevoegdheden uit te oefenen.

Afdeling 5. Netwerk

## **Art. 24.**

Overeenkomstig de Principes van Parijs dient een mensenrechteninstelling samen te werken met instellingen, verenigingen en andere stakeholders die een rol opnemen in de

---

<sup>90</sup> "Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence" Zie ook General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 7 en 43: "[...] provide the authority to [...] obtain statements or documents in order to assess situations raising human rights issues; authorize unannounced and free access to inspect and examine any public premises, documents, equipment and assets without prior written notice; [they] should be authorized to fully investigate all alleged human rights violations, regardless of which State officials are responsible. This should include the ability to have unannounced and unimpeded access to inspect and examine any public premises, documents, equipment and assets without prior written notice. Although the authority of NHRIs to undertake such an investigation may be restricted for national security reasons, such restriction should not be unreasonably or arbitrarily applied and should be exercised under due process."

bevordering en bescherming van mensenrechten.<sup>91</sup> De verplichting tot overleg is bovendien ook voorzien in het Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap, wat de rechten van personen met een handicap betreft. Deze samenwerking is essentieel omwille van verschillende redenen: uitwisselen van ideeën, expertise en informatie; verruimen en verbreden van de gedeelde kennis en inzichten; vermijden van overlap en dubbel werk; bereiken van kwetsbare of moeilijk bereikbare groepen.<sup>92</sup> Dergelijke samenwerking wordt vooral als evident beschouwd in het licht van de ondeelbare en onderling sterk samenhangende aard van de mensenrechten.<sup>93</sup>

Waar mogelijk en haalbaar en met respect voor de onafhankelijkheid en vrijheid van de andere betrokken partijen, is het de bedoeling dat het VMRI een netwerk uitbouwt en samenwerkt met de instellingen, organen en verenigingen die op hetzelfde terrein actief zijn. Zo kunnen we bijvoorbeeld denken aan gespecialiseerde ngo's, wetenschappers, werknemers- en werkgeversorganisaties, bedrijven en bedrijfsnetwerken, lokale overheden, advocaten en andere rechtsbijstandsverleners, de vakbonden, de sociale inspectie, enzovoort.

Wat betreft de samenwerking met de mensenrechteninstellingen in ons land bepaalt het artikel dat die structureel moet plaatsvinden. De Principes van Parijs vereisen immers dat, opdat meer dan één mensenrechteninstelling de A-status kan toegewezen krijgen binnen een staat, dat er een geformaliseerde overeenkomst bestaat tussen de instellingen waarin er afspraken worden gemaakt over het rechten en plichten van deze instellingen als lid van GANHRI en de manier waarop de instellingen deelnemen aan het internationale mensenrechtenforum.<sup>94</sup>

Deze samenwerking kan ook nuttig zijn in het kader van de bijstandsverlening van het VMRI. Wanneer het VMRI een melding of klacht ontvangt die het niet verder kan behandelen, kan het VMRI immers de melder (zie artikel 13) of klager (zie artikel 14) doorverwijzen naar een andere instelling, organisatie of vereniging voor een verdere bijstand en opvolging. Wat betreft de doorverwijzing tussen de mensenrechteninstellingen, engageert Vlaanderen om het mogelijk te maken dat de Vlaamse burgers in Vlaanderen en Brussel op een zo eenvoudig mogelijke wijze terecht kan bij de bevoegde instelling.

Wat betreft de doorverwijzing tussen de mensenrechteninstellingen, engageert Vlaanderen om het mogelijk te maken dat de Vlaamse burgers in Vlaanderen en Brussel op een zo eenvoudig mogelijke wijze terecht kan bij de bevoegde instelling en zo integrale bescherming genieten. De Vlaamse burger valt immers, gelet op het Belgische systeem

---

<sup>91</sup> "[...] the national institution shall: [...] (f) maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular, ombudsmen, mediators and similar institutions)" ; "In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas."

<sup>92</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, p. 15-16.

<sup>93</sup> K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 323.

<sup>94</sup> GANHRI, a practical guide to the work of the sub-committee on accreditation, p. 30: "Should more than one NHRI from a UN Member State or Observer seek accreditation, the following additional documentation is required before the SCA will consider the application: (1) written consent from the government of the State; and (2) a written agreement between all concerned NHRIs on their respective rights and duties as a GANHRI member, including agreement on the exercise of the one voting right and one speaking right allotted to members. The agreement must also include arrangements for participation in the international human rights system."



van bevoegdheidsverdeling, voor de bescherming van zijn mensenrechten, in sommige gevallen ook onder de andere bevoegdheidsniveau's. De bescherming van mensenrechten is immers geen zelfstandige bevoegdheidsmaterie die is toegewezen of voorbehouden aan de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten. Het gaat in tegendeel om accessoire bevoegdheden: de onderscheiden overheden in dit land zijn bevoegd om, elk binnen hun eigen bevoegdheidsdomeinen, en daarbinnen op exclusieve wijze, de bescherming van de mensenrechten te concretiseren.

#### **Art. 25.**

Een mensenrechteninstelling moet ook, conform de Principes van Parijs, (*vrije vertaling*) kunnen samenwerken met de Verenigde Naties en elke andere organisaties in dat systeem alsook de regionale en nationale instellingen die bevoegd zijn op het gebied van de bescherming en bevordering van mensenrechten.<sup>95</sup> Inzake het recht op gelijke behandeling voorziet ook één van de antidiscriminatie-richtlijnen expliciet dat een gelijkheidsorgaan beschikbare informatie met overeenkomstige Europese organisaties, zoals enig toekomstig Europees instituut voor gendergelijkheid, op het geschikte niveau dient te kunnen uitwisselen.<sup>96</sup>

Dit artikel geeft het VMRI de bevoegdheid om samen te werken met internationale instellingen en instellingen in andere landen die bevoegd zijn op het gebied van de bescherming en bevordering van mensenrechten.

#### **Art. 26.**

Overeenkomstig de Principes van Parijs dient een mensenrechteninstelling te beschikken over de bevoegdheid om (*vrije vertaling*) bij te dragen aan het opstellen van de rapporten die ingevolge internationale verplichtingen moeten worden ingediend aan de Verenigde Naties of andere internationale organisaties en, indien nodig, de rapporten te commentariëren vanuit een onafhankelijke positie.<sup>97</sup>

Het gaat voornamelijk om de rapportering die gebeurt in de context van specifieke mensenrechtencomités van de Verenigde Naties en de Raad van Europa. De administratie die het rapport opstelt, kan een mensenrechteninstelling betrekken in deze werkzaamheden en dit gebeurt in de praktijk ook in veel landen. De instelling kan immers beschikken over relevante informatie of statistieken waarnaar kan worden verwezen.<sup>98</sup> Een andere mogelijkheid is dat een mensenrechteninstelling deel uitmaakt van een informatie- of overlegvergadering die de overheid met alle stakeholders belegt in het kader van een open dialoog tijdens het opstellen van het rapport. De mensenrechteninstelling kan de

---

<sup>95</sup> "To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the protection and promotion of human rights"

<sup>96</sup> Art. 20, lid 2, punt d van de richtlijn 2006 geslacht arbeid beroep – herschikking voorziet dat deze organen bevoegd moeten zijn om: "beschikbare informatie met overeenkomstige Europese organisaties, zoals enig toekomstig Europees instituut voor gendergelijkheid, op het geschikte niveau uit te wisselen".

<sup>97</sup> "To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence".

<sup>98</sup> OHCHR Professional Training Series No. 4, National human rights institutions. A handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights, Genève, VN, 1995, 27.

rapportering echter niet volledig op zich nemen.<sup>99</sup> De instelling moet zich namelijk kunnen distantiëren van het overheidsrapport indien zij dat wenst, ook al heeft het deel uitgemaakt van een participatief proces dat door de overheid werd georganiseerd. In het kader van haar bevoegdheid om onafhankelijke rapporten op te stellen, kan een mensenrechteninstelling ook een alternatief rapport op eigen initiatief opstellen, en daartoe zelf een participatief proces met het maatschappelijk middenveld en andere mogelijke relevante instellingen organiseren. Tot slot kan een mensenrechteninstelling ook de conclusies van de internationale organisaties, nadat zij de landenrapporten hebben verwerkt, verder opvolgen.<sup>100</sup>

## Afdeling 6. Thematische organisatie

### **Art. 27.**

Overeenkomstig de Principes van Parijs, moet een mensenrechteninstelling werkgroepen kunnen oprichten ter ondersteuning van haar werkzaamheden.<sup>101</sup> Dit artikel verleent het VMRI de decretale grondslag om zich thematisch te organiseren. Dergelijke thematische werkgroepen zijn geen vaste wettelijke organen zoals deze die bij dit decreet worden ingericht. Dit artikel laat het VMRI evenwel toe om zich op een flexibele wijze verder te organiseren of - op een later tijdstip te herorganiseren - in functie van de prioriteiten die het zelf (onder toezicht van het parlement) kan bepalen en de noden van de personen wier mensenrechten het VMRI beoogt te beschermen. Het VMRI kan zo bijvoorbeeld personeelsleden groeperen die bevoegdheden van het VMRI (bv. adviesverlening, behandeling van meldingen) uitoefenen rond een bepaald mensenrecht, thema of doelgroep (bv. handicap). Het VMRI kan daarbij uiteraard geen afbreuk doen aan zijn brede mandaat zoals vermeld in artikel 6, eerste lid. Het holistische en onderling verweven karakter van de mensenrechten blijft gevrijwaard. De thematische organisatie van het VMRI wordt verder vastgelegd in het organiek reglement dat, overeenkomstig artikel 34, ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

## Hoofdstuk 3. Bepalingen gemeen aan de uitoefening van de bevoegdheden van het VMRI

### **Art. 28.**

Dit artikel heeft ten doel om het VMRI zo onafhankelijk, kwaliteitsvol en toegankelijk mogelijk te doen functioneren. Ook wordt er bepaald dat er een vertrouwelijkheidsplicht geldt voor alle leden van de raad van bestuur, de leden van de geschillenkamer en de personeelsleden van het VMRI.

