



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 71.275/3

van 7 juni 2022

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en  
het Vlaamse Gewest 'tot oprichting van een Vlaams  
Mensenrechteninstituut'

Op 29 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 en 24 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH en Katrien DIDDEN, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juni 2022.

\*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot de oprichting van het Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna: VMRI). Het VMRI heeft onder meer tot doel om de mensenrechten te beschermen en te bevorderen in alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen en treedt op als orgaan voor de bevordering, analyse, monitoring en ondersteuning van de gelijke behandeling van alle personen (artikel 6 van het voorontwerp). De rol van het VMRI houdt verband met de omzetting van diverse Europese richtlijnen en kadert tevens in de uitvoering van bepaalde internationaalrechtelijke instrumenten (artikel 2).

Het VMRI komt, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, in de plaats van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme (hierna: Unia). Het voorontwerp bevat verscheidene bepalingen die verband houden met de uittreding van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest uit het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013<sup>2</sup> waarbij Unia is opgericht (artikel 55, 56 en 60). Het VMRI komt tevens in de plaats van de zogenaamde Genderkamer die is ingesteld bij de Vlaamse Ombudsdienst (artikel 45 tot 48).

Het VMRI wordt opgericht als een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht staat van het Vlaams Parlement en volledig onafhankelijk is in de uitvoering van zijn mandaat (artikel 4).

2.2. Hoofdstuk 2 van titel 3 van het voorontwerp regelt de bevoegdheden van het VMRI. Die omvatten het stimuleren van de bewustwording en de bescherming van mensenrechten (afdeling 1), het uitvoeren van onderzoeken (afdeling 2), het opstellen en publiceren van verslagen, adviezen en aanbevelingen (afdeling 3), het inwinnen van informatie (afdeling 5) en het samenwerken met andere instellingen, diensten, organisaties en personen die actief zijn op het gebied van de bescherming en de bevordering van mensenrechten (afdeling 6). Het VMRI kan zich daarbij thematisch organiseren (afdeling 7).

Daarnaast is het VMRI bevoegd voor het verlenen van bijstand (afdeling 4). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen meldingen (onderafdeling 1) en klachten (onderafdeling 2). Bij het VMRI kan melding worden gedaan over een schending van de

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> Samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 ‘tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van een interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van racisme en discriminatie onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980’.

mensenrechten, waarna het VMRI informatie en advies kan verstrekken, de melder kan doorverwijzen naar een andere instelling, organisatie of vereniging of, onder bepaalde voorwaarden, de melding kan doorsturen naar bepaalde overheden of openbare instellingen (artikel 12).

De klachten die bij het VMRI kunnen worden ingediend, kunnen betrekking hebben op discriminatie, zoals bedoel in het decreet van 10 juli 2008 ‘houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid’ en het decreet van 8 mei 2002 ‘houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt’, met uitsluiting van discriminatie op grond van taal (artikel 13, § 1). Een ontvankelijk bevonden klacht kan leiden tot een bemiddelingsopdracht door het VMRI (artikel 13, § 4). Indien de bemiddeling niet tot een resultaat leidt, wordt de klacht, met instemming van de klager, aan de geschillenkamer bezorgd (artikel 13, § 5), die bevoegd is om op niet-bindende wijze te beoordelen of er sprake is van discriminatie, met uitzondering van discriminatie op grond van taal. Het oordeel van de geschillenkamer wordt aan de betrokken partijen bezorgd en wordt publiek bekendgemaakt (artikel 16, § 6). Het VMRI volgt de oordelen van de geschillenkamer op (artikel 18). Het oordeel van de geschillenkamer laat altijd de mogelijkheid onverlet om een vordering in rechte in te stellen (artikel 19).

Anders dan het geval is voor Unia en de Genderkamer, wordt het VRMI niet uitdrukkelijk gemachtigd om in rechte op te treden in geschillen waartoe de zo-even vermelde decreten aanleiding kunnen geven.

2.3. Het voorontwerp regelt eveneens de organisatie van het VMRI (titel 4). De organen van het VMRI zijn de raad van bestuur (artikel 31 tot 34) en de geschillenkamer (artikel 35 en 36). Het VMRI staat onder leiding van een directeur (artikel 37) en beschikt over eigen personeel (artikel 38 tot 40).

2.4. Het voorontwerp omvat ook budgettaire bepalingen (titel 5) en een regeling inzake het afleggen van verantwoording door het VMRI aan het Vlaams Parlement (titel 6).

2.5. Het voorontwerp bevat tot slot een aantal wijzigingsbepalingen (titel 7) en slotbepalingen (titel 8).

### BEVOEGDHEID

3. Zowel de afdeling Wetgeving van de Raad van State als het Grondwettelijk Hof hebben reeds herhaaldelijk bevestigd dat het elke wetgever, binnen de eigen bevoegdheidssfeer, in beginsel toekomt om door hogere rechtsnormen omschreven grondrechten met betrekking tot de hem toevertrouwde aangelegenheden te concretiseren. Dat geldt onder meer met betrekking tot het voeren van een anti-discriminatiebeleid; de bestrijding van discriminatie maakt een wezenlijk onderdeel uit van de rechten van de mens.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Zie o.m. adv.RvS 40.689/AV-40.691/AV van 11 juli 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 10 mei 2007 ‘tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2720/001, 84-86 (opmerking 8.1); adv.RvS 48.892/AV van

In advies 43.835/1 van 20 december 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 10 juli 2008, waarmee de omzetting werd beoogd, wat de bevoegdheidsdomeinen van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap betreft, van vier richtlijnen van de Europese Unie inzake gelijke behandeling die tevens vermeld zijn in artikel 2, eerste lid, 1° tot 4°, van het huidige voorontwerp,<sup>4</sup> heeft de afdeling Wetgeving opgemerkt dat “het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap uitsluitend bevoegd zijn om een regeling inzake bestrijding van discriminatie aan te nemen, en derhalve om de voornoemde Europese richtlijnen om te zetten, in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn, alsook wat betreft het vaststellen van het statuut van het personeel van de openbare instellingen die van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap afhangen<sup>5</sup> en van het personeel van de Vlaamse Regering<sup>6.</sup>”<sup>7</sup>

Die bevoegdheid houdt tevens de bevoegdheid in om instellingen op te richten die belast worden met het beschermen en bevorderen van deze grondrechten. De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zijn bijgevolg bevoegd om over te gaan tot de oprichting van het Vlaams Mensenrechteninstituut waarin het voorontwerp voorziet en om, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, de organisatie, bevoegdheden en werking van het instituut te regelen.

4. De omstandigheid dat het VMRI onder meer opdrachten overneemt die op heden zijn toevertrouwd aan Unia, dat is opgericht bij het voormelde samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 en waarbij zowel de federale overheid als de deelstaten partij zijn, doet geen afbreuk aan die vaststelling. Zoals wordt uiteengezet in de memorie van toelichting en zoals blijkt uit artikel 56 van het voorontwerp is het immers de bedoeling dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest dat samenwerkingsakkoord opzeggen met toepassing van artikel 17, § 4, ervan. De inwerkingtreding van het aan te nemen decreet is afgestemd op het tijdstip van de opzegging van het samenwerkingsakkoord.<sup>8</sup>

Ook indien daardoor een zekere (verdere<sup>9</sup>) fragmentering ontstaat wat betreft de voor mensenrechten bevoegde organen, wordt de uitoefening van de betrokken bevoegdheden door andere overheden immers niet onmogelijk of onredelijk moeilijk gemaakt. Zo heeft de Raad van State de oprichting van een federaal Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen,

---

7 december 2010 over een wetsvoorstel ‘tot oprichting van een Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid’, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-435/002, 7-8 (opmerking 6); adv.RvS 61.267/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 107-110 (opmerking 3).

<sup>4</sup> De in artikel 2, eerste lid, 4°, van het voorontwerp vermelde richtlijn 2006/54/EG is weliswaar in de plaats gekomen van (onder meer) richtlijn 2002/73/EG, die het voorontwerp 43.835/1 mee beoogde om te zetten.

<sup>5</sup> *Voetmoot 6 van het geciteerde advies*: Zie artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

<sup>6</sup> *Voetmoot 7 van het geciteerde advies*: Zie artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

<sup>7</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2007-08, nr. 1578/1, 68 (opmerking 2).

<sup>8</sup> Artikel 59 van het voorontwerp.

<sup>9</sup> Naast Unia vervullen, wat de federale overheid betreft, bijvoorbeeld ook het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) opdrachten die overlappen met die van het VMRI.

enkel wat betreft de federale overheid, niet geproblematiseerd, ook al werd gewezen op de bevoegdheden waarover ook de gemeenschappen en de gewesten ter zake beschikken.<sup>10</sup>

In advies 48.858/AV van 7 december 2010 over een wetsvoorstel ‘tot instelling van een Federale Mensenrechtencommissie’ werd weliswaar gesteld dat “alle bevoegdheidsniveaus van het federale België een samenwerkingsakkoord [moeten] sluiten in de zin van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat dan transversale bevoegdheden zou kunnen opdragen aan de Commissie waarvan de oprichting overwogen wordt”,<sup>11</sup> maar die conclusie was ingegeven door de vaststelling dat het voorstel ook voorzag in een bevoegdheid van die Commissie ten aanzien van de gemeenschappen en de gewesten en dat de indieners ervan juist een overkoepelende structuur tot stand wilden brengen om te voldoen aan de zogenaamde Principes van Parijs (zie daarover opmerking 9). De Raad van State achtte het echter ook mogelijk om bij (gewone) wet een instelling op te richten die enkel bevoegd was ten aanzien van de federale overheid.<sup>12</sup>

In de adviezen 52.675/VR en 52.676/VR van 5 februari 2013 over voorontwerpen die hebben geleid tot de oprichting van Unia, enerzijds, en het federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel, anderzijds, werd eveneens gewezen op het belang van duidelijk onderscheiden bevoegdheden en werd de keuze gelaten tussen ofwel een duidelijkere afbakening ervan, ofwel het onderbrengen van alle opdrachten bij Unia.<sup>13</sup>

5. Het voorontwerp kan worden ingepast in de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

In artikel 6, eerste lid, van het voorontwerp wordt het doel van het VMRI beperkt aan de hand van de “aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen”. Die zinsnede wordt weliswaar niet herhaald in het tweede en derde lid van dat artikel, maar noch de tekst van het voorontwerp, noch de memorie van toelichting bij dat artikel wekken de indruk dat de beperking tot de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest niet zou gelden voor hetgeen in die leden wordt bepaald. In artikel 13, § 1, van het voorontwerp wordt met betrekking tot de klachten inzake discriminatie verwezen naar het decreet van 10 juli 2008 en het decreet van 8 mei 2002, die

---

<sup>10</sup> Adv.RvS 33.170/1 van 23 mei 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 16 december 2002 ‘houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen’, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1919/001, 16-19 (opmerkingen 1 tot 6 over de bevoegdheid). Het voorontwerp voorzag overigens in de facultatieve medewerking van de gemeenschappen en de gewesten met het Instituut.

<sup>11</sup> *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-418/002, 10 (opmerking 8).

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Adv.RvS 52.675/VR van 5 februari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 januari 2014 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tot oprichting van een interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2137/1, 31-32; adv.RvS 52.676/VR van 5 februari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 17 augustus 2013 ‘(lees: tot aanpassing van de wet) van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor 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’, *Parl.St.* Kamer, 2012-13, nr. 53-2859/001, 11-12.

eveneens slechts toepassing vinden binnen de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.<sup>14</sup>

Het aan te nemen decreet moet hoe dan ook zo worden geïnterpreteerd dat het overeenstemt met de bevoegdheidsverdelende regels. Niettemin is het raadzaam om de bevoegdheidsafbakening alsnog te preciseren in enkele passages van het voorontwerp waarvan de formulering tot enige twijfel aanleiding kan geven, namelijk:

- artikel 9 van het voorontwerp, waarin wordt bepaald dat “overheden” om adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen kunnen verzoeken;
- artikel 10 van het voorontwerp, op grond waarvan het VMRI bevoegd is “om de afstemming van wetgeving, regelgeving en praktijk op de internationale mensenrechtenverdragen waarbij België partij is, en ook de effectieve implementatie ervan, te bevorderen en te verzekeren”.

6. De omstandigheid dat voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest samen een afzonderlijke instelling wordt opgericht in de plaats van de rol die Unia thans ter zake speelt, heeft tot gevolg dat personen die zich tot een dergelijke instelling wensen te richten, zich zullen moeten oriënteren in een complexer wordend landschap, zoals onder meer wordt opgemerkt in het advies van de Vlaamse Interuniversitaire Raad van 3 februari 2022 (punt 2). Dit zal allicht het sterkst tot uiting komen op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, zoals ook blijkt uit de in de memorie van toelichting opgenomen Brusseltoets. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande uiteengezet dat “Vlaanderen (...) ernaar [streeft] om via een samenwerkingsakkoord de laagdrempelige toegang tot mensenrechteninstellingen in ons land te verbeteren via een loketfunctie. Een samenwerkingsakkoord kan ook, via een zogenaamd conflictmechanisme, een oplossing bieden voor de grijze zones op het vlak van bevoegdheidsverdeling.”.

Ook bij afwezigheid van een dergelijk samenwerkingsakkoord leidt de zo-even geschetste situatie op zichzelf niet tot een schending van de bevoegdheidsverdelende regels, onder meer gelet op de mogelijkheid tot doorverwijzing van de melder en de klager en tot het doorsturen van klachten onder bepaalde voorwaarden.<sup>15</sup> Overigens zou de decreetgever een gelijkaardige verplichting tot verwijzing of het doorsturen van meldingen en klachten *naar* het VMRI uiteraard niet kunnen opleggen aan instellingen die niet tot haar bevoegdheid behoren, al kan worden aangenomen dat dit ook zonder die verplichting in de praktijk wel zal gebeuren.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Zie de artikelen 2 en 20, eerste lid (inleidende zin) van het decreet van 10 juli 2008 ‘houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid’ en de artikelen 2, 12°, 3 en 5, § 1, van het decreet van 8 mei 2002 ‘houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt’.

<sup>15</sup> Artikel 12, derde en vierde lid, en 13, § 3, vierde en vijfde lid, van het voorontwerp

<sup>16</sup> De bevoegdheidsverdelende regels verhinderen in elk geval niet dat het VMRI in contact treedt met mensenrechteninstellingen van andere overheden om afspraken te maken over de doorverwijzing of de doorsturing van meldingen en klachten waarvoor het VMRI zelf niet bevoegd is, mede gelet op hetgeen in opmerking 10 wordt uiteengezet.

## VORMVEREISTEN

7. Het voorontwerp bevat verscheidene bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.<sup>17</sup>

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/004 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 18 januari 2022 over het ontwerp heeft uitgebracht. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming<sup>18</sup> heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.<sup>19</sup>

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan,<sup>20</sup> moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

### A. De opdrachten en bevoegdheden van het VMRI

#### 1. Situering

8.1. Het met het voorontwerp op te richten VMRI beoogt, conform de zogenaamde Principes van Parijs,<sup>21</sup> een instituut te zijn met een breed, onafhankelijk mandaat ter bescherming

<sup>17</sup> Zie in het bijzonder, maar niet uitsluitend, artikel 29 van het voorontwerp.

