

The EY logo is positioned in the upper left corner. It features a yellow triangle pointing downwards and to the right, above the letters 'EY' in a bold, white, sans-serif font. The background of the entire page is a blurred photograph of a crowd of people, with some individuals wearing hats and coats, suggesting an outdoor public gathering or event.

**EY**

Voorstudie sectorale  
mensenrechteninstututen  
binnen de Vlaamse  
mensenrechtencontext

29 juni 2022

**OPDRACHTGEVER**

Agentschap Binnenlands Bestuur  
Afdeling Gelijke Kansen, Integratie en  
Inburgering

## Executive Summary

De Vlaamse Regering heeft via een ontwerp van decreet het initiatief genomen dat ertoe strekt een Vlaams Mensenrechteninstituut (VMRI) op te richten.

Tegen de achtergrond van de oprichting van een VMRI heeft de Vlaamse Regering een voorstudie besteld omtrent de rol en mogelijke inkanteling van vier bestaande Vlaamse overheidsinstellingen wiens opdracht in verband staat met een bepaalde "sector" van mensenrechten (hierna de "Vlaamse Sectorale Instellingen of "VSI"). Het gaat met name over het Kinderrechtencommissariaat (KRC), de Vlaamse Ombudsdienst (VLOMB), de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC), en het Vlaams Vredesinstituut (VVI).

Tussen januari 2022 en juni 2022 hebben EY Consulting en EY Law deze voorstudie uitgevoerd, met inbreng van Prof. Dr. Wouter Vandenhole (Universiteit Antwerpen) m.b.t. de juridisch-mensenrechtelijke aspecten. Dit eindrapport is daarvan de neerslag.

In een eerste deel wordt het huidige mensenrechtenlandschap in Vlaanderen in kaart gebracht. Vertrekkend vanuit de juridische en operationele kenmerken van de vier VSI wordt onderzocht waar er overlap en verschillen zijn tussen de instellingen.

In Deel II onderzoeken we of er een case te maken is voor inkanteling.

Deel III tenslotte brengt in kaart hoe een (eventuele) inkanteling geoperationaliseerd kan worden en wat mogelijkheden zijn rond samenwerking.

## Deel I Het huidige mensenrechtenlandschap in Vlaanderen

In dit deel geven we eerst een concrete doorlichting van de volledige werking van de vier Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen (VSI), het Kinderrechtencommissariaat, de Vlaamse Ombudsdienst, de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, en het Vlaamse Vredesinstituut, o.b.v. volgende elementen:

- Het mandaat
- De (invulling van de) bevoegdheden, nl.
  - Advies
  - Klachtenbehandeling, bijstand en bemiddeling
  - (wetenschappelijk) onderzoek
  - Promotie van mensenrechten
  - Rapportering
  - Inspectiebevoegdheden
- Het juridisch statuut
- Samenstelling en personeelskader
- Budget
- Dienstverlening
- Samenwerking en netwerk
- Draagvlak

Hiermee willen we een sluitend antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag, zoals neergeschreven in het bestek: "Het in kaart brengen van de volledige werking van de vier Vlaamse sectorale

mensenrechteninstellingen op die elementen die van belang zijn binnen een eventuele inkanteling: statuut, samenstelling, bevoegdheden, budget, personeelskader, enz.”.

Op basis van de karakteristieken van de VSI, kunnen de volgende conclusies, in het licht van het ontwerpdecreet VMRI, worden getrokken die relevant zijn voor de huidige studie:

*M.b.t. het mensenrechtenmandaat van de betrokken instellingen*

1. Het VMRI wordt geconcipeerd als een mensenrechteninstelling *pur sang*.
2. Ook het KRC en de VTC beschikken over een duidelijk, zij het sectoraal, mensenrechtenmandaat.

Een nuance is dat het KRC niet alleen opereert als mensenrechteninstelling voor kinderen, met het Kinderrechtenverdrag als toetssteen, maar daarnaast tevens ruimer optreedt als een ombudsdienst voor kinderen die tevens andere klachten van of betreffende kinderen behandelt. Die andere klachten kunnen betrekking hebben op om het even welke regelgeving en tevens op algemene behoorlijkheids- en zorgvuldigheidsnormen.

3. Het Vlaams Vredesinstituut en de Vlaamse Ombudsdienst - van zodra diens huidige sectorale mensenrechtenmandaat ingevolge het Ontwerpdecreet wordt opgeheven en overgeheveld naar het VMRI - beschikken niet over enig specifiek mensenrechtenmandaat of het is geenszins de primaire focus van deze instellingen.

*M.b.t. de samenstelling van de bevoegdhedenpakketten*

4. Op functioneel vlak beschikt het VMRI over het volledige scala aan bevoegdheden die kunnen worden geassocieerd met een mensenrechteninstelling. Het VMRI zal met name uitdrukkelijk bevoegd zijn om advies te verlenen, bijstand en bemiddeling te verlenen, klachten te behandelen, te rapporteren, onderzoek te voeren en mensenrechten te promoten.
5. Ook het KRC beschikt over dezelfde ruime waaier aan bevoegdheden.
6. In tegenstelling tot het VMRI en het KRC beschikt de Vlaamse Ombudsdienst niet over hetzelfde volledige scala aan bevoegdheden. Zo is de Vlaamse Ombudsdienst niet voorzien van een decretale opdracht op het vlak van wetenschappelijk onderzoek, noch op het vlak van bevordering of promotie. De overige functies – advies, bijstand en bemiddeling, klachtenbehandeling, en rapportering – zijn wel voorzien bij de Vlaamse Ombudsdienst, doch deze zullen na afsplitsing van de Genderkamer niet meer in functie staan van de uitoefening van een mensenrechtenmandaat (zie 3. hierboven).
7. Het Vlaams Vredesinstituut beschikt ook niet over functies of bevoegdheden gerelateerd aan mensenrechten. De bevoegdheden van het Vredesinstituut zijn in essentie beperkt tot het verlenen van adviezen, het voeren van (wetenschappelijk) onderzoek, en promotionele activiteiten, en dit alles rond het thema “vrede” zonder dat er daarbij sprake is van een focus op mensenrechten. Bevoegdheden rond bijstand en bemiddeling, en klachtenbehandeling ontbreken volledig.
8. De VTC beschikt dan weer wel over een ruimer scala aan bevoegdheden die geassocieerd worden met mensenrechteninstellingen, zij het dat duidelijke, expliciete bevoegdheden rond bijstand en bemiddeling ook hier ontbreken. Naast de traditionele bevoegdheden van

mensenrechteninstellingen, beschikt de VTC tevens over een aantal sui generis bevoegdheden die samenhangen met haar rol als toezichthoudende overheid of regulator. Het gaat daarbij niet alleen over het verlenen van advies inzake authentieke gegevensbronnen, het verstrekken van advies inzake bepaalde verwerkingsactiviteiten en het opstellen van lijsten betreffende verwerkingen van persoonsgegevens waarvoor een gegevensbescherming-effectbeoordeling verplicht is, maar tevens over de bevoegdheid om als sluitstuk van het klachtenbehandelingsmechanisme sanctionerend op te treden.

9. M.b.t. de bevoegdheden rond adviesverstrekking, onderzoek, rapportering en promotie zijn er detailverschillen betreffende de aard en inhoud van deze bevoegdheden bij elk van de vijf betrokken instellingen.
10. M.b.t. de bevoegdheden rond bijstand, bemiddeling en klachtenbehandeling is in het kader van het inkantelingsvraagstuk van belang dat in het Ontwerpdecreet de klachtenbehandeling rond discriminatie wordt toevertrouwd aan een daartoe afzonderlijk opgericht orgaan, de Geschillenkamer. Voor wat betreft het mandaat van het VMRI als gelijkheidsorgaan worden de functies rond bijstand en bemiddeling zodoende organiek afgescheiden van de klachtenbehandeling. Dergelijke organieke afscheiding tussen de functies rond bijstand en bemiddeling enerzijds en klachtenbehandeling anderzijds vinden we niet terug bij het KRC, de VTC en de Ombudsdienst."

*M.b.t. het juridisch statuut van de betrokken instellingen*

11. De drie PPI's onder deze VSI (het KRC, het VVI en de VLOMB) vallen onder de rechtspersoonlijkheid van het Vlaams Parlement.  
De VTC beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid en heeft een band met de Vlaamse Regering.

*M.b.t. de samenstelling en het personeelskader van de betrokken instellingen*

12. O.b.v. de personeelsleden (exclusief adviesraad & maandcommissarissen) zijn de Vlaamse Ombudsdienst en het KRC elkaars gelijken qua grootte (+/- 15 à 17 werknemers). De VTC is duidelijk de kleinste organisatie (2, 8 VTE). Het VVI telt 9 medewerkers (exclusief de Raad van Bestuur en de Wetenschappelijke Raad). I.f.v. het voorziene budget voor het VMRI schatten we dat het +/- 25 werknemers zal tewerkstellen.

*M.b.t. het budget*

13. O.b.v. de financiële cijfers zien we de Vlaamse Ombudsdienst (inclusief Genderkamer) als 'grootste' sectorale MRI in Vlaanderen (€ 2.427.000,00). De VTC is duidelijk de kleinste organisatie met een budget van € 250.000,00. Verder hebben het Kinderrechtencommissariaat en het Vlaams Vredesinstituut een budget van respectievelijk € 2.299.000,00 en € 1.858.000,00 (in 2021).

*M.b.t. dienstverlening*

14. Wat betreft de dienstverlening van het KRC stellen we vast o.b.v. personeelsbezetting en budgetverdeling dat tweedelijnsklachtenbehandeling en adviesverlening de voornaamste dienstverlening vormen. De top drie domeinen waarop deze klachten en meldingen betrekking hadden waren: onderwijs, hulp aan minderjarigen en rechten binnen het gezin.

Verder merken we op dat het KRC ook zeer actief is in de media m.b.t. haar rol als behartiger van kinderrechten, alsook informatie verspreidt rond kinderrechten.

15. Wanneer we kijken naar de bevoegdheden, de personeelsbezetting en het budget van het VVI wordt het duidelijk dat het ze in eerste instantie een onderzoekinstelling is, die ook aandacht heeft voor adviesverlening en voorlichting m.b.t. vredesvraagstukken.
16. De Vlaamse Ombudsdienst focust zich voornamelijk op klachtenbehandeling omtrent de handelingen en de werking van de bestuursinstanties van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.
17. De dienstverlening van de VTC betreft voornamelijk adviesverlening omtrent elke aangelegenheid (wetgevingsinitiatief/bestuursmaatregel) met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens.

#### *M.b.t. samenwerking en netwerk*

18. Het KRC en de VLOMB zijn beide lid van het Permanent Overleg van Ombudslui (POOL).
19. De sectorale instellingen worden ondersteund door het Vlaams Parlement (PPI) en de Vlaamse administratie (VTC).
20. Elke VSI heeft een eigen en onderscheiden nationaal en internationaal netwerk in functie van het eigen mandaat.

#### *M.b.t. draagvlak*

21. Wat betreft het draagvlak van de VSI, werd een media-analyse uitgevoerd om na te gaan op welke manier zij in de (traditionele) media verschijnen. Hieruit blijkt een algemeen neutrale toon van de nieuwsartikelen, met rapportering van een opinie of gevoerd onderzoek door de VSI. Het KRC kwam van de VSI het meest aan bod in de media, de VTC het minst.

## Deel II De case voor (niet-)inkanteling

Met deze studie willen we nagaan in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om de bestaande sectorale mensenrechteninstellingen onder te brengen in één breed mensenrechteninstituut dat in beginsel alle mensenrechten capteert binnen de Vlaamse bevoegdheden.

Om de 'case' voor al dan niet inkanteling te onderbouwen onderzoeken we eerst een beperkt staal van benchmarklanden: Nederland, Frankrijk, Zweden en Australië. We onderzoeken hun wijze van inrichting van het institutionele mensenrechtenlandschap en rapporteren andere interessante 'facts & figures'. Vervolgens onderzoeken we de specifieke Vlaamse case voor (niet-) inkanteling aan de hand van zeven parameters. Ten slotte bekijken we de appreciatie van elke VSI m.b.t. een eventuele inkanteling.

*De inzichten uit de benchmark zijn de volgende:*

1. In Zweden is er een gelijkaardige inkantelingsstudie gebeurd, waarbij men finaal beslist heeft om niet in te kantelen.
2. In geen van de benchmarklanden stellen we een volledige inkanteling vast van de verschillende instellingen in scope in een nationaal mensenrechteninstituut (NMRI).
3. Enkel Australië neemt een sectoraal thema (analoog naar de thema's van de VSI) op in haar NMRI (in concreto kinderrechtenbescherming).
4. In de benchmarklanden (m.u.v. Australië) merken we op dat de bescherming van de kinderrechten georganiseerd wordt onder een ombudsmanparaplu.

#### *Zeven parameters om een case te maken voor het (niet) inkantelen van VSI in het VMRI*

Specifiek voor de Vlaamse situatie gaan we na of er een case te maken is voor een (gedeeltelijke) inkanteling. Om een case te maken hebben we een aantal parameters nodig waartegen we inkanteling afwegen. De relevante parameters om te pleiten voor of tegen inkanteling zijn de volgende zeven: (1) een juridisch verbod op inkanteling; (2) homogeniteit van mandaat en bevoegdheden, (3) effectiviteit inzake de promotie en bescherming van mensenrechten; (4) beter samenspel tussen mensenrechten; (5) burgerperspectief; (6) internationale relaties en werking (7) efficiënte besteding van middelen.

De conclusies zijn als volgt:

#### *1) M.b.t. een juridische verplichting tot of verbod op inkanteling*

1. De relevante internationale en Europese mensenrechteninstrumenten houden geen verbod, noch een verplichting in tot inkanteling van sectorale mensenrechteninstellingen in een algemeen mensenrechteninstelling. Er bestaat dus geen juridische dwang ter zake. Evenmin is er een juridisch verbod.
2. Het principe – vervat in de Principes van Parijs – volgens hetwelk mensenrechteninstellingen het beschermen en promoten van mensenrechten als bevoegdheid moeten hebben, kan evenwel conflicteren met de opname van significante andere mandaten die geen of weinig verband houden met het beschermen of promoten van mensenrechten. Dergelijke opname van niet-mensenrechten gerelateerde mandaten zou immers met zich mee kunnen brengen dat de focus van de instelling op mensenrechten verzwakt, hetgeen een risico zou kunnen creëren voor de effectiviteit van de door de instelling geboden bescherming en promotie van mensenrechten.

#### *2) M.b.t. homogeniteit van mandaat en bevoegdheden*

Recent gaan er (opnieuw) stemmen op om zuiniger om te springen met de term mensenrechten en wat daaronder begrepen kan worden. In dat opzicht is dit een oproep om de homogeniteit van mandaat en bevoegdheden m.b.t. mensenrechten niet te laten aantasten of doen verwateren.

3. De inkanteling van het Vlaams Vredesinstituut en/of de Vlaamse Ombudsdienst zou de homogeniteit van het juridisch mandaat van het VMRI ter promotie en bescherming van de mensenrechten afzwakken aangezien geen van beide VSI een specifiek mensenrechtenmandaat heeft, noch beschikt over (het volledige scala aan) bevoegdheden m.b.t. mensenrechten.