---

<sup>99</sup> Zo vormde het feit dat het toenmalige Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR) – de voorloper van het huidige Unia – de opdracht had om de Belgische rapportage voor het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) op te stellen, een van de redenen op grond waarvan de ICC de onafhankelijkheid van het CGKR onvoldoende gewaarborgd achtte, in het licht van de Principes van Parijs. Ook in literatuur wordt het niet aangewezen geacht dat een mensenrechteninstelling betrokken zou zijn bij het opstellen van het staatsrapport zelf, omdat dit onverenigbaar zou kunnen zijn met de toezichtsfunctie van de instelling. Zie o.m. G. DE BECO, "National human rights institutions in Europe", *Human Rights Law Review* 2007, nr. 2, 355; J. HATCHARD, *The interrelationship between Commonwealth human rights commissions and other national human rights institutions*, 2003, 17.

<sup>100</sup> Zie G. DE BECO, "National human rights institutions in Europe", *Human Rights Law Review* 2007, nr. 2, 355: "NHRIs, however, can be very useful at another stage of the reporting process. They can actively take part in the follow-up to the concluding observations made by the treaty bodies that follow the examination of state reports."  
<sup>101</sup> "the institution shall (e) Establish working groups from among its members as necessary [...] to assist it in discharging its functions."

## **Art. 29.**

Dit artikel beoogt de leden van de organen van het VMRI, de directeur en de personeelsleden te beschermen tegen gerechtelijke procedures gericht tegen handelingen die zij te goeder trouw stellen in het kader van hun functies, en dit om het VMRI in staat te stellen zijn bevoegdheden inzake analyse en kritische commentaar op onafhankelijke wijze uit te oefenen. Dergelijke immuniteit wordt ingeschreven conform de richtlijnen die volgen uit de Principes van Parijs.<sup>102</sup> Zij blijven uiteraard burgerrechtelijk en strafrechtelijk aansprakelijk voor feiten die zij plegen buiten hun functie en die kunnen worden gekwalificeerd als, respectievelijk, een onrechtmatige daad of een misdrijf. Voor feiten zij binnen hun functie plegen, maar die niet te goeder trouw werden gesteld, moet het evenwel mogelijk zijn om deze functionele immuniteit op te heven.<sup>103</sup> Daarom bepaalt het artikel het Vlaams Parlement deze immuniteit kan opheffen. In dat geval wordt de procedure toegepast zoals bepaald in artikel 33, lid 3 tot 8.

## **Art. 30.**

Voor zover de bevoegdheden van het VMRI een verwerking van persoonsgegevens meebrengt, dient een dergelijke verwerking vanzelfsprekend plaats te vinden met inachtneming van de geldende wetgeving rond gegevensbescherming. Dit artikel omvat de noodzakelijke bepalingen om dergelijke verwerking door het VMRI mogelijk te maken binnen het kader van de algemene verordening gegevensbescherming. De grondslag voor de verwerking is het mandaat van het VMRI om de mensenrechten, en in het bijzonder het recht op gelijke behandeling, te beschermen en bevorderen. Dit is een doelstelling van zwaarwegend algemeen belang.

Wat betreft de bewaartermijn, kan er worden gepreciseerd dat sommige gegevens langer kunnen worden bewaard, bijvoorbeeld wanneer dat nuttig is met oog op het meten en weergeven van tendensen. Het moet in dat geval echter gaan om geanonimiseerde gegevens die niet kunnen worden herleid tot de betrokkenen.

## Titel 4. Organisatie

### Hoofdstuk 1. Organen

## **Art. 31.**

Dit artikel bepaalt wat de decretaal vastgelegde organen zijn van het VMRI: de raad van bestuur en de geschillenkamer.

---

<sup>102</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 37: "For this reason, members and staff of an NHRI should be protected from both criminal and civil liability for acts undertaken in good faith in their official capacity. Such protections serve to enhance the NHRI's ability to engage in critical analysis and commentary on human rights issues, safeguard the independence of senior leadership, and promote public confidence in the NHRI."

<sup>103</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 37: "It is understood that these protections should not be absolute and should not cover circumstances where NHRI members or staff abuse their official functions or act in bad faith."

## Hoofdstuk 2. Raad van bestuur

### **Art. 32.**

Dit artikel duidt een raad van bestuur aan als bestuursorgaan van het VMRI die alle beslissingen neemt die nodig zijn voor de werking en de uitoefening van de bevoegdheden van het VMRI.

De Principes van Parijs schrijven voor dat (*vrije vertaling*) de samenstelling en selectie van de bestuurders van een mensenrechteninstelling op dergelijke wijze moet worden georganiseerd dat dit de pluralistische vertegenwoordiging garandeert van de diverse groepen in de samenleving betrokken bij de bescherming en bevordering van mensenrechten.<sup>104</sup> Welke evenwichten er precies dienen te worden bewaakt, is afhankelijk van de behoeften in de samenleving en kan dus variëren. Wanneer de mensenrechteninstelling een reflectie is van de samenleving waarbinnen het functioneert, zal het niet alleen vlotter een vinger aan de pols kunnen houden, het bevordert ook de toegankelijkheid van de instelling voor alle burgers. Een pluralistische samenstelling, in combinatie met een selectieprocedure waarbij expertise inzake mensenrechten voorop staat, bevordert de onafhankelijkheid van en het publieke vertrouwen in de instelling.<sup>105</sup> Er zijn veel verschillende mogelijkheden om tot dergelijke pluralistische en kwalitatieve samenstelling te komen. Het is evenwel belangrijk dat de selectie- en benoemingsprocedure duidelijk, transparant en participatief is.

De eerste paragraaf legt vast dat de raad van bestuur uit elf stemgerechtigde leden zal bestaan en wordt voorgezeten door een voorzitter en ondervoorzitter die de raad van bestuur zelf aanwijst onder zijn leden.

De tweede paragraaf bepaalt dat het Vlaams Parlement de kandidaatstellingsprocedure organiseert, en dit op een open en publieke wijze. Er dient zo veel mogelijk publiciteit wordt gegeven aan de vacatures voor de raad van bestuur van het VMRI, met oog op het aantrekken van diverse en kwaliteitsvolle kandidaten.<sup>106</sup>

De derde paragraaf bepaalt dat de raad van bestuur zo divers en evenwichtig mogelijk moet worden samengesteld. De raad van bestuur moet een reflectie zijn van de diverse samenleving die Vlaanderen heeft. Zeker gelet op de rol die het VMRI zal hebben als uitdrukkelijk aangewezen orgaan ter bevordering en bescherming van het recht op de gelijke behandeling en de rechten van personen met een handicap, is het belangrijk die personen voor ogen te hebben wier bescherming deze rechten in het bijzonder beogen. Het Vlaams Parlement, die de leden van de raad van bestuur benoemt, heeft de verantwoordelijkheid om hierop toe te zien. De paragraaf bepaalt bovendien welke evenwichten en er minstens moeten worden gerespecteerd opdat de raad van bestuur op

---

<sup>104</sup> "The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the protection and promotion of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of: (a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists; (b) Trends in philosophical and religious thought; (c) Universities and qualified experts; (d) Parliament; (e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity)."

<sup>105</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 20 en 24.

<sup>106</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 22: "advertising vacancies broadly maximises the potential number of candidates, thereby promoting pluralism."

een pluralistische, doch relevante, manier wordt samengesteld in lijn met de Principes van Parijs. Zo moeten er minstens kandidaten te worden weerhouden die afkomstig zijn uit de academische wereld, de gerechtelijke wereld en het maatschappelijk middenveld, met een maximum van vier leden voor elk van deze categorieën opdat er geen overwicht is van een bepaalde categorie. Zowel magistraten, referendarissen als advocaten vallen onder de categorie "gerechtelijke wereld". Onder het "maatschappelijk middenveld" worden de verenigingen begrepen die de bescherming beogen van de mensenrechten zoals zij zijn erkend in de Grondwet en de internationale instrumenten die België binden. Bovendien mag ten hoogste twee derde van de leden van de raad van bestuur van hetzelfde geslacht zijn. Indien die evenwichten niet kunnen worden bereikt, wordt er een nieuwe oproep georganiseerd.