<sup>18</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

<sup>19</sup> Adv.RvS 61.267/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

<sup>20</sup> Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

<sup>21</sup> Dit zijn de *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*, zoals vastgesteld bij resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 20 december 1993. Deze principes vormen de internationale minimumnormen voor de oprichting van de nationale instellingen voor de rechten van de mens (NIRM’s). Zij bieden een ruim normatief kader betreffende het statuut, de structuur, het mandaat, de samenstelling, het gezag en de werkingsmethoden van de voornaamste interne mechanismen voor de bescherming van de rechten van de persoon. De NIRM’s maken deel uit van de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstellingen (GANHRI) en, op Europees niveau, van het Europees Netwerk van Nationale Mensenrechteninstellingen (ENNHRI). Het Subcomité voor Accreditatie (SCA) van de Internationale Alliantie



en ter bevordering van alle mensenrechten in de aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen. In deze hoedanigheid zal het VMRI binnen deze bevoegdheden taken uitoefenen die op federaal niveau worden waargenomen door het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (FIRM).<sup>22</sup>

8.2. Daarnaast zal het VMRI optreden als orgaan voor de bevordering van de gelijke behandeling, zoals bedoeld in de volgende Europese discriminatierichtlijnen, die ook worden vermeld in artikel 2 van het voorontwerp:

- 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’, meer bepaald artikel 13;
- 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’, meer bepaald artikel 12;
- 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)’, meer bepaald artikel 20;<sup>23</sup>
- richtlijn 2010/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 ‘betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad’, meer bepaald artikel 11, en
- richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 ‘betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken’, meer bepaald artikel 4.

Samengevat leggen deze richtlijnen aan de lidstaten de verplichting op om een orgaan of meerdere organen aan te wijzen die onder meer tot taak hebben de bevordering van de gelijke behandeling zoals beoogd in de betrokken richtlijnen. In de meeste gevallen moeten die organen onder meer bevoegd zijn voor het verlenen van onafhankelijke bijstand aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie.

In deze hoedanigheid zal het VMRI onder meer de taken van Unia overnemen, in zoverre ze betrekking hebben op Vlaamse bevoegdheden, evenals de taken van de organen die op

---

accrediteert de nationale instellingen die voldoen aan de Principes van Parijs. Een instelling die volledig voldoet aan de Principes van Parijs krijgt een A-status toegekend.

<sup>22</sup> Opggericht bij de wet van 12 mei 2019 ‘tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens’.

<sup>23</sup> Alsook richtlijn (EU) 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’, meer bepaald artikel 15, waarin naar de organen uit artikel 20 van richtlijn 2006/54/EG wordt verwezen.

basis van het decreet van 8 mei 2002<sup>24</sup> en het decreet van 10 juli 2008<sup>25</sup> op het Vlaamse niveau werden aangewezen als organen voor gelijke behandeling in de zin van de voormelde discriminatierichtlijnen<sup>26</sup>.

8.3. Ten slotte slot geeft het voorontwerp gedeeltelijk uitvoering aan het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen te New York op 13 december 2006.<sup>27</sup> Artikel 33, lid 2, van dat verdrag luidt als volgt:

“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.”

Die taken zijn op heden geïntegreerd in onder meer het decreet van 10 juli 2008<sup>28</sup> en het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013<sup>29</sup>.

## 2. Inpassing van het VMRI in de Principes van Parijs

9. Luidens de memorie van toelichting krijgt het op te richten VMRI in lijn met de Principes van Parijs een breed, onafhankelijk mandaat ter bescherming van alle mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden. Het voorontwerp beoogt “een betere rechtsbescherming voor alle mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden te realiseren, alsook via de nodige samenwerkingsverbanden bij te dragen aan het bereiken van een A-status in Vlaanderen”.

In het voormelde advies 48.858/AV<sup>30</sup> heeft de Raad van State het volgende uiteengezet over juridische draagwijdte van de Principes van Parijs:<sup>31</sup>

“1. (...) De ‘Beginselen van Parijs’ (‘Beginselen betreffende het statuut van de nationale instellingen ter bevordering en bescherming van de mensenrechten’) waarvan sprake in de twee stukken die hierboven worden genoemd, is een tekst die in 1991 is uitgewerkt door verscheidene nationale instellingen ter bevordering en bescherming van de rechten van de mens naar aanleiding van hun eerste internationale bijeenkomst, en die naderhand door de Verenigde Naties zijn goedgekeurd, zowel door de VN-Commissie

<sup>24</sup> Artikel 9 van het decreet van 8 mei 2002, dat zal worden opgeheven bij artikel 49 van het voorontwerp.

<sup>25</sup> Artikel 40 van het decreet van 10 juli 2008, dat zal worden opgeheven bij artikel 54 van het voorontwerp.

<sup>26</sup> De Vlaamse Ombudsdienst en de daartoe behorende Genderkamer.

<sup>27</sup> Artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp.

<sup>28</sup> Zie met name artikel 3, tweede lid, 3°, en 40, § 2, 11°, van het decreet van 10 juli 2008.

<sup>29</sup> Zie met name artikel 3, § 1, b), van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013.

<sup>30</sup> Adv.RvS. 48.858/AV van 7 december 2010 over een wetsvoorstel ‘tot instelling van een Federale Mensenrechtencommissie’, *Parl.St.* Kamer 2010-2011, nr. 53-418/2. Zie ook adv.RvS. 52.675/VR van 5 februari 2013 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 23 juli 2012 tot oprichting van een interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen en Bestrijding van Discriminatie en Racisme’, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2137/1, 25.

<sup>31</sup> *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-418/002, 4-8.

voor de mensenrechten<sup>32</sup>, in 1992, als door de algemene vergadering van de VN, in 1993<sup>33-34</sup>. Ook in andere internationale stukken wordt daarnaar verwezen<sup>35</sup>. Bij de goedkeuring van de ‘Beginselen van Parijs’ door de algemene vergadering van de Verenigde Naties in 1993, heeft deze meer bepaald verklaard dat ze overtuigd was ‘du rôle important que des institutions peuvent jouer au niveau national s’agissant de promouvoir et de protéger les droits de l’homme et les libertés fondamentales ainsi que de faire plus largement connaître ces droits et libertés et d’y sensibiliser l’opinion’.

Die ‘Beginselen’ zijn onderverdeeld in vier delen: ‘Bevoegdheid en taken’, ‘Samenstelling en waarborgen voor onafhankelijkheid en pluralisme’, ‘Werkwijze’ en ‘Aanvullende beginselen betreffende het statuut van de instellingen met quasi rechtsprekende bevoegdheden’. Het zou dienstig zijn indien de tekst van die ‘Beginselen’ bekendgemaakt zou worden in de parlementaire voorbereiding van het voorliggende voorstel.

2. De ‘Beginselen van Parijs’ hebben geen bindende juridische waarde en kunnen worden ingedeeld bij wat de *soft law* wordt genoemd inzake mensenrechten. België is dus geenszins verplicht de aanbevelingen in die tekst te volgen, ook al kunnen deze bijdragen tot een betere werkzaamheid van de Europese en internationale akten inzake mensenrechten<sup>36</sup>.

Zoals het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten uiteenzet in zijn voornoemd verslag “National Human Rights Institutions in the EU Member States - Strengthening the fundamental rights architecture in the EU”,

‘The Paris Principles [...] are the main normative source for [National Human Rights Institutions (NHRIs)], establishing minimum standards required for their effective functioning. [...] The [International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC)] applies these Principles as benchmarks to determine the accreditation status of NHRIs (as well as re-accreditation or special review, see below). A-status accreditation, meaning full membership in the ICC, provides the right to speak in international fora, for example the UN Human Rights Council. As B-status entails only partial compliance with the Principles, no voting rights in the ICC are granted

<sup>32</sup> Voetnoot 9 van het geciteerde advies: VN-Mensenrechtencommissie, resolutie 1992/54, 3 maart 1992, E/COMMISSION.4/RES/1992/54.

<sup>33</sup> Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Algemene Vergadering VN, resolutie 48/134, 20 december 1993, A/RES/48/134.

<sup>34</sup> Voetnoot 11 van het geciteerde advies: G. de Béco, “La contribution des institutions nationales des droits de l’homme au renforcement de l’efficacité de la Cour européenne des droits de l’homme”, *Rev. trim. dr. h.*, 2009, blz. 165 tot 194, inz. blz.. 166 tot 169.

<sup>35</sup> Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid hierna het verslag “National Human Rights Institutions in the EU Member States - Strengthening the fundamental rights architecture in the EU” van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten.

<sup>36</sup> Voetnoot 13 van het geciteerde advies: J. LYNCH, “Fifteen Years after Vienna : The Role of National Human Rights Institutions”, in W. Benedek e.a. (uitg.), *Global Standards – Local Action : 15 Years Vienna World Conference on Human Rights*, Wien-Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 164. Deze auteur zet uiteen dat, zelfs indien die “Beginselen” niet bindend zijn, “in practice a country’s policy choices are now limited [...]. [T]oday it can be said that a legitimate human rights institution can only be one that conforms fully with the Paris Principles”. Zie ook het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, “National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU”, [http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/publications\\_per\\_year\\_en.htm](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/publications_per_year_en.htm), blz. 18.

and such institutions only have the right to attend sessions of the UN Human Rights Council without the possibility to make interventions’<sup>37</sup>.

In het actieplan gevoegd bij de Verklaring van Interlaken, ondertekend door de in conferentie verenigde lidstaten van de Raad van Europa die partij zijn bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, staat te lezen:

‘4. La Conférence rappelle la responsabilité première des Etats parties de garantir l’application et la mise en œuvre de la Convention, et, en conséquence, appelle les Etats parties à s’engager à :

a) continuer à renforcer, le cas échéant en coopération avec leurs institutions nationales des droits de l’homme ou d’autres organes, la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et d’assurer l’application de ceux-ci’<sup>38</sup>.

3. Uit het bovenstaande volgt dat de al dan niet naleving van de ‘Beginselen van Parijs’ door de staten een aantal concrete gevolgen heeft.

Zo bijvoorbeeld zijn de Belgische instellingen ter bescherming en bevordering van de rechten van de mens thans niet erkend als instellingen met een A-status door het Internationaal comité voor de coördinatie van nationale instellingen ter bevordering en bescherming van de rechten van de mens; het Belgische Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding heeft de B-status gekregen.

Wat het principe betreft, strekt het voorliggende voorstel er terecht toe de voornoemde Europese en internationale aanbevelingen ten uitvoer te leggen.

4. Evenwel blijft de vraag of, ondanks de oprichting van een federale instelling met ruime bevoegdheden, zoals die waarop het onderzochte voorstel betrekking heeft, er voldoende rekening is gehouden met een aantal ‘Beginselen van Parijs’.

Er moet worden vastgesteld dat op federaal niveau, behalve het [...] Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, de volgende instellingen, die eveneens te maken hebben met de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, naast elkaar bestaan: de Hoge Raad voor de Justitie, het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, de Nationale Commissie voor de rechten van het kind, de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, enz. Op het niveau van de deelgebieden zijn vergelijkbare instellingen opgericht, zoals bijvoorbeeld de Vlaamse Kinderrechtencommissaris of de ‘délégué général de la Communauté française aux droits de l’enfant’.

Volgens de ‘Beginselen van Parijs’ echter wordt aan de nationale instellingen een zo ruim mogelijk mandaat toegekend<sup>39</sup> en zouden de nationale instellingen in kwestie kennis moeten nemen van alle kwesties met betrekking tot de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens<sup>40</sup>. In de tekst wordt eveneens gesteld dat op zijn minst, in het kader van haar werking, de nationale instelling ‘onder andere overleg moet plegen met de andere al dan niet rechterlijke organen, belast met de bevordering en de

<sup>37</sup> Voetmoot 14 van het geciteerde advies: *Loc. cit.*, blz. 18.

<sup>38</sup> Voetmoot 15 van het geciteerde advies: Conferentie op hoog niveau over de toekomst van het Europees Hof voor de rechten van de mens, Verklaring van Interlaken, 19 februari 2010, actieplan, “B. Mise en œuvre de la Convention [européenne des droits de l’homme] au niveau national”, § 4.

<sup>39</sup> Voetmoot 16 van het geciteerde advies: “Beginselen van Parijs”, “A. Compétences et attributions”, § 2.

<sup>40</sup> Voetmoot 17 van het geciteerde advies: *Ibid*, § 3, a (cursief toegevoegd).

bescherming van de rechten van de mens (inzonderheid ombudsmannen, bemiddelaars, of andere soortgelijke organen)’<sup>41</sup>.

In het voornoemde verslag van het Europees Bureau voor de Grondrechten staat eveneens het volgende:

- ‘This is not to say that specialised bodies, such as equality bodies or data protection authorities, should inevitably be part of a single NHRI. Yet, there is a need for an overarching body that can ensure that all issues are addressed by some entity, that gaps are covered and that human and fundamental rights are given due attention in their entirety’<sup>42</sup>.

- ‘To ensure that fundamental rights for the people living in Europe are real, there is a need for a stronger fundamental rights architecture, that can offer a ‘one-stop-shop’ or at least a portal to a set of institutions and mechanisms, that is sufficiently independent and empowered, and that can make a genuine difference on the ground’<sup>43</sup>.

In het voorstel wordt aan deze verwachtingen niet tegemoetgekomen. Indien de wetgever de bestaande instellingen voor sectorale bescherming en bevordering van de rechten van de mens handhaaft, waartoe hij trouwens gehouden is wanneer het gaat om instellingen die in de Grondwet verankerd zijn, zoals de Hoge Raad voor de Justitie<sup>44-45</sup>, zou op zijn minst de verhouding tussen die instellingen en de federale instelling waarvan de oprichting beoogd wordt, geregeld moeten worden.

In het voormelde verslag van het Europees Bureau voor de Grondrechten wordt in dit verband het volgende gesteld:

‘the establishment of an NHRI should support and connect the work already in existence by ensuring a coherent, coordinated, and comprehensive approach to human rights promotion and protection. Furthermore the experience gained in other bodies should also be capitalised upon. This could be done by ensuring that these entities are represented in the NHRI, or that coordination between these bodies is secured by an NHRI with an overarching mandate’<sup>46</sup>.

De bepaling in artikel 3, e, van het voorstel, volgens welke ‘[de] Federale Mensenrechtencommissie [...] tot taak [heeft] [...] e) samen te werken met de Verenigde Naties en elke VN-instantie, alsook met de internationale en nationale instellingen die bevoegd zijn in verband met de bevordering en bescherming van de mensenrechten’, is in dit opzicht ontoereikend.”

<sup>41</sup> Voetmoot 18 van het geciteerde advies: *Ibid.*, “C. Modalités de fonctionnement”, f.

<sup>42</sup> Voetmoot 19 van het geciteerde advies: Europees Bureau voor de Grondrechten, “National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU”, [http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home\\_en.htm](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm), blz. 7.

<sup>43</sup> Voetmoot 20 van het geciteerde advies: *Ibid.*, blz. 8.

<sup>44</sup> Voetmoot 21 van het geciteerde advies: Artikel 151, §§ 2 en 3, van de Grondwet.

<sup>45</sup> Voetmoot 22 van het geciteerde advies: Het spreekt vanzelf dat de federale wetgever evenmin eenzijdig het bestaan in vraag kan stellen van vergelijkbare instellingen die opgericht zijn door de gemeenschappen en de gewesten, waarvan hierboven voorbeelden gegeven zijn.

<sup>46</sup> Voetmoot 23 van het geciteerde advies: *Loc. cit.*, blz. 54.

In een studie van het *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* van 2010 werd op het volgende gewezen.<sup>47</sup>

“An increasingly common phenomenon is multiple institutions in the same country with responsibility for promoting and protecting specific rights (e.g., rights related to gender, children or indigenous peoples).

Coordination among such NHRIs is recommended so that their functions and powers are used in a way that ensures the protection and promotion of human rights. The International Coordinating Committee and its Sub-Committee on Accreditation have acknowledged this development, which occurs in several regions of the world, and noted that when dealing with multiple national institutions, there are demonstrated strategies for improving collaboration, including memorandums of understanding or other agreements to address overlaps of competences and handle complaints or issues, and informal arrangements in which institutions transfer individual cases to the most relevant mechanism. This is the case in some countries where ombudsman institutions and NHRIs coexist (although care should be taken to ensure that complainants are not sent from pillar to post).

(...)

For NHRIs that have full mandates but are divided territorially, formal networks can enable them to speak with one voice at the national level.”

In het voormelde advies 52.675/VR stelde de Raad van State dat de Principes van Parijs niet *a priori* uitsluiten dat een “Institution nationale des droits de l’Homme” steunt op een structuur met verscheidene instellingen, maar dat de overeenstemming met de voornoemde Principes “beter gegarandeerd zou zijn als het takenpakket van elke instelling die een onderdeel van die structuur zou moeten vormen duidelijk afgebakend zou worden ten opzichte van dat van de andere – op voorwaarde dat daarbij terdege rekening zou worden gehouden met de regels ter verdeling van de relevante bevoegdheden ter zake tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten – en als elke instelling, wat haar eigen interne werking betreft, steunt op een voldoende duidelijke verdeling van de taken tussen de onderscheiden organen waaruit ze bestaat. Een dergelijke transparantie in de afbakening van de takenpakketten en in de verdeling van de taken is niet alleen een voorwaarde voor een efficiënte coördinatie binnen de in het vooruitzicht gestelde structuur met verscheidene instellingen, maar ook voor de toegankelijkheid van die structuur voor al degenen ten behoeve van wie ze opgericht wordt”.<sup>48</sup>

Recent werd in een aanbeveling van het Comité van ministers van de Raad van Europa het volgende uiteengezet over het belang van de directe en eenvoudige toegang tot de instituten en de samenwerking tussen de verschillende instituten.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> *National Human Rights Institutions. History, Principles, Roles and Responsibilities*, Professional Training Series No. 4 (Rev. 1), HR/P/PT/4/Rev. 1, United Nations Publication, New York/Genève, 2010, p. 19 (raadpleegbaar op [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf)).

<sup>48</sup> Adv.RvS 52.675/VR, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2137/1, 32.

<sup>49</sup> Aanbeveling CM/Rec(2021)1 van het Comité van ministers *on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions*, aangenomen op 31 maart 2021 (raadpleegbaar op [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectId=0900001680a1f4da](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a1f4da)).

#### “I. Establishment of NHRIs

1. Member States should ensure that NHRIs are in place and that they are established, accredited and function in full compliance with the Paris Principles. The choice of the model of these institutions should be made by each State in the light of its organisation, particularities and needs. These institutions should be directly and easily accessible to everyone. Particular attention should be paid to persons who may not be aware of the existence of NHRIs, who may have difficulties in accessing NHRIs or who may be in a vulnerable situation.

(...)

#### IV. Co-operation and support

15. Member States should take effective measures to enable NHRIs to communicate and co-operate with, in addition to the various levels of administration in the member States, in particular:

a. counterpart institutions, where appropriate through networking and exchange of information and practices, as well as through regular meetings such as those taking place within the framework of ENNHRI and GANHRI;

b. civil society stakeholders, in particular non-governmental organisations and human rights defenders, who should enjoy easy and safe access to NHRIs as part of an enabling environment;

c. other human rights structures, including regional, local and/or specialised institutions, notably Ombudsman institutions and equality bodies and their respective networks, where appropriate through jointly organised activities;

d. international and regional organisations working in related or similar fields”.

10. Luidens de memorie van toelichting is het de bedoeling van de stellers van het voorontwerp “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”. Dit neemt echter niet weg dat op korte termijn, door de oprichting van een afzonderlijk mensenrechteninstituut voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, het landschap van de mensenrechtenbescherming complexer wordt.

Indien, zoals in de memorie van toelichting wordt vooropgesteld, een A-status voor het VMRI wordt beoogd, lijkt uit hetgeen is uiteengezet in opmerking 9 te moeten worden afgeleid dat, enerzijds, de onderlinge afbakening van bevoegdheden tussen het VMRI en de overige mensenrechteninstellingen voldoende duidelijk en transparant moet zijn en, anderzijds, een voldoende en bij voorkeur geformaliseerde samenwerking moet bestaan tussen het VMRI en de overige mensenrechteninstellingen, onder meer met het oog op de doorverwijzing van meldingen en klachten.

Wat betreft het eerste vereiste moet worden vastgesteld dat de bevoegdheidsafbakening voor het VMRI in beginsel samenvalt met de bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest, zoals kan worden afgeleid uit artikel 6 van het voorontwerp. Een dergelijke bevoegdheidsafbakening is weliswaar niet optimaal vanuit het standpunt van de persoon die zich tot mensenrechteninstellingen wil wenden en die niet noodzakelijk vertrouwd is met de bevoegdheidsverdeling, maar gegeven de beleidskeuze om een

afzonderlijke mensenrechteninstelling op te richten voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, lijkt er geen beter alternatief te bestaan.

Wat betreft het tweede vereiste ligt het natuurlijk niet binnen de macht van de Vlaamse decreetgever om de overige mensenrechteninstellingen tot samenwerking te verplichten, maar het is wel mogelijk om te voorzien in een doorverwijzing of een doorsturing van meldingen en klachten, zoals bepaald in de artikelen 12, derde en vierde lid, en 13, § 3, vierde en vijfde lid, van het voorontwerp. Tevens wordt alvast bij artikel 23 van het voorontwerp een verplichting opgelegd aan het VMRI inzake structurele samenwerking met de overige mensenrechteninstellingen. Het zal afhangen van de concrete invulling van deze samenwerking of het VMRI daadwerkelijk volledig in overeenstemming zal zijn met de Principes van Parijs en in aanmerking komt voor de A-status.

### 3. Verenigbaarheid met artikel 23 van de Grondwet

11. De vraag rijst of de omstandigheid dat het VMRI binnen de perken van zijn opdracht niet uitdrukkelijk wordt gemachtigd om in rechte op te treden, terwijl dat wel het geval is voor Unia en de Genderkamer, kan worden gezien als een vermindering van het beschermingsniveau inzake het recht op juridische bijstand, gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet. Door het recht op juridische bijstand vast te leggen in die grondwetsbepaling, naast het recht op sociale en geneeskundige bijstand, beoogde de grondwetgever in eerste instantie “de mens in nood te beschermen”, waarmee de bestaande wetgeving inzake rechtsbijstand, consultatie en verdediging werd bedoeld. Volgens de parlementaire voorbereiding “beoogt [het artikel] echter meer, namelijk een groter welzijn. 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”<sup>50</sup>.

Het is zeker niet vanzelfsprekend dat het in rechte optreden door een mensenrechteninstelling in een zaak waarin een persoon een melding of een klacht heeft ingediend bij die instelling, beschouwd kan worden als “juridische bijstand” in de zin van de voormelde grondwetsbepaling. Dat lijkt alleszins niet het geval te zijn wanneer de instelling in kwestie een vordering instelt in eigen naam, in plaats van in naam van of ter ondersteuning van het slachtoffer van de discriminatie. In dat geval treedt die instelling immers op ter verdediging van de eigen belangen. Het valt echter ook niet uit te sluiten dat het Grondwettelijk Hof tot een dergelijke conclusie zou komen. Indien dat het geval zou zijn, moet rekening worden gehouden met de *standstill*-verplichting die in dat geval geldt en die inhoudt dat de decreetgever het door de toepasselijke wetgeving geboden beschermingsniveau niet aanzienlijk kan verminderen zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan.<sup>51</sup>

Ook wat dit laatste punt betreft is het echter niet vanzelfsprekend dat een dergelijke aanzienlijke vermindering van het geboden beschermingsniveau voorligt. De omstandigheid dat het VMRI zelf niet in rechte kan optreden, kan tot gevolg hebben dat de

<sup>50</sup> *Parl. St.* Senaat 1991-1992, nr. 100-2/1°, 11, en nr. 100-2/3°, 19.

<sup>51</sup> GwH 21 juni 2018, nr. 77/2018.



drempel voor de betrokken personen om zelf een vordering in te stellen in de praktijk hoger wordt,<sup>52</sup> al kan het niet-bindende oordeel van de geschillenkamer (zie artikel 14 van het voorontwerp) wel een invloed hebben op een eventueel rechtsgeding dat door de betrokken persoon zelf aanhangig wordt gemaakt. De Raad van State heeft onvoldoende inzicht in de mogelijke gevolgen in de praktijk van deze maatregel, onder meer voor de zogenaamde *non-take-up* van het recht op juridische bijstand, om te kunnen concluderen dat ze leidt tot een aanzienlijke vermindering van het geboden beschermingsniveau. Niettemin is het raadzaam om in de memorie van toelichting meer aandacht te besteden aan het onderbouwen van de “andere keuzes [die worden] gemaakt op het vlak van de handhaving van de Vlaamse antidiscriminatiedecreten” en, meer bepaald, om uiteen te zetten hoe de bezorgdheid om elke schijn van partijdigheid bij de rol van de geschillenkamer weg te nemen, als reden van algemeen belang opweegt tegen de mogelijk nadelige gevolgen van deze beleidskeuze voor de uitoefening van het recht op juridische bijstand. Tevens is het raadzaam om te verantwoorden waarom de vrees van gepercipieerde partijdigheid van de geschillenkamer niet kan worden weggenomen door de beslissing om in rechte op te treden toe te vertrouwen aan een andere instantie binnen het VMRI die onafhankelijk van de geschillenkamer beslist over het instellen van een rechtsvordering.

In dat verband wordt in de memorie van toelichting nog verwezen naar artikel 17, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, dat sinds 10 januari 2019 voorziet in een gemeenrechtelijk regime van vordering ter verdediging van collectieve belangen,<sup>53</sup> namelijk doordat rechtspersonen die de bescherming beogen van de rechten van de mens of fundamentele vrijheden zoals zij zijn erkend in de Grondwet en in de internationale instrumenten die België binden, onder bepaalde voorwaarden<sup>54</sup> een rechtsvordering kunnen instellen. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat, indien voldaan is aan deze voorwaarden en na een beslissing van zijn raad van bestuur in die zin, het VMRI dit vorderingsrecht zal kunnen toepassen, al wordt eraan toegevoegd dat “ook hier evenwel een fundamentele bezorgdheid [geldt] omtrent de neutraliteit en de objectiviteit van het instituut wat hier noopt tot terughoudendheid” en dat ook bij een beroep op artikel 17, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek een verbod op procesmisbruik geldt.

#### 4. Overeenstemming met Europese discriminatierichtlijnen

12. De in opmerking 8.2 opgesomde richtlijnen bepalen dat de betrokken organen onder meer bevoegd moeten zijn voor het verlenen van onafhankelijke bijstand aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie. Zowel voor Unia als voor de in de voormelde decreten van 8 mei 2002 en 10 juli 2008 bedoelde Vlaamse organen

---

<sup>52</sup> Ook al wordt in artikel 19, tweede lid, van het voorontwerp bepaald dat het oordeel van de geschillenkamer de mogelijkheid onverlet laat voor de betrokkene om een vordering in rechte in te stellen.

<sup>53</sup> Artikel 137 van de wet van 21 december 2018 ‘houdende diverse bepalingen betreffende justitie’.

<sup>54</sup> Namelijk indien het maatschappelijk doel van de rechtspersoon van bijzondere aard is, onderscheiden van het nastreven van het algemeen belang, de rechtspersoon op duurzame en effectieve wijze dit maatschappelijk doel nastreeft, de rechtspersoon optreedt in rechte in het kader van dat maatschappelijk doel, met het oog op de verdediging van een belang dat verband houdt met dat doel en de rechtspersoon met zijn rechtsvordering louter een collectief belang nastreeft.

voor de gelijke behandeling wordt in dat verband in de huidige regelgeving bepaald dat ze onder meer bevoegd zijn om in rechte op te treden in geschillen van discriminatie.<sup>55</sup> Deze bevoegdheid om in rechte op te treden wordt door het voorontwerp evenwel niet toegekend aan het VMRI.

Ook wordt de mogelijkheid tot procederen of het verlenen van medewerking aan juridische procedures, “om structurele en systematische discriminatie aan te pakken in zaken die door de organen zelf worden geselecteerd op grond van de mate waarin zij zich voordoen, de ernst ervan of de behoefte aan juridische verduidelijking” door de Europese Commissie aanbevolen,<sup>56</sup> toch kan uit de voormelde richtlijnen geen verplichting in die zin worden afgeleid.<sup>57</sup>

Het is weliswaar raadzaam om de keuze om het VMRI geen bevoegdheid toe te kennen om in rechte op te treden, nader te verantwoorden in de memorie van toelichting, om de redenen die zijn uiteengezet in opmerking 11, maar de voormelde richtlijnbevestigingen leiden alvast niet tot een andere conclusie wat betreft de juridische toelaatbaarheid van deze beleidskeuze.

## B. De uitsluiting van discriminatie op grond van taal

13. Artikel 13, § 1, van het voorontwerp sluit discriminatie op grond van taal uit van de discriminatiegronden voor het indienen van klachten bij het VMRI. Tevens wordt discriminatie op grond van taal uitgesloten van de beoordelingsgronden voor de geschillenkamer bij artikel 14 van het voorontwerp. Taal is nochtans een van de beschermde kenmerken die worden opgesomd in artikel 16, § 3, van het decreet van 10 juli 2008. Dat onderscheid wat betreft de discriminatiegrond moet kunnen worden verantwoord.<sup>58</sup>

De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“In het regeerakkoord is afgesproken om de taken van Unia en de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst te bundelen. Geen van beide organisaties is bevoegd voor taal. In deze fase heeft de Vlaamse Regering ook beslist het mandaat van het Vlaams

---

<sup>55</sup> Zie artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord gesloten op 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’, artikel 17quater, § 2, van het decreet van 7 juli 1998 ‘houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst’, artikel 9, tweede lid, van het decreet van 8 mei 2002 ‘houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt’ en artikel 40 van het decreet van 10 juli 2008 ‘houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid’.

<sup>56</sup> Punt 1.1.2, (2), van aanbeveling 2018/951/EU van de Commissie van 22 juni 2018 ‘betreffende normen voor gelijke behandeling’.

<sup>57</sup> Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2000/43/EG bepaalt weliswaar dat de uitvoering van die richtlijn onder geen beding een reden vormt voor de verlaging van het in de lidstaten reeds bestaande niveau van bescherming tegen discriminatie op de door de richtlijn bestreken terreinen (en de overige aangehaalde richtlijnen bevatten gelijkaardige bepalingen), maar dat impliceert geen verplichting om aan het VMRI een bevoegdheid toe te kennen die is toegekend aan andere instanties op andere gronden dan de noodzaak van omzetting van de richtlijn zelf. Zie daarover ook, met betrekking tot een gelijkaardige richtlijnbevestiging, de conclusies van advocaat-generaal Tizzano van 30 juni 2005, C-144/04, *Mangold*, punten 60 tot 65.

<sup>58</sup> Zie ook adv.RvS 59.552/2/V van 12 september 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 5 oktober 2017 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en ter bevordering van gelijke behandeling’, *Parl.St.* Br.Hoofdst.Parl. 2016-17, nr. A-501/1, 32-34 (opmerking 10).

Mensenrechteninstituut niet uit te breiden naar taal. Er kan overigens worden opgemerkt dat discriminatie op grond van taal wel wordt gevat binnen het brede mensenrechtenmandaat van het VMRI en de taken die het binnen dat mandaat kan opnemen (advies, aanbevelingen, behandelingen van meldingen).”

Het gegeven dat het VMRI discriminatie op basis van taal wel kan behandelen op basis van andere taken dan de behandeling van klachten, neemt niet weg dat de betrokken discriminatiegrond, en bijgevolg ook de slachtoffers van discriminatie op basis van taal, niet in dezelfde mate beschermd worden. De klachtenprocedure is immers de meest concrete vorm van bijstand waarover een slachtoffer beschikt op basis van de ontworpen regeling. De in opmerking 8.2 opgesomde richtlijnen bevatten weliswaar geen verplichting met betrekking tot het verlenen van bijstand aan personen die slachtoffer zijn van discriminatie op basis van taal, maar ook dan moet de zo-even geschetste verschillende behandeling kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel op een meer sluitende wijze dan het betoog van de gemachtigde.

### C. De uittreding uit Unia

14. Zoals eerder werd opgemerkt hangt de oprichting van het VMRI samen met de uittreding van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest uit Unia. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot opzegging in artikel 17, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013, dat als volgt luidt:

“Dit akkoord wordt gesloten voor een periode van drie jaar. Na afloop van deze periode, wordt het stilzwijgend verlengd voor een nieuwe periode van drie jaar.

Op het einde van elke periode van drie jaar kan elke partij dit akkoord ontbinden [lees: opzeggen] via een notificatie aan de parlementsvoorzitters van alle partijen, zes maanden voor het verstrijken van deze termijn van drie jaar. In dit geval blijft dit akkoord bindend voor de andere partijen.”

Het voorontwerp bevat enkele bepalingen die daar verband mee houden en die aanleiding geven tot de volgende opmerkingen.

15. Artikel 55 van het voorontwerp voorziet in de opheffing van het decreet van 20 december 2013 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia.<sup>59</sup> Zoals ook wordt bevestigd in de memorie van toelichting bij het voorontwerp, leidt die opheffing echter op zich beschouwd niet tot de opzegging van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013. Die opheffing is dan ook strikt beschouwd overbodig, al bestaat er geen bezwaar tegen het doen verdwijnen uit de rechtsorde van het betrokken decreet, dat na de uittreding uit Unia betekenisloos is geworden.

---

<sup>59</sup> Daarmee wordt bedoeld op het decreet van 20 december 2013 ‘houdende instemming met het 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 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980’. Ook al is het samenwerkingsakkoord gedefinieerd bij artikel 2, 11°, van het voorontwerp, dat is niet het geval voor het bedoelde decreet. Het volledig opschrift van het decreet van 20 december 2013 moet dan ook worden weergegeven, zoals reeds het geval is voor het opschrift van hoofdstuk 4 van titel 7 van het voorontwerp.

Artikel 56 van het voorontwerp strekt tot de bekrachtiging van “het besluit van de Vlaamse Regering van [XX XX 2022] tot opzegging van het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia”. Over dat te bekrachtigen besluit verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het besluit van de Vlaamse Regering van [XX XX 2022] tot opzegging van het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia werd nog niet opgemaakt. Het is uiteraard de bedoeling dat dit besluit ter goedkeuring zal worden voorgelegd aan de Vlaamse regering vóór de goedkeuring van het decreet door het Vlaams Parlement. Aangezien de goedkeuring van het decreet waarschijnlijk pas in het najaar [zal] plaatsvinden, hebben wij het besluit nog niet opgemaakt.”

Voor het opzeggen van een samenwerkingsakkoord waarmee bij decreet instemming werd verleend, is eveneens de instemming bij decreet vereist. Dat kan gebeuren door die instemming bij decreet te verlenen aan het besluit van de Vlaamse Regering waarmee het samenwerkingsakkoord wordt opgezegd, of door de Vlaamse Regering bij decreet te machtigen om het samenwerkingsakkoord op te zeggen.<sup>60</sup>

Indien de eerste mogelijkheid wordt gevolgd, moet artikel 56 van het voorontwerp als volgt worden geredigeerd: “Instemming wordt betuigd met het besluit van de Vlaamse Regering van [XX XX 2022] tot opzegging van het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia.”, veeleer dan dat besluit te bekrachtigen. Het is immers niet nodig om dat besluit wettelijk te maken, enkel om de parlementaire instemming te verlenen met de opzegging die bij dat besluit gebeurt. Bovendien zou aan die instemmingsbepaling vroeger uitwerking moeten worden verleend dan – overeenkomstig artikel 59, eerste lid, van het voorontwerp – pas op 15 maart 2023, zijnde de datum waarop de uittreding uit Unia plaats moet vinden, aangezien overeenkomstig artikel 17, § 4, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 de opzegging (uiterlijk) zes maanden voordien moet gebeuren.

Het lijkt dan ook eenvoudiger om de tweede mogelijkheid te volgen, namelijk om artikel 56 om te vormen tot een machtiging aan de Vlaamse Regering om het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 op te zeggen. Die machtigingsbepaling moet in werking treden uiterlijk zes maanden voor de beoogde uittreding uit Unia op 15 maart 2023. In dat geval is ook geen besluit van de Vlaamse Regering vereist, maar volstaat het dat de Vlaamse Regering de nodige formele stappen zet om de opzegging te bewerkstelligen.

16.1. Artikel 60 van het voorontwerp bepaalt dat de meldingen of klachten die bij Unia werden ingediend overeenkomstig artikel 6, § 3, [lees: artikel 6, § 2] van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 en die onder het mandaat van het VMRI zoals gedefinieerd in artikel 6 van het voorontwerp vallen en die nog niet afgehandeld zijn op 15 maart 2023, met instemming van de klager of melder worden overgedragen aan het VMRI. Er wordt tevens bepaald hoe het VMRI die dossiers verder behandelt en er wordt voorzien in het sluiten “met Unia (...) [van] een samenwerkingsprotocol waarin concrete afspraken worden vastgesteld om uitvoering te geven aan dit artikel”.

---

<sup>60</sup> Zie adv.RvS 59.829/AV van 8 september 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 8 juni 2017 ‘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 le Gouvernement wallon et relatif à l’octroi de subventions aux opérateurs de formation en alternance’ (opmerking 8).

Die regeling geldt op overeenkomstige wijze voor de dossiers die op 15 maart 2023 hangende zijn bij de Genderkamer bij de Vlaamse Ombudsdienst.

In de memorie van toelichting wordt over deze bepaling het volgende uiteengezet:

“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 organen<sup>61</sup> 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. (...) 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 loyaliteit en het beginsel dat overeenkomsten en verdragen te goeder trouw ten uitvoer moeten worden gelegd.”

De gemachtigde verschaftte over deze regeling de volgende bijkomende toelichting:

“Dit artikel beoogt een oplossing te bieden voor de bezorgdheid dat er klachten verloren zouden gaan naar aanleiding van de uitstap uit het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia en het uitdoven van de Genderkamer als onderdeel van de Vlaamse Ombudsdienst. De primaire doelstelling is om de continuïteit van de rechtsbescherming te verzekeren van de burgers wiens discriminatieklachten onder het toepassingsgebied van de Vlaamse antidiscriminatie-decreten vallen. De naleving van het Unierecht moet immers ten allen tijde worden gegarandeerd. (...) De Vlaamse decreetgever kan, na de uitstap, Unia niet langer verplichten hangende klachten te behandelen en deze behandeling te financieren, zonder daarbij de bevoegdheidsverdelende regels [te] schenden, zelfs niet wanneer zij een overgangsregeling zouden inhouden. De Vlaamse decreetgever gaat ervan uit dat Unia meldingen en klachten die zij aangaande Vlaamse bevoegdheidsmateries heeft ontvangen, die nog niet zijn afgehandeld op 15 maart 2023 en die het zelf niet meer zou afhandelen, zal overdragen aan het VMRI. Bij gebreke van dergelijke overdracht zou de continuïteit van de rechtsbescherming en de naleving van het Unierecht in het gedrang komen.”

---

<sup>61</sup> Voetnoot 159 van de geciteerde memorie van toelichting: 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.”

16.2. De ontworpen regeling en de argumentatie in de memorie van toelichting en van de gemachtigde steunen op de premisse dat Unia zich vanaf 15 maart 2023 in de juridische onmogelijkheid bevindt om de betrokken meldingen die aansluiten op de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest verder te behandelen, met andere woorden dat de uittreding uit Unia tot gevolg heeft dat Unia in de hangende dossiers vanaf het tijdstip van die uittreding geen handelingen meer kan stellen en geen beslissingen meer kan treffen. Het is echter allerminst vanzelfsprekend om ervan uit te gaan dat Unia vanaf 15 maart 2023 niet meer bevoegd zou zijn voor de verdere afhandelingen van reeds ingediende meldingen, die overigens betrekking hebben op feiten die dateren van voor die datum.

Overigens voert Unia in een aan de Raad van State bezorgde brief van 5 mei 2022 aan dat de overdracht van lopende dossiers aan het VMRI vanaf 15 maart 2023 niet op eenzijdige wijze door de Vlaamse decreetgever kan worden opgelegd. Tevens stelt Unia dat “[v]ermits het VMRI niet in rechte kan optreden in individuele geschillen, [dit] betekent (...) dat bestaande rechtszaken niet zullen voortgezet worden door het VMRI en dat nieuwe rechtszaken (betreffende dossiers van voor 15/3/2023) niet meer mogelijk zijn met steun van het VMRI”.

Het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 bevat ter zake geen enkele regeling. Ook al moet worden aangenomen dat het VMRI vanaf 15 maart 2023 volheid van bevoegdheid heeft voor meldingen en klachten die worden ingediend vanaf die datum, zelfs voor feiten die dateren van voor die datum, is het allerminst vanzelfsprekend dat Unia op geen enkele wijze meer bevoegd zou zijn ten aanzien van dossiers die bij hem aanhangig zijn gemaakt. Nog veel minder vanzelfsprekend is het dat die dossiers moeten worden overgedragen aan het VMRI.

Het argument van de continuïteit van de dienstverlening, dat in de memorie van toelichting wordt aangevoerd, impliceert geenszins dat het VMRI hangende dossiers overneemt van Unia. Ook al kan Unia uiteraard niet worden beschouwd als een rechtscollege, kan de vergelijking worden gemaakt met artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek en het daarmee nagestreefde normdoel. Op grond van die bepaling zijn de “wetten op de rechterlijke organisatie, de bevoegdheid en de rechtspleging (...) van toepassing op de hangende rechtsgedingen, zonder dat die worden onttrokken aan de instantie van het gerecht waarvoor zij op geldige wijze aanhangig zijn gemaakt, en behoudens de uitzonderingen bij de wet bepaald”. De omstandigheid dat het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 wordt opgezegd met ingang van 15 maart 2023 betekent overigens niet dat er geen rechtsgevolgen meer uit kunnen voortvloeien voor meldingen die aanhangig zijn gemaakt voor die datum, net zoals aan feiten die zich in het verleden hebben voorgedaan in beginsel rechtsgevolgen kunnen worden verbonden die voortvloeien uit de toentertijd geldende en inmiddels opgeheven rechtsregel.

Enkel met instemming van Unia zou het VMRI die hangende dossiers verder kunnen afhandelen. Dat zou kunnen door te voorzien in een regeling waarbij de indieners van die dossiers worden opgeroepen om hun dossier opnieuw aanhangig te maken bij het VMRI. Indien Unia daartoe bereid is, zou het VMRI die dossiers ook kunnen overnemen van Unia en – met instemming van de indiener ervan –<sup>62</sup> verder afhandelen. In dat geval kan artikel 60 van het voorontwerp worden behouden, maar moet het op voorwaardelijke wijze worden geformuleerd,

---

<sup>62</sup> Zoals nu ook wordt bepaald in artikel 60, eerste lid, van het voorontwerp.

met andere woorden onder het voorbehoud dat Unia instemt met de overname van die dossiers. Daarbij kan worden verwezen naar nadere afspraken die daarover met Unia worden gemaakt in een samenwerkingsprotocol, zoals vermeld in artikel 60, vijfde lid, van het voorontwerp, op voorwaarde dat niet de indruk ontstaat dat Unia verplicht zou zijn om een dergelijk samenwerkingsprotocol te sluiten.

16.3. Of Unia na 15 maart 2023 nog doet blijken van de hoedanigheid en van het vereiste belang in rechtsgedingen die het aanhangig heeft gemaakt voor die datum met betrekking tot dossiers die uitsluitend tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest kunnen worden gerekend, zal moeten worden uitgemaakt door de daarvoor bevoegde rechtscolleges. Het valt alleszins niet in te zien hoe het VMRI die rechtsgedingen voort zou kunnen zetten wanneer die niet aanhangig zijn gemaakt met toepassing van artikel 17, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek (zie daarover opmerking 11).

16.4. Ten aanzien van de dossiers die aanhangig zijn gemaakt bij de Genderkamer bij de Vlaamse Ombudsdienst en de rechtsgedingen die door de Genderkamer aanhangig zijn gemaakt, gelden die bevoegdheidsrechtelijke bezwaren niet en kan de decreetgever wel degelijk in een niet-facultatieve overgangsregeling voorzien zoals in artikel 60 van het voorontwerp.

## D. De autonomie van het VMRI

### 1. Relevante bepalingen van het voorontwerp

17. Het voorontwerp beoogt aan het VMRI een grote mate van autonomie toe te kennen. Krachtens artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp wordt het VMRI opgericht als een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht van het Vlaams Parlement staat. Artikel 4, tweede lid, bepaalt dat het VMRI zijn mandaat volledig onafhankelijk uitoefent.

Artikel 27, tweede lid, bepaalt dat de leden van de raad van bestuur, de leden van de geschillenkamer en de personeelsleden van het VMRI geen instructies krijgen van de Vlaamse Regering, van het Vlaams Parlement of van een andere bestuurlijke of particuliere entiteit en dit noch op directe, noch op indirecte wijze.

Artikel 28 beperkt de aansprakelijkheid van de leden van de organen, de directeur en de personeelsleden van het VMRI.

De leden van de raad van bestuur worden door het Vlaams Parlement benoemd na een open kandidaatstellingsprocedure (artikel 31). De ontheffing van het mandaat van een lid van de raad van bestuur buiten zijn wil is enkel mogelijk indien het op ernstige wijze is tekortgeschoten of niet langer aan de vereisten voor de uitvoering van de taken voldoet; het is niet mogelijk een lid uit zijn functie te ontheffen voor meningen geuit bij het vervullen van zijn functie (artikel 32).

De raad van bestuur benoemt de leden van de geschillenkamer (artikel 35, § 5), de directeur (artikel 37, § 4) en in beginsel het personeel (artikel 38, derde lid). Het mandaat van de leden van de geschillenkamer en van de directeur kan enkel buiten hun wil worden beëindigd om

een ernstige reden,<sup>63</sup> die niet gerelateerd kan zijn aan meningen die zijn geuit en daden die zijn gesteld bij de regelmatige uitoefening van het mandaat (artikel 35, § 8, eerste lid, en 37, § 8, eerste lid). De rechtspositieregeling van de leden van de geschillenkamer, de directeur en de personeelsleden wordt door de raad van bestuur bepaald in het organiek reglement, dat door het Vlaams Parlement wordt goedgekeurd (artikel 33, tweede lid, 4°).

Ook op budgettair vlak geniet het VMRI van een ruime autonomie. Het ontvangt een door het Vlaams Parlement toegewezen dotatie (artikel 41, § 1). Het is voor het opstellen van de begroting en de rekeningen onderworpen aan de regels voor autonome diensten met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht van het Vlaams Parlement staan zoals vermeld in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (artikel 41, § 3). Een bedrijfsrevisor moet worden belast met de controle van de financiële toestand en van de verrichtingen in de jaarrekening (artikel 42).

Tot slot moet het VMRI jaarlijks een ontwerp van begroting met een voorstel van dotatie bij het Vlaams Parlement indienen (artikel 43) en een jaarrapport publiceren waarin het verantwoording aflegt aan het Vlaams Parlement over de uitvoering van zijn bevoegdheden, de aanwending van zijn middelen en zijn algemene werking; de jaarrekening en het verslag van de bedrijfsrevisor worden bij dat rapport gevoegd (artikel 44, § 1). De voorzitter van de raad van bestuur en de directeur worden door het Vlaams Parlement gehoord naar aanleiding van dat jaarrapport; de directeur kan daarbuiten ook worden gehoord (artikel 44, § 2).

## 2. Toetsing aan artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980

18. Overeenkomstig artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet het decreet de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking en het toezicht op instellingen met rechtspersoonlijkheid als het VMRI regelen.

18.1. Dat is alvast in voldoende mate het geval voor de oprichting, de samenstelling en de bevoegdheid van het VMRI.

18.2. Ook de werking van het VMRI wordt in voldoende mate geregeld in het voorontwerp zelf, onder voorbehoud van wat volgt.

18.2.1. Uit de door de gemachtigde verschaftte toelichtingen blijkt dat de leden van de geschillenkamer, de directeur en de personeelsleden aan het VMRI verbonden zullen zijn door middel van een arbeidsovereenkomst. Het is raadzaam om dit uitdrukkelijk in het voorontwerp te bepalen, aangezien dit een wezenlijke impact heeft op de werking van het VMRI. Bovendien neemt dit elke mogelijke twijfel weg over het bevoegde rechtscollege in geval van betwistingen over de arbeidsrelatie. Tevens wordt daardoor de draagwijdte van de delegatie inzake de rechtspositieregeling (zie daarover opmerking 18.2.2) nauwer omschreven, aangezien die regeling inpasbaar zal moeten zijn in de dwingende bepalingen van het arbeidsrecht.

18.2.2. Bij artikel 33, tweede lid, 4°, van het voorontwerp wordt aan de raad van bestuur van het VMRI de bevoegdheid toebedeeld om in een organiek reglement onder meer de

---

<sup>63</sup> Zie, wat het einde van het mandaat van de directeur betreft, ook artikel 37, § 7, van het voorontwerp.



rechtspositieregeling vast te stellen van de leden van de geschillenkamer, de directeur en de personeelsleden van het VMRI. Ook het verloop van de procedure voor de geschillenkamer, met inbegrip van de termijnen van de verschillende stappen in de procedure (artikel 33, tweede lid, 5°, gelezen in samenhang met artikel 17), alsook bepaalde activiteiten die personeelsleden buiten hun functie zouden willen uitoefenen (artikel 33, tweede lid, 8°) worden onder meer in dat organiek reglement geregeld.

Overeenkomstig artikel 33, derde lid, van het voorontwerp moet dat organiek reglement en elke latere wijziging ervan “ter goedkeuring [worden] voorgelegd aan het Vlaams Parlement” en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Over de draagwijdte van deze delegatie, inzonderheid wat betreft de rechtspositieregeling, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De rechtspositieregeling omvat het geheel van rechten en plichten in de contractuele arbeidsverhouding tussen het VMRI en het aangeworven personeel. Onder andere de volgende aspecten worden hieronder gevat: de selectie, de loopbaan, inclusief de evaluatie, vorming en opleiding, het ontslag en opruststelling; alle bepalingen in verband met het salaris, inclusief de vergoedingen en toelagen; de verloven en afwezigheden, inclusief de administratieve toestanden van het personeel.

Het VMRI is een autonome instelling met een eigen rechtspersoonlijkheid die, overeenkomstig de Principes van Parijs, zo onafhankelijk mogelijk dient te functioneren. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting, beoogt het decreet een evenwicht te bereiken tussen die onafhankelijkheidsvereisten en de vereisten die volgen uit de gekozen rechtsvorm van het VMRI op grond van art. 9 BWHI. Het tweede lid van art. 9 BWHI stelt dat de decreetgever ‘de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht’ van de respectievelijke instelling regelt. De essentiële aspecten van deze elementen worden in het ontwerp van decreet opgenomen, maar de verdere uitwerking wordt toevertrouwd aan de onafhankelijk en relevant samengestelde raad van bestuur van het VMRI. Deze uitwerking wordt evenwel op transparante wijze neergelegd in een organiek reglement en dit reglement wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het Vlaams Parlement, opdat er een vorm van toezicht is zoals vereist door art. 9 BWHI.

Wat betreft de rechtspositieregeling van het personeel, omvat het decreet een aantal minimumvereisten op vlak van selectie (art. 38, lid 4), een regeling rond de aansprakelijkheid (art. 28) en de aansturing (art. 38, lid 2), elementen die eveneens volgen uit de richtlijnen van GANHRI (zie de MvT bij de desbetreffende artikelen). Voor het overige krijgt het VMRI de vrijheid om de rechtspositieregeling verder vorm te geven, binnen de grenzen van de beschikbare kredieten (art. 38, lid 5).”

Over de zo-even geschetste ontworpen regeling inzake de goedkeuring door het Vlaams Parlement en de gevolgen ervan voor de mogelijkheid om deze goedkeuring of het goedgekeurde organiek reglement in rechte aan te vechten, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Dergelijke beslissing kan gekwalificeerd worden als een niet-wetgevende handeling van reglementaire aard van het Vlaams Parlement. Aangezien dergelijke beslissing niet onder art. 14 RvS wet valt, staat er geen beroep tegen open bij de Raad van State. Een door het parlement goedgekeurd organiek reglement moet evenwel beschouwd worden als een verordening zoals bedoeld in art. 159 van de Grondwet. Dit impliceert dat elke burger die (en dus ook elk personeelslid van de VMRI dat) meent dat hij door een onwettige bepaling in het reglement benadeeld wordt, voor de burgerlijke rechtbank de

exceptie van onwettigheid kan opwerpen en de rechter kan verzoeken om de onwettige bepaling buiten toepassing te verklaren.”

Nog afgezien van de vraag of de delegatie van de zo-even aangehaalde elementen aan een organiek reglement van de raad van bestuur verenigbaar is met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet er ook aan worden herinnerd dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.<sup>64</sup>

In zoverre de voormelde delegatie betrekking heeft op de rechtspositieregeling (artikel 33, tweede lid, 4<sup>o</sup>, van het voorontwerp), wordt de draagwijdte ervan reeds aanzienlijk ingeperkt door de keuze voor een arbeidsrechtelijke, veeleer dan een statutaire tewerkstelling, aangezien die rechtspositieregeling inpasbaar zal moeten zijn in de dwingende bepalingen van het arbeidsrecht (zie opmerking 18.2.1).

De delegatie inzake bepaalde activiteiten die personeelsleden buiten hun functie zouden willen uitoefenen (artikel 33, tweede lid, 8<sup>o</sup>) lijkt in te houden dat bepaalde onverenigbaarheden worden bepaald die verband houden met de specifieke aard van het VMRI. Dergelijke onverenigbaarheden vormen een belangrijk aspect van de werking van het VMRI en zouden dan ook minstens op algemene wijze moeten worden geregeld in het voorontwerp, waarbij enkel de meer concrete uitwerking kan worden overgelaten aan een organiek reglement van de raad van bestuur.

De beoogde procedureregeling voor de geschillenkamer (artikel 33, tweede lid, 5<sup>o</sup>, gelezen in samenhang met artikel 17) heeft ook betrekking op derden, aan wie geen verplichtingen kunnen worden opgelegd bij een organiek reglement van de raad van bestuur. In

---

<sup>64</sup> Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4, en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen 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.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

zoverre die regeling betrekking heeft op derden, moet ze minstens in hoofdlijnen in het voorontwerp zelf worden geregeld en moet de nadere uitwerking ervan worden overgelaten aan de Vlaamse Regering, veeleer dan aan de raad van bestuur. Enkel de aspecten die door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, kunnen alsnog hun plaats krijgen in het voormelde organiek reglement.

De ontworpen regeling inzake de goedkeuring door het Vlaams Parlement komt hooguit ten dele tegemoet aan de voormelde bezwaren, aangezien het instrument van de goedkeuring enkel de mogelijkheid biedt om in te stemmen met de beoogde regeling of ze volledig af te keuren, ook al zou de decreetgever natuurlijk steeds een eigen regeling in de plaats kunnen stellen van het betrokken (onderdeel van) het organiek reglement. Bovendien is niet zo duidelijk, ondanks de toelichting van de gemachtigde ter zake, wat het gevolg is van een dergelijke goedkeuring voor de aanvechtbaarheid in rechte van (een bepaling van) het organiek reglement, met name wat betreft de mogelijkheid om zich te wenden tot de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

18.3. Wat betreft ten slotte het toezicht op het VMRI blijkt uit het voorontwerp dat die wordt uitgeoefend door het Vlaams Parlement, in hoofdzaak door de benoeming (en, onder zeer strikte voorwaarden) het ontslag van de leden van de raad van bestuur, door de goedkeuring van het door de raad van bestuur vastgestelde organieke reglement (zie daarover opmerking 18.2.2), door het goedkeuren van het ontwerp van begroting en door de voorlegging van een jaarrapport met een jaarrekening die wordt gecontroleerd door het Rekenhof.

Mede gelet op het gegeven dat het VMRI geen bindende beslissingen kan nemen ten aanzien van particulieren en in hoofdzaak een bemiddelende en bevorderende rol speelt, kan worden volstaan met de zo-even geschetste in het voorontwerp geregelde toezichtsinstrumenten.

#### E. Rechtsbescherming ten aanzien van beslissingen van het VMRI

19. De bijzondere positie van het VMRI en de zo-even geschetste goedkeuringsbevoegdheid van het Vlaams Parlement (zie daarover opmerking 18.2.2) leidt in bepaalde gevallen tot de vraag bij welk rechtscollege kan worden opgekomen tegen bepaalde beslissingen met of over het VMRI, zoals bijvoorbeeld de benoeming van de leden van de Raad van bestuur of de beëindiging van het mandaat van die leden. Wat die twee voorbeelden betreft, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Dergelijke beslissing kan gekwalificeerd worden als een niet-wetgevende handeling van het Vlaams Parlement met individuele draagwijdte. De vraag of deze beslissing onder art. 14, §1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, RvS-Wet valt, is afhankelijk van de kwalificatie van het VMRI – een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid onder toezicht van het Vlaams Parlement - als orgaan van de wetgevende macht<sup>65</sup> of als administratieve overheid. Er bestaat momenteel onduidelijkheid tot welke categorie instellingen met

---

<sup>65</sup> Voetnoot in de verklaring van de gemachtigde: In dit geval zou er ook bijkomend moeten worden geargumenteed dat de leden van de raad van bestuur zouden kunnen worden beschouwd als “personeel” van een orgaan van de wetgevende macht.

dergelijke rechtsvorm, zoals bijvoorbeeld de VREG op Vlaams niveau<sup>66</sup>, of de Gegevensbeschermingsautoriteit op federaal niveau, behoren. Wat betreft de GBA, loopt er een procedure bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin deze vraag werd voorgelegd.<sup>67</sup>

Ongeacht de uitkomst in deze procedure, kan worden meegedeeld dat het niet de bedoeling was om via het ontwerp van decreet elke rechtsbescherming uit te sluiten in het geval een gewezen lid van de raad van bestuur de ontheffing uit zijn mandaat wil aanvechten. Er kan ook worden geargumenteed dat dergelijke beslissing geen handeling is die verbonden is met het politiek of wetgevend optreden van het Vlaams Parlement die niet aan het rechterlijk toezicht van de Raad van State kan worden toegewezen. De bevoegdheid om geschillen toe te wijzen aan de Raad van State komt overeenkomstig artikel 160, eerste lid, van de Grondwet in principe toe aan de federale wetgever. Indien nodig om de rechtsbescherming te verzekeren, zou Vlaanderen evenwel beroep kunnen doen op de impliciete bevoegdheden teneinde de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitdrukkelijk bevoegd te maken.”

Wat betreft de contractuele tewerkstelling van de leden van de geschillenkamer, de directeur en de personeelsleden van het VMRI, wees de gemachtigde op de principiële bevoegdheid van de arbeidsrechtbank, maar voegde zij daaraan toe:

“Indien het VMRI evenwel als administratieve overheid of orgaan van de wetgevende macht wordt gekwalificeerd (...), kan er evenwel worden geargumenteed dat er tegen bepaalde handelingen van het VMRI mogelijks wel beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State.”

Met het oog op het waarborgen van de vereiste rechterlijke controle en, meer in het algemeen, het fundamentele recht van daadwerkelijke toegang tot de rechter<sup>68</sup>, alsook het gelijkheidsbeginsel<sup>69</sup>, moet het voorontwerp op dit punt aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen.

Indien wordt vastgesteld dat er onzekerheid bestaat over de toepasselijke rechtsbescherming, is het aangewezen om de betrokken regeling ter zake aan te vullen. In die omstandigheden heeft de afdeling Wetgeving overigens aanvaard dat de decreetgever, mits voldaan is aan de voorwaarden inzake de impliciete bevoegdheden vervat in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de rechtscolleges kan aanwijzen die bevoegd zijn om kennis te nemen van bepaalde geschillen.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Voetnoot in de verklaring van de gemachtigde: Zie het advies nr. 63.643/3 van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

<sup>67</sup> Voetnoot in de verklaring van de gemachtigde: Zaak nr. 231.579/IX-9750; In een auditoraatsverslag van 7 oktober 2021 werd geoordeeld dat de Geschillenkamer van de GBA een “administratieve overheid” in de zin van artikel 14 van de Raad van State-wetten uitmaakt. De Raad van State heeft deze zienswijze op 5 mei 2022 en heeft een prejudiciële vraag gesteld aan het Grondwettelijk Hof over de gevolgen ervan.

<sup>68</sup> Zie onder meer de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

<sup>69</sup> Zie o.m. GwH 19 mei 2004, nr. 89/2004.

<sup>70</sup> Adv.RvS 63.643/3 van 13 juli 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 16 november 2018 ‘houdende diverse bepalingen inzake energie’, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1678/1, 125-128 (opmerkingen 12.1 en 12.2).

In het andere geval is het alleszins raadzaam om de toepasselijke rechtsbescherming beknopt te duiden in de memorie van toelichting.

#### F. Pluralistische samenstelling van de organen van het VMRI

20. In de Principes van Parijs wordt het volgende gesteld over de samenstelling van mensenrechteninstellingen:

“1. 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 or 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).

2. 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.

3. 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. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.”

In zijn General Observations van 2018 heeft het *Sub-Committee on Accreditation* van de *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI) onder meer het volgende gesteld met betrekking tot de pluralistische samenstelling van een mensenrechteninstituut:<sup>71</sup>

“A diverse decision-making and staff body facilitates the NHRI’s appreciation of, and capacity to engage on, all human rights issues affecting the society in which it operates, and promotes the accessibility of the NHRI for all citizens.

Pluralism refers to broader representation of national society. Consideration must be given to ensuring pluralism in the context of gender, ethnicity or minority status. This includes, for example, ensuring the equitable participation of women in the NHRI.

<sup>71</sup> *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018*, p. 20-21.

The SCA notes there are diverse models for ensuring the requirement of pluralism in the composition of the NHRIs as set out in the Paris Principles. For example:

a) Members of the decision-making body represent different segments of society as referred to in the Paris Principles. Criteria for membership of the decision-making body should be legislatively established, be made publicly available and subject to consultation with all stakeholders, including civil society. Criteria that may unduly narrow and restrict the diversity and plurality of the composition of the NHRI's membership should be avoided;

b) Pluralism through the appointment procedures of the governing body of the NHRIs for example, where diverse societal groups suggest or recommend candidates;

c) Pluralism through procedures enabling effective cooperation with diverse societal groups, for example advisory committees, networks, consultations or public forums; or

d) Pluralism through staff that are representative of the diverse segments of society. This is particularly relevant for single member NHRIs, such as an Ombudsperson.

(...)

The SCA considers the pluralistic composition of the NHRI to be fundamentally linked to the requirement of independence, credibility, effectiveness and accessibility.

Where the members and staff of NHRIs are representative of a society's social, ethnic, religious and geographic diversity, the public are more likely to have confidence that the NHRI will understand and be more responsive to its specific needs. Additionally, the meaningful participation of women at all levels is important to ensure an understanding of, and access for, a significant proportion of the population. Likewise, in multilingual societies, the NHRI's capacity to communicate in all languages is key to its accessibility.

The diversity of the membership and staff of an NHRI, when understood in this way, is an important element in ensuring the effectiveness of an NHRI and its real and perceived independence and accessibility.

Ensuring the integrity and quality of members is a key factor in the effectiveness of the NHRI. For this reason, selection criteria that ensure the appointment of qualified and independent decision-making members should be legislatively established and made publicly available prior to appointment.

The SCA recommends that the adoption of such criteria be subject to consultation with all stakeholders, including civil society, to ensure the criteria chosen is appropriate and does not exclude specific individuals or groups.

The SCA cautions that criteria that may be unduly narrow and restrict the diversity and plurality of the composition of the NHRI's membership and staff body, such as the requirement to belong to a specific profession, may limit the capacity of the NHRI to fulfil effectively all its mandated activities. If staff and members have a diverse range of professional backgrounds, this will help to ensure that issues are not narrowly framed."

De stellers van het voorontwerp hebben gepoogd met deze beginselen rekening te houden door onder meer te voorzien in een "open kandidaatstellingsprocedure" voor de raad van bestuur (artikel 31, § 2, van het voorontwerp), in een "zo evenwichtig en divers mogelijk[e]" samenstelling van de raad van bestuur met een representatie van "zowel de academische wereld, de gerechtelijke wereld als het maatschappelijk middenveld" waarbij ten hoogste twee derde van

de leden van hetzelfde geslacht is en minstens één lid woont of werkt in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of alleszins een aantoonbare band heeft met dit gebied (artikel 31, § 3).

Het GANHRI wijst op het belang van de representativiteit van de leden conform de sociale, etnische, religieuze en geografische diversiteit binnen de samenleving. Of hieraan voldaan zal zijn, zal moeten blijken uit de toepassing van de selectieprocedure in de praktijk, aangezien het voorontwerp ter zake geen nadere regeling bevat.

Het GANHRI benadrukt voorts het belang van een transparante en participatieve selectieprocedure, waarbij wordt voorzien in een brede publicatie van de openstaande vacatures met een ruim bereik binnen de verschillende maatschappelijke groeperingen.<sup>72</sup>

“It is critically important to ensure the formalisation of a clear, transparent and participatory selection and appointment process of the NHRI’s decision-making body in relevant legislation, regulations or binding administrative guidelines, as appropriate. A process that promotes merit-based selection and ensures pluralism is necessary to ensure the independence of, and public confidence in, the senior leadership of an NHRI. Such a process should include requirements to:

- a) Publicize vacancies broadly;
- b) Maximize the number of potential candidates from a wide range of societal groups;
- c) Promote broad consultation and/or participation in the application, screening, selection and appointment process;
- d) Assess applicants on the basis of pre-determined, objective and publicly available criteria; and
- e) Select members to serve in their own individual capacity rather than on behalf of the organization they represent.”

Buiten het vereiste van een “open kandidaatstellingsprocedure” voor de raad van bestuur (artikel 31, § 2, van het voorontwerp) bevat de ontworpen regeling geen nadere bepalingen over deze transparante en participatieve selectieprocedure. De Raad van State geeft ter overweging om het voorontwerp op dit punt verder uit te werken. Indien dat niet gebeurt, zal het afhangen van de toepassing in de praktijk of daadwerkelijk een dergelijk breed bereik wordt gegeven aan de selectie voor de raad van bestuur.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 5

21. Artikel 5 van het voorontwerp bepaalt dat het VMRI is gevestigd op een toegankelijke locatie “in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”. Aangezien het de bedoeling is om naar een gebied te verwijzen binnen de territoriale bevoegdheidssfeer van de Vlaamse

---

<sup>72</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 22.

Gemeenschap, wordt beter gewag gemaakt van (het grondgebied van) het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 27, eerste lid, en artikel 31, § 3, derde lid, van het voorontwerp.

### Artikelen 10 en 11

22. In de artikelen 10 en 11 van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van het “verzekeren” van de effectieve implementatie van de afstemming van wetgeving, regelgeving en praktijken op de internationale mensenrechtenverdragen waarbij België partij is, en van de effectieve implementatie van de toetreding tot en de bekrachtiging van internationale mensenrechtenverdragen. Op de vraag of de term “verzekeren” wel gelukkig gekozen is, nu het VMRI niet bevoegd kan zijn om wetgeving te wijzigen of om, althans niet in alle gevallen, anderszins de effectieve implementatie van internationale mensenrechtenverdragen te verzekeren, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Artikelen 10 en 11 beogen uitvoering te geven aan de volgende passages uit de Principes van Parijs:

(b) 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;

(c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;

Deze passages behoren tot de ‘essential requirements of the Paris Principles’. Als vertaling voor het woord ‘ensure’ is ‘verzekeren’ het meest evident, maar het klopt natuurlijk dat het VMRI als mensenrechteninstelling niet kan ingrijpen in het wetgevend proces of de autonomie van de overheid. Eventueel kan er voor een alternatieve formulering worden gekozen zoals ‘ervoor zorgen dat’ of ‘zorg dragen voor’. Bij nazicht blijkt dat in de wet tot oprichting van het Nederlands College voor de Rechten van de Mens enkel het woord ‘aansporen tot’ wordt gebruikt (en het NCRM kreeg een A-status, dus dat lijkt te volstaan om te voldoen aan de essentiële vereisten van de Principes van Parijs).”

In het licht van die verklaring kan artikel 10 van het voorontwerp worden herschreven als volgt: “Het VMRI bevordert de afstemming van wetgeving, regelgeving en praktijken op de internationale mensenrechtenverdragen waarbij België partij is, en ook de effectieve implementatie ervan”. Ook in artikel 11 van het voorontwerp wordt het woord “verzekeren” beter vervangen door het woord “bevorderen”.

### Artikel 13

23. De persoon die meent dat hij wordt gediscrimineerd en die verschilt van de klager, bedoeld in artikel 13, § 2, 1°, van het voorontwerp wordt niet beschouwd als “betrokken partij” in de zin van artikel 13, § 2. Dit heeft een aantal rechtsgevolgen: de hoedanigheid van betrokken partij heeft immers tot gevolg dat men betrokken wordt bij de verdere afhandeling van de klacht



en inzonderheid bij de bemiddeling door het VMRI (artikel 13, § 4),<sup>73</sup> dat men het dossier kan inzien (artikel 16, § 3) en dat men op de hoogte wordt gebracht van de stappen in de procedure voor de geschillenkamer en van het oordeel van de geschillenkamer (artikel 16, §§ 5 en 6). De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De persoon die wordt gediscrimineerd – wanneer die verschilt van de klager – is inderdaad niet automatisch betrokken partij in de procedure, omdat de mogelijkheid bestaat dat die dat niet wenselijk acht. Deze persoon beschikt uiteraard over de mogelijkheid om eenvoudig en gratis een klacht in te dienen, eventueel mits assistentie, om zo betrokken partij te worden met alle rechten en plichten die daar bij horen. Deze persoon zou dergelijke klacht kunnen indienen naast andere klagers, het decreet laat immers die mogelijkheid open (zie ook art. 16, §2: samenhangende klachten kunnen samen worden behandeld). Bij nader inzien rijst inderdaad de vraag of er niet bijkomend kan of moet worden voorzien dat het VMRI uitdrukkelijk vraagt of die betrokken partij wil worden. Wat betreft het oordeel van de geschillenkamer, kan er evenwel worden meegedeeld dat dit in ieder geval publiek beschikbaar wordt gemaakt.”

Op de vraag of de persoon die meent dat hij wordt gediscrimineerd betrokken partij wordt wanneer het VMRI gebruik maakt van de mogelijkheid om hem te betrekken bij de bemiddeling overeenkomstig artikel 13, § 4, tweede lid, antwoordde de gemachtigde:

“Het decreet bepaalt dat wanneer de klager niet dezelfde persoon is als de persoon die meent dat hij gediscrimineerd wordt, dat het VMRI die laatste persoon, met zijn goedkeuring, kan betrekken in de bemiddeling. Die persoon wordt in dat geval geen permanent betrokken partij, daarvoor kan die het initiatief nemen door zelf klacht in te dienen indien gewenst (of ingaan op een verzoek daartoe (...)). Het laat de persoon wel toe om alsnog persoonlijk aanwezig zijn bij de bemiddeling indien die dat wenst. (...) [E]en gelijkaardige bepaling [zou] kunnen worden toegevoegd in artikel 16 die de fase bij de geschillenkamer regelt. Zo zou er bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat de geschillenkamer – naast getuigen en deskundigen – ook de persoon die meent te worden gediscrimineerd kan horen. Dat zou toelaten aan de geschillenkamer om het verhaal van die persoon persoonlijk te horen, zonder dat die daarvoor betrokken partij dient te worden. Bij nader inzien rijst inderdaad de vraag of er niet bijkomend kan of moet worden voorzien dat de geschillenkamer telkens uitdrukkelijk vraagt of de persoon die werd gediscrimineerd betrokken partij wil worden in deze fase van de procedure.”

Er zou inderdaad beter bijkomend worden bepaald dat het VMRI uitdrukkelijk vraagt of de persoon die meent dat hij wordt gediscrimineerd, betrokken partij wil worden bij de behandeling van de klacht, zodat deze persoon betrokken wordt bij de bemiddeling, het dossier kan inzien en op de hoogte wordt gehouden van de stappen in de procedure voor de geschillenkamer en van het oordeel van de geschillenkamer.

24. Op de vraag of artikel 13, § 5, van het voorontwerp impliceert dat de persoon die meent dat hij wordt gediscrimineerd niet kan verhinderen dat de klacht, na een mislukte bemiddeling, naar de geschillenkamer wordt doorgezonden (in tegenstelling tot het indienen van de klacht, wat op basis van artikel 13, § 1, tweede lid, enkel mogelijk is in naam van de persoon

---

<sup>73</sup> Al is wel in de mogelijkheid voorzien voor het VMRI om de persoon die meent dat hij wordt gediscrimineerd en die niet de klager is, te betrekken bij de bemiddeling.

die meent dat hij wordt gediscrimineerd, indien hij daarmee instemt), antwoordde de gemachtigde:

“Indien er een identificeerbaar slachtoffer is en er wordt namens hem een klacht ingediend, moet die daar uitdrukkelijk mee instemmen. Bij nader inzien rijst inderdaad de vraag of het niet passend zou zijn om opnieuw diens toestemming te vragen om de klacht over te maken aan de geschillenkamer.”

De ontworpen bepaling moet dan in die zin worden aangepast.

### Artikel 15

25. Artikel 15, tweede lid, van het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid tot wraking van een lid van de geschillenkamer. Er wordt echter niet bepaald wie oordeelt over de wraking, zodat de indruk kan ontstaan dat het loutere verzoek tot wraking van een partij tot de uitsluiting leidt. De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“Aangezien de tekst vermeldt dat het lid van de geschillenkamer kan worden gewraakt, gaat het zeker niet om een automatische uitsluiting. Bij nader inzien is het inderdaad niet duidelijk wie het verzoek beoordeelt. Het decreet kan worden aangepast om hiertoe de voorzitter van de geschillenkamer of, als die zelf wordt gewraakt, de plaatsvervangende voorzitter aan te duiden.”

De ontworpen bepaling moet inderdaad op dat punt worden aangevuld en verduidelijkt.

### Artikel 22

26. Artikel 22 van het voorontwerp regelt het inwinnen van informatie en documentatie door het VMRI, onder meer door personen te horen, verzoeken te richten tot overheden en openbare instellingen en ter plaatse bij overheden en openbare instellingen vaststellingen te doen.

26.1. De gemachtigde bevestigde dat de ontworpen bepaling geen verplichtingen inhoudt voor particulieren om informatie en documentatie te verstrekken:

“Het eerste lid van artikel 22 impliceert inderdaad geen medewerkingsplicht van anderen. Dit eerste lid is geïnspireerd op art. 6 van de wet tot oprichting van het Nederlands College voor de Rechten van de Mens. Merk op dat het tweede lid van dat artikel 6 bepaalt dat ‘Een ieder verplicht [is] de ingevolge het eerste lid gevorderde inlichtingen en bescheiden volledig en naar waarheid te verstrekken, een en ander op de wijze en binnen de termijn door of namens het College vast te stellen.’. Het voorontwerp omvat daarentegen uitsluitend een medewerkingsplicht voor overheden en openbare instellingen.”

De gemachtigde bevestigde tevens dat de “overheden en openbare instellingen” waarvan gewag wordt gemaakt in het tweede en derde lid, enkel overheden en instellingen kunnen betreffen van (of die afhangen van) het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap:

“Aangezien het VMRI al zijn taken (adviesverlening, onderzoek, behandeling van meldingen) zal uitoefenen binnen de grenzen van de Vlaams bevoegdheidsdomeinen zal de nuttige informatie om die taken te vervullen inderdaad bij de ‘Vlaamse’ instanties aanwezig zijn. Het decreet kan worden aangepast om de medewerkingsplicht te beperken tot de ‘Vlaamse’ overheden en openbare instellingen.”

26.2. Op de vraag of met de mogelijkheid om “ter plaatse bij de overheden en openbare instellingen de nodige vaststellingen [te] doen”, zoals bepaald in artikel 22, derde lid, van het voorontwerp, ook bewoonde lokalen worden beoogd, zoals lokalen van instellingen waar jongeren verblijven of een conciërgewoning, antwoordde de gemachtigde dat het “niet de bedoeling [is] dat het VMRI met deze machtiging ook woningen kan betreden”.

In het licht van onder meer artikel 15 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens is het raadzaam om bewoonde lokalen uitdrukkelijk uit te zonderen van deze bepaling.

26.3. Over artikel 22, tweede tot vierde lid, van het voorontwerp verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Art. 22, tweede tot vierde lid is geïnspireerd op, enerzijds, art. 15 van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst en, anderzijds, art. 10, §3 van het decreet van 15 juli 1997 houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris en houdende oprichting van een Commissie van toezicht met betrekking tot voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren. De onderzoeksbevoegdheden waarover de Genderkamer beschikt, als onderdeel van de Vlaamse Ombudsdienst, worden overgeheveld naar het VMRI (voor alle discriminatiegronden). Om daarbij echter geen afbreuk te doen aan het medisch beroepsgeheim en het beroepsgeheim van personen die als vertrouwenspersoon van een slachtoffer van een schending van de mensenrechten optreden, werd de laatste zinsnede overgenomen uit het decreet m.b.t. het Kinderrechtencommissariaat.”

Het ontworpen vierde lid, dat bepaalt dat de personen die worden gevraagd om informatie of documenten over te leggen “ten aanzien van het VMRI” zijn 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” kan geen uitzondering inhouden op de strafrechtelijk beschermde regel van het beroepsgeheim vervat in artikel 458 van het Strafwetboek, aangezien de regeling van het beroepsgeheim en de uitzonderingen daarop in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Zie ook adv.RvS 68.207/3 van 2 december 2020 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 18 december 2020 ‘tot wijziging van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en van het decreet van 29 mei 2020 tot organisatie van de meldingsplicht en het contactonderzoek in het kader van COVID-19’, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 488/3, 11 (opmerking 4.3).

### Artikel 27

27. Artikel 27, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt onder meer dat de leden van de raad van bestuur, de leden van de geschillenkamer en de personeelsleden bij het uitoefenen van hun functie ook steeds aandacht hebben voor “de specifieke institutionele context van het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest [lees: van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad]”. Op de vraag wat wordt bedoeld met die “specifieke institutionele context”, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Deze zin is een bijkomende waarborg voor een laagdrempelige en kwaliteitsvolle dienstverlening van het VMRI ten aanzien van de burgers die wonen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: BHG). Op dat grondgebied zijn er inderdaad verschillende bevoegdheidsniveaus actief, elk met een eigen afgelijnd bevoegdheidspakket zoals vastgelegd in de Grondwet en de Bijzondere Wetten. De bevoegdheidsverdeling tussen de gelijkheidsorganen die actief zijn op datzelfde grondgebied (momenteel: het interfederale Unia, het federale IGVM en de Vlaamse Genderkamer) volgt diezelfde bevoegdheidsverdeling naargelang het niveau (of niveaus samen) dat/die dat orgaan oprichtte(n), maar voor de burgers is het niet steeds duidelijk waar zij terecht moeten of kunnen. Zoals blijkt uit de memo die als bijlage werd gevoegd bij de nota aan de Vlaamse Regering, blijkt dat de actieradius van het VMRI op het grondgebied van het BHG eerder beperkt zal zijn en dat de situatie op vlak van bevoegdheidsverdeling ook niet wijzigt ten opzichte van de huidige situatie, zij het dat het VMRI bevoegd zal zijn voor alle discriminatiegronden binnen Vlaamse bevoegdheden en niet uitsluitend de gender-gerelateerde gronden (vs. Genderkamer). Desalniettemin is het inderdaad wenselijk dat het VMRI bijvoorbeeld duidelijk communiceert over zijn actieradius naar burgers die wonen in het BHG, goed samenwerkt met de andere gelijkheidsorganen actief binnen het BHG en afzonderlijke data verzamelt (en hierover rapporteert) m.b.t. de meldingen/klachten die het vanuit dat grondgebied ontvangt. Op die manier is het mogelijk het overzicht te bewaren over alle klachten/meldingen die afkomstig zijn van het BHG en de wijze waarop deze worden afgehandeld. Dit is de ‘aandacht voor de specifieke institutionele context van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ die in het decreet bedoeld wordt, al gelden de waarborgen m.b.t. duidelijke communicatie, sterke samenwerkingsverbanden en heldere en gedetailleerde rapportage overeenkomstig het decreet voor alle werkzaamheden van het VMRI.”

Daaruit blijkt dat onder meer wordt beoogd dat het VMRI duidelijk communiceert over zijn actieradius naar burgers die wonen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, goed samenwerkt met de andere gelijkheidsorganen actief in dat gebied en afzonderlijke data verzamelt met betrekking tot de meldingen en klachten die het vanuit dat gebied ontvangt. Het verdient aanbeveling de eerder vaag omschreven verplichting duidelijker tot uiting te brengen in de tekst van het voorontwerp zelf.

28. Op de vraag of artikel 27, derde lid, van het voorontwerp iets beoogt toe te voegen aan artikel 458 van het Strafwetboek, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Overeenkomstig artikel 9 BWHI – de bevoegdheidsgrondslag voor de oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut – is de decreetgever bevoegd om ‘de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht’ te regelen van gedecentraliseerde instellingen. Gelet op het feit dat de in artikel 27, derde lid, vermelde personen bij het uitvoeren van hun respectievelijke functies potentieel met delicate en persoonlijke informatie in aanraking kunnen komen, acht de Vlaamse Regering het wenselijk een

vertrouwelijkheidsplicht op te leggen aan die personen (als onderdeel van de ‘werking’ van het VMRI). De verwijzing naar artikel 458 Sw. werd toegevoegd om te verduidelijken welke gevolgen er verbonden zijn aan het verbreken van het beroepsgeheim.

Er kan tevens worden vermeld dat dergelijke vertrouwelijk[heid]splicht ook uitdrukkelijk wordt opgelegd in de oprichtingswetten en -decreten van andere mensenrechteninstellingen. Zie bijvoorbeeld art. 48, §1 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit (waar evenwel de verwijzing naar art. 458 Sw. niet werd opgenomen) en art. 11 van het decreet van 15 juli 1997 houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris en houdende oprichting van een Commissie van toezicht met betrekking tot voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren (waar louter wordt verwezen naar art. 458 Sw.). Ook in andere wetgeving wordt een plicht tot vertrouwelijkheid/geheimhouding opgelegd, waarbij uitdrukkelijk de link wordt gelegd met art. 458 Sw. (o.a. bedrijfsrevisoren, bemiddelaars in familiezaken, maar ook de leden van OCMW’s, gemeenteraadsleden – zie decreet lokaal bestuur).”

Door de vermelding “conform artikel 458 van het Strafwetboek” kan de ontworpen bepaling inderdaad zo worden begrepen dat ze enkel de verplichting in herinnering brengt die reeds voortvloeit uit artikel 458 van het Strafwetboek en de gevolgen die daaraan verbonden zijn.<sup>75</sup>

### Artikel 28

29. Artikel 28 van het voorontwerp bepaalt onder meer dat de leden van de organen, vermeld in artikel 30, de directeur en de personeelsleden van het VMRI burgerlijk of strafrechtelijk niet aansprakelijk zijn voor hun beslissingen, handelingen of gedragingen bij de uitoefening te goeder trouw van de bevoegdheden van het VMRI, behalve bij een beslissing van het Vlaams Parlement.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Artikel 28 van het voorontwerp werd (in een licht aangepaste versie) overgenomen van artikel 18 van de wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (hierna: FIRM). Het voorzien van dergelijke functionele immuniteit is geen verplichting overeenkomstig de Principes van Parijs maar wel een ‘practice that directly promotes Paris Principles compliance’. De Vlaamse Regering wenst met de oprichting van het VMRI op het vlak van overeenstemming met de Principes van Parijs, in vergelijking met het FIRM, geen stappen achteruit te zetten. De toevoeging van de ‘goede trouw’ kan ook vooral worden begrepen als een wijziging t.o.v. de FIRM-wet om nauwer aan te sluiten bij de aanbevelingen van GANHRI.”

Door te voorzien in een strafrechtelijke en burgerrechtelijke immuniteit wordt afgeweken van de grondregels inzake strafvervolgung, zoals die onder meer zijn vervat in de artikelen 12 tot 14 van de Grondwet<sup>76</sup> en van de grondregels inzake burgerlijke aansprakelijkheid,

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Adv.RvS 26.021/8 van 11 maart 1997 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 ‘houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat

die in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren. Bovendien wordt ook voorzien in een immuniteit ten aanzien van feiten waarvan de strafbaarstelling tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort. In zoverre de burgerrechtelijke immuniteit betrekking heeft op de contractuele personeelsleden van het VMRI (zie daarover opmerking 18.2.1), wordt bovendien afgeweken van de voorbehouden bevoegdheid van de federale overheid inzake arbeidsrecht.<sup>77</sup>

De Raad van State ziet ook niet goed in hoe daarvoor een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden (artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), zowel wat betreft de voorwaarde van de marginale weerslag op de voormelde federale bevoegdheden als wat betreft de voorwaarde van de noodzakelijkheid.

Ten slotte is een dergelijke voorkeursbehandeling van de leden van de raad van bestuur, de leden van de geschillenkamer, de directeur en de personeelsleden moeilijk te verantwoorden vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel.

Overigens moet erop worden gewezen dat in de door de gemachtigde aangehaalde *Practices that directly promote Paris Principles compliance*<sup>78</sup> wordt vermeld dat de bescherming inzake strafrechtelijke en burgerrechtelijke aansprakelijkheid gelijkaardig moet zijn “to that which is granted to judges under most legal systems”. In België gebeurt die bescherming van rechters in wezen door een systeem van voorrecht van rechtsmacht,<sup>79</sup> wat van een heel andere – en minder verre gaande – aard is dan een immuniteit.

De ontworpen bepaling moet dan ook grondig worden heroverwogen in het licht van wat voorafgaat.

### Artikel 29

30. Artikel 29 van het voorontwerp heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

30.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan

---

en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris en houdende oprichting van een Commissie van toezicht met betrekking tot voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren”, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 510/2, 18.

<sup>77</sup> Artikel 6, § 1, I, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zie in dat verband artikel 18 van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’.

<sup>78</sup> Zie de in opmerking 20 aangehaalde General Observations van 2018, p. 37.

<sup>79</sup> Overigens moet ook een dergelijk systeem van voorrecht van rechtsmacht tot de bevoegdheid van de federale overheid worden gerekend, al kan een beroep op de impliciete bevoegdheden voor een dergelijke regeling voor de leden van de raad van bestuur, de leden van de geschillenkamer, de directeur en de personeelsleden voor deze minder verre gaande maatregel niet bij voorbaat worden uitgesloten.

plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.<sup>80</sup>

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.<sup>81</sup>

30.2. Artikel 29 van het voorontwerp vertoont in dit opzicht enkele lacunes.

Zo wordt niet geregeld welke personen toegang zullen hebben tot de verwerkte gegevens, wat moet worden verholpen.

Bij de vermelding in artikel 29, § 4, 1°, dat de persoonsgegevens kunnen worden verwerkt van “de natuurlijke personen die melden of over wie een melding als vermeld in artikel 12, eerste lid, wordt gedaan”, wordt wellicht uit het oog verloren dat het mogelijk is dat een inbreuk door een rechtspersoon of een feitelijke vereniging wordt gemeld en dat pas in het verdere verloop natuurlijke personen worden geïdentificeerd.

De opsomming van de categorieën van persoonsgegevens in artikel 29, § 5, bevat geen elementen over de (feitelijke omstandigheden in verband met de) klacht, terwijl die ook persoonsgegevens kunnen bevatten. Evenmin bevat die opsomming elementen die verband houden met de opvolging door het VMRI bedoeld in artikel 18, terwijl ook in dat geval niet kan worden uitgesloten dat (bijkomende) persoonsgegevens moeten worden verwerkt.

De gemachtigde bevestigde dat de opsomming in artikel 29, § 5, exhaustief is. De aanduiding “in het bijzonder” in de tweede inleidende zin moet dan ook worden weggelaten.

### Artikel 31

31. Artikel 31, § 3, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt dat de raad van bestuur zo evenwichtig en divers mogelijk wordt samengesteld en dat zowel de academische wereld, de gerechtelijke wereld als het maatschappelijk middenveld zijn vertegenwoordigd, met een maximum van vier leden voor elk van die categorieën.

---

<sup>80</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

<sup>81</sup> Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

31.1. Over de concrete toewijzing van een lid of plaatsvervanger aan een van de voormelde categorieën verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Overeenkomstig artikel 31, organiseert het Vlaams Parlement de kandidaatstellers- en selectieprocedure. Het Vlaams Parlement is ook verantwoordelijk om de kandidaturen te selecteren op basis van de criteria in het decreet, daarbij rekening houdend met de minimumvereisten op vlak van diversiteit. Wanneer er kandidaten zijn die tot verschillende categorieën zouden kunnen behoren, komt het het Vlaams Parlement toe om te beoordelen tot welke categorie de kandidaat behoort. Hetzelfde geldt voor de pool van plaatsvervangers, waarbij elk lid wordt gekoppeld aan een plaatsvervanger die tot dezelfde categorie (of tot geen enkele categorie) behoort.”

Het is raadzaam om dit op zijn minst in de memorie van toelichting te verduidelijken.

31.2. Wat het begrip “maatschappelijk middenveld” in de ontworpen bepaling betreft, wordt in de memorie van toelichting het volgende uiteengezet:

“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.”

De gemachtigde bevestigde dat het de bedoeling is om aan het begrip “maatschappelijk middenveld” die specifieke draagwijdte te geven. Aangezien dat begrip een veel ruimere spraakgebruikelijke betekenis heeft<sup>82</sup> en niet beperkt is tot verenigingen die de bescherming van mensenrechten beogen, moet die specifieke draagwijdte uitdrukkelijk uit de tekst van het voorontwerp blijken.

32. Artikel 31, § 3, derde lid, van het voorontwerp vereist dat minstens één lid van de raad van bestuur “woont of werkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest [lees: tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad] of (...) anderzijds een aantoonbare band met dit gebied” heeft.

Op de vraag om toe te lichten wat onder een “aantoonbare band” moet worden verstaan, antwoordde de gemachtigde dat het “de verantwoordelijkheid van het Vlaams Parlement [is] om na te gaan of aan de minimumvereiste uit paragraaf 3, lid 3 is voldaan en of de band met Brussel dus afdoende is aangetoond. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan iemand die een lange tijd in Brussel heeft gewoond of gewerkt, maar op het moment van kandidaatstelling elders woont en werkt (of niet meer werkt).”

Het is raadzaam om dit in de memorie van toelichting te verduidelijken.

33. Artikel 31, § 4, van het voorontwerp regelt de onverenigbaarheden in hoofde van de leden van de raad van bestuur. Het lidmaatschap van de raad van bestuur is onder meer

---

<sup>82</sup> Volgens *Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal* is het “politieke, maatschappelijke middenveld” het “deel van de maatschappij dat zich tussen de overheid en de burgers bevindt, bestaande uit belangengroepen, culturele en religieuze verenigingen, vakbonden e.d.”.



onverenigbaar met de hoedanigheid van lid van “de provincie- gemeente- of districtsraad” en van “een provinciaal, gemeentelijk of districtscollege”.

33.1. Die opsomming omvat niet het lidmaatschap van organen van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. Sinds de inwerkingtreding van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ valt dit lidmaatschap in vele gevallen samen met het lidmaatschap van een gemeentelijk orgaan, maar dat is niet altijd het geval. Vooreerst geldt die regeling enkel in het Nederlandse taalgebied, terwijl het lidmaatschap niet is voorbehouden tot personen die op dat grondgebied wonen. Voorts is het krachtens artikel 68, § 2, van het decreet van 22 december 2017 wel degelijk mogelijk dat één lid van de OCMW-raad geen deel uitmaakt van de gemeenteraad. Verder kan een persoon lid zijn van het bijzonder comité voor de sociale dienst, dat evenmin in het voorontwerp wordt vermeld. Tot slot moet worden gewezen op de specifieke, en ter zake afwijkende, regeling in deel 4 van dat decreet, dat geldt voor de gemeente Voeren en de gemeenten vermeld in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966.

Het voorontwerp moet op dit punt aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen. Het ontbreken van bepaalde mandaten in de opsomming terwijl die vergelijkbaar zijn met mandaten waarvoor wel een onverenigbaarheid geldt, moet kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

33.2. De gemachtigde verklaarde dat het de bedoeling is dat het lidmaatschap van de raad van bestuur eveneens onverenigbaar is met de hoedanigheid van gewestelijk staatssecretaris van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, al maken zij geen deel uit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.<sup>83</sup> Dit moet worden verduidelijkt.

33.3. Deze opmerkingen gelden op overeenkomstige wijze voor artikel 35, § 4, en 37, § 3, van het voorontwerp.

34. Zowel in paragraaf 1, eerste lid, als in paragraaf 5 van artikel 31 van het voorontwerp wordt bepaald dat de benoeming van de leden van de raad van bestuur gebeurt “bij volstreekte meerderheid van de stemmen van de leden van het Vlaams Parlement”. De gemachtigde bevestigde dat deze bepalingen, wat de meerderheidsvoorwaarde betreft, dezelfde draagwijdte hebben. De tweede vermelding kan dan ook beter worden geschrapt.

Meer fundamenteel rijst evenwel de vraag of het beoogde meerderheidsvereiste betrekking heeft op alle leden van het Vlaams Parlement, ongeacht het aantal leden dat deelneemt aan de stemming, hetgeen zou afwijken van de regel die is voorgeschreven bij artikel 35, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hetgeen luidens die bepaling enkel in het reglement van het Vlaams Parlement kan gebeuren. Indien dat niet de bedoeling is, kan beter enkel gewag worden gemaakt van de volstreekte meerderheid, zonder eraan toe te voegen dat het moet gaan om een volstreekte meerderheid van de stemmen van de leden van het Vlaams Parlement.

---

<sup>83</sup> Artikel 41, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

35. Luidens artikel 31, § 8, van het voorontwerp heeft “[e]lk lid van de raad van bestuur een plaatsvervanger die het lid vervangt bij afwezigheid”. Wanneer een lid van de raad van bestuur het mandaat voortijdig beëindigt, voltooit “de plaatsvervanger” het mandaat.

De vraag rijst bijgevolg hoe de plaatsvervangers worden aangewezen, die blijkens deze bepaling als vervanger van een specifiek lid van de raad van bestuur fungeren. De gemachtigde verklaarde dat het niet de bedoeling is dat effectieve leden en plaatsvervangers zich gezamenlijk kandidaat stellen, maar dat “[d]e plaatsvervangers worden benoemd onder de kandidaten voor volwaardig lidmaatschap.”

Dit moet worden verduidelijkt in de ontworpen bepaling, aangezien daarbij tevens rekening zal moeten worden gehouden met de verhoudingen en de voorwaarde voorgeschreven in de ontworpen paragraaf 3.

#### Artikel 32

36. Artikel 32, derde lid, van het voorontwerp bepaalt dat het mandaat van een lid van de raad van bestuur alleen kan worden opgeheven (lees: beëindigd) bij een beslissing van het Vlaams Parlement en dit “nadat de betrokkene gehoord is over de aangevoerde redenen”. Aangezien de gemachtigde bevestigde dat het volstaat dat de betrokkene is opgeroepen om gehoord te worden, hetgeen in lijn ligt met de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur, kan dit beter worden verduidelijkt in de ontworpen bepaling.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 35, § 8, tweede lid, en artikel 37, § 8, tweede lid, van het voorontwerp.

#### Artikel 34

37. In artikel 34, zesde lid, van het voorontwerp schrijve men “*artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 maart 2007 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*”.

#### Artikel 37

38. In artikel 37, § 8, tweede lid, van het voorontwerp moet het woord “wijze” worden toegevoegd na het woord “gemotiveerde”. In dezelfde bepaling wordt het best het woord “beëindigd” in plaats van “opgeheven” gebruikt.

#### Artikel 40

39. Artikel 40 van het voorontwerp regelt de wijze waarop personeelsleden van de Vlaamse administratie ter beschikking kunnen worden gesteld van het VMRI. De gemachtigde lichtte deze bepaling als volgt toe:

“Artikel 40 van het ontwerp van decreet beoogt louter de voorwaarden vast te leggen waaronder het VMRI, als ontvangende instelling, personeelsleden kan ontvangen die ter beschikking zouden worden gesteld door de Vlaamse administratie. Artikel 40 laat in dit kader de in artikel 87 BWHI bedoelde bevoegdheden van de Vlaamse Regering - inzake de benoemingen en de vaststelling van het statuut van diens eigen personeel - onverlet. Er kan worden vermeld dat de Vlaamse Regering reeds een regeling heeft aangenomen – in uitvoering van art. 87 BWHI – om het mogelijk te maken dat ambtenaren tijdelijk tewerk kunnen worden gesteld buiten de diensten van de Vlaamse overheid, m.n. in art. X.42 en X.43 van het Besluit van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse Overheid. Artikel 40 van het ontwerp van decreet preciseert de randvoorwaarden waaronder het VMRI en de Vlaamse administratie een overeenkomst van terbeschikkingstelling kunnen afsluiten. Deze randvoorwaarden hebben - met inachtneming van de Principes van Parijs<sup>84</sup> - tot doel om de expertise en ervaring van het ter beschikking gestelde personeel te garanderen.<sup>85</sup>”

In de door de gemachtigde geschetste interpretatie, waarbij artikel 40 van het voorontwerp niet op zichzelf als grondslag kan dienen voor het ter beschikking stellen van personeelsleden van de Vlaamse administratie, is de ontworpen bepaling inderdaad verenigbaar met de bij artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Vlaamse Regering voorbehouden bevoegdheden.

#### Artikel 41

40. Artikel 41, § 1, van het voorontwerp bepaalt dat het VMRI jaarlijks een door het Vlaams Parlement toegewezen dotatie ontvangt, waarvan het bedrag jaarlijks wordt geïndexeerd op basis van de gezondheidsindex. De financieringsmiddelen moeten afdoende zijn om de onafhankelijke en doeltreffende werking van het VMRI op structurele wijze te verzekeren en zij kunnen niet het voorwerp uitmaken van een vermindering bij een ongewijzigd takenpakket van het VMRI.

Dergelijke voorschriften kunnen in de praktijk maar werkzaam zijn in zoverre het Vlaams Parlement in de jaarlijkse uitgavenbegroting de voldoende middelen ter beschikking stelt. Aangezien de ontworpen bepaling in die mate veeleer de uiting is van een politieke verbintenis dan van een afdwingbare rechtsregel, kan ze beter worden opgenomen in de memorie van toelichting en is ze niet op haar plaats in het voorontwerp.

---

<sup>84</sup> Voetnoot in geciteerde verklaring van de gemachtigde: General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 39: “A fundamental requirement of the Paris Principles is that an NHRI is, and is perceived to be, able to operate independent of government interference. The SCA highlights that this requirement should not be seen to limit the capacity of an NHRI to hire a public servant with the requisite skills and experience. However, the recruitment process for such positions should always be open to all, clear, transparent, merit-based and at the sole discretion of the NHRI. Where an NHRI is required to accept staff assigned to it by the government, and in particular where this includes those at the highest levels in the NHRI, it brings into question its capacity to function independently.”

<sup>85</sup> Voetnoot in geciteerde verklaring van de gemachtigde: Merk op dat het Vlaams Parlement ook dergelijke randvoorwaarden heeft opgenomen in de rechtspositieregeling die geldt voor personeelsleden van de instellingen verbonden aan het parlement.

### Artikel 44 en 58

41. Artikel 44, § 2, van het voorontwerp houdt de verplichting in hoofde van het Vlaams Parlement in om, na bezorging van het jaarrapport van het VMRI, de voorzitter van de raad van bestuur en de directeur te horen en dat desgevallend in de bevoegde commissies van het Vlaams Parlement (eerste lid). Daarnaast kan de directeur ook in andere gevallen, al dan niet op eigen verzoek, gehoord worden door het Vlaams Parlement of door de bevoegde commissies van het Vlaams Parlement (tweede lid). Artikel 58 verplicht het Vlaams Parlement verder om, vijf jaar na de eerste volledige samenstelling van de raad van bestuur, de toepassing en doeltreffendheid van het aan te nemen decreet te evalueren. Daarbij moet het Vlaams Parlement het VMRI horen en een commissie van experts een verslag laten voorleggen.

41.1. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“De doelstelling van de hoorzitting bedoeld in dit artikel is om te garanderen dat het VMRI op gedegen wijze verantwoording aflegt ten opzichte van het publiek en de wetgevende macht over zijn werkzaamheden. GANHRI benadrukt in haar richtlijnen het belang van de jaarrapporten en stelt dat de oprichtingsnorm van een MRI erin moet voorzien dat deze rapporten worden verspreid, besproken en in overweging worden genomen door de wetgevende macht.<sup>86</sup>”

41.2. Krachtens artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 stelt elk parlement zijn reglement vast. Hoewel enigszins anders geformuleerd, geeft deze bepaling uiting aan het beginsel dat is vervat in artikel 60 van de Grondwet, op grond waarvan elke kamer, in haar reglement, de wijze bepaalt waarop zij haar bevoegdheden uitoefent. Zoals de Raad van State eerder heeft opgemerkt geeft deze bepaling uiting aan de wil van de Grondwetgever “dat elke Wetgevende Kamer haar werkwijze volkomen onafhankelijk zou kunnen regelen met als enige voorbehoud de grenzen die in de Grondwet zelf zijn aangegeven”. Ze waarborgt de onafhankelijkheid van iedere assemblee, zowel ten aanzien van de andere assemblee als van de uitvoerende macht. In beginsel komt het dus niet aan de wetgever toe om de manier te regelen waarop de kamers hun bevoegdheden uitoefenen of hun beslissingen nemen.<sup>87</sup> Deze beginselen gelden eveneens ten aanzien van de deelstaatparlementen.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Voetnoot in geciteerde verklaring van de gemachtigde: General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 30: “The importance for an NHRI to prepare, publicize and widely distribute an annual report on its national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters, is stressed. [...] The SCA considers it important that the enabling laws of an NHRI establish a process whereby its reports are required to be widely circulated, discussed and considered by the legislature. It is preferable for the NHRI to have an explicit power to table reports directly in the legislature rather than through the Executive and, in so doing, to promote action on them.” en 31: “It is important for an NHRI to publicize and widely distribute an annual report on its national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters. It is vitally important that all the findings and recommendations of the NHRI be publicly available as this increases the transparency and public accountability of the NHRI. In publishing and widely disseminating its annual report, the NHRI will play an extremely important role in educating the public on the situation of human rights violations in the country.”

<sup>87</sup> Adv.RvS 68.936/AV, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 107, opmerking 86.2, met verwijzing naar eerdere adviezen.

<sup>88</sup> Adv.RvS 58.324/2 van 16 november 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 17 december 2015 ‘modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l’Agence wallonne de l’air et du climat et le code wallon du Logement et de l’Habitat durable’, *Parl.St.* W.Parl. 2015-16,

Onder meer de verplichting in hoofde van het Vlaams Parlement om op een bepaald tijdstip over te gaan tot de evaluatie van het decreet en de wijze waarop dat moet gebeuren is niet verenigbaar met de autonomie waarover het parlement op basis van artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beschikt.<sup>89</sup>

Ook de verplichting in hoofde van het Vlaams Parlement om het VMRI of bepaalde personen die daarmee verbonden zijn te horen is niet verenigbaar met de onafhankelijkheid van het Vlaams Parlement. Die bepalingen kunnen evenwel omgevormd worden tot een verplichting in hoofde van het VMRI of de betrokkenen om deel te nemen aan een hoorzitting indien het Vlaams Parlement een dergelijke hoorzitting wenst te organiseren.

De door de gemachtigde aangehaalde richtlijnen vormen geen verantwoording voor het afwijken van staatsrechtelijke bepalingen en beginselen. Zij kunnen evenmin worden beschouwd als een rechtsinstrument dat, op basis van artikel 34 van de Grondwet, een dergelijke afwijking van die bepalingen en beginselen noodzakelijk maakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

---

nr. 343/1, 39; adv.RvS 68.041/AV van 29 december 2020 over een voorstel van decreet van het Waalse Gewest ‘institutionnalisant l’assemblée citoyenne et le conseil citoyen’, *Parl.St.* W.Parl. 2019-20, nr.221/2, 4-6 (opmerkingen 14 en 15).

<sup>89</sup> Adv.RvS 68.936/AV, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 107, opmerking 86.2: “Het komt dan ook aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toe om te beslissen of ze tot een evaluatie van de aan te nemen wet wil overgaan en om, desgevallend, te bepalen door welke commissie van die assemblee die evaluatie moet gebeuren.”