4. Een volledige inkanteling van het KRC, met inbegrip van de ombudsfunctie voor kinderen, zou een negatieve impact kunnen hebben op de homogeniteit van het juridische mandaat van het VMRI als mensenrechteninstelling, zij het op een beperkte wijze.
  5. De VTC beschikt over bepaalde bevoegdheden – sanctionerend optreden - als toezichthoudende overheid of regulator, die niet begrepen zijn in het bevoegdhedenpakket van het VMRI, noch in dat van de overige VSI. Omgekeerd blijkt de VTC niet te beschikken over duidelijke “soft power” functies die te maken hebben met bijstand en bemiddeling die het VMRI kenmerken. Dit verschil in opzet tussen het VMRI (en de overige VSI) en de VTC vormt een obstakel voor inkanteling van de VTC in het VMRI. Aangezien dit obstakel betrekking heeft op een essentieel kenmerk van zowel het VMRI als de VTC, kan dit kennelijk niet worden opgeheven zonder afbreuk te doen aan de aard van het VMRI en/of de VTC. Ook in een organiek gescheiden context wordt deze belemmering niet ondervangen.
  6. M.b.t. de bevoegdheden rond adviesverstrekking, onderzoek, rapportering en promotie zijn er detailverschillen betreffende de aard en inhoud van deze bevoegdheden bij elk van de vijf betrokken instellingen. Die verschillen maken dat een inkanteling van een VSI aanpassingen zou vergen, ofwel op het niveau van de wijze waarop aan deze bevoegdheden thans in de organieke decreten VSI zijn vormgegeven, en/of op het niveau van de wijze waarop deze bevoegdheden zijn omschreven in het Ontwerpdecreet.
- 3) *M.b.t. effectiviteit (inzake promotie & bescherming van mensenrechten)*
7. Een grotere effectiviteit betekent in dit kader een betere promotie en bescherming van mensenrechten. We hebben eerder reeds vastgesteld dat niet alle VSI een focus hebben op mensenrechten. Deze die dat niet hebben (VVI en Vlaamse Ombudsdienst) vallen in principe buiten de analyse m.b.t. effectiviteit.
  8. Inkanteling (van entiteiten met een mensenrechtenfocus) heeft voor- en nadelen vanuit een effectiviteitsstandpunt.
  9. Aan de pro-zijde: (i) het is potentieel makkelijker om een coherent Vlaams mensenrechtenverhaal te brengen, (ii) er is meer garantie voor een geïntegreerde benadering van mensenrechten, (iii) er is mogelijks meer impact (op het beleid) omwille van schaalgrootte, (iv) één organisatie is duidelijker en (in zijn operationalisering) mogelijks laagdrempeliger voor de burger, (v) er komen meer middelen vrij voor kernactiviteiten en (vi) potentieel vindt iedere burger zijn ‘gading’ in een ruimere instelling, wat het maatschappelijk draagvlak kan vergroten.
  10. Als nadelen zien we: (i) de nood aan ‘compromissen’ of afwegingen tussen mensenrechten en dus minder exclusieve aandacht op deeldomeinen, (ii) energie die dient te gaan naar deze afwegingen en compromissen met in een extreme vorm intern conflict en/of verlamming van de werking, (iii) verlies van opgebouwde reputatie en herkenbaarheid van VSI en de nood deze opnieuw op te bouwen, (iv) en het risico op overspill naar het geheel bij reputatieschade binnen een ingekanteld onderdeel, bv. een data breach m.b.t. persoonsgegevens binnen een ingekantelde entiteit die afstraalt op de VTC-entiteit.

4) *M.b.t. het samenspel tussen mensenrechten*

11. Spanningen en conflicten tussen mensenrechten komen voor, en worden in de regel opgelost door rechten en belangen met elkaar af te wegen, zodat een evenwicht tussen rechten en belangen wordt bereikt. In bepaalde gevallen vindt een prioriteitstelling van de rechten van individuen die behoren tot achtergestelde of kwetsbare groepen plaats, bijvoorbeeld via affirmatieve actie in het gelijkheids- en non-discriminatierecht, en via het belang van het kind als een of de eerste overweging inzake kinderrechten. De fragmentatie van het recht van de mensenrechten is vanuit een perspectief van effectiviteit van mensenrechten voor gebruikers niet wenselijk. Een geïntegreerde benadering verdient de voorkeur.
12. Hoe institutioneel met spanningen tussen mensenrechten en met een geïntegreerde benadering van mensenrechten wordt omgegaan, is geen uitgemaakte zaak. Zowel voor toezicht als voor bevordering en bescherming kan gekozen worden voor thematisch gespecialiseerde instellingen, voor één orgaan met een algemeen mensenrechtenmandaat, of voor tussenvormen.
13. Principieel biedt één orgaan dat bevoegd is voor alle mensenrechten (in dit geval, het VMRI) de beste kansen voor een geïntegreerde benadering van mensenrechten. Het is dan wel zaak de thematische specificiteit van mensenrechten inhoudelijk voldoende af te dekken, zodat kwetsbare of achtergestelde groepen beschermd zijn tegen marginalisering ten voordele van andere groepen en/of meerderheidsopvattingen. Voldoende aandacht voor thematische specificiteit kan op meerdere manieren bereikt worden, bijv. door een thematisch gespecialiseerde interne organisatie (met afdelingen voor kinderrechten, vrouwenrechten, ...), of door in thematische expertise te voorzien binnen een in hoofdzaak functioneel gespecialiseerde interne organisatie (met aparte afdelingen voor bijv. promotie; klachtenbehandeling; ...). Indien gekozen wordt voor meerdere, naast elkaar bestaande organen (behoud van VSI naast het VMRI), is het zaak waarborgen en mechanismen in te bouwen voor een geïntegreerde benadering.

5) *M.b.t. het perspectief van de burger*

14. Gedeeltelijke inkanteling (KRC en/of VTC) biedt de volgende voordelen vanuit het perspectief van de burger:
  - a. Er is maar één centraal aanspreek- en infopunt dat alle mensenrechten capteert wat het overzichtelijk en duidelijk maakt voor de burger.
  - b. De burger hoort een 'geïntegreerde' visie m.b.t. mensenrechten. Potentieel verdwijnt eventuele verwarring omwille van 'de ene zegt dit, de andere iets anders'.
  - c. Een andere locatie dan het Vlaams Parlement (waar KRC nu gevestigd is), zou drempelverlagend kunnen werken.
15. Daartegenover staan de volgende nadelen van gedeeltelijke inkanteling:
  - d. Een groter instituut kan ervoor zorgen dat het eerste contact met de burger anoniemer en minder gespecialiseerd zal zijn.



16. Een volledige inkanteling (VLOMB en/of VVI) biedt zowel dezelfde voordelen als een gedeeltelijke inkanteling alsook de volgende voordelen:
  - a. De burger kan mogelijks op meer diensten/dienstverlening rekenen binnen een grotere organisatie.
  - b. Het VMRI krijgt een geconsolideerd zicht op de vragen van de burger en kan daardoor mogelijks 'betere' dienstverlening aanbieden.
  - c. De mogelijkheid tot bredere en betere communicatie.
  - d. De herkenbaarheid en aanspreekbaarheid kan mogelijks verhogen.
17. Bij een volledige inkanteling is er het bijkomende nadeel van onduidelijkheid en verwarring ten aanzien van het aanbod waarvoor de burger terecht kan, de bevoegdheden en dus waarvoor de entiteit nu juist staat.
18. We kunnen besluiten dat vanuit het perspectief van de burger de voordelen van (gedeeltelijke) inkanteling (KRC en/of VTC) opwegen tegen de nadelen in vergelijking met de huidige inrichting van de VSI.

#### 6) *M.b.t. internationale relaties & werking*

Om het al dan niet inkantelen van de VSI te evalueren, is het ook van belang om de impact te bekijken ten aanzien van internationale organisaties en netwerken waarbinnen de VSI nu actief zijn.

Op basis van de input van de VSI kunnen we besluiten dat:

19. Zowel het KRC als het VVI geven duidelijk aan dat ze vrezen voor verlies van visibiliteit en imago wanneer een inkanteling van hun organisatie zou plaatsvinden. Dit omdat ze vandaag een sterke identiteit hebben en ze van bekendheid genieten binnen hun eigen internationale netwerk.
20. Daarnaast zien we dat de VTC eerder neutraal staat ten opzichte van een inkanteling. Geen van de internationale samenwerkingsverbanden zou een sterke (positieve of negatieve) impact ondervinden.
21. De Vlaamse Ombudsdienst is de enige VSI die eerder positief staat tegenover een eventuele inkanteling wat betreft haar positie op het internationale toneel. Indien de Vlaamse Ombudsdienst zou worden ingekanteld zou het potentieel aan daadkracht kunnen winnen.

Bovenstaande informatie is niet verder geobjectiveerd vanuit de internationale organisaties en netwerken en is dus louter gebaseerd op de input vanwege de VSI.

#### 7) *M.b.t. efficiëntie*

Een laatste relevante parameter waartegen we een inkanteling afwegen is efficiëntie. Kunnen we meer doen voor mensenrechten in Vlaanderen met evenveel (of minder) middelen?

22. Algemeen zien we de volgende voordelen vanuit efficiëntie-oogpunt:
  - a. Een VMRI waarin VSI ingekanteld zijn zou zo kunnen opgezet worden (organisatorisch en wat betreft processen) dat relevante aspecten van overlappende bevoegdheden,

dienstverlening of processen op eenzelfde manier en/of door dezelfde medewerkers opgepakt worden. Het gaat dan bv. over (deel)aspecten binnen adviesverlening, klachtenonderzoek en onderzoek.

- b. Het aantal ondersteunende medewerkers zou mogelijks kunnen geoptimaliseerd worden door te poolen.
- c. Verder kan, indien inkanteling van KRC en VLOMB overwogen wordt, er slechts één persoon afgevaardigd worden naar POOL, het Belgisch netwerk van ombudsdiensten.
- d. Het delen of poolen van financiële en cognitieve middelen zorgt eventueel voor efficiëntiewinsten.

23. Naast de voordelen zien we ook enkele risico's van een inkanteling op vlak van efficiëntie:
- a. Snoeien op personeelsniveau leidt mogelijks tot een verhoogde werkdruk voor het team. Het is iets waar zeker over gewaakt moet worden bij het inrichten van het VMRI en het eventueel inkantelen van de VSI. De inzet van personeel moet efficiënt gebeuren maar mag niet ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening en het welzijn van het personeel.
  - b. Daarnaast zou de gemeenschappelijke back-office voor PPI (Algemeen Secretariaat Vlaams Parlement) en ondersteuning vanuit Vlaamse administratie voor VTC wegvallen. Dat betekent mogelijks een meerkost voor het VMRI om die zelf op te zetten.

*Samengevat leidt het onderzoek m.b.t. een case voor (niet) inkanteling tot de volgende conclusie*

1. Er is geen juridische dwang noch een juridisch verbod om in te kantelen. De keuze ligt m.a.w. bij de lidstaten. Het mensenrechtenlandschap in het buitenland bestaat uit zowel nationale mensenrechteninstellingen als sectorale instellingen.
2. De opname van de niet-mensenrechten gerelateerde mandaten van het VVI en de VLOMB zou mogelijks leiden tot een verzwakte focus van het VMRI op mensenrechten, hetgeen een risico zou kunnen creëren voor de effectiviteit van de door de instelling geboden bescherming en promotie van mensenrechten.
3. Inzake de homogeniteit van de mandaten en de bevoegdheden van de VSI wordt een inkanteling van het VVI en de VLOMB in een VMRI afgeraden wegens het ontbreken van een nadrukkelijk mensenrechtenmandaat. De mogelijkheid om sanctionerend op te treden en het ontbreken van zogenoemde 'soft powers' van de VTC vormt een mogelijk obstakel voor inkanteling van de VTC in het VMRI. Een volledige inkanteling van het KRC, met inbegrip van de ombudsfunctie voor kinderen, zou een negatieve impact kunnen hebben op de homogeniteit van het juridische mandaat van het VMRI als mensenrechteninstelling.
4. Wat betreft de effectiviteit en het samenspel tussen mensenrechten biedt één orgaan dat bevoegd is voor alle mensenrechten (in dit geval, het VMRI) de beste kansen voor een geïntegreerde benadering van mensenrechten, mits de thematische specificiteit van mensenrechten inhoudelijk voldoende gewaarborgd blijft, zodat kwetsbare of achtergestelde groepen beschermd zijn tegen marginalisering ten voordele van andere groepen en/of meerderheidsopvattingen.

5. Vanuit het perspectief van de burger lijkt een gedeeltelijke inkanteling (KRC en VTC) een te weerhouden optie. De integratie van de VLOMB en/of het VVI in het VMRI leidt mogelijks tot onduidelijkheid en verwarring waarvoor de burger terecht kan bij een Mensenrechteninstituut.
6. Inzake de internationale relaties en werking, staan zowel het KRC als het VVI sterk negatief t.a.v. een inkanteling vanwege hun vrees om de sterke visibiliteit en imago te verliezen. De VTC staat eerder neutraal en vermoed geen sterke impact te ondervinden van een inkanteling en de VLOMB ziet inkanteling als een positief gegeven.
7. Op vlak van efficiëntie heeft de oprichting van één geïntegreerd, Vlaams mensenrechteninstituut eerder beperkte voordelen.
8. Ten slotte nemen we ook de visies van elke VSI m.b.t. inkanteling mee in de analyse.

Het KRC ziet een inkanteling als gevaar voor haar doelgroep en dus haar werking. Een inkanteling dreigt namelijk de herkenbaarheid en de laagdrempeligheid t.a.v. kinderen te verliezen. Een onafhankelijke en afzonderlijke instelling biedt de beste kansen om de belangen van het kind optimaal te behartigen. Ook het VVI is geen voorstander van een inkanteling in het VMRI. Als onderzoeksinstelling komen ze nauwelijks in aanraking met mensenrechten.

De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) verwacht geen sterke impact van een inkanteling op hun werking, mits voldoende waarborging van hun onafhankelijkheid. En tot slot ziet de VLOMB het inkantelingsscenario als opportuniteit om een slagkrachtig en minder versnipperde boodschap te brengen. Een weerkerende bedenking is dat de instelling van een directeur en een Raad van Bestuur bij het VMRI als een extra hiërarchisch niveau gezien wordt en daardoor als van als een potentiële bedreiging voor de werking en onafhankelijkheid van de VSI.

### Deel III Operationalisering van inkanteling en samenwerking

Indien een (gedeeltelijke) inkanteling in overweging wordt genomen, bekijken we in een eerste deel enkele belangrijke aandachtspunten om mee rekening te houden bij inkanteling. Indien een (gedeeltelijke) inkanteling weerhouden wordt en aan het huidig landschap een VMRI wordt toegevoegd, voorzien we enkele samenwerkingsmogelijkheden om de wisselwerking tussen de huidige VSI en het nieuw, op te richten VMRI te optimaliseren.

#### Inkanteling

##### *Operationalisering van inkanteling op het vlak van overdracht van personeel*

Indien zou worden beslist om een of meerdere VSI in te kantelen in het VMRI zal een regeling moeten worden getroffen voor wat betreft het personeel van de desgevallend in te kantelen instellingen.

1. Er dient in het bijzonder te worden onderzocht of en in welke mate contractueel en/of statutair personeel dat thans verbonden is aan een VSI kan worden overgedragen naar het VMRI. Hoewel de overdracht van activiteiten en personeel tussen publiekrechtelijke

werkgevers al lang geen zeldzaamheid meer is, bestaat er hiervoor immers nog geen omvattend juridisch kader.

2. Bij inkanteling van de VSI dient er bijzondere aandacht te worden besteed aan de juridische complexiteit verbonden aan de mogelijke overdracht van de personeelsleden van de in te kantelen instellingen.
3. Tweede aandachtspunt bij dergelijke overdracht is de impact van dergelijke overdracht op de arbeidsvoorwaarden en pensioenvoorwaarden van de betrokken personeelsleden.
4. Ten slotte stelt artikel 38 van het ontwerpdecreet VMRI dat de Raad van Bestuur de rechtspositieregeling bepaalt. Indien een VSI (met andere rechtspositieregeling) ingekanteld wordt en de Raad van Bestuur beslist om louter contractueel personeel aan te stellen, leidt de niet-homogeniteit van het personeelsstatuut mogelijks tot interne spanningen binnen het VMRI.

#### *Mandaat van KRC/VTC als aandachtspunt*

5. In het Ontwerpdecreet zijn geen bepalingen opgenomen die ertoe strekken om een specifieke specialisatie en focus in verband met de sectorale mensenrechtenmandaten van het KRC en de VTC te borgen. Bijgevolg is het bij inkanteling van het KRC en/of de VTC een aandachtspunt om hiervoor de nodige waarborgen te voorzien.
6. Bij gebreke aan inkanteling van het KRC en/of de VTC is het een aandachtspunt om het samenwerkingsprincipe te concretiseren, bijvoorbeeld middels het afsluiten met het VMRI van samenwerkingsprotocollen.

#### *Integratie van bevoegdheden als aandachtspunt*

7. Ondanks de detailverschillen m.b.t. de aard en inhoud van de bevoegdheden, heersen er geen bijzondere belemmeringen inzake een eventuele inkanteling. Desalniettemin zal een inkanteling van een VSI aanpassingen vergen, ofwel op het niveau van de wijze waarop aan deze bevoegdheden thans in de organieke decreten VSI zijn vormgegeven, en/of op het niveau van de wijze waarop deze bevoegdheden zijn omschreven in het Ontwerpdecreet.

#### *Impact op band van VSI met Vlaams Parlement en Vlaamse regering*

8. Indien er bij inkanteling van een PPI wordt geopteerd om een rechtstreekse band met het Vlaams Parlement te behouden, dan zou dit een belangrijke aanpassing vergen op het niveau van het Ontwerpdecreet.
9. Dit vormt evenwel geen obstakel voor inkanteling van de VTC.