De vierde paragraaf bepaalt, in lijn met de Principes van Parijs, de onverenigbaarheden met een mandaat in de Raad van Bestuur in de VMRI, met oog op het vrijwaren van de effectieve en gepercipieerde onafhankelijkheid van het VMRI. De benoeming van leden van de wetgevende en uitvoerende macht, alsook het personeel van de kabinetten of beleidscolleagues die de uitvoerende macht ondersteunen, worden uitgesloten.<sup>107</sup>

De vijfde paragraaf stelt dat de selectieprocedure transparant, onpartijdig en participatief moet verlopen en dat de selectie moet gebeuren op basis van de bekwaamheid, ervaring en belangstelling van de kandidaten in mensenrechten. Door bijvoorbeeld hoorzittingen te organiseren met de kandidaten of consultaties te voeren met de relevante stakeholders over de kandidaten versterkt niet alleen de relatie met deze stakeholders, maar ook de publieke legitimiteit van de mensenrechteninstelling.<sup>108</sup> Een selectie op basis van vooraf (wettelijk) vastgelegde, objectieve en transparante criteria bevordert de benoeming op basis van verdienste, beperkt de mogelijkheden tot beïnvloeding van de selectieprocedure en verzekert het behoorlijk beheer en de impact van een mensenrechteninstelling.<sup>109</sup>

De zesde paragraaf bepaalt dat de leden van de raad van bestuur zetelen steeds in eigen naam, en dit om de professionele en onafhankelijke uitvoering van hun bevoegdheden te verzekeren.<sup>110</sup>

De zevende paragraaf bepaalt dat de leden van de raad van bestuur worden benoemd voor een periode van zes jaar. Overeenkomstig de Principes van Parijs, dienen de bestuurders

---

<sup>107</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 22: "for these reasons, government representatives and members of parliament should not be members of, nor participate in, the decision-making organs of an NHRI. Their membership of, and participation in, the decision-making body of the NHRI has the potential to impact on both the real and perceived independence of the NHRI's".

<sup>108</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 22: "[...] participatory selection and appointment process. Such a process should include requirements to: c) Promote broad consultation and/or participation in the application, screening, selection and appointment process. [...] For this reason, it is important that the selection process be characterized by openness and transparency. That is, it should be under the control of an independent and credible body and involve open and fair consultation with NGOs and civil society. Not only is this a means of developing a good relationship with these bodies, but consideration of the expertise and experience of NGOs and civil society is likely to result in an NHRI with greater public legitimacy."

<sup>109</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 22: "the assessment of applicants on the basis of pre-determined, objective and publicly available criteria promotes the merit-based appointment of candidates, limits the capacity for undue interference in the selection process, and serves to ensure the appropriate management and effectiveness of the NHRI".

<sup>110</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 22: "selecting members to serve in their own individual capacity rather than on behalf of the organization they represent is likely to result in an independent and professional membership body"

van een MRI te beschikken over een stabiel mandaat waarvan de duur wordt vastgelegd in de oprichtingswet. Dat mandaat kan éénmaal hernieuwbaar zijn, op voorwaarde dat het pluralisme van de instelling verzekerd blijft.<sup>111</sup> Een termijn tussen de 3 en 7 jaar wordt aanbevolen, met oog op het verzekeren van de onafhankelijkheid en de continuïteit van de dienstverlening van het VMRI.<sup>112</sup>

De achtste paragraaf bepaalt dat elk lid van de raad van bestuur een plaatsvervanger heeft die het lid vervangt bij afwezigheid. Bij de benoeming van de plaatsvervangers gelden dezelfde evenwichtsvereisten en moet dezelfde procedure worden gevolgd. Bij de voortijdige beëindiging van een mandaat van een lid van de raad van bestuur voltooit de plaatsvervanger het mandaat.

### **Art. 33.**

Dit artikel omschrijft de ontslagprocedure voor de leden van de raad van bestuur van het VMRI. De Principes van Parijs schrijven immers voor dat de oprichtingswet van een mensenrechteninstelling een onafhankelijke en objectieve ontslagprocedure voor de bestuurders van de instelling moet omvatten, om hun onafhankelijkheid te vrijwaren.<sup>113</sup>

### **Art 34.**

De raad van bestuur beschikt als bestuursorgaan van het VMRI over de volheid van bestuursbevoegdheid. De taken van de raad van bestuur omvatten, onder meer, het algemeen beleid van het VMRI bepalen, jaarlijks het ontwerp van begroting goedkeuren en jaarlijkse of meerjaarlijkse plannen opstellen.

De raad van bestuur is in het bijzonder bevoegd om een organiek reglement op te stellen waarin het de werking van het VMRI verder verfijnt. Zoals reeds toegelicht bij artikel 4, is het essentieel dat een mensenrechteninstelling de nodige ruimte krijgt om haar activiteiten en prioriteiten op onafhankelijke wijze te ontplooiën. Daarom wordt aan de raad van bestuur de bevoegdheid toevertrouwd om, met kennis van zaken, het VMRI verder vorm te geven in een organiek reglement. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vastleggen van het organigram van het VMRI, de functieomschrijvingen<sup>114</sup>, de rechtspositieregeling van het personeel, de directeur en de leden van de geschillenkamer, de werking van de geschillenkamer enzovoort. Tot het regelen van de eigen werking behoort ook de beslissing om bepaalde bevoegdheden te delegeren (zie bv. art. 40 – delegatie om het personeel te benoemen).

Er moet evenwel ook rekening worden gehouden met de bevoegdheidsgrondslag van het VMRI, waardoor er steeds een element van toezicht moet zijn. Uit evoluerende

---

<sup>111</sup> "In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate" en "This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured."

<sup>112</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 35.

<sup>113</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 33. Zie ook K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 430-431.

<sup>114</sup> Dit wordt belangrijk geacht om de institutionele onafhankelijkheid van een mensenrechteninstelling te garanderen. Zie General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 38-39. *NHRIs should be legislatively empowered to determine the staffing structure and the skills required to fulfil the NHRI's mandate, to set other appropriate criteria (for example, to increase diversity), and to select their staff in accordance with national law.*

adviespraktijk van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat de decreetgever een zekere ruimte krijgt om zelf invulling te geven aan wat onder 'toezicht' binnen het kader van art. 9 BWHI wordt verstaan, en dat supranationale vereisten inzake onafhankelijkheid een relevant element zijn bij de beoordeling van de overeenstemming van de ontworpen regeling met art. 9, tweede lid, BWHI.<sup>115</sup> Daarnaast moet er ook rekening worden gehouden met de het principe van de eenheid van verordenende macht en de moeilijkheden op dat vlak bij het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen aangezien in dat geval rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt.<sup>116</sup> Zowel de afdeling Wetgeving van de Raad van State<sup>117</sup> als het Grondwettelijk Hof<sup>118</sup> hebben reeds gesteld dat een openbare instelling in een organiek reglement bepaalde (interne) aspecten van haar inrichting en werking kan uitwerken, in het bijzonder wanneer die instelling zowel aan jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen.

Daarom wordt, naast het toezicht dat in andere artikelen van dit decreet wordt geregeld (zie o.a. de benoemingsprocedure van de leden van de raad van bestuur en de verantwoording die het VMRI moet afleggen in haar jaarrapport), bepaald dat het organiek reglement ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het Vlaams Parlement en wordt gepubliceerd in het publiek toegankelijke Belgisch Staatsblad. Op die manier is er toezicht mogelijk op het organiek reglement door zowel de Vlaamse volksvertegenwoordigers als het ruimere publiek.

---

<sup>115</sup> R.v.St., afd. wetg., advies nr. 33.992/3 van 30 juli 2002 over het voorontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid: "er kan aangenomen worden dat de bijzondere wet aan de decreetgever een zekere ruimte laat om zelf invulling te geven aan wat onder toezicht op een instelling verstaan moet worden. De vormen van toezicht kunnen evolueren, en de bijzondere wet lijkt zich niet te verzetten tegen het invoeren van nieuwe toezichtsystemen. Het is natuurlijk wel vereist dat er wel degelijk een toezicht is."; advies nr. 49.336/3 van 22 maart 2011 over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 8 juli 2011 'houdende de wijziging van de wet van 10 maart 1925 op de electriciteitsvoorziening en het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de omzetting van de Richtlijn 2009/72/EG en de Richtlijn 2009/73/EG', opm. 3.2.1-3.2.4; advies nr. 59.559/3 van 5 juli 2016 over een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de oprichting en de organisatie van de regulator betreft', opm. 3.

