



OPRICHTINGSDECREET VLAAMS MENSENRECH-
TENINSTITUUT

De heer Bart SOMERS

Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen

Arenberggebouw

Arenbergstraat 7

B-1000 Brussel

Adviesvraag oprichtingsdecreet VMRI

Mijnheer de minister

Op 24 december 2021 ontving de SERV uw adviesvraag over het voorontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut. De SERV behandelde deze adviesvraag binnen de Commissie Diversiteit. Daarin werken de Vlaamse sociale partners, LEVL en het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid samen en formuleren adviezen over evenredige arbeidsdeelname, diversiteit en gelijke behandeling.

Hierbij kan u het gevraagde advies vinden. Wij zijn steeds bereid hierover met u van gedachten te wisselen.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Hans Maertens
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen	5
Advies	6
1. Heroverweeg de terugtrekking van Vlaanderen uit Unia voor klachten over discriminatie	6
2. Vereenvoudiging in het Vlaamse landschap heeft potentieel	7
3. Laat oordelen over mensenrechtenschendingen over aan de rechterlijke macht	8
4. Geef het instituut de mogelijkheid om in rechte op te treden	8
5. Garandeer een klachtenmechanisme voor alle mensenrechten op alle Vlaamse bevoegdheden	9
6. Realiseer minstens het principe van een eenheidsloket op korte termijn	10
7. Garandeer een goede opvolging van het VN-verdrag handicap	11

Krachtlijnen

De Commissie Diversiteit bij de SERV formuleert volgende aanbevelingen bij het ontwerp van oprichtingsdecreet Vlaams mensenrechteninstituut.

- **Heroverweeg de terugtrekking van Vlaanderen uit Unia voor klachten over discriminatie.** De commissie stelt de meerwaarde van het VMRI op het vlak van behandeling van klachten rond discriminatie in vraag, onder meer omwille van verdere versnippering. Een evaluatie van de huidige werking van Unia kan een belangrijke basis vormen om vanuit Vlaanderen een nieuwe samenwerkingsovereenkomst te onderhandelen.
- **Vereenvoudiging in het Vlaamse landschap heeft potentieel.** Het is positief dat Vlaanderen actief werk wil maken van het verbeteren en promoten van mensenrechten. Daarbij is snel duidelijkheid nodig over de inkanteling van de sectorale MRI's, met behoud van hun huidige bevoegdheden en expertise. Er zijn garanties nodig op onafhankelijkheid van het instituut. Het is positief dat Vlaanderen wil bijdragen om nationaal een A-status te realiseren. Sterke samenwerkingsakkoorden zijn daarbij belangrijk.
- **Schrap de voorziene oprichting van een geschillenkamer binnen het instituut.** Oordelen over vermoedens van schendingen van mensenrechten moeten door de rechterlijke macht gebeuren.
- **Geef het instituut de mogelijkheid om in rechte op te treden in eigen naam.** Dat vergt ook een duidelijk kader inzake bemiddeling waarbij de inhoud van de bemiddeling niet gebruikt kan worden bij verdere gerechtelijke stappen. Het is eveneens belangrijk dat het instituut de nodige ondersteuning kan bieden, zeker voor personen in kwetsbare situaties.
- **Garandeer een klachtenmechanisme voor alle mensenrechten op alle Vlaamse bevoegdheden.** Daarbij moet iedere burger die getuige was of objectieve aanwijzingen heeft van schendingen van mensenrechten klacht kunnen indienen. Zet ook in op een slagkrachtige bemiddeling om tot onderhandelde oplossingen te komen in overeenstemming met het mensenrecht aangaande de klacht. Voorzie daartoe een duidelijk kader en geef het instituut de nodige onderzoeksbevoegdheden.
- **Realiseer minstens het principe van een eenheidsloket op korte termijn.** Garandeer de toegankelijkheid van het instituut voor iedereen. De complexe bevoegdheidsverdeling in ons land maakt het niet eenvoudig om te weten bij welke instelling men terecht kan.
- **Garandeer een goede opvolging van het VN-verdrag handicap.** Laat Unia blijvend functioneren als onafhankelijk mechanisme in uitvoering van dat VN-verdrag. Indien de Vlaamse Regering daar anders over beslist, vraagt de commissie garanties over een goede opvolging van het VN-verdrag handicap.

Advies

De Commissie Diversiteit bij de SERV behandelde de adviesvraag over het ontwerp van oprichtingsdecreet Vlaams mensenrechteninstituut. Binnen de Commissie Diversiteit werken de Vlaamse sociale partners, LEVL en het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid samen aan adviezen over evenredige arbeidsdeelname, diversiteit en gelijke behandeling.

De commissie gaat achtereenvolgens in op:

- **Heroverweeg de terugtrekking van Vlaanderen uit Unia voor klachten over discriminatie,**
- **Vereenvoudiging in het Vlaamse landschap heeft potentieel,**
- **Laat oordelen over mensenrechtenschendingen over aan de rechterlijke macht,**
- **Geef het instituut de mogelijkheid om in rechte te kunnen optreden,**
- **Garandeer een klachtenmechanisme voor alle mensenrechten op alle Vlaams bevoegdheden,**
- **Realiseer minstens het principe van een eenheidsloket op korte termijn,**
- **Garandeer een goede opvolging van het VN-verdrag handicap.**

1. Heroverweeg de terugtrekking van Vlaanderen uit Unia voor klachten over discriminatie

De commissie vraagt de Vlaamse Regering om haar beslissing over de terugtrekking van Vlaanderen uit Unia voor de behandeling van klachten over discriminatie te heroverwegen. De commissie stelt de meerwaarde van het VMRI op het vlak van behandeling van klachten rond discriminatie in vraag en wijst daarbij op volgende elementen:

- **Verdere versnippering op het terrein.** Een nieuw Vlaams instituut zal het voor burgers, bedrijven en organisaties niet duidelijker maken bij welke instelling men met een melding of klacht inzake discriminatie terecht kan. Klachten inzake discriminatie lopen immers niet samen met de complexe bevoegdheidsverdelingen in ons land.
- **Verschillen in ondersteuning en bescherming.** Afhankelijk van de indeling van de melding of klacht naar bevoegdheidsverdeling zal men terecht komen bij een instelling met een verschillend mandaat en andere aanpak.
- **Budgettaire impact.** Vlaanderen spendeert vandaag €868.000 voor de financiering van Unia en voorziet maximaal € 4,9 miljoen voor het VMRI. Een belangrijk deel van deze bijkomende middelen zal wellicht nodig zijn voor bijkomende afstemming en samenwerking met onder meer Unia. En dat ten koste van de effectieve invulling van het eigen mandaat.
- **Onduidelijkheid over samenwerking.** Het huidige oprichtingsdecreet geeft nog geen zicht op de concrete samenwerking die nodig zal zijn tussen het VMRI, Unia en het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen.

- **Onzekerheid rond de conformiteit met internationale standaarden en grondwettelijke waarborgen.** Het gaat onder meer over aanbevelingen van ECRI¹ en de Europese Commissie² inzake normen voor organen voor gelijke behandeling.

Een evaluatie van de huidige werking van Unia kan goede praktijken en knelpunten in kaart brengen. Het zou een belangrijke basis kunnen vormen om vanuit Vlaanderen een nieuwe samenwerkingsovereenkomst met Unia te onderhandelen. De commissie vraagt om het middenveld bij zo een evaluatie te betrekken.