### *Aandachtspunten op vlak van burgerperspectief*

10. M.b.t. kinderen is het belangrijk om rekening te houden met de mogelijkheid om laagdrempelig contact te leggen met de diensten van het KRC. Dit kan bijvoorbeeld door het inrichten van een meldpunt speciaal bedoeld voor kinderen.
11. Indien een volledige inkanteling zou plaatsvinden, zou het VMRI meer verantwoordelijkheden op zich nemen dan enkel degene die betrekking hebben op mensenrechten. Potentieel wordt het onduidelijk voor de burger welke bevoegdheden het VMRI nu precies opneemt. Duidelijke en effectieve communicatie is hierbij van cruciaal belang zodat de burgers weten voor welke materies ze kunnen rekenen op het VMRI.
12. Binnen een ruimer VMRI zou van bij het eerste contact iemand met voldoende domeinkennis de gebruiker te woord moeten kunnen staan.

### *Het KRC, het VVI en internationale relaties*

13. Het KRC en het VVI vrezen voor hun internationale relaties en imago wanneer zij zouden ingekanteld worden in een brede organisatie als het VMRI. Bij inkanteling van deze twee VSI moet er o.a. ook vanuit het internationale perspectief gezorgd worden voor duidelijke budgetten, duidelijke communicatie en zichtbaarheid m.b.t. de materies van deze spelers.

### *Mogelijke samenwerkingsverbanden*

14. Indien een (gedeeltelijke) inkanteling niet uitgevoerd wordt en de VSI dus op zichzelf blijven bestaan, is er de mogelijkheid om meer met elkaar samen te werken om tot een meer geoptimaliseerd Vlaams mensenrechtenlandschap te komen.

We zien samenwerking mogelijk op vijf vlakken:

- a. Gezamenlijke communicatie-initiatieven  
Om optimaal en volledig te kunnen communiceren m.b.t. mensenrechten kan het VMRI samen met andere sectorale instellingen gezamenlijke rapporten, aanbevelingen, open brieven, adviezen... uitbrengen. Een mogelijkheid zou ook zijn om de entiteiten vanuit een gemeenschappelijke kanalen te laten communiceren (gezamenlijke website, sociale media kanalen, events...).
- b. Een gemeenschappelijk overlegorgaan  
Een tweede mogelijke samenwerking bestaat erin om een gezamenlijk overlegorgaan te creëren. De instituten kunnen worden geadviseerd of geïnspireerd door een gezamenlijk comité, waarin leden van andere sectorale entiteiten zetelen.
- c. Een gezamenlijk front-office  
Er zou ook een gezamenlijk aanspreekpunt kunnen worden opgezet dat klachten, oproepen en meldingen centraliseert in één punt. Zo zouden de VSI en het VMRI bereikt kunnen worden via één centraal aanspreekpunt.

- d. Een gezamenlijke back-office  
Een ander initiatief ter bevordering van de samenwerking zou een gemeenschappelijke back-office kunnen zijn. De ondersteunende diensten van de vier (of vijf) entiteiten zoals ICT, financiën, personeel (en secretariaat) worden in dit geval gedeeld.
  
- e. Meer samenwerking met federale instellingen  
Naast een samenwerking tussen de VSI onderling en de VSI met het VMRI, kan er een samenwerking opgezet worden gezet tussen de VSI, VMRI en federale overheidsinstellingen die betrekking hebben op mensenrechten b.v. het FIRM (Federal Mensenrechteninstituut).
  
- f. Samenwerking tussen de Geschillenkamer en VSI  
Indien er klachten of meldingen bij het KRC of de VLOMB binnenkomen die na bemiddeling en/of advies niet tot een oplossing leiden voor de klager, zou het KRC of de VLOMB de klager kunnen doorsturen naar het VMRI. Ze kunnen het VMRI dan inlichten dat er reeds bemiddeling heeft plaatsgevonden maar dat het niet tot de gewenste oplossing is gekomen van de klager.



## Inhoudstabel

Executive Summary.....	2
Deel I Het huidige mensenrechtenlandschap in Vlaanderen .....	2
Deel II De case voor (niet-)inkanteling.....	5
Deel III Operationalisering van inkanteling en samenwerking.....	11
Inleiding.....	18
Doel van de opdracht .....	18
Methodologie .....	19
Opbouw van het document.....	19
Deel I Het huidige mensenrechtenlandschap in Vlaanderen.....	21
1. De entiteiten: juridische en operationele kenmerken.....	21
1.1 Het Kinderrechtencommissariaat (KRC) .....	21
1.2 De Vlaamse Ombudsdienst (VLOMB).....	34
1.3 Het Vlaams Vredesinstituut (VVI).....	42
1.4 De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC).....	47
2. Juridische en operationele overlap en verschillen .....	53
2.1 Betreffende het mensenrechtenmandaat van de betrokken instellingen.....	53
2.2 Betreffende de bevoegdheden van de betrokken instellingen .....	55
2.2.1 De samenstelling van de bevoegdhedenpakketten .....	55
2.2.2 De bijzondere regulatorfunctie van de VTC .....	56
2.2.3 Aandachtspunt bij de bevoegdheden rond adviesverstrekking, onderzoek, rapportering en promotie: impact op het Ontwerpdecreet.....	58
2.2.4 Aandachtspunten bij bevoegdheden rond bijstand, bemiddeling en klachtenbehandeling .....	58
2.3 Betreffende het juridisch statuut van de betrokken instellingen .....	60
2.4 Betreffende de samenstelling en het personeelskader van de betrokken instellingen.....	60
2.5 Betreffende de financiële begroting van de betrokken instellingen.....	61
2.6 Betreffende de dienstverlening van de betrokken instellingen.....	61
2.7 Betreffende de samenwerking of het netwerk van de betrokken instellingen .....	61
2.8 Betreffende het draagvlak van de betrokken instellingen .....	62
Deel II De case voor (niet-)inkanteling .....	62
3. Benchmark.....	62
3.1 Overzicht van mensenrechtenlandschap in benchmarklanden.....	62
3.2 Vaststellingen m.b.t. de organisatie i.f.v. het mensenrechtenonderwerp en key facts.....	63
3.2.1 Het nationaal mensenrechteninstituut (NMRI).....	63
3.2.2 Kinderrechtenbescherming .....	64
3.2.3 Ombudsdienst.....	65

3.2.4 Vredesinstelling .....	66
3.2.5 Gegevensbeschermingsautoriteit .....	66
3.3 Deelbesluit: benchmark .....	66
4. Zeven parameters om een case te maken voor het (niet) inkantelen van VSI in VMRI .....	67
4.1 Juridische dwang .....	67
4.1.1 Internationaalrechtelijke mensenrechteninstrumenten .....	67
4.1.2 Wat zeggen mensenrechtenactoren? .....	85
4.1.3 Categorisering op basis van de Principes van Parijs .....	88
4.1.4. Deelbesluit .....	94
4.2 Homogeniteit van mandaat en bevoegdheden .....	95
4.3 Effectiviteit (inzake promotie & bescherming van MR) .....	95
4.3.1 Deelbesluit: effectiviteit .....	97
4.4 Samenspel tussen mensenrechten .....	98
4.4.1. Deelbesluit (inzake de implicaties voor huidige voorstudie) .....	101
4.5 Het perspectief van de burger .....	102
4.5.1 Gedeeltelijke inkanteling (KRC en/of VTC) .....	102
4.5.2 Volledige inkanteling (met VLOMB en VVI) .....	102
4.5.3 Deelbesluit: inkanteling vanuit het perspectief van de burger .....	103
4.6 Internationale relaties & werking .....	104
4.6.1 Het Kinderrechtencommissariaat .....	104
4.6.2 De Vlaamse Ombudsdienst .....	106
4.6.3 Het Vlaams Vredesinstituut .....	107
4.6.4 De Vlaamse Toezichtcommissie .....	109
4.6.5 Deelbesluit: internationale relaties & werking .....	110
4.7 Efficiëntie .....	110
4.7.1 Voordelen en risico's van een inkanteling op vlak van efficiëntie .....	110
4.7.2 Deelbesluit: potentiële efficiëntiewinsten .....	111
5. De houding van de VSI t.o.v. een eventuele inkanteling .....	111
6. Conclusie m.b.t. (gedeeltelijke) inkanteling .....	112
Deel III Operationalisering van inkanteling en samenwerking .....	115
7. Operationalisering van inkanteling .....	115
7.1 Operationalisering van inkanteling op het vlak van overdracht van personeel .....	115
7.1.1 Overzicht van de betrokken rechtspositieregelingen .....	116
7.1.2 Aandachtspunten betreffende de overdracht van statutair personeel .....	117
7.1.3 Aandachtspunten betreffende de overdracht van contractueel personeel .....	123
7.1.4 Deelbesluit: Operationalisering inkanteling op overdracht personeel .....	127
7.2 Het mandaat van het KRC en VTC als aandachtspunt .....	127
7.3 Aandachtspunten bij de integratie van de bevoegdheden .....	129
7.3.1 De impact op de bevoegdheid van PPI's om in rechte op te treden .....	130

7.4 Aandachtspunt bij inkanteling: De impact op de band van de VSI met het Parlement of de Regering.....	130
7.5 Aandachtspunten op vlak van het perspectief van de burger .....	131
7.6 Het KRC, het VVI en internationale relaties.....	132
8. Mogelijke samenwerkingsverbanden.....	132
8.1 Gezamenlijke communicatie-initiatieven .....	133
8.1.1 Voordelen van samenwerking op vlak van communicatie .....	133
8.1.2 Risico's van samenwerking op vlak van communicatie en mogelijke oplossingen.....	133
8.1.3 Best practices van de benchmarklanden .....	134
8.2 Gezamenlijk overlegorgaan .....	134
8.2.1 Voordelen van een gezamenlijk overlegorgaan.....	134
8.2.2 Risico's van een gezamenlijk overlegorgaan en mogelijke oplossingen .....	135
8.2.3 Best practices van de benchmarklanden .....	135
8.3 Gezamenlijke front-office .....	135
8.3.1 Voordelen van een eengemaakt aanspreekpunt .....	135
8.3.2 Risico's van een eengemaakt loket en mogelijke oplossingen.....	135
8.4 Gezamenlijke back-office.....	136
8.4.1 Voordelen van een gezamenlijke back-office.....	136
8.4.2 Risico's van een gezamenlijke back-office en mogelijke oplossingen .....	136
8.5 Samenwerking VMRI en federale instellingen.....	136
8.6 Samenwerking tussen de Geschillenkamer en VSI.....	137
Bijlagen.....	138
A. Samenwerking met het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement (ASVP) .....	138
B. De juridische kenmerken van het Vlaams Mensenrechteninstituut.....	140
C. Vergelijking van de juridische kenmerken van het VMRI en de VSI onderling.....	154
D. Overzicht van mensenrechtenactoren.....	161
Reactie van de stuurgroep .....	169

## Inleiding

De Vlaamse Regering heeft via een ontwerp van decreet het initiatief genomen dat ertoe strekt een Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna “VMRI”) op te richten, waarvan de contouren als volgt worden samengevat in de opdrachtdocumenten van huidige voorstudie:

*“De Vlaamse regering kiest ervoor om toe te werken naar een breed Mensenrechteninstituut dat in beginsel alle mensenrechten capteert binnen de Vlaamse bevoegdheden. Idealiter zal het Vlaams Mensenrechteninstituut het unieke aanspreek- en referentiepunt worden voor mensenrechten binnen Vlaamse bevoegdheden, waar ook de bestaande sectorale mensenrechteninstellingen in worden ondergebracht. Dit is een werk van lange adem, waarbij trapsgewijs te werk wordt gegaan.*

*Minimaal zullen uiterlijk 15 maart 2023 (datum feitelijke uitstap Unia) alle wettelijke verplichtingen en internationale engagementen inzake non-discriminatie en mensenrechten, juridisch en operationeel inzake zijn afgedekt waarbij het instituut een residuair mandaat krijgt inzake de mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden die nog niet worden beschermd door Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen.”*

Op de achtergrond van de oprichting van een VMRI heeft de Vlaamse Regering een voorstudie besteld omtrent de rol en mogelijke inkanteling van vier bestaande Vlaamse overheidsinstellingen wiens opdracht in verband staat met een bepaalde “sector” van mensenrechten (hierna de “Vlaamse Sectorale Instellingen of “VSI”). Het gaat met name over het Kinderrechtencommissariaat, de Vlaamse Ombudsdienst, de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, en het Vlaamse Vredesinstituut.

*“Tegelijkertijd starten we nu al de oefening waarbij wordt onderzocht hoe we kunnen evolueren naar een Mensenrechteninstituut met nog breder mandaat, dat ook de bestaande Vlaamse Mensenrechten opneemt en/of bepaalt wat hun onderlinge verhouding zal zijn. De Vlaamse regering streeft naar de oprichting van een volwaardig ‘Vlaams mensenrechteninstituut’ waarin alle andere betrokken entiteiten, m.n. de Kinderrechtencommissaris, het Vlaams vredesinstituut, de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens en de Vlaamse Ombudsdienst in opgaan, en zo één aanspreek- en referentiepunt vormen voor de burger.*

*De Vlaamse Regering wil in deze oefening geen afbreuk doen aan de verworven mandaten van de bestaande sectorale mensenrechteninstellingen, maar beseft evenzeer dat mensenrechten niet absoluut zijn en ze zich laten afwegen tegen andere algemene belangen en de belangen van derden.*

## Doel van de opdracht

De voorstudie moet voor de aanbestedende overheid onderbouwen hoe het Vlaamse landschap m.b.t. mensenrechten zich in de toekomst optimaal kan organiseren. In die zin wenst de opdrachtgever de rol van de voormelde sectorale instellingen gedetailleerd in kaart te brengen en dit in functie van hun verhouding ten aanzien van elkaar. De studie weegt de mogelijkheden/opportunities gaande van (verregaande) samenwerking tot inkanteling t.o.v. elkaar af en geeft inzicht in de aandachtspunten en mogelijke obstakels/uitdagingen (inhoudelijk, juridische, organisatorisch en operationeel) die in elk van de scenario's in acht moeten worden genomen.

De opdracht omvat concreet:

- 1) Het in kaart brengen van de volledige werking van de vier Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen op die elementen die van belang zijn binnen een eventuele inkanteling: statuut, samenstelling, bevoegdheden, budget, personeelskader, enz.
- 2) Een analyse van de juridische en operationele overlap enerzijds, en diversiteit anderzijds, tussen de vier Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen, zowel onderling als met het nog op te richten overkoepelend Vlaams Mensenrechteninstituut (overeenkomstig de beslissing van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021).
- 3) Een analyse van de verhoudingen (synergiën versus spanningsvelden) tussen mensenrechten waarop vanuit de entiteiten wordt gewerkt. Dit in het licht van de opportuniteiten dan wel valkuilen achter een inkantelingsbeweging en de meerwaarde van één aanspreekpunt op Vlaams niveau.
- 4) Een analyse van de voor- en nadelen op het vlak van efficiëntie, budget en dienstverlening die kunnen worden bereikt wanneer overlappende bevoegdheden worden gecentraliseerd, met behoud van de diversifiërende bevoegdheden (in aparte sub-entiteiten/ afgesplitste instellingen).

## Methodologie

De opdracht werd uitgevoerd op basis van deskresearch en interviews.

De deskresearch omvatte voornamelijk juridische analyses, raadplegen van literatuur ter zake, een onderzoek naar de situatie in vier andere landen (benchmark) en een media-analyse m.b.t. de vier VSI in scope.

Interviews werden afgenomen met Bart Weekers en Annelies D'Espallier – Vlaamse Ombudsdienst (8/2/22), Caroline Vrijens, Leen Ackaert en Inge Schoevaerts – Kinderrechtencommissariaat (10/2/22), Nils Duquet en Jan Peumans – Vlaams Vredesinstituut (14/2/22), Hans Graux en Anne Teughels – Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (17/2/22), Martine Goossens - Secretaris-Generaal Vlaams Parlement (17/02/22), Kathy Lindekens en Trees Merckx – drijvende krachten achter oprichting KRC (9/5/22).

De informatie verkregen uit de eerste reeks interviews werd later nog aangevuld met een schriftelijke bevraging van de vertegenwoordigers van de vier VSI.

Voortgang en tussentijdse resultaten werden besproken met de voor deze opdracht opgerichte Stuurgroep (01/02, 07/03, 21/04, 23/05 en 15/06/2022). De Stuurgroep werd samengesteld uit vertegenwoordigers van de opdrachtgever (Agentschap Binnenlands Bestuur – Team Gelijke Kansen), vertegenwoordigers van de kabinetten (kabinet Somers, kabinet Jambon, kabinet Weyts, kabinet Dalle en kabinet Crevits), vertegenwoordigers van het Vlaams Parlement en de opdrachtnemer, EY.