<sup>116</sup> Zie de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State waarin wordt gesteld dat het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen of organen ervan, "moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt." en dat "Verordeningen van die aard daarenboven de waarborgen [ontberen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State, bv. R.v.St., afd. Wetg., advies nr. 44.704/3 van 24 juni 2008 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'betreffende de voorwaarden en procedure voor het verkrijgen van een vergunning voor het aanbieden van een radio- en televisieomroepnetwerk en de bijbehorende zendvergunningen', opm. 13. Zie in dezelfde zin R.v.St., nr. 85.648, 28 februari 2000, t'Heist Best. Zie ook J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel II, Brugge, die Keure, 2019, 78-83.

<sup>117</sup> Zie bv. R.v.St., afd. Wetg., advies nr. 44.704/3 van 24 juni 2008 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'betreffende de voorwaarden en procedure voor het verkrijgen van een vergunning voor het aanbieden van een radio- en televisieomroepnetwerk en de bijbehorende zendvergunningen', opm. 13, het gaat dan om "delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen, die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen. Zie ook recenter, naar analogie, R.v.St., afd. Wetg., advies nr. 53.941/AV/3 van 17 oktober 2013 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges', opm. 11.

<sup>118</sup> GwH, nr. 86/2015, 11 juni 2015, B.22.4: "de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet (...) zich niet er tegen [verzetten] dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies."

### **Art. 35.**

Dit artikel omschrijft de werkwijze van de raad van bestuur: de voorbereiding van de vergaderingen, de manier van beraadslagen en stemmen, alsook de rol van directeur in de raad van bestuur.

In het laatste lid wordt bepaald dat de vergoedingen toegekend aan de leden van de raad van bestuur worden afgestemd op de vergoedingen zoals bepaald voor categorie II in het besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van de vergoedingen van de bestuurders van de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid, en van de regeringsafgevaardigden die toezicht uitoefenen bij deze agentschappen.

### Hoofdstuk 3. Geschillenkamer

### **Art. 36.**

Dit artikel handelt over de geschillenkamer die – als organiek gescheiden deelentiteit van het VMRI – instaat voor de oordeelsvorming rond klachten over discriminatie. De geschillenkamer dient zo te worden samengesteld dat er op consistente wijze kan worden verzekerd dat elke klacht op bekwame en onpartijdige wijze wordt beoordeeld. Ook de decretaal vastgelegde essentiële elementen van de te volgen procedure in een individuele klachtenprocedure dragen uiteraard bij aan deze doelstelling.

Uit de evaluatiestudie van over het Vlaams decreet van 10 juli 2008 betreffende het gelijke kansen en gelijke behandelingsbeleid blijkt dat het discriminatierecht, in het huidige systeem, soms niet op correcte wijze wordt geïnterpreteerd.<sup>119</sup> In deze evaluatiestudies worden er verschillende redenen naar voren geschoven voor eventuele moeilijkheden bij de toepassing van het discriminatierecht. Ten eerste is het discriminatierecht een relatief jonge rechtstak, die een aantal begrippen en regels kent die sterk werden beïnvloed door het Europese recht en soms afwijken van het Belgische gemeen recht. De normen die samen het discriminatierecht vormen, bevinden zich bovendien op het Europese, het federale én het Vlaamse niveau, wat de complexiteit van het discriminatierecht nog vergroot. Het aantal discriminatiezaken is tot slot zo gering, dat magistraten er zelden tot nooit mee in aanraking komen en er dus ook geen expertise over kunnen opbouwen.

Met de oprichting van de geschillenkamer, wil Vlaanderen een kwaliteitsvolle beoordeling van klachten die vallen binnen de bevoegdheidssfeer van Vlaanderen over discriminatie garanderen. Zo is er meer (en sneller) duidelijkheid - zowel voor de individuele slachtoffers als voor de maatschappij - over wat al dan niet toegelaten is onder de antidiscriminatiewetgeving.<sup>120</sup> De oordelen hebben een ruimere signaalfunctie, zodat er meer spontane naleving is. Daarom is het essentieel dat de geschillenkamer wordt samengesteld uit hoogopgeleide, gespecialiseerde beoordelaars. De leden van de geschillenkamer moeten een ruime expertise hebben inzake de wetgeving die zij moeten afdwingen. Zij zijn mee bepalend voor de autoriteit van het geschillenkamer en bijgevolg de impact van de oordelen in de samenleving.

---

<sup>119</sup> Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, p. 15 en verder

<sup>120</sup> Uit onderzoek blijkt dat de kennis over de door de wetgeving geboden bescherming bij een groot deel van de bevolking beperkt is, en dan zeker bij de meest kwetsbaren. Zie European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe*, 2018, 97.



De eerste paragraaf bepaalt de structuur van de geschillenkamer. De geschillenkamer bestaat uit een aantal effectieve leden die, voltijds of deeltijds, vast in dienst zijn: één voorzitter en drie bijzitters. Daarnaast worden er ook minstens een aantal plaatsvervangende leden aangeduid: minstens twee plaatsvervaarders voor de voorzitter en minstens vijf plaatsvervaarders voor de bijzitters. Deze aantallen kunnen worden verhoogd door de raad van bestuur in functie van de werklast van de geschillenkamer. De plaatsvervaarders worden eveneens benoemd door de raad van bestuur onder dezelfde benoemingsvoorwaarden. Het staat de raad van bestuur vrij om zo een pool van plaatsvervaarders samen te stellen die over een variatie aan bijkomende expertise beschikken (bv. arbeids- of onderwijsrecht). Deze plaatsvervaarders kunnen worden ingezet wanneer de voorzitter of een bijzitter belet is om te zetelen of wanneer hun expertise, naar inschatting van de voorzitter, nuttig is om een bepaalde zaak te kunnen beoordelen.

De tweede paragraaf legt de benoemingsvoorwaarden vast. Voor alle leden van de geschillenkamer, effectief of plaatsvervaardend, geldt dat uitsluitend kandidaten met een aantoonbare kennis van mensenrechten in het algemeen en discriminatierecht in het bijzonder in aanmerking komen voor benoeming. Bovendien moeten ze beschikken over ten minste vier jaar relevante ervaring van als magistraat (of referendaris bij het Grondwettelijk Hof), academicus of advocaat.

De derde paragraaf legt vast dat er onder de leden van de geschillenkamer bovendien een evenwicht moet bestaan op vlak van geslacht. Indien dat echter niet mogelijk is op basis van de kandidaatstellingsprocedures, kan de raad van bestuur in een afwijking voorzien. Er kan worden opgemerkt dat er niet wordt bepaald dat elke zaak die wordt voorgelegd aan drie leden moet worden beoordeeld door leden van verschillend geslacht, en dit om de continuïteit van de besluitvorming niet in het gedrang te brengen.

De vierde paragraaf legt een aantal onverenigbaarheden vast. De geschillenkamer is weliswaar geen rechtscollege, maar er dienen toch bepaalde waarborgen worden geboden op het vlak van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur. Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State is het onpartijdigheidsbeginsel van toepassing op alle organen van het actief bestuur *"en dit ongeacht of die een 'beslissende' dan wel een (al dan niet-bindende) 'adviserende' functie vervullen en dat indien de toepassing ervan verenigbaar is met de eigen aard, inzonderheid de eigen structuur van het bestuur"*.<sup>121</sup>

Overeenkomstig de vijfde paragraaf, worden de leden van geschillenkamer benoemd door de raad van bestuur na een openbare oproep tot kandidaatstelling en op basis van een vergelijkende selectie. Zoals reeds vermeld, kan de raad van bestuur in functie van de werkbelasting van de geschillenkamer bijkomende plaatsvervaardende leden benoemen.

De zesde paragraaf bepaalt dat de bezoldiging en de rechtspositieregeling van de leden van de geschillenkamer wordt bepaald door de raad van bestuur, waarbij deze worden afgestemd op wat geldt voor vergelijkbare functies (bv. magistraten). De plaatsvervaardende leden worden vergoed per zaak waaraan zij deelnemen en voor hun verplaatsingskosten. De vergoeding die zij ontvangen kan variëren naar gelang de zaak en omvat de inhoudelijke voorbereiding van het oordeel, eventueel het deelnemen aan de hoorzitting en het vellen van het oordeel. Wanneer een zaak wordt voorgelegd aan drie

---

<sup>121</sup> Zie bv. R.v.St., nr. 237.002, 11 januari 2017, *Dom*; nr. 237.908, 6 april 2017, *Knockaert*. Zie ook I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 377-378.

leden van de geschillenkamer, omvat dit ook het intern overleg over de te nemen beslissing.

De zevende en achtste paragraaf omschrijven wanneer en hoe de functie als lid van de geschillenkamer kan worden beëindigd. Het mandaat wordt in ieder geval beëindigd wanneer het lid erom verzoekt of wanneer hij een onverenigbare functie opneemt. Daarnaast kan het mandaat worden beëindigd om ernstige redenen, bijvoorbeeld wanneer dat lid een activiteit bedoeld in paragraaf 4, 4° heeft verricht of wil verrichten waarvan de raad van bestuur beoordeelt dat dit het verder functioneren als lid van geschillenkamer onmogelijk maakt. Dit wordt decretaal vastgelegd, en afgestemd op de geobjectiverde procedure die geldt voor de directeur, opdat het mandaat met zo veel mogelijk garanties op vlak van onafhankelijkheid wordt omringd.

### **Art. 37.**

Dit artikel bepaalt dat de geschillenkamer wordt ondersteund door personeelsleden die eveneens beschikken over gespecialiseerde, relevante kennis. Samen met de autoriteit van de leden van de geschillenkamer, biedt dergelijke gespecialiseerde ondersteuning nog sterkere garanties op het bereiken van de achterliggende doelstelling van de oprichting van de geschillenkamer: kwaliteitsvolle oordelen die – hoewel ze niet bindend zijn – de nodige impact hebben in individuele zaken en in de ruimere samenleving. Deze personeelsleden maken integraal deel uit van de geschillenkamer en staan onder leiding van de voorzitter van de geschillenkamer. Dit artikel moet samen worden gelezen met artikel 40 die de meer algemene bepalingen omvat rond de selectie, benoeming en het statuut van het personeel.

#### Hoofdstuk 4. Directeur

### **Art. 38.**

Dit artikel omschrijft de taakstelling van de directeur<sup>122</sup> van het VMRI. Overeenkomstig de eerste paragraaf, staat de directeur in voor het dagelijks bestuur van de VMRI, de leiding van het personeel en de coördinatie van de interne werking van het VMRI. De directeur voert de beslissingen van de raad van bestuur uit of neemt deze zelf via een delegatie van de raad van bestuur.

De tweede en derde paragraaf geven weer wie in aanmerking komt voor de functie van directeur van het VMRI. Er gelden een aantal minimumvoorwaarden, alsook een aantal onverenigbaarheden, met als bedoeling de benoeming van een bekwame, onafhankelijke directeur die over relevante ervaring beschikt.

De vierde paragraaf preciseert dat de directeur wordt benoemd na een openbare kandidaatstelling en vergelijkende selectie, uitgevoerd door de raad van bestuur. Als selectiecriteria worden expertise en ervaring inzake, enerzijds, de mensenrechten en, anderzijds, publieke communicatie naar voren geschoven. Het eerste criterium verwijst op evidente wijze naar het inhoudelijk thema waarrond de directeur zal werken. Met het tweede criterium worden de competenties bedoeld om dat thema op een gedegen en draagvlakversterkende wijze te vertalen naar het ruime publiek. Om de onafhankelijkheid van het mensenrechteninstituut maximaal te waarborgen, wordt de directeur rechtstreeks

---

<sup>122</sup> Het spreekt voor zich dat de functiebenaming "directeur" – voor de doeleinden van het voorliggend ontwerp – wordt opgevat als een gender-neutrale term.

benoemd door de raad van bestuur. De directeur wordt benoemd voor een periode van zes jaar en dat is éénmaal hernieuwbaar.

De vijfde paragraaf bepaalt dat de marktconforme bezoldiging en de rechtspositieregeling van de directeur wordt bepaald door de raad van bestuur. Met marktconform wordt hier bedoeld: gelijkaardig aan wat geldt voor een directeurs van andere onafhankelijke overheidsinstellingen.

Overeenkomstig de zesde paragraaf zal de directeur een proefperiode van zes maanden moeten doorlopen, waarna de directeur door de raad van bestuur wordt geëvalueerd. Bij een ongunstige evaluatie wordt het mandaat van de directeur beëindigd overeenkomstig punt 3° van de volgende paragraaf.

De zevende en achtste paragraaf omschrijven wanneer en hoe het mandaat van de directeur kan worden beëindigd. De Principes van Parijs schrijven voor dat de oprichtingswet van een mensenrechteninstelling een onafhankelijke en objectieve ontslagprocedure voor de bestuurders van de instelling moet omvatten.<sup>123</sup> In de context van het VMRI geldt dat niet alleen voor de leden van de raad van bestuur, maar ook voor de directeur aangezien die het dagelijks bestuur waarneemt en de leiding heeft over de werking van het VMRI.

De negende paragraaf, tot slot, bepaalt dat er – bij het openvallen van het mandaat van directeur – meteen een nieuwe directeur moet worden aangesteld voor een volwaardige termijn van zes jaar. Op deze manier zullen, na verloop van tijd, de mandaten van de directeur en die van de leden van de raad van bestuur niet meer steeds gelijklopen gedurende dezelfde termijn, en dit teneinde de continuïteit te verzekeren in de leidinggevende posities. In afwachting van de benoeming van een nieuwe directeur, kan de raad van bestuur een directeur ad interim aanduiden.

## Hoofdstuk 5. Personeel

### **Art. 39.**

Dit artikel omvat een aantal bepalingen op het vlak van het personeel van het VMRI die, overeenkomstig het eerste lid, de bevoegdheden van het VMRI uitvoeren.

Overeenkomstig het tweede lid, staan alle personeelsleden in principe onder leiding van de directeur, behalve de personeelsleden die worden toegewezen aan de geschillenkamer. Die laatste personeelsleden staan onder leiding van de voorzitter van de geschillenkamer en maken integraal deel uit van de geschillenkamer (zie artikel 37).

Het derde lid bepaalt dat het raad van bestuur toekomt om de wervingen te doen. De bevoegdheid om personeel te werven kan tevens worden gedelegeerd aan de directeur of aan de voorzitter van de geschillenkamer, voor het personeel dat respectievelijk onder hun leiding staat.

Er wordt in het vierde lid, conform de Principes van Parijs, gepreciseerd dat er een open kandidaatstellingsprocedure dient te worden georganiseerd, dat de personeelsleden worden aangeduid op basis van hun expertise en ervaring en dat er aandacht moet zijn

---

<sup>123</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 33. Zie ook K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 430-431.

voor een evenwichtige, diverse samenstelling van het personeelsbestand.<sup>124</sup> De procedure zelf kan eventueel worden uitbesteed aan een extern selectiebureau, maar de eindbeslissing tot werving wordt steeds genomen door de raad van bestuur of, na delegatie, door de directeur of de voorzitter van de geschillenkamer.

Het vijfde lid bepaalt tot slot dat personeelskader, de bezoldiging en de rechtspositieregeling van het personeel worden vastgelegd door de raad van bestuur binnen de grenzen van de beschikbare kredieten (zie ook artikel 34, lid 2, punt 4°).

#### **Art. 40.**

Dit artikel beoogt decretaal te verankeren dat het VMRI erop toeziet dat de personeelsleden die de bemiddelingsopdrachten uitoefenen bij klachten rond discriminatie hiervoor passend opgeleid zijn. Het VMRI kan ervoor kiezen om personeelsleden te werven die aantonen dat zij reeds dergelijke opleiding hebben gevolgd (bv. één van de opleidingen erkend door de federale bemiddelingscommissie) of kan ervoor zorgen dat de reeds geworven personeelsleden hiertoe nog een opleiding volgen, intern of extern, alvorens zij de bemiddelingsopdrachten uitoefenen. Het komt het VMRI toe om te beoordelen welke opleiding al dan niet volstaat en wat dus het profiel van deze personeelsleden zou moeten zijn (bv. juridische achtergrond, achtergrond in psychologie).

#### **Art. 41.**

Dit artikel bepaalt dat personeelsleden van de Vlaamse administratie ter beschikking van het VMRI kunnen worden gesteld – behoudens voor wat betreft de geschillenkamer - nadat zij de benoemingsprocedure hebben doorlopen.

Conform de Principes van Parijs is dergelijke terbeschikkingstelling van overheidspersoneel mogelijk en nuttig indien het gaat om personeel met bijzondere expertise of ervaring, op voorwaarde dat ook deze kandidaten dezelfde benoemingsprocedure doorlopen en na een onafhankelijke selectie door het VMRI. Er kan geen overheidspersoneel worden opgelegd door de overheid aan een mensenrechteninstelling.<sup>125</sup>

De ter beschikking gestelde personeelsleden kunnen geen deel uitmaken van de geschillenkamer. In diverse adviezen heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State immers gesteld dat, indien die personeelsleden worden gerekruteerd uit de Vlaamse administratie, de objectieve onpartijdigheid van de instantie waar die personeelsleden worden tewerkgesteld kan worden aangetast.<sup>126</sup> Een neutrale klachtenbehandeling is een essentieel onderdeel van het handavingsmechanisme die bij dit decreet wordt ingericht.

---

<sup>124</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 38-39: "Staff should be recruited according to an open, transparent and merit-based selection process that ensures pluralism and a staff composition that possesses the skills required to fulfil the NHRI's mandate. Such a process promotes the independence and effectiveness of, and public confidence in, the NHRI."

<sup>125</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 38-39: "a fundamental requirement of the Paris Principles is that an NHRI is, and is perceived to be, able to operate independent of government interference. The SCA highlights that this requirement should not be seen to limit the capacity of an NHRI to hire a public servant with the requisite skills and experience. However, the recruitment process for such positions should always be open to all, clear, transparent, merit-based and at the sole discretion of the NHRI. Where an NHRI is required to accept staff assigned to it by the government, and in particular where this includes those at the highest levels in the NHRI, it brings into question its capacity to function independently."

<sup>126</sup> Zie bv. RvSt, adviezen nrs. 53.941/AV/3 en 59.466/1/3

Dit geldt bij uitstek wanneer de geschillenkamer zich moet uitspreken over klachten tegen een Vlaamse overheidsinstantie.

## Titel 5. Budgettaire bepalingen

### **Art. 42.**

Dit artikel handelt over de financieringsmiddelen van het VMRI. De Principes van Parijs vereisen dat een mensenrechteninstelling beschikt over een adequaat budget om zijn bevoegdheden uit te oefenen en om over eigen personeel en infrastructuur te beschikken.<sup>127</sup> 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, eventueel aangevuld met gedecentraliseerde vestigingen; (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.<sup>128</sup>

De eerste paragraaf bepaalt op welke wijze de overheid de structurele financieringsmiddelen aan het VMRI toekent. Het Vlaams Parlement bepaalt de betoelaging van de dotatie (en niet de regering, zoals dat ook het geval bij de VREG met hetzelfde type rechtsvorm m.n. een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid). De dotatie wordt uitgetrokken op de algemene uitgavenbegroting van Vlaanderen.

Het tweede lid van deze paragraaf bepaalt, overeenkomstig de Principes van Parijs, dat de toegekende middelen afdoende moeten zijn om een onafhankelijke en doeltreffende werking van het VMRI op structurele wijze te verzekeren. Onvoldoende adequate financiering ondermijnt immers de institutionele onafhankelijkheid van de mensenrechteninstelling.<sup>129</sup>

De tweede paragraaf verankert de mogelijkheid voor het VMRI om ook externe middelen te bekomen. Er kan hierbij worden gesteld dat, gelet op de controle door de bedrijfsrevisor, het Rekenhof én het Vlaams Parlement op de rekeningen van het VMRI conform de volgende artikelen, er voldoende transparantie zal zijn op de verkrijging van deze middelen.

De derde paragraaf omvat, tot slot, instructies over de te volgen methode bij het opstellen van de rekeningen. Om de controle door de bedrijfsrevisor (art. 44) en het toezicht vanuit het parlement (artikelen 45-46) zo vlot mogelijk te laten verlopen, worden gestandaardiseerde regels toegepast.

---

<sup>127</sup> "The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence."

<sup>128</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 27-29.

<sup>129</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 39.

### **Art. 43.**

Dit artikel bepaalt dat, ter controle van de boekhouding van het VMRI, een bedrijfsrevisor wordt aangeduid door de raad van bestuur. Dergelijke externe, kwalitatieve controle, in combinatie met transparantie over het beheer van overheidsmiddelen is in evenwicht met de vrijheid waarover een mensenrechteninstelling moet beschikken op het vlak van budgetbesteding.<sup>130</sup>

## Titel 6. Verantwoording

### **Art. 44.**

Dit artikel bepaalt het financieel toezicht op het VMRI vanwege het Vlaams Parlement. Overeenkomstig de Principes van Parijs, dient een mensenrechteninstelling gebonden te zijn door regels op het vlak van financiële verantwoording die gelijkaardig zijn aan deze die gelden voor andere onafhankelijke overheidsinstellingen.<sup>131</sup> Daarom wordt er hier gekozen voor een goedkeuring door het Vlaams Parlement van de begroting van het VMRI waarin telkens een voorstel van dotatie wordt gedaan voor het volgend jaar. Zoals reeds vermeld, is toezicht vanwege het parlement noodzakelijk gelet op de bevoegdheidsgrondslag van het VMRI, en is deze vorm van toezicht in lijn de Principes van Parijs en de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie.

### **Art. 45.**

Dit artikel omvat de verplichting voor het VMRI om een jaarlijks rapport op te stellen en te publiceren, met als doel zowel verantwoording af te leggen over de eigen werkzaamheden als om een update te geven over de stand van zaken in Vlaanderen op het vlak van mensenrechten.<sup>132</sup> Het rapport moet niet alleen publiek toegankelijk zijn, het dient bovendien aan het parlement te worden voorgelegd en erdoor wordt bestudeerd en besproken, in lijn met de internationale aanbevelingen hierrond.<sup>133</sup>

Het Vlaams Parlement krijgt ook telkens inzicht in de rekeningen van het voorbije jaar. Dergelijke transparantie, in combinatie met de externe controle door de bedrijfsrevisor, is in evenwicht met de vrijheid waarover een mensenrechteninstelling moet beschikken op het vlak van budgetbesteding.

---

<sup>130</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 27: "While an NHRI should have complete autonomy over the allocation of its budget, it is obliged to comply with the financial accountability requirements applicable to other independent agencies of the State.", en p. 29: "The NHRI has the obligation to ensure the coordinated, transparent and accountable management of its funding through regular public financial reporting and a regular annual independent audit".

<sup>131</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 27,

<sup>132</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 31: "The annual report of an NHRI is a vital public document that not only provides a regular audit of the government's performance on human rights but also an account of what the NHRI has done."

<sup>133</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 31: "The NHRI should be given the legislative authority to table its reports directly to the legislature rather than through the Executive. The legislature should be required to discuss and consider the reports of the NHRI, so as to ensure that its recommendations are properly considered by relevant public authorities."

Bij een aanvraag tot accreditatie of re-accreditatie voor een A-status dient het meest recente jaarrapport te worden voorgelegd. Zonder dergelijk rapport kan de aanvraag moeilijk worden beoordeeld.<sup>134</sup>

## Titel 7. Wijzigingsbepalingen

### **Art. 46-55.**

De artikelen 46 tot 55 omvatten wijzigingen in het decreet van 8 mei 2002, het decreet van 10 juli 2008 en het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst die noodzakelijk zijn in het licht van de oprichting van het VMRI.

Het VMRI zal immers (ook) de rol opnemen van de organen in deze decreten werden aangewezen als 'organen voor de bevordering, analyse, monitoring en ondersteuning van de gelijke behandeling van alle personen' zoals bedoeld in de Europese antidiscriminatie-richtlijnen.

Niet alleen worden de huidige gronden waarop Unia en de Genderkamer momenteel werkzaam zijn gebundeld, daarnaast worden ook andere keuzes gemaakt op het vlak van de handhaving van de Vlaamse antidiscriminatie-decreten. Onverminderd de bevoegdheden van de rechterlijke macht, zal de geschillenkamer – indien bemiddeling niet tot een afdoend resultaat kan leiden – op niet-bindende wijze oordelen over klachten over discriminatie. Een aandachtspunt is dat dergelijke oordeelsbevoegdheid moeilijk combineerbaar is met de bevoegdheid om in rechte op te treden namens een slachtoffer. In dat geval zou een orgaan immers in eenzelfde feitelijke zaak als "partij" en "rechter" optreden, of minstens zal dat zo kunnen worden gepercipieerd.<sup>135</sup> De bevoegdheid om in rechte op te treden namens een slachtoffer wordt dan ook meestal enkel toegekend aan organen met een uitsluitend promotionele focus. In dat geval wordt dergelijk optreden in rechte gezien als een sluitstuk van de verleende bijstand, inclusief bemiddeling, hetgeen dat traject minder vrijblijvend maakt. In het nieuwe handhavingmechanisme die met dit decreet wordt ingericht, is het optreden van de geschillenkamer het sluitstuk van het handhavingmechanisme. Om elke schijn van partijdigheid weg te nemen over het functioneren van de geschillenkamer, wordt ervoor gekozen om het VMRI niet daarnaast nog de bevoegdheid te geven in rechte op te treden namens een slachtoffer van discriminatie. Deze fundamentele keuze is ook verbonden met de bestaansredenen van het nieuw op te richten VMRI. Om dit te realiseren, moeten een aantal artikelen uit de decreten van 8 mei 2002 en van 10 juli 2008 worden aangepast of geschrapt, met name die artikelen

---

<sup>134</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 30-31. K. MEUWISSEN, *National Human Rights institutions as bridge-builders between the state and the multi-layered human rights system: an international legal analysis from a European perspective*, Phd Thesis Leuven 2017, 443-444.

<sup>135</sup> Zie bijvoorbeeld de analyse in het 'Commission Staff Working document 19.02.2021, Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies', accompanying the document "Report from the Commission to the European Parliament and Council on the application of Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('the Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation ('the Employment Equality Directive')", p. 9: "another challenge is observed in a few Member States where equality bodies have a decision-making role alongside their function of victim assistance. The latter may reflect negatively on the impartiality of the equality body when it has to decide on a case of discrimination, and therefore take a side. [...] In a few Member States, the equality bodies have (or exercise) very limited powers for victim assistance precisely to avoid the challenges linked to holding the dual function and/or because of the resources required for the decision-making function. [...]".

die het orgaan ter bevordering van gelijke behandeling de bevoegdheid gaven om op te treden in rechte namens het slachtoffer.

## Titel 8. Slotbepalingen

### **Art. 56.**

Dit artikel beoogt te garanderen dat de raad van bestuur van het VMRI zo snel als mogelijk na de inwerkingtreding van dit decreet wordt samengesteld, opdat het VMRI zijn bevoegdheden tevens zo snel als mogelijk kan uitoefenen.

### **Art. 57.**

Dit artikel legt decretaal vast dat de werking van het VMRI, nadat het vijf jaar werkzaam was (te rekenen vanaf de eerste volledige samenstelling van de raad van bestuur) wordt geëvalueerd door het Vlaams Parlement. Dit zal toelaten om de bepalingen uit dit decreet, indien nodig of wenselijk, te herbekijken of verfijnen.

### **Art. 58.**

De inwerkingtreding van artikel 3, eerste lid, punt 8° moeten worden afgestemd op de omzetting van de richtlijn 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad in het decreet van 10 juli 2008 en het decreet van 8 mei 2002. We voorzien in dit artikel dat de Vlaamse Regering de datum van inwerkingtreding van punt 8° kan vaststellen.

## **Impactanalyse - JoKER**

In dit onderdeel van de memorie van toelichting wordt er bijkomend stilgestaan bij de impact van de oprichting van het VMRI voor de doelgroep kinderen en jongeren tot de leeftijd van 25 jaar. Dit in uitvoering van artikel 4 van het decreet van 20 januari 2012 houdende het voeren van een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid: "Bij elk ontwerp van decreet dat wordt ingediend bij het Vlaams Parlement, wordt een kind- en jongereneffectrapport, afgekort JoKER, gevoegd, als de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan vijftientig jaar rechtstreeks raakt." Zowel in het kader van de bevoegdheden van VMRI binnen zijn brede mensenrechtenmandaat (onderzoek, advies, sensibilisering, ontvangen van meldingen) als binnen het bijzondere handhavingsmechanisme inzake het recht op gelijke behandeling (bemiddeling en oordeelsvorming) zal het VMRI in aanraking komen met deze doelgroep.

Het is de ambitie van Vlaanderen om een voortrekkersrol te spelen inzake mensenrechten door over een eigen mensenrechteninstelling te beschikken met een A-status conform de Principes van Parijs. De keuze voor een mensenrechteninstelling met een breed mandaat dat alle mensenrechten dekt wordt toegelicht in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Binnen het brede mandaat inzake mensenrechten, zal het VMRI over alle Vlaamse thema's (onderwijs, jeugd, welzijn, ...) onderzoeken kunnen doen, adviezen kunnen verlenen en kunnen sensibiliseren. Het VMRI zal, ook binnen het brede mensenrechtenmandaat, meldingen kunnen ontvangen over schendingen van mensenrechten. Iedereen – ook



kinderen en jongeren onder 25 jaar - kan daarvoor, al dan niet anoniem en zonder enige verdere vereiste, terecht bij het VMRI. Dit is een grote stap vooruit aangezien er op dit moment voor een groot deel van de mensenrechten geen enkele instelling bevoegd is om meldingen of klachten te behandelen. Het VMRI kan een melder informeren over zijn rechten en hoe zij die kan afdwingen alsook, waar mogelijk, doorverwijzen naar de juiste vereniging, organisatie of instelling die de melder kan verder helpen. Het kan bijvoorbeeld minderjarigen doorverwijzen naar het Kinderrechtencommissariaat. Die instelling heeft een specifiek mandaat ter bescherming van het kinderrechtenverdrag en beschikt, binnen dat mandaat, over een uitgebreidere bevoegdheid inzake klachtenbehandeling (bv. bemiddeling).

Het VMRI kan, in volle onafhankelijkheid, kiezen welke onderwerpen prioriteit krijgen in het kader van zijn onderzoeks-, advies- en sensibiliseringsbevoegdheden. De meldingen die het ontvangt kunnen daarbij dienen als knipperlicht. Het uitoefenen van deze bevoegdheden, en dus ook het kiezen van de onderwerpen, gebeurt steeds in een geest van samenwerking met alle mensenrechteninstellingen in ons land (waaronder het Kinderrechtencommissariaat). Dergelijke verplichting tot structurele samenwerking wordt decretaal verankerd, met oog op afstemming en het vermijden van overlap. Er wordt in het decreet geen enkele voorafname gedaan over de inkanteling (al dan niet) van het Kinderrechtencommissariaat in het VMRI. Daarnaast engageert de Vlaamse Regering zich (in de nota aan de Vlaamse Regering) ertoe dat bij een eventuele inkanteling geen afbreuk zal worden gedaan aan de bevoegdheden van het Kinderrechtencommissariaat, en dit om geen enkele stap achteruit te zetten op vlak van de reeds geboden bescherming op vlak van de rechten van kinderen.

We bepalen in het decreet dat het VMRI al zijn bevoegdheden op onafhankelijke, zorgvuldige en toegankelijke wijze moet uitoefenen. Dergelijk toegankelijk of laagdrempelig toegangsbeleid dient zich uiteraard te vertalen in een gediversifieerde aanpak naargelang de doelgroep waartoe het VMRI zich richt, waaronder de doelgroep van kinderen en jongeren tot 25 jaar.

Het VMRI krijgt daarnaast ook een bijzondere taak als orgaan ter bevordering van gelijke behandeling: het zal klachten over discriminatie kunnen ontvangen, daarrond bemiddelen en (indien de bemiddeling niet slaagt) er een niet-bindend oordeel over vellen. De klachten kunnen betrekking hebben op discriminatie zoals gedefinieerd in het Vlaamse decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid (m.u.v. taal). In dat decreet is ook 'leeftijd' een erkende grond van discriminatie. Indien er een discriminatie zou plaatsvinden van kinderen of jongeren onder 25 jaar op basis van hun leeftijd, kan daarover klacht worden ingediend bij het VMRI. Er zijn natuurlijk ook andere gronden ('afkomst' 'handicap' 'gender'...) waarop kinderen en jongeren zich gediscrimineerd kunnen voelen. Kinderen en jongeren die, op welke grond dan ook, in aanraking komen met discriminatie, kunnen hiervoor terecht bij het VMRI. We voorzien ook hier in een laagdrempelig systeem voor de toeleiding van klachten: de kinderen en jongeren kunnen zelf, of met bijstand van hun wettelijke vertegenwoordiger (ouder of voogd) of zelfs van een derde ('iedere persoon die een belang aantoonst') klacht indienen. Naast de algemene verplichting tot een onafhankelijke, zorgvuldige en toegankelijke dienstverlening wordt aan het VMRI opgelegd om klachten op een objectieve, professionele en discrete wijze te behandelen en daarbij de betrokken partijen steeds op een correcte, onpartijdige en respectvolle wijze te benaderen. Indien nodig, kan het VMRI

zeker ook rekening houden met bijzondere omstandigheden zoals de betrokkenheid van kinderen of jongeren in het bemiddelingstraject of de procedure voor de geschillenkamer.

In conclusie kan worden gesteld dat Vlaanderen met de oprichting van het VMRI een stap vooruit wenst te zetten in de bescherming van de mensenrechten van alle Vlamingen, en in het bijzonder van kwetsbare groepen waaronder kinderen en jongeren.

## **BIJLAGE: UNIVERSELE VERKLARING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS<sup>136</sup>**

### **Preambule**

Overwegende, dat erkenning van de inherente waardigheid en van de gelijke en onvervreembare rechten van alle leden van de mensengemeenschap grondslag is voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld;

Overwegende, dat terzijdestelling van en minachting voor de rechten van de mens geleid hebben tot barbaarse handelingen, die het geweten van de mensheid geweld hebben aangedaan en dat de komst van een wereld, waarin de mensen vrijheid van meningsuiting en geloof zullen genieten, en vrij zullen zijn van vrees en gebrek, is verkondigd als het hoogste ideaal van iedere mens;

Overwegende, dat het van het grootste belang is, dat de rechten van de mens beschermd worden door de suprematie van het recht, opdat de mens niet gedwongen worde om in laatste instantie zijn toevlucht te nemen tot opstand tegen tyrannie en onderdrukking;

Overwegende, dat het van het grootste belang is om de ontwikkeling van vriendschappelijke betrekkingen tussen de naties te bevorderen;

Overwegende, dat de volkeren van de Verenigde Naties in het Handvest hun vertrouwen in de fundamentele rechten van de mens, in de waardigheid en de waarde van de mens en in de gelijke rechten van mannen en vrouwen opnieuw hebben bevestigd, en besloten hebben om sociale vooruitgang en een hogere levensstandaard in groter vrijheid te bevorderen;

Overwegende, dat de Staten, welke Lid zijn van de Verenigde Naties, zich plechtig verbonden hebben om, in samenwerking met de Organisatie van de Verenigde Naties, overal de eerbied voor en inachtneming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te bevorderen;

Overwegende, dat het van het grootste belang is voor de volledige nakoming van deze verbintenis, dat een ieder begrip hebbe voor deze rechten en vrijheden;

Op grond daarvan proclameert de Algemene Vergadering deze Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als het gemeenschappelijk door alle volkeren en alle naties te bereiken ideaal, opdat ieder individu en elk orgaan van de gemeenschap, met deze verklaring voortdurend voor ogen, er naar zal streven door onderwijs en opvoeding de eerbied voor deze rechten en vrijheden te bevorderen, en door vooruitstrevende maatregelen, op nationaal en internationaal terrein, deze rechten algemeen en daadwerkelijk te doen erkennen en toepassen, zowel onder de volkeren van Staten die Lid van de Verenigde Naties zijn, zelf, als onder de volkeren van gebieden, die onder hun jurisdictie staan:

---

<sup>136</sup> Officiële vertaling van: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/dut.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/dut.pdf)

## **Artikel 1**

Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Zij zijn begiftigd met verstand en geweten, en behoren zich jegens elkander in een geest van broederschap te gedragen.

## **Artikel 2**

Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. Verder zal geen onderscheid worden gemaakt naar de politieke, juridische of internationale status van het land of gebied, waartoe iemand behoort, onverschillig of het een onafhankelijk, trust-, of niet-zelfbesturend gebied betreft, dan wel of er een andere beperking van de soevereiniteit bestaat.

## **Artikel 3**

Een ieder heeft het recht op leven, vrijheid en onschendbaarheid van zijn persoon.

## **Artikel 4**

Niemand zal in slavernij of horigheid gehouden worden. Slavernij en slavenhandel in iedere vorm zijn verboden.

## **Artikel 5**

Niemand zal onderworpen worden aan foltering, noch aan een wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing.

## **Artikel 6**

Een ieder heeft, waar hij zich ook bevindt, het recht als persoon erkend te worden voor de wet.

## **Artikel 7**

Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder onderscheid aanspraak op gelijke bescherming door de wet. Allen hebben aanspraak op gelijke bescherming tegen iedere achterstelling in strijd met deze Verklaring en tegen iedere ophitsing tot een dergelijke achterstelling.

## **Artikel 8**

Een ieder heeft recht op daadwerkelijke rechtshulp van bevoegde nationale rechterlijke instanties tegen handelingen, welke in strijd zijn met de grondrechten hem toegekend bij Grondwet of wet.

## **Artikel 9**

Niemand zal onderworpen worden aan willekeurige arrestatie, detentie of verbanning.

## **Artikel 10**

Een ieder heeft, in volle gelijkheid, recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie bij het vaststellen van zijn rechten en verplichtingen en bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning.

## **Artikel 11**

1. Een ieder, die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, heeft er recht op voor onschuldig gehouden te worden, totdat zijn schuld krachtens de wet bewezen wordt in een openbare rechtszitting, waarbij hem alle waarborgen, nodig voor zijn verdediging, zijn toegekend.

2. Niemand zal voor schuldig gehouden worden aan enig strafrechtelijk vergrijp op grond van enige handeling of enig verzuim, welke naar nationaal of internationaal recht geen strafrechtelijk vergrijp betekenden op het tijdstip, waarop de handeling of het verzuim begaan werd. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die, welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.

## **Artikel 12**

Niemand zal onderworpen worden aan willekeurige inmenging in zijn persoonlijke aangelegenheden, in zijn gezin, zijn tehuis of zijn briefwisseling, noch aan enige aantasting van zijn eer of goede naam. Tegen een dergelijke inmenging of aantasting heeft een ieder recht op bescherming door de wet.

## **Artikel 13**

1. Een ieder heeft het recht zich vrijelijk te verplaatsen en te vertoeven binnen de grenzen van elke Staat.

2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten en naar zijn land terug te keren.

## **Artikel 14**

1. Een ieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging.

2. Op dit recht kan geen beroep worden gedaan ingeval van strafvervolgingen wegens misdrijven van niet-politieke aard of handelingen in strijd met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties.

## **Artikel 15**

1. Een ieder heeft het recht op een nationaliteit.
2. Aan niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen.

## **Artikel 16**

1. Zonder enige beperking op grond van ras, nationaliteit of godsdienst, hebben mannen en vrouwen van huwbare leeftijd het recht om te huwen en een gezin te stichten. Zij hebben gelijke rechten wat het huwelijk betreft, tijdens het huwelijk en bij de ontbinding ervan.
2. Een huwelijk kan slechts worden gesloten met de vrije en volledige toestemming van de aanstaande echtgenoten.
3. Het gezin is de natuurlijke en fundamentele groepseenheid van de maatschappij en heeft recht op bescherming door de maatschappij en de Staat.

## **Artikel 17**

1. Een ieder heeft recht op eigendom, hetzij alleen, hetzij tezamen met anderen.
2. Niemand mag willekeurig van zijn eigendom worden beroofd.

## **Artikel 18**

Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging te belijden door het onderwijzen ervan, door de praktische toepassing, door eredienst en de inachtneming van de geboden en voorschriften.

## **Artikel 19**

Een ieder heeft recht op vrijheid van mening en meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid om zonder inmenging een mening te koesteren en om door alle middelen en ongeacht grenzen inlichtingen en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven.

## **Artikel 20**

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering.
2. Niemand mag worden gedwongen om tot een vereniging te behoren.

## **Artikel 21**

1. Een ieder heeft het recht om deel te nemen aan het bestuur van zijn land, rechtstreeks of door middel van vrij gekozen vertegenwoordigers.
2. Een ieder heeft het recht om op voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land.
3. De wil

van het volk zal de grondslag zijn van het gezag van de Regering; deze wil zal tot uiting komen in periodieke en eerlijke verkiezingen, die gehouden zullen worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemmingen of volgens een procedure, die evenzeer de vrijheid van de stemmen verzekert.

## **Artikel 22**

Een ieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden.

## **Artikel 23**

1. Een ieder heeft recht op arbeid, op vrije keuze van beroep, op rechtmatige en gunstige arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid.

2. Een ieder, zonder enige achterstelling, heeft recht op gelijk loon voor gelijke arbeid. 3. Een ieder, die arbeid verricht, heeft recht op een rechtvaardige en gunstige beloning, welke hem en zijn gezin een menswaardig bestaan verzekert, welke beloning zo nodig met andere middelen van sociale bescherming zal worden aangevuld.

4. Een ieder heeft het recht om vakverenigingen op te richten en zich daarbij aan te sluiten ter bescherming van zijn belangen.

## **Artikel 24**

Een ieder heeft recht op rust en op eigen vrije tijd, met inbegrip van een redelijke beperking van de arbeidstijd, en op periodieke vakanties met behoud van loon.

## **Artikel 25**

1. Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.

2. Moeder en kind hebben recht op bijzondere zorg en bijstand. Alle kinderen, al dan niet wettig, zullen dezelfde sociale bescherming genieten.

## **Artikel 26**

1. Een ieder heeft recht op onderwijs; het onderwijs zal kosteloos zijn, althans wat het lager en basisonderwijs betreft. Het lager onderwijs zal verplicht zijn. Ambachtsonderwijs en beroepsopleiding zullen algemeen beschikbaar worden gesteld. Hoger onderwijs zal openstaan voor een ieder, die daartoe de begaafdheid bezit.

2. Het onderwijs zal gericht zijn op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het zal het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap onder alle naties, rassen of godsdienstige groepen bevorderen en het zal de werkzaamheden van de Verenigde Naties voor de handhaving van de vrede steunen.

3. Aan de ouders komt in de eerste plaats het recht toe om de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen, welke aan hun kinderen zal worden gegeven.

### **Artikel 27**

1. Een ieder heeft het recht om vrijelijk deel te nemen aan het culturele leven van de gemeenschap, om te genieten van kunst en om deel te hebben aan wetenschappelijke vooruitgang en de vruchten daarvan.

2. Een ieder heeft het recht op de bescherming van de geestelijke en materiële belangen, voortspruitende uit een wetenschappelijk, letterkundig of artistiek werk, dat hij heeft voortgebracht.

### **Artikel 28**

Een ieder heeft recht op het bestaan van een zodanige maatschappelijke en internationale orde, dat de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, daarin ten volle kunnen worden verwezenlijkt.

### **Artikel 29**

1. Een ieder heeft plichten jegens de gemeenschap, zonder welke de vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid niet mogelijk is.

2. In de uitoefening van zijn rechten en vrijheden zal een ieder slechts onderworpen zijn aan die beperkingen, welke bij de wet zijn vastgesteld en wel uitsluitend ter verzekering van de onmisbare erkenning en eerbiediging van de rechten en vrijheden van anderen en om te voldoen aan de gerechtvaardigde eisen van de moraliteit, de openbare orde en het algemeen welzijn in een democratische gemeenschap.

3. Deze rechten en vrijheden mogen in geen geval worden uitgeoefend in strijd met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties.

### **Artikel 30**

Geen bepaling in deze Verklaring zal zodanig mogen worden uitgelegd, dat welke Staat, groep of persoon dan ook, daaraan enig recht kan ontleen om iets te ondernemen of handelingen van welke aard ook te verrichten, die vernietiging van een van de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, ten doel hebben.