2. Vereenvoudiging in het Vlaamse landschap heeft potentieel

Het is positief dat Vlaanderen actief werk wil maken van het verbeteren en promoten van mensenrechten. De commissie ziet potentieel om via het instituut de bescherming van mensenrechten in Vlaanderen te versterken, het landschap te vereenvoudigen en een betere afstemming binnen de Vlaamse bevoegdheden rond welzijn, jeugd gezondheid en werk te realiseren. Een Vlaams initiatief kan op die manier de afstand naar de burger verkleinen

De commissie doet daarbij volgende aanbevelingen:

- **Geef snel duidelijkheid over de inkanteling van de sectorale MRI's.** Het gaat over het Kinderrechtencommissariaat, het Vlaams Vredesinstituut, de Vlaamse Ombudsdienst en de Vlaamse toezichtcommissie voor verwerking van de persoonsgegevens. De onduidelijkheid daarover maakt het onzeker of het instituut binnen Vlaanderen daadwerkelijk over een breed mandaat zal kunnen beschikken.
- **Voorzie een tijdslijn voor het inkantelen of koppelen van de sectoraal georganiseerde initiatieven.** Dat maakt de voorziene evolutie naar één aanspreek- en referentiepunt op het vlak van mensenrechten in Vlaanderen concreter. De sectorale MRI's moeten daarbij hun huidige bevoegdheden en expertise behouden.
- **Zorg voor garanties op onafhankelijkheid van het instituut conform de internationale verdragen.** De commissie vraagt om de selectieprocedure voor de Raad van Bestuur³ ook formeel uit te werken. De selectie van de kandidaten moet daarbij gebeuren op basis van vooraf vastgelegde, objectieve en publiek beschikbare criteria.⁴ De nodige expertise en betrokkenheid is daarbij cruciaal. Dat moet zorgen voor een pluralistische

¹ Bijvoorbeeld, ECRI (27 februari 2018). [Derde algemene beleidsaanbeveling van de ECRI: organen voor gelijke behandeling ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid op nationaal niveau.](#)

² Bijvoorbeeld, [AANBEVELING \(EU\) 2018/951 VAN DE COMMISSIE van 22 juni 2018 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling.](#)

³ In de MVT bij het decreet wordt bij Art. 32 aangegeven dat deze selectie- en benoemingsprocedure voor de Raad van Bestuur duidelijk, transparant en participatief moet zijn.

⁴ Een formele selectieprocedure met vooraf vastgelegde, objectieve en publiek toegankelijke criteria wordt ook door het Subcomité voor Accreditatie van de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstellingen (GANHRI) naar voor geschoven als het gaat over onafhankelijkheid en pluralisme verzekeren. Zie: [general comments 2018](#) pg. 22

vertegenwoordiging van de diverse groepen in de samenleving betrokken bij de bescherming en bevordering van de mensenrechten.

Het is positief dat Vlaanderen wil bijdragen om nationaal een A-status in het kader van mensenrechten te realiseren. België is immers één van de weinige Europese landen die nog geen nationaal volwaardig mensenrechteninstituut met een A-status heeft⁵. België werd daarvoor door VN-organisaties al verschillende keren op de vingers getikt.

Sterke samenwerkingsakkoorden zullen daarbij belangrijk zijn om de A-status te behalen. Het instituut zal immers ingeschakeld moeten worden in een interfederaal mensenrechtenmechanisme. Dat vergt onder meer afspraken over bevoegdheidsverdelingen, doorverwijzingen, samenwerking en registratie van meldingen en klachten.

3. Laat oordelen over mensenrechtenschendingen over aan de rechterlijke macht

Schrap de voorziene oprichting van een geschillenkamer binnen het instituut. Uitspraken en oordelen over klachten met een vermoeden van schendingen van mensenrechten moeten door de rechterlijke macht gebeuren. Mensenrechten, inclusief discriminatie, zijn immers bijzonder gevoelige thema's en kwesties van openbare orde die zich vaak in de strafrechtelijke sfeer bevinden. Bovendien heerst er veel onduidelijkheid over de waarde van de voorziene niet-bindende uitspraken van deze geschillenkamer.

4. Geef het instituut de mogelijkheid om in rechte op te treden

Geef het instituut ook de mogelijkheid om in rechte op te treden in eigen naam. Het oprichtingsdecreet voorziet dat mandaat nu niet. Wellicht zal dat wel noodzakelijk zijn. Het instituut krijgt immers een rechtspersoonlijkheid en beoogt de bescherming van de rechten van de mens. Het Gerechtelijk Wetboek voorziet dat deze rechtspersonen een rechtsvordering moeten kunnen instellen (Artikel 17).

⁵ Van de 27 lidstaten van de Europese Unie beschikken er momenteel 16 over een MRI met A-status. Alle buurlanden (Duitsland, Frankrijk, Nederland, Luxemburg) hebben een volwaardig nationaal mensenrechteninstituut met A-status. Zie: <https://ennhri.org/our-members/>; FRA (2021). [Sterke en effectieve nationale mensenrechteninstellingen. Uitdagingen, veelbelovende praktijken en kansen.](#)

De commissie wijst er daarnaast op dat:

- **De bevoegdheid om in rechte op te treden vergt een duidelijk kader inzake bemiddeling.** Zo moet voor alle betrokkenen duidelijk zijn dat de inhoud van de bemiddeling niet kan worden gebruikt bij verdere stappen wanneer bemiddeling niet succesvol is (zie onderdeel 5).
- **Het is belangrijk dat het instituut ook de nodige ondersteuning kan bieden.** Het gaat dan onder meer over het voorzien in heldere informatie, ondersteuning bij het formaliseren van klachten en juridisch advies. Zeker voor personen in kwetsbare situaties is dat noodzakelijk.
- **Het middenveld kan deze ondersteuningsopdracht niet zomaar opnemen.** De MvT verwijst onder meer naar het middenveld voor bijstand- en informatieverlening aan melders. Deze organisaties hebben daartoe niet altijd de nodige expertise en capaciteit.

5. Garandeer een klachtenmechanisme voor alle mensenrechten op alle Vlaamse bevoegdheden

Garandeer een klachtenmechanisme voor alle schendingen van mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden. Het oprichtingsdecreet voorziet nu enkel de mogelijkheid om klacht in te dienen en bemiddeling op te starten wanneer het gaat over discriminatie.

Dit klachtenmechanisme moet er rekening mee houden dat:

- **Iedere burger die getuige was of objectieve aanwijzingen heeft van schendingen van mensenrechten daarover klacht kan indienen.** Dat zorgt ervoor dat iedereen met een gegronde klacht bij het instituut terecht kan en zich bijvoorbeeld niet genoodzaakt voelt om naar de media te stappen. Nu moet ieder ander persoon *een belang aantonen* om klacht te kunnen indienen. Een klacht kan verder enkel worden ingediend door de persoon zelf, de wettelijke vertegenwoordiger of een derdenorganisatie (als bedoeld in art. 41).
- **Redelijke termijnen worden bewaakt en de verjaringstermijn niet in het gedrang mag komen bij het behandelen van klachten.** Een bemiddelingstraject vergt soms de nodige tijd. Het risico op het overschrijden van de verjaringstermijn mag dat traject niet belemmeren. Wanneer bemiddeling geen oplossing biedt, moeten andere procedures mogelijk blijven.
- **Er ook een goede samenwerking moet worden uitgebouwd op de verschillende beleidsniveaus.** Binnen de Vlaamse bevoegdheidsdomeinen gaat het onder meer om samenwerking met de huidige sectorale MRI's. Op federaal niveau zal een samenwerking nodig zijn met onder met FIRM, Unia en IGVM.

Zet in op een slagkrachtige bemiddeling om tot onderhandelde oplossingen te komen. Bemiddeling wordt voor het instituut een belangrijke manier om klachten te behandelen.