## Opbouw van het document

In een eerste deel wordt het huidige mensenrechtenlandschap in Vlaanderen in kaart gebracht. Vertrekkend vanuit de juridische en operationele kenmerken van de vier VSI (1) wordt onderzocht waar er overlap en verschillen zijn tussen de instellingen (2).

In Deel II onderzoeken we of er een case te maken is voor inkanteling a.d.h.v. benchmarkinzichten, wat de literatuur ons leert, en een analyse o.b.v. zeven parameters. We geven ook een indicatie over hoe de entiteiten zelf tegenover inkanteling staan.



Deel III brengt tenslotte in kaart hoe een (eventuele) inkanteling geoperationaliseerd kan worden, met welke aandachtspunten men rekening dient te houden en wat mogelijkheden zijn rond samenwerking.



## Deel I Het huidige mensenrechtenlandschap in Vlaanderen

### 1. De entiteiten: juridische en operationele kenmerken

In dit luik geven we een concrete doorlichting van de volledige werking van de vier Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen (VSI) o.b.v. volgende elementen:

- Het mandaat
- De (invulling van de) bevoegdheden, nl.
  - Advies
  - Klachtenbehandeling, bijstand en bemiddeling
  - (wetenschappelijk) onderzoek
  - Promotie van mensenrechten
  - Rapportering
  - Inspectiebevoegdheden
- Het juridisch statuut
- Samenstelling en personeelskader
- Budget
- Dienstverlening
- Samenwerking en netwerk
- Draagvlak

Hiermee willen we een sluitend antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag, zoals neergeschreven in het bestek: “Het in kaart brengen van de volledige werking van de vier Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen op die elementen die van belang zijn binnen een eventuele inkanteling: statuut, samenstelling, bevoegdheden, budget, personeelskader, enz.”

Dit onderdeel beschrijft louter de huidige werking van het Vlaams mensenrechtenlandschap. In punt 2 – juridische en operationele overlap en verschillen trekken we een aantal conclusies m.b.t. potentiële overlap en verschillen tussen de vier VSI onderling. We bekijken deze overlap en verschillen ook steeds in het licht van het VMRI-ontwerpdecreet en diens memorie van toelichting. De verwerking en de analyse van deze conclusies i.h.k.v. een eventuele (gedeeltelijke) inkanteling vindt plaats in het derde deel van deze nota.

In wat nu volgt worden de juridische en operationele kenmerken van elke Vlaams sectorale instelling (VSI), die het voorwerp uitmaken van huidige voorstudie, en van het VMRI zoals vormgegeven in het ontwerpdecreet, beknopt meegegeven:

#### 1.1 Het Kinderrechtencommissariaat (KRC)

Het mandaat
<p>Het KRC heeft een breed mandaat om de rechten en belangen van het kind te verdedigen en te behartigen.</p> <p>Als materieelrechtelijke toetssteen voor dit mandaat wordt in het <a href="#">organiek decreet</a> verwezen naar het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Het is de taak van het KRC om toe te zien op de naleving van dit Verdrag.</p>
De (invulling van de) bevoegdheden
<p>Voor wat betreft de bevoegdheden van het KRC dient er een onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds haar bevoegdheden als de verdediger van kinderrechten en anderzijds als instelling die toeziet op voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren. Daartoe werd in het organiek decreet een onafhankelijke Commissie van Toezicht voor jeugdinstanties (hierna: CTJ) ingesteld (cf. infra). De commissie bestaat uit maandcommissarissen die elke maand ‘hun’</p>

instelling bezoeken. De maandcommissarissen zijn vrijwilligers die het reilen en zeilen in de voorziening opvolgen. Zo waken ze mee over de rechten van de jongeren binnen de instellingen waar zij verantwoordelijk voor zijn.

In wat volgt worden de bevoegdheden van het KRC en de CTJ nader toegelicht:

#### Advies

- Veel individuele klachten en meldingen van knelpunten over kinderrechten wijzen op onduidelijke, inconsequente of ontbrekende regelgeving of op regels/praktijken die in strijd zijn met het VN-Kinderrechtenverdrag.
- Het organiek decreet voorziet niet specifiek in bepalingen die het KRC de bevoegdheid geven om adviezen te verstrekken. In haar jaarverslag vermeldt het KRC evenwel dat het structurele problemen in dossiers, adviezen, standpunten en knelpuntnota's vertaalt naar het Vlaams Parlement en de bevoegde ministers.
- Hieruit leiden we een duidelijke link af tussen adviesverlening en klachtenbehandeling
- Voor wat betreft de CTJ is zulke bevoegdheid wel voorzien in het organiek decreet. Zo kan de CTJ, overeenkomstig artikel 17, §1, 6° van het organiek decreet aanbevelingen formuleren met het oog op een verbetering van de bejegening van kinderen en jongeren in voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren.

Bijstand, bemiddeling en klachtenbehandeling,

De bemiddeling bij grieven door de maandcommissaris en het klachtenonderzoek<sup>1</sup> door de Kinderrechtencommissaris vormen samen de externe klachtenregeling.

#### *Bijstand & Bemiddeling en Klachtenbehandeling bij het KRC*

- Overeenkomstig haar organiek decreet, kan het KRC klachten onderzoeken die betrekking hebben op de niet-naleving van het Kinderrechtenverdrag, en zo mogelijks gericht doorverwijzen naar de voorzieningen<sup>2</sup>.

Het onderzoek van een klacht wordt opgeschort wanneer omtrent die klacht een beroep bij de rechtbank of georganiseerd administratief beroep wordt ingesteld. De administratieve overheid stelt de Commissaris in kennis van het ingesteld beroep. De indiening en het onderzoek van de klacht schorsen noch stuiten termijnen voor het instellen van beroepen bij de rechtbank of van georganiseerde administratieve beroepen. De Commissaris informeert de klager omtrent het gevolg dat aan de klacht werd gegeven.

- Het Kinderrechtenverdrag is de decretale toetssteen waaraan het KRC praktijken over kinderen en jongeren controleert, zowel individueel als structureel.

In de praktijk blijkt het KRC ook ruimer optreedt als een algemene ombudsdienst voor kinderen. Niet enkel klachten die rechtstreeks verband houden met de grondrechten van kinderen en met het Kinderrechtenverdrag worden opgenomen, ook andere klachten over

---

<sup>1</sup> De onderzoeksbevoegdheid dekt drie ladingen: (I) wetenschappelijk onderzoek, (II) suo motu onderzoek naar mogelijke schendingen/problemen ('inquiry') en (III) een onderzoeksbevoegdheid i.h.k.v. klachten. Deze laatste is hier van toepassing.  
<sup>2</sup> Voorzieningen worden in artikel 2,5° van het organiek decreet gedefinieerd als: alle door de Vlaamse regering of door de Vlaamse openbare instellingen erkende particuliere organisaties.

kinderen “die botsen op regels en procedures of die vastlopen in hun relaties met instanties en dienstverleners”.

Uit jaarverslagen van het KRC blijkt dat het vaak gaat over problemen en knelpunten die niet opgelost raken langs de gewone administratieve of juridische weg of over situaties waarin de communicatie erg stroef loopt. Als toetssteen geldt dan niet (enkel) het Kinderrechtenverdrag, maar tevens om het even welke wetgeving of de behoorlijkheids- en zorgvuldigheidsnormen<sup>3</sup>. Het betreft hier evenwel geen toetsing zoals die zou toekomen aan de rechterlijke macht of een orgaan dat instaat voor handhaving van specifieke wetgeving (zoals dat bij het VMRI het geval is).

In het kader van haar bevoegdheid om klachten te behandelen, werkt het KRC dan ook samen met de Vlaamse ombudsdienst<sup>4</sup>. Het KRC en de Vlaamse ombudsdienst overleggen op geregelde tijdstippen over de klachten die ze binnenkrijgen. Wanneer een klacht bij het KRC binnenkomt en eerder wijst op een probleem van een volwassene in zijn relatie met een overheidsdienst dan op een schending van kinderrechten, den speelt het KRC die klacht door naar de Vlaamse ombudsdienst.

Wanneer de Vlaamse ombudsdienst geconfronteerd wordt met een schending van kinderrechten of een probleem dat rechtstreeks kinderen treft, maakt zij de klacht over aan het KRC. Complexe klachten die zowel ouders als kinderen treffen, worden aangepakt in overleg. De ombudsdienst bekijkt of er nog een bemiddelende rol voor hen is weggelegd en het KRC neemt het kindperspectief ter harte of maakt de vertaalslag vanuit het Kinderrechtenverdrag. Met andere ombudsdiensten werkt het KRC enerzijds ad hoc samen aan concrete dossiers en anderzijds structureel in het Permanent Overleg Ombudslui (hierna: POOL) in België.<sup>5</sup>

- Artikel 15 van het huishoudelijk reglement van het KRC somt de gronden van onontvankelijkheid op. Klachten zijn onontvankelijk wanneer:
  - De klacht buiten het bevoegdheidssterrein van het KRC valt;
  - Er een gerechtelijke of administratieve procedure hangende is i.v.m. de gemelde feiten;
  - De klacht kennelijk ongegrond is of niets te maken heeft met een mogelijke schending van kinderrechten of van de belangen van kinderen;
  - De klacht werd ingediend door een volwassene van wie de belangen/rechten lijnrecht tegenover die van de betrokken minderjarige staan.

Tot slot bepaalt artikel 15 van het huishoudelijk reglement dat ook onontvankelijke klachten evenwel aanleiding kunnen geven tot een aanbeveling of kunnen dienen als een illustratie daarvoor.

Anonieme klachten zijn niet ontvankelijk, tenzij de integriteit van het kind dermate in gevaar is dat het KRC daarover contact kan opnemen met de bevoegde instanties.<sup>6</sup>

3 Bijvoorbeeld: Jaarverslag 2020-2021 van het Kinderrechtencommissariaat, p. 20-21. [https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc\\_jaarverslag\\_2020\\_2021\\_lr\\_def-interactief.pdf](https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc_jaarverslag_2020_2021_lr_def-interactief.pdf)

4 Jaarverslag Kinderrechtencommissariaat 2020-2021, 17 [https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc\\_jaarverslag\\_2020\\_2021\\_lr\\_def-interactief.pdf](https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc_jaarverslag_2020_2021_lr_def-interactief.pdf)

5 Jaarverslag Kinderrechtencommissariaat 2020-2021, 39 [https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc\\_jaarverslag\\_2020\\_2021\\_lr\\_def-interactief.pdf](https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc_jaarverslag_2020_2021_lr_def-interactief.pdf)

6 Huishoudelijk Reglement Kinderrechtencommissariaat, BS 11 mei 2001 (artikel 13).

- De concrete werkwijze van het KRC wordt nader toegelicht in diens jaarverslagen <sup>7</sup>.

Het KRC gaat altijd na of er nog ruimte is om te bemiddelen. Er wordt binnen het KRC gestreefd om klachten om te buigen naar oplossingen.

Het KRC verzamelt daarvoor informatie bij de klager en bij de betrokken dienst of instantie. Dit bestempelt het KRC als de voorbereidende onderzoeksfase. Er wordt nagegaan of het probleem kan worden aangepakt met bemiddeling en overleg.

Dan werkt het KRC met de pendelbemiddeling. Veelal gebeurt dit telefonisch, maar ook ter plaatse indien nodig. Het KRC steunt dan op het principe van meersijdige partijdigheid. Als go-between kan het KRC vaak al verheldering brengen en tegemoetkomen aan de klacht.

Indien bemiddeling niet werkt, kan er nog altijd een onderzoek worden opgestart.

Het KRC gaat na of een overheid, dienst of voorziening de rechten van het kind te weinig garandeert of zelfs schond. Dit is een volgende stap in het onderzoek, dat enkel op vraag en met toestemming van de melder wordt genomen.

Op basis van de toetsingskaders gaat het KRC oordelen en aanbevelingen formuleren voor de betrokken diensten. Het KRC kan niet sanctionerend optreden.<sup>8</sup>

In haar jaarverslag beschrijft het KRC haar interne werkingsprincipes die ze toepast bij het behandelen van klachten en die moeten zorgen voor een optimale kwaliteit van de klachtenbehandeling. Een van die principes is dat het KRC elke klacht in drie fasen behandelt.

- In de eerste plaats moet de klacht behandeld worden op de plaats waar het probleem zich voordoet.
- Als er geen intern klachtenmechanisme is of als een oplossing uitblijft, dan zal het KRC optreden.
- Indien de klachtenbehandelaars geen individuele oplossing vinden omdat er een structureel knelpunt is, dan signaleren ze dat aan de beleidsmedewerkers.<sup>9</sup>

#### *Bijstand & Bemiddeling en Klachtenbehandeling bij de CTJ*

- De CTJ is bevoegd om bemiddelend op te treden wanneer grieven over de bejegening van kinderen of jongeren in voorzieningen van vrijheidsbenemende opvang vatbaar zijn voor bemiddeling en waarvoor geen omstandig onderzoek nodig is (artikel 17, §1, 3°).

---

7 Bijvoorbeeld: Jaarverslag 2020-2021 van het Kinderrechtencommissariaat, p. 20-21.  
[https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc\\_jaarverslag\\_2020\\_2021\\_lr\\_def-interactief.pdf](https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc_jaarverslag_2020_2021_lr_def-interactief.pdf)

8 Jaarverslag 2020-2021 van het Kinderrechtencommissariaat, p. 21-22.  
[https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc\\_jaarverslag\\_2020\\_2021\\_lr\\_def-interactief.pdf](https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc_jaarverslag_2020_2021_lr_def-interactief.pdf)

9 Jaarverslag 2020-2021 van het Kinderrechtencommissariaat, p. 22.  
[https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc\\_jaarverslag\\_2020\\_2021\\_lr\\_def-interactief.pdf](https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc_jaarverslag_2020_2021_lr_def-interactief.pdf)

- Een grief kan mondeling, schriftelijk of digitaal worden geuit ten aanzien van de maandcommissaris. Het organiek decreet bepaalt dat elke voorziening voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren een vlot bereikbare en gesloten bus ter beschikking zal stellen van de kinderen en jongeren die geopend wordt door de maandcommissaris.
- De memorie van toelichting verduidelijkt dat de formulering in het decreet openlaat wie de grieven kan uiten. Zo kan een grief worden geuit door één of meer kinderen of jongeren in de betrokken voorzieningen, maar evengoed ook door andere personen.
- Deze bemiddeling moet gebeuren door de maandcommissaris die het toezicht uitoefent. Van de maandcommissarissen worden vaardigheden verwacht op het vlak van bemiddeling. Waar nodig, moet voorzien worden in vorming rond bemiddeling.
- Het decreet heeft het over grieven die “vatbaar zijn voor bemiddeling”. Grieven zijn vatbaar voor bemiddeling wanneer een maandcommissaris het mogelijk acht om met bemiddeling tot een voor alle betrokken partijen aanvaardbare oplossing te komen.
- De maandcommissaris kan niet bemiddelen over grieven die hun oorzaak vinden buiten de beslissingsmacht van de betrokken voorziening (zoals de plaatsing door de jeugdrechtbank).
- Daarnaast stelt het decreet dat er enkel bemiddelend wordt opgetreden wanneer de grief geen omstandig onderzoek behelst. Dit impliceert dat de grief binnen een redelijke termijn kan worden afgerond.
- Verder is de CTJ bevoegd om personen toe te leiden naar het KRC om hun klachtrecht uit te oefenen.
  - De toeleiding houdt in dat de maandcommissaris de persoon die de grief heeft geuit wijst op de mogelijkheid van een klachtenonderzoek wanneer de grief niet vatbaar is voor bemiddeling door de maandcommissaris; wanneer de bemiddeling niet mogelijk is zonder omstandig onderzoek; wanneer de bemiddeling geen passend gevolg kent voor de betrokken kinderen of jongeren.
  - De memorie van toelichting verduidelijkt daarbij wel dat er geen sprake is van trapsgewijze klachtenregeling, in de zin dat eerst een bepaald klachtenmechanisme moet worden uitgeput alvorens een ander klachtenmechanisme kan worden aangewend.<sup>10</sup>

#### *Optreden in rechte van het KRC*

- Overeenkomstig artikel 10ter van het organiek decreet, kan de Kinderrechtencommissaris de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest in en buiten rechte vertegenwoordigen inzake de geschillen en handelingen waarvan het voorwerp tot de bevoegdheid behoort van het KRC. Deze bevoegdheid werd het KRC toegedeeld middels een decreet van 9 november

<sup>10</sup> Memorie van toelichting bij decreet van 21 december 2018 houdende wijziging van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp, wat cliëntenorganisaties en een cliëntenforum in de integrale jeugdhulp betreft, 14-15.

2012<sup>11</sup>. Dit betekent onder meer dat zij in principe niet in eigen naam kunnen optreden als verweerder of eiser in een rechtszaak. In principe is alleen de Vlaamse regering bevoegd om het gewest of de gemeenschap in of buiten rechte te vertegenwoordigen.<sup>12</sup>

- De memorie van toelichting bij dit decreet geeft meer duiding wat deze bevoegdheid inhoudt en waarom deze werd toegekend<sup>13</sup>.
  - Aangezien het KRC als PPI geen rechtspersoonlijkheid heeft en bijgevolg niet bevoegd is/was om in eigen naam in rechte op te treden (als eisende of verwerende partij in een rechtszaak) of buiten rechte (als contracterende partij) op te treden. Strikt juridisch gezien waren de PPI's niet bevoegd om de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest in of buiten rechte te vertegenwoordigen. De BWHI heeft die vertegenwoordigingsbevoegdheid voorbehouden aan de Vlaamse Regering (artikel 82 BWHI). Een uitzondering hierop is wanneer het voorwerp van het geschil of van de handeling tot de bevoegdheid behoort van het Vlaams Parlement, worden de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vertegenwoordigd door het Vlaams Parlement (artikel 48bis BWHI).
  - Op grond van artikel 82 BWHI zouden de contracten die de PPI's wensen te sluiten dus formeel door de Vlaamse Regering, of door een door de Vlaamse Regering middels delegatie aangeduid orgaan, gesloten moeten worden. Ook wanneer een PPI een rechtszaak wil inleiden, moet daarvoor in beginsel een beroep gedaan worden op de Vlaamse Regering die een van haar leden aanduidt om namens de Regering het rechtsgeding te voeren.
  - Het KRC geniet een absolute autonomie ten aanzien van de Vlaamse Regering. Die autonomie dreigde in gevaar te komen indien het KRC afhankelijk zou zijn van de regering voor de uitoefening van haar decretale opdrachten en voor het voeren van rechtsgedingen. De decreetgever was dan ook van mening dat het KRC dan ook zelf een geding moet kunnen voeren wanneer haar belangen in het gedrang komen. Anderzijds vond de decreetgever ook dat ze zelf in rechte ter verantwoording moet kunnen worden geroepen voor beslissingen die ze autonoom neemt. Aan het organiek decreet van het KRC werd dan ook middels artikel 10ter bepaald dat het KRC de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest in en buiten rechte vertegenwoordigt indien zij bevoegd is voor het voorwerp van het geschil of van de handeling.
- Er zijn geen gevallen bekend waarbij van deze bevoegdheid om in rechte te treden werd gebruik gemaakt. Bij gebreke aan bekende precedënten is het onduidelijk in welke mate de drie PPI's zouden kunnen optreden ter verdediging van het "collectief belang" waarvoor ze zijn opgericht, zoals het geval zal zijn voor het VMRI op basis van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek (zie

<sup>11</sup> Decreet van 9 november 2012 houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris, van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst en van het decreet van 7 mei 2004 houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement, en houdende opheffing van het decreet van 17 juli 2000 houdende de oprichting van een Instituut Samenleving en Technologie, *BS* 10 december 2012.

<sup>12</sup> De Kinderrechtencommissaris antwoordde negatief op de vraag: "Heeft uw instelling reeds gebruik gemaakt van de bevoegdheid om (als eiser of verweerder) in rechte op te treden in gerechtelijke of administratieve procedures?"

<sup>13</sup> Memorie van toelichting bij het Decreet van 9 november 2012 houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris, van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst en van het decreet van 7 mei 2004 houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement, en houdende opheffing van het decreet van 17 juli 2000 houdende de oprichting van een Instituut Samenleving en Technologie, p. 4-5.



hierna). Het ontbreken van een eigen rechtspersoonlijkheid lijkt in elke geval met zich mee te brengen dat de draagwijdte van deze bevoegdheid eerder beperkt blijft. Zo kan het ontbreken van een eigen rechtspersoonlijkheid zich ertegen verzetten dat het KRC voor het Grondwettelijk Hof of de Raad van State de schorsing of vernietiging zou vorderen van wetgevende of administratieve rechtshandelingen uitgaande van de Vlaamse decreetgever of van de Vlaamse Regering, of nog dat het KRC voor de rechtbanken en hoven een vordering zou instellen tegen de Vlaamse Gemeenschap of tegen het Vlaamse Gewest.

#### (Wetenschappelijk) onderzoek

- Overeenkomstig artikel 6 van het organiek decreet is het KRC bevoegd om (*suo motu*) op eigen initiatief of op verzoek van het Vlaams Parlement een onderzoek in te stellen met betrekking tot de naleving van het Kinderrechtenverdrag. De memorie van toelichting verduidelijkt hierbij dat de Kinderrechtencommissaris autonoom beslist over het gevolg dat wordt gegeven aan het onderzoek.

#### Promotie van mensenrechten

- Het KRC is de vertolker van de rechten, de belangen en de noden van het kind (artikel 4, 3° organiek decreet). Het KRC is een spreekbuis voor en een bewaker van de belangen en rechten van alle kinderen op alle vlakken van de samenleving.
- De memorie van toelichting geeft aan dat spreekbuis zijn betekent resoluut aan de kant van kinderen gaan staan, luisteren naar hun verhaal, naar hoe zij de dingen bekijken en beleven.
- De Kinderrechtencommissaris moet de kinderen een stem geven door erover te waken dat het beleid en de samenleving voldoende aandacht besteden aan thema's die kinderen aanbelangen. Overeenkomstig artikel 5 van het organiek decreet zal het KRC, met het Kinderrechtenverdrag als leidraad, in het bijzonder aandacht besteden aan:
  - de dialoog met het kind en met de organisaties actief rond individuele en collectieve dienstverlening aan of belangenbehartiging van het kind;
  - de maatschappelijke participatie van het kind en de toegankelijkheid voor het kind van alle diensten en organisaties die met het kind te maken hebben;
  - de verspreiding van informatie over de inhoud van het Kinderrechtenverdrag, in het bijzonder ten behoeve van het kind.
- Overeenkomstig artikel 17, §1, 1° van het organiek decreet zal de CTJ toezien op de bejegening in ruime zin van kinderen en jongeren in voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren waaronder de eerbiediging van de rechten zoals bedoeld in onder meer het Kinderrechtenverdrag, het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht.
- De memorie van toelichting verduidelijkt dat er gekozen wordt voor de term bejegening als een zeer generiek begrip zonder precieze, afgebakende juridische inhoud.

- Het gaat daarbij om bejegening in ruime zin. Het politioneel optreden dat eventueel gepaard ging met de opname zelf in de voorziening, kan ook vallen onder het begrip bejegening.

#### Rapportering

- KRC brengt jaarlijks verslag uit aan de voorzitter van het Vlaams Parlement (artikel 12, §1 organiek decreet).
- Het KRC bezorgt federale overheid verslagen opdat deze ermee rekening zou kunnen houden bij opstellen van het rapport dat België vijfjaarlijks indient bij Comité voor de rechten van het kind, in toepassing van artikel 44 Kinderrechtenverdrag (artikel 12, §2 organiek decreet).
- Rapportage CTJ bestaat uit maandelijkse verslagen van de maandcommissarissen. CTJ zal het verslag van de maandcommissarissen valideren als rapport (artikel 17, §6 organiek decreet).
- De CTJ rapporteert tevens over het door haar uitgevoerde toezicht en brengt jaarlijks verslag uit aan het Vlaams Parlement (artikel 17, §1, 7° organiek decreet).

#### Inspectiebevoegdheden

- Overeenkomstig artikel 10, §1 van het organiek decreet stelt de overheid de Kinderrechtencommissaris alle informatie ter beschikking die voor het volbrengen van haar opdrachten vereist is. Op eenvoudig verzoek van de Kinderrechtencommissaris, verstrekt de overheid alle dienstige inlichtingen en documenten.
- De Kinderrechtencommissaris kan, in de uitvoering van haar opdrachten, het advies inwinnen van de overheid (artikel 10, §2 organiek decreet).
- Daarnaast heeft de Kinderrechtencommissaris vrije toegang tot alle overheidsgebouwen en tot de voorzieningen. De verantwoordelijken en de personeelsleden zijn ertoe gehouden aan de Kinderrechtencommissaris de stukken en de informatie mee te delen die zij noodzakelijk acht, uitgezonderd van die welke door het medisch geheim beschermd zijn of waarvan ze kennis hebben genomen in hun hoedanigheid van noodzakelijke vertrouwenspersoon (artikel 10, §3 organiek decreet).
- Overeenkomstig artikel 20 van het organiek decreet hebben de maandcommissarissen het recht om bij dag en bij nacht, zonder voorafgaande waarschuwing, elke plaats in een voorziening voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren vrij te betreden.
  - Tijdens deze bezoeken spreken ze met jongeren en begeleiders. Ze luisteren naar wat er leeft bij de jongeren en wat hen bezighoudt. Dit kan via een persoonlijk gesprek of in groep, waarbij de maandcommissarissen participeren in activiteiten binnen de instelling of mee aan tafel schuiven.
- Overeenkomstig artikel 21 zijn de verantwoordelijken en de personeelsleden van een voorziening voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren ertoe gehouden aan een maandcommissaris, voor zover hij dit noodzakelijk acht in het

kader van zijn opdrachten en behoudens wettelijk bepaalde uitzonderingen, alle op de vrijheidsbenemende voorzieningen betrekking hebbende documenten en informatiedragers te laten inzien.

- De maandcommissaris zal in eerste instantie inzage vragen in de anonieme gegevens voor zover deze beschikbaar en actueel zijn (artikel 21, lid 2 organiek decreet).
- Voor zover dat noodzakelijk is in het kader van zijn opdrachten, kan een maandcommissaris inzage vorderen in persoonsgegevens, indien daarvoor, als het gaat om gezondheidsgegevens, een principiële machtiging aan de Commissie van toezicht is verleend door de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité (artikel 21, lid 2 organiek decreet).

#### Het juridisch statuut

- Het KRC is verbonden aan het Vlaams Parlement en is dus te beschouwen als een paraparlementaire instelling (PPI). Dit betekent dat het nauw aansluit bij het Vlaams Parlement, maar toch een grote autonomie bezit.
  - Die autonomie komt ook naar voor in artikel 14bis van het organiek decreet. Dit artikel stelt dat het KRC en het Vlaams Parlement onderling kunnen samenwerken, maar dat die samenwerking geen afbreuk mag doen aan de autonome werking van het KRC. De inhoud van de samenwerking dient te worden vastgelegd in een door beide partijen ondertekend protocol.
  - Thans is er een samenwerkingsprotocol tussen het KRC en het (Algemeen Secretariaat van het) Vlaams Parlement. Hierin wordt vastgelegd dat het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement het KRC ondersteunt voor wat betreft financiën en aankoop, personeelszaken, informatica, algemene logistiek en gegevensbescherming.
- De onafhankelijkheid van het KRC komt tevens naar voren in artikel 8, §3 van het organiek decreet. Hierin wordt gesteld dat binnen de grenzen van zijn bevoegdheid de Kinderrechtencommissaris van geen enkele overheid instructies zal ontvangen en dat hij in de uitoefening van het ambt volledig onafhankelijk werkt.
- Ook voor wat de CTJ betreft, wijst artikel 17, §1 van het organiek decreet erop dat het haar opdrachten in volle onafhankelijkheid uitvoert.
- De verbondenheid met het Vlaams Parlement volgt uit het feit dat een PPI een orgaan is van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest, zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
- Doch, om de PPI's niet afhankelijk te maken van de Vlaamse regering heeft een decreet van 9 november 2012 de bevoegdheid gegeven aan het Kinderrechtencommissariaat om in en buiten rechte op te treden namens de Vlaamse gemeenschap en het Vlaams Gewest (cf. supra).
- Het KRC heeft als PPI een nauwe band met de wetgevende macht (Vlaams Parlement)
  - Evaluatie door Vlaams Parlement
  - Rapportering t.a.v. het Vlaams Parlement

- Benoeming van Kinderrechtencommissaris door Vlaams Parlement
- Personeelsformatie en -statuut vastgesteld door Vlaams Parlement
- Samenwerking mogelijk met Vlaams Parlement a.d.h.v. protocollen

#### Samenstelling en personeelskader

Het KRC bestaat uit:

- De Kinderrechtencommissaris
- 15 ondersteunende werknemers (12,3 VTE)
  - Coördinerend adviseur klachtenbehandeling (1,5 werknemer)<sup>14</sup>
  - Directiesecretaresse (1 werknemer)
  - Administratief medewerker klachtenwerking (1 werknemer)
  - Secretaris Toezicht voor Jeugdinstellingen (1 werknemer)
  - Communicatieadviseurs (1,5 werknemer)
  - Adviseurs klachtenbehandeling (4 werknemers)
  - Beleidsadviseurs (5 werknemers)

CTJ

- Voorgezeten door de Kinderrechtencommissaris
- Ondersteunend secretariaat (1,5 VTE)
  - De secretaris Toezicht voor Jeugdinstellingen (1 VTE)
  - Een ondersteunende medewerker (een adviseur klachtenbehandeling vanuit KRC) (0,5 VTE)
- 20 maandcommissarissen (vrijwilligers)

Overeenkomstig artikel 3 van het organiek decreet, wordt de personeelsformatie en het statuut van het personeel van het KRC door het Vlaams Parlement vastgesteld, op voorstel van de Commissaris.

De werknemers binnen het Kinderrechtencommissariaat (m.u.v. de vrijwillige maandcommissarissen) zijn contractueel aangesteld<sup>15</sup>

Advies- en overlegorgaan

- Vertegenwoordigers van politieke fracties (7 leden)
- Maatschappelijk middenveld (3 leden)
- Wetenschappelijke wereld (5 leden)

#### Budget

##### Inkomsten

Het Kinderrechtencommissariaat heeft een totaalbudget van 2.299.000 euro (2021), waarvan 2.027.000 euro uit dotatie en 272.000 euro van onttrekking aan onbestemde reserves.

##### Uitgaven

De grootste uitgavenpost voor het KRC zijn de personeelskosten: 1.620.000 euro of 70,46% van totaalbudget. Het budget voor projecten bedraagt 9,79% of 225.000 euro: hiervan wordt het grootste aandeel ingezet voor advieswerk (41%) en de klachtenlijn (37%). In dit budget voorziet het KRC ook een bedrag van 50.000 euro voor de werking van CTJ (2,17%).

Verder wordt 19,53% van het budget aan diensten en diverse goederen besteed, waarvan het gebruik van nieuwe media de grootste kostenpost is (34,52% van het diensten en goederen budget).

<sup>14</sup> Één werknemer binnen het Kinderrechtencommissariaat fungeert zowel als coördinerend adviseur als communicatieadviseur

<sup>15</sup> Bron: telefonisch contact met Ombudsvrouw Gender

Bovendien wordt het KRC ondersteund door het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement (ASVP) voor o.a. ICT back-office, personeelszaken, etc. Voor deze dienst betalen ze voor de algemene ondersteuning een bedrag van 83.000 euro of 3,61% van het totale budget. De grootte van het bedrag wordt bepaald volgens artikel 21 van het samenwerkingsprotocol.

In een aantal gevallen dient het Kinderrechtencommissariaat zelf financiering te voorzien:

In de algemene ondersteuningsbudget neemt het ASVP het beheer en onderhoud van de gebouwen voor haar rekening, maar dient het KRC wel bijkomende huurlasten te betalen (3,57% of 82.000 euro).

- Ook de kantoorbenodigdheden zijn voor eigen rekening (4000 euro)
- Het ASVP begeleidt de selectieprocedure voor werknemers van de PPI, maar ze hebben ook elk een eigen budget voor interne en externe werving. Voor het KRC bedraagt deze kost in 2021 15.000 euro
- De werknemers van het KRC kunnen deelnemen aan opleidingen en bijscholingen, georganiseerd door het ASVP, maar hebben ook een eigen budget voor opleidingen (8000 euro)

#### Dienstverlening

O.b.v. personeelsbezetting en budgetverdeling stellen we vast dat tweedelijnsklachtenbehandeling en adviesverlening de voornaamste dienstverlening vormen:

##### i) Tweedelijnsklachtendienst

Aantal klachten op jaarbasis: In 2021 kreeg het KRC in totaal 1530 klachten en meldingen, iets meer dan gemiddeld: +/- 1200 meldingen en klachten op jaarbasis. Deze piek is wellicht te verklaren door de Coronapandemie: ongeveer 370 klachten hadden betrekking op de coronamaatregelen (bijvoorbeeld: mondklappers bij kinderen of quarantaineverplichtingen). 81% van de dossiers kon snel afgehandeld (binnen de 5 dagen antwoord) worden (informatie, advies of doorverwijzing). Minder dan 5% kon niet afgehandeld worden.

Profiel van de klager: Het merendeel van de klachten kwam van privépersonen (1173). Het valt hierbij op dat slechts +/- 7% van de privépersonen effectief minderjarigen of kinderen zijn. Dit klein aantal klachten of meldingen van kinderen of jongeren is geen nieuw gegeven. Het deed zich de voorafgaande jaren ook voor. Het overige aandeel komt vanuit middenveldprofessionals (vb. ruim de helft komt van opvoedingsverantwoordelijken (865)) of niet-sectorale overheden. De klachten/meldingen komen voornamelijk via e-mail- of telefonisch verkeer binnen.

*Domeinen waarbinnen klachten werden neergelegd (top 3):*

1. Onderwijs
2. Hulp aan minderjarigen
3. Rechten binnen gezin (vnl. problematische scheidingsituaties)

*Doorverwijzingen*

- Van andere VSI: 1 doorverwijzing vanwege de Vlaamse ombudsdienst
- Naar:
  - andere VSI: 6 doorverwijzingen naar de Vlaamse Ombudsdienst.
  - Naar Unia: 1 doorverwijzing
  - Naar (federale) gegevensbeschermingsautoriteit (GBA): 1 doorverwijzing

ii) Aantal schriftelijke adviezen aan Vlaams Parlement:

- 2022-2021: 14
- 2021-2020: 14
- 2020-2019: 16
- 2019-2018: 12
- 2018-2017: 12

iii) Promotie (als belangenbehartiger van kinderrechten)

Het KRC is zeer actief in de media en op sociale media. Ze tracht haar bekendheid bij kinderen en jongeren te vergroten door het gebruik van toegankelijke taal en verspreidt informatie a.d.h.v. verschillende communicatiekanalen:

*a. Eigen mediakanalen*

- Websites:
  - Kinderrechten.be (oude website)
    - aantal bezoekers (43.674)
    - 87,3% van de bezoekers waren nieuw en 12,7% zijn terugkerende bezoekers.
    - 141.035 paginaweergaven
  - Kinderrechtencommissariaat.be (nieuwe website)
    - aantal bezoekers (103.031)
    - 218.102 paginaweergaven
- Twitter: 7150 volgers
- Facebook: 8857 volgers
- Instagram: 1921 volgers
- Elektronisch magazine: 1383 abonnees

*b. Externe mediakanalen*

- 699 keer vermeld in traditionele media
- Artikels (ook n.a.v. eventuele inkanteling) in bv. tijdschriften of boeken
- Opiniestukken & persberichten
- Webinars

**Samenwerking/netwerk**

- Het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement (ASVP)
  - Het Kinderrechtencommissariaat werkt als paraparlementaire instelling (PPI) in het Huis van de Vlaamse volksvertegenwoordigers. Het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement ondersteunt het Kinderrechtencommissariaat in financiën en aankoop, personeelszaken, informatica, algemene logistiek en gegevensbescherming. De samenwerking met de ondersteunende diensten loopt volgens een samenwerkingsprotocol (zie ook Bijlage)
- Andere PPI
  - Ook met andere paraparlementaire instellingen wordt er (ad hoc) samengewerkt. Wanneer een klacht bij het KRC binnenkomt en eerder wijst op een probleem van een volwassene in zijn relatie met een overheidsdienst dan op een schending van kinderrechten, dan speelt het KRC die klacht door naar de Vlaamse ombudsdienst en vice versa. Uit de cijfers (hierboven) blijkt dat deze wederzijdse doorverwijzing niet vaak voorkomt.
- Permanent Overleg Ombudslui (POOL)



- De Vlaamse Ombudsdienst en het KRC werken structureel samen in het netwerk 'Permanent Overleg Ombudslui', waar 30 ombudsinstellingen uit alle geledingen van de samenleving (federaal, steden en gemeenten, (semi-)publieke sector...) verenigt zijn. Het netwerk heeft als doel om bekendheid te geven aan de ombudsmannen, de toegang van het publiek tot hun dienstverlening te verbeteren, de samenwerking te versterken en kennis en ervaringen uitwisselen.
- Middenveldorganisaties (m.b.t. kinderrechten):
  - De Vlaamse Jeugdraad
  - De Vlaamse scholierenkoepel
  - Kenniscentrum Kinderrechten
- Kinderrechtenorganisaties
  - Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE)
  - De Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind
    - De leidinggevende van het DGDE (Bernard De Vos) en de Kinderrechtencommissaris (Caroline Vrijens) zetelen in het adviesorgaan, verbonden aan het NCRK
- Internationaal netwerk<sup>16</sup>:
  - ENOC (European Network of Ombudspersons for Children)
    - Het KRC werkt samen met haar collega's in het European Network of Ombudspersons for Children (hierna: ENOC) om het Europese beleid rond kinderrechten thema's te sensibiliseren en te adviseren en om kennis uit het buitenland naar Vlaanderen te brengen .
  - VN Kinderrechtencomité
  - Raad van Europa
  - IPSCAN
  - Europese Commissie
  - ...

#### Draagvlak (o.b.v. een media-analyse)

##### *Draagvlak omtrent (de werking van) het KRC*

In 2010 installeerde de kinderrechtencommissaris een overleg- en adviesorgaan dat als klankbord een breder maatschappelijk en politiek draagvlak dient te geven aan het Kinderrechtencommissariaat (kinderrechten.be)

De perceptie van de burger speelt ook een rol inzake het maatschappelijk draagvlak. De perceptie is gebaseerd op de eigen interpretatie van de actualiteit. De meest eenvoudige manier om op de hoogte te blijven van de actualiteit is a.d.h.v. de media. Vanuit dit perspectief maken we een analyse per VSI. We bekijken de manier waarop de instelling in de media komt en met welke toon de verschijning geassocieerd wordt.

Uit onze analyse blijkt dat het KRC het vaakst van alle VSI in de media komt (83 vermeldingen in de media in 2021). In 57 artikels werd de Kinderrechtencommissaris als expert gevraagd naar haar opinie of advies inzake kinderrechten thema's. 12 persartikelen hadden betrekking op gevoerd onderzoek en 6 artikels hadden betrekking op overige initiatieven zoals plaatsbezoeken aan scholen

<sup>16</sup> Het internationaal netwerk is gebaseerd op een vragenlijst t.a.v. de vier VSI, waarbij hen werd gevraagd om hun vijf voornaamste internationale samenwerkingsverbanden op te lijsten (zowel formeel als informele samenwerking). Mogelijks bestaat het netwerk dus uit meer dan slechts vijf partnerschappen.

of lezingen. In het algemeen werden de artikels geëvalueerd als neutraal (81 van de 83 hits). Eén 'mention' had een positieve connotatie, betreffende een goed afgelopen bemiddeling. En in een ander artikel verweet men het KRC dat de organisatie te veel aandacht geeft aan 'luidruchtige ouders' inzake de mondkmaskers voor kinderen (Covid-19).

## 1.2 De Vlaamse Ombudsdienst (VLOMB)

### Het mandaat

- Het mandaat van de Vlaamse Ombudsdienst bestaat er voornamelijk in om klachten te onderzoeken over de handelingen en de werking van de bestuursinstanties van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest en daarbij bemiddelend op te treden.
  - Artikel 3 van het [organiek decreet](#) bepaalt evenwel dat het niet tot de taak van de ombudsdienst behoort om klachten te behandelen over het algemeen beleid of over decreten, besluiten en reglementen.
  
- In het meest recente jaarverslag van de Genderkamer bij de Vlaamse Ombudsdienst wordt de mensenrechtenwerking van de Vlaamse ombudsdienst in haar geheel beschouwd kort aangehaald. Het jaarverslag stelt dat ombudsdiensten traditioneel toetsstenen – ombudsnormen – gebruiken om na te gaan of de klacht die zij voor zich hebben gegrond is. Eén van die toetsstenen is de overeenstemming met het recht, inclusief de mensenrechten. Hoewel deze ombudsnormen en het oordeel over gegrondheid in de moderne ombudspraktijk meer naar de achtergrond zijn verschoven, zo stelt het jaarverslag, ziet de Commissie van Venetië bij de Raad van Europa de mensenrechten nog als een belangrijke opdracht voor ombudsdiensten.
  - De Vlaamse ombudsman gaf in 2002 als definitie van ombudsnormen: "de objectieve criteria waaraan de ombudsman de administratieve overheid toetst en die op een gemotiveerde wijze leiden tot de beoordeling van een klacht (gegrond of ongegrond) door een ombudsman"
  - In haar jaarverslag van 2021 wijst de Vlaamse ombudsdienst er evenwel op dat de meetlat van ombudsnormen steeds meer op de achtergrond verdween. Dit komt ook tot uiting op de website van de Vlaamse ombudsdienst.
  - De Vlaamse Ombudsdienst stelt in haar jaarverslag dat deze ombudsnormen niet altijd te rijmen valt met de zachte vaardigheden als overtuigingskracht en gezag, die de kern uitmaken van een ombudsman.
  - Daarnaast zijn ombudsnormen, volgens de Vlaamse Ombudsdienst, soms wat achterhaald. Ze dateren uit de tijd dat er nog geen sprake was van digitalisering. Deze normen dienen ook niet steeds de bemiddeling, aldus de ombudsdienst. Zo zouden ze te veel de aandacht vestigen op de beoordeling van de te remediëren dienstverlening. Soms zouden ze ook de neiging hebben om te theoretisch met de vinger te wijzen.
  - Doch, zo stelt de Vlaamse Ombudsdienst, is er zeker ook een positieve ontwikkeling. De ombudsnormen zijn ontwikkeld door geschillenbeslechtters als antwoord op zaken die niet goed liepen, om vervolgens beleidslijnen te worden van de bestuursinstanties zelf bij zaken die goed lopen

- Daarnaast heeft de Vlaamse Ombudsdienst thans nog een specifiek, sectoraal mandaat toegekend gekregen als orgaan van gelijke behandeling, met de instelling van de Genderkamer. Aangezien de bevoegdheden van de Genderkamer opgaan in de bevoegdheden van het VMRI, laten we de Genderkamer buiten beschouwing in deze voorstudie.
- Het specifiek, sectoreel mensenrechtenmandaat van de (Genderkamer van de) Vlaamse ombudsdienst wordt middels het Ontwerpdecreet overgeheveld naar het VMRI.
- Na overheveling van dit sectoreel mensenrechtenmandaat, zal de ombudsdienst niet meer beschikken over een specifiek mensenrechtenmandaat. De ombudsdienst zal dan in essentie enkel nog onrechtstreeks met mensenrechten in aanraking komen, in het kader van de toetsing van concrete dossier aan de ombudsnormen, waarbij de wettelijkheid van het overheidsoptreden met inbegrip van de naleving van mensenrechten ook aan bod kan komen.

#### De (invulling van de) bevoegdheden

In dit onderdeel bekijken we de bevoegdheden van de Vlaamse Ombudsdienst minus de Genderkamer, aangezien die laatste wordt geïntegreerd in het VMRI:

- Advies
  - De Vlaamse ombudsman is bevoegd om voorstellen en aanbevelingen te formuleren om de dienstverlening van de bestuursinstanties van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest te verbeteren en verslag uit te brengen overeenkomstig de artikelen 16,§2 en 18 van het organiek decreet.
  - Hij kan die voorstellen en aanbevelingen formuleren op basis van de bevindingen die worden gedaan naar aanleiding van de behandeling van klachten en/of meldingen die bij de Ombudsman terecht komen.
- Klachtenbehandeling, bemiddeling en bijstand
  - Overeenkomstig artikel 3, §1, 1° van het organiek decreet, is de Vlaamse Ombudsdienst bevoegd om klachten te behandelen betreffende de handelingen en de werking van de bestuursinstanties van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.
    - Het behoort niet tot de opdracht van de ombudsman om klachten te behandelen over het algemeen beleid of over decreten, besluiten en reglementen.
    - De ombudsman kan zijn bevoegdheid eveneens uitoefenen ten aanzien van andere bestuursinstanties, telkens wanneer hun door decreten of reglementen taken worden toevertrouwd die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behoren.
  - Bij het beoordelen van een ombudsdossier, onderzoekt de Vlaamse ombudsdienst of de overheidsdienst een van de ombudsnormen heeft geschonden. De ombudsnormen vallen uiteen in behoorlijkheidsnormen en zorgvuldigheidsnormen. Uitzonderlijk wordt ook nog beroep gedaan op het concept billijkheid.
  - Overeenkomstig artikel 3, §1, 2° kan de Vlaamse Ombudsdienst burgers doorverwijzen naar de bevoegde instanties, voor zover het geen klacht betreft.
    - Wanneer de Vlaamse Ombudsdienst niet bevoegd is om de klacht van de burger te behandelen, dan volgt ofwel een doorzending ofwel een doorverwijzing.

- Bij een doorzending stuurt de ombudsdienst de klacht door naar de bevoegde klachten- of ombudsdienst. De burger wordt op de hoogte gesteld van zulke doorzending.
- Bij een doorverwijzing krijgt de burger de nodige gegevens van de klachten- of ombudsdienst die de burger wel verder kan helpen. De Vlaamse Ombudsdienst zal dan ook vaak meegeven welke informatie de burger het best kan bezorgen aan de betrokken dienst opdat die de klacht vlot kan behandelen.

Gegronde klachten worden in meer dan 85% van de gevallen snel (binnen enkele dagen) afgehandeld a.d.h.v. informatie, doorverwijzing of doorverzending.

#### *Klachtenonderzoek en -behandeling*

- Wat betreft het klachtenonderzoek, wordt deze uitgewerkt in de artikel 12 t.e.m. 17bis. We merken hierbij opnieuw een duidelijk samenspel tussen klachtenbehandeling en onderzoek. Zo'n klachtenonderzoek duurt gemiddeld 4 maanden.
- Wat betreft de hoedanigheid van de klager, bepaalt het organiek decreet dat ieder natuurlijk persoon of rechtspersoon een klacht kan indienen over de handelingen of de werking van bestuursinstanties van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest.
  - Het is eveneens mogelijk om voor iemand anders een klacht in te dienen, op voorwaarde dat die persoon daar uitdrukkelijk toestemming voor heeft gegeven.
- De klachten kunnen zowel schriftelijk als mondeling worden ingediend (via mail, per post of telefonisch).
- In bepaalde gevallen zal de Vlaamse ombudsdienst de klacht niet in behandeling nemen.
  - Zo zal de klacht niet worden behandeld wanneer deze betrekking heeft op feiten die zich hebben voorgedaan meer dan één jaar voor het indienen van de klacht. Indien over de zaak een administratief of gerechtelijk beroep werd ingesteld, dan wordt in die termijn van één jaar de duur van de procedure niet meegerekend (artikel 13, §1).
  - Anonieme klachten worden niet behandeld door de ombudsdienst. De memorie van toelichting verduidelijkt hierbij dat de identiteit van de klager het mogelijk moet maken dat de ombudsman de toedracht van de klachten de bedoeling ervan kan controleren en, indien nodig, kan bemiddelen.
  - Een klacht zal ook worden geweigerd indien de klager kennelijk geen enkele poging heeft ondernomen om van de betrokken bestuursinstantie genoegdoening te krijgen (artikel 13, § 1, 2°). Deze bepaling moet vermijden dat de ombudsman gemakshalve wordt ingeschakeld, zonder dat de betrokken overheid de mogelijkheid kreeg het probleem te verhelpen.

- Ook klachten die kennelijk ongegrond zijn, zullen niet worden behandeld door de ombudsman (artikel 13, §1, 3°). Als meteen duidelijk is dat de betrokken overheidsdienst geen fout heeft gemaakt, dan wordt de klacht niet in behandeling genomen.
- Klachten die betrekking hebben op feiten die het voorwerp uitmaken van een gerechtelijke procedure zullen evenmin worden behandeld. De Vlaamse ombudsdienst kan niet tussenbeide komen in lopende gerechtelijke geschillen.
  - Dit veronderstelt wel dat het voorwerp van de klacht en dat van het geschil precies hetzelfde zijn. Als dat niet het geval is, dan is behandeling door de ombudsdienst toch mogelijk. Zolang er een gerechtelijke procedure loopt, wordt de behandeling van het dossier eventueel opgeschort.
- Voor wat betreft de klachten die overeenkomstig artikel 3, §2 worden ingediend door personeelsleden van een bestuursinstantie, onderzoekt de ombudsman de gegrondheid van de melding van een onregelmatigheid als bedoeld in artikel 3, § 2. Indien hij na een preliminair onderzoek meent dat de melding ontvankelijk en niet kennelijk ongegrond is, vervolgt hij het onderzoek van de feiten volgens de bepalingen van de artikelen 14 tot en met 17. In het andere geval deelt hij aan het betrokken personeelslid schriftelijk mee waarom hij de zaak onontvankelijk of kennelijk ongegrond acht (artikel 13, §4).
- Overeenkomstig artikel 14 stelt de ombudsman de klager onverwijld en schriftelijk in kennis of hij de klacht al dan niet behandelt. De weigering om een klacht te behandelen dient te worden gemotiveerd.
- Daarnaast stelt de ombudsman de betrokken bestuursinstantie in kennis van de klacht die hij wil onderzoeken.
- Bij het behandelen van klachten zal de ombudsman bemiddelend optreden. Hij zal de standpunten van de klager en de bestuursinstantie trachten te verzoenen (artikel 16, §1). De memorie van toelichting verduidelijkt dat de bemiddelende en adviserende opdracht, de kernopdrachten uitmaken van de ombudsman. Dit toont het belang aan van zijn vertrouwensfunctie.
- Oorspronkelijk had een klacht bij een ombudsdienst geen effect op lopende of nieuwe beroepen in het kader van een jurisdictionele of administratieve procedure. Zo werden termijnen niet geschorst. In 2014 kwam hierin verandering met het nieuwe artikel 19, lid 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State . Overeenkomstig dit artikel wordt de termijn om een beroep in te stellen bij de Raad van State geschorst wanneer er binnen deze termijn een klacht wordt ingediend bij de Vlaamse ombudsdienst.
- Wanneer er daarentegen een beroep wordt ingediend bij de Raad van State, dan wordt het onderzoek van de klacht lopende bij de ombudsman, opgeschort . Dit in tegenstelling tot de federale ombudsman. Op federaal niveau kan een klacht bij de

ombudsman worden verdergezet, zelfs wanneer een beroep tot nietigverklaring is ingediend bij de Raad van State.

- Wanneer binnen de beroepstermijn (voor de Raad van State) een klacht wordt ingediend bij de Vlaamse ombudsdienst, dan wordt die termijn opgeschort zodat de Vlaamse ombudsdienst de tijd krijgt om te bemiddelen. Het nog resterende deel van de beroepstermijn begint pas verder te lopen ofwel nadat de klager in kennis is gesteld van de beslissing om zijn klacht niet te behandelen ofwel bij het verstrijken van een termijn van 4 maanden die begint te lopen vanaf de indiening van de klacht (artikel 19, derde lid Gecoördineerde wetten op de Raad van State). De Vlaamse ombudsdienst verduidelijkt op haar website dat het nog resterende deel van de beroepstermijn verder begint te lopen nadat de klager ofwel een bericht heeft gekregen van het resultaat en het einde van de bemiddeling ofwel nadat de klager een bericht heeft gekregen dat er in zijn klacht niet kan of zal bemiddeld worden.

#### *Aanbevelingen n.a.v. klachten*

- De ombudsman kan aan de betrokken bestuursinstantie aanbevelingen doen om herhaling van de feiten die aanleiding gaven tot de klacht te voorkomen (artikel 16, §2, eerste lid). Indien de Vlaamse ombudsman niet akkoord kan gaan met de uiteindelijke beslissing van de bestuursinstantie, kan hij hierover verslag uitbrengen bij de functioneel bevoegde Vlaamse minister (artikel 16, §2, tweede lid).
  - De functioneel bevoegde Vlaamse minister stelt binnen veertig dagen na ontvangst van dit verslag een grondig gemotiveerde nota op, waarin hij de redenen omstandig uiteenzet waarom aan de gegrond verklaarde klacht niet het gevolg kan worden gegeven dat werd voorgesteld door de Vlaamse ombudsman (artikel 16, §2, derde lid).
  - Deze nota wordt (met weglating van de identiteit van de klager en van de personeelsleden van de bestuursinstanties) bezorgd aan het Vlaamse Parlement (artikel 16, §2, laatste lid).
- Overeenkomstig artikel 17 wordt de klager geregeld geïnformeerd over het verloop van het onderzoek van zijn klacht en over het uiteindelijke gevolg dat eraan wordt gegeven.

#### *Optreden in rechte<sup>17</sup>*

- Overeenkomstig artikel 22quinquies is de Vlaamse Ombudsdienst bevoegd om de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest in en buiten rechte te vertegenwoordigen voor de geschillen en de handelingen waarvan het voorwerp tot de bevoegdheid behoort van de Vlaamse ombudsman. Deze bevoegdheid werd de Vlaamse Ombudsdienst toegedeeld middels een decreet van 9 november 2012.

---

<sup>17</sup> De Vlaamse Ombudsdienst reageerde negatief op de vraag: "Heeft uw instelling reeds gebruik gemaakt van de bevoegdheid om (als eiser of verweerder) in rechte op te treden in gerechtelijke of administratieve procedures?"

- Er zijn geen voorbeelden bekend zijn waarbij van deze bevoegdheid gebruik werd gemaakt<sup>18</sup>. Bij gebreke aan bekende precedents is het onduidelijk in welke mate de drie PPI's zouden kunnen optreden ter verdediging van het "collectief belang" waarvoor ze zijn opgericht, zoals het geval zal zijn voor het VMRI op basis van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, is de draagwijdte van deze bevoegdheid beperkt omwille van het ontbreken van een eigen rechtspersoonlijkheid.
- (Wetenschappelijk) onderzoek
  - Het organiek decreet voorziet geen bevoegdheden op vlak van (wetenschappelijk) onderzoek voor wat betreft de Vlaamse ombudsdienst.
- Promotie van mensenrechten
  - Zoals hierboven bij het mandaat beschreven, worden in het organiek decreet van de Vlaamse ombudsdienst geen bepalingen opgenomen inzake promotie van mensenrechten.
- Rapportering
  - De ombudsman brengt ten minste eenmaal per jaar schriftelijk verslag uit bij het Vlaams Parlement over zijn werkzaamheden. Dat verslag bevat de aanbevelingen die de ombudsman nuttig acht en vermeldt de eventuele moeilijkheden die hij bij de uitoefening van zijn opdracht ondervindt (artikel 18, lid 1 organiek decreet).
  - Dit verslag wordt door het Vlaams Parlement openbaar gemaakt. De identiteit van klagers en personeelsleden van bestuursinstanties mogen dus niet in het verslag vermeld worden (artikel 18, lid 2 en 3 organiek decreet).
- Inspectiebevoegdheden
  - De ombudsman kan overeenkomstig artikel 15 van het organiek decreet vragen richten aan de betrokken bestuursinstantie of aan diens ambtenaren, en hen daarbij een dwingende termijn opleggen voor het beantwoorden van die vragen.
  - De ombudsman kan bij het onderzoek van een klacht ter plaatse de nodige vaststellingen doen en de overlegging vragen van alle stukken en inlichtingen die hij dienstig acht voor de behandeling van de klacht. De ombudsman kan tevens ter plaatse alle nodige informatie inwinnen en kan de betrokkenen verhoren. Deze personen zijn dan ontheven van hun plicht tot geheimhouding, ten aanzien van de ombudsman, in verband met feiten waarvan zij kennis hebben en gegevens waarover zij beschikken door hun staat of beroep (artikel 15, §2).
  - De ombudsman kan zich eveneens laten bijstaan door deskundigen (artikel 15, §2, laatste lid).
- Sui generis bevoegdheden

*Onderzoek naar en bescherming van klokkenluiders*

---

<sup>18</sup> De diensten van de drie PPI hebben uitdrukkelijk laten weten dat zij tot op heden nog geen gebruik hebben gemaakt van deze bevoegdheid.



- Overeenkomstig artikel 3, §2 is de ombudsman eveneens bevoegd om meldingen te onderzoeken van personeelsleden (klokkenluiders) van bestuursinstanties van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse gewest, die in de uitoefening van hun ambt nalatigheden, misbruiken of misdrijven binnen de bestuursinstantie waar ze zijn tewerkgesteld hebben vastgesteld, en die ofwel menen:
  - Dat na kennisgeving aan hun hiërarchische meerdere en daarna aan de Interne Audit, geen of onvoldoende gevolg werd gegeven aan hun mededeling binnen een termijn van dertig dagen
  - Om de enkele reden van de bekendmaking of aangifte van deze onregelmatigheden onderworpen te zijn of zullen worden aan een tuchtstraf of een andere vorm van openlijke of verdoken sanctie.
- Artikel 17bis stelt dat een personeelslid dat een onregelmatigheid meldt zoals bedoeld in artikel 3, § 2, op zijn verzoek onder de bescherming wordt geplaatst van de Vlaamse ombudsman.

*Toezicht op de naleving van de deontologische code voor de Vlaamse volksvertegenwoordigers*

Overeenkomstig artikel 3, §1, 4° van het organiek decreet is de Vlaamse ombudsdienst bevoegd om de overtredingen van de deontologische code door de Vlaamse volksvertegenwoordigers die hem ter kennis worden gebracht, te melden aan de voorzitter van het Vlaams Parlement.

**Het juridisch statuut**

- De Vlaamse Ombudsdienst is een onafhankelijke instelling die als para-parlementaire instelling (PPI) onder de rechtspersoonlijkheid van het Vlaams Parlement valt.
- De Vlaamse Ombudsdienst heeft als PPI een nauwe band met de wetgevende macht (Vlaams Parlement):
  - Onderworpen aan interne audit waarvan modaliteiten door Vlaams Parlement bepaald
  - Rapportering t.a.v. het Vlaams Parlement
  - Benoeming door Vlaams Parlement
  - Personeelsformatie en -statuut vastgesteld door Vlaams Parlement
  - Samenwerking mogelijk met Vlaams Parlement a.d.h.v. protocollen

**Samenstelling/personeelskader**

Krachtens artikel 21 van het organiek decreet, worden de personeelsformatie en het statuut van het personeel van de ombudsdienst door het Vlaams Parlement vastgesteld op voorstel van de ombudsman.

De Vlaamse Ombudsdienst is samengesteld uit 12 werknemers, met aan het hoofd de Vlaamse Ombudsman (met uitzondering van de leidinggevende (ombudsvrouw Gender) en 3 werknemers van de Genderkamer):

- De Vlaamse Ombudsman (1)
- Secretaresse (1)
- Onthaalmedewerkers (2)
- Assistent-onderzoekers (2)
- Onderzoekers (7)

Het aantal voltijdse equivalenten (VTE) binnen deze groep werknemers is onduidelijk.



De meerderheid van het personeel binnen de Vlaamse Ombudsdienst (+/- 12 werknemers) zijn statutaire ambtenaren. De overige personeelsleden, alsook het personeel binnen de Genderkamer, zijn contractueel aangesteld.

#### Budget

##### Inkomsten

De Vlaamse Ombudsdienst heeft een totaalbudget van 2.427.000 euro (2021), waarvan 2.060.000 euro uit dotatie, 294.000 euro van onttrekking aan onbestemde reserves en 73.000 euro van verkoop diverse artikelen.

##### Uitgaven

De grootste uitgavenpost voor de Vlaamse Ombudsdienst zijn de personeelskosten: 1.763.000 euro of 72,64% van het totaalbudget. Het budget voor projecten bedraagt 9,06% of 220.000 euro: hierbij nemen campagnes er de grootste hap uit (105.000 euro). Het aandeel voor diensten en diverse goederen bedraagt 17,76% van het totaalbudget of 431.000 euro.

Doordat de Vlaamse Ombudsdienst ondersteund wordt via een samenwerkingsprotocol door het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement (ASVP), betalen ze 90.000 euro of 3,71% als 'Algemene ondersteuning'.

- Daarbovenop beheert het ASVP o.a. de gebouwen, maar dient de Vlaamse Ombudsdienst, net zoals de andere PPI, wel de huurlasten voor eigen rekening te nemen (4,29% of 104.000 euro). Deze kostenpost is de grootste binnen de groepering 'diensten en diverse goederen'.
- Ook de kantoorbenodigdheden zijn voor eigen rekening (4000 euro)
- Het ASVP begeleidt de selectieprocedure voor werknemers van de PPI, maar ze hebben ook elk een eigen budget voor interne en externe werving. Voor het VVI bedraagt deze kost in 2021 10.000 euro
- De werknemers van de Vlaamse Ombudsdienst kunnen deelnemen aan opleidingen en bijscholingen, georganiseerd door het ASVP, maar hebben ook een eigen budget voor opleidingen (8.000 euro)

#### Dienstverlening

##### Adviesverlening

- De Vlaamse Ombudsdienst schrijft haar adviezen en aanbevelingen neer in een jaarverslag t.a.v. het Vlaams Parlement.

##### Klachtenbehandeling

- 8572 dossiers (2020) waarvan 89% *snel*, binnen enkele dagen, afgehandeld via informatieverstrekking, doorverwijzing.
  - Weinig doorverwijzingen van en naar KRC
  - 58% van beoordeelde partijen waren niet verzoenbaar
  - Bij de verzoenbare partijen werd slechts 3% niet verzoend
- Thema's: (I) Wonen, bemiddeling private huur (24%), (II) Energie, water en omgeving (20%) en (III) Mobiliteit (12,9%)
- (Slechts) 5% van dossiers hebben betrekking op thema 'Gender' (+/- 425 dossiers op jaarbasis)
- De Vlaamse Ombudsman kon geen antwoord geven op de vraag "kan u een inschatting maken hoeveel dossiers (onrechtstreeks) betrekking hebben op mensenrechten?"

##### Informereren

- Actief op Facebook en Twitter: respectievelijk 2571 en 1673 volgers
  - Niet actief op Instagram: 176 volgers zonder posts

#### Samenwerking/netwerk

- Het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement (ASVP)
  - De Vlaamse Ombudsdienst werkt als paraparlementaire instelling (PPI) in het Huis van de Vlaamse volksvertegenwoordigers. Het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement ondersteunt de Vlaamse Ombudsdienst in financiën en aankoop, personeelszaken, informatica, algemene logistiek en gegevensbescherming. De samenwerking met de ondersteunende diensten loopt volgens een samenwerkingsprotocol
- Andere PPI
  - De Vlaamse Ombudsdienst overlegt o.a. met het Kinderrechtencommissariaat en de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens omtrent de behandeling van meldingen, klachten of vragen. Desalniettemin merken we in de cijfers op (hierboven) dat wederzijdse doorverwijzing tussen de Vlaamse Ombudsdienst en het Kinderrechtencommissariaat niet vaak voorkomt.
- Federale, regionale en sectorale ombudsdiensten
  - De Vlaamse Ombudsdienst overlegt structureel met andere ombudsdiensten en het KRC in het Permanent Overleg Ombudslui (POOL)
- Internationaal netwerk
  - The International Ombudsman Institute (IOI)
  - The European Agency for Fundamental Rights (FRA)
  - The Language Commission (ILCA)
  - Benelux Parlement
  - Europees Netwerk voor Klokkeluiders

#### Draagvlak o.b.v. een media-analyse

Uit de gevoerde media-analyse blijkt dat de Vlaamse Ombudsdienst, na het KRC, het vaakst van alle VSI in de media komt (60 vermeldingen in de media in 2021). In 34 artikels werd de Vlaamse ombudsman of ombudsdienst als expert gevraagd naar haar opinie of advies. 23 persartikelen hadden betrekking op gevoerd onderzoek en slechts één artikel had betrekking op een overig initiatief, meer bepaald een campagne omtrent grensoverschrijdend gedrag. In het algemeen werden de artikels geëvalueerd als neutraal (56 van de 60 hits). Eén 'mention' had een positieve connotatie, betreffende haar aanpak tegen seksueel overschrijdend gedrag. Drie artikels worden als negatief gepercipieerd en hadden betrekking op mislukte bemiddelingspogingen.

### 1.3 Het Vlaams Vredesinstituut (VVI)

#### Het Mandaat

- Artikel 2 van [het organiek decreet houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement](#) roept het Vredesinstituut in het leven als instelling die actief is op het vlak van vredesvraagstukken in de breedst mogelijke betekenis van het woord. Dat impliceert onder meer activiteiten op het vlak van polemologie, sociale defensie, wapenbeheersing, internationale wapenhandel en vredeseconomie, vormen van vreedzame conflictbenadering en internationale samenleving.
- Het mandaat van het Vlaams Vredesinstituut lijkt uit haar organiek decreet niet specifiek gericht te zijn op mensenrechten. In het organiek decreet wordt er ook geen materieelrechtelijke mensenrechtelijke toetssteen opgegeven waaraan het mandaat van het Vredesinstituut is gekoppeld.

- Met haar wetenschappelijk onderzoek ondersteunt het Vredesinstituut het werk van het Vlaams Parlement en zorgt het voor informatie en documentatie, en formuleert het aanbevelingen. Het Vredesinstituut richt zich daarbij niet enkel tot beleidsmakers, maar ook tot middenveldorganisaties en het brede publiek.

#### De (invulling van de) bevoegdheden

In het kader van het mandaat als onafhankelijke instelling actief op het vlak van vredesvraagstukken beschikt het VVI over de volgende bevoegdheden of opdrachten, zoals neergeschreven in het organiek decreet:

- Advies (artikel 6 van het organiek decreet)
  - Het Vredesinstituut formuleert op eigen initiatief of op verzoek van het Vlaams Parlement adviezen over vredesvraagstukken, bedoeld in artikel 2. De verzoeken vanwege het Vlaams Parlement worden geformuleerd op de door het Reglement van het Vlaams Parlement bepaalde wijze.
    - Het Vlaams Vredesinstituut behandelt geen vragen van individuele parlementsleden om haar onafhankelijkheid en objectiviteit te waarborgen.
  - Het Vredesinstituut brengt advies uit aan het Vlaams Parlement over het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement zoals bedoeld in het decreet van 15 juni 2012 betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensie gerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie.
  - Het Vredesinstituut verstrekt de adviezen binnen een termijn van dertig dagen, nadat het de adviesaanvraag, bedoeld in het eerste lid of het jaarlijkse verslag, bedoeld in het tweede lid ontvangen heeft.
  - De adviezen van het Vredesinstituut worden collegiaal uitgebracht volgens de procedure van de consensus. Als er geen consensus kan worden bereikt, wordt er gestemd en wordt de stemmenverhouding in het advies vermeld. Er kan een minderheidsnota aan het advies worden toegevoegd.
- Klachtenbehandeling, bijstand en bemiddeling
  - Het Vlaams Vredesinstituut heeft geen bevoegdheid om klachten dan wel meldingen te ontvangen van burgers. Het Vredesinstituut heeft ook geen directe bijstand en/of bemiddelingsbevoegdheden.

#### *In rechte optreden<sup>19</sup>*

- Overeenkomstig artikel 11ter van het organiek decreet en artikel 11 van het huishoudelijk reglement kan de voorzitter dan wel de directeur van het Vredesinstituut de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest evenwel in en buiten rechte vertegenwoordigen indien zij bevoegd is voor het voorwerp van het geschil of van de handeling. Deze bevoegdheid werd het Vlaams Vredesinstituut toegeedeeld middels een decreet van 9 november 2012.

<sup>19</sup> De directeur van het Vlaams Vredesinstituut reageerde negatief op de vraag: "Heeft uw instelling reeds gebruik gemaakt van de bevoegdheid om (als eiser of verweerder) in rechte op te treden in gerechtelijke of administratieve procedures?"

- Ook hier geldt dat dat er geen voorbeelden bekend zijn waarbij van deze bevoegdheid gebruik werd gemaakt. Bij gebreke aan bekende precedents<sup>20</sup> is het onduidelijk in welke mate de drie PPI's zouden kunnen optreden ter verdediging van het "collectief belang" waarvoor ze zijn opgericht, zoals het geval zal zijn voor het VMRI op basis van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek
- (Wetenschappelijk) onderzoek
  - Overeenkomstig artikel 4 van het organiek decreet, doet het Vredesinstituut aan vredesonderzoek, zowel fundamenteel wetenschappelijk onderzoek als onderzoek dat inspeelt op de actualiteit. Dit onderzoek moet bijdragen tot het bevorderen van vreedzame en rechtvaardige oplossingen van conflicten en geschillen en tot het vestigen van de voorwaarden voor een duurzame vrede. Het Vredesinstituut bestudeert verscheidene met vrede gerelateerde onderwerpen binnen de context van internationale betrekkingen. Het gaat bij zijn onderzoek multidisciplinair te werk en gaat relaties aan met soortgelijke instellingen of organisaties en universiteiten, zowel op nationaal als op internationaal vlak.
  - Het Vredesinstituut verricht ook voorbereidend onderzoek dat een basis moet vormen voor een Vlaamse vredeseconomie.
  - Binnen de financiële marges zal het Vlaams Vredesinstituut zorgzaam en doelgericht onderzoek uitbesteden aan universiteiten, daar waar intern de expertise ontbreekt. Er wordt mogelijks ook onderzocht in welke mate er ook kan uitbesteed worden aan onderzoeksinstellingen (strategisch plan 2020-2024).
- Promotie (van mensenrechten)
  - Het Vredesinstituut heeft geen mensenrechtenmandaat. Het promoten van mensenrechten behoort dan ook niet uitdrukkelijk tot haar takenpakket.
  - Er zijn evenwel een aantal taken van het Vredesinstituut die zouden kunnen worden geplaatst onder de bevoegdheid van promotie van vrede, zonder directe relatie met mensenrechten.
  - Zo verzamelt en inventariseert het Vredesinstituut relevante informatiebronnen en stelt ze die ter beschikking van het brede publiek.
  - Daarnaast maakt het Vredesinstituut de resultaten van het uitgevoerde onderzoek bekend. Verder stimuleert het Vredesinstituut de uitwisseling van ideeën tussen politici en beleidsmakers. Daartoe worden conferenties en seminars georganiseerd.
- Rapportering
  - Overeenkomstig artikel 12 van haar organiek decreet brengt het Vredesinstituut jaarlijks schriftelijk verslag uit bij het Vlaams Parlement over haar werkzaamheden
- Inspectiebevoegdheid

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ De inspectiebevoegdheden/bevoegdheid tot het bekomen van informatie van het Vredesinstituut zijn eerder beperkt. Overeenkomstig artikel 11 van het organiek decreet kan het Vredesinstituut officiële documenten en rapporten opvragen met betrekking tot zijn opdrachten.</li> </ul>
<b>Het Juridisch Statuut</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Vlaams Vredesinstituut is een onafhankelijke instelling die als para-parlementaire instelling (PPI) onder de rechtspersoonlijkheid van het Vlaams Parlement valt.</li> <li>• Het Vlaams Vredesinstituut heeft als PPI een nauwe band met de wetgevende macht (Vlaams Parlement) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Evaluatie door Vlaams Parlement</li> <li>○ Benoeming door Vlaams Parlement</li> <li>○ Personeelsformatie en -statuut vastgesteld door Vlaams Parlement</li> <li>○ Samenwerking mogelijk met Vlaams Parlement a.d.h.v. protocollen</li> </ul> </li> </ul>
<b>Samenstelling/personeelskader</b>
<p>Krachtens artikel 10 van het organiek decreet worden de personeelsformatie en het statuut van het personeel van het Vredesinstituut door het Vlaams Parlement vastgesteld, op voorstel van de Raad van Bestuur</p> <p>Raad van Bestuur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorgedragen door de politieke fracties (5 leden)</li> <li>• Voorgedragen door de SERV (4 leden)</li> <li>• Voorgedragen door de VLIR (3 leden)</li> <li>• Voorgedragen door de Vlaamse vredesbeweging (3 leden)</li> <li>• Gecoöpteerde leden, incl. de (onder)voorzitter (3)</li> <li>• De Directeur (met raadgevende stem)</li> </ul> <p>Wetenschappelijke raad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De voorzitter van de Raad van Bestuur</li> <li>• 8 binnen- en buitenlandse professoren of academici</li> </ul> <p>Het wetenschappelijk secretariaat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur (1)</li> <li>• Onderzoekers (5)</li> <li>• Communicatieverantwoordelijke (1)</li> <li>• Office managers (2)</li> </ul>
<b>Budget</b>
<p><u>Inkomsten</u></p> <p>Het Vlaams vredesinstituut heeft een totaalbudget van 1.858.000 euro (2021), waarvan 1.427.000 euro uit dotatie (76,80%) en 331.000 euro van onttrekking aan onbestemde reserves (17,81%).</p> <p><u>Uitgaven</u></p> <p>De grootste uitgavenpost voor het VVI zijn de personeelskosten: 1.141.000 euro of 61,41% van totaalbudget. Het budget voor projecten bedraagt 16,74% of 311.000 euro: hier neemt het (internationaal) project TARGET<sup>21</sup> de grootste hap uit. (57%).</p>

<sup>21</sup> Project TARGET heeft als doel de kennis te verhogen over vuurwapengeweld in Europa – in de brede zin – en over de relatie tussen dit wapengeweld en (illegale) wapenhandel. Het project werd gefinancierd door de European Union's Internal

Verder besteedt het VVI ook haar budget aan diensten en diverse goederen (21,53%). Daarnaast voorziet het vredesinstituut een bezoldigingskost voor de Raad van Bestuur (25.000 euro) en de Wetenschappelijke Raad. (10.000 euro)

A.d.h.v. een samenwerkingsprotocol wordt het VVI door het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement (ASVP) ondersteund. Het VVI betaalt 71.000 euro of 3,82% als 'Algemene ondersteuning'.

In een aantal gevallen dient het Vlaams Vredesinstituut zelf financiering te voorzien:

- Het ASVP beheert de gebouwen maar het VVI neemt, net zoals de andere PPI, wel de huurlasten voor eigen rekening (2,85% of 53.000 euro)
- Ook de kantoorbenodigdheden zijn voor eigen rekening (2000 euro)
- Het ASVP begeleidt de selectieprocedure voor werknemers van de PPI, maar ze hebben ook elk een eigen budget voor interne en externe werving. Voor het VVI bedraagt deze kost in 2021 18.000 euro
- De werknemers van het VVI kunnen deelnemen aan opleidingen en bijscholingen, georganiseerd door het ASVP, maar hebben ook een eigen budget voor opleidingen (10.000 euro)

#### Dienstverlening

Op basis van de bevoegdheden, de personeelsbezetting en het budget wordt het duidelijk dat het Vlaams Vredesinstituut in eerste instantie een onderzoeksinstelling vormt en dat ze voornamelijk inzet op onderzoek, adviesverlening en voorlichting:

#### Onderzoek- en adviesverlening (2021)

- 10 wetenschappelijke onderzoekspublicaties en rapporten met als voornaamste thema's "Wapens, vrede en geweld" en "Conflict, vrede en samenleving"
- 2 adviezen o.b.v. het onderzoek (soortgelijk aantal voorafgaande jaren)

#### Voorlichtingsactiviteiten

- 3 toelichtingen in commissies van het Vlaams Parlement
- 5 externe bijdragen van onderzoekers
  - Het Vlaams Vredesinstituut publiceert ook jaarlijks een Nederlandstalige vertaling van het SIPRI Yearbook
- Inhoudelijke bijdragen aan 19 externe events
- 10 online nieuwsbrieven

#### Informereren en sensibiliseren

- Het Vlaams Vredesinstituut zet sterk in op communicatie via sociale media: 200.088 weergaven (Bron: Jaarverslag 2021)
- Campagnes:
  - 12 eigen webinars waarvoor 1016 personen zich inschreven uit beleid, praktijk en politiek
  - 3 eigen fysieke evenementen waarvoor 212 personen zich inschreven

#### Samenwerking/netwerk

Security Fund en verliep in samenwerking met o.a. Europol, Nederlandse Politie, UNDP-SEESAC, UNODC, EMCDDA en de Universiteit Leiden.

- Het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement (ASVP)
  - Het Vlaams Vredesinstituut werkt als paraparlementaire instelling (PPI) in het Huis van de Vlaamse volksvertegenwoordigers. Het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement ondersteunt Het Vlaams Vredesinstituut in financiën en aankoop, personeelszaken, informatica, algemene logistiek en gegevensbescherming. De samenwerking met de ondersteunende diensten loopt volgens een samenwerkingsprotocol (zie ook bijlage)
- Andere PPI
  - Het Vlaams Vredesinstituut kan samenwerken met andere PPI i.h.k.v. onderzoek. Zo werkte Het Vlaams Vredesinstituut in het verleden reeds samen met het Kinderrechtencommissariaat i.h.k.v. van onderzoek naar jongerengeweld.
- Overige samenwerkingsverbanden  
 Het Vlaams Vredesinstituut werkt actief samen met een breed gamma aan actoren uit binnen- en buitenland:
  - Andere Vredesinstellingen (zoals het Vredescentrum Antwerpen, Cegesoma, SIPRI, PRIF, PRIO...)
  - Academische en beleidsgerichte onderzoeksorganisaties (zoals de UAntwerpen, UCSIA, Universiteit van Leiden...)
  - Culturele instellingen en het maatschappelijk middenveld (zoals Vzw Tumult, Amnesty International...)
  - Veiligheidsdiensten (zoals ICCT, UNODC, SEESAC, CEPOL, De Douane...)
  - (lokale) overheden of overheidsorganisaties (vb. Efnovemberlezing: samenwerking met de Stad Ieper ter herdenking van de Eerste Wereldoorlog)
- Internationaal netwerk<sup>22</sup>:
  - Het Netwerk van Europese vredesinstellingen
  - Consortia i.h.k.v. EU-gefinancierde onderzoeksprojecten
  - EU Non Proliferation and Disarmament Consortium
  - RAN-netwerk
  - Euroclio
  - ...

#### Draagvlak o.b.v. een media-analyse

Uit onze analyse blijkt dat het VVI 29 keer vermeld werd in de media (in 2021). In het algemeen werden de artikels uitsluitend als neutraal geëvalueerd. De persberichten hadden voornamelijk betrekking op de toelichting van hun eigen onderzoek (16 keer) en de opinie van de organisatie als vredesexpert (12 vermeldingen).

## 1.4 De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC)

### Het mandaat

- Het mandaat van de VTC bestaat erin om toezicht te houden op de toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG of GDPR) door de Vlaamse bestuursinstanties. De materieelrechtelijke toetssteen voor de VTC is dan ook de AVG.

### Bevoegdheden

<sup>22</sup> Het internationaal netwerk is gebaseerd op een vragenlijst t.a.v. de vier VSI, waarbij hen werd gevraagd om hun vijf voornaamste internationale samenwerkingsverbanden op te lijsten (zowel formeel als informele samenwerking). Mogelijks bestaat het netwerk dus uit meer dan slechts vijf partnerschappen.



In het kader van het algemeen mandaat als toezichhoudende autoriteit inzake gegevensbescherming beschikt de VTC over de volgende bevoegdheden

- Adviesverlening
  - Sinds 25 mei 2018 is men ingevolge de AVG verplicht het advies in te winnen van de toezichhoudende autoriteit (Data Protection Authority, DPA). Op Vlaams niveau is de VTC de bevoegde autoriteit bij wie dergelijk advies moet worden gevraagd.
  - Overeenkomstig artikel 10/4 van het [organiek decreet](#), verstrekt de VTC hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering schriftelijke en gemotiveerde adviezen omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens. De VTC geeft advies binnen een termijn van dertig dagen, nadat alle daartoe noodzakelijke gegevens aan de VTC zijn medegedeeld. In speciaal gemotiveerde dringende gevallen kan de termijn worden teruggebracht tot vijftien dagen.
  
- Klachtenbehandeling
  - Als toezichhoudende autoriteit behandelt de VTC klachten van burgers m.b.t. de verwerking van zijn persoonsgegevens door een Vlaamse overheidsinstantie, waaronder ook lokale besturen vallen. Burgers die een klacht willen indienen over de private sector en telecombedrijven dienen hun klacht te richten aan de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA).
  - Eenmaal de VTC een ingevuld klachtenformulier ontvangt, onderzoekt ze de conformiteit van de klacht (volgens de vereisten van het e-gov. decreet en het huishoudelijk reglement)
  - De klager zal, ten laatste drie maanden na de ontvangst van een conforme klacht (art. 23 van het huishoudelijk reglement), door de VTC in kennis worden gesteld van de voortgang en het resultaat van de klacht.
  - De VTC kan na de klacht te hebben onderzocht corrigerende maatregelen nemen, sancties opleggen (uitgezonderd administratieve geldboeten) en adviezen uitbrengen.<sup>23</sup> Overeenkomstig artikel 58, lid 2 van de AVG gaat het om de volgende corrigerende maatregelen:
    - a) de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker waarschuwen dat met de voorgenomen verwerkