

**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.

1. 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.¹

De Vlaamse decreetgever beoogt met dit decreet een doeltreffender antidiscriminatiebeleid en een betere rechtsbescherming voor alle mensenrechten binnen Vlaamse bevoegdheden te realiseren, alsook via de nodige samenwerkingsakkoorden bij te dragen aan het bereiken van een A-status in Vlaanderen. De oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut werd gekozen als de snelste en meeste effectieve manier om deze doelstellingen te bereiken.

De Vlaamse decreetgever is autonoom bevoegd om deze keuze te maken. De bevoegdheid om discriminatie te bestrijden, en ruimer om mensenrechten te beschermen, is wat men in het Belgische federale systeem een exclusieve 'accessoire bevoegdheid' noemt. Dat wil zeggen dat de overheid die bevoegd is om een bepaalde materie te regelen, meteen ook bevoegd is om in die materie de grondrechten te eerbiedigen, ze te beperken, ze te

¹ 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"*".

bevorderen (positieve verplichtingen) en te beschermen.² Daarenboven loopt in België, overeenkomstig het verticaliteitsbeginsel, de handhavingsbevoegdheid in principe parallel met de normeringsbevoegdheid: elke overheid die bevoegd is voor een bepaalde materie is autonoom bevoegd om uitvoeringsmaatregelen te nemen of instellingen te belasten met de uitvoering of handhaving ervan.³

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 mensenrechteninstellingen.⁴ 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 (verregeande) 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.⁵ 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.

² Zie bv. R.v.St., afd. wetg., advies nrs. 40.689/AV, 40.690/AV en 40.691/AV van 11 juli 2006, opm. 8.1: "De federale overheid kan derhalve enkel een anti-discriminatiebeleid voeren in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd is (...)". Zie ook K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 20 e.v.; J. VAN PRAET, *De latende staatsvorming: de bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 246 en de verwijzingen daar naar vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van de vaste adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Op dit principe bestaan uitzonderingen, bijvoorbeeld inzake de bescherming van het recht op privacy.

³ J. VAN PRAET, *De latende staatsvorming: de bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 50-53.

⁴ Hieronder worden op dit moment begrepen: het Kinderrechtencommissariaat, de Vlaamse Toezichtscommissie voor de bescherming van persoonsgegevens (VTC), het Vredesinstituut en de Vlaamse Ombudsdienst.

⁵ 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."

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).

De Vlaamse Regering geeft hiermee uitvoering aan volgende engagementen die volgen uit het regeerakkoord van 2019⁶: ten eerste zal Vlaanderen, ook na een uitstap uit het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia⁷, 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

⁶ 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 genderkamer 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".

⁷ 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).

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 Unie⁸ 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.⁹ Ze maken deel uit van de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstituten (GANHRI) en, op Europees niveau, van het Europees Netwerk van Nationale Mensenrechteninstituten (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 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.¹⁰

Er kan ook worden vermeld dat er vanuit rechtsvergelijkend perspectief een duidelijke tendens is in federale staten om het handhavingsbeleid van het recht op gelijke behandeling gedeeltelijk te decentraliseren. In de Verenigde Staten werd er reeds empirisch onderzoek verricht naar dergelijke werking waaruit bleek dat statelijke organen ter bevordering van gelijke behandeling betere resultaten kunnen voorleggen en efficiënter

⁸ 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).

⁹ Voor een overzicht zie FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), *Strong and effective national human rights institutions: challenges, promising practices and opportunities*, 2020.

¹⁰ 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."

te werk gaan dan de federale tegenhanger.¹¹ Daarnaast wordt er in de literatuur gewezen op voordelen zoals innovatie, beleidsresponsiviteit, focus en subsidiariteit.¹²

Het Vlaamse Mensenrechteninstituut heeft als enige mensenrechteninstelling in ons land een breed mandaat, en biedt een uniek aanspreekpunt voor alle meldingen over schendingen van mensenrechten binnen Vlaamse bevoegdheden.¹³ Het VMRI is de enige instelling in dit land met een algemeen eerstelijnsbijstandsmechanisme (inclusief via informatieverlening en aanbevelingen) voor alle mensenrechten.

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 bevoegdheidsniveaus¹⁴, hetgeen een vereiste is om een A-status te bekomen.¹⁵ Er zal ook op structurele wijze moeten worden samengewerkt tussen de verschillende mensenrechteninstellingen in ons land.¹⁶ 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, 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;

¹¹ Zie ook S. Sottiaux, J. Vrielink, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Antwerpen, 2012, 123.

¹² Zie ook S. Sottiaux, J. Vrielink, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Antwerpen, 2012, 124-129.

¹³ Zie ook S. Sottiaux, J. Vrielink, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Antwerpen, 2012, 70 e.v.

¹⁴ 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).

¹⁵ 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.

¹⁶ 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."

...) 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 eerstelijnsbijstand kunnen verlenen in de vorm van informatie- en adviesverlening (art. 12). Daarnaast zal het VMRI als orgaan voor de bevordering van de gelijke behandeling ook klachten te behandelen en de ontvankelijkheid en de gegrondheid ervan kunnen 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. 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.¹⁷

(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 goedgekeurd¹⁸, en de Vlaamse

¹⁷ 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.

¹⁸ Decreet van 20 december 2013 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord Unia, BS 5 maart 2014.

Regering duidde Unia aan als het orgaan dat de decretale taakstelling uit het decreet van 10 juli 2008 en het decreet van 8 mei 2002 zou vervullen.¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹

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 genderexpressie²² 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

¹⁹ 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 gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid.

²⁰ 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.

²¹ Equinet, "Equality Bodies and National Human Rights Institutions Making the Link to Maximise Impact: an Equinet Perspective", November 2011, 11.

²² 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 2008²³, 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 antidiscriminatiewetten heeft geëvalueerd, voor wat betreft de rechtspraak op basis van die wetten²⁴. 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 discriminatie²⁵, 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 slachtoffers²⁶. 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

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

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

²⁵ 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."

²⁶ 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.²⁷ Omwille van de specialisatie bij de beoordelaars, kan dit systeem ook garanties bieden op kwaliteitsvolle oordelen, waarin discriminatierecht op een correcte wijze wordt geïnterpreteerd.²⁸ 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.

Advies van de Inspectie van Financiën

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd ontvangen op 26 november 2021.

Akkoord van de Minister van Begroting

Het begrotingsakkoord werd ontvangen op 17 december 2021.

Eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering

²⁷ 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.

²⁸ 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.

Op 17 december 2021 werd het voorontwerp van decreet een eerste keer principiële goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) nr. 2022/04 van 18 januari 2022 werd ontvangen op 24 januari 2022.

Adviezen van de Strategische Adviesraden

De volgende adviezen van de Strategische Adviesraden werden ontvangen:

- De Vlaamse Onderwijsraad (27 januari 2022)
- De Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media – afgekort SARC (31 januari 2022)
- De Commissie Diversiteit van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen – afgekort SERV (1 februari 2022)
- De Vlaamse Ouderenraad (1 februari 2022)
- De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin – afgekort WVG (1 februari 2022)
- De Vlaamse Adviesraad Handicap, NOOZO (1 februari 2022)
- De Vlaamse Jeugdraad (2 februari 2022)
- De Vlaamse Interuniversitaire Raad (3 februari 2022)

In de bijlage bij de artikelsgewijze toelichting wordt er ingegaan op de verschillende aspecten van het adviezen. In het eerste deel wordt er ingegaan op het advies van de VTC, in het tweede deel op de adviezen van de strategische adviesraden. De bedenkingen van de adviesraden worden gebundeld per thema en behandeld in de volgorde van de structuur van het decreet.

2. Artikelsgewijze toelichting

Titel 1. Oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut

Artikel 1.

Dit artikel behoeft geen toelichting.

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.²⁹ Deze richtlijnen (behalve nr. 2^o) 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.³⁰

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.³¹

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 volgende artikel. Zowel wat betreft het brede mandaat, de 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 begrippen die doorheen het decreet en de memorie van toelichting worden gebruikt.

In het eerste, twee en derde punt omvat dit artikel afkortingen van drie decreten die meermaals worden genoemd in het decreet. Het gaat om het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, het decreet van 10 juli 2008 houdende

²⁹ 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.

³⁰ 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".

³¹ 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."

een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid en het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt.

Het vierde punt definieert de genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst als de afdeling binnen de Vlaamse Ombudsdienst (zelf gedefinieerd in punt 14) die de opdracht vervult en de bevoegdheden uitoefent zoals bedoeld in artikel 3, §3 en artikelen 17ter tot en met 17quinquies van het decreet van 7 juli 1998.

Het vijfde, negende en twaalfdepunt 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 zesde 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.³² 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 zevende omvat het artikel een definitie van het begrip "mensenrechteninstellingen". Dit zijn de publiekrechtelijke 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.

Het achtste punt definieert 'openbare instellingen'. Dit zijn alle de publiekrechtelijke instanties die bij wet, decreet, ordonnantie of samenwerkingsakkoord zijn opgericht. In artikel 12 en 14 wordt dit begrip gebruikt om te omschrijven naar welke entiteiten (naast overheden) het VMRI meldingen en klachten zal kunnen doorsturen mits daartoe met die entiteiten een samenwerkingsprotocol wordt afgesloten.

Ten tiende 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 preciseerd 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.³³ Het Subcomité voor Accreditatie van de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstututen (GANHRI) beoordeelt of een instelling

³² 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.

³³ General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018.

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 interpreteert en toepast.³⁴ 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'.

In het elfde punt wordt de officiële benaming meegegeven van het gelijkkansen centrum Unia: het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme, opgericht bij het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat samenwerkingsakkoord wordt ook met een verkorte omschrijving opgenomen in het veertiende punt.

Het mandaat van sectorale mensenrechteninstellingen, waarvan de definitie wordt opgenomen in het vijftiende punt, strekt zich uit één of meerdere mensenrechten, tot een bepaald thema of tot een bepaalde doelgroep.³⁵

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.³⁶ Een voorbeeld inzake het

³⁴ 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.

³⁵ Wat betreft de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen, kunnen op dit moment de volgende instellingen worden vermeld: het Kinderrechtencommissariaat, de Vlaamse Toezichtcommissie voor de bescherming van persoonsgegevens (VTC), het Vredesinstituut en de Vlaamse Ombudsdienst.

³⁶ 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.*

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.³⁷ 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 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 bestuursdecreet³⁸)³⁹.

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.⁴⁰

Overeenkomstig de Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen en engagementen waaraan dit decreet beoogt uitvoering te geven, dient het VMRI

³⁷ 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 antidiscriminatie wetten*, Brugge, die Keure, 2008, 126.

³⁸ Voor een overzicht, zie het bestuursdecreet van 7 december 2018, dat de organisatievormen uit het kaderdecreet bestuurlijk beleid heeft hernomen.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

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.⁴¹ Het wordt belangrijk geacht dat de instelling, los van enige politieke inmenging, haar eigen prioriteiten en activiteiten kan bepalen.⁴² Ook het VN-Verdrag Handicap schrijft voor dat een onafhankelijke instantie de uitvoering van het verdrag moet bevorderen, beschermen en opvolgen, waarbij de link wordt gelegd naar de Principes van Parijs.⁴³ 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.⁴⁴ Structurele en operationele onafhankelijkheid van een mensenrechteninstelling wordt van cruciaal belang geacht opdat een mensenrechteninstelling haar kerntaken kan vervullen.⁴⁵ 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).⁴⁶ 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 aangemoedigd⁴⁷, is dergelijk toezicht vanuit een politiek

⁴¹ "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."

⁴² 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 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"; ECRI General Policy Recommendation no. 2, equality bodies to combat racism and intolerance at the national level, 7 december 2017, 5: "Equality bodies should have the right to decide which competences, objectives and actions they will focus upon at any given time, and what combination of these they will use".

⁴³ Artikel 33 § 2 van het Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

⁴⁴ Zie art. 13 rasrichtlijn 2000; art. 12 geslachtsrichtlijn 2004 goederen en diensten en art. 20 richtlijn 2006 geslacht arbeid beroep – herschikking.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Bestuursdecreet, BS 19 december 2018. Dit decreet herneemt de bepalingen uit het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

⁴⁷ 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

samengestelde regering in ieder geval niet passend wanneer supranationale normen de onafhankelijkheid van de instelling vereisen.⁴⁸ In ons land zijn ook de andere instellingen 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.⁴⁹

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).⁵⁰ 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.⁵¹ De onderlinge verhouding met het parlement kan echter niet zo ver gaan dat de mensenrechteninstelling er deel van uit maakt.⁵² Een *de jure* onafhankelijkheid via een eigen rechtspersoonlijkheid wordt essentieel geacht opdat een mensenrechteninstelling zijn opdrachten kan uitvoeren.⁵³ Ook de vereiste om te

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.”

⁴⁸ 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 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.

⁴⁹ Voorbeelden: FIRM, GBA, Kinderrechtencommissariaat, Comité P, Comité I, Myria, Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen...

⁵⁰ HvJ 9 maart 2010, C-518/07, ro. 43-46.

⁵¹ 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.”

⁵² 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”. Dezelfde aanbeveling geldt ook in het bijzonder voor gelijkheidsorganen, zie ECRI: “Equality bodies should have both *de jure* and *de facto* independence, be separate legal entities placed outside the executive and legislature.”

⁵³ 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

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 onafhankelijkheidsvereisten, zoals het FIRM⁵⁴, Unia⁵⁵, de GBA⁵⁶ alsook van andere autonome instellingen waarvoor gelijkaardige onafhankelijkheidsvereisten gelden.⁵⁷ 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.⁵⁸

Art. 5.

Dit artikel bepaalt dat de hoofdzetel van het Vlaams Mensenrechteninstituut gevestigd moet zijn op een toegankelijke locatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De toegankelijkheid van de locatie 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.⁵⁹ Om dezelfde reden, wordt het daarnaast ook afgeraden om een

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.

⁵⁴ Zie art. 3 oprichtingswet FIRM.

⁵⁵ Zie art. 2 §1 en §2 van het Samenwerkingsakkoord Unia.

⁵⁶ 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).

⁵⁷ 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. Dedeayne *“Het “democratische deficit” van onafhankelijke energieregulatoren en de rol van het parlement”*, TBP 2016/4-5, 261-278.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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”*.

mensenrechteninstelling te vestigen in welvarende wijken of in of nabij gebouwen die de overheid in gebruik heeft.⁶⁰

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.⁶¹

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.⁶² 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. 23). 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

⁶⁰ 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.

⁶¹ Art. 3, f VN-Verdrag Handicap

⁶² "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."

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.

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 media⁶³, 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.⁶⁴ 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.⁶⁵

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.⁶⁶ 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. Het VMRI kan zich daarbij profileren als bruggenbouwer die de mensenrechten tastbaar en

⁶³ "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."

⁶⁴ "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".

⁶⁵ "Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations"

⁶⁶ 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.

toepasbaar maken voor de brede samenleving.⁶⁷ 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-statelijke actoren vormen tot slot een grote uitdaging voor een cultuur van mensenrechten. 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.⁶⁸ 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.⁶⁹ 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.⁷⁰ Veel mensenrechteninstellingen organiseren ook specifieke vormingen voor bepaalde doelgroepen of worden ingeschakeld in officiële opleidingen (bv. van zorgverstrekkers, politieagenten, penitentiaire beambten, 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,

⁶⁷ Zoals blijkt uit de evaluatie van werking van het Nederlands College van de Rechten van de Mens, vragen de stakeholders daar uitdrukkelijk naar dergelijke aanpak, zie Evaluatie College voor de Rechten van de Mens (Den Haag, 2017), p. 44.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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."

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.⁷¹

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 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.⁷² 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.⁷³

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.⁷⁴

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

⁷¹ 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.

⁷² A. SMITH, "The unique position of national human rights institutions: a mixed blessing?", Human Rights Quarterly 2006, nr. 4, 914.

⁷³ 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".

⁷⁴ 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."

opdracht om hiervoor, zowel nationaal als internationaal, samen te werken met soortgelijke instellingen en met onderzoeksinstellingen en universiteiten.

Afdeling 3. Verslagen, adviezen en aanbevelingen

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 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 overheid⁷⁵.

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.⁷⁶

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 VMRI kan bijvoorbeeld

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Art. 13, lid 2, punt 3 rasrichtlijn 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".

initiatief nemen naar aanleiding van een melding over een schending van de mensenrechten (zie art. 12). De overheden die om een advies kunnen verzoeken zijn 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.⁷⁷

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 melding.⁷⁸ Naar aanleiding van een melding of klacht die het VMRI ontvangt overeenkomstig artikel 12 of 13, 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.⁷⁹ 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.⁸⁰ Een mensenrechteninstelling kan, bijvoorbeeld, tijdens de onderhandelingen van een verdrag bijstand verlenen aan de overheid.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ "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".

⁷⁹ "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;"

⁸⁰ "To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation".

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.⁸¹ In lijn met dat akkoord, kan het VMRI de Vlaamse Regering desgevallend aanmoedigen om de Interministeriële Conferentie te vatten.⁸²

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.⁸³ Er bestaat dan ook veel variatie tussen de lidstaten.⁸⁴ Het behandelen van individuele meldingen of klachten wordt in de Principes van Parijs naar voren geschoven als een optionele bevoegdheid.⁸⁵ 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.⁸⁶ De Principes van Parijs schuiven

⁸¹ 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.

⁸² 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."

⁸³ 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"

⁸⁴ 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).

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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.

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.⁸⁷

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 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 gegenereerd.

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.⁸⁸ 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.⁸⁹ 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 eerstelijnsbijstand bieden door hem te informeren en adviseren over zijn rechten en de middelen om die rechten af te dwingen, en eventueel gericht door te

⁸⁷ [...] *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*

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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.

verwijzen indien mogelijk. De meldingen kunnen ook dienen als “knipperlicht” in het kader van de onderzoeks- en adviesbevoegdheid van het VMRI (zie art. 9). 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.⁹⁰

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.⁹¹ 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.

Het eerste lid van dit artikel voorziet in de mogelijkheid voor iedere burger die slachtoffer of getuige was of objectieve aanwijzingen heeft van schendingen van mensenrechten om

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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.

- zelfs anoniem - een melding in te dienen bij het VMRI. Dit geldt voor alle mensenrechten, en dus ook voor schendingen van het recht op gelijke behandeling.

Het tweede lid bepaalt dat, waar nuttig, het VMRI eerstelijnsbijstand kan bieden door de melder te informeren en adviseren 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. Het kan worden benadrukt dat het VMRI de eerste instelling wordt in ons land die dergelijke eerstelijnsbijstand kan bieden binnen een breed mensenrechtenmandaat inclusief het recht op gelijke behandeling met inbegrip van alle discriminatiegronden. Het decreet bouwt bovendien sterke garanties in voor een warme en *outreachinge* eerstelijnsfunctie, gelet op de aansturing en personeelsbezetting van het VMRI waarbij expertise en belangstelling in mensenrechten voorop staat (art. 31, 37-39), garanties voor een kwaliteitsvolle en toegankelijke dienstverlening (art. 21 en 27), alsook garanties voor een nauwe samenwerking met alle actoren die werken rond mensenrechten. Dit tweede lid biedt een kapstok voor het verlenen van dergelijke eerstelijnsbijstand bij (vermeende) schendingen van de mensenrechten, inclusief het recht van gelijke behandeling. Het komt het VMRI toe om, geval per geval, na te gaan welke eerstelijnsbijstand passend is.. Zo kan er bijvoorbeeld worden gedacht aan het geven van informatie over verjaringstermijnen wanneer die termijnen dreigen te verlopen (de klager kan er in dat geval op worden gewezen dat een parallelle gerechtelijke procedure tot de mogelijkheden behoort) of het geven van informatie over juridische tweedelijnsbijstand (pro deo) voor financiële ondersteuning bij de opstart van een gerechtelijke procedure. .

Het derde en vierde lid omvat de mogelijkheid voor het VMRI om een melder door te verwijzen en, in sommige gevallen, een melding door te sturen. Wat betreft de doorverwijzing "*naar een instelling, organisatie of vereniging die hem mogelijks wel verder kan bijstaan.*" kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een middenveldorganisatie of rechtsbijstandsverleners (bv. pro deo advocaat) die een slachtoffer zouden kunnen ondersteunen bij een procedure bij de nationale rechter of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Indien de melding niet onder de bevoegdheid van het VMRI valt (bv. melding niet gelinkt aan mensenrechten of valt onder federale bevoegdheid), en een andere instelling, op het Vlaamse of een ander bevoegdheidsniveau, zou wel verder gevolg zou kunnen geven aan de melding, kan het VMRI de melder ook naar die instelling doorverwijzen. Wat betreft het doorsturen van meldingen door het VMRI naar overheden en openbare instellingen (waaronder alle mensenrechteninstellingen), voorziet het vierde lid in een rechtsgrond om dit mogelijk maken. Om meldingen door te sturen naar Vlaamse instanties, zal het VMRI dus in overeenstemming met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet samenwerkingsprotocollen moeten sluiten met die instanties om volledig juridisch sluitend kunnen werken. Om meldingen door te sturen naar instanties op de andere bevoegdheidsniveaus, moet ten eerste worden vastgesteld dat nog niet voor al deze instanties in een rechtsbasis werd voorzien om het doorsturen van meldingen mogelijk te maken en, ten tweede, dat het doorsturen van gegevens tussen instellingen op verschillende bevoegdheidsniveaus best wordt geregeld in een samenwerkingsakkoord. Er kan tot slot evenwel worden opgemerkt dat wanneer een melder hiertoe uitdrukkelijk instemming verleent of erom verzoekt, de gegevens kunnen worden overgemaakt ook wanneer er (nog) geen samenwerkingsprotocol of -akkoord werd afgesloten. 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 – 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. Zo stelt artikel 9 uitdrukkelijk dat het VMRI o.a. adviezen kan opstellen “op eigen initiatief”, en dergelijk initiatief kan dus genomen worden naar aanleiding van een knipperlicht-melding. 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°). 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.⁹² 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.⁹³ Met het instellen van deze klachtenprocedure beoogt de decreetgever de laagdrempelige toegang tot het VMRI

⁹² 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°, 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.”

⁹³ 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.”

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°. Een derde persoon (een broer of zus, zoon of dochter, een goede vriend of vriendin) of organisatie (een sportclub, 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.⁹⁴ 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

⁹⁴ "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).

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 van Vlaanderen, kan het VMRI de klager doorverwijzen naar één van de organen ter bevordering van gelijke behandeling op een ander bevoegdheidsniveau. Wat betreft het doorsturen van klachten door het VMRI naar overheden en openbare instellingen (waaronder alle mensenrechteninstellingen), voorziet het laatste lid van deze paragraaf in een rechtsgrond om dit mogelijk te maken. Om klachten door te sturen naar Vlaamse instanties, bijvoorbeeld als de klacht niet ontvankelijk is omdat het niet gaat om discriminatie, zal het VMRI dus in overeenstemming met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet samenwerkingsprotocollen moeten sluiten met die instanties om volledig juridisch sluitend kunnen werken. Om klachten door te sturen naar instanties op de andere bevoegdheidsniveaus, moet ten eerste worden vastgesteld dat nog niet voor al deze instanties in een rechtsbasis werd voorzien om het doorsturen van klachten mogelijk te maken en, ten tweede, dat het doorsturen van gegevens tussen instellingen op verschillende bevoegdheidsniveaus best wordt geregeld in een samenwerkingsakkoord. Er kan tot slot evenwel worden opgemerkt dat wanneer een klager hiertoe uitdrukkelijk instemming verleent of erom verzoekt, de gegevens kunnen worden overgemaakt ook wanneer er (nog) geen samenwerkingsprotocol of -akkoord werd afgesloten. 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). De elementen van onpartijdigheid, onafhankelijkheid en wederzijdse instemming zijn dus inherent aan het decretaal kader waarbinnen het VMRI functioneert.⁷⁰ 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. Een bemiddelingstraject hoeft zeker niet vrijblijvend te zijn, maar kan aanleiding geven tot het afsluiten van een dading tussen de partijen.⁷¹ Dergelijke dading kan afspraken omvatten zoals bijvoorbeeld het stopzetten van het discriminerend gedrag, een aanpassing van intern beleid, ~~publieke~~ excuses of een schadevergoeding.

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. Een bemiddeling kan niet tot resultaat leiden indien een van de partijen zich niet bereid toont om aan de bemiddeling deel te nemen, aangezien de wederzijdse instemming een essentiële voorwaarde is voor de opstart van een bemiddeling. Een bemiddeling heeft niet tot resultaat geleid indien er geen oplossing werd bereikt. De bepaling legt dus strikte voorwaarden op aan de bemiddelaar om te beoordelen of de klacht moet worden overgemaakt aan de geschillenkamer. Een situatie waarbij de bemiddelaar, ondanks dat een van de partijen meent dat er geen oplossing werd bereikt, besluit om de bemiddeling af te ronden zonder het dossier te bezorgen aan de geschillenkamer, gaat in tegen de tekst van het decreet. Indien dergelijke situatie zich toch zou voordoen, biedt het decreet een bijkomende garantie om dit recht te zetten. De klager kan immers overeenkomstig artikel 20 en een interne beklagprocedure opstarten bij het VMRI, wanneer die niet tevreden is over de behandeling van zijn 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 steeds met instemming van de partij die de stukken had bezorgd en zonder dat zij enige appreciatie van de bemiddelaar over deze stukken bevatten. Bij gebreke aan deze voorwaarden, zouden de partijen misschien niet geneigd zijn om bepaalde stukken over te maken die nuttig zijn om de bemiddeling te doen slagen. 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 35). 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 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.⁹⁵ 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 en dat deze informatie mits uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming van de betrokken verweerder, wordt toegevoegd in het oordeel. Het publiceren van deze bijkomende informatie in het oordeel is zinvol opdat het publiek kan nagaan of, en zo ja, welk gevolg er werd gegeven aan een oordeel waarin discriminatie werd vastgesteld. De verweerder – die hiertoe uitdrukkelijk schriftelijk zijn toestemming kan verlenen – kan op die manier ook aantonen dat hij wel degelijk actie heeft ondernomen naar aanleiding van het oordeel.

Art. 19.

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

⁹⁵ 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."

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 zijn 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.

Art. 20.

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. 21.

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 27 waarin de principes worden neergelegd die gelden voor de uitoefening van alle bevoegdheden van het VMRI.

Afdeling 5. Informatie

Art. 22.

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.⁹⁶ Uit de aanbevelingen van GANHRI ter precisering van wat de informatiebevoegdheid inhoudt, blijkt dat mensenrechteninstellingen ter plaatse moeten kunnen gaan in alle 'publieke'

⁹⁶ "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."

gebouwen en toegang moet hebben tot alle 'publieke' documenten, apparatuur en bezittingen.⁹⁷

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. De raad van bestuur is als bestuursorgaan van het VMRI verantwoordelijk om toezicht uit te oefenen op een correcte uitvoering van deze bevoegdheid binnen de grenzen van het decreet. Wat betreft de informatie en documentatie die ter beschikking is bij overheden en openbare instelling, hetgeen publiek toegankelijke plaatsen zijn zoals bedoeld in de Principes van Parijs die buiten het toepassingsgebied van artikel 15 van de Grondwet vallen, gelden er een aantal bijkomende mogelijkheden voor het VMRI. Wanneer het VMRI een verzoek tot informatie of documentatie richt tot die overheden of openbare instellingen, kan het VMRI een dwingende termijn opleggen om dit verzoek te beantwoorden. Het VMRI kan ter plaatse bij de overheden en openbare instellingen de nodige vaststellingen doen en de overlegging vragen van alle informatie en documentatie. Deze personen die gevraagd worden informatie en documentatie over te leggen zijn ten aanzien van het VMRI ontheven van hun plicht tot geheimhouding in verband met feiten waarvan zij kennis hebben en gegevens waarover zij beschikken door hun staat of beroep, met uitzondering van die welke door het medisch geheim beschermd zijn of waarvan ze kennis hebben genomen in hun hoedanigheid van noodzakelijke vertrouwenspersoon.

Afdeling 6. Netwerk

Art. 23.

Overeenkomstig de Principes van Parijs dient een mensenrechteninstelling samen te werken met instellingen, verenigingen en andere stakeholders die een rol opnemen in de bevordering en bescherming van mensenrechten.⁹⁸ 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.⁹⁹ Dergelijke samenwerking wordt vooral als evident beschouwd in het licht van de ondeelbare en onderling sterk samenhangende aard van de mensenrechten.¹⁰⁰

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

⁹⁷ Zie 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;"

⁹⁸ "[...] 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."

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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.

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.¹⁰¹

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 of de melding of klacht doorsturen naar andere overheden of openbare instellingen. Wat betreft het doorsturen van meldingen of klachten 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 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. 24.

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.¹⁰² Inzake het recht op gelijke behandeling voorziet ook één van de antidiscriminatie-richtlijnen expliciet dat een

¹⁰¹ 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."

¹⁰² "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"

gelijkheidsorgaan beschikbare informatie met overeenkomstige Europese organisaties, zoals enig toekomstig Europees instituut voor gendergelijkheid, op het geschikte niveau dient te kunnen uitwisselen.¹⁰³

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. 25.

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 becommentariëren vanuit een onafhankelijke positie.¹⁰⁴

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.¹⁰⁵ 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 rapportering echter niet volledig op zich nemen.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷

¹⁰³ 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*".

¹⁰⁴ "*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*".

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ 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.*"

Afdeling 7. Thematische organisatie

Art. 26.

Overeenkomstig de Principes van Parijs, moet een mensenrechteninstelling werkgroepen kunnen oprichten ter ondersteuning van haar werkzaamheden.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹ Het VMRI kan zo bijvoorbeeld personeelsleden groeperen rond bepaalde taken van het VMRI (bv. adviesverlening, eerstelijnsbijstand) of 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 33, ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

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

Art. 27.

Dit artikel heeft ten doel om het VMRI zo onafhankelijk, kwaliteitsvol en toegankelijk mogelijk te doen functioneren. Er wordt bovendien gepreciseerd dat het VMRI bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden, bijvoorbeeld op het vlak van dataverzameling en rapportering, ook steeds aandacht heeft voor de specifieke institutionele context van het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest. 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.

Art. 28.

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

¹⁰⁸ Dergelijke flexibiliteit is ook in lijn met aanbevelingen voor gelijkheidsorganen, zie ECRI Zie ECRI General Policy Recommendation no. 2, equality bodies to combat racism and intolerance at the national level, 7 december 2017, 8: *"Equality bodies should decide independently on their internal structure and how to manage their resources"*.

¹⁰⁹ Dergelijke flexibiliteit is ook in lijn met aanbevelingen voor gelijkheidsorganen, zie ECRI Zie ECRI General Policy Recommendation no. 2, equality bodies to combat racism and intolerance at the national level, 7 december 2017, 8: *"Equality bodies should decide independently on their internal structure and how to manage their resources"*.

volgen uit de Principes van Parijs.¹¹⁰ 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.¹¹¹ Daarom bepaalt het artikel het Vlaams Parlement deze immuniteit kan opheffen. In dat geval wordt de procedure toegepast zoals bepaald in artikel 32, lid 3 tot 8.

Art. 29.

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.

In de vijfde paragraaf wordt vermeld welke categorieën van persoonsgegevens in het bijzonder kunnen worden verwerkt. Het gaat om in de eerste plaats om gegevens die nodig zijn om de persoon te identificeren en contacteren. Daarnaast kunnen ook beroepsgegevens worden verwerkt, hetgeen relevant kan zijn wanneer de (vermeende) discriminatie heeft plaatsgevonden in de werkcontext. Tot slot kunnen ook bijzondere gegevens worden verwerkt die in het bijzonder relevant zijn in het kader van het mandaat van het VMRI als orgaan ter bevordering van gelijke behandeling (bv. etnische afkomst, seksuele gerichtheid).

Wat betreft de bewaartermijn, bepaalt de achtste paragraaf dat de persoonsgegevens worden bewaard tot vijf jaar nadat het VMRI de melding of de klacht heeft ontvangen. Deze termijn is ingegeven door de redelijke maximumtermijn om de melding of klacht te behandelen. Er kan bovendien 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. 30.

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

¹¹⁰ 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."

¹¹¹ 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. 31.

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.¹¹² 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.¹¹³ 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.¹¹⁴

De derde paragraaf bepaalt dat de raad van bestuur zo divers en evenwichtig mogelijk moet worden samengesteld in lijn met de Principes van Parijs (zie supra) en internationale aanbevelingen voor organen ter bevordering van gelijke behandeling¹¹⁵. De raad van

¹¹² "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)."

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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."

¹¹⁵ Zie ECRI General Policy Recommendation no. 2, equality bodies to combat racism and intolerance at the national level, 7 december 2017, 9: "The leadership, advisory bodies, senior management, and staff of equality bodies should, as far as possible, reflect the diversity of society at large and be gender balanced."

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 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. Tot slot moet ook er ook minstens één lid van de raad van bestuur wonen of werken in het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest of op een andere wijze een aantoonbare band hebben met dat gebied. Deze minimumvereiste beoogt het te garanderen dat het VMRI bij de uitvoering van zijn bevoegdheden steeds rekening houdt met de uitwerking ervan in het Brussel-Hoofdstedelijk Gewest, in het belang van de burgers in dat gebied. 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.¹¹⁶ De benoeming van leden van de wetgevende en uitvoerende macht, alsook het personeel van de kabinetten of beleidscol die de uitvoerende macht ondersteunen, worden uitgesloten.¹¹⁷

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.¹¹⁸ Een selectie op basis van vooraf (wettelijk) vastgelegde, objectieve en transparante criteria bevordert de benoeming op

¹¹⁶ Zie ook ECRI General Policy Recommendation no. 2, equality bodies to combat racism and intolerance at the national level, 7 december 2017, 8: "The law should set out any activities and affiliations which are incompatible with holding leadership positions".

¹¹⁷ 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".

¹¹⁸ 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."

basis van verdienste, beperkt de mogelijkheden tot beïnvloeding van de selectieprocedure en verzekert het behoorlijk beheer en de impact van een mensenrechteninstelling.¹¹⁹

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.¹²⁰

De zevende paragraaf bepaalt dat de leden van de raad van bestuur worden benoemd voor een periode van zes jaar. Overeenkomstige de Principes van Parijs, dienen de bestuurders 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.¹²¹ 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.¹²²

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. 32.

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.¹²³

Art 33.

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.

¹¹⁹ 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"*. Zie ook ECRI General Policy Recommendation no. 2, equality bodies to combat racism and intolerance at the national level, 7 december 2017, 8: *"The persons holding leadership positions in equality bodies should be selected and appointed by transparent, competency-based and participatory procedures. The executive should not have a decisive influence in any stage of the selection process."*

¹²⁰ 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"*

¹²¹ *"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."*

¹²² General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 35.

¹²³ 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.

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 ontplooien. 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 functieomschrijvingen¹²⁴, 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. 39 – 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 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.¹²⁵ 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.¹²⁶ Zowel de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹²⁷ als het Grondwettelijk

¹²⁴ 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.*

¹²⁵ 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.

¹²⁶ 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.

¹²⁷ 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.

Hof¹²⁸ 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.

Art. 34.

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. 35.

Dit artikel handelt over de geschillenkamer die – als organiek gescheiden deeltentiteit 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.¹²⁹ 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

¹²⁸ 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."

¹²⁹ Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, p. 15 en verder

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.¹³⁰ 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.

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 plaatsvervangers voor de voorzitter en minstens vijf plaatsvervangers voor de bijzitters. Deze aantallen kunnen worden verhoogd door de raad van bestuur in functie van de werklast van de geschillenkamer. De plaatsvervangers worden eveneens benoemd door de raad van bestuur onder dezelfde benoemingsvoorwaarden. Het staat de raad van bestuur vrij om zo een pool van plaatsvervangers samen te stellen die over een variatie aan bijkomende expertise beschikken (bv. arbeids- of onderwijsrecht). Deze plaatsvervangers 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 plaatsvervangend, 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

¹³⁰ 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.

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”*.¹³¹

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 plaatsvervangende 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 plaatsvervangende 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 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 geobjectiveerde procedure die geldt voor de directeur, opdat het mandaat met zo veel mogelijk garanties op vlak van onafhankelijkheid wordt omringd.

Art. 36.

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 39 die de meer algemene bepalingen omvat rond de selectie, benoeming en het statuut van het personeel.

Hoofdstuk 4. Directeur

Art. 37.

¹³¹ 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.

Dit artikel omschrijft de taakstelling van de directeur¹³² 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 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.¹³³ 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 opvallen 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

¹³² Het spreekt voor zich dat de functiebenaming "directeur" – voor de doeleinden van het voorliggend ontwerp – wordt opgevat als een gender-neutrale term.

¹³³ 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.

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. 38.

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 36).

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 voor een evenwichtige, diverse samenstelling van het personeelsbestand.¹³⁴ 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 33, lid 2, punt 4°).

Art. 39.

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. 40.

¹³⁴ 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.*”

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.¹³⁵

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.¹³⁶ Een neutrale klachtenbehandeling is een essentieel onderdeel van het handhavingsmechanisme die bij dit decreet wordt ingericht. Dit geldt bij uitstek wanneer de geschillenkamer zich moet uitspreken over klachten tegen een Vlaamse overheidsinstantie.

Titel 5. Budgettaire bepalingen

Art. 41.

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.¹³⁷ Dezelfde aanbeveling geldt voor organen ter bevordering van gelijke behandeling.¹³⁸ 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

¹³⁵ 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."

¹³⁶ Zie bv. RvSt, adviezen nrs. 53.941/AV/3 en 59.466/1/3

¹³⁷ "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."

¹³⁸ Zie ECRI General Policy Recommendation no. 2, equality bodies to combat racism and intolerance at the national level, 7 december 2017, 8: "Equality bodies should be provided with sufficient staff and funds to implement all their functions and competences with a real impact. They should have a separate budget or budget line and their funding should be subject annually to the approval of parliament. There should be no arbitrary or disproportionate reduction in the budget of the equality body. Where the mandate, functions or competences of the equality body are expanded, this should be consistent with its equality mandate and be accompanied by appropriate additional funding."

en (4) zijn bevoegdheden op effectieve wijze uit te oefenen. Binnen dat budget dient een mensenrechteninstelling vrij zijn prioriteiten en activiteiten te kunnen bepalen.¹³⁹

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.¹⁴⁰

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. 42) en het toezicht vanuit het parlement (artikelen 43-44) zo vlot mogelijk te laten verlopen, worden gestandaardiseerde regels toegepast.

Art. 42.

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.¹⁴¹

Titel 6. Verantwoording

Art. 43.

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.¹⁴² Daarom wordt er hier gekozen voor een goedkeuring door het Vlaams Parlement van de begroting van het VMRI

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 39.

¹⁴¹ 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".

¹⁴² General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 27,

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. 44.

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.¹⁴³ 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.¹⁴⁴

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.

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.¹⁴⁵

Titel 7. Wijzigingsbepalingen

Art. 45-55.

De artikelen 45 tot 54 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

¹⁴³ 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."

¹⁴⁴ 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."

¹⁴⁵ 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.

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.¹⁴⁶ 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 handhavingsmechanisme die met dit decreet wordt ingericht, is het optreden van de geschillenkamer het sluitstuk van het handhavingsmechanisme. 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 die het orgaan ter bevordering van gelijke behandeling de bevoegdheid gaven om op te treden in rechte namens het slachtoffer.

Voor de volledigheid kan nog worden meegegeven dat er in 2019 een gemeenrechtelijk collectief vorderingsrecht werd ingevoerd bij de gewone hoven en rechtbanken (art. 17 Ger. W.) na een reeks arresten van het Grondwettelijk Hof, die tot deze mogelijkheid verplichtten.¹⁴⁷ Dit artikel geeft de rechtspersonen die de bescherming beogen van mensenrechten, onder bepaalde voorwaarden, de mogelijkheid om een beslissing van de rechter (bevelen, schadevergoeding, enz.) te bekomen in geval van schendingen van mensenrechten. Deze voorwaarden volgen rechtstreeks uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en zijn: 1° dat de rechtspersoon een maatschappelijk doel van bijzondere aard moet nastreven, onderscheiden van het algemeen belang (specialiteit); 2° dat de rechtspersoon dit doel op duurzame en effectieve wijze nastreeft (duurzaamheid); 3° dat de rechtsvordering wordt ingesteld in het kader van dat maatschappelijk doel (betrekkelijkheid) en 4° dat de vordering een collectief belang nastreeft dat de optelsom van individuele belangen overstijgt (collectiviteit). Ook het VMRI beschikt technisch over deze wettelijke mogelijkheid. Het VMRI zal dit vorderingsrecht kunnen toepassen als op cumulatieve wijze aan deze vier voorwaarden is voldaan en na beslissing van de raad van bestuur. Net zoals bij individuele gevallen, geldt ook hier evenwel een fundamentele bezorgdheid omtrent de neutraliteit en de objectiviteit van het instituut wat hier noopt tot terughoudendheid. Er kan tot slot worden vermeld dat voor het VMRI, net als voor elke

¹⁴⁶ 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. [...]"

¹⁴⁷ GwH nr. 133/2013 van 10 oktober 2013; GwH 21 januari 2016, nr. 7/2016; GwH 6 juli 2017, nr. 87/2017. Zie ook de uiteenzetting hierover van professor Allemeersch bevestigde tijdens de parlementaire besprekingen (Parl. St. Kamer nr. 54-3303/008).

rechtspersoon die beroep wenst te doen op artikel 17 Ger.W., een verbod op procesmisbruik geldt.¹⁴⁸

Artikel 55 voorziet, tot slot, in de opheffing van het het Vlaams decreet tot instemming met het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia. Dit decreet kan immers worden opgeheven op het moment dat de uitstap uit Unia is geformaliseerd. De afdeling Wetgeving heeft bevestigd dat het dergelijke bepaling passend is om een overbodig geworden bepaling uit de rechtsorde te laten verdwijnen, hoewel het niet volstaat om het samenwerkingsakkoord op te zeggen.¹⁴⁹ Het artikel zal pas in werking treden op 15 maart 2023 (zie verder, artikel 60)

Titel 8. Slotbepalingen

Art. 56.

Dit artikel beoogt het besluit van de Vlaamse Regering van [datum nog te bepalen] te laten bekrachtigen door het Vlaams Parlement, opdat het samenwerkingsakkoord tot oprichting Unia rechtsgeldig kan worden ontbonden langs Vlaamse zijde op 15 maart 2023.

Het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia bepaalt in artikel 17 dat het akkoord *"wordt gesloten voor een periode van drie jaar."* en dat *"op het einde van elke periode van drie jaar [...] elke partij dit akkoord [kan] ontbinden via een notificatie aan de parlementsvoorzitters van alle partijen, zes maanden voor het verstrijken van deze termijn van drie jaar."* De memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord verduidelijkt dat *"de beëindiging van dit akkoord gebeurt bij notificatie aan de verschillende parlementsvoorzitters, en [dat dit] dient plaats te hebben voor het einde van elke driejarige periode."*¹⁵⁰

Deze uitdrukkelijke opzeggingsbepaling laat de partijen dus toe dus uit het akkoord te stappen op bepaalde tijdstippen.¹⁵¹ Zoals reeds meermaals bevestigd, eindigt de lopende periode van drie jaar op 14 maart 2023, en de notificatie dient dus te worden ontvangen door alle parlementsvoorzitters ten laatste op 14 september 2022. Het VMRI zal op 15 maart 2023 het mandaat als Gelijkekansencentrum (voor alle discriminatiegronden behalve geslacht) en orgaan ter bescherming van het VN-Verdrag Handicap, voor wat betreft de Vlaamse bevoegdheden, van Unia overnemen. Opdat het VMRI op 15 maart 2023 in één geheel haar mandaat als Gelijkekansencentrum kan opnemen, zal het VMRI

¹⁴⁸ Zoals geformuleerd door professor Allemeersch tijdens de parlementaire besprekingen: *"bovendien zijn de verenigingen nog altijd onderworpen aan andere beperkingen op ongelimiteerde procesdrang, zoals het verbod op tergend en roekeloos procederen"* (Parl. St. Kamer nr. 54-3303/008). Zie ook de bespreking van P. Lefranc; " Artikel 17, tweede lid Ger.W.: "Hooglid van het algemeen collectiefvorderingsrecht voor de hoven en rechtbanken of de zwanenzang van de Eikendael-doctrine", TMR 2019/3, 257.

¹⁴⁹ Adv.RvS nr. 58.102/1 van 2 oktober 2015 over een voorontwerp van decreet houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid, 7

¹⁵⁰ Zie de memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 23 juli 2012 tot oprichting van een interfederaal centrum bestrijding racisme. Dit document omvat de inhoudelijke toelichting bij een eerdere versie van het samenwerkingsakkoord (van 23 juli 2012) die nadien nog gewijzigd werd op basis van het advies van de Raad van State. In het artikel over de opzegging en inwerkingtreding werden echter geen aanpassingen meer doorgevoerd. De afdeling wetgeving van de Raad van State formuleerde geen opmerkingen over de mogelijkheid tot opzegging, zie Adv.RvS nr. 52.675/VR van 5 februari 2013 over het wetsontwerp houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 23 juli 2012 tot oprichting van een interfederaal centrum bestrijding racisme.

¹⁵¹ Over de opzegging van samenwerkingsakkoorden volgens de uitdrukkelijke of stilzwijgende wil van de partijen, zie Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Die Keure 2016, 318.

ook op die datum het mandaat van de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst (gelijkkansencentrum geslacht) overnemen. De inwerkingtreding van dit decreet wordt hierop afgestemd (zie verder, artikel 60).

Naast de tijdige notificatie, dient ook een formele procedure te worden doorlopen om het samenwerkingsakkoord rechtsgeldig op te zeggen. Artikel 92bis BWHI bepaalt niet uitdrukkelijk welke procedure daarbij moet worden gevolgd. Naar analogie met de opzegging van internationale verdragen, zou het initiatief evenwel toekomen aan de uitvoerende macht.¹⁵² De Afdeling Wetgeving van de Raad van State oordeelde reeds dat voor de opzegging van een samenwerkingsakkoord "*door de [...] regering, die het samenwerkingsakkoord heeft gesloten [...] een formele opzegging dient te worden gedaan aan de [...] andere bij het samenwerkingsakkoord betrokken [partijen]*"¹⁵³ Uit een recenter advies van de Raad van State blijkt bovendien dat voor een rechtsgeldige opzegging het principe van het 'parallelisme der vormen' moet worden toegepast: dezelfde procedure moet worden gevolgd voor de opzegging van het samenwerkingsakkoord als die gold voor het aannemen ervan. Voor het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia¹⁵⁴ geldt *in concreto* dat de regering het initiatief kan nemen met een besluit tot opzegging, maar dat dit besluit ook ter bekrachtiging moet worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement.¹⁵⁵ Pas nadat het Vlaams Parlement het opzeggingsbesluit van de Vlaamse Regering bekrachtigd heeft, heeft de opzegging volledig effect.¹⁵⁶

Dit artikel voorziet daarom in een bekrachtiging door de Vlaamse decreetgever van het besluit van *[datum nog te bepalen]* tot opzegging van het samenwerkingsakkoord. Door dit artikel op te nemen in het decreet tot oprichting van het VMRI, kan de decreetgever in één beweging de uitstap uit Unia finaliseren en instemmen met de oprichting van het orgaan dat het mandaat van Unia, voor wat betreft de Vlaamse bevoegdheden, zal overnemen. Om de overgang van de ene naar de andere instelling op elkaar te laten aansluiten, zal dit artikel in werking treden op 15 maart 2023 (zie verder, artikel 60).

Art. 57.

¹⁵² Zie artikel 167 van de Grondwet en Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Die Keure 2016, 320: "*De grondwetgever heeft in geval van internationale verdragen duidelijk gewild dat het orgaan dat bevoegd is om het verdrag op te zeggen, hetzelfde is als het orgaan dat bevoegd is om het verdrag te sluiten.*"

¹⁵³ Adv.RvS nr. 58.102/1 van 2 oktober 2015 over een voorontwerp van decreet houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid, 7; zie ook Adv. Rvs nr. 59.829/AG van 8 september 2016 over een ontwerp van besluit van de Waalse regering 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et l[e] Gouvernement wallon', 5: "*Il peut en être déduit que, lorsque, comme c'est le plus souvent le cas, c'est un gouvernement qui a conclu pareil accord de coopération, c'est à lui en tout cas qu'il revient, le cas échéant, de prendre l'initiative de le dénoncer.*"

¹⁵⁴ Overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid BWHI kunnen sommige samenwerkingsakkoorden immers "*eerst gevolg hebben nadat zij instemming hebben verkregen bij wet of bij decreet*". Deze regel geldt o.a. wanneer samenwerkingsakkoord het akkoord de Belgen persoonlijk zou kunnen binden. De parlementaire instemming maakt het samenwerkingsakkoord, dat na zijn ondertekening enkel bindend is voor de partijen, verbindend voor de burgers van de partijen bij het akkoord. Het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia behoort tot deze categorie. Voor Vlaanderen werd er ingestemd met het samenwerkingsakkoord via het decreet van 20 december 2013 houdende instemming met [het samenwerkingsakkoord], BS 5 maart 2014 (erratum).

¹⁵⁵ Adv. Rvs nr. 59.829/AG, *Ibid.*, 10: "*... de même l'acte de dénonciation de pareil accord, arrêté par le Gouvernement, doit être soumis à l'approbation du Parlement. Il pourrait également être envisagé qu'un décret habilite le Gouvernement à procéder à la dénonciation.*"

¹⁵⁶ zie T. CORHAUT, J. RIEMSLAGH, D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE EN J. VAN NIEUWENHOVE, "Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2015-2016)", *TvW* 2017 (4), p. 303.

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. 58.

Dit artikel legt decretaal vast dat de toepassing en de doeltreffendheid van dit decreet, nadat het VMRI vijf jaar werkzaam was (te rekenen vanaf de eerste volledige samenstelling van de raad van bestuur) wordt geëvalueerd door het Vlaams Parlement. Er wordt ook bepaald dat de evaluatie zal plaatsvinden op basis van een verslag opgesteld door een commissie van experts, en nadat het VMRI werd gehoord. Deze evaluatie zal toelaten om de bepalingen uit dit decreet, indien nodig of wenselijk, te herbekijken of verfijnen.

De evaluatie van de *toepassing* van de wet verwijst naar de vraag of en hoe het decreet in de praktijk door het VMRI wordt uitgevoerd. Wordt het decreet aangewend in de situaties waarop ze is gericht? Draagt het VMRI er adequaat toe bij de tenuitvoerlegging van het decreet te waarborgen? Is de interpretatie van het decreet door het VMRI in overeenstemming met de letter en de geest van de wet?

De evaluatie van de *doeltreffendheid* van de wet leidt ertoe zich vragen te stellen over de effecten van de norm op de praktijk en op het gedrag: komt de bescherming die het decreet beoogt te bieden, tot uiting in de feiten? De doelstellingen van de decreetgever zijn, enerzijds, schendingen van de mensenrechten (waaronder discriminatie) tegengaan, onder andere door het VMRI als bruggenbouwer het draagvlak voor de mensenrechten bij de bevolking te vergroten. en anderzijds, ervoor zorgen dat, in geval van een schending, het slachtoffer recht heeft op een doeltreffend middel waarmee hij zijn rechten kan handhaven.

De termijn van vijf jaar begint te lopen vanaf de eerste samenstelling van de raad van bestuur. Pas na deze samenstelling kan het nodige personeel worden aangeworven om alle taken van het VMRI (met inbegrip van klachtenbehandeling) uit te voeren. Vanaf 15 maart 2023 zal het VMRI functioneren als gelijkkansencentrum en klachten kunnen ontvangen en behandelen via bemiddeling en, in een latere fase, via de geschillenkamer. Om in de evaluatie ook voldoende aandacht te kunnen besteden aan de doeltreffendheid van de klachtenbehandeling, is het zinvol om te wachten totdat er voldoende zaken werden behandeld zodat er een kwantitatieve analyse kan plaatsvinden.

Art. 59.

Dit artikel omvat een bijzondere inwerkingtredingsbepalingen voor een aantal artikelen uit het decreet.

Het eerste lid beoogt de artikelen die het VMRI het mandaat als orgaan ter bevordering van gelijke behandeling toebedelen te laten ingaan vanaf 15 maart 2023. Het VMRI zal op 15 maart 2023 dat mandaat (voor alle discriminatiegronden behalve geslacht) en als orgaan ter bescherming van het VN-Verdrag Handicap, voor wat betreft de Vlaamse bevoegdheden, van Unia overnemen. Daarnaast zal het VMRI op die datum ook het mandaat van de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst (voor de discriminatiegrond geslacht) overnemen.

Tot en met 14 maart 2023 is Vlaanderen verplicht om het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia na te leven. De federale loyaleit, verankerd in art. 143 van de Grondwet, is de grondslag voor de bindende kracht van samenwerkingsakkoorden in de Belgische rechtsorde.¹⁵⁷ Ook het algemene rechtsbeginsel *pacta sunt servanda* verplicht Vlaanderen ertoe deze overeenkomst te goeder trouw uit te voeren.¹⁵⁸

Er is echter geen bevoegdheidsrechtelijk bezwaar tegen een initiatief van de Vlaamse decreetgever, lopende de duur van het samenwerkingsakkoord, om alvast een decreet aan te nemen dat betrekking heeft op de uitoefening van de eigen bevoegdheid *in de periode na de beëindiging* van het samenwerkingsakkoord. Het afsluiten van een samenwerkingsakkoord impliceert immers niet dat de Vlaamse overheid haar bevoegdheid inzake de bevordering van mensenrechten (deels) zou hebben overgedragen. Een bevoegdheidsoverdracht door middel van een samenwerkingsakkoord is dan ook verboden. Met het samenwerkingsakkoord heeft Vlaanderen er zich louter toe verbonden om haar *eigen* bevoegdheid *gezamenlijk* uit te oefenen.

Vervolgens rijst de vraag in hoeverre dit decreet reeds in werking kan treden vóór 15 maart 2023. Het lijkt vanuit praktisch oogpunt noodzakelijk dat het decreet minstens gedeeltelijk in werking treedt vóór die datum opdat, onder meer, de leden van de raad van bestuur kunnen worden aangewezen, personeel kan worden aangeworven en het VMRI zich operationeel kan voorbereiden op de overdracht van de bevoegdheden van Unia en de Vlaamse Genderkamer naar het VMRI. De loutere oprichting van het VMRI raakt *an sich* niet aan de werking van Unia en kan derhalve het samenwerkingsakkoord niet schenden. Het mandaat van het VMRI als orgaan ter bevordering van gelijke behandeling (voor alle discriminatiegronden behalve geslacht) en orgaan ter bescherming van het VN-Verdrag Handicap kan echter niet vóór 15 maart 2023 worden uitgeoefend in overeenstemming met het samenwerkingsakkoord. Het principe van de federale loyaleit laat immers niet toe dat Vlaanderen haar bevoegdheid tegelijk zelfstandig (door middel van het VMRI) én gezamenlijk (door deelname aan Unia) uitoefent.

Om die reden wordt er gekozen voor een graduele inwerkingtreding van het decreet, waarbij die (onderdelen van) artikelen die betrekking hebben op het mandaat dat het VMRI als orgaan ter bevordering van gelijke behandeling en orgaan ter bescherming van het VN-Verdrag Handicap in werking treden op 15 maart 2023. Dit zal gelden voor zowel de overdracht van het mandaat van Unia als het mandaat van de Genderkamer naar het VMRI, zodat het VMRI vanaf die datum het mandaat van orgaan ter bevordering van gelijke behandeling voor alle discriminatiegronden kan opnemen. Ook de opheffing en wijziging van de bepalingen uit de Vlaamse decreten die hier het gevolg van zijn, zullen om die reden pas in werking treden op 15 maart 2023.

Na de volledige inwerkingtreding van dit decreet, kunnen meldingen en klachten betreffende Vlaamse bevoegdheden enkel nog op ontvankelijke wijze worden ingediend bij het VMRI. Melders die zich na 15 maart 2023 richten tot Unia of de Ombudsdienst met een melding of vraag die aanknoopt bij het mandaat van het VMRI moeten in dat geval worden doorverwezen naar het VMRI. Zoals reeds vermeld, engageert Vlaanderen zich om het doorsturen van meldingen en klachten zo vlot mogelijk te laten verlopen en zal die het initiatief nemen om dit verder juridisch vorm te geven.

¹⁵⁷ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Die Keure 2016, 186.

¹⁵⁸ Zoals ook vastgelegd in artikel 26 van het Weens Verdragenverdrag: "Elk in werking getreden verdrag verbindt de partijen en moet door hen te goeder trouw ten uitvoer worden gelegd." .

Het tweede lid omvat nog een bijkomende bijzondere inwerkingtredingsbepaling. De inwerkingtreding van artikel 2, eerste lid, punt 7° 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 7° kan vaststellen.

Art. 61

Tot aan de datum waarop het VMRI het mandaat van Unia en de Genderkamer zal overnemen kunnen er nog klachten of meldingen worden ingediend bij deze organen¹⁵⁹ die – vanaf 15 maart 2023 – eigenlijk onder het mandaat van het VMRI vallen. Vanaf 15 maart 2023 zullen Unia en de Vlaamse ombudsdienst niet meer bevoegd zijn om de hangende klachten of meldingen die onder het mandaat van het VMRI vallen verder te behandelen en moeten deze worden overgedragen aan het VMRI.

Dergelijke overdracht is noodzakelijk om de continuïteit van de dienstverlening te garanderen overeenkomstig de verplichtingen uit de Europese antidiscriminatie-richtlijnen. De naleving van het Unierecht moet immers ten allen tijde worden gegarandeerd. Een lidstaat kan zich volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie "*niet (...) beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van door een richtlijn voorgeschreven verplichtingen of termijnen*".¹⁶⁰ Wat betreft de meldingen en klachten die Unia aangaande Vlaamse bevoegdheidsmateries heeft ontvangen en die nog niet zijn afgehandeld op 15 maart 2023, volgt deze overdracht bovendien uit het beginsel van de federale loyautéit en het beginsel dat overeenkomsten en verdragen te goeder trouw ten uitvoer moeten worden gelegd.

Het eerste lid van dit artikel biedt een rechtsbasis voor de overdracht van de dossiers die werden opgemaakt op basis van die klachten of meldingen naar het VMRI. Er wordt bepaald dat deze overdracht gebeurt met instemming van de klager of melder. Meer concreet, zal Unia of de ombudsdienst deze instemming vragen overeenkomstig een nog overeen te komen samenwerkingsprotocol (zie verder), ofwel kan de klager of melder er zelf om verzoeken. Zo kan het dossier conform de regels inzake gegevensbescherming worden overgedragen aan het VMRI. Uiteraard kan de klager of melder ook zelf zijn klacht of melding intrekken en een nieuwe klacht of melding indienen bij het VMRI.

Na de overdracht van het dossier, zal het VMRI - overeenkomstig het tweede lid – beoordelen op basis van de elementen die voorliggen of de klacht of melding verder kan

¹⁵⁹ Art. 6, § 2 van het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia bepaalt: "*Het Centrum is bevoegd om, binnen de perken van zijn opdrachten bepaald bij artikel 3 van dit akkoord, meldingen te ontvangen, te behandelen en elke bemiddelings- of verzoeningsopdracht uit te voeren die het nuttig acht, onverminderd de bevoegdheid van de ombudsdiensten wiens bevoegdheid wordt bepaald door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie en onverminderd de bevoegdheid van de bemiddelaars aangeduid door de betrokkenen.*"; Art. 17quater, §1 van het decreet van 7 juli 1998 bepaalt: "*De Vlaamse ombudsman is, binnen de perken van zijn opdracht als onafhankelijk orgaan, vermeld in artikel 17ter, § 1, bevoegd voor het verlenen van onafhankelijke bijstand aan de slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun meldingen of klachten van discriminatie. Ieder natuurlijk persoon of rechtspersoon kan schriftelijk of mondeling bij de Vlaamse ombudsman een melding of klacht doen van discriminatie op grond van geslacht, genderidentiteit en genderexpressie van, tussen en ten aanzien van alle natuurlijke- en rechtspersonen binnen de grenzen van de aan de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest toegewezen bevoegdheden inzake non-discriminatie, zowel in de overheidssector als in de particuliere sector. De Vlaamse ombudsman treedt bemiddelend op. Hij kan hierbij elke onderhandelings- of verzoeningsopdracht die hij nuttig acht, uitvoeren. Hij volgt de meldingen of klachten, ook na de afhandeling ervan, actief en nauwgezet op. Hij registreert alle meldingen of klachten alsook de wijze van afhandeling ervan.*"

¹⁶⁰ zie bv. HvJ 215/83 *Commissie t. België*; C-326/97 *Commissie t. België*

worden behandeld, ofwel als klacht met daaraan gekoppeld het individuele traject bemiddeling-oordeelsvorming (art. 13) of als melding (art. 12).

Meer specifiek, gaat het VMRI na of er is voldaan aan ontvankelijkheidsvoorwaarden vermeld in artikel 13, §3. Indien er informatie ontbreekt om die beoordeling te maken, kan het VMRI evenwel bijkomende informatie opvragen. Één van de ontvankelijkheidsvoorwaarden voorzien in artikel 13, § 3 is dat de klacht geen betrekking kan hebben op feiten die zich meer dan vijf jaar vóór het indienen van het klacht hebben voorgedaan (punt 4^o). Om te vermijden dat deze termijn reeds is overgeschreden bij overdracht naar het VMRI doordat de klacht reeds in behandeling was bij Unia of de Genderkamer, vervalt deze ontvankelijkheidsvoorwaarde.

Indien er is voldaan aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden, zal het VMRI de klacht verder behandelen. Dat wil in principe zeggen dat er eerst een bemiddeling wordt opgestart, waarbij de bemiddelaar uiteraard kan verder werken op basis van de elementen die reeds werden opgenomen in het dossier. Indien er echter reeds een bemiddeling heeft plaatsgevonden door Unia of de Genderkamer zonder resultaat, kan het dossier meteen worden overgemaakt aan de geschillenkamer, tenzij één van de betrokken partijen verzoekt om een nieuwe bemiddeling door het VMRI.

Indien er niet is voldaan aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden (bv. anonieme melding, melding in het algemeen belang, melding valt buiten het kader van de Vlaamse antidiscriminatiedecreten...) kan de klacht of melding door het VMRI worden behandeld als melding. In dat geval wordt er geen individueel traject opgestart met bemiddeling en oordeelsvorming, maar kan het VMRI wel andere stappen nemen zoals het geven van advies of formuleren van aanbevelingen (zie toelichting bij artikel 12).

Om deze overdracht van dossiers zo vlot mogelijk te laten verlopen, bepaalt het laatste lid van het artikel dat de Vlaamse Overheid een samenwerkingsprotocol zal afsluiten met Unia en de Vlaamse Ombudsdienst ter uitvoering van dit artikel. In het samenwerkingsprotocol kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over hoe de overdracht praktisch zal verlopen. Er zal ook moeten worden afgesproken wanneer een dossier volgens Unia of de Genderkamer 'afgehandeld' is, aangezien dat in het wetgevend kader van beide organen niet strikt wordt afgelijnd.¹⁶¹

3. BIJLAGEN

A. 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

¹⁶¹ Overeenkomstig art. 17quater, §1, lid 2 van het decreet van 7 juli 1998 worden bij de ombudsdienst wel alle meldingen of klachten, alsook de wijze van afhandeling ervan, geregistreerd, maar het decreet bepaalt niet wanneer een klacht precies als 'afgehandeld' moet worden beschouwd. Het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia bevat eveneens geen bepaling op basis waarvan kan worden bepaald of een melding al dan niet afgehandeld werd.

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.

B. Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) nr. 2022/04 van 18 januari 2022 werd ontvangen op 24 januari 2022. Hieronder wordt ingegaan op de verschillende aspecten van het advies.

i. Vermelding Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen

- De VTC merkt op dat ze (nog) niet expliciet genoemd wordt als Vlaamse sectorale mensenrechteninstelling.

Antwoord: de memorie van toelichting omvat op dit moment nog geen opsomming van de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen. De VTC behoort inderdaad tot die categorie en het past dus om deze instelling, samen met de overige Vlaamse mensenrechteninstellingen, expliciet te benoemen in de toelichting. Deze opsomming wordt opgenomen in een voetnoot in zowel de algemene als artikelsgewijze toelichting.

ii. De VMRI als toezichthoudende autoriteit in de zin van AVG

- De VTC merkt op dat het zou moeten worden verduidelijkt dat het VMRI niet kan gelden als toezichthoudende autoriteit in de zin van de AVG.

Antwoord: de VTC is de toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in Vlaanderen. De VTC werd daartoe decretaal aangeduid (artikel 10/1 decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer). De

memorie van toelichting vermeld reeds dat met de oprichting van het VMRI geen afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheden van de bestaande Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen. Het decreet doet evenwel op geen enkele wijze een voorafname over de keuze om op een later tijdstip één of meerdere van deze Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen al dan niet in te kantelen in het VMRI.

iii. Status, vergoeding en personeelsomkadering van de Vlaamse mensenrechteninstellingen

- De VTC acht het aangewezen dat de Vlaamse mensenrechteninstellingen gelijk behandeld worden in verhouding tot het takenpakket, wat betreft status van de instelling, vergoeding van de leden en de personeelsomkadering.

Antwoord: dit decreet regelt de oprichting van het Vlaams Mensenrechteninstituut, waarbij ook op het vlak van rechtsvorm en financiering ambitieuze keuzes worden gemaakt. Deze keuzes zijn gebaseerd op internationale aanbevelingen en hebben als doel een slagkrachtige instelling op te richten. Zoals reeds vermeld, wordt met het decreet geen voorafname gemaakt om op termijn al dan niet één of meerdere van de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen in te passen dit model. De omkadering van de VTC, alsook van de andere Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen, moet in het kader van dergelijke oefening verder worden bestudeerd.

iv. Structuur van het VMRI

- De VTC beoordeelt de structuur van het VMRI als zeer uitgewerkt en zwaar, mogelijk geïnspireerd op de structuur van de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA), terwijl de tendens, ook binnen de GBA zelf, is om naar meer eenvoudige structuren te gaan, zoals de VTC zelf bijvoorbeeld.

Antwoord: de structuur van het VMRI is slechts in beperkte mate geïnspireerd door de structuur van de GBA. Het VMRI omvat één organiek afgescheiden afdeling, met name de geschillenkamer. Het is een bewuste keuze om deze afdeling organiek af te scheiden van de overige werking van het VMRI omwille van de specifieke taken die de geschillenkamer – in alle onafhankelijkheid – dient te verrichten. Het VMRI krijgt, overeenkomstig artikel 26, juist veel vrijheid om zichzelf op een flexibele wijze verder te organiseren of - op een later tijdstip te herorganiseren. De GBA daarentegen bestaat uit vijf organiek gescheiden afdelingen met elk een uitgewerkt wettelijk takenpakket en die elks worden geleid door een aparte directeur. De vijf directeurs vormen samen het directiecomité. De structuur van de VTC is inderdaad nog eenvoudiger, maar bestaat dan ook slechts uit drie leden en drie plaatsvervangende leden en heeft op dit moment ook geen taken die vergelijkbaar zijn met die van het VMRI en die daarom een organiek afgescheiden afdeling vereisen zoals de geschillenkamer.

v. Gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (GEB)

- De VTC merkt op dat de decreetgever, de Vlaamse Regering en de verantwoordelijken voor de verwerking moeten nagaan of het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (GEB - artikel 35 AVG) voor de verschillende verwerkingen al dan niet noodzakelijk zijn. De VTC wijst in dat kader

op de lijst met verwerkingen waarvoor een GEB dient te worden uitgevoerd door de Vlaamse bestuursinstanties.

Antwoord: het decreet biedt het kader met alle essentiële elementen van de gegevensverwerking die het VMRI zal uitvoeren. De verdere uitwerking van de klachtenprocedure, alsook de gegevensverwerking die ermee gepaard gaat, wordt toevertrouwd aan het VMRI als onafhankelijke mensenrechteninstelling. Het VMRI is de verwerkingsverantwoordelijke, zodat het aangewezen is dat het VMRI een GEB uitvoert vooraleer de verwerkingen van VMRI aanvatten.

vi. Gegevens uit het rijksregister

- De VTC vestigt er de aandacht op dat de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen een machtigingsvereiste instellen van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken voor het gebruik van het rijksregisternummer.

Antwoord: deze opmerking is louter hypothetisch aangezien het rijksregisternummer niet wordt vermeld in het decreet, noch in de memorie van toelichting. Een machtigingsaanvraag zou pas kunnen worden opgesteld en ingediend wanneer het decretaal kader er is, hetgeen dus niet aan de orde is.

vii. Samenwerkingsprotocollen voor de mededeling van persoonsgegevens

- De VTC merkt op dat er rekening zal moeten worden gehouden met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden (zie hoger: overheden op het centrale Vlaamse of op het lokale niveau).

Antwoord: zoals blijkt uit het decreet, zal het VMRI in aanraking komen met persoonsgegevens bij het behandelen van klachten en meldingen. Op dit moment voorziet het voorontwerp van decreet dat het VMRI een melder (art. 12, lid 3) of klager (art. 13, §3, lid 4) kan doorverwijzen naar een instelling, organisatie of vereniging die de melder mogelijk verder kan bijstaan. Het gaat daarbij om een warme doorverwijzing waarbij de melder of klager wordt aangemoedigd om met een andere instantie contact op te nemen. Het voorontwerp van decreet voorzagt er niet in dat de melding of klacht zelf, met inbegrip van de persoonsgegevens die daarbij werden geregistreerd, rechtstreeks kan worden overgemaakt. Artikelen 12, 13 en 24 van het voorontwerp worden evenwel gewijzigd om het doorsturen van meldingen en klachten van het VMRI naar overheden en openbare instellingen (waaronder alle mensenrechteninstellingen) mogelijk te maken. Wat betreft de samenwerking met de Vlaamse instanties, zal het VMRI dus in overeenstemming met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet samenwerkingsprotocollen moeten sluiten met die instanties om volledig juridisch sluitend kunnen werken. Wat betreft de samenwerking op dit vlak met instanties op de andere bevoegdheidsniveaus, moet ten eerste worden vastgesteld dat nog niet voor al deze instanties in een rechtsbasis werd voorzien om het doorsturen van meldingen/klachten mogelijk te maken en, ten tweede, dat het doorsturen tussen instellingen op verschillende bevoegdheidsniveaus best wordt geregeld in een samenwerkingsakkoord. Er kan tot slot evenwel worden opgemerkt dat wanneer een melder of klager hiertoe uitdrukkelijk instemming verleent of erom verzoekt, de gegevens kunnen worden overgemaakt ook wanneer er (nog) geen samenwerkingsprotocol of -akkoord werd afgesloten.

viii. Informatieclausule

- De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het voorontwerp aan te vullen met de verplichting om bepaalde vermeldingen op te nemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun gegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is wat hun rechten zijn en tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten.

Antwoord: artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt. De verwerkingsverantwoordelijke is dit geval het VMRI zelf, die zal instaan voor het vervullen van deze verplichting. De decreetgever gaat ervan uit dat het VMRI, als mensenrechteninstelling, het recht op privacy zal waarborgen en aan deze verplichting tegemoet zal komen. Dit kan bijvoorbeeld via het bezorgen van een informatieclausule aan de betrokkenen, opdat zij de recht vervat in artikel 15 e.v. AVG kunnen uitoefenen. Het komt echter het VMRI als bevoegde verwerkingsverantwoordelijke toe om te beoordelen welk middel het meest geschikt is om aan deze verplichting tegemoet te komen.

ix. Punctuele opmerkingen die een aanpassing van het decreet/toelichting vereisen

- De VTC maakt een bedenking over artikel 29, §6, waarin wordt verwezen naar artikel 6, lid 1, e), AVG als rechtvaardigingsgrond. De VTC gaat ervan uit dat noodzakelijkheid in het kader van het algemeen belang wordt bedoeld en adviseert om dit zo te noemen in het Ontwerp.

Antwoord: artikel 29, §6 van het voorontwerp wordt gewijzigd om tegemoet te komen aan deze opmerking en luidt voortaan als volgt: "*De verwerking van de persoonsgegevens is overeenkomstig artikel 6, lid 1, e) AVG noodzakelijk voor de vervulling van de taken van algemeen belang die aan het VMRI worden toevertrouwd. Voor zover er bijzondere categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt is deze verwerking toegelaten door artikel 9, lid 2, g) AVG.*" Deze formulering laat beter toe een onderscheid te maken tussen de grondslag voor elke verwerking en de toelating (uitzondering op principieel verbod) voor de bijzondere categorieën van persoonsgegevens.

- Het VTC merkt op dat niet wordt aangegeven waarom beroepsgegevens verwerkt worden en beveelt aan om dit verder te expliciteren in de memorie zodat het evenwicht tussen het belang van de betrokkenen om hun rechten en vrijheden te vrijwaren en het algemeen belang om tot een verwerking van gegevens te komen, nagegaan kan worden.

Antwoord: de memorie van toelichting bij artikel 29 wordt aangepast om te verduidelijken dat de werkomstandigheden van de betrokkenen relevant kunnen zijn voor de behandeling van de klacht, bijvoorbeeld wanneer de (vermeende) discriminatie heeft plaatsgevonden in de werkcontext.

- De VTC vraagt zich af of artikel 29, § 7 van het voorontwerp – waarin wordt gesteld dat persoonsgegevens niet worden meegedeeld aan derden, behalve in de gevallen waarvoor een verplichting bestaat - bedoeld is als een vertrouwelijkheidsverplichting en, indien dat geval is, raadt ze aan om dat zo uitdrukkelijk te formuleren.

Antwoord: overeenkomstig artikel 27, derde lid van het voorontwerp geldt er een algemene vertrouwelijkheidsverplichting voor de leden van de raad van bestuur, de leden van de geschillenkamer en de personeelsleden van het VMRI. Zij dienen het vertrouwelijke karakter te bewaren van de informatie waarvan ze door hun functie op de hoogte zijn, behalve in geval van wettelijke uitzonderingen. Daartoe behoren ook de persoonsgegevens waarmee zij in aanraking komen. In die zin is artikel 29, §7 is een bijzondere toepassing van de algemene vertrouwelijkheidsverplichting. Art. 29, §7 wordt evenwel aangepast om de link wordt te leggen met artikel 27, derde lid. Daarboven wordt er uitdrukkelijk herhaald dat het gaat om *wettelijke* uitzonderingen.

- De VTC vraagt om een verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting voor de bewaartermijn van 5 jaar nadat de melding of klacht ontvangen werd, waarbij het meegeeft dat die termijn vermoedelijk is ingegeven door een redelijke termijn om de klacht of melding te behandelen.

Antwoord: de memorie van toelichting bij artikel 29 wordt aangepast om te verduidelijken dat de termijn van vijf jaar is ingegeven door de redelijke termijn om de klacht of melding te behandelen.

x. *Afbakening bevoegdheden*

- De VTC beveelt aan om de bevoegdheden van het VMRI decretaal te verankeren en te onderscheiden teneinde forumshopping tegen te gaan. Immers, zowel de burger als overheden kunnen aankloppen bij verschillende instanties, zowel Vlaams als federaal, voor een bepaald probleem met mogelijk tegenstrijdige uitspraken tot gevolg. Een mogelijkheid om deze problematiek aan te pakken zou kunnen zijn door een vooronderzoek te doen in verband met de bevoegdheid of om te werken met een residuaire bevoegdheid.

Antwoord: voor het antwoord op deze bemerking, kan worden verwezen naar het antwoord op punt ii onder C.1 over de (verdere) versnippering, nood aan afbakening en samenwerking.

C. Adviezen van de strategische adviesraden

In wat volgt, worden de replieken geformuleerd op de adviezen van de Strategische Adviesraden. Deze bedenkingen worden gebundeld per thema en behandeld in de volgorde van de structuur van het decreet. Het gaat in het bijzonder om de adviezen van:

- De Vlaamse Onderwijsraad (27 januari 2022)
- De Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media – afgekort SARC (31 januari 2022)
- De Commissie Diversiteit van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen – afgekort SERV (1 februari 2022)
- De Vlaamse Ouderenraad (1 februari 2022)
- De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin – afgekort WVG (1 februari 2022)
- De Vlaamse Adviesraad Handicap, NOOZO (1 februari 2022)

- De Vlaamse Jeugdraad (2 februari 2022)
- De Vlaamse Interuniversitaire Raad (3 februari 2022)

C.1. Algemene opmerkingen

i. De oprichting van het VMRI als fundamentele keuze vs. alternatieven

- De SERV vraagt aan de Vlaamse Regering om de terugtrekking van Vlaanderen uit Unia voor klachten over discriminatie te heroverwegen. Ze stellen dat het beter zou zijn om eerst de werking van Unia te evalueren en, op basis daarvan vanuit Vlaanderen een nieuwe samenwerkingsovereenkomst te onderhandelen.
- De VLIR betreurt dat alternatieve en misschien meer efficiënte organisatorische scenario's, zoals een interfederale positionering (van het FIRM), niet verder konden worden onderzocht. De VLIR beveelt aan om in de memorie van toelichting explicieter te motiveren wat de intrinsieke meerwaarde is van de oprichting van een apart mensenrechteninstituut.

Antwoord: De Vlaamse decreetgever beoogt met dit decreet een doeltreffender antidiscriminatiebeleid en een betere rechtsbescherming voor alle mensenrechten binnen Vlaamse bevoegdheden te realiseren, alsook via de nodige samenwerkingsakkoorden bij te dragen aan het bereiken van een A-status in Vlaanderen. De oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut werd gekozen als de snelste en meeste effectieve manier om deze doelstellingen te bereiken.

De Vlaamse decreetgever is autonoom bevoegd om deze keuze te maken. De bevoegdheid om discriminatie te bestrijden, en ruimer om mensenrechten te beschermen, is wat men in het Belgische federale systeem een exclusieve 'accessoire bevoegdheid' noemt. Dat wil zeggen dat de overheid die bevoegd is om een bepaalde materie te regelen, meteen ook bevoegd is om in die materie de grondrechten te eerbiedigen, ze te beperken, ze te bevorderen (positieve verplichtingen) en te beschermen.¹⁶² Daarenboven loopt in België, overeenkomstig het verticaliteitsbeginsel, de handhavingsbevoegdheid in principe parallel met de normeringsbevoegdheid: elke overheid die bevoegd is voor een bepaalde materie is autonoom bevoegd om uitvoeringsmaatregelen te nemen of instellingen te belasten met de uitvoering of handhaving ervan.¹⁶³

Deze keuze is ingegeven door verschillende argumenten. Ten eerste biedt het decreet een antwoord op de bevindingen uit het onderzoek, gepubliceerd in 2021, over de handhaving van het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsdecreet. De onderzoekers brachten een aantal pijnpunten aan het licht in het huidig systeem en concludeerden dat er nood aan een doeltreffender antidiscriminatiebeleid binnen de Vlaamse bevoegdheden zoals onderwijs, huisvesting, welzijn, om slachtoffers

¹⁶² Zie bv. R.v.St., afd. wetg., advies nrs. 40.689/AV, 40.690/AV en 40.691/AV van 11 juli 2006, opm. 8.1: "De federale overheid kan derhalve enkel een anti-discriminatiebeleid voeren in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd is (...)". Zie ook K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 20 e.v.; J. VAN PRAET, *De latende staatsvorming: de bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 246 en de verwijzingen daar naar vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van de vaste adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Op dit principe bestaan uitzonderingen, bijvoorbeeld inzake de bescherming van het recht op privacy.

¹⁶³ J. VAN PRAET, *De latende staatsvorming: de bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 50-53.

van discriminatie beter te helpen en de preventie van discriminatie te versterken.¹⁶⁴ Bovendien wordt de huidige versnippering van discriminatiegronden (geslacht vs. alle andere gronden) naar voren geschoven als een struikelblok voor slachtoffers.¹⁶⁵ De onderzoekers trekken in twijfel of er momenteel wel voldaan is aan de verplichting uit het Europese Unierecht voor wetgevers om in 'gepaste procedures' te voorzien om voor individuele slachtoffers wettelijke bescherming tegen discriminatie te verzekeren.¹⁶⁶ Vlaanderen wil zijn verantwoordelijkheid nemen door binnen de Vlaamse bevoegdheden te kiezen voor een geïntegreerd en sterker handhavingsmechanisme, juist om tegemoet te komen aan de academische onderbouwde vaststelling dat de huidige handhaving tekortschiet. Zoals reeds verder aan bod zal komen, zal het Vlaams Mensenrechteninstituut beschikken over een oordeelsbevoegdheid *bovenop* taken als informeren, adviseren en bemiddelen en kan om die reden worden gekwalificeerd als zowel promotioneel als quasi-jurisdictioneel orgaan waarbij de voordelen van beide types organen worden gecombineerd.¹⁶⁷

Daarenboven grijpt de Vlaamse decreetgever deze opportuniteit aan om, binnen de Vlaamse bevoegdheden, zijn verantwoordelijkheid te nemen om toe te werken richting een A-status voor het mensenrechtenmechanisme in België. Het Vlaams Mensenrechteninstituut heeft als enige mensenrechteninstelling in ons land een breed mandaat, en biedt een uniek aanspreekpunt voor alle meldingen over schendingen van mensenrechten binnen Vlaamse bevoegdheden.¹⁶⁸ Het VMRI is de enige instelling in dit land met een algemeen eerstelijnsbijstandsmechanisme (inclusief via informatieverlening en aanbevelingen, zie punt xv) voor alle mensenrechten.

Een alternatief om diezelfde doelstellingen te bereiken had geweest om het kader waarbinnen Unia werkt (het samenwerkingsakkoord én de antidiscriminatiewetgeving van alle bevoegdheidsniveaus) te hervormen om het doeltreffender te maken, in combinatie met een potentiële verbreding van het

¹⁶⁴ Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, 35: "Het huidige wetgevend kader is al vrij nauwkeurig en compleet, enkele mogelijkheden tot verbetering niet te na gesproken. Het probleem zit hem duidelijk in de naleving en de handhaving van de wetgeving die we al hebben. We hebben dus niet zozeer nood aan meer wetgeving, maar wel aan een meer krachtadige afdwinging van de wetgeving die al bestaat. Om de (juridische maar ook praktische) naleving van het antidiscriminatierecht daadwerkelijk te verzekeren, in het bijzonder ten bate van de meest kwetsbaren in onze samenleving, is kan het o.i. raadzaam zijn om te overwegen het huidige afdwingingsmechanisme op een meer diepgaande wijze te hervormen"

¹⁶⁵ Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, 20; zie ook S. Sottiaux, J. Vrieling, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Antwerpen, 2012, 65 e.v.

¹⁶⁶ Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, 59: "Het schoentje knelt echter bij de (rechterlijke) handhaving van het decreet. Op dit vlak zijn nog vele stappen te zetten en het is o.i. ook nodig om die te zetten. Om te beginnen neemt de Europese Unie geen genoegen met een louter formele implementatie van de richtlijnen in nationale wetgeving. Die nationale regels mogen geen dode letter blijven, maar moeten ook daadwerkelijk worden gehandhaafd. Het Hof van Justitie heeft al meermaals beklemtoond dat de verwezenlijking van de doelstelling van de richtlijnen, namelijk bescherming bieden tegen discriminatie, ernstig in het gedrang komt als nationale rechters niet effectief toezien op de naleving van de ter uitvoering van de richtlijnen aangenomen nationale bepalingen. Ook andere Europese instellingen hebben reeds gewaarschuwd dat de handhaving van de nationale omzettingswetgeving beter moet."

¹⁶⁷ Voor een overzicht van de voor- en nadelen van beide types organen, alsook de aandachtspunten bij de combinaties van beide taken, zie S. Sottiaux, J. Vrieling, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Antwerpen, 2012, 27 e.v. en 62 e.v.

¹⁶⁸ Zie ook S. Sottiaux, J. Vrieling, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Antwerpen, 2012, 70 e.v.

residuaire mandaat¹⁶⁹ en nadien interfederalisering van het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens. Er moet echter worden vastgesteld dat er reeds een (gedeeltelijke) evaluatie plaatsvond van het federale antidiscriminatiebeleid in 2017 op basis waarvan vele concrete suggesties tot verbetering werden geformuleerd¹⁷⁰, maar dat er nog geen stappen werden gezet hieraan tegemoet te komen. In het federaal regeerakkoord werd er ook een evaluatie aangekondigd van het versnipperende federale landschap van mensenrechteninstellingen, alsook aangekondigd dat het FIRM een algemene klachtenbehandelende bevoegdheid zou krijgen, maar er werden ook nog geen stappen gezet in die richting.

Er kan ook worden vermeld dat er vanuit rechtsvergelijkend perspectief een duidelijke tendens is in federale staten om het handhavingsbeleid van het recht op gelijke behandeling gedeeltelijk te decentraliseren. In de Verenigde Staten werd er reeds empirisch onderzoek verricht naar dergelijke werking waaruit bleek dat statelijke gelijkheidsorganen betere resultaten kunnen voorleggen en efficiënter te werk gaan dan de federale tegenhanger.¹⁷¹ Daarnaast wordt er in de literatuur gewezen op voordelen zoals innovatie, beleidsresponsiviteit, focus en subsidiariteit.¹⁷²

Tot slot kan worden vermeld dat ook de adviesraden potentieel zien om via het VMRI 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 volgens hen de afstand naar de burger verkleinen.¹⁷³

Het staat de andere bevoegdheidsniveaus vrij om, elk binnen hun eigen autonomie, en als antwoord op de federale evaluatiestudie die nog loopt maar in dezelfde richting wijst, eigen stappen te zetten om de handhaving van hun antidiscriminatiewetgeving te versterken, alsook de nodige stappen te zetten om toe te werken richting de A-status.

ii. De (verdere) versnippering, nood aan afbakening en samenwerking

¹⁶⁹ Het is immers onduidelijk of de afbakening van het mandaat van het FIRM, namelijk residuaire ten opzichte van de sectorale mensenrechteninstelling, wel volstaat opdat er sprake is van een breed mandaat in lijn met de Principes van Parijs. Zie citaat uit het rapport van de accreditatieprocedure van Unia in mei 2018: "*The SCA notes that the mandate provided to UNIA by the inter-federal agreement is limited and does not cover the full range of human rights. Rather, it is limited to activities to combat racism and discrimination, and activities undertaken as the National Monitoring Mechanism under the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The SCA notes that, in practice, UNIA interprets its mandate broadly and undertakes a range of activities to promote and protect human rights, both on their own and in cooperation with other human rights bodies. However, the SCA is of the view that a NHRI should be legislatively mandated with specific functions to both promote and protect all human rights.*"

¹⁷⁰ Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, eerste evaluatieverslag, februari 2017. De voorlopige conclusie van de Commissie was dat de (federale) wetteksten zelf over het algemeen van goede kwaliteit zijn en een hoge beschermingsgraad bieden, maar dat "*die wetgeving onvoldoende effect sorteert in de praktijk. Uit empirische onderzoeken die sinds 2007 worden uitgevoerd, blijkt dat discriminatie nog frequent voorkomt, niet het minst jegens bepaalde beschermde groepen. Uit de gegevens die de Commissie heeft verzameld, blijkt bovendien dat slachtoffers van discriminatie grote moeilijkheden ondervinden om toegang te krijgen tot de rechtsbedeling.*". De bedoeling was dat de Commissie een definitief verslag zou voorleggen minstens twee maanden vóór het einde van het mandaat van haar leden, en uiterlijk op 5 mei 2021, maar dit verslag is nog niet beschikbaar.

¹⁷¹ Zie ook S. Sottiaux, J. Vrielink, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Antwerpen, 2012, 123.

¹⁷² Zie ook S. Sottiaux, J. Vrielink, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Antwerpen, 2012, 124-129.

¹⁷³ Zie bv. het advies van de SERV en de WVG.

- Verschillende adviesorganen zijn bezorgd over de (verdere) versnippering van het landschap van mensenrechteninstellingen in ons land, en vragen zich af of iedereen nog de weg zal vinden naar de juiste instelling.¹⁷⁴ In sommige adviezen wordt in het bijzonder verwezen naar de complexiteit van de Brusselse institutionele context.¹⁷⁵
- In verschillende adviezen wordt daarom gesuggereerd om de bevoegdheden van alle instellingen duidelijk uit te klaren.¹⁷⁶

¹⁷⁴ **VLOR:** Wat ook de bedoeling van de Vlaamse Regering zij, er wordt een extra organisatie toegevoegd aan het mensenrechtenlandschap in België. Onderwijs is een Vlaamse bevoegdheid en dus zal men zich met klachten over en vanuit onderwijs in Vlaanderen en het Nederlandstalig onderwijs in Brussel veelal tot het VMRI moeten wenden. Maar dat geldt niet voor andere materies die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren en die nog steeds door Unia behandeld zullen worden. Dat zal tot verwarring leiden. We vragen ons dan ook af of iedereen zijn weg nog zal vinden naar het juiste orgaan. **SERV:** 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. 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. **NOOZO:** Met de oprichting van het VMRI verdwijnen er geen andere instellingen. Het aantal stijgt. De noodzakelijke afstemming tussen al deze instellingen wordt hiermee complexer. Het wordt moeilijker voor de burger om de weg naar de juiste instelling te vinden. De bevoegdheden rond de behandeling van meldingen blijft met de oprichting van het VMRI gespreid over verschillende instellingen. Op Vlaams niveau blijven er meerdere instellingen (zoals het Kinderrechtencommissariaat, de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst,...). Er blijft de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de regio's. In de huidige situatie maakt het voor de melder niet uit onder welke bevoegdheid de schending van het mensenrecht valt. Of mogelijk is zijn situatie van toepassing op zowel Vlaamse als federale bevoegdheden. De klager kan ongeacht de bevoegdheidsverdeling tussen federaal en Vlaams bij UNIA terecht. Met de oprichting van het VMRI vervalt dit mechanisme. Het decreet voorziet hier geen oplossing voor. **WVG** in de praktijk hebben veel mensenrechten een grensoverschrijdende en universele dimensie en waarde. Mensenrechtenschendingen en discriminatie zijn vaak niet in de bevoegdheidsverdeling van vandaag te passen (met o.a. de vele niet-homogene bevoegdheidspakketten). Daardoor wordt het bijzonder moeilijk om in te schatten tot welke van de verschillende gelijkemansorganen men zich moet wenden met een melding of klacht. Deze complexiteit werkt duidelijk drempelverhogend voor personen en instanties die met een mensenrechtenschending of een discriminatie te maken hebben en hun weg zoeken in het mensenrechterlijke landschap. **Vlaamse Jeugdraad:** We betreuen de versnippering van de rechtsmogelijkheden. Waar Unia een interfederaal mensenrechteninstituut was, gaan we in Vlaanderen nu onze eigen weg, maar niet voor alle domeinen. We betreuen die verdere versnippering van bevoegdheden terwijl aan de hand van dit instituut net het tegenovergestelde nagestreefd wordt.

¹⁷⁵ **SARC:** Ook voor de Brusselse institutionele context is helderheid geboden zodat een gelijke behandeling voor iedere burger en/of organisatie gegarandeerd is. **Vlaamse Jeugdraad:** Voor kinderen en jongeren in Brussel wordt de toegang tot recht zo een pak minder transparant. Bij de verdere uitwerking van dit instituut vragen we bijzondere aandacht voor de Brusselse situatie en in het bijzonder voor kinderen en jongeren die wonen, naar school gaan, deelnemen aan activiteiten, ... in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Op dit moment is het voor ons niet duidelijk hoe men de mensenrechtenbescherming voor deze kinderen en jongeren zal garanderen. Deze hervorming mag op geen enkele manier een achteruitgang voor deze kinderen en jongeren zijn. **VLIR:** Bijzondere aandacht moet geschonken worden aan de actieradius van het VMRI in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

¹⁷⁶ **VLOR:** Het is belangrijk om de bevoegdheden van alle instellingen duidelijk uit te klaren en overlap te vermijden. **SARC:** Het VMRI zorgt voor een heldere en transparante afbakening met en rolverdeling tussen de andere officiële mensenrechteninstellingen (o.m. FIRM) of instanties en vermijdt overlap (o.m. met de Vlaamse Ombudsdienst). **VLIR** vindt het belangrijk dat de oprichting van een nieuw mensenrechteninstituut gepaard gaat met heldere informatie naar de burger, zodat deze weet voor welke aangelegenheden hij/zij zich tot welke instelling moet richten. De hertekening van het landschap aan mensenrechtenactoren kan niet succesvol zijn zonder heldere taakafspraken en onderlinge samenwerking.

- De adviesorganen pleiten ook voor samenwerking tussen de instellingen¹⁷⁷, in het bijzonder voor wat betreft de doorverwijzing van meldingen en klachten.¹⁷⁸ In sommige adviezen wordt gepleit voor één laagdrempelig aanspreekpunt (eenheidsloket) om burgers zo snel en efficiënt mogelijk door te verwijzen naar het juiste orgaan, en dit zo snel als mogelijk.¹⁷⁹ Noozo vraagt om de éénloketfunctie vanaf de opstart vast te leggen en dit vooraleer de uitstap uit UNIA door te voeren, aangezien bij gebrek daaraan de tijdelijk toegenomen complexiteit gewoon lange tijd zal duren.¹⁸⁰ De Vlaamse Jeugdraad pleit ook voor een eenheidsloket, maar vraagt daarbij bijzondere aandacht voor de unieke positie van kinderen en jongeren. Om ook voor hen echt een verschil te maken moet er gewerkt worden aan een gerichte aanpak richting hen zodat de toegang zo laagdrempelig mogelijk is. Streven naar een eenheidsloket met bijvoorbeeld slechts één algemeen aanmeldingsformulier of telefoonnummer houdt hiervoor heel wat risico's in.¹⁸¹

¹⁷⁷ **SARC:** Het VMRI zorgt voor een maximale complementariteit en consistentie met andere MRI's op Vlaams niveau, federaal en internationaal. Het instituut werkt op korte termijn een stappenplan uit voor de concretisering van de afstemming en samenwerking. Verwarring en rechtsonzekerheid moeten ten allen tijde vermeden worden. **SERV:** 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. 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. **VLIR:** de hertekening van het landschap aan mensenrechtenactoren kan niet succesvol zijn zonder heldere taakafspraken en onderlinge samenwerking. Bijzondere aandacht moet geschonken worden aan de actieradius van het VMRI in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

¹⁷⁸ **SARC:** Het VMRI garandeert de correcte behandeling of doorverwijzing, in het bijzonder voor de meest kwetsbaren. Versnippering van mensenrechteninstituten mag de laagdrempeligheid niet negatief beïnvloeden.

¹⁷⁹ **VLOR:** Er wordt een eenheidsloket gesuggereerd om burgers zo snel en efficiënt mogelijk door te verwijzen naar het juiste orgaan. Dat kan een meerwaarde vormen voor volwassenen, maar het is niet verder uitgewerkt hoe dat vorm zal krijgen. **Vlaamse Ouderenraad:** Bij uitstek kwetsbare ouderen missen een breed, zichtbaar en laagdrempelig aanspreekpunt waar ze terecht kunnen met hun klachten en van waaruit ze toegang krijgen tot klachtverheldering, bemiddeling en rechtsbijstand. **SERV:** 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. 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. **WVG:** De raad vraagt een sterkere inzet op de toegankelijkheid van het VMRI voor iedere burger door het realiseren van het principe van een eenheidsloket. Dit is in de Memorie van toelichting aangekondigd maar zeer vrijblijvend geformuleerd. Het principe van het eenheidsloket moet voor de raad decretaal worden verankerd en samengaan met concrete engagementen om te evolueren naar één aanspreek- en referentiepunt voor de burger. **Noozo:** De regering belooft het landschap te vereenvoudigen, maar geeft hiervoor geen termijn. De kans bestaat dat we er lang op moeten wachten.

¹⁸⁰ Er wordt tot slot opgemerkt dat, zelfs indien er gewerkt wordt gemaakt van een vereenvoudiging van het landschap, dat de kans bestaat dat er nog (te) lang op moeten wachten. Een één loketfunctie voor bijstand naar aanleiding van een melding is niet voorzien in het decreet. Enkel de memorie van toelichting stelt tot één aanspreek- en referentiepunt te willen evolueren. Dit alles roept bij NOOZO grote twijfels op over de haalbaarheid van vereenvoudiging en functie van 1 aanspreekpunt. We vrezen dat de tijdelijk toegenomen complexiteit lange tijd kan duren. NOOZO vindt dat het decreet moet voorzien in de éénloket functie. Deze éénloketfunctie dient vanaf de opstart te worden vastgelegd in de samenwerkingsakkoorden met de andere mensenrechteninstellingen. Realiseer van bij de start van het VMRI een vereenvoudiging, één aanspreekpunt en goede samenwerkingsakkoorden. Zorg dat deze voorwaarden voldaan zijn vooraleer de uitstap uit UNIA door te voeren.

¹⁸¹ **Vlaamse Jeugdraad:** als het nieuwe Mensenrechteninstituut ook voor jongeren echt een verschil wil maken, dan is een laagdrempelige toegang cruciaal. Hierbij verwachten we een open houding met voldoende ondersteuning voor de betrokken burger. Zo wordt er in artikel 12 van dit decreet uitdrukkelijk verwezen naar de mogelijkheid voor iedereen om, indien nodig anoniem, melding te maken en om op termijn te streven naar een eenheidsloket. Dit is een goede zaak om de versnippering tegen te gaan tussen verschillende instanties waar je terecht kan, maar ook hier vragen we bijzondere aandacht voor de unieke positie van kinderen en jongeren. Om ook voor hen echt een verschil te maken moet er gewerkt worden aan een gerichte aanpak richting hen zodat de toegang zo laagdrempelig mogelijk is. Streven naar een eenheidsloket met bijvoorbeeld slechts één algemeen aanmeldingsformulier of telefoonnummer houdt hiervoor heel wat risico's in. We rekenen erop dat het hierbij niet enkel om een doorverwijsfunctie gaat, maar ook om een ondersteunende functie waarbij er samen met de betrokken kinderen of jongeren gekeken wordt hoe de beste ondersteuning kan geboden worden.

Antwoord: uit de reeds vermelde evaluatiestudie over zowel het Vlaamse als federale antidiscriminatiewetgeving blijkt niet alleen dat de handhaving ervan dient te worden versterkt, maar ook dat het **huidig landschap reeds versnipperd** is en slachtoffers moeilijk hun weg vinden naar de instelling die bevoegd is in hun geval.¹⁸² Bovendien bestaat er **momenteel geen eenduidig mechanisme om conform de regels rond gegevensbescherming klachten aan elkaar over te maken**.¹⁸³ De federale evaluatiecommissie raadde in 2017 reeds de oprichting van een eenheidsloket aan waarbij de verschillende organen 'op zijn minst' verplicht zouden moeten zijn om de personen die een beroep op hen doen, naar de bevoegde instelling door te verwijzen.¹⁸⁴ Dat het huidig landschap reeds versnipperd is, wordt overigens ook erkend in sommige adviezen¹⁸⁵ en ook door Unia zelf.¹⁸⁶

Hoewel de oprichting van een aparte Vlaamse instelling *op zich* geen oplossing biedt voor de versnippering van het landschap van mensenrechteninstellingen in ons land, biedt het wel een **vereenvoudiging binnen Vlaamse bevoegdheden** én een **momentum** om over de verschillende bevoegdheidsniveaus heen een systeem uit te werken dat een **laagdrempelige toegang** verzekert richting de bevoegde instellingen en een **wederzijdse overmaking van meldingen en klachten** vergemakkelijkt.

- *Vereenvoudiging binnen Vlaamse bevoegdheden:* het VMRI wordt het aanspreek- en referentiepunt voor burgers, organisaties en overheden met betrekking tot mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden, inclusief het recht op gelijke behandeling met alle discriminatiegronden. Het VMRI zal bovendien als enige instelling in ons land beschikken over de bevoegdheid om eerstelijnsbijstand te verlenen binnen dat breed mensenrechtenmandaat. Ter vergelijking: op (inter)federaal niveau zijn er twee aparte gelijkheidsorganen en daarnaast nog diverse andere sectorale

¹⁸² Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, eerste evaluatieverslag, februari 2017, 56. Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkheidsdecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, 20

¹⁸³ Er bestaat een protocolakkoord van 20 maart 2019 tussen Unia en het IGVM waarin werd afgesproken om meldingen die bij de ene instelling binnenkomen, terwijl ze duidelijk onder de bevoegdheid vallen van de andere, onmiddellijk aan elkaar over te maken. De modaliteiten van die overdracht zouden worden geregeld in een apart protocol, maar dat protocol werd nog niet afgesloten. Dergelijke overdracht van meldingen vraagt een wettelijke basis voor het doorsturen van meldingen waarin noch het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia, noch de wet tot oprichting van het IGVM in voorzien. Het ontwerp van decreet tot oprichting van het VMRI voorziet (zie aangepaste artikelen 12, 13 en 24) wel in dergelijke rechtsgrond.

¹⁸⁴ Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, eerste evaluatieverslag, februari 2017, 10 en 56. "De Commissie beveelt aan een "eenheidsloket" op te richten, desnoods virtueel, om de burgers te helpen bij het identificeren van de instelling die bevoegd is om hun geval te behandelen. Een dergelijk eenheidsloket zou op zijn minst de verschillende beschermingsorganen moeten verplichten om de personen die een beroep op hen doen, naar de bevoegde instelling te verwijzen. De Commissie beveelt ook aan een overlegplatform op te richten tussen de verschillende gelijkheidsbevorderende organen van het land. Binnen zo een platform zouden aangepaste maatregelen kunnen worden genomen om de situaties van meervoudige discriminatie aan te pakken waarvoor meerdere van die organen bevoegd zijn."

¹⁸⁵ Zoals bijvoorbeeld de **Vlaamse Ouderenraad** in haar advies opmerkt, is het landschap op dit moment ook complex en versnipperd: "Het landschap aan klachtenorganen en bemiddelende diensten is bijzonder gespecialiseerd, maar daardoor ook enorm complex, versnipperd en sterk aanbodgestuurd vanuit de betreffende beleidsdomeinen en bestuursniveaus. Voor de modale oudere is het onhaalbaar om dit lappendeken aan gespecialiseerde klachtenorganen te kunnen overzien, laat staan correct in te schatten onder welke bevoegdheid (of bevoegdheden) een bepaalde klacht of probleemsituatie thuishoort, wat per definitie drempels creëert in het zoeken naar hulp. Tegelijk leidt de huidige versnippering ertoe dat een helikopterperspectief op welke probleemsituaties van ouderen bestaan en al dan niet opgelost worden, ontbreekt." De **SERV** benadrukt dan weer dat de vereenvoudiging in het Vlaamse landschap potentieel heeft.

¹⁸⁶ Zie de evaluatie door Unia over het Vlaams Gelijkekensdecreet, 42-43 "Het is voor slachtoffers niet altijd duidelijk bij welke instantie ze discriminatie kunnen melden." "Ingeval van meervoudige discriminatie moet de betrokkene zich mogelijks tot meerdere loketten wenden."

mensenrechteninstellingen en een mensenrechteninstelling met algemeen residuair mandaat.

- o *Momentum voor laagdrempelig systeem met gemeenschappelijke backoffice*: Vlaanderen engageert zich om de laagdrempelige toegang tot mensenrechteninstellingen te verbeteren. Er kan worden benadrukt een éénheidsloket *in concreto* kan maar niet per se hoeft te betekenen dat alle klachten via één punt moeten worden ingediend, maar vooral dat het **volledig backoffice systeem als één geheel functioneert** zodat de burger daarin niet verloren loopt maar wordt toegeleid naar de bevoegde instelling. Het decreet voorziet reeds in de noodzakelijke **ankerpunten** om dit mogelijk te maken (zie punt vii onder B. advies VTC en verder punt xvi), maar de verdere uitwerking ervan kan niet eenzijdig worden doorgevoerd via een Vlaams decreet. Een **samenwerkingsakkoord** is juridisch het meest geschikte instrument om verdere stappen te zetten.¹⁸⁷ In dergelijk akkoord kan de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende mensenrechteninstellingen worden afgelijnd, kan er worden voorzien in mechanismes van samenwerking of verdeling bij klachten bij bevoegdheidsoverschrijdende cases, en kan er een systeem worden uitgewerkt voor eenvoudige doorstroming naar de bevoegde instelling. Wat betreft het doorsturen van meldingen en klachten 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 hoofdzetel van het VMRI in Brussel. Vlaanderen neemt het initiatief om dit te realiseren en moedigt de adviesraden aan om, in co-creatie, mee na te denken over een laagdrempelig systeem met bijzondere aandacht voor kwetsbare, moeilijk te bereiken burgers.

Wat betreft de **situatie in Brussel**, kan worden bevestigd dat de bevoegdheidssfeer van Vlaanderen en dus van het VMRI, inderdaad reikt tot in Brussels-Hoofdstedelijk Gewest. Aan de memorie van toelichting wordt een Brusseltoets toegevoegd om dit te verduidelijken (zie punt D. Brusseltoets).

Samenvattend kan worden gesteld dat opdat het VMRI bevoegd is om een klacht te behandelen, de klacht een aanknopingspunt moet vertonen met de materiële en territoriale bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest. Wat betreft de bevoegdheden van het Vlaams Gewest klopt het dat de dienstverlening van sommige Vlaamse 'gewestelijke' diensten (bv. De Lijn, VDAB) tot in het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest reikt. De Vlaamse Gemeenschap kan zich in het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest ook wenden tot eentalig Nederlandstalige instellingen (niet tot personen).¹⁸⁸ Concreet betekent dit dat het VMRI bevoegd is om klachten te behandelen ten aanzien van deze diensten en instellingen. Te

¹⁸⁷ Er zou eventueel kunnen worden gewerkt met samenwerkingsprotocollen tussen de instellingen overeenkomstig art. 20 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit en art. 8 van het e-gov decreet, maar hiervoor is een wettelijke basis tot overdracht van gegevens nodig. Hiervoor zou inspiratie kunnen worden gevonden in de wettelijke basis voor het samenwerkingsprotocol tussen de Belgische federale toezichthoudende autoriteiten op het vlak van dataprotectie. Deze wettelijke basis is artikel 54/1 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit dat erin voorziet dat de toezichthoudende autoriteiten nauw samenwerken, "onder meer voor wat betreft de verwerking van klachten, adviezen en aanbevelingen die raken aan de bevoegdheden van twee of meerdere toezichthoudende autoriteiten."

¹⁸⁸ Overeenkomstig art. 127, §2 van de Grondwet gelden de decreten van de Vlaamse Gemeenschap ook "ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten of hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap".

denken valt een klacht over de dienstverlening van De Lijn naar aanleiding van een incident op de bus in Brussel, over de toegang tot een Nederlandstalige school, Nederlandstalige culture instellingen (bv. Ancienne Belgique, KVS) of een door Vlaanderen (Kind & Gezin) erkende crèche in Brussel. Alle andere bevoegdheidsniveaus die materiële bevoegdheden uitoefenen in Brussel (de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest of de federale staat) hebben eigen antidiscriminatiewetgeving (wetten, decreten, ordonnanties) aangenomen. Indien de discriminatieklacht aanknoopt bij de materiële bevoegdheids sfeer van deze overheden zal die wetgeving van toepassing zijn en zal – naar gelang de grond waarop men wordt gediscrimineerd – het interfederale Unia¹⁸⁹ of het federaal Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen¹⁹⁰ bevoegd zijn. In de overgrote meerderheid van de cases zal er een duidelijk aanknopingspunt zijn met de bevoegdheids sfeer van het ene of het andere bevoegdheidsniveau. Zoals vermeld, streeft Vlaanderen ernaar de burgers niet te laten verdwalen maar juist om via een samenwerkingsakkoord de laagdrempelige toegang in ons land te verbeteren. Een samenwerkingsakkoord kan ook, via een zogenaamd conflictmechanisme, een oplossing bieden voor de zogenaamde grijze zones op het vlak van bevoegdheidsverdeling. Dat de bevoegdheidsverdeling in ons land niet altijd even duidelijk afgelijnd is, en er twijfelgevallen zullen zijn, kan de Vlaamse decreetgever er echter niet van weerhouden om – binnen haar autonome bevoegdheids sfeer – een betere rechtsbescherming te bieden.

Ook bij de uitvoering van andere taken zoals onderzoek, sensibilisering en advies is er ruimte voor samenwerking tussen de mensenrechteninstellingen. Ook hiervoor biedt art. 23 van het decreet de noodzakelijke basis, maar geldt dat dit verder vorm zal moeten krijgen in een samenwerkingsakkoord. Dergelijke samenwerking is ook vereist om de A-status te bereiken.

iii. De haalbaarheid van en stappenplan richting A-status

- Noozo stelt zich vragen bij de haalbaarheid van de A-status¹⁹¹ en vraagt om een gezamenlijke strategie uit te stippelen met de onderscheiden mensenrechteninstellingen om dit te bekomen.

¹⁸⁹ Unia werd opgericht bij samenwerkingsakkoord tussen de volgende overheden: de federale staat, het Waalse Gewest, het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en, als één gezamenlijke partij, de drie 'gebundelde' Vlaamse overheden: Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, waartoe ook de Vlaamse Gemeenschapscommissie behoort. Na de uitstap van de Vlaamse overheid, blijven de andere partijen gebonden door het samenwerkingsakkoord.

¹⁹⁰ Het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen is een federale instelling bevoegd voor de discriminatiegrond geslacht en geslachtsgerelateerde kenmerken. Het IGVM sloot samenwerkingsprotocollen af met het Waals Gewest, Brussels-Hoofdstedelijk Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Franse Gemeenschap om op te treden binnen hun bevoegdheids sfeer, maar dergelijke werkwijze is juridisch niet sluitend aangezien de deelstatelijke overheden uitsluitend via een samenwerkingsakkoord taken zouden kunnen toewijzen aan een federale instelling (waardoor die – evt asymmetrisch- interfederaal zou worden), zie advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State van 23 mei 2002 over een voorontwerp van wet 'tot oprichting van het Instituut van gelijkheid van vrouwen en mannen', *Parl. St.* Kamer 2001-2002, nr. 50-1919/1, 18.

¹⁹¹ NOOZO schat echter in dat met deze oprichting van het VMRI de A-status niet makkelijk te halen zal zijn. De oprichting van het VMRI maakt het landschap van mensenrechteninstellingen complexer. De A-status is afhankelijk van samenwerkingsakkoorden met andere mensenrechteninstanties. Geen enkele van hen heeft de A-status. Zal de bevoegdheidsverdeling helder genoeg zijn? Zal de onderzoeksbevoegdheid ver genoeg gaan? Ook voor de behandeling van individuele klachten? Wat zal het effect zijn van niet-bindende besluiten door de geschillenkamer? Wat zal het effect zijn van de beperkte bijstand die verleend wordt aan klagers? Stippel een gezamenlijke strategie uit met de onderscheiden mensenrechteninstellingen om een A-status te bekomen.

- De WVG stelt dat het voor hen de bedoeling is om het A-status op nationaal niveau te behalen. Het streefdoel om het VMRI in te schakelen in een 'interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de Principes van Parijs om een A-status te behalen' maakt het cruciaal om de Vlaamse aanpak ook interfederaal af te stemmen.

Antwoord: wat betreft het breed mandaat, pluralistische en onafhankelijke samenstelling en werking, takenpakket en samenwerking met het middenveld is het ontwerp van decreet volledig in lijn met de Principes van Parijs. Voor meer toelichting hierbij kunnen we verwijzen naar de memorie van toelichting en de replieken die hieronder nog volgen.

De Principes van Parijs vereisen echter dat de bescherming van de mensenrechten in een lidstaat zich uitstrekt tot alle mensenrechten, alle materies én tot het volledige territorium. Daarenboven gelden er een aantal bijkomende voorwaarden wanneer verschillende mensenrechteninstellingen in één lidstaat een accreditatieprocedure willen doorlopen. Om de A-status te realiseren moeten er nog stappen worden gezet die niet via dit decreet kunnen worden geregeld: enerzijds *door* de andere bevoegdheidsniveaus en, anderzijds, *samen* met de andere bevoegdheidsniveaus.

° *Door* de andere bevoegdheidsniveaus: het mandaat van het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens strekt zich momenteel uit tot de "*aangelegenheden die verband houden met de fundamentele rechten die onder de federale bevoegdheid vallen behalve die door de sectorale instanties voor de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens worden behandeld*" (art. 4, §1 FIRM-wet). Dit Instituut is vandaag enkel bevoegd voor federale materies. Om te voldoen aan de Principes van Parijs moeten ook de bevoegdheden van de andere deelstaten worden gedekt. De andere bevoegdheidsniveaus in ons land beschikken niet over een mensenrechteninstituut, noch zijn er vandaag indicaties rond (asymetrische) interfederalisering van het FIRM. Bovendien is het niet duidelijk of de afbakening van het mandaat van het FIRM, namelijk residuair ten opzichte van de federale sectorale mensenrechteninstellingen, wel volstaat opdat er sprake is van een breed mandaat in lijn met de Principes van Parijs.¹⁹²

° *Samen* met de andere bevoegdheidsniveaus: zoals reeds vermeld biedt art. 23 van het decreet de noodzakelijke basis, maar geldt dat dit verder vorm zal moeten krijgen in een samenwerkingsakkoord.

Samen met de adviesraden¹⁹³, benadrukt de Vlaamse decreetgever het belang van het bereiken van de A-status.

¹⁹² Zie naar analogie, het citaat uit het rapport van de accreditatieprocedure van Unia in mei 2018: "*The SCA notes that the mandate provided to UNIA by the inter-federal agreement is limited and does not cover the full range of human rights. Rather, it is limited to activities to combat racism and discrimination, and activities undertaken as the National Monitoring Mechanism under the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The SCA notes that, in practice, UNIA interprets its mandate broadly and undertakes a range of activities to promote and protect human rights, both on their own and in cooperation with other human rights bodies. However, the SCA is of the view that a NHRI should be legislatively mandated with specific functions to both promote and protect all human rights.*"

¹⁹³ **SERV:** Het is positief dat Vlaanderen wil bijdragen om nationaal een A-status te realiseren; **WVG:** Het is ook goed dat men werk wil maken van het behalen van een A-status in het kader van mensenrechten. België is

iv. Conformiteit van het ontwerp van decreet met grondwettelijke waarborgen en internationale standaarden

- De SERV en WVG stellen in vraag of de verschillen in ondersteuning en bescherming naargelang de indeling van de melding of klacht op vlak van bevoegdheidsverdeling, en dus de instelling waar men terecht moet, geen discriminatie uitmaakt.¹⁹⁴
- Dezelfde adviesraden stellen ook dat er onzekerheid is over de conformiteit van het ontwerp van decreet met internationale standaarden. Het gaat onder meer over aanbevelingen van ECRI en de Europese Commissie inzake normen voor organen voor gelijke behandeling.

Antwoord: wat betreft het eerste punt, kan worden geantwoord dat de keuze voor een alternatief handhavingsmodel binnen Vlaamse bevoegdheden geenszins in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. De autonomie van de bevoegdheidsniveaus, zoals die werd toegelicht in punt i, zou geen betekenis hebben, indien een verschil in behandeling tussen adressaten van regels die in eenzelfde aangelegenheid in de verschillende bevoegdheidsniveaus toepasselijk zijn, als zodanig in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel. Het is dan ook vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat dergelijke verschillende behandeling het gevolg is van een onderscheiden beleid, wat is toegestaan door de autonomie die door of krachtens de Grondwet aan de verschillende bevoegdheidsniveaus is toegekend.¹⁹⁵

Wat betreft het tweede punt, kan worden geantwoord dat het ontwerp van decreet juist stappen vooruit zet op het vlak van de conformiteit met de internationale standaarden. In de memorie van toelichting wordt reeds veelvuldig verwezen naar de Principes van Parijs en de aanbevelingen van de Europese Commissie. Deze verwijzingen worden nu aangevuld met de aanbevelingen van ECRI. In de replieken op de specifieke opmerkingen van de adviesraden, wordt er in wat volgt ook bijkomende aandacht besteed aan het aantonen van de conformiteit van de beleidskeuzes met internationale standaarden.

C.2. Vragen over het mandaat van het VMRI

v. De verhouding tussen het VMRI en de bestaande Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen

immers momenteel één van de weinige Europese lidstaten die nog niet beschikt over een mensenrechteninstelling met een A-status; **NOOZO** vindt het goed dat met de oprichting van het VMRI voldoende kwaliteit wordt nagestreefd en goede samenwerkingsakkoorden om de A-status te halen. De A-status geeft extra legitimiteit aan de instelling en versterkt ook de internationale samenwerking, wat op zijn beurt de kwaliteit van het werk kan verbeteren.

¹⁹⁴ **WVG:** Voorts is het voor de raad onaanvaardbaar moest het bestaan van meerdere gelijkkansenorganen aanleiding geven tot een ongelijke bescherming en ondersteuning van de burgers in ons land, afhankelijk van bij welke instantie hun melding of klacht terecht komt volgens de bevoegdheidsverdeling. De verschillen in mandaten tussen de instanties en dus hun verschillende aanpak van meldingen en klachten kan leiden tot ongelijkheid in de rechtstoegang en rechtszekerheid.

SERV:

- 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.
- Onzekerheid rond de conformiteit met internationale standaarden en grondwettelijke waarborgen.

¹⁹⁵ Zie o.a. GwH 14 december 2005, nr. 190/2005; GwH 12 december 2007, nr. 151/2007; GwH 20 januari 2010, nr. 3/2010 en GwH 18 april 2013, nr. 55/2013.

- De WVG vraagt dat er snel duidelijkheid komt over de samenwerking met en/of de inkanteling van de bestaande sectorale MRI's. De raad vraagt dat er een duidelijke tijdslijn wordt voorzien voor het koppelen of inkantelen van de sectoraal georganiseerde initiatieven.
- Noozo vraagt zich wat er wordt bedoeld met het engagement om "*geen afbreuk te doen aan bevoegdheden van bestaande Vlaamse instellingen*". De SARC vraagt er dat bij een eventuele inkanteling van één of meerdere sectorale MRI's in het VMRI, dit geenszins mag leiden tot verlies van expertise of slagkracht van de bestaande instituten.
- Zowel de SARC, de Vlaamse Jeugdraad als de VLOR benadrukken het belang van aparte aandacht voor kinderrechten en pleiten ervoor het Kinderrechtencommissariaat te laten voortbestaan als apart en autonoom instituut.¹⁹⁶ Noozo vraagt om de resultaten van het lopende onderzoek voor samenwerking of inkanteling van de bestaande mensenrechteninstellingen mee te nemen in het decreet.¹⁹⁷

Antwoord: overeenkomstig artikel 6 heeft het VMRI tot doel om, *in een geest van samenwerking met de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen*, de mensenrechten te beschermen en bevorderen in alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen. Met de invoering van deze bepaling wordt geen afbreuk gedaan aan de bevoegdheden van de bestaande Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen. Het is evident dat het VMRI haar bevoegdheden zal uitoefenen in een geest van dialoog met eventuele andere mensenrechteninstellingen en dat daarbij wordt gestreefd naar samenwerking en het vermijden van overlap.

Het decreet doet in haar huidige vorm geen enkele voorafname over hoe de verhouding tussen het VMRI en de bestaande sectorale MRI's nog kan evolueren. Er loopt momenteel een onafhankelijke studie waarbij alle opties van nauwe samenwerking tot inkanteling worden bestudeerd vanuit de doelstelling om de bescherming van mensenrechten te optimaliseren. De studie is toegewezen aan het consultancybureau Ernst & Young dat zal samenwerken met Prof. Dr. Wouter Vandenhole, gespecialiseerd in mensenrechten. Tijdens deze studie zal er ook nauw overleg zijn met de betrokken sectorale menseninstellingen.

¹⁹⁶ **SARC:** De specifieke positie en aanspreekbaarheid van het Kinderrechtencommissariaat mag niet verdwijnen. De SARC treedt ter zake het advies van de Vlaamse Jeugdraad bij. **Vlaamse Jeugraad:** Het belang van de aparte aandacht voor kinderrechten vereist het bestaan van een apart en autonoom kinderrechteninstituut zoals het Kinderrechtencommissariaat. Zorg bij de oprichting en uitbouw van het Vlaams Mensenrechteninstituut voor een blijvende goede afstemming met de Kinderrechtencommissaris. **VLOR:** De Vlor wil ook geen inkanteling van de bestaande sectorale mensenrechteninstellingen zoals het Kinderrechtencommissariaat en het Vlaams Vredesinstituut, waarmee Onderwijs een structurele en gewaarde samenwerking heeft. De VLOR stelt dat besparingsoverwegingen in geen geval tot verschraling mogen leiden. Voor kinderen en jongeren is het eenheidsloket geen goede piste. Zij hebben een eigen laagdrempelig en herkenbaar aanspreekpunt nodig. Dat is nu voorzien bij het Kinderrechtencommissariaat. De expertise en het budget daarvoor moeten gevrijwaard blijven. Uit de ervaringen in Frankrijk met de inkanteling van het instituut voor kinderrechten leren we dat de kinderrechten daar minder zichtbaar en dus ook minder verdedigd worden. De Scandinavische landen daarentegen, hebben er in een gelijkaardige oefening voor gekozen een eigen ombudsdienst voor kinderen te behouden. Laten we dat als voorbeeld nemen.

¹⁹⁷ **Noozo:** Indien het VMRI een deel van hun bevoegdheid krijgt en zij tegelijkertijd hun bevoegdheden behouden. Waar zit dan de vereenvoudiging? Zal dit niet eerder leiden tot overlap?

Om geen stappen achteruit te zetten op het vlak van de bescherming van de mensenrechten in Vlaanderen, engageert de decreetgever zich om bij de verdere stappen geen afbreuk te doen aan de bevoegdheden van bestaande Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen. Dat betekent concreet dat bij een eventuele integratie van één of meer sectorale mensenrechteninstellingen in het VMRI, de decretale bevoegdheden van deze bestaande instellingen zullen worden geïntegreerd in het takenpakket van het VMRI. Zo kunnen we bijvoorbeeld denken aan de individuele klachtenbehandeling door het Kinderrechtencommissariaat of de Ombudsdienst, de verplichte adviesverlening door het VTC of de uitgebouwde onderzoekspoot van het Vlaams Vredesinstituut.

vi. Mandaat VN-verdrag Handicap

- Verschillende adviesorganen vragen om garanties voor een goede opvolging van het VN-Verdrag Handicap. Ze pleiten ervoor dat de kennis die Unia opbouwde niet verloren mag gaan, en dat er voldoende middelen worden voorzien.¹⁹⁸ De SERV vraagt een goede samenwerking met Unia uit te werken die deze opdracht op het federaal niveau zou behouden. Indien dat niet mogelijk is, suggereert de SERV om Unia blijvend te laten functioneren als onafhankelijk mechanisme in uitvoering van dat VN-verdrag.
- Noozo pleit ervoor dat er vanaf de opstart van het VMRI een thematische afdeling wordt opgericht voor handicap, om uitvoering te geven aan het mandaat ter bescherming en opvolging van het VN-Handicap Verdrag.¹⁹⁹

Antwoord: het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia voorziet momenteel dat Unia voor alle partijen bij het akkoord de taken vervult voorzien in artikel 33, § 2, van het VN-Verdrag Handicap (art. 3 §1 b.). Via dit samenwerkingsakkoord werd de gezamenlijke uitoefening van eigen, exclusieve bevoegdheden toevertrouwd aan een gemeenschappelijke (in dit geval interfederale) instelling.²⁰⁰ Overeenkomstig art. 17 §4, lid 2 van het akkoord kan elke partij – op bepaalde tijdstippen – zich onttrekken aan dat akkoord. Zoals reeds vermeld in de memorie van toelichting bij artikel 4, is de bescherming van mensenrechten – zo ook de rechten voorzien in het VN-Verdrag Handicap - een exclusieve accessoire bevoegdheid van de

¹⁹⁸ **SERV:** "Daarbij moet de inhoudelijke expertise die Unia opbouwde worden gewaarborgd, inclusief de brede benadering van de knelpunten rond handicap en werk op alle beleids- en bevoegdheidsniveau en de inhoudelijke uitwerking van principes als redelijke aanpassingen erg belangrijk. Er moeten dan ook de nodige specifieke middelen worden voorzien voor de opvolging van het VN-verdrag voor de Vlaamse bevoegdheden".

Noozo: Voldoende handicapspecifieke kennis en voldoende middelen hiervoor zijn kritische succesfactoren om deze opdracht goed uit te voeren. Ook kennis van het VN-Verdrag handicap en het hanteren van dit verdrag als referentiekader zijn medebepalend. Niet alleen voor de bevordering en opvolging van de mensenrechten. Ook voor de bescherming ervan. De beoordeling van het recht op redelijke aanpassingen en non-discriminatie wordt anders ingekleurd door een visie die vertrekt vanuit het VN-Verdrag handicap, dan vanuit een verouderd medisch model.

¹⁹⁹ Het decreet voorziet dat het VMRI zich thematisch kan organiseren. NOOZO pleit ervoor om deze handicapspecifieke organisatie voor de uitvoering van het VN-Verdrag te garanderen in het decreet. Hoe dit praktisch wordt uitgevoerd kan nog geregeld worden in het organiek reglement. Deze handicapspecifieke kennis en kennis van het VN-Verdrag moet voorzien worden in alle opdrachten die het VMRI opneemt. Voorzie van bij de start van het VMRI een thematische handicapspecifieke werking die vertrekt vanuit het VN-Verdrag handicap. Garandeer dit in het decreet.

²⁰⁰ De Afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft duidelijk gemaakt dat samenwerkingsakkoorden beogen om "in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, een gezamenlijk beleid uit te werken", zie o.a. Adv.RvS nr. 28.396/3 over een voorontwerp van decreet houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 9 december 1997 tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de wijze van omslag van de kosten van de gewestelijke ontvangers en de wijze van de inhouding van de bijdrage in die kosten door de besturen, *Parl. St.* VI. Parl. 1998-1999, nr. 1264/1, 14.

verschillende bevoegdheidsniveaus, en behoort het tot het bevoegde niveau om te kiezen voor een eigen of gemeenschappelijke instelling voor de uitvoering en handhaving ervan.²⁰¹ Nog los van het feit dat het samenwerkingsakkoord het niet mogelijk maakt voor Vlaanderen om zich gedeeltelijk te onttrekken aan het akkoord, kunnen volgende argumenten worden aangebracht waarom dit ook niet wenselijk is.

Inzake de Vlaamse bevoegdheden zoals onderwijs, huisvesting, welzijn, ... is er nood aan een sterke rechtsbescherming voor personen met een handicap waarbij het VN-Verdrag Handicap als leidraad dient. Daarenboven is het weigeren van een redelijke aanpassing van een persoon met een handicap ook in het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsdecreet opgenomen een vorm van discriminatie. Dit zijn situaties waarmee deze personen regelmatig in aanraking komen, zoals Noozo ook bevestigt in haar advies. Het mandaat van het VMRI omvat de bevordering, bescherming en opvolging van de uitvoering VN-Verdrag Handicap (artikel 6, lid 3). Het VMRI is dus verplicht om dit mandaat op te nemen en zal daarvoor voldoende kennis in huis moeten halen.

De oprichting van het Vlaamse Mensenrechteninstituut biedt juist een betere rechtsbescherming binnen de Vlaamse bevoegdheden. Er is geen enkele reden om de bescherming van personen met een handicap en het VN-Verdrag Handicap hiervan uit te sluiten.²⁰²

Zoals reeds vermeld (punt ii) voorziet het decreet dat het VMRI structureel moet samenwerken met alle mensenrechteninstellingen in ons land, waaronder Unia, "*met oog op onderlinge consultatie en aanmoediging en wederzijdse doorverwijzing van meldingen of klachten over schendingen van mensenrechten*" (art. 23). In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat deze samenwerking essentieel is om expertise en informatie uit te wisselen en gezamenlijk te verbreden. Er zouden afspraken hierover kunnen worden opgenomen in een samenwerkingsakkoord. In afwachting daarvan, is het zeker ook mogelijk dat Unia en het VMRI een samenwerkingsprotocol sluiten omtrent het uitwisselen van bestaande informatie.

Het VMRI krijgt de bevoegdheid om zich thematisch te organiseren, en dit "*op basis van zijn prioriteiten en van de behoeften van de personen van wie het VMRI de mensenrechten beoogt te beschermen*" (art. 26). De oprichting van een thematische afdeling rond handicap behoort daarbij zeker tot de mogelijkheden, indien dat de bescherming van personen met een handicap kan versterken. Zoals blijkt uit het advies van Noozo, is de kennis over en implementatie van het Verdrag relevant voor alle opdrachten die het VMRI opneemt (onderzoek, aanbevelingen, bijstand ...). Het komt het VMRI in alle onafhankelijkheid en vanuit zijn eigen expertise toe om te beoordelen hoe de noden van zijn doelgroep(en) het best worden ingevuld.

Voor meer toelichting over het mandaat van het VMRI inzake het VN-Verdrag Handicap, zie ook de replieken onder punt xxiii en xxviii.

²⁰¹ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, De federale bevoegdheden, Antwerpen, Intersentia, 2019, 118 e.v.

²⁰² Het is ook niet mogelijk om deze bevoegdheid toe te kennen aan het (asymmetrisch interfederaal) Unia, behoudens via een nieuw samenwerkingsakkoord. K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, De federale bevoegdheden, Antwerpen, Intersentia, 2019, 118.

vii. Mandaat OPCAT-verdrag

- De Vlaamse Ouderenraad verwijst naar de lopende besluitvorming rond het OPCAT-preventiemechanisme (Optional Protocol to the Convention Against Torture). Als onderdeel van de ratificatie van dit facultatief protocol dient België een onafhankelijk mechanisme of orgaan te creëren dat toezicht houdt op alle instellingen waar mensen in hun vrijheid beperkt worden, aangezien dit omgevingen zijn waarin burgers extra kwetsbaar zijn voor inbreuken op hun mensenrechten. In lijn met academische literatuur en buitenlandse voorbeelden is de Vlaamse Ouderenraad van oordeel dat ook zorgvoorzieningen waar mensen in hun vrijheid beperkt worden, zoals bijvoorbeeld het geval is in woonzorgcentra met gesloten afdelingen voor mensen met dementie, tot het terrein van dit preventiemechanisme dienen te behoren. Indien het VMRI deze rol in de toekomst toegewezen zou krijgen, dringt de Vlaamse Ouderenraad erop aan dat dit als dusdanig in het mandaat van het VMRI wordt opgenomen.

Antwoord: aangezien het OPCAT-verdrag nog niet geratificeerd werd door België, is het nog niet mogelijk om de uitvoering of handhaving ervan in een wetgevende tekst aan een orgaan toe te wijzen. Indien blijkt dat een rol hiertoe dient te worden toegewezen aan het VMRI, zal het decreet daaraan moeten worden aangepast.

viii. Mandaat voor discriminatie op grond van taal

- Zowel de VLOR²⁰³, de SERV²⁰⁴ als de WVG²⁰⁵ stellen zich vragen bij de lacune in het mandaat van het VMRI op het vlak van discriminatie op grond van taal.

Antwoord: overeenkomstig artikel 6 krijgt het VMRI een breed mandaat ter bescherming en bevordering van de mensenrechten. Artikel 3, 4^o definieert de mensenrechten als "*alle rechten en vrijheden die zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de Grondwet en de internationale verdragen ter bescherming van de mensenrechten waarbij België partij is*". Het recht op gelijke behandeling is verankerd in onze Grondwet (art. 10 en 11) en in internationale verdragen die België binden. Artikel 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte: ze verbieden elke discriminatie, ongeacht het criterium waarop de ongelijke behandeling is gebaseerd. Taal is een beschermd criterium in verschillende van de internationale verdragsbepalingen die België

²⁰³ **VLOR:** Bestaande hiaten in het mensenrechtenlandschap in België, zoals discriminatie op basis van taal, worden niet opgevangen via het VMRI. Ook in onderwijsmateries is kennis van het Nederlands vaak een criterium. Bij de oprichting van een nieuw instituut moet dat hiaat dan ook opgevangen worden.

²⁰⁴ **SERV:** 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.

²⁰⁵ **WVG:** Tot slot wijst de raad er op dat ook dit Vlaams Mensenrechteninstituut geen oplossing biedt voor burgers die geconfronteerd worden met discriminatie op basis van taal. Zij kunnen ook hier niet terecht voor een klachtenbehandeling terwijl taal evenzeer een discriminatiegrond is binnen het decreet van 10 juli 2008 (gelijke kansen en behandeling) en dus een plaats moet krijgen in het landschap van de gelijkekansenorganen. De raad verwacht dat de Vlaamse Regering hiervoor mee naar een oplossing zoekt, en ook expliciet aandacht heeft voor de behandeling van taaldiscriminatie in Brussel.

binden (o.a. EVRM²⁰⁶, IVBPR²⁰⁷, Handvest van de Europese Unie). Het Grondwettelijk Hof stelt dat de rechten en vrijheden die voortvloeien uit internationale verdragsbepalingen zonder discriminatie moeten worden gewaarborgd.²⁰⁸ Wat betreft de bevoegdheden van het VMRI binnen zijn breed mandaat (onderzoek, aanbevelingen, meldingen ontvangen op basis hiervan informatie geven en eerstelijnsbijstand verlenen...) is het recht op gelijke behandeling op grond van taal dus volledig gevat. Dit breed mandaat is dan ook essentieel om te voldoen aan de Principes van Parijs.

Overeenkomstig artikel 14, is het bijzonder klachtenmechanisme met bemiddeling en oordeelsvorming voorzien voor alle vormen van discriminatie gedefinieerd in de Vlaamse antidiscriminatiedecreten, met uitzondering van discriminatie op grond van taal. Het regeerakkoord voorziet immers dat het VMRI als gelijkekansencentrum de taken van Unia en de Genderkamer zou bundelen, en klachtenbehandeling over discriminaties op grond van taal behoort daar niet toe.

ix. VMRI bepaalt eigen prioriteiten binnen zijn breed mandaat

- Verschillende adviesorganen zijn bezorgd dat er – binnen het breed mandaat van het VMRI – onvoldoende aandacht zal worden besteed aan de doelgroepen wiens belangen zij verdedigen. Zo vraagt de VLOR bijzondere aandacht voor onderwijs²⁰⁹, de Vlaamse Ouderenraad voor ouderen²¹⁰, en de SARC voor culturele rechten.²¹¹

Antwoord: het VMRI krijgt een breed mandaat ter bescherming van alle mensenrechten en kan in het kader van dat mandaat rond alle mogelijke thema's en doelgroepen, waaronder ouderen, en binnen alle domeinen, waaronder onderwijs en cultuur, actie ondernemen. De keuze voor dergelijk breed mandaat binnen Vlaamse bevoegdheden, inclusief het recht op gelijke behandeling, is juist ingegeven door de doelstelling om de mensenrechten van eenieder, en in het bijzonder kwetsbare burgers, op allesomvattende wijze te beschermen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een bestaande lacune. De decreetgever doet op geen enkele wijze een voorafname op de verdere invulling en de prioriteiten die het VMRI op onafhankelijke wijze kan bepalen. Het is aan het VMRI om, onder toezicht van

²⁰⁶ Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens verbiedt discriminatie, « op welke grond ook », « zoals [...] taal [...], politieke of andere overtuiging, [...] ».

²⁰⁷ Artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten Mens verbiedt discriminatie, « op welke grond ook », « zoals [...] taal [...], politieke of andere overtuiging, [...] ».

²⁰⁸ GwH, 21 februari 2013, nr. 12/2013, overw. B.4; GwH, 14 maart 2013, nr. 37/2013, overw. B.9; GwH, 16 mei 2013, nr. 68/2013, overw. B.13; GwH, 26 september 2013, nr. 121/2013, overw. B.48; GwH, 26 september 2013, nr. 123/2013, overw. B.5.2; GwH, 2 juni 2016, nr. 82/2016).

²⁰⁹ **VLOR:** De Vlor is bezorgd over de bepaling dat het VMRI zich niet noodzakelijk in dezelfde mate met alle mensenrechten moet bezighouden en daarin zelf prioriteiten kan bepalen. Hoe moeten we dat inschatten voor onderwijs?

²¹⁰ **De Vlaamse Ouderenraad** stelt vast dat de monitoring rond de mensenrechten van ouderen in de in de praktijk vaak onvoldoende en weinig duurzaam wordt opgenomen. Daar waar internationale verdragen de rechten van onder andere vrouwen, kinderen en personen met een handicap een hoge visibiliteit geven, lijkt het gebrek aan duidelijk kader voor de mensenrechten van ouderen zich te vertalen in een gebrekkige en fragmentarische monitoring van hun mensenrechtensituatie op nationaal niveau. De Vlaamse Ouderenraad onderschrijft het principe dat het VMRI de autonomie moet hebben om intern prioriteiten en accenten te leggen in zijn werking. De Vlaamse Ouderenraad drukt daarbij wel zijn hoop uit dat mensenrechten van ouderen voldoende aan bod zullen komen binnen de scope van de werkzaamheden van het VMRI. De in het voorontwerp voorziene mogelijkheid van het VMRI om zich thematisch te organiseren biedt daar alleszins ruimte toe.

²¹¹ **SARC:** Het VMRI streeft naar een proportioneel evenwaardige aandacht voor de behandeling van culturele rechten. De borging van deze rechten is in tijden van onzekerheid en maatschappelijke onrust minstens even cruciaal als de sociale rechten. De bijdrage van culturele rechten tot participatie, emancipatie en vrijheid is onmiskenbaar.

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. Dergelijke onafhankelijke werking is essentieel om tegemoet te komen aan de internationale aanbevelingen over mensenrechteninstellingen, met inbegrip van gelijkheidsorganen.²¹² Er kan tot slot worden vermeld dat het decreet garanties inbouwt voor voldoende financiering opdat het VMRI zijn mandaat op effectieve wijze kan invullen (art. 41, zie ook punt xxx).

C.3. Vestigingsplaats

x. Oproep om VMRI niet te vestigen in het Vlaams Parlement

- De Vlaamse Ouderenraad vreest dat de psychologische en fysieke afstand ten opzichte van een Vlaams Mensenrechteninstituut gevestigd in het Vlaams Parlement te groot dreigt te zijn, ookal bepaalt het decreet dat het VMRI op een centrale, toegankelijke locatie gevestigd moet zijn.

Antwoord: deze opmerking is gebaseerd op een foute veronderstelling. Zoals blijkt uit artikel 4 en toelichting daarbij, is het VMRI juist géén instelling verbonden aan het Vlaams parlement, maar een *sui generis* autonome instelling met eigen rechtspersoonlijkheid. Het VMRI zal dus, in tegenstelling tot de instellingen verbonden aan het Vlaams Parlement (Kinderrechtencommissariaat, Vlaams Vredesinstituut, de Vlaamse Ombudsdienst) niet in het Vlaams Parlement gevestigd zijn. Bovendien wordt in de toelichting bij artikel 5 over de vestigingsplaats verduidelijkt dat het vanuit de Principes van Parijs wordt afgeraden om een mensenrechteninstelling te vestigen in of nabij gebouwen die de overheid in gebruik heeft, juist om de laagdrempelige toegankelijkheid ervan te waarborgen.

C.4. Bewustwording

xi. Verduidelijking rond vormen voor universiteiten

- De VLIR vraagt verduidelijking bij artikel 7 van het voorontwerp, *in casu* de organisatie door het VMRI van vormen voor de universiteiten. Samenwerking op het vlak van onderwijs is welkom, zeker als dit bijvoorbeeld in de vorm van financiering voor onderwijsprojecten zou gebeuren.

Antwoord: een van de essentiële taken van het VMRI bestaat erin om de bewustwording rond en de bescherming van mensenrechten te stimuleren, met oog op het creëren van zowel kennis en inzicht in mensenrechten als maatschappelijk draagvlak bij de bevolking. Dit is ook een van de bevoegdheden waarover mensenrechteninstellingen overeenkomstig de Principes van Parijs dienen te beschikken.²¹³ Rechtsvergelijkend onderzoek toont aan dat dit op verschillende manieren kan worden vertaald.²¹⁴ Het VMRI krijgt – binnen de klijntijnen van het

²¹² ECRI General Policy Recommendation no. 2, equality bodies to combat racism and intolerance at the national level, 7 december 2017, 5: "Equality bodies should have the right to decide which competences, objectives and actions they will focus upon at any given time, and what combination of these they will use".

²¹³ "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."

²¹⁴ 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.

decreet – de vrijheid om, in alle onafhankelijkheid en onder toezicht van het parlement, zijn prioriteiten te bepalen en zijn organisatie en werking verder uit te bouwen. Sommige mensenrechteninstellingen organiseren onder andere specifieke vormingen voor bepaalde doelgroepen of worden via een samenwerking met de onderwijssector 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). Bovendien is de onderwijssector *an sich* een belangrijke doelgroep voor veel mensenrechteninstellingen, waarbij het zowel kan gaan om het onderwijzend personeel als om de leerlingen/studenten zelf. Zo leveren sommige mensenrechteninstellingen inspanningen om mensenrechten in bepaalde curricula (meer) aan bod te laten komen, of ze ontwikkelen lespakketten, etc.²¹⁵

Wat de samenwerking op het vlak van onderwijs en de mogelijke financiering van onderwijsprojecten betreft, verleent artikel 8 van het decreet de bevoegdheid aan het VMRI om de nodige onafhankelijke studies en onderzoeken uit te voeren of te laten uitvoeren (m.a.w. uit te besteden). Het VMRI gaat daarbij zo veel mogelijk multidisciplinair te werk en knoopt relaties aan met binnen- en buitenlands onderzoeksinstituten of universiteiten.

C.5. Verslagen en aanbevelingen

- xii. Rapporten over algemene mensenrechtensituatie in Vlaanderen, alsook over specifieke kwesties gekozen over het instituut
 - De VLIR acht het aangewezen om na te gaan of de volgende bevoegdheid niet worden toegevoegd of verduidelijkt: het toekennen van de bevoegdheid om rapporten over de algemene mensenrechtensituatie in Vlaanderen op te stellen, alsook rapporten over specifieke kwesties gekozen door het instituut (Principe 3 (a) (iii)).

Antwoord: Overeenkomstig artikel 9 krijgt het VMRI de bevoegdheid om "*op eigen initiatief, of op verzoek van overheden, onafhankelijke en gemotiveerde adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen op te stellen en te publiceren*". De tekst van dit artikel is een vrij letterlijke vertaling van de vereiste bevoegdheid conform punt 3 (a) uit de Principes van Parijs.²¹⁶ In de memorie van toelichting wordt ook verwezen naar de verschillende elementen (i) tot (iv) die onder dat punt 3 (a) vallen, waaronder (iii) "*het opstellen van rapporten over de situatie met betrekking tot mensenrechten in het algemeen in Vlaanderen en over meer specifieke zaken*".²¹⁷ Hoewel 'reports' in de tekst van het artikel dus werd vertaald als 'verslagen', is er geen enkele reden om aan te nemen dat het VMRI geen verslagen benoemd als

²¹⁵ 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.

²¹⁶ "A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities: (a) To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; [...].

²¹⁷ (iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;

'rapporten' zou kunnen opstellen en publiceren over de algemene mensenrechtensituatie in Vlaanderen of specifieke kwesties die het VMRI op eigen initiatief kiest.

De titel van afdeling 3 'advies' wordt gewijzigd naar 'verslagen, adviezen en aanbevelingen' om deze nauwer te laten aansluiten bij de inhoud van artikelen 9-11 en deze interpretatie kracht bij te zetten.

C.6. Bijstand

Algemene repliek: uit het geheel van de vragen over de bijstandverlening van het VMRI blijkt dat het onderscheid tussen een melding en klacht en de bijstand die naar aanleiding ervan kan worden geboden onvoldoende duidelijk is. In wat volgt (punten xiii- xxiv) wordt er ingegaan op de verschillende fases en aspecten van de behandeling van meldingen en klachten waarbij telkens wordt gepreciseerd wat deze inhouden en eventueel ook op basis waarvan er mogelijks verwarring is ontstaan. Zowel het decreet als de memorie van toelichting worden aangepast om de rol van het VMRI uit te klaren in lijn met de oorspronkelijke bedoeling van het eerste voorontwerp van decreet.

xiii. Het indienen van een melding / klacht: wie?

- De SERV vraagt om een klachtenmechanisme te voorzien voor alle mensenrechten op alle Vlaamse bevoegdheden, waarbij iedere burger die getuige was of objectieve aanwijzingen heeft van schendingen van mensenrechten klacht moet kunnen 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. Ook de WVG vraagt dat iedere getuige van een mensenrechtenschending een gegronde klacht moet kunnen indienen, niet alleen zij die een belang kunnen aantonen. De VLIR stelt zich de vraag hoe andere grondrechten effectief beschermd kunnen worden, als burgers daarover niet kunnen klagen, laat staan dat zij daarover een bindende beslissing zouden kunnen krijgen.²¹⁸ Noozo vindt het niet logisch dat er ten aanzien van het VN-comité een individueel klachtenrecht voor schendingen van het VN-Verdrag Handicap bestaat, maar dit niet zou bestaan op het nationale niveau.²¹⁹

Antwoord: het decreet voorziet (in artikel 12) in de mogelijkheid voor iedere burger die slachtoffer of getuige was of objectieve aanwijzingen heeft van schendingen van mensenrechten om – zelfs anoniem – een **melding** in te dienen bij het VMRI. Dit geldt voor alle mensenrechten, en dus ook voor schendingen van het recht op gelijke behandeling. Het decreet bepaalt tevens expliciet dat wanneer de melding betrekking heeft op een mogelijke discriminatie, dat het VMRI de melder inlicht dat hierover klacht kan worden ingediend (art. 12, lid 3). In de volgende punten, wordt nog verder toegelicht welke acties het VMRI kan ondernemen naar

²¹⁸ Niettegenstaande het VMRI een breed mandaat krijgt voor alle grondrechten, is het mandaat van de Geschillenkamer beperkt tot discriminatiezaken. VLIR stelt zich de vraag hoe andere grondrechten effectief beschermd kunnen worden, als burgers daarover niet kunnen klagen, laat staan dat zij daarover een bindende beslissing zouden kunnen krijgen

²¹⁹ Het VN-Verdrag voorziet in het facultatief protocol dat een individu klacht kan indienen bij het VN-comité wanneer rechten uit het VN-Verdrag geschonden worden. Voorwaarde is dat de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Wanneer er ten aanzien van het VN-comité individueel klachtenrecht bestaat, lijkt het ons logisch dat dit ook op het nationale niveau kan.

aanleiding van een melding. Dit is in ieder geval verregaander dan waar de adviesraden vanuit lijken te gaan.

Het is belangrijk te benadrukken dat het VMRI de enige mensenrechteninstelling is in ons land waar meldingen over schendingen van alle mensenrechten kunnen worden ingediend en opgevolgd. Er bestaan nu slechts een aantal sectorale mensenrechteninstellingen (op federaal en Vlaams niveau) die specifieke klachten kunnen ontvangen en behandelen. Het wettelijk kader van het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens, dat beschikt over een 'residuaire' mandaat (zie punt i en iii) voorziet niet in de mogelijkheid voor dat instituut om meldingen te ontvangen en behandelen.

De artikelen 13 t.e.m. 20 voorzien in een specifiek handhavingsmechanisme dat wordt geactiveerd na een **klacht over discriminatie**. Elke vorm van discriminatie gedefinieerd in de Vlaamse antidiscriminatiedecreten²²⁰ komt hiervoor in aanmerking: directe en indirecte discriminatie, (seksuele) intimidatie, het opdracht geven tot discrimineren en het weigeren van redelijke aanpassingen voor personen met een handicap. Dit biedt een brede scope van feiten waarmee een klager bij het VMRI terecht kan indien die meent dat het zwaartepunt van de feiten bij discriminatie ligt en indien die daarom wenst beroep te doen op het VMRI. Aangezien een klacht wordt gevolgd door een tijdsintensief individueel traject, bepaalt het decreet expliciet wie hiervoor in aanmerking komt. Deze toegangsvoorwaarden zijn zo geformuleerd opdat een *individueel* traject mogelijk is tussen een klager en verweerder (bv. geen anonieme klacht of klacht namens het algemeen belang). Dat dit individueel traject ook méér inhoudt dan waar de adviesraden vanuit lijken te gaan, komt ook verder aan bod in punten xv en xviii-xxiii.

xiv. Het indienen van een melding / klacht: hoe?

- De Vlaamse Ouderenraad stelt dat het belangrijk is dat er een warme, outreachende eerstelijnsfunctie binnen het VMRI wordt uitgebouwd, die de klager of melder helpt met het helder definiëren, afbakenen en motiveren van zijn klacht, als opstart van het traject.²²¹
- De Vlaamse Jeugdraad²²² vraagt om bijzondere aandacht voor de unieke positie van kinderen en jongeren. Om ook voor hen echt een verschil te maken moet er gewerkt

²²⁰ Met uitzondering van discriminatie op grond van taal (zie artikel 13 decreet en toelichting bij punt viii).

²²¹ **Vlaamse Ouderenraad:** Als start voor de bijstandsprocedure stelt het voorontwerp van decreet dat de klager "schriftelijk een met redenen omklede klacht" moet indienen. Ook hier mist de Vlaamse Ouderenraad een accent op begeleiding in de vorm van vraag- en klachtverheldering. Voor mensen die laaggeletterd zijn, cognitief beperkt zijn, psychisch kwetsbaar zijn, ... is het belangrijk dat er een warme, outreachende eerstelijnsfunctie binnen het VMRI wordt uitgebouwd, die de melder of klager helpt met het helder definiëren, afbakenen en motiveren van zijn klacht, als opstart van het traject. De Vlaamse Ouderenraad onderstreept daarom zijn vraag om dit expliciet in te schrijven in het voorontwerp van decreet.

²²² **Vlaamse Jeugdraad:** Als het nieuwe Mensenrechteninstituut ook voor jongeren echt een verschil wil maken, dan is een laagdrempelige toegang cruciaal. Hierbij verwachten we een open houding met voldoende ondersteuning voor de betrokken burger. Zo wordt er in artikel 12 van dit decreet uitdrukkelijk verwezen naar de mogelijkheid voor iedereen om, indien nodig anoniem, melding te maken en om op termijn te streven naar een eenheidsloket. Dit is een goede zaak om de versnippering tegen te gaan tussen verschillende instanties waar je terecht kan, maar ook hier vragen we bijzondere aandacht voor de unieke positie van kinderen en jongeren. Om ook voor hen echt een verschil te maken moet er gewerkt worden aan een gerichte aanpak richting hen zodat de toegang zo laagdrempelig mogelijk is. Streven naar een eenheidsloket met bijvoorbeeld slechts één algemeen aanmeldingsformulier of telefoonnummer houdt hiervoor heel wat risico's in. We rekenen erop dat het hierbij niet

worden aan een gerichte aanpak richting hen zodat de toegang zo laagdrempelig mogelijk is (zie ook opmerking over eenheidsloket).

- De Vlaamse Ouderenraad en Noozo merken op dat het decreet bepaalt dat de klacht "schriftelijk" moet worden ingediend. De Vlaamse Ouderenraad lijkt er daarbij vanuit te gaan dat er daardoor geen begeleiding mogelijk is in de vorm van vraag- en klachtverheldering. Voor mensen die laaggeletterd zijn, cognitief beperkt zijn, psychisch kwetsbaar zijn, ... Noozo merkt wel op dat de memorie van toelichting vermeldt de mogelijkheid dat het VMRI klagers met lees- en schrijfmoeilijkheden helpt bij de omzetting in een schriftelijke klacht maar acht het wenselijk om dit decreetaal te voorzien en de bepaling "schriftelijke klacht" aan te vullen met "of elke vorm die beter aansluit bij de mogelijkheden van de klager".²²³

Antwoord: het ontwerp van decreet legt de juridische krijtlijnen vast van het traject dat een melding/klacht kan afleggen. Uit het decreet en de memorie van toelichting kan op geen enkele wijze worden afgeleid dat het VMRI daarbij niet op een warme, *outreaching* wijze te werk zal gaan. Integendeel, het decreet bouwt garanties in voor een aansturing en personeelsbezetting van het VMRI waarbij expertise en belangstelling in mensenrechten voorop staat (art. 31, 37-39), garanties voor een kwaliteitsvolle en toegankelijke dienstverlening (art. 21 en 27), alsook garanties voor een nauwe samenwerking met alle actoren die werken rond mensenrechten (art. 23, zie verder punt xxviii).

Zoals reeds vermeld, voorziet het decreet (art. 12, lid 5) er expliciet in dat het VMRI een melder kan bijstaan bij het herformuleren van een melding naar een klacht over discriminatie. Het is inderdaad niet altijd evident voor kwetsbare personen om te weten of er potentieel sprake is van discriminatie en hoe die een persoonlijke ervaring kan vertalen naar een juridische klacht.

Wat betreft de bedenking over de 'schriftelijke' vorm die een klacht moet aannemen, kan erop worden gewezen dat de memorie van toelichting nu vermeldt dat de term "schriftelijk" moet worden geïnterpreteerd als "schriftelijke neerslag". Om deze interpretatie te verankeren wordt de tekst van artikel 13 aangepast als volgt: "*bij het VMRI kan kosteloos en met een schriftelijke neerslag een met redenen omklede klacht worden ingediend.*"

Wat betreft de suggestie over het uitbouwen van een 'eerstelijnsfunctie' dient er op gewezen dat het VMRI de bevoegdheid krijgt om, met de expertise die intern aanwezig zal zijn, zelf de structuur van het instituut verder vorm te geven, bijvoorbeeld via de oprichting van een aparte dienst die instaat voor eerstelijnsbijstand en ondersteuning. De tekst van de memorie van toelichting bij artikel 26 wordt aangepast om deze mogelijkheid te verduidelijken.

enkel om een doorverwijsfunctie gaat, maar ook om een ondersteunende functie waarbij er samen met de betrokken kinderen of jongeren gekeken wordt hoe de beste ondersteuning kan geboden worden.

²²³ **Noozo:** Klachten zijn schriftelijk. De memorie van toelichting vermeldt de mogelijkheid dat het VMRI klagers met lees- en schrijfmoeilijkheden helpt bij de omzetting in een schriftelijke klacht. Er wordt onder andere verwezen naar gebruik van Vlaamse Gebarentaal (VGT). NOOZO acht het wenselijk om dit decreetaal te voorzien en de bepaling "schriftelijke klacht" aan te vullen met "of elke vorm die beter aansluit bij de mogelijkheden van de klager". Voorzie in het decreet de mogelijkheid tot een alternatief voor de schriftelijke klacht.

xv. Ondersteuning na een melding of klacht: eerstelijnsbijstand en advies

- De SERV stelt dat het belangrijk is 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. De SERV merkt op dat de memorie van toelichting onder meer verwijst naar het middenveld voor bijstand- en informatieverlening aan melders, maar het middenveld kan deze ondersteuningsopdracht niet zomaar opnemen. Deze organisaties hebben daartoe niet altijd de nodige expertise en capaciteit.
- Ook de WVG stelt dat verlenen van bijstand aan personen die een melding doen over een schending van de mensenrechten of een klacht indienen over een discriminatie een belangrijke bevoegdheid is van het VMRI. Bijstand verlenen aan personen en organisaties bestaat voor de raad in eerste instantie uit het aanbieden van heldere en begrijpbare informatie. Het lijkt de raad wat dat betreft ook mogelijk dat het VMRI zou bijdragen aan informatie en richtlijnen voor alle mogelijke betrokkenen, en dus niet enkel voor slachtoffers.
- Noozo merkt op dat het VN-Verdrag handicap in de mogelijkheid voorziet tot bijstand voor de getroffen bij schending van het verdrag. Bijstand betekent voor NOOZO juridische en morele bijstand en de kosten voor de rechtsgang. Deze rol zou worden doorgeschoven naar het middenveld. Om hier dezelfde mate van mogelijke bijstand te realiseren worden geen maatregelen genomen. Het niet voorzien van bijstand door het VMRI zou volgens Noozo een achteruitgang betekenen in de dienstverlening en een doorbreking van het standstill principe.
- De VLIR acht het aangewezen om na te gaan of de volgende bevoegdheid niet worden toegevoegd of verduidelijkt: het toekennen van de bevoegdheid om opinies/adviezen te formuleren over elke situatie van mensenrechtenschending die binnen de bevoegdheid van het Mensenrechteninstituut valt, inclusief op verzoek van rechtzoekenden (Principe 3 (a) (ii)).
- De Vlaamse Ouderenraad merkt op dat het VMRI niet aan de slag kan of zal gaan met deze klachten in het kader van zijn monitorings- en adviesfunctie, zodat het lacunes en pijnpunten kan signaleren.

Antwoord: Het VMRI is decretaal (art. 12) bevoegd om informatie te bieden aan eenieder die **melding** maakt over een potentiële schendingen van mensenrechten, inclusief bij discriminatie.²²⁴ De tekst van artikel 12 is zeer gelijklopend met het artikel in het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia waarin dezelfde taakstelling van informatieverlening en advies evenwel uitdrukkelijker wordt omschreven als 'bijstand'.²²⁵ Dergelijke eerstelijnsbijstandsverlening wordt in internationale aanbevelingen losgekoppeld van bevoegdheden zoals bemiddeling en

²²⁴ Tekst uit het voorontwerp van decreet luidde in artikel 12, lid 2: "*Als dat nuttig is, informeert het VMRI de melder over wat de mensenrechten inhouden en over de middelen die aangewend kunnen worden om die rechten te kunnen afdwingen.*"

²²⁵ Art. 5 van het samenwerkingsakkoord luidt dat het Centrum bevoegd [is] om: "*iedereen bij te staan die om raad vraagt in verband met de omvang van zijn rechten en verplichtingen. Die bijstand bestaat in het verstrekken van inlichtingen en raadgevingen aan de betrokkenen, onder meer over de middelen die eenieder kan aanwenden om de rechten gegarandeerd door de in artikel 6 van dit akkoord bedoelde wetten, decreten en ordonnaties te kunnen afdwingen.*"

oordeelsvorming.²²⁶ Er is geen reden om aan te nemen dat het VMRI deze taak niet zou kunnen opnemen.

Mogelijks heeft de formulering van artikel 12 verwarring doen ontstaan over de draagwijdte van de bijstand die het VMRI kan verlenen. Om de tekst van het decreet beter in lijn te brengen met de taakstelling die de decreetgever voor ogen heeft, wordt de tekst van artikel 12, lid 2 gewijzigd als volgt: "*Als dat nuttig is, biedt het VMRI de melder eerstelijnsbijstand door informatie en advies te verstrekken met betrekking tot wat de mensenrechten inhouden en de middelen die aangewend kunnen worden om die rechten te kunnen afdwingen.*". Voor wat betreft het VMRI, zal deze eerstelijnsbijstand dus gelden voor alle mensenrechten, daar waar Unia deze bevoegdheid uitsluitend heeft voor het recht op gelijke behandeling. Wat deze eerstelijnsbijstand concreet inhoudt, komt ook nog verder aan bod.

Daarnaast blijkt uit bovenstaande opmerkingen van de adviesraden dat het onvoldoende duidelijk is dat het VMRI op basis van een melding ook andere acties kan ondernemen op grond van andere artikelen uit het decreet, in het bijzonder het opstellen van adviezen (art. 9).²²⁷ Zoals vermeld in de memorie van toelichting, kunnen de meldingen dienen als "knipperlicht" in het kader van de andere kerntaken van het VMRI: onderzoek, advies en sensibilisering. Zo stelt artikel 9 uitdrukkelijk dat het VMRI o.a. adviezen kan opstellen "op eigen initiatief", en dergelijk initiatief kan dus genomen worden naar aanleiding van een knipperlichtmelding. Dit zal worden verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Wanneer een **klacht over discriminatie** wordt ingediend bij het VMRI, voorziet het decreet in een bijzonder bijstandsmechanisme met bemiddeling en oordeelsvorming. Het is echter een foutieve veronderstelling dat het VMRI daarnaast ook geen (aanvullende) eerstelijnsbijstand kan bieden in de vorm van informatie en advies. Het artikel 12, lid 2 biedt een kapstok voor het verlenen van dergelijke eerstelijnsbijstand bij (vermeende) schendingen van de mensenrechten, inclusief het recht van gelijke behandeling. Het komt het VMRI toe om, geval per geval, na te gaan welke eerstelijnsbijstand passend is. Zo kan er bijvoorbeeld worden gedacht aan het geven van informatie over verjaringstermijnen wanneer die termijnen dreigen te verlopen (de klager kan er in dat geval op worden gewezen dat een parallelle gerechtelijke procedure tot de mogelijkheden behoort) of het geven van informatie over juridische tweedelijnsbijstand (pro deo) voor financiële ondersteuning bij de opstart van een gerechtelijke procedure. Dit zal dan ook worden verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Tot slot kan er op worden gewezen dat het decreet er reeds uitdrukkelijk in voorziet dat de geschillenkamer in haar oordeel bij het vaststellen van discriminatie aanbevelingen kan richten aan de (rechts)persoon die heeft gediscrimineerd (art. 16, §6, lid 1).

²²⁶ Zie voor een overzicht van de verschillende functies op vlak van bijstand, ECRI General Policy Recommendation no. 2, equality bodies to combat racism and intolerance at the national level, 7 december 2017, 6. Als eerste functie wordt vermeld: "*Receive complaints and provide personal support and legal advice and assistance to people exposed to discrimination or intolerance, in order to secure their rights before institutions, adjudicatory bodies and the courts*".

²²⁷ In het samenwerkingsakkoord van Unia worden alle bevoegdheden van adviezen, aanbevelingen, bijstand en sensibilisering gebundeld in één artikel 5, daar waar diezelfde bevoegdheden in dit decreet meer uitgewerkt werden in verschillende artikelen.

xvi. Doorverwijzing

- De Vlaamse Ouderenraad is bezorgd dat de doorverwijzingsplicht voor het VMRI zal worden opgevat als een kille doorverwijzing, in plaats van een warme doorverwijzing en er geen opvolging van de klachten zal zijn die het VMRI als breed aanspreekpunt binnenkrijgt.²²⁸ Ten eerste wijst het Raad erop dat een warme doorverwijzing impliceert dat het VMRI als aanspreekpunt de klager helpt zijn klacht te verhelderen en scherp te stellen, zijn dossier op een warme manier overmaakt aan de instantie die bevoegd is om te bemiddelen, en die doorverwijzing actief opvolgt om kennis te nemen van het succes van dat traject. Hier kunnen de nodige protocolakkoorden over afgesloten worden. De Vlaamse Ouderenraad vraagt om de principes van een warme loketfunctie en een opdracht om protocolakkoorden met andere organen uit te werken, te integreren in het voorontwerp van decreet.²²⁹

Antwoord: ten eerste kan er worden verwezen naar het antwoord op punt xv waaruit blijkt dat het VMRI in eerste instantie zélf eerstelijnsbijstand zal bieden aan melder en klagers met informatie en advies. Het decreet voorziet daarenboven (art. 12, lid 3 en art. 13 §3, lid 4) dat het VMRI een klager of melder kan doorverwijzen *"naar een instelling, organisatie of vereniging die hem mogelijks wel verder kan bijstaan."* Deze doorverwijzing vindt dus plaats in het geval dat de melding of klacht niet onder de bevoegdheid van het VMRI valt (bv. melding niet gelinkt aan mensenrechten of klacht valt onder federale bevoegdheid) of wanneer de melder of klager een bijstand verlangt die het VMRI zelf niet kan bieden (bv. financiële bijstand – in dat geval kan het VMRI doorverwijzen naar de juridische tweedelijnsbijstand (pro deo) voor financiële ondersteuning bij de opstart van een gerechtelijke procedure).

Uit het decreet en de toelichting daarbij kan op geen enkele wijze worden afgeleid dat het VMRI niet op een warme manier zal doorverwijzen. Integendeel, het decreet bouwt garanties in voor een aansturing en personeelsbezetting van het VMRI waarbij expertise en belangstelling in mensenrechten voorop staat (art. 31, 37-39), garanties voor een kwaliteitsvolle en toegankelijke dienstverlening (art. 21 en 27), alsook garanties voor een nauwe samenwerking met alle actoren die actief zijn op het vlak van mensenrechten (art. 23). Artikel 23 (in haar aangepaste versie) legt het VMRI op die samenwerking te organiseren o.a. *"met het oog op wederzijdse doorverwijzing bij en doorsturen van meldingen of klachten over schendingen van mensenrechten."*

De gewijzigde tekst van artikelen 12, 13 en 23 van het voorontwerp bieden een rechtsbasis voor het doorsturen van meldingen en discriminatieklachten naar

²²⁸ Vlaamse Ouderenraad: Daarnaast hecht de Vlaamse Ouderenraad er belang aan dat het VMRI in het kader van zijn monitorings- en adviesfunctie een sterk helikopterperspectief heeft op welke klachten rond mensenrechten in Vlaanderen een oplossing vinden na bemiddeling en welke niet, zodat het lacunes en pijnpunten kan signaleren. Dit vereist een warme doorverwijzing en opvolging van de klachten die het VMRI als breed aanspreekpunt binnenkrijgt.

²²⁹ Een dergelijke warme doorverwijzing en opvolging impliceert dat het VMRI als aanspreekpunt de klager helpt zijn klacht te verhelderen en scherp te stellen, zijn dossier op een warme manier overmaakt aan de instantie die bevoegd is om te bemiddelen, en die doorverwijzing actief opvolgt om kennis te nemen van het succes van dat traject. Hier kunnen de nodige protocolakkoorden over afgesloten worden. In de teksten nu blijkt evenwel enkel een kille doorverwijzing vooropgesteld te worden, waarbij kwetsbare burgers in een complex klachtenlandschap van het kastje naar de muur dreigen gestuurd te worden, en een actieve opvolging van het resultaat van de externe bemiddeling ontbreekt.

overheden en overheidsinstellingen (waaronder alle mensenrechteninstellingen). Wat betreft de samenwerking met de Vlaamse instanties, zal het VMRI in overeenstemming met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet samenwerkingsprotocollen moeten sluiten om gegevens naar elkaar te kunnen doorsturen. Wat betreft de instellingen op de andere bevoegdheidsniveaus, moet ten eerste worden vastgesteld dat nog niet voor al deze instellingen in een rechtsbasis werd voorzien om het doorsturen van meldingen/klachten mogelijk te maken en, ten tweede, dat het doorsturen tussen instellingen op verschillende bevoegdheidsniveaus best wordt geregeld in een samenwerkingsakkoord. Er kan tot slot evenwel worden opgemerkt dat wanneer een melder of klager hiertoe uitdrukkelijk instemming verleent of er zelf om verzoekt, de gegevens kunnen worden overgemaakt ook wanneer er (nog) geen samenwerkingsprotocol- of akkoord werd afgesloten.

xvii. De bemiddelingsfase

- SERV vraagt naar een duidelijk kader inzake de bemiddelingsopdracht waarbij de volgende elementen aan bod komen: (1) de bemiddeling kan enkel mits wederzijdse toestemming en engagement; (2) de bemiddelaar streeft 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; (3) het moet voor alle betrokkenen duidelijk zijn dat de inhoud van de bemiddeling niet kan worden gebruikt bij verdere stappen wanneer bemiddeling niet succesvol is.
- Ook de WVG vindt het goed om sterk in te zetten op bemiddeling, zij het onder een aantal voorwaarden: (1) een onpartijdige bemiddelende rol is essentieel. (2) Bemiddeling kan enkel bij wederzijdse instemming. (3) Er moet over gewaakt worden dat, wanneer bemiddeling geen oplossing biedt, andere procedures binnen een redelijke termijn nog opgestart kunnen worden (bv. rekening houdend met het risico op het overschrijden van een verjaringstermijn) en (4) de afspraken die resulteren uit een bemiddelingstraject mogen niet vrijblijvend zijn. Bemiddeling is gericht op concrete en door alle partijen gedragen afspraken, zonder evenwel in het vaarwater van een gerechtelijke procedure te komen.
- De VLOR wijst erop dat de verschillende rollen van Unia, als bemiddelaar of belangenbehartiger, in de praktijk niet altijd makkelijk te hanteren zijn door alle betrokken partijen. Een nieuw instituut kan de rollen duidelijker uitklaren.

Antwoord: het decreet biedt een helder en afgebakend kader rond de bemiddeling die VMRI zal uitvoeren bij klachten over discriminatie, waarbij wordt aangesloten bij de – vrij recent aangepaste – wettelijke definitie van bemiddeling in het Gerechtelijk Wetboek²³⁰. Die definitie werd overgenomen in art. 13 §4 van het decreet en luidt: "*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*". De elementen van onpartijdigheid, onafhankelijkheid en wederzijdse instemming zijn dus reeds inherent aan het decretaal kader

²³⁰ Wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, B.S. 2 juli 2018.

waarbinnen het VMRI functioneert.²³¹ Bovendien kan worden bevestigd dat een bemiddelingstraject zeker niet vrijblijvend hoeft te zijn, maar aanleiding kan geven tot het afsluiten van een dading tussen de partijen.²³² Dergelijke dading kan afspraken omvatten zoals bijvoorbeeld het stopzetten van het discriminerend gedrag, een aanpassing van intern beleid, excuses of een schadevergoeding.

Wat betreft het risico op het overschrijden van de verjaringstermijn werd er reeds op gewezen (zie punt xv) dat het VMRI zeker bevoegd is om een klager erop te wijzen dat de verjaringstermijnen (dreigen te ver)lopen en om een klager – indien nodig en wenselijk – eerstelijnsbijstand te bieden opdat de klager een (parallele) gerechtelijke procedure kan opstarten (zie ook punt xxii).

Wat betreft het doorstromen naar de geschillenkamer van de informatie die tijdens het bemiddelingstraject werd verzameld, is het inderdaad zo dat het decreet best voorziet dat dit enkel kan met instemming van de partij die de documenten heeft overgemaakt. Bij gebreke hieraan, zouden de partijen misschien niet geneigd zijn om bepaalde stukken over te maken die nuttig zijn om de bemiddeling te doen slagen. Artikel 13, §5 wordt daarom aangepast als volgt: "indien de betrokken partijen tijdens het bemiddelingstraject overtuigingsstukken hebben bezorgd aan het VMRI, worden deze, mits toestemming van de partij die de stukken had bezorgd en zonder enige appreciatie erover vanwege de bemiddelaar, ook bezorgd aan de geschillenkamer."

xviii. De stap van bemiddeling naar oordeel

- Noozo pleit ervoor dat de klager van bij het begin of na de bemiddeling zelf kan aangeven dat die naar de geschillenkamer wenst te stappen, in plaats van dat het VMRI eenzijdig beslist of ze een zaak naar de geschillenkamer doorverwijst. Noozo wijst erop dat er situaties zijn waar de klager een poging tot bemiddeling als weinig zinvol zal ervaren. Bijvoorbeeld bij manifeste overtreding van de wet of bij een houding van de aangeklaagde die bemiddeling bij de klager onmogelijk maakt. Ook kan het oordeel over de wenselijkheid om naar de geschillenkamer te stappen tussen klager en bemiddelaar verschillen.²³³

Antwoord: het decreet bepaalt in artikel 13, §5 dat een klacht aan de geschillenkamer wordt bezorgd wanneer de bemiddeling "*niet tot een resultaat leidt*

²³¹ Ter vergelijking, kan erop worden gewezen dat het Samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia bepaalt: "Het Centrum is bevoegd om [...] elke bemiddelings- of verzoeningsopdracht uit te voeren die het nuttig acht, onverminderd de bevoegdheid van de ombudsdiensten wiens bevoegdheid wordt bepaald door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie en onverminderd de bevoegdheid van de bemiddelaars aangeduid door de betrokkenen". De wet tot oprichting van het IGVM voorziet niet uitdrukkelijk in een bemiddelingsbevoegdheid. In de praktijk onderneemt het IGVM dergelijke demarches echter wel, zie Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, Eerste evaluatieverslag, februari 2017, 71.

²³² Zie art. 2044 Gerechtelijk Wetboek en Cass. AR C.93.270.N, 18 mei 1995: "een dading is een wederkerige overeenkomst tussen partijen die wederzijds toegevingen doen om een geschil te beëindigen of te voorkomen." Dat een bemiddeling kan leiden tot een dading wordt ook expliciet erkend aangezien sinds de wet van 18 juni 2018 elk geschil van niet-vermogensrechtelijke aard dat vatbaar is voor een dading vatbaar is voor bemiddeling, ook in geschillen met publiekrechtelijke overheden (zie de memorie van toelichting bij de voormelde wet, *Parl. St.* Kamer nr. 54-2919/001, 246).

²³³ Het VMRI beslist eenzijdig of ze een zaak naar de geschillenkamer doorverwijzen. Er zijn situaties waar de klager een poging tot bemiddeling als weinig zinvol zal ervaren. Bijvoorbeeld bij manifeste overtreding van de wet of bij een houding van de aangeklaagde die bemiddeling bij de klager onmogelijk maakt. Ook kan het oordeel over de wenselijkheid om naar de geschillenkamer te stappen tussen klager en bemiddelaar verschillen. Daarom pleit NOOZO ervoor dat de klager van bij het begin of na de bemiddeling kan aangeven om naar de geschillenkamer te stappen.

of kan leiden". Een bemiddeling kan niet tot resultaat leiden indien een van de partijen zich niet bereid toont om aan de bemiddeling deel te nemen, aangezien de wederzijdse instemming een essentiële voorwaarde is voor de opstart van een bemiddeling. Een bemiddeling heeft niet tot resultaat geleid indien er geen oplossing werd bereikt. De bepaling legt dus strikte voorwaarden op aan de bemiddelaar om te beoordelen of de klacht moet worden overgemaakt aan de geschillenkamer. Een situatie waarbij de bemiddelaar, ondanks dat een van de partijen meent dat er geen oplossing werd bereikt, besluit om de bemiddeling af te ronden zonder het dossier te bezorgen aan de geschillenkamer, gaat in tegen de tekst van het decreet. Indien dergelijke situatie zich toch zou voordoen, biedt het decreet een bijkomende garantie om dit recht te zetten. De klager kan immers overeenkomstig artikel 21 en een interne beklagprocedure opstarten bij het VMRI, wanneer die niet tevreden is over de behandeling van zijn klacht.

xix. Twijfels over de geschillenkamer

- De WVG en SERV stellen dat uitspraken over discriminatie eigenlijk toebehoren aan de rechterlijke macht omdat dit bijzonder gevoelige thema's zijn, kwesties van openbare orde die zich vaak in de strafrechtelijke sfeer bevinden. Bovendien stellen ze zich vragen bij het juridische statuut van de oordelen en de verhouding van de geschillenkamer tot de gerechtelijke instanties.
- In verschillende adviezen wordt de meerwaarde van de geschillenkamer in vraag gesteld. Zo uiten de adviesraden hun bezorgdheid over het niet-bindend karakter van de oordelen, en twijfelen ze erover dat de autoriteit van de geschillenkamer sterk genoeg zal zijn.²³⁴
- Noozo pleit ervoor de oordelen ten minste gedeeltelijk bindend te maken, en stelt dat er binnen andere Vlaamse bevoegdheden wel buitengerechtelijke bindende uitspraken zijn. Ze geven daarbij als voorbeeld: de sociale inspectie, milieu-overtredingen, privacy-wetgeving, enz.²³⁵ Noozo doet daarbij enkele voorstellen: de publicatie van het oordeel (is voorzien in het decreet), de stopzetting of rechtzetting van de ongelijke behandeling, het toekennen van een schadevergoeding, en het opleggen van een dwangsom bij het in stand houden van de ongelijke behandeling.²³⁶ Noozo wijst erop dat dergelijke bevoegdheden soms worden toegekend aan mensenrechteninstellingen, zoals in Denemarken.

²³⁴ **Vlaamse Ouderenraad:** "deze bezorgdheid geldt des te meer aangezien de uitspraken van de geschillenkamer niet bindend zijn, en louter berusten op hun 'hoog moreel gezag'. Uiteraard droomt ook de Vlaamse Ouderenraad van een samenleving waarin een dergelijk moreel gezag een evidentie is. Maar in de praktijk houdt deze beleidskeuze duidelijk een gok in." **Noozo:** "De geschillenkamer kan enkel niet bindende oordelen uitspreken. Men verwacht een groot effect van het gezag van de geschillenkamer." **VLIR** is bezorgd over het behoorlijk vrijblijvende karakter van de bepaling dat de Geschillenkamer enkel een niet-bindend oordeel kan vellen. De opbouw van een moreel gezag door het VMRI zal de nodige tijd vergen en in de tussentijd periode is het belangrijk dat de betrokken partijen weten wat hen te doen staan als het oordeel niet wordt gevolgd. **SERV:** Schrap de voorziene oprichting van een geschillenkamer binnen het instituut.

²³⁵ NOOZO vindt echter dat de oordelen ten minste gedeeltelijk bindend moeten zijn. Voor andere Vlaamse bevoegdheden zijn er wel buitengerechtelijke bindende uitspraken. Bijvoorbeeld: bij de sociale inspectie, milieu-overtredingen, privacy-wetgeving, enz. is er wel een bevoegdheid buiten de gerechtelijke macht. Snel optreden op een bindende wijze acht men op deze terreinen nuttig. NOOZO acht snel optreden op een bindende wijze ook nuttig voor mensenrechten.

²³⁶ **Noozo:** Wanneer een oordeel geen gunstig gevolg krijgt, heeft het VMRI instrumenten tot handhaving nodig. Bijvoorbeeld het opleggen van een dwangsom of boete, publicatie in de pers, inschakelen van inspectie, ...

- De VLOR verwacht dat er in de organen – waaronder de geschillenkamer – voldoende kennis van en affiniteit met het onderwijs wordt gegarandeerd.

Antwoord: Alvorens in te gaan op de meerwaarde van de geschillenkamer, past het om eerst te verduidelijken wat bevoegdheid van dit orgaan precies inhoudt. Overeenkomstig artikel 14 is de geschillenkamer bevoegd om, naar aanleiding van klachten over discriminatie waarbij bemiddeling niet tot resultaat kon leiden, op niet-bindende wijze te beoordelen of er inderdaad sprake is van een discriminatie. Elke vorm van discriminatie gedefinieerd in de Vlaamse antidiscriminatiedecreten²³⁷ komt hiervoor in aanmerking: directe en indirecte discriminatie, (seksuele) intimidatie, het opdracht geven tot discrimineren en het weigeren van redelijke aanpassingen voor personen met een handicap. Er moet daarbij worden opgemerkt dat feiten van discriminatie in ons land, en zeker in Vlaanderen²³⁸, voor de overgrote meerderheid juist *buiten* de strafrechtelijke sfeer vallen.²³⁹ Wat betreft de strafbare vormen van discriminatie, het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon of groep (), alsook die misdrijven waarbij strafverzwaringen gelden als bepaalde drijfveren van haat of vijandigheid worden vastgesteld (), valt de meerderheid van die misdrijven onder federale wetgeving waarvoor Unia en/of het IGVM bevoegd blijven.²⁴⁰

Het invoeren van dit handavingsmodel onttrekt op geen enkele wijze een bevoegdheid aan de rechterlijke macht. De geschillenkamer is geen rechtscollege. De gewone hoven en rechtbanken zullen de Vlaamse antidiscriminatiedecreten eveneens kunnen blijven handhaven indien hiertoe een gerechtelijke procedure wordt opgestart.²⁴¹ Het is echter uiteraard de bedoeling dat, met de invoering van dit systeem, klachten over discriminatie kunnen worden afgehandeld via bemiddeling en/of een oordeel, opdat een gerechtelijke procedure niet meer per se vereist is om de nodige rechtsbescherming te verzekeren.

De oprichting van de geschillenkamer is dan ook een aanvullende en versterkende maatregel waarmee de Vlaamse decreetgever de rechtsbescherming tegen discriminatie beoogt te versterken om zo te voldoen aan de Europeesrechtelijke vereisten op dit vlak. Vlaanderen wil zijn verantwoordelijkheid nemen door binnen de Vlaamse bevoegdheden te kiezen voor een geïntegreerd en sterker handavingsmechanisme, juist om tegemoet te komen aan de academische

²³⁷ Met uitzondering van discriminatie op grond van taal (zie artikel 13, § 1 en toelichting bij punt viii)

²³⁸ Het gaat dan in het bijzonder om artikelen 31,32 en 33 en van het gelijkkansen- en gelijkebehandelingsdecreet en art. 11 van het decreet evenredige arbeidsparticipatie.

²³⁹ Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, eerste evaluatieverslag, februari 2017, 69: "er blijven in de wetgeving weliswaar strafbaarstellingen bestaan, maar die worden beperkt tot welbepaalde gevallen."

²⁴⁰ De federale wetgever is immers residuair bevoegd voor het strafrecht, wat impliceert dat hij strafbepalingen met een algemene draagwijdte kan uitvaardigen, ongeacht de aangelegenheid waarin de strafbare gedraging zich voordoet. Zulks staat er evenwel niet aan in de weg dat de gemeenschappen en de gewesten zelf specifieke strafbepalingen vaststellen op grond van hun bevoegdheden (art. 11 BWHI). Zie bv. GwH, nr. 17/2009, 12 februari 2009, B.106.1-B.106.2; R.v.St., afd. wetg., advies nr. 42.960/4 van 22 mei 2007 over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de diversiteit in het Brussels Gewestelijk Openbaar Ambt', pp. 6-8 en 17-18; advies nrs. 40.689/AV, 40.690/AV en 40.691/AV van 11 juli 2006 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden' e.a., opm. 16-17. Zie ook K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 305-307; J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 501-503.

²⁴¹ Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkkensendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, 57. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld in het gegevensbeschermingscontentieux. Dit is ook zo in andere landen, zie G. MOON, "Chapter Eight. Enforcement bodies" in D. SCHIEK, L. WADDINGTON EN M. BELL (eds.), *Cases, materials and text on national, supranational and international non-discrimination law*, Oxford, Hart, 2007, 874.

onderbouwde vaststelling dat de huidige handhaving tekortschiet (zie punt i). Er kan worden herhaald dat het voorzien van een eigen handhavingsmodel binnen Vlaamse bevoegdheden behoort tot de autonomie van de Vlaamse decreetgever .

Dat het nieuwe handhavingsmodel potentieel heeft om de rechtsbescherming te versterken, wordt ook door de adviesraden zelf opgemerkt.²⁴² Om hun bezorgdheden over het realiseren van dit potentieel weg te nemen, kunnen de volgende argumenten worden aangebracht.

De aanvulling van diffuse rechterlijke toetsing met een gecentraliseerd en gespecialiseerd handhavingssysteem wordt niet alleen aangeraden door de academici in ons land²⁴³, maar komt ook naar voren in rechtsvergelijkende literatuur²⁴⁴ en aanbevelingen van internationale instellingen zoals o.a. ECRI.²⁴⁵ Het is een systeem dat bestaat in vele Europese lidstaten o.a. in Nederland, Denemarken, Letland, Oostenrijk, Hongarije, Bulgarije, Roemenië en Portugal. Uit rechtsvergelijkend onderzoek binnen Europa blijkt dat verschillende van deze organen, in het bijzonder het Nederlandse, Oostenrijkse en Hongaarse, gezien worden als sterkhouders in de handhaving van discriminatierecht.²⁴⁶

Niet alleen in de evaluatiestudie over de handhaving het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsdecreet maar ook in de federale evaluatie en in ander academisch onderzoek werd erop gewezen dat slachtoffers van discriminatie veel hinderpalen ondervinden wanneer zij via de gerechtelijke weg hun rechten proberen af te dwingen.²⁴⁷ Een snel verloop van de rechtsvordering is een belangrijke voorwaarde voor een daadwerkelijke bescherming tegen discriminatie. De stakingsprocedure, die gepaard kan gaan met een dwangsom, is in theorie een mechanisme dat de mogelijkheid biedt snel een einde te maken aan discriminerende

²⁴² De **Vlaamse Ouderenraad** is *an sich* niet tegen de toevoeging van een geschillenkamer aan het bestaande mensenrechtenlandschap. De opstart van een rechtszaak is vaak een langdurig, duur en complex proces, wat zeker voor mensen die maatschappelijk kwetsbaar zijn, zorgbehoevend zijn, minder geletterd zijn of al een hoge leeftijd hebben een drempel vormt. Door sneller en goedkoper te functioneren, kan een geschillenkamer die drempel vermijden, de slachtoffers erkenning bieden, en druk zetten op de discriminerende partij om tegemoet te komen aan de rechten van de klager en eventuele schade te compenseren. **Noozo**: Het VMRI voorziet een tussenstap via de geschillenkamer. De uitspraak van de geschillenkamer kan de klager beter inzicht geven in de mogelijke uitkomst van een gerechtelijke procedure. De procedure voor de geschillenkamer is sneller dan de gerechtelijke en goedkoper voor de klager. Een klager krijgt zo een betere kijk op zijn kansen voor een rechter. NOOZO erkent het laagdrempelige karakter van de geschillenkamer

²⁴³ Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, 43 e.v. In de federale evaluatie wordt ook gewezen op de gebreken van het huidig systeem, 69: *"ondanks de verbeteringen dankzij de wetten van 2007, ondervinden slachtoffers van discriminatie nog steeds op heel wat obstakels die de toegang tot het gerecht bemoeilijken. Het begrip "toegang tot het gerecht" wordt daarbij ruim geïnterpreteerd, namelijk als het recht op een doeltreffende gerechtelijke bescherming."*

²⁴⁴ Zie bv. S. FREDMAN, *Discrimination Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 288.

²⁴⁵ Zie ECRI General Policy Recommendation no. 2, equality bodies to combat racism and intolerance at the national level, 7 december 2017, 16: *"Equality bodies with a decision-making function can offer a more accessible, less adversarial, and more specialised venue for discrimination cases than the judiciary. Through the concentration of discrimination cases before one body, they allow for the development of expertise and consistent case law and thereby contribute to the implementation of and respect for the anti-discrimination legislation."*

²⁴⁶ Zie bv. B. HAVELKOVÁ en M. MÖSCHEL, "Anti-Discrimination Law's Fit into Civil Law Jurisdictions and the Factors Influencing it" in B. HAVELKOVÁ en M. MÖSCHEL (eds.), *Anti-Discrimination Law in Civil Law Jurisdictions*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 8.

²⁴⁷ Zie o.a. 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; European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe*, 2018, 97; Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, *Eerste evaluatieverslag*, februari 2017, 69. Zie ook de eigen evaluatie door Unia over het Vlaams Gelijkheidsdecreet, 42-43.

praktijk, maar in de realiteit blijken ook deze procedures veel te lang aan te slepen.²⁴⁸

In academisch onderzoek wordt er op gewezen dat een alternatief, gecentraliseerd en gespecialiseerd systeem laagdrempelig, goedkoper en sneller is én leidt tot meer en kwaliteitsvollere oordelen. Niet alleen wordt er dus betere rechtsbescherming geboden aan individuele slachtoffers van discriminatie, bovendien zorgt dit systeem ook voor een verfijning van de interpretatie van het discriminatierecht.²⁴⁹ De oordelen - die in tegenstelling tot rechtspraak steeds openbaar doch geanonimiseerd zijn²⁵⁰ - hebben ook een ruimere signaalfunctie en kunnen zo bijdragen aan een betere, spontane naleving van het discriminatieverbod.²⁵¹

In ongeveer de helft van de Europese gelijkheidsorganen die over dergelijke oordeelsbevoegdheid beschikken, zijn de oordelen niet bindend²⁵², waaronder het Nederlands College voor de Rechten van de Mens dat – zoals vermeld – tot de sterkhouders op vlak van handhaving wordt beschouwd. Als belangrijke randvoorwaarden voor dit systeem worden zowel een gezaghebbend imago als de systematische opvolging van de zaken na het oordeel naar voren geschoven.²⁵³ Het ontwerp van decreet voorziet in beide aspecten, met een organiek gescheiden geschillenkamer samengesteld door experts, ondersteuning door gespecialiseerd personeel (art. 35 en 36) en de verplichting voor het VMRI om de oordelen op te volgen (art. 18). Bovendien kan er op worden gewezen dat het decreet voorziet in een evaluatie van het decreet vijf jaar na de eerste samenstelling van de raad van bestuur. Zoals toegelicht onder punt xxxiii, wordt het decreet aangepast om de evaluatiecriteria te verduidelijken. Een van de kernelementen van deze evaluatie is om te beoordelen of het handhavingmechanisme ertoe bijdraagt de doelstelling van een effectieve(re) rechtsbescherming te bereiken.

²⁴⁸ Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, eerste evaluatieverslag, februari 2017, 81: "De Commissie beschikt slechts over fragmentarische gegevens over de gemiddelde duur van de burgerlijke procedures die op basis van de wetten uit 2007 zijn ingesteld. Uit de beschikbare gegevens blijkt niettemin dat de gemiddelde termijn ruimschoots langer is dan die welke van een snelprocedure mag worden verwacht. Volgens het door UNIA uitgevoerde onderzoek naar de duur van de procedures kan de gemiddelde duur ervan "in eerste aanleg vandaag gemakkelijk 1,5 jaar tot 2,5 jaar of langer" bedragen. Al in 2013 stelde UNIA vast dat "de ambitie van de wetgever om een snellere rechtsgang te creëren via de burgerrechtelijke procedure (en de vordering tot staking) niet gerealiseerd is"

²⁴⁹ Ook de federale evaluatiecommissie merkte op dat rechtspraak – in tegenstelling tot een oplossing via bemiddeling - ertoe bijdraagt de interpretatie van de wetgeving te verfijnen en ook zichtbaar is (p.72-73). Aangezien er (veel) meer oordelen zullen zijn als rechterlijke beslissingen, geldt dit argument a fortiori voor dit handhavingmodel.

²⁵⁰ Uit de reeds vermelde evaluatiestudie blijkt dat rechters tot nu toe nog geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot de openbaarmaking van de rechterlijke beslissing of een samenvatting ervan (art. 29, §3 van het gelijkkansendecreet). Als een van de mogelijke oorzaken hiervan wordt gewezen op het feit dat slachtoffers de openbaarmaking niet vorderen om de openbaarmaking niet mogelijk zou zijn zonder vermelding van de naam het slachtoffer. In de oordelen van de geschillenkamer van het VMRI worden de namen van natuurlijke personen echter steeds weggelaten. Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkkansendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, 14.

²⁵¹ Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkkansendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, 36-37.

²⁵² S. Sottiaux, J. Vrielink, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Antwerpen, 2012, 31; vanuit rechtsvergelijkend perspectief zie ook G. MOON, "Chapter Eight. Enforcement bodies" in D. SCHIEK, L. WADDINGTON EN M. BELL (eds.), *Cases, materials and text on national, supranational and international non-discrimination law*, Oxford, Hart, 2007, 874.

²⁵³ S. Sottiaux, J. Vrielink, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Antwerpen, 2012, 32.

Wat betreft de vraag naar de (diverse) samenstelling van de geschillenkamer, kan worden vermeld dat het decreet er juist in voorziet (art. 35) dat de geschillenkamer, naast effectieve leden, ook plaatsvervangende leden omvat opdat er een variatie aan expertise beschikbaar is binnen de geschillenkamer. Zoals vermeld in de memorie van toelichting, kan de raad van bestuur een pool van plaatsvervangers aanduiden die over bijkomende expertise beschikken (bv. arbeids- of onderwijsrecht). Deze plaatsvervangers 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.

xx. Opvolging oordelen

- Noozo stelt voor om de opvolging van de oordelen niet enkel (intern) te registreren maar deze informatie ook toe te voegen aan de publicatie van de oordelen.²⁵⁴

Antwoord: art 18 bepaalt dat het VMRI de oordelen van de geschillenkamer actief en nauwgezet opvolgt, en de opvolging ervan registreert. De tweede zin van artikel 18 wordt als volgt aangepast: "De opvolging wordt ook geregistreerd en deze informatie wordt, mits uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming van de betrokken verweerder, tevens toegevoegd in het oordeel". Het publiceren van deze bijkomende informatie in het oordeel is zinvol opdat het publiek kan nagaan of, en zo ja, welk gevolg er werd gegeven aan een oordeel waarin discriminatie werd vastgesteld. De verweerder – die hiertoe uitdrukkelijk schriftelijk zijn toestemming kan verlenen - kan op die manier ook aantonen dat hij wel degelijk actie heeft ondernomen naar aanleiding van het oordeel.

xxi. Termijnen

- De SERV²⁵⁵ en NOOZO²⁵⁶ maken zich zorgen dat slachtoffers die het traject van bemiddeling en oordeelvorming doorlopen geen mogelijkheid meer zullen hebben om naar de rechter te stappen, indien nodig, met name wanneer de verjaringstermijn inmiddels verlopen is. Noozo pleit ervoor om te voorzien in maximale behandelingstermijnen voor zowel de bemiddeling als de geschillenkamer (een maand bij bemiddeling en twee maand voor de geschillenkamer).

Antwoord: het decreet bouwt een aantal waarborgen in voor de behandeling van de klacht binnen een redelijke termijn. Zo wordt erin voorzien (art 13, §5) dat wanneer een bemiddelingsopdracht niet tot resultaat *kan* leiden, de klacht wordt overgemaakt aan de geschillenkamer. Dit geeft de mogelijkheid aan het

²⁵⁴ Art 19: "Het VMRI volgt de oordelen, ook na de uitspraak van de geschillenkamer, actief en nauwgezet op. De opvolging wordt ook geregistreerd." We stellen voor om niet enkel de opvolging te registreren maar deze toe te voegen aan de publicatie van de oordelen.

²⁵⁵ **SERV:** 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.

²⁵⁶ **NOOZO:** voor personen met een handicap zijn overtredingen van gelijke behandeling vaak situaties waar redelijke aanpassingen geweigerd worden. Hierbij is tijd een cruciale factor om alsnog tot een gunstig resultaat te komen. Een weigering van de redelijke aanpassing moet snel aangepakt worden. Zoniet is het te laat om nog deel te nemen aan werk, onderwijs, een dienst, ... Daarom pleit NOOZO ervoor om maximale behandelingstermijnen te voorzien zowel voor bemiddeling als de geschillenkamer. De gemiddelde doorlooptijden van het Nederlandse College van de Rechten van de Mens bedraagt 6 maanden. Voor wat betreft het arbeidsrecht is hiermee de verjaringstermijn zo goed als verstreken. De gehanteerde termijnen voor bemiddeling en geschillenbehandeling moeten daarom kort gehouden worden. We denken aan een maand bij bemiddeling en twee maand voor de geschillenkamer. Garanties over de maximale duurtijden helpen de klager om te oordelen of er eventueel andere actie moet ondernomen worden.

bemiddelingsopdracht stop te zetten wanneer een partij de bemiddeling onnodig rekt. Bovendien wordt bepaald (art. 16, §5) dat de geschillenkamer de klacht behandelt binnen een redelijke termijn, de betrokken partijen op de hoogte houdt van alle stappen die ze onderneemt en een richtdatum meedeelt waarop ze het oordeel kunnen verwachten. De decreetgever achter het niet wenselijk om strikte maximale termijnen in te voeren voor de bemiddelingsopdracht of de oordeelsvorming, aangezien de termijn die nodig is om een klacht te behandelen kan variëren van geval tot geval en het moeilijk is om nu reeds in te schatten welke maximale termijn redelijk is.

Wat betreft het risico op het overschrijden van de verjaringstermijn kan overigens ook worden herhaald (zie punt xv en punt xvii) dat het VMRI zeker bevoegd is om een klager erop te wijzen dat de verjaringstermijnen (dreigen te ver)lopen en om eerstelijnsbijstand te bieden opdat de klager een (parallele) gerechtelijke procedure kan opstarten (zie ook punt xxii).

Er kan tot slot worden vermeld dat er zowel in Vlaamse als federale evaluatiestudie over de antidiscriminatiewetgeving in ons land reeds is gepleit voor een verlenging én uniformisering van de verjaringstermijnen voor discriminatiegeschillen.²⁵⁷ Het vraagt nader onderzoek om na te gaan of de Vlaamse decreetgever bevoegd is om de termijnen voor wat betreft de Vlaamse antidiscriminatie-decreten aan te passen, aangezien dit in principe behoort tot de federale bevoegdheid inzake gerechtelijk recht.

- xxii. Het sluitstuk bij manifeste discriminatie: gerechtelijke procedures en het optreden in rechte door het VMRI
- Verschillende adviesraden vragen om het VMRI de mogelijkheid te geven om in rechte op te treden. Daarbij worden verschillende argumenten aangehaald:
 - ° wanneer het oordeel niet wordt nageleefd, hebben slachtoffers geen middelen om hun rechten af te dwingen²⁵⁸;
 - ° het 'in rechte optreden' zou een belangrijke hefboom om de bemiddeling te doen slagen (de zgn. stok achter deur)²⁵⁹ ;
 - ° deze mogelijkheid ontnemen zou betekenen dat slachtoffers de kosten van een gerechtelijke procedure zelf zouden moeten dragen²⁶⁰
 - ° zowel Unia, de Genderkamer als het Nederlands College voor de Rechten van de Mens beschikken momenteel over deze mogelijkheid²⁶¹.

²⁵⁷ Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, 19 en 33; Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, eerste evaluatieverslag, februari 2017, 76-80;

²⁵⁸ **Vlaamse Ouderenraad:** Wanneer bemiddeling niet tot een oplossing leidt, moeten ouderen hun situatie op een objectieve manier kunnen laten toetsen aan hun rechten, waarbij er desnoods dwingend kan opgetreden worden om hun rechten te beschermen of herstellen.

²⁵⁹ **VLOR:** Dat er nu een mogelijkheid is om mensenrechten zo nodig via de rechtbank af te dwingen, blijkt in de praktijk soms een belangrijke hefboom te zijn om de bemiddeling alle kansen te geven. **Noozo:** 'stok achter de deur': De praktijk van UNIA leert dat beklagden vaker bereid zijn om tot een oplossing te komen bij bemiddeling als ze daarmee gerechtelijke stappen kunnen vermijden. Zonder goede uitkomst van de bemiddeling kan UNIA de klager bijstand verlenen om naar de rechter te stappen. De mogelijkheid tot bijstand versterkt dus de kans op goede uitkomsten bij bemiddeling. Op deze manier leidt het tot beperking van het aantal zaken waarin UNIA daadwerkelijk in rechte optreedt. **Vlaamse jeugdraad:** Hoezeer men ook zal inzetten op bemiddeling, toch blijft de juridische 'stok achter de deur' om naar een rechter te kunnen stappen noodzakelijk.

²⁶⁰ WVG: Daarnaast is het voor de raad een groot probleem dat wie, voor wat betreft de Vlaamse bevoegdheden, zijn mensenrechten moet afdwingen voor de rechtbank, dit in de toekomst zelf zal moeten organiseren en bekostigen. **Noozo:** Bijstand betekent voor NOOZO juridische en morele bijstand en de kosten voor de rechtsgang.

²⁶¹ **Vlaamse Ouderenraad:** vandaag beschikken zowel Unia als de Genderkamer wel over een dergelijk mandaat.; **VLOR:** Het VMRI zal zich ook niet burgerlijke partij kunnen stellen, wat Unia wel kan. **SARC:** Het is

- hoewel de middenveldorganisaties ook de bevoegdheid hebben om in rechte op te treden in discriminatiegeschillen, hebben zij noch de capaciteit, de expertise of de middelen om die te benutten²⁶²
 - Deze rol behoort dan ook een mensenrechteninstelling/gelijkheidsorgaan toe, en niet het middenveld²⁶³
 - het is de combinatie van verschillende middelen die de meeste adequate rechtsbescherming biedt.²⁶⁴
 - deze beleidskeuze treft bij uitstek de kwetsbare burgers²⁶⁵
 - Samengevat: deze mogelijkheid ontnemen zou een achteruitgang betekenen op vlak van de effectieve rechtsbescherming van slachtoffers van discriminatie en bijgevolg een schending van het *standstill* beginsel²⁶⁶;
- Noozo vraagt zich af of het geen mogelijkheid is om de bevoegdheid om in rechte op te treden alsnog te verlenen, en de potentiële perceptie over onpartijdigheid die hierdoor ontstaat op te vangen door het uitoefenen van deze bevoegdheid strikt te scheiden van de bevoegdheden van bemiddeling en oordeelsvorming.²⁶⁷
 - De SERV stelt de vraag of artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, dat bepaalde rechtspersonen die de bescherming van mensenrechten beogen de bevoegdheid verleent een rechtsvordering namens het collectief belang in te stellen, van toepassing blijft.²⁶⁸

aanbevolen als instituut ook in rechte te kunnen optreden, naar analogie van de huidige MRI's en naar analogie van het Nederlands college, dat voor de Vlaamse wetgever als model dient. **Noozo:** Vandaag kan UNIA wel samen met (of in de plaats van) de klager naar de rechtbank stappen

²⁶² **Vlaamse Ouderenraad:** want hoewel het Vlaams gelijkemans- en gelijkebehandelingsdecreet een mogelijkheid voorziet voor specifieke middenveldorganisaties om die burgerlijke partijstelling op zich te nemen, zijn er in de praktijk zeker wat ouderen betreft geen organisaties die over de vereiste capaciteit, expertise en middelen beschikken om deze rol structureel op zich te nemen. **WVG:** in de plaats daarvan wordt de rol van burgerlijke partijstelling bij het middenveld gelegd, dat weinig capaciteit, expertise en middelen heeft om deze rol structureel op te nemen.

²⁶³ **Noozo:** In het opzet van het VMRI wordt het "samen naar de rechter" gaan of "in de plaats van" bij de gerechtelijke procedure buiten het VMRI gelegd. De opdracht om klagers bij te staan bij gerechtelijke procedure wordt doorgeschoven naar het middenveld. Voor NOOZO is de functie van deze bijstand echter een essentieel onderdeel van een mensenrechteninstelling. Deze visie vinden we ook terug als aanbeveling van de ECRI (het Europese orgaan voor mensenrechtenmonitoring).

²⁶⁴ **De Vlaamse jeugdraad:** De Vlaamse Overheid moet via de verschillende wegen, zowel bemiddeling, advies, als ook de juridische weg op zijn verantwoordelijkheden gewezen worden. Het is net in de combinatie van deze verschillende middelen dat het sterkste resultaat kan geboekt worden.

²⁶⁵ **Vlaamse Ouderenraad:** beleidskeuze treft bij uitstek wie kwetsbaar is en niet over de mogelijkheden beschikt om via juridische weg zijn rechten af te dwingen. **VLOR:** De mogelijkheid op bijstand bij een juridische procedure is, zeker voor de meest kwetsbaren in onze samenleving, geen overbodige luxe. **Vlaamse jeugdraad:** We zijn er ons ten zeerste van bewust dat het voor kinderen en jongeren, en hun omgeving, niet evident is om deze stap te zetten.

²⁶⁶ **VLOR:** Dat kan leiden tot een verlies in rechtstoegang en rechtsbescherming. Een niet-bindend advies kan leiden tot vrijblijvendheid en dus een gebrek aan slagkracht. **SARC:** Het VMRI streeft naar een maximale slagkracht met het oog op maximale afdwingbaarheid van mensenrechten. De opbouw van een morele autoriteit met een louter adviserende rol is onvoldoende. Dit zou een achteruitgang betekenen ten opzichte van de huidige mogelijkheden. **WVG:** De raad ziet in dit alles een forse achteruitgang in de strijd tegen discriminatie en de bescherming van burgers die met discriminatie te maken krijgen. Dit is een uitholling van het gelijkemansendecreet. Het is ook de vraag of het verminderen van bescherming tegenover de huidige situatie in lijn is met de Europese rechtsregels en voorschriften. **Noozo:** Het niet voorzien van bijstand door het VMRI betekent achteruitgang in de dienstverlening en is hiermee doorbreking van het standstill principe.

²⁶⁷ **NOOZO** wil dat er voor deze achteruitgang en verwarring een oplossing komt, zonder verhoging van het aantal betrokken partijen. NOOZO acht dit mogelijk binnen het VMRI en stelt volgende denkpiste voor. Om de mogelijkheden van bemiddeling door het VMRI maximaal te benutten zal ze los moeten staan van de geschillenkamer. Een bemiddelaar kan pas onpartijdig zijn, wanneer die later geen uitspraak moet doen in de geschillenkamer. Het decreet voorziet in deze afscheiding tussen bemiddeling en geschillenkamer. Op dezelfde manier kan men een afscheiding maken tussen de geschillenkamer en bijstand aan de klager.

²⁶⁸ **SERV:** 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).

- Verschillende adviesraden lijken er vanuit te gaan dat het VMRI – wanneer het oordeel van de geschillenkamer niet wordt opgevolgd - ook geen rechtsbijstand zou kunnen leveren aan het slachtoffer opdat die zijn rechten juridisch kan laten handhaven.²⁶⁹

Antwoord: personen die in aanraking komen met discriminatie hebben recht op een bijstandsmechanisme waarbij volgende doelstellingen voorop staan: de discriminatie houdt op en/of wordt gecompenseerd en het mechanisme werkt op preventieve wijze opdat de discriminatie niet meer plaatsvindt. Ten overvloede, kan ten eerste worden geantwoord dat de Vlaamse decreetgever juist een nieuw handhavingsmodel kiest om die doelstellingen te bereiken daar waar uit de evaluatiestudie van het gelijkkansendecreet net blijkt dat er tekortkomingen zijn. Wat betreft de meerwaarde van de geschillenkamer ten opzichte van het huidige systeem met diffuse rechterlijke toetsing, kan worden verwezen naar het antwoord op punt xix.

Wat betreft het argument dat burgers met het handhavingssysteem van het VMRI geen middelen hebben om hun rechten af te dwingen, kan er ten eerste nogmaals op worden gewezen dat het systeem er juist toe dient om dat doel sneller en op meer effectieve wijze te bereiken. Dat wil uiteraard niet zeggen dat de decreetgever er geen rekening mee houdt dat niet alle oordelen zullen worden nageleefd. Het handhavingssysteem van het VMRI komt bovenop de mogelijkheid om een vordering in te stellen bij de gerechtelijke macht:

1° met het oordeel in de hand staat een slachtoffer sterker: onderzoek toont aan dat er in het *huidig* systeem weinig incentives zijn voor rechtzoekenden om een gerechtelijke procedure aan te spannen. De procedures zijn duur, lang en op het einde van de rit lopen de verzoekers het risico dat hun vordering wordt afgewezen en dat ze worden veroordeeld tot het betalen van de gerechtskosten.²⁷⁰ Uit het

²⁶⁹ **VLOR** De Vlaamse burger verliest met de uitstap uit Unia de mogelijkheid op bijstand bij de juridische procedure door Unia als bemiddeling geen oplossing biedt. **Vlaamse Ouderenraad:** Wanneer uit het autonome en onafhankelijke oordeel van de geschillenkamer blijkt dat er sprake is van discriminatie, zou het VMRI – zonder verdere betrokkenheid van de geschillenkamer – de mogelijkheid moeten hebben om zich in samenspraak met het slachtoffer burgerlijke partij te stellen of rechtsbijstand te bieden aan het slachtoffer, zodat deze zijn rechten juridisch kan laten handhaven. WVG: Daarnaast is het voor de raad een groot probleem dat wie, voor wat betreft de Vlaamse bevoegdheden, zijn mensenrechten moet afdwingen voor de rechtbank, dit in de toekomst zelf zal moeten organiseren en bekostigen. Het VMRI zal slachtoffers dus niet ondersteunen om indien nodig naar de rechtbank te stappen. Bijgevolg zien bijvoorbeeld personen met een handicap hun ondersteuning wegvallen bij de voorbereiding van en tijdens de rechtszaak. Hetzelfde zal zich voordoen bij een discriminatiesituatie in een woonzorgcentrum of een andere voorziening binnen de Vlaamse bevoegdheden. **Noozo:** Het VN-Verdrag handicap voorziet de mogelijkheid tot bijstand voor de getroffen bij schending van het verdrag. Bijstand betekent voor NOOZO juridische en morele bijstand en de kosten voor de rechtsgang. **Vlaamse jeugdraad:** Ook daarom is het essentieel dat een nieuw Mensenrechteninstituut ook die ondersteunende rol kan opnemen zodat de zwakkere positie van jongeren ten aanzien van grotere instanties opgevangen kan worden. Denken we maar aan de weg die afgelegd is om jongeren hun recht op het dragen van religieuze symbolen in bepaalde onderwijsinstellingen te garanderen. Het is slechts door de noodzakelijke ondersteuning van een mensenrechteninstituut dat dit soort zaken grondig aangekaart kan worden en mensenrechten effectief gegarandeerd kunnen worden. Dus naast bemiddeling moet er ook ingezet worden op de juridisch ondersteunende rol van dit instituut.

²⁷⁰ Zie voor een overzicht ook: 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; J. VRIELINK en V. VANDERSTEEN, *Access to Justice – A Sociological Study on Cases of Discrimination in the EU – FRA D/SE/10/05. National Assessment Reports. Fieldwork Research. Belgium, op. cit.*, 8. Zie ook de bevestiging hiervan voor de Belgische context in

onderzoek naar de rechtspraak ter handhaving van het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsdecreet blijkt dat de kans op succes voor vermeende slachtoffers van een schending van het Gelijkekansendecreet ongeveer 50/50 is, en dat rechters daarbij het decreet niet altijd juist toepassen.²⁷¹ Met het oordeel in de hand, kunnen rechtszoekenden hun slaagkansen op voorhand beter inschatten en hebben ze sterke argumenten om hun zaak mee op te bouwen.

2° VMRI kan eerstelijnsbijstand bieden, ook richting een gerechtelijke procedure; de adviesraden lijken het 'in rechte optreden' gelijk te stellen met het bieden van eerstelijnsbijstand richting gerechtelijke procedures. Deze veronderstelling is echter niet juist. Zoals reeds vermeld in punt xv, biedt artikel 12, lid 2 een kapstok om eerstelijnsbijstand te verlenen bij (vermeende) schendingen van de mensenrechten, inclusief het recht van gelijke behandeling. Het komt het VMRI toe om, geval per geval, na te gaan welke eerstelijnsbijstand passend is voor, tijdens of na het traject met bemiddeling en oordeelsvorming. Zo kan een klager bijvoorbeeld informatie ontvangen over hoe die een gerechtelijke procedure kan opstarten en kan die indien nodig worden toegeleid naar de juridische tweedelijnsbijstand (pro deo) en/of een andere organisatie voor financiële ondersteuning.

3° Juridische tweedelijnsbijstand (vroeger pro-Deoadvocaten genoemd): indien een gerechtelijke procedure alsnog wenselijk is, biedt het systeem van juridische tweedelijnsbijstand voor wie over ontoereikende bestaansmiddelen beschikt de mogelijkheid om, gedeeltelijk of volledig kosteloos, beroep te doen op een advocaat voor omstandig juridisch advies alsook vertegenwoordiging in een gerechtelijke procedure (art. 508/1 Ger.W.). Er is bovendien een specifieke regeling voorzien op vlak van de rechtsplegingsvergoeding voor zij die dergelijke tweedelijnsbijstand krijgen: de rechtsplegingsvergoeding die een verliezende partij in principe dient te betalen, wordt dan automatisch verlaagd tot een minimum. Hoewel er dus reeds initiatieven werden genomen om de (financiële) drempels voor slachtoffers van discriminatie te verlagen, adviseerde de federale evaluatiecommissie over antidiscriminatiewetgeving om deze mechanismes te versterken. Het behoort de federale wetgever toe om hier verdere stappen in te nemen.²⁷²

3° Middenveld heeft de bevoegdheid om in rechte op te treden: voor zover individuele klagers ondanks de inhoudelijke en financiële ondersteuning niet zelf zouden willen of durven overgaan tot gerechtelijke actie, zal die zich in de toekomst – net zoals vandaag – nog kunnen richten naar het middenveld. De Europese antidiscriminatie-richtlijnen vereisen dat lidstaten ervoor zorgen dat verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen met een rechtmatig belang bij de naleving van de antidiscriminatie-richtlijnen namens of ter ondersteuning van individuele

Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, eerste evaluatieverslag, februari 2017, 81 en Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, 19.

²⁷¹ Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, 10.

²⁷² Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, eerste evaluatieverslag, februari 2017, 80. Zie ook Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet, 2021, deel II rechtspraakoverzicht, 33-34.

slachtoffers kunnen optreden in deze procedures.²⁷³ De Vlaamse antidiscriminatiedecreten behouden die mogelijkheid voor een ruime groep van instellingen, verenigingen en organisaties. Het kan worden bevestigd dat er op dit moment weinig juridisch activisme is in deze groep. Niet alleen het gebrek aan middelen zou hierbij meespelen, maar ook de verwachting dat Unia hier in de plaats treedt van het middenveld en in rechte de belangen van bepaalde groepen verdedigt.²⁷⁴ Uit onderzoek blijkt dat het middenveld deze rol vroeger wel opnam, maar dat dit steeds zeldzamer werd na oprichting van de gelijkheidsorganen die vandaag een louter promotionele rol vervullen.²⁷⁵ In de rechtsleer werd deze evolutie niet als wenselijk geëvalueerd.²⁷⁶ Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat het middenveld deze rol niet opnieuw zou kunnen opnemen naast het VMRI, waarbij evenwel dient te worden benadrukt dat dit zal gebeuren binnen een nieuwe context: het nieuwe handhavingmechanisme met de geschillenkamer zal de rechtsbescherming versterken, wat gerechtelijke procedures in vele gevallen overbodig maakt. Indien er dan toch bijkomende ondersteuning in een gerechtelijke procedure vereist is, zal de organisatie dit ook kunnen doen met het oordeel in de hand.

Dat de bevoegdheid om in rechte op te treden kan worden gebruikt om de bemiddeling te doen slagen, is een argument dat in de rechtsleer enkel wordt vermeld bij gelijkheidsorganen met een **uitsluitend promotionele** focus zoals Unia

²⁷³ Zie o.a. art. 7, lid 2, richtlijn 2000/43/EG: "De lidstaten zorgen ervoor dat verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, die er, overeenkomstig de in de nationale wetgeving vastgestelde criteria, een rechtmatig belang bij hebben dat deze richtlijn wordt nageleefd, namens of ter ondersteuning van de klager of klaagster met zijn, respectievelijk haar toestemming met het oog op de naleving van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen gerechtelijke en/of administratieve procedures kunnen aanspannen" en art. 8, lid 3, Richtlijn 2004/113/EG: "De lidstaten zorgen ervoor dat verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen die er, overeenkomstig de in de nationale wetgeving vastgestelde criteria, een rechtmatig belang bij hebben dat deze richtlijn wordt nageleefd, namens of ter ondersteuning van de klager of klaagster met zijn, c.q. haar toestemming met het oog op de naleving van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen, gerechtelijke en/of administratieve procedures kunnen aanspannen"; art. 17 van richtlijn 2006/54/EG: "De lidstaten zorgen ervoor dat verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen die volgens de in de nationale wetgeving vastgestelde criteria een rechtmatig belang hebben bij de naleving van deze richtlijn, namens of ter ondersteuning van de klager en met diens toestemming gerechtelijke en/of administratieve procedures kunnen aanspannen om de verplichtingen uit deze richtlijn te doen naleven".

²⁷⁴ Zie de evaluatie door Unia over het Vlaams Gelijkheidsdecreet, 43: "Bij verenigingen en belangenorganisaties is er weinig juridisch activisme, hoewel zij mits drie jaar rechtspersoonlijkheid en bepaalde statutaire voorwaarden zelf in rechte kunnen optreden namens de groepen die zij vertegenwoordigen. Uit consultaties van Unia blijkt dat dit gebrek aan juridisch activisme vooral het gevolg is van beperkte middelen en lage verwachtingen over de slaagkansen. Men lijkt vaak ook te verwachten dat Unia hier in de plaats treedt van het middenveld en in rechte de belangen van bepaalde groepen verdedigt, een rol die moeilijk te rijmen valt met het statuut van onafhankelijke equality body."

²⁷⁵ Zie J. VRIELINK, van haat gesproken: een rechtsantropologisch onderzoek naar de bestrijding van rasgerelateerde uitingsdelicten in België, Maklu uitgevers, 265 en 643-644, met die nuance dat de analyse van Vrieling zich beperkte tot de (strafbare) haatspraak en dus de strafrechtelijke procedures.

²⁷⁶ Zie (met dezelfde nuance vermeld in de vorige voetnoot) o.a. D. CUYPERS, "De nieuwe wetgeving in Vlaanderen", in C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VANDROOGHENBROECK (eds.), Actuele topics discriminatierecht, Brugge, Die Keure, FUSL, 2010. Van haat gesproken, 643-644: "Het lijkt niet wenselijk dat de overheid de zaak blijft trekken op dit vlak, zeker niet als dit de facto leidt tot een zekere inertie vanuit het verenigingsleven: zoals elke wetgeving moet het discriminatierecht, als ze haar doelstellingen wil bereiken, leven in de maatschappij. Misschien is het dan ook een dringender taak voor het CGKR om een groter activisme vanuit de samenleving zelf te bewerkstelligen, door middel van aanmoediging van en bijstand en assistentie aan andere maatschappelijke actoren, eerder dan zelf rechtszaken te voeren. Het Centrum zou in die optiek meer dienen als kenniscentrum, ondersteuning en capacity builder voor slachtoffers en het verenigingsleven." En "Voor zover individuele klagers ondanks die ondersteuning niet zelf zouden willen of durven overgaan tot juridische actie, kan de samenwerking tussen het CGKR en het middenveld, die er nu al is, ervoor zorg dragen dat dit niet leidt tot inactiviteit, maar dat het verenigingsleven hier zijn verantwoordelijkheid opneemt."

en IGVM.²⁷⁷ Dergelijke organen hebben immers niet de bevoegdheid om via een geschillenkamer zélf de antidiscriminatiewetgeving te handhaven en zo in rechtsbescherming te voorzien. De vraag rijst bovendien of dergelijke methodiek tot afdwinging wel effectief is om tot een gedragen, duurzame oplossing te komen en zo de rechtsbescherming op lange termijn te verzekeren. Unia en het IGVM hebben, via de diverse antidiscriminatiewetgeving in ons land de bevoegdheid om in rechte op te treden "*in de geschillen waartoe [de antidiscriminatiewetgeving] aanleiding kan geven*". Uit de rechtsleer en rechtspraak blijkt dat deze bepaling zo wordt geïnterpreteerd en toegepast dat dit zowel een vorderingsrecht namens het slachtoffer als namens het collectief belang toekent aan deze instellingen, en dit zowel in burgerrechtelijke als strafrechtelijke procedures.²⁷⁸ In de praktijk treedt Unia meestal in rechte op *naast* het slachtoffer, waarbij het slachtoffer eventueel tussenkomt met een eigen advocaat op eigen kosten, en treedt het IGVM meestal op *samen* het slachtoffer waarbij het ook die kosten gezamenlijk draagt.

Het VMRI wordt een orgaan met zowel promotionele als quasi-jurisdictionele bevoegdheden, waarbij dus wordt gekozen voor een nieuw handhavingssysteem. Als randvoorwaarde voor het bieden van effectieve rechtsbescherming via dergelijk systeem, wordt in de rechtsleer de autoriteit en het neutraal imago van de instelling naar voren geschoven (zie punt xix). In de rechtsleer²⁷⁹ en aanbevelingen van internationale instellingen²⁸⁰ wordt erop gewezen dat een 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. In de rechtsleer wordt dan ook gesteld dat net vanwege de finaliteit van individuele procesvoering, gelijkheidsorganen andere bevoegdheden moeten hebben.²⁸¹ Het is dan ook de specifieke bevoegdheid om *namens een slachtoffer* in rechte op te treden die wordt uitgesloten in het ontwerp van decreet.

²⁷⁷ Zie S. Sottiaux, J. Vrieling, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Antwerpen, 2012, 30-31: "hoewel niet alle promotieorganen in de praktijk beschikken over de mogelijkheid om op te treden in rechte, wordt deze bevoegdheden in de literatuur wel noodzakelijk geacht opdat een promotieorgaan effectief zou zijn".

²⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Brussel (14e kamer), 28 juni 1999; G. Closset-Maréchal & J.-F. Van Drooghenbroeck, "L'action en cessation en matière de discriminations, in X., Les nouvelles lois luttant contre la discrimination, La Charte, 2008, blz. 388 e.v.

²⁷⁹ S. Sottiaux, J. Vrieling, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Antwerpen, 2012, 29: "zo verhoudt de bevoegdheid van onafhankelijke en neutrale oordeelsvorming zich moeilijk met [...] opdrachten die duidelijk 'partijdig' zijn, zoals het optreden in rechte namens slachtoffers [...]".

²⁸⁰ 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. [...]".

²⁸¹ N. O'Brien, "The great Britain Disability Rights Commission and strategic law enforcement: transcending the common law mind", in A. Lawson en C. Gooding (eds.), *Disability rights in Europe. From theory to practice*, Oxford, Hart Publishing, 2005, 249: "The primary purpose of an equality commission would not be seen to lie in the replication of activities undertaken by individuals but, instead, in the promotion of social change by different and idiosyncratic means."

Naar aanleiding van de vraag van de SERV kan erop worden gewezen dat in 2019 inderdaad een gemeenrechtelijk collectief vorderingsrecht werd ingevoerd bij de gewone hoven en rechtbanken (art. 17 Ger. W.) na een reeks arresten van het Grondwettelijk Hof, die tot deze mogelijkheid verplichtten.²⁸² Dit artikel geeft de rechtspersonen die de bescherming beogen van mensenrechten, onder bepaalde voorwaarden, de mogelijkheid om een beslissing van de rechter (bevelen, schadevergoeding, enz.) te bekomen in geval van schendingen van mensenrechten. Deze voorwaarden volgen rechtstreeks uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en zijn: 1° dat de rechtspersoon een maatschappelijk doel van bijzondere aard moet nastreven, onderscheiden van het algemeen belang (specialiteit); 2° dat de rechtspersoon dit doel op duurzame en effectieve wijze nastreeft (duurzaamheid); 3° dat de rechtsvordering wordt ingesteld in het kader van dat maatschappelijk doel (betrekkelijkheid) en 4° dat de vordering een collectief belang nastreeft dat de optelsom van individuele belangen overstijgt (collectiviteit). Ook het VMRI beschikt technisch over deze wettelijke mogelijkheid. Het VMRI zal dit vorderingsrecht kunnen toepassen als op cumulatieve wijze aan deze vier voorwaarden is voldaan en na beslissing van de raad van bestuur. Net zoals bij individuele gevallen, geldt ook hier evenwel een fundamentele bezorgdheid omtrent de neutraliteit en de objectiviteit van het instituut wat hier noopt tot terughoudendheid.

Er kan tot slot worden vermeld dat voor het VMRI, net als voor elke rechtspersoon die beroep wenst te doen op artikel 17 Ger.W., een verbod op procesmisbruik geldt.²⁸³ Dit vorderingsrecht verschilt evenwel van de bevoegdheid die de gelijkheidsorganen werd toegekend (zo ook in artikel 9 van het decreet van 8 mei 2002 en artikel 40 van het decreet van 8 mei 2002) omwille van de beperking tot het collectieve belang. Dit werd ook door de federale wetgever expliciet bevestigd door in de federale antidiscriminatiewetgeving de brug de leggen met art. 17 Ger.W. maar daarbij de voorwaarde van het 'collectief belang' weg te laten, juist om voor Unia en het IGVM de mogelijkheid te behouden ook namens het individueel belang op te treden.²⁸⁴

Uit de evaluatie van het Nederlands College voor de rechten van de mens, sterkhouder in de handhaving van discriminatierecht en orgaan dat als voorbeeld dient voor het VMRI, blijkt bovendien dat de *mogelijkheid* om in rechte op te treden

²⁸² GwH nr. 133/2013 van 10 oktober 2013; GwH 21 januari 2016, nr. 7/2016; GwH 6 juli 2017, nr. 87/2017. Zie ook de uiteenzetting hierover van professor Allemeersch bevestigde tijdens de parlementaire besprekingen (*Parl. St. Kamer nr. 54-3303/008*).

²⁸³ Zoals geformuleerd door professor Allemeersch tijdens de parlementaire besprekingen: "*bovendien zijn de verenigingen nog altijd onderworpen aan andere beperkingen op ongelimiteerde procesdrang, zoals het verbod op tergend en roekeloos procederen*" (*Parl. St. Kamer nr. 54-3303/008*). Zie ook de bespreking van P. Lefranc; " Artikel 17, tweede lid Ger.W.: "Hooglied van het algemeen collectiefvorderingsrecht voor de hoven en rechtbanken of de zwanenzang van de Eikendael-doctrine", TMR 2019/3, 257.

²⁸⁴ Zie toelichting bij amendement nr. 9 bij wetsontwerp dat ook 17 Ger.W. wijzigde VAN MEVROUW BECQ c.s. *Parl. St. nr. 54 3303/002: "Het wetsontwerp zoals het werd ingediend, beoogt de wijziging van een aantal bijzondere wetten teneinde de reeds bestaande regimes van de rechtsvorderingen ter verdediging van collectieve belangen te enten op het nieuwe gemeenrecht dat voortvloeit uit de wijziging van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek. De bijzondere wetten bedoeld in de bepalingen die het onderwerp zijn van dit amendement bieden de verenigingen immers de mogelijkheid in rechte op te treden "in alle rechtsgeschillen waartoe de toepassing [van voornoemde wetten] aanleiding kan geven. Door te verwijzen naar de voorwaarden bedoeld in artikel 17, tweede lid, 4°, zou het ontwerp van wet, zoals het werd ingediend, enkel de eerste categorie van rechtsvorderingen (eigenlijke rechtsvorderingen ter verdediging van collectieve belangen) en niet langer de tweede categorie (rechtsvordering ter verdediging van individuele belangen, ter vertegenwoordiging van het slachtoffer) mogelijk maken. De opstellers van het ontwerp hadden evenwel niet de intentie de huidige prerogatieven van de bedoelde verenigingen te beperken. In elk van de bedoelde bijzondere wetten zal dan ook worden verwezen naar de voorwaarden van artikel 17, tweede lid, 1° tot 3°, en niet langer naar 1° tot 4°."*

bijdraagt aan het gezag van het College.²⁸⁵ Dat gezag is bepalend om autoriteit te geven aan haar oordelen, maatschappelijk draagvlak te genereren en de opvolging van oordelen te stimuleren. De ervaring in Nederland is dat op deze manier in ongeveer 80% van de oordelen waarin een discriminatie werd vastgesteld de verweerder maatregelen neemt in opvolging van het oordeel. Ook *zonder daadwerkelijke toepassing*²⁸⁶ van die bevoegdheid om in rechte op te treden – het werd door het College namelijk nog nooit aangewend – draagt die bevoegdheid bij aan het effectieve optreden en de goede werking. Ook andere mensenrechteninstellingen in ons land, waaronder de Vlaamse sectorale instellingen zoals de Vlaamse Ombudsdienst, de Vlaamse Toezichtscommissie en het Kinderrechtencommissariaat beschikken over deze bevoegdheid. De toepasbaarheid van art. 17 Ger. W. wordt verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Als conclusie kan worden gesteld dat deze hervorming moet worden beoordeeld als één logisch geheel waarbij er geenszins sprake is van het verbreken van het *standstill*-principe op vlak van juridische bijstand.

Het recht op juridische bijstand wordt beschermd in artikel 23 van de Grondwet, en hieraan wordt een *standstill*-principe verbonden: bestaande garanties mogen niet *aanzienlijk* worden verminderd in vergelijking met door de toepasselijke wetgeving geboden beschermingsniveau zonder dat daarvoor redenen zijn van algemeen belang.²⁸⁷

Het recht op juridische bijstand werd ingevoerd zodat eenieder van zijn rechten (in brede zin) kan genieten ook wanneer zij bij gebrek aan juridische kennis of maatschappelijke weerbaarheid die rechten niet zelf zouden kunnen vrijwaren.²⁸⁸ In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt die bijstand dan ook ingevuld als de rechtbijstandsverlening, in het bijzonder via een (kosteloze) advocaat²⁸⁹. Dergelijke

²⁸⁵ Zie eindrapport, Vijf jaar College voor de Rechten van de Mens, december 2017.

²⁸⁶ Zie Sottiaux & Vrielink - 'Institutionalisering' van gelijkheid en mensenrechten. Gelijkheidsorganen en mensenrechten- instellingen in Vlaanderen en België. Intersentia Antwerpen 2012 p29: "Zo verhoudt de bevoegdheid van onafhankelijke en neutrale oordeelsvorming zich moeilijk met een al te activistisch optreden en/of opdrachten die duidelijk 'partijdig' zijn, zoals het optreden in rechte namens slachtoffers of bepaalde vormen van actieve monitoring. Veelal worden dergelijke bevoegdheden dan ook niet toegekend aan quasi-jurisdictionele organen. Zelfs indien dat wel het geval is, dan blijkt dat deze instellingen zelf soms terughoudend zijn in het gebruik ervan, om een aantasting van hun (perceptie van) onafhankelijkheid en neutraliteit te voorkomen. De Nederlandse Commissie Gelijke Behandeling, bijvoorbeeld, heeft de mogelijkheid om in rechte te vorderen dat een gedraging die in strijd is met de antidiscriminatiewetgeving "onrechtmatig wordt verklaard, dat deze wordt verboden of dat een bevel wordt gegeven om de gevolgen van die gedraging ongedaan te maken". In de praktijk werd echter, om de aangegeven reden, nog nooit van deze bevoegdheid gebruik gemaakt."

²⁸⁷ GwH 3 februari 2011, nr. 19/2011, B.8.1. GwH Arrest nr. 77/2018 van 21 juni 2018, B.5.3.

²⁸⁸ Zie Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/1°, p. 11, en nr. 100-2/3°, 19: "Het gebrek aan juridische kennis of maatschappelijke weerbaarheid mag de particulier het genot van een recht niet ontnemen noch hem de formulering van een verweer ontzeggen »

²⁸⁹ Zie bv. GwH nr. 165/2014 van 13 november 2014, B.17.1. "De beginselen van de naleving van de rechten van de verdediging en van de eerlijke behandeling van de zaak houden, voor de rechtzoekende, het recht in zich te laten bijstaan door een advocaat."; "Artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens waarborgt elke rechtzoekende het recht om een eerlijk proces te genieten, wat, teneinde te verschijnen voor een rechtscollège, de bijstand van een raadsman kan impliceren, wanneer uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de betrokken persoon zijn eigen zaak naar behoren kan verdedigen". GwH nr. 77/2018 van 21 juni 2018: B.8.3.: "verenigbaar met de vereisten die voortvloeien uit artikel 23 van de

bijstand dient ertoe het recht op toegang tot de rechter, het recht op een eerlijk proces en het recht op verdediging te vrijwaren. Nog ruimer kunnen al deze rechten worden geplaatst onder het 'recht op toegang tot het recht'. In internationale en Europese mensenrechtennormen wordt de 'toegang tot het recht' begrepen als het recht voor elke persoon om zich, indien een inbreuk op zijn of haar rechten wordt geconstateerd, tot de rechter of, in bepaalde omstandigheden, een buitengerechtelijke instantie te wenden om zijn rechten te vrijwaren.²⁹⁰

Met de oprichting van het VMRI worden er juist sterkere garanties ingebouwd om de toegang tot recht, in de vorm van effectieve rechtsbescherming tegen discriminatie, te verzekeren. Via bemiddeling en het oordeel van de geschillenkamer kan deze bescherming immers kosteloos, sneller, en kwaliteitsvoller worden verleend dan via de gerechtelijke weg. Het verlengstuk hiervan is bovendien dat het VMRI ook een sterkere preventieve rol zal kunnen spelen in de strijd tegen discriminatie, en zo de inbreuken op het discriminatierecht te vermijden.

Daarnaast kan erop worden gewezen dat de gerechtelijke weg volledig open blijft voor zij die dat wensen, parallel aan of na doorloop van een deel of van de volledige procedure bij het VMRI (over de verjaringstermijnen: zie punt xv en punt xvii). Het VMRI biedt gespecialiseerde juridische eerstelijnsbijstand in de vorm van informatie en advies, en kan doorverwijzen naar andere instanties voor financiële ondersteuning. Rechtzoekenden met beperkte middelen worden vrijgesteld van de betaling van kosten die voor hen de toegang tot de rechter zouden kunnen belemmeren. Dit systeem van tweedelijnsbijstand (pro deo) dat door de federale wetgever werd uitgewerkt werd reeds beoordeeld door het Grondwettelijk Hof vanuit het recht op juridische bijstand in artikel 23 van de Grondwet.²⁹¹ Uit niets blijkt dat personen die een gerechtelijke procedure zouden willen opstarten, niet de daadwerkelijke en kosteloze bijstand van een advocaat zouden kunnen genieten via het systeem van de tweedelijnsbijstand (pro deo). Dit decreet belemmert ook geen enkele wijze de toegang van particulieren tot dit systeem van tweedelijnsbijstand.

Als er al sprake zou zijn van een achteruitgang, dan is die in ieder geval miniem. Het VMRI zal, onder de voorwaarden zoals hierboven toegelicht, beroep kunnen doen op artikel 17 Gerechtelijk Wetboek en een rechtsvordering namens het collectief belang kunnen instellen. Het VMRI zal echter geen rechtsvordering namens het individueel belang kunnen instellen, hetgeen Unia op basis van de huidige wettekst wel zou kunnen, evenwel zonder dat het hier gebruik van maakt.²⁹²

Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien zij de toegang tot de juridische bijstand en tot de rechtsbijstand werkelijk waarborgen voor de rechtzoekenden voor wie het recht op toegang tot een rechter en het recht op een eerlijk proces, zonder die bijstand, verdwijnt of ernstig wordt belemmerd, rekening houdend met alle kosten van een gerechtelijke procedure." Zie tot slot ook EHRM, Airey t. Ierland, § 24-26, 9 oktober 1979; De Haes en Gijsels t. België, 24 februari 1997, § 53; Steel en Morris t. Verenigd Koninkrijk, 15 februari 2005, § 59, 72, 100.

²⁹⁰ Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa, Handboek betreffende Europese wetgeving inzake de toegang tot het recht 2016

²⁹¹ GwH nr. 77/2018 van 21 juni 2018: B.6.4.: "*Hieruit vloeit voort dat de juridische bijstand en de rechtsbijstand voor de personen die niet over toereikende middelen beschikken om de kosten te kunnen dragen die zijn verbonden aan het voeren van een jurisdictionele procedure, een fundamenteel element van het recht op een eerlijk proces vormen.*"

²⁹² Enkel al om die reden, kan worden geargumenteed dat er geen *aanzienlijke* achteruitgang is en dus geen verbreking van het standstill-beginsel. Zie *a contrario* bijvoorbeeld GwH 129/209, B.6.3 – B.7.3: "*Door het veelvuldig gebruik van de milieustakingsvordering, door de inwoners die namens de gemeente of de provincie in*

Om deze bevoegdheid niet toe te kennen aan het VMRI is, zoals reeds vermeld, een reden van algemeen belang: dergelijk mandaat toevoegen zou het potentieel van het nieuwe handhavingmodel, om effectieve rechtsbescherming te bieden, ondermijnen.

xxiii. Klachten bij het VN-comité Handicap

- Daarnaast stellen de SERV en de WVG zich vragen over de ondersteuning van personen met een handicap. Zo vraagt de SERV de ondersteuning te verzekeren 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.²⁹³

Antwoord: het VMRI heeft een bijzonder mandaat ter bescherming van het VN-Verdrag Handicap. De doelstelling van de toewijzing van dergelijk mandaat is in de eerste plaats om schendingen van het Verdrag te remediëren en voorkomen, wat ook het resultaat is waar personen met een handicap recht op hebben. Zoals Noozo in haar advies opmerkt, hebben klachten van personen met een handicap vaak betrekking op situaties waarbij redelijke aanpassingen worden geweigerd. Het VMRI kan via bemiddeling en oordeelsvorming, een laagdrempelig en sneller alternatief zijn om dit te realiseren (zie punten xvii – xix). Ook meldingen die buiten de scope van de antidiscriminatiedecreten vallen kunnen, met tussenkomst door het VMRI in de vorm van ondersteuning en aanbevelingen, worden opgevolgd en opgelost (zie punt xv). Het VMRI zal ook de eerstelijnsbijstand kunnen bieden opdat de betrokkene gerechtelijke procedure kan opstarten indien nodig (zie punt xxii). Een klacht bij het VN-Comité is het *ultimum remedium*, indien de rechten van personen met een handicap worden geschonden ondanks dat alle nationale rechtsmiddelen daartoe werden uitgeput. Het bieden van ondersteuning om klacht in te dienen bij VN-Comité, indien dat noodzakelijk is, bijvoorbeeld bij aanhoudende discriminatie, behoort eveneens via de kapstok in artikel 12, lid 2, tot het takenpakket van het VMRI (zie punt xv).

xxiv. Conclusie: klachtenmechanisme verbreden naar alle mensenrechten

- De Vlaamse Ouderenraad, de WVG en Noozo vragen om het klachtenmechanisme – zowel de bemiddeling, mandaat geschillenkamer als (indien voorzien) het in rechte optreden - te verbreden van louter discriminatiekwesties naar alle fundamentele inbreuken op mensenrechten.²⁹⁴

rechte optreden, valt de opheffing [ervan] binnen het toepassingsgebied van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu waarborgt. " en "Hoewel de mogelijkheid om namens de gemeente in rechte op te treden aan bepaalde voorwaarden was onderworpen, was zij in vele gevallen de enige weg voor individuele burgers om het rechterlijk toezicht op onwettige handelingen te activeren. De opheffing van die mogelijkheid, door de bestreden bepaling, houdt een aanzienlijke vermindering in van het bestaande beschermingsniveau."

²⁹³ **WVG:** De overdracht van deze missie naar een VMRI met een beperktere vorm van ondersteuning dreigt een effectieve achteruitgang te vormen voor personen met een handicap omdat ze zoals gezegd niet de nodige bijstand kunnen krijgen om effectief naar de rechter te stappen. Bij schending van rechten opgenomen in het VN-Verdrag is het echter noodzakelijk om eerst de nationale rechtsmiddelen uit te putten alvorens een klacht te mogen indienen bij het VN-Comité.

²⁹⁴ **WVG:** Het voorgaande betekent dat er een klachtenmechanisme voor alle mensenrechtenschendingen binnen de Vlaamse bevoegdheden toegevoegd moet worden aan het voorontwerp van decreet.

- De Vlaamse Ouderenraad²⁹⁵ suggereert om aan het Vlaams Mensenrechteninstituut een residuaire bemiddelingsbevoegdheid rond mensenrechten te geven, aanvullend op zijn mandaat om de bemiddelen bij discriminatie. Het is immers essentieel dat als de interne klachtenprocedure bij een dienst of voorziening zelf niet tot oplossingen leidt, er een onafhankelijke externe bemiddelaar kan ingeschakeld worden. Niet in elke sector of situatie waarin mensenrechten in het gedrang kunnen is immers een duidelijke onafhankelijke ombuds- of bemiddelingsdienst voorzien. In een dergelijke situatie dreigen mensen nergens gehoor te vinden met hun klachten, zelfs al gaat het om inbreuken op fundamentele mensenrechten. Een residuaire bemiddelingsbevoegdheid zou garanderen dat als er geen enkele bevoegde instantie is waarnaar doorverwezen kan worden, het VMRI zelf voor de bemiddeling kan instaan.
- Ook Noozo vindt het jammer dat het VMRI geen bemiddeling kan starten over alle mensenrechten. Noozo geeft enkele voorbeelden van individuele situaties waar Unia is tussengekomen op basis van een andere rechtsgrond dan de decreten gelijke behandeling waar een oplossing werd bereikt via 'bemiddeling'. 1. Bijstand aan een werknemster met een handicap in een maatwerkbedrijf bij grensoverschrijdend gedrag ten aanzien van de werknemer; 2. Tussenkomst in een gemeente die een voorbehouden parkeerplaats weigert in de nabijheid van een bewoner die hier nood aan heeft. De gemeente werd overtuigd door de bepalingen in het VN-verdrag handicap over mobiliteit (en niet door de toepassing van het concept redelijke aanpassing). Niet alleen de specifiek gevraagde voorbehouden parkeerplaats werd gerealiseerd maar ook het gemeentelijk beleid werd aangepast; 3. De behandelingstermijnen voor toekenning van de zorgtoeslag in het kader van het groeipakket werden veel te lang. Mensen verloren hierdoor tijdelijk hun rechten. Het inroepen van het *standstill* principe deblokkeerde de dossiers en leidde tot wijziging van het beleid.

Antwoord: uit deze bedenkingen blijkt opnieuw dat het onderscheid tussen een melding (mensenrechten) en klacht (discriminatie) en de bijstand die naar aanleiding ervan kan worden geboden onvoldoende duidelijk is.

In de vorige punten xiii- xxiv werd de bijstandsverlening van het VMRI verduidelijkt, en deze verduidelijking wordt eveneens opgenomen in de memorie van toelichting.

De Vlaamse Ouderenraad doelt met zijn suggestie over een 'residuaire bemiddelingsbevoegdheid' op een bescherming bij inbreuken op mensenrechten door een dienst of voorziening. Een melding over degelijke inbreuk kan als

²⁹⁵ Wanneer ouderen het gevoel hebben dat hun rechten aangetast worden en geen gehoor vinden via interne klachtenbehandeling bij de dienst of voorziening zelf, moeten zij vlot hun weg kunnen vinden naar een dienst die hen kan bijstaan en ondersteuning kan bieden op het vlak van klachtenbehandeling en bemiddeling. Ongeacht of het gaat over openbaar vervoer, sociale huisvesting, zorgvoorzieningen, financiële diensten of andere: in iedere situatie waar een actor instaat voor de realisatie van essentiële basisrechten, moet een toegankelijk klachtrecht gewaarborgd zijn voor elke burger. Daarbij is het essentieel dat als de interne klachtenprocedure niet tot oplossingen leidt, er een onafhankelijke externe bemiddelaar kan ingeschakeld worden. Eerst en vooral is niet in elke sector of situatie waarin mensenrechten in het gedrang kunnen komen een duidelijke onafhankelijke ombuds- of bemiddelingsdienst voorzien. In een dergelijke situatie dreigen mensen nergens gehoor te vinden met hun klachten, zelfs al gaat het om inbreuken op fundamentele mensenrechten. De Vlaamse Ouderenraad dringt er daarom op aan het Vlaams Mensenrechteninstituut een residuaire bemiddelingsbevoegdheid rond mensenrechten te geven, aanvullend op zijn mandaat om de bemiddelen bij discriminatie. Dit garandeert dat als er geen enkele bevoegde instantie is waarnaar doorverwezen kan worden, het VMRI zelf voor de bemiddeling kan instaan.

'knipperlicht' aanleiding geven het inwinnen van informatie en documentatie (art. 22) en het richten van aanbevelingen (art. 9) aan de dienst of voorziening, en dus een oplossing voor de melder in kwestie (zie punt xv). Het in kaart brengen en aanklagen van structurele schendingen wordt in de rechtsleer als efficiënt middel naar voren geschoven om schendingen te vermijden.²⁹⁶ In de memorie van toelichting wordt verder toegelicht welke redenen ten grondslag liggen van het invoeren van een bijkomend individueel traject (bemiddeling – oordeelsvorming) bij klachten over discriminatie.

Voor wat betreft de voorbeelden die Noozo geeft, kan worden bevestigd dat het VMRI binnen het bestaand decretaal kader eerstelijnsbijstand en rechtsbescherming zal kunnen bieden. Bij voorbeelden 2 en 3 kan dit via aanbevelingen aan de betrokken overheden en bij voorbeeld 1 via eerstelijnsbijstand en, mits er een vermoeden is van discriminatie in de vorm van (seksuele) intimidatie, via een individueel traject van bemiddeling en oordeelsvorming.

C.7. Opvragen van informatie / inspectiebevoegdheid (artikel 22)

xxv. Het verduidelijken van huidige bevoegdheid om informatie op te vragen en het verlenen van inspectiebevoegdheid

- Uit de adviezen blijkt dat het niet duidelijk is wat de bevoegdheid in art. 22 (opvragen van informatie) van het VMRI inhoudt en waartoe deze kan worden ingezet.²⁹⁷
- Verschillende adviesorganen pleiten ervoor om een (bijkomende) inspectiebevoegdheid toe te kennen aan het VMRI.²⁹⁸

Antwoord: overeenkomstig de huidige tekst van artikel 22 is het VMRI bevoegd om alle personen te horen en alle nodige informatie en documentatie in te winnen als dat redelijkerwijze nodig is om zijn bevoegdheden uit te oefenen. Deze

²⁹⁶ 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.

²⁹⁷ **SERV:** het is belangrijk om in te zetten op: 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. **Noozo:** Het VMRI krijgt ruime onderzoeksbevoegdheden om haar opdracht uit te voeren (art. 8). Het is bevoegd om alle personen te horen en alle nodige informatie en documentatie in te winnen als dat redelijkerwijze nodig is om zijn bevoegdheden uit te oefenen (art. 23). NOOZO stelt zich de vraag of deze algemene bepaling voldoende slagkracht en rechtszekerheid geeft om de nodige info in te winnen bij meldingen. Wat is redelijkerwijze? Er is niets bepaald wanneer beklagden hier niet aan willen meewerken. Maak de algemene bevoegdheid tot informatie inwinnen concreter. Bepaal wat er kan gebeuren als iemand hier niet aan meewerkt. **WVG:** Daarom adviseert hij om de geplande werking van het VMRI te herzien met betere waarborgen voor o.a. het toekennen van de nodige onderzoeksbevoegdheden opdat het VMRI de bemiddeling kan onderbouwen.

²⁹⁸ **SARC:** Dit impliceert naast de mogelijkheid om in rechte op te treden ook het beschikken over een onderzoeks- en inspectiebevoegdheid. Deze bevoegdheid strookt bovendien met de Europese aanbevelingen. **Vlaamse Oudereraad:** Dat vraagt enerzijds om inspectiediensten die in bepaalde situaties kunnen tussenkomen, en anderzijds om organen die kunnen bijstaan in rechtentoetsing en -bescherming langs juridische weg. Op Vlaams niveau zijn er inspectiediensten op de domeinen wonen, onderwijs, welzijn, omgeving, ... **Noozo:** Volgens art. 39 van het gelijke kansendecreet van 2008 hebben zij de opdracht om toe te zien op toepassing van het decreet. In de evaluatie van het Gelijkekansendecreet stellen onderzoekers vast dat het aspect gelijke behandeling onvoldoende aan bod komt bij de inspectiediensten. Deze diensten hebben er onvoldoende tijd voor en dekken niet alle domeinen. Daarom stellen de onderzoekers voor om inspectiebevoegdheid toe te kennen aan het mensenrechteninstituut. We zien een gelijke problematiek bij toepassing van de stedenbouwkundige verordening toegankelijkheid. NOOZO adviseerde hier ook positief over de suggestie van de onderzoekers voor een extern controle orgaan. NOOZO vindt dat het mensenrechteninstituut een vorm van inspectiebevoegdheid moet krijgen naast de bestaande inspecties.

formulering volgt uit de tekst van de Principes van Parijs²⁹⁹ en is mede geïnspireerd op een gelijkkluidende bepaling in de wet tot oprichting van het Nederlands College voor de Rechten van de Mens.³⁰⁰ Dit artikel geldt ter ondersteuning van alle andere bevoegdheden die het VMRI heeft.

Daarenboven kan worden gewezen op de mogelijkheden die de geschillenkamer als aparte organieke entiteit heeft om informatie te verzamelen om een klacht te beoordelen (opvragen van overtuigingsstukken en het horen van deskundigen en getuigen, zie artikel 16, §3). Er kan worden vermeld dat in een procedure voor de geschillenkamer ook het principe van de omkering van bewijslast geldt, waarbij de verweerder dus het bewijs zal moeten leveren dat hij niet heeft gediscrimineerd zodra de klager aannemelijk maakt dat er een vermoeden van discriminatie is. De omkering van de bewijslast is immers inherent aan een beoordeling van discriminatie overeenkomstig de Europese antidiscriminatie-richtlijnen, zo ook wanneer die plaatsvindt door een gespecialiseerde instantie.

Naar aanleiding van deze adviezen, heeft de decreetgever evenwel vastgesteld dat de tekst van artikel 22 vrijblijvender is geformuleerd dat wat voorzien is voor de Vlaamse Ombudsdienst (ten opzichte van bestuursinstanties).³⁰¹ Om geen stappen achteruit te zetten ten opzichte van de bevoegdheden van de Genderkamer van de Ombudsdienst die momenteel functioneert als orgaan ter bevordering van gelijke behandeling voor geslacht binnen Vlaamse bevoegdheden, wordt artikel 22 aangevuld om te preciseren dat overheden en openbare instellingen verplicht zijn om in te gaan op de verzoeken van het VMRI en dat het VMRI ook onderzoeken ter plaatse kan doen bij overheden en openbare instellingen. De nieuwe tekst luidt als volgt:

Art. 22.

Het VMRI is bevoegd om alle personen te horen en alle nodige informatie en documentatie in te winnen als dat redelijkerwijze nodig is om zijn bevoegdheden uit te oefenen.

Wanneer het VMRI een verzoek tot informatie of documentatie richt tot overheden of openbare instellingen, kan het een dwingende termijn opleggen om dit verzoek te beantwoorden.

Het VMRI kan ter plaatse bij de overheden en openbare instellingen de nodige vaststellingen doen en de overlegging vragen van alle informatie en documentatie.

De personen die worden gevraagd om informatie of documenten over te leggen zijn ten aanzien van het VMRI ontheven van hun plicht tot geheimhouding in verband met feiten waarvan zij kennis hebben en gegevens waarover zij beschikken door hun staat of beroep, met uitzondering van die welke door het medisch geheim

²⁹⁹ "Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence"

³⁰⁰ Zie artikel 6, lid 1 van de wet van 24 november 2011, houdende de oprichting van het College voor de rechten van de mens: "Het College en daartoe door het College aangewezen personen kunnen alle inlichtingen en bescheiden vorderen die voor de vervulling van de taak van het College redelijkerwijs nodig zijn."

³⁰¹ Ook de Nederlandse wet omvat in artikelen 6 en 7 nog enkele gelijkkluidende preciseringen die de uitoefening van de bevoegdheid in art. 6, lid 1, minder vrijblijvend maken; de verplichting om volledig en naar waarheid te antwoorden, eventueel binnen een dwingende termijn, alsook de mogelijkheid een onderzoek ter plaatse te stellen (het geheel mits uitzonderingen voor vertrouwelijke info).

beschermd zijn of waarvan ze kennis hebben genomen in hun hoedanigheid van noodzakelijke vertrouwenspersoon.

Daarnaast wordt ook artikel 3 van het decreet aangevuld om "openbare instellingen" te definiëren.

Deze bijkomende tekst sluit ook aan bij de aanbevelingen van GANHRI ter precisering van wat de informatiebevoegdheid uit de Principes van Parijs inhoudt. Heel concreet, stelt GANHRI dat mensenrechteninstellingen ter plaatse moeten kunnen gaan in alle 'publieke' gebouwen en toegang moet hebben tot alle 'publieke' documenten, apparatuur en bezittingen.³⁰² Wat betreft de informatie en documentatie die ter beschikking is bij overheden en openbare instellingen, hetgeen publiek toegankelijke plaatsen zijn zoals bedoeld in de Principes van Parijs die buiten het toepassingsgebied van artikel 15 van de Grondwet vallen, gelden er dus nu een aantal bijkomende mogelijkheden voor het VMRI. De raad van bestuur is als bestuursorgaan van het VMRI verantwoordelijk om toezicht uit te oefenen op een correcte uitvoering van deze bevoegdheid binnen de grenzen van het decreet.

Er moet evenwel worden opgemerkt dat dit artikel vooral een ondersteunende rol heeft, en zich daarmee onderscheidt van een echte proactieve 'inspectiebevoegdheid' die werd toegekend aan verschillende overheidsdiensten (o.a. Vlaamse sociale inspectie, de woon-, zorg- en onderwijsinspectie). Dergelijke inspectiebevoegdheid omvat ook enkele meer verregaande elementen zoals de mogelijkheid een proces-verbaal op te stellen. Wanneer deze overheidsinspecties vaststellen dat er sprake is van een schending van de mensenrechten, of hierover een melding ontvangen, kunnen zij die situatie natuurlijk wel overeenkomstig artikel 12 melden aan het VMRI. Zoals reeds vermeld, kan deze melding een 'knipperlicht' zijn voor het VMRI om - op basis van de aangeleverde informatie - bijkomende informatie te verzamelen en indien nodig aanbevelingen te richten aan de betrokkenen. In de toelichting bij artikel 23 rond samenwerking tussen het VMRI en alle instellingen en organisaties 'actief rond mensenrechten' werd de Vlaamse sociale inspectie dan ook uitdrukkelijk als voorbeeld vermeld.

C.8. Kwaliteitsvolle samenstelling en werking van het VMRI

- xxvi. Meer waarborgen voor een onafhankelijke en pluralistische werking van het VMRI
- In verschillende adviezen worden bezorgdheden geuit over de onafhankelijke samenstelling en werking van raad van bestuur van het VMRI en/of de geschillenkamer.³⁰³

³⁰² Zie 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."

³⁰³ **VLOR:** De Vlor is heel bezorgd over de onafhankelijkheid van de Raad van Bestuur en de geschillenkamer. Er mag geen enkele politieke druk uitgeoefend worden bij de samenstelling en beslissingen van die organen, want

- Ook de vereiste pluralistische samenstelling van de raad van bestuur komt aan bod in de verschillende adviezen, waarbij wordt bijkomende garanties worden gevraagd.³⁰⁴ Noozo acht het wenselijk om in de raad van bestuur voor het middenveld een vertegenwoordiger vanuit verenigingen van personen met een handicap te garanderen.³⁰⁵
- Voor NOOZO is het logisch dat ervaringsdeskundigheid inzake handicap mee voorzien wordt in het personeelsbestand. Noozo suggereert op het oprichtingsdecreet van het VMRI af te stemmen op het decreet evenredige arbeidsdeelname en ambitieuze streefcijfers voor personeelsleden met een arbeidshandicap te voorzien.

Antwoord: Op het vlak van rechtsvorm, selectieprocedure, samenstelling en werking is het decreet volledig in overeenstemming met alle internationale aanbevelingen over mensenrechteninstellingen. Er kan in het bijzonder worden verwezen naar de artikelen 4, 27 en 31 en de memorie van toelichting daarbij. Er kan bijkomend worden vermeld dat de tekst van het decreet voor de selectieprocedure van de raad van bestuur juist werd afgestemd op de expliciete aanbevelingen die GANHRI hierover formuleerde, bijvoorbeeld naar aanleiding van de accreditatie van Unia.³⁰⁶ Ook de internationale aanbevelingen voor gelijkheidsorganen worden op dit punt volledig gedekt. De memorie van toelichting wordt op dit punt aangevuld met verwijzingen naar de aanbevelingen van ECRI.³⁰⁷

De tekst van het decreet laat dan ook op geen enkele wijze toe om de raad van bestuur samen te stellen overeenkomstig het principe van de evenredige vertegenwoordiging van de fracties dat normaal gezien wordt toegepast bij

dat kan een bedreiging vormen voor (verworven) mensenrechten. **SARC:** Het VMRI streeft minstens dezelfde juridische draagwijdte na als de huidige mandataris voor de bescherming van de mensenrechten (Unia). De juridische verankering geschiedt op hetzelfde niveau als het Kinderrechtencommissariaat, met voldoende garanties rond de noodzakelijke onafhankelijkheid. **SERV:** Zorg voor garanties op onafhankelijkheid van het instituut conform de internationale verdragen. De commissie vraagt om de selectieprocedure voor de Raad van Bestuur ook formeel uit te werken. De selectie van de kandidaten moet daarbij gebeuren op basis van vooraf vastgelegde, objectieve en publiek beschikbare criteria. De nodige expertise en betrokkenheid is daarbij cruciaal. Dat moet zorgen voor een pluralistische vertegenwoordiging van de diverse groepen in de samenleving betrokken bij de bescherming en bevordering van de mensenrechten. **WVG:** Vlaamse Raad WVG vraagt ook betere waarborgen voor de onafhankelijkheid van het instituut. De adviesorganen spreken de wens uit dat er geen enkele politieke druk wordt uitgeoefend bij de samenstelling en beslissingen van die organen.

³⁰⁴ **VLOR:** We verwachten ook dat er in de organen voldoende kennis van en affiniteit met het onderwijs gegarandeerd wordt. **SARC:** Bij de samenstelling van de bestuursorganen biedt het instituut de noodzakelijke garanties voor een pluralistische vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld. **VLIR:** VLIR acht het aangewezen na te gaan of de volgende elementen kunnen worden toegevoegd of verduidelijkt: Het verder expliciteren van de nood aan een pluralistische samenstelling van het VMRI, in lijn met Principe 1 van Parijs.

³⁰⁵ Het VMRI heeft naast de algemene opdracht voor alle mensenrechten de bijkomende specifieke opdracht voor het VN-Verdrag handicap. Daarom acht **NOOZO** het wenselijk om in de raad van bestuur voor het middenveld een vertegenwoordiger vanuit verenigingen van personen met een handicap te garanderen.

³⁰⁶ GANHRI Sub-Committee on Accreditation Report – May 2018, 10-11: *"The SCA is of the view that the selection and appointment process contained in the law is not sufficiently broad and transparent. In particular, it does not: require the advertisement of vacancies; and specify the process for achieving broad consultation and/or participation in the selection, screening, and appointment process. The SCA encourages UNIA to advocate for the formalization of a uniform process that includes requirements to: a) Publicize vacancies broadly; b) Maximize the number of potential candidates from a wide range of societal groups and educational qualifications; c) Promote broad consultation and / or participation in the application, screening, selection and appointment process; assess applicants on the basis of pre-determined, objective and publicly-available criteria; and d) Select members to serve in their individual capacity rather than on behalf of the organization they represent."*

³⁰⁷ Zie ECRI General Policy Recommendation no. 2, equality bodies to combat racism and intolerance at the national level, 7 december 2017.

verkiezingen en voordrachten uit het Vlaams parlement (art. 10. van het reglement van het Vlaams Parlement). Het decreet (dat zelf ter goedkeuring van het Vlaams Parlement zal worden voorgelegd) staat in de hiërarchie der normen dan ook boven dat reglement.

Niet alleen de onafhankelijke maar ook de pluralistische samenstelling van de raad van bestuur is gegarandeerd. Het decreet bepaalt dat de raad van bestuur zo divers en evenwichtig mogelijk moet worden samengesteld, in combinatie met de verplichte vertegenwoordiging van een minimum aantal categorieën van personen. In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat het Vlaams Parlement evenwel oog moet hebben voor de vertegenwoordiging van personen die worden beschermd in het VN-Verdrag Handicap en in de antidiscriminatie-decreten. De decreetgever moedigt al deze personen dan ook aan om zich kandidaat te stellen. Het opleggen van een vertegenwoordiging uit al deze groepen in de samenleving zou echter de selectieprocedure kunnen blokkeren bij gebreke aan kandidaten.

Wat betreft de geschillenkamer, kan worden herhaald dat de leden worden benoemd door de onafhankelijk samengestelde en bekwame raad van bestuur. Ook schrijft het decreet extra waarborgen in voor een onafhankelijke en bekwame samenstelling op basis van transparante en objectieve criteria (zie art 35).

Ook de personeelsleden van het VMRI worden aangesteld door de raad van bestuur. Het decreet bepaalt dat dit gebeurt via een open kandidaatstellingsprocedure op basis van hun expertise en ervaring, waarbij ook aandacht is voor een evenwichtige en diverse samenstelling van het personeelsbestand (art. 38, lid 5).

Het is bijgevolg niet duidelijk welke bijkomende garanties zouden moeten worden ingeschreven.

xxvii. Toegankelijke dienstverlening

- Noozo vraagt om de integrale toegankelijkheid van de dienstverlening voor personen met een handicap te voorzien in het decreet.

Antwoord: zowel de toegankelijkheid van de vestiging (art. 5) als van de dienstverlening (art. 27, lid 2) van het VMRI is voorzien in het decreet.

C.9. Samenwerking

xxviii. Sterkere garanties voor een samenwerking met het middenveld en andere partners (outreaching werken)

- In sommige adviezen wordt in vraag gesteld of het VMRI wel voldoende zal samenwerken met andere actoren die werken rond mensenrechten, bijvoorbeeld

voor de toeleiding van klachten.³⁰⁸ Het principe van outreachend werken zou sterker naar voren moeten komen in de teksten.³⁰⁹

- De SERV vraagt ook om de betrokkenheid van verenigingen met een handicap te verzekeren, gelet op de vereiste daarover in het VN-verdrag voor personen met een handicap. Bij Unia gebeurt dat via een begeleidingscommissie. Noozo vraagt daarenboven dat de betrokkenheid van het handicap-middenveld daarbij moet worden uitgebreid van opvolging (huidige praktijk Unia) naar bevordering en bescherming. Ervaringsdeskundigheid inzake handicap kan immers ook deze functies versterken, zonder dat het middenveld er verantwoordelijk voor wordt.³¹⁰
- De VLIR vindt het belangrijk dat het VMRI snel werk maakt van het heractiveren/valoriseren van het netwerk van onderwijspartners dat UNIA in de loop der jaren heeft opgebouwd.
- NOOZO merkt een grote bekommernis bij haar leden. We zien ook veel bedenkingen bij andere middenveldorganisaties vanuit diverse doelgroepen. Omwille van deze kloof tussen beleid en middenveld doet NOOZO de suggestie om het beleid omtrent de bevordering, bescherming en opvolging van mensenrechten verder uit te werken in een proces van co-creatie tussen beleid en middenveld. > Werk het verdere mensenrechtenbeleid en het VMRI uit in co-creatie met het middenveld.

Antwoord: het decreet legt het VMRI op om samen te werken met alle instellingen, diensten, organisaties en personen die actief zijn op het gebied van de bescherming en bevordering van mensenrechten, en dit met het oog op consultatie en aanmoediging en met oog op wederzijdse doorverwijzing bij en doorsturen van meldingen of klachten over schendingen van mensenrechten (art. 23 in haar aangepaste versie, zie punt vii uit deel B en punt ii uit deel C). In de memorie van

³⁰⁸ **SARC:** "Het instituut erkent ook de binnen specifieke sectoren opererende zelfregulerende instanties (Raad voor de Journalistiek, JEP). Specifieke zorg is geboden voor organisaties of bedrijven die op nationale schaal opereren." en "Het VMRI draagt zorg voor een maximale betrokkenheid van het (rond mensenrechten) georganiseerde middenveld door hen volgens de principes van goed bestuur mee te betrekken bij het uitstippelen van het beleid, bij de agendabepaling en bij het bewaken van de doelen. Hiertoe werken de partners pistes uit van co-bestuur."

³⁰⁹ **Vlaamse ouderenraad:** Als laagdrempelig aanspreekpunt moet het VMRI actief samenwerkingsverbanden aangaan met organisaties en actoren in de nabijheid van kwetsbare burgers in functie van de toeleiding van klachten. Voor ouderen gaat het dan om sociaal-culturele ouderenverenigingen, lokale dienstencentra, thuiszorgdiensten, ouderenbeleidsconsulenten en andere aanspreekpunten binnen lokale besturen, ... Ook dit principe van outreachend werken moet sterker naar voren komen in de teksten. **WVG:** Sowieso is de raad bezorgd dat het VMRI niet laagdrempelig genoeg zal werken en mist hij in de teksten ook elke verwijzing naar outreachend werken en naar samenwerking met o.a. actoren binnen het beleidsdomein WVG voor de toeleiding van signalen en klachten tot bij het VMRI. Dit zijn belangrijke toegangspoorten voor de burger die er laagdrempelig een melding kan doen of een klacht kan neerleggen.

³¹⁰ **Noozo:** De 3de opdracht in het VN-Verdrag handicap (betrokkenheid van het middenveld en handicaporganisaties bij de opvolging) is essentieel voor een goede uitvoering van het VN-verdrag. NOOZO vraagt daarom om deze opdracht te voorzien in het decreet voor wat betreft de taken die het VMRI krijgt vanuit de 2de opdracht. Voor de opdrachten voortkomend uit het VN-Verdrag handicap vraagt NOOZO dus een grotere opdracht voor het VMRI dan UNIA tot op heden kreeg toegewezen. Voor deze uitgebreidere opdracht zijn er daarom ook meer middelen nodig voor het VMRI dan tot nu toe voorzien voor UNIA. Dit decreet wil inzetten op versterking. NOOZO acht het zinnig dat de betrokkenheid van mensen met een handicap en hun organisaties niet beperkt wordt tot opvolging. Dit moet ook gebeuren voor de functies bevorderen en beschermen. Ervaringsdeskundigheid handicap kan ook deze functies versterken, zonder dat het middenveld er verantwoordelijk voor wordt. Neem naast de 2 de opdracht in art. 33 in het VN-Verdrag (onafhankelijke instantie) ook de 3 de opdracht (deelname handicap aan de opvolging) op in het decreet. Breid de 3de opdracht (deelname vanuit handicapervaring) uit van opvolging naar bevordering en bescherming voor wat betreft de taken van het VMRI voorzien in de 2de opdracht. Voorzie de nodige extra middelen voor deze uitbreiding van opdrachten.

toelichting wordt ook aandacht besteed aan de doelstelling van deze samenwerking, waarbij deze essentieel wordt genoemd om expertise en informatie uit te wisselen en gezamenlijk te verbreden, om kwetsbare of moeilijk bereikbare groepen te bereiken en om overlap te vermijden. Uit het decreet en de memorie van toelichting kan dus op geen enkele wijze worden afgeleid dat het VMRI niet op een warme, *outreaching* wijze te werk zal gaan, wel integendeel.

De groep waarmee het VMRI op basis van art. 23 zal samenwerken is zeer ruim geformuleerd. Het gaat om eenieder die 'actief is' op het gebied van de bescherming en bevordering van mensenrechten.

Middenveldorganisaties zijn daarbij een eerste groep van belangrijke partners. Uit de rechtsleer blijkt dat een van de voornaamste doelen van mensenrechteninstellingen er net in bestaat om de kloof tussen overheid en middenveld te dichten.³¹¹ Bovendien kan er worden opgemerkt dat het mensenrechtenmiddenveld ook vertegenwoordigd zal zijn binnen het VMRI zelf. Overeenkomstig artikel 31, §3 moeten er immers leden van de raad van bestuur worden benoemd uit de categorie van het maatschappelijk middenveld, waarmee de verenigingen worden bedoeld die de bescherming beogen van de mensenrechten. Het middenveld zal dus, via de raad van bestuur, mee betrokken worden bij de verdere vormgeving en het beleid van het VMRI.

Wat betreft de betrokkenheid van verenigingen voor personen met een handicap in het bijzonder, kan worden herhaald dat het mandaat van het VMRI de bevordering, bescherming en opvolging van de uitvoering van het *volledige* VN-Verdrag Handicap omvat (artikel 6, lid 3). Daartoe behoort dus ook artikel 33, lid 3 dat bepaalt: "*het maatschappelijk middenveld, in het bijzonder personen met een handicap en de organisaties die hen vertegenwoordigen, wordt betrokken bij en participeert volledig bij de opvolging.*" In combinatie met artikel 24 dat tot samenwerking met het (brede) middenveld verplicht, betekent dit dat het VMRI een eigen invulling zal kunnen en moeten geven aan die verplichting uit het VN-Verdrag Handicap. Dit zou kunnen via een begeleidingscommissie, wat de keuze van Unia was (en dus ook niet in het samenwerkingsakkoord was opgenomen), maar er zijn ook andere opties. Zoals Noozo opmerkt, is er zeker ruimte voor een meer proactieve benadering waarbij verenigingen met een handicap worden betrokken bij de bescherming en bevordering van het VN-Verdrag Handicap. Aansluitend bij de repliek in punt vi kan worden herhaald dat het VMRI in alle onafhankelijkheid en vanuit zijn eigen expertise toekomt om te beoordelen hoe de noden van zijn doelgroep(en) het best worden ingevuld.

Een andere groep van partners zijn de overheidsinstanties of andere actoren binnen Vlaamse beleidsdomeinen waar burgers nu met specifieke bekommernissen terecht kunnen. Het feit dat de adviesraden in hun advies opmerken dat deze actoren momenteel meldingen ontvangen die door een mensenrechteninstelling zouden kunnen/moeten worden opgevolgd, toont *op zich* al aan dat ze 'actief' zijn op gebied

³¹¹ G. DE BECO, "National human rights institutions in Europe", Human Rights Law Review 2007, nr. 2, 361.
"One of the main purposes of national institutions is to narrow the gap between government and civil society"
"The relationship between NHRIs and other agents concerned with the promotion and protection of human rights must be seen in the light of their *raison d'être*: to narrow the gap between government and civil society in protecting human rights."

van mensenrechten. Deze actoren zullen in de toekomst contact kunnen opnemen (of laten opnemen) met het VMRI of een melding kunnen indienen. Meer zelfs, een sterk netwerk is noodzakelijk voor het verzekeren van een laagdrempelige toegang tot het VMRI.

Voor wat tot slot de onderzoeksinstellingen en universiteiten betreft, bepaalt het decreet dat het VMRI met deze actoren relaties aanknoopt in het kader van de bevoegdheid om onderzoeken en studies uit te voeren of te laten uitvoeren (art. 8). Deze bepaling, die wordt door de VLIR gewaardeerd³¹², biedt inderdaad een basis voor het VMRI om een netwerk met de onderwijspartners op te bouwen.

C.10. Lokale meldpunten

xxix. Lokale meldpunten van het VMRI en de aansluiting met de lokale afdelingen van Unia.

- Verschillende adviesorganen vragen expliciet om in decentrale of lokale meldpunten te voorzien als laagdrempelige toegangspoorten voor de burger, en deze te laten aansluiten op de lokale meldpunten van Unia.³¹³

Antwoord: bij het beantwoorden van deze vraag over lokale meldpunten, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de twee functies die de lokale afdelingen van Unia op dit moment opnemen: de ondersteuning lokale besturen in de vorm van advies³¹⁴, enerzijds, en het functioneren als meldpunt voor klachten over discriminatie³¹⁵, anderzijds.

Wat betreft de eerste functie, kan worden bevestigd het VMRI de bevoegdheid krijgt om, op eigen initiatief of op verzoek van overheden, onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over onderwerpen die binnen zijn mandaat vallen. Het kan in dat geval gaan 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) maar ook op het lokale niveau (de lokale besturen). Het VMRI krijgt – binnen de krijtlijnen van het decreet – de vrijheid om, in alle onafhankelijkheid en onder toezicht van het parlement, zijn prioriteiten te bepalen en zijn organisatie en werking verder uit te bouwen.

In lijn met de bevoegdheidsverdelende regels (zie punt ii) is het noodzakelijk – en tevens voldoende – dat de discriminatie of mensenrechtenschending waarover het VMRI een aanbeveling richt betrekking heeft op een Vlaamse materie (bv. onderwijs, sociale huisvesting, sport, ...). Het is de materiële bevoegdheidsfeer die

³¹² **VLIR** waardeert dat artikel 8 van het voorontwerp van decreet in een nauwe samenwerking met de universiteiten voorziet op het vlak van onderzoek naar mensenrechten.

³¹³ **VLOR:** Wat gaat er bijvoorbeeld gebeuren met de lokale meldpunten discriminatie die in veel gevallen sterk ingezet hebben op bekendmaking en vertrouwen? **NOOZO:** Naast de hoofdzetel op een centrale, toegankelijke locatie is het voor NOOZO wenselijk dat er ook decentrale aanspreekpunten voorzien worden. NOOZO vindt het wenselijk aan te sluiten op de regionale contactpunten van UNIA. Dit vergemakkelijkt de samenwerking en toegankelijkheid voor de burger. **SERV:** 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.

³¹⁴ Dit is de primaire focus van de lokale afdelingen van Unia, zie voor het aanbod: www.kiesgelijkekansen.be

³¹⁵ Burgers kunnen – op afspraak – terecht in één van de regionale contactpunten voor een melding van discriminatie. <https://www.unia.be/nl/contact-opnemen-met-unia/onze-lokale-contactpunten>.

doorslaggevend is, en niet de aard van het bestuur tot wie het advies of de aanbeveling gericht is. Unia zal bevoegd blijven om adviezen of aanbevelingen te formuleren aan lokale besturen in Vlaanderen m.b.t. discriminatie die zich voordoet binnen de materiële bevoegdheidssfeer van de federale overheid (bv. politie, brandweer, ...). Bij het formuleren van aanbevelingen, geldt voor zowel Unia als het VMRI dat het mogelijk is dat de aanbevelingen ook raakvlakken vertonen met de bevoegdheden van andere bevoegdheidsniveaus, aangezien het soms moeilijk is het beleid van die niveaus buiten beschouwing te laten.³¹⁶

Zoals reeds vermeld, legt het decreet het VMRI op om structureel samen te werken met de andere mensenrechteninstellingen in ons land en dient deze samenwerking verder vorm te krijgen in samenwerkingsprotocollen en/of een samenwerkingsakkoord (zie punt ii). In dergelijk akkoord kunnen afspraken worden gemaakt over de onderlinge verdeling en samenwerking bij het verlenen van advies, bijvoorbeeld aan lokale besturen.

Wat betreft het ontvangen van meldingen, voorziet het decreet niet in de verschillende aparte lokale meldpunten die deel uitmaken van het VMRI. Voor een laagdrempelige toeleiding of doorverwijzing van meldingen en klachten, zal het VMRI evenwel kunnen samenwerken met alle andere actoren die actief zijn op het gebied van mensenrechten via artikel 23 (zie punt xxviii). Voor de laagdrempeligheid is belangrijk dat bestaande meldpunten in kaart worden gebracht en dat een sterk netwerk wordt uitgebouwd. Daarnaast kan worden verwezen naar het engagement van Vlaanderen om in een samenwerkingsakkoord een laagdrempelig en bevoegdheidsoverschrijdend systeem uit te werken voor de toeleiding van klachten en meldingen naar de bevoegde instellingen (zie punt ii.).

B.11. Budget

xxx. Voldoende budget

- De SERV en WVG merken op dat Vlaanderen vandaag €868.000 spendeert voor de financiering van Unia, en dit zal worden opgetrokken naar *maximaal* € 4,9 miljoen voor het VMRI, maar stelt zich daarbij de vraag of 'een belangrijk deel' van deze bijkomende middelen niet zal gaan naar bijkomende afstemming en samenwerking met onder meer Unia, en dit ten koste van de effectieve invulling van het eigen mandaat.³¹⁷
- VLOR merkt op dat de –verplichte – onderzoekscomponent positief is, maar wenst dat daar dan ook voldoende budget moet tegenover staan.

³¹⁶ Door het verlenen van een advies wordt immers geen normatieve bevoegdheid uitgeoefend. Zie voor deze nuance m.b.t. 'bevoegdheidsoverschrijdende' adviesverlening: R.v.St., afd. wetg., advies nr. 48.858/AG van 7 december 2010, p. 24-25.

³¹⁷ **WVG:** De voorziene middelen in te zetten voor de kerntaken van het instituut en de dienstverlening aan de burger. Het oprichten van een nieuw instituut mag er niet toe leiden dat een te groot deel van de middelen gaat naar noodzakelijke bijkomende afstemming en samenwerking met andere instellingen ten koste van de kerntaken van het instituut

- De Vlaamse Jeugdraad vindt het tot slot onaanvaardbaar dat de financiering van het Vlaams Mensenrechteninstituut voor een significant deel zou gebeuren aan de hand van bespaarde middelen uit het Groeipakket.³¹⁸

Antwoord: het decreet bepaalt dat de werking van het VMRI zal worden gefinancierd met een door het Vlaams Parlement toegewezen dotatie uitgetrokken op de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, alsook dat deze financiering afdoende moet zijn om de onafhankelijke en doeltreffende werking van het VMRI op structurele wijze te verzekeren (art. 41). Het budget dat wordt voorzien zal in ieder geval een vermenigvuldiging zijn van het budget dat momenteel vanuit Vlaanderen naar Unia gaat. Zoals vermeld, engageert Vlaanderen zich om zowel de huidige als toekomstige samenwerking beter te stroomlijnen in functie van een laagdrempelige en effectieve rechtsbescherming voor de burger. Dergelijke samenwerking zal worden vormgegeven in een samenwerkingsakkoord tussen de bevoegde overheidsniveaus. Het uitwerken van een samenwerkingsakkoord tussen de bevoegdheidsniveaus, en de voorbereiding die daarbij komt kijken, zal niet ten laste komen van het VMRI maar van de overheid zelf. . Dat een onderdeel van het werkingsbudget van het VMRI zal gaan naar de *uitvoering* van dat akkoord is evident, net als een deel van het budget van Unia momenteel gaat naar samenwerking met het IGVM, FIRM, en alle andere sectorale mensenrechteninstellingen op het federale niveau.

B.12. Opstart van het VMRI

xxxi. Waarborgen voor een vlotte opstart

- Noozo pleit ervoor om de opstart van het VMRI te laten begeleiden met een infocampagne over mensenrechten, het VN-Verdrag handicap en schendingen over ongelijke behandeling (discriminatie). Een goede infocampagne naar het middenveld en welzijnswerkers kan volgens Noozo bijdragen tot beter gebruik van de beschikbare instrumenten en doorverwijzing naar het VMRI.
- De VLOR merkt op dat een toegankelijker en sprekendere benaming - in de plaats van VMRI - ertoe kan bijdragen dat iedereen zijn weg zal vinden naar het juiste orgaan.

Antwoord: wat betreft de omkadering van de opstart van het VMRI kan erop worden gewezen dat dit initiatief toebehoort aan het VMRI zelf, en niet aan de decreetgever. Wat betreft de benaming van het VMRI, kan worden bevestigd dat het decreet geenszins uitsluit dat het VMRI een andere 'roepnaam' kan kiezen, net zoals Unia hier zelf voor koos in plaats van haar officiële titel 'interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme'.

³¹⁸ **Vlaamse jeugdraad:** een laatste element dat ons opviel bij het lezen van de documenten is het financieel plaatje van dit Instituut. Zo lezen we uitdrukkelijk dat voor de financiering van het Mensenrechteninstituut gebruik gemaakt wordt van de gerealiseerde besparing in het Groeipakket. Dit voelt voor de Vlaamse Jeugdraad zeer wrang aan in een periode waarin de armoedecijfers nog steeds hoge toppen scheren. Het groeipakket is een krachtig middel dat de Vlaamse Overheid in handen heeft om de problematische armoedecijfers aan te pakken. Een problematiek die teveel kinderen en jongeren in Vlaanderen treft. En net dan zien we de uitdrukkelijke verwijzing naar de recente besparing in het Groeipakket om mee dit nieuwe instituut te financieren. Dat voelt, zeker in combinatie met onze eerdere bedenkingen over dit nieuwe instituut. Terwijl investeren in kinderen en jongeren ook nu een prioriteit hoort te zijn voor deze Vlaamse Regering.

xxxii. Waarborgen voor een vlotte overgang

- De VLOR merkt op dat het tijdspad voor de oprichting van het VMRI en de uitstap erg krap is, en dat er in het voorontwerp van decreet niets is voorzien over een uitstap- of overgangsregeling. De VLOR vraagt maximale garanties op continuïteit.
- Vlaamse Raad WVG adviseert ook het behoud van de inhoudelijke expertise die Unia en de Vlaamse Genderkamer opbouwden.
- **De VLIR** drukt de wens uit dat de onderzoeksexpertise die in de loop der jaren is opgebouwd binnen UNIA maximaal behouden en gevaloriseerd wordt binnen het VMRI.

Antwoord: om een vlotte overgang te verzekeren, en zo tegemoet te komen aan de vragen hierover van de adviesraden, worden er een aantal nieuwe artikelen toegevoegd in het decreet (artikelen 55, 56, 59 en 60). Ten eerste wordt voorzien in een graduele inwerkingtreding van het decreet, waarbij voor een deel van de artikelen wordt voorzien dat die pas in werking treden op 15 maart 2023. Op die datum treedt immers ook de ontbinding van het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia in werking, en zal het VMRI diens mandaat overnemen. Daarnaast worden er ook enkele artikelen opgenomen om het samenwerkingsakkoord rechtsgeldig op te zeggen. Tot slot wordt er ook een regeling opgenomen rond de overdracht van hangende meldingen en klachten bij Unia en de Genderkamer.

C.12. Evaluatie

xxxiii. Verplichting tot evaluatie en evaluatiecriteria

- De Vlaamse Ouderenraad vraagt om een onafhankelijke audit van de effectiviteit van de geschillenkamer, 3 jaar na opstart van het VMRI, in te schrijven in het voorontwerp van decreet.
- Noozo vraagt om de – decretaal voorziene - evaluatie van het VMRI voor te bereiden door in evaluatiecriteria te voorzien en gegevens te laten bijhouden over de werking.³¹⁹

Antwoord: het decreet voorziet reeds dat de werking van het VMRI door het Vlaams Parlement zal worden geëvalueerd vijf jaar na de eerste volledige samenstelling van de raad van bestuur (art. 58).

In lijn met de suggestie van Noozo, worden er duidelijkere evaluatiecriteria en -procedure opgenomen in artikel 58:

"Vijf jaar na de eerste volledige samenstelling van de raad van bestuur wordt de toepassing en doeltreffendheid van het decreet door het Vlaams Parlement geëvalueerd.

³¹⁹ **Noozo:** Het decreet voorziet een evaluatie door het Vlaams parlement. Bereid dit voor van bij de start van het VMRI zodat de nodige gegevens op de juiste manier kunnen worden bijgehouden. Maak essentiële evaluatiecriteria van bij de start duidelijk.

Deze evaluatie vindt plaats nadat het VMRI werd gehoord en op basis van een door een commissie van experts aan het Vlaams Parlement voorgelegd verslag.”

De evaluatie van de *toepassing* van de wet verwijst naar de vraag of en hoe het decreet in de praktijk door het VMRI wordt uitgevoerd. Wordt het decreet aangewend in de situaties waarop ze is gericht? Draagt het VMRI er adequaat toe bij de tenuitvoerlegging van het decreet te waarborgen? Is de interpretatie van het decreet door het VMRI in overeenstemming met de letter en de geest van de wet?

De evaluatie van de *doeltreffendheid* van de wet leidt ertoe zich vragen te stellen over de effecten van de norm op de praktijk en op het gedrag: komt de bescherming die het decreet beoogt te bieden, tot uiting in de feiten? De doelstellingen van de decreetgever zijn, enerzijds, schendingen van de mensenrechten (waaronder discriminatie) tegengaan, onder andere door het VMRI als bruggenbouwer het draagvlak voor de mensenrechten bij de bevolking te vergroten. en anderzijds, ervoor zorgen dat, in geval van een schending, het slachtoffer recht heeft op een doeltreffend middel waarmee hij zijn rechten kan handhaven.

De termijn van vijf jaar begint te lopen vanaf de eerste samenstelling van de raad van bestuur. Pas na deze samenstelling kan het nodige personeel worden aangeworven om alle taken van het VMRI (met inbegrip van klachtenbehandeling) uit te voeren. Vanaf 15 maart 2023 zal het VMRI functioneren als gelijkkansencentrum en klachten kunnen ontvangen en behandelen via bemiddeling en, in een latere fase, via de geschillenkamer. Om in de evaluatie ook voldoende aandacht te kunnen besteden aan de doeltreffendheid van de klachtenbehandeling, is het zinvol om te wachten totdat er voldoende zaken werden behandeld zodat er een kwantitatieve analyse kan plaatsvinden.

D. BRUSSELTOETS

In dit onderdeel van de memorie van toelichting wordt er bijkomend stilgestaan bij de toepasbaarheid van dit decreet in het Hoofdstedelijk Gewest en op het effect op de band tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de rest van Vlaanderen. Dit decreet heeft betrekking op zowel gewest- als gemeenschapsbevoegdheden.

Met dit decreet beoogt de Vlaamse decreetgever een doeltreffender antidiscriminatiebeleid en een betere rechtsbescherming voor alle mensenrechten binnen Vlaamse bevoegdheden te realiseren, alsook via de nodige samenwerkingsakkoorden bij te dragen aan het bereiken van een A-status in Vlaanderen. De bevoegdheid om discriminatie te bestrijden, en ruimer om mensenrechten te beschermen, is wat men in het Belgische federale systeem een exclusieve ‘accessoire bevoegdheid’ noemt. Dat wil zeggen dat de overheid die bevoegd is om een bepaalde materie te regelen, meteen ook bevoegd is om in die materie de grondrechten te eerbiedigen, ze te beperken, ze te bevorderen (positieve verplichtingen) en te beschermen.³²⁰ Daarenboven loopt in België, overeenkomstig het

³²⁰ Zie bv. GwH, nr. 124/2000, 29 november 2000, B.4.2; nr. 124/99, 25 november 1999, B.4.4. Zie in dezelfde zin R.v.St., afd. wetg., advies nrs. 40.689/AV, 40.690/AV en 40.691/AV van 11 juli 2006, opm. 8.1: “De federale overheid kan derhalve enkel een anti-discriminatiebeleid voeren in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd is (...)”; R.v.St., afd. wetg., advies nr. 52.676/VR van 5 februari 2013 over een voorontwerp van wet ‘tot aanpassing van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor

verticaliteitsbeginsel, de handhavingsbevoegdheid in principe parallel met de normeringsbevoegdheid: elke overheid die bevoegd is voor een bepaalde materie is autonoom bevoegd om uitvoeringsmaatregelen te nemen of instellingen te belasten met de uitvoering of handhaving ervan.³²¹

Het VMRI wordt een mensenrechteninstelling met een breed mandaat rond alle mensenrechten. Het zal bovendien optreden als het orgaan ter bevordering van gelijke behandeling. Opdat het VMRI bevoegd zou zijn om de mensenrechten, met inbegrip van het recht op gelijke behandeling, te handhaven, moet er een aanknopingspunt zijn met de materiële en territoriale bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest.

De bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest reikt tot in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Wat betreft de bevoegdheden van het Vlaams Gewest reikt de dienstverlening van sommige Vlaamse 'gewestelijke' diensten (bv. De Lijn, VDAB) tot in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De Vlaamse Gemeenschap kan zich in gebied Brussel-Hoofdstad ook wenden tot eentalig Nederlandstalige instellingen (niet tot personen).³²²

Concreet betekent dit dat het VMRI bevoegd is om discriminatie tegen te gaan – en breder mensenrechten te beschermen – bij de toegang tot deze diensten en instellingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het VMRI zal als orgaan ter bevordering van gelijke behandeling klachten over discriminatie kunnen ontvangen, daarrond bemiddelen en (indien de bemiddeling niet slaagt) er een niet-bindend oordeel over vellen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou dit concreet kunnen gaan om een klacht over de dienstverlening van De Lijn naar aanleiding van een incident op de bus in Brussel, over de toegang tot een Nederlandstalige school, Nederlandstalige culturele instellingen (bv. Ancienne Belgique, KVS) of een door Vlaanderen (Kind & Gezin) erkende crèche in Brussel.

Alle andere bevoegdheidsniveaus die materiële bevoegdheden uitoefenen in Brussel (de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, het Brussels Gewest of de federale staat) hebben eigen antidiscriminatiewetgeving (wetten, decreten, ordonnances) aangenomen. Indien de discriminatieklacht aanknoopt bij de materiële bevoegdheidssfeer van deze overheden zal die wetgeving van toepassing zijn en zal – naar gelang de grond waarop men wordt gediscrimineerd – Unia of het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen bevoegd zijn. Unia blijft, als interfederaal gelijkheidsorgaan, bevoegd voor de bestrijding van discriminatie in domeinen die aanknopen bij federale materies (bv. het arbeidsrecht) en bij de bevoegdheden van de andere deelgebieden die partij zijn bij het samenwerkingsakkoord waarbij Unia is

racismebestrijding met het oog op de omvorming ervan tot een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel', opm. 2; advies nr. 48.858/AV van 7 december 2010 over een wetsvoorstel 'tot instelling van een Federale Mensenrechtencommissie', opm. 6 ;bv. Zie ook K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 20 e.v.; J. VAN PRAET, *De latente staatsvorming: de bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 246 en de verwijzingen daar naar vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van de vaste adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Op dit principe bestaan uitzonderingen, bijvoorbeeld inzake de bescherming van het recht op eerbiediging van het privéleven.

³²¹ J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 50-53.

³²² Overeenkomstig art. 127, §2 van de Grondwet gelden de decreten van de Vlaamse Gemeenschap ook "ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten of hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap".

opgericht.³²³ Verder is het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (IGVM), als federaal gelijkheidsorgaan, bevoegd voor de bestrijding van discriminatie op grond van geslacht in domeinen die tot de federale bevoegdheden behoren.³²⁴

In de overgrote meerderheid van de cases zal er een duidelijk aanknopingspunt zijn met de bevoegdheidssfeer van het ene of het andere bevoegdheidsniveau.

Het VMRI zal, binnen het brede mensenrechtenmandaat, ook meldingen kunnen ontvangen over schendingen van mensenrechten. Iedereen – ook Brusselaars - kan daarvoor, al dan niet anoniem terecht bij het VMRI. Om te bepalen of het VMRI bevoegd is voor feiten die zich afspelen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zal op dezelfde manier te werk worden gegaan als voor discriminatieklachten. Deze meldingsbevoegdheid binnen Vlaamse bevoegdheden 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 federale mensenrechteninstituut (FIRM) is in principe bevoegd voor de bescherming en de bevordering van de fundamentele rechten in federale aangelegenheden³²⁵, maar beschikt, in tegenstelling tot het VMRI, niet over de bevoegdheid om meldingen over schendingen van de mensenrechten te ontvangen.

Vlaanderen streeft ernaar om via een samenwerkingsakkoord de laagdrempelige toegang tot mensenrechteninstellingen in ons land te verbeteren via een eenloketfunctie. Een samenwerkingsakkoord kan ook, via een zogenaamd conflictmechanisme, een oplossing bieden voor de grijze zones op het vlak van bevoegdheidsverdeling.

Gezien haar hoofdstedelijke functie ten aanzien van Vlaanderen maar ook en vooral de specifieke institutionele context in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zal de centrale vestiging van het VMRI zich bevinden op die locatie. Dit wordt een laagdrempelig fysiek loket in Brussel waar de burger terecht kan met klachten en meldingen en de behandeling ervan binnen de Vlaamse bevoegdheden.

Gezien haar hoofdstedelijke functie ten aanzien van Vlaanderen maar ook omdat de Brusselse context een specifieke aandacht vereist, zal het VMRI bij de uitvoering van zijn taken en werkzaamheden rekening moeten houden met deze specificiteit. In het belang van de burger wordt steeds aandacht besteed aan de uitwerking van het beleid in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest. Het VMRI hanteert hiervoor een zogenaamde "Brusselreflex". Te dien einde zal ook in de raad van bestuur van het VMRI minstens één lid worden aangeduid die woont of werkt in het Brussels Hoofdstedelijk gewest of op een

³²³ Unia werd opgericht bij samenwerkingsakkoord tussen de volgende overheden: de federale staat, het Waalse Gewest, het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en, als één gezamenlijke partij, de drie 'gebundelde' Vlaamse overheden: Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, waartoe ook de Vlaamse Gemeenschapscommissie behoort. Na de uitstap van de Vlaamse overheid, blijven de andere partijen gebonden door het samenwerkingsakkoord.

³²⁴ Het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen is een federale instelling bevoegd voor de discriminatiegrond geslacht en geslachtsgerelateerde kenmerken. Het IGVM sloot samenwerkingsprotocollen af met het Waals Gewest, Brussels-Hoofdstedelijk Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Franse Gemeenschap om op te treden binnen hun bevoegdheidssfeer, maar dergelijke werkwijze is juridisch niet sluitend aangezien de deelstatelijke overheden uitsluitend via een samenwerkingsakkoord taken zouden kunnen toewijzen aan een federale instelling (waardoor die – evt asymmetrisch- interfederaal zou worden), zie advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State van 23 mei 2002 over een voorontwerp van wet 'tot oprichting van het Instituut van gelijkheid van vrouwen en mannen', *Parl. St.* Kamer 2001-2002, nr. 50-1919/1, 18.

³²⁵ Tenzij een specifieke, sectorale mensenrechteninstantie bevoegd is, zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit of het Federaal Migratiecentrum (Myria). Zie art. 4, § 1, Wet 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens.

andere wijze een aantoonbare band heeft met dat gebied en die mee instaat voor die Brusselreflex. Tot slot zal het VMRI bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden, in het bijzonder bij rapporteringen en data-verzameling aandacht hebben voor de specifieke context van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

E. UNIVERSELE VERKLARING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS³²⁶

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:

³²⁶ Officiële vertaling van: 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 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.