Het is belangrijk om in te zetten op:

- **Het zoeken naar oplossingen in overeenstemming met het mensenrecht aangaande de klacht.** Op die manier blijft de bemiddeling onpartijdig en onafhankelijk en kan het instituut gezag en erkenning opbouwen bij alle betrokkenen.
- **Het voorzien van een duidelijk kader voor bemiddeling.** Bemiddeling kan enkel mits wederzijdse toestemming en engagement. Ook moet het voor alle betrokkenen duidelijk zijn dat de inhoud van de bemiddeling niet gebruikt kan worden bij verdere stappen wanneer bemiddeling niet succesvol was.
- **Het toekennen van de nodige onderzoeksbevoegdheden.** Dat moet ervoor zorgen dat het instituut de taken inzake bemiddeling, aanbevelingen en advies kan onderbouwen. Het brengt de bevoegdheden in overeenstemming met internationale standaarden omtrent mensenrechteninstellingen.

6. Realiseer minstens het principe van een eenheidsloket op korte termijn

Garandeer de toegankelijkheid van het instituut voor iedereen. Meldingen en klachten over schendingen van mensenrechten moeten op een laagdrempelige manier kunnen gebeuren. De complexe bevoegdheidsverdeling in ons land maakt het niet eenvoudig om te weten bij welke instelling men met een melding of klacht over mensenrechtenschendingen terecht kan. Maar de verantwoordelijkheid om bij de juiste instelling terecht te komen ligt bij de instellingen, niet bij de burger.

De commissie dringt er op aan om:

- **Minstens het principe van een eenheidsloket decretaal te verankeren en concreet uit te werken.** Voor de commissie voorziet de Memorie van Toelichting dat nu te voorwaardelijk door aan te geven dat *op termijn* ook een eenheidsloket *zou kunnen worden opgericht*. Het is eveneens onduidelijk wie een dergelijk eenheidsloket zal trekken en financieren. Dit moet van bij de start duidelijk zijn met een timing op korte termijn.
- **De voorziene middelen op een efficiënte manier in te zetten.** Het oprichten van een nieuw instituut mag er niet toe leiden dat een te groot deel van de middelen moet gaan naar noodzakelijke bijkomende afstemming en samenwerking met andere instellingen ten koste van de invulling het eigen mandaat.
- **Snel duidelijkheid te verschaffen over het voortbestaan en de rol van de lokale meldpunten.** De lokale meldpunten vormen een belangrijke en laagdrempelige mogelijkheid om een melding te doen of een klacht neer te leggen. Het is echter onduidelijk of en hoe deze werking in de toekomst zal worden verder gezet.
- **Te verhelderen waar de bevoegdheid over discriminatie op grond van taal een plaats zal krijgen.** Taal is evenzeer een discriminatiegrond binnen het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid.

7. Garandeer een goede opvolging van het VN-verdrag handicap

Laat Unia blijvend functioneren als onafhankelijk mechanisme in uitvoering van dat VN-verdrag.⁶

Indien de Vlaamse Regering daar anders over beslist, vraagt de commissie garanties over een goede opvolging van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap:

- **Het borgen van de inhoudelijke expertise die Unia opbouwde en de brede benadering van de knelpunten rond handicap en werk op alle beleids- en bevoegdheidsniveau.** Naast bescherming is voor handicap ook de inhoudelijke uitwerking van principes als *redelijke aanpassingen* erg belangrijk.
- **Het verzekeren van de betrokkenheid van het brede maatschappelijke middenveld en expliciet ook van verenigingen met een handicap.** Het VN-verdrag voor personen met een handicap stelt dit voorop. Bij Unia gebeurt dat via een begeleidingscommissie.
- **Het voorzien van de nodige specifieke middelen** voor de opvolging van het VN-verdrag voor de Vlaamse bevoegdheden.
- **Het uitwerken van een goede samenwerking met Unia** die deze opdracht op federaal niveau behoudt.

Zorg voor ondersteuning van personen met een handicap die klacht willen indienen bij het VN-comité. Bij een schending van de rechten opgenomen in het VN-verdrag handicap is het noodzakelijk om eerst de nationale rechtsmiddelen uit te putten. Pas daarna is een klacht bij het VN-Comité mogelijk. Voor personen in kwetsbare situaties is het niet evident om de stappen in de procedure voor het VN-comité zelf te zetten.

⁶ In toepassing van Art.33 §2 van het VN-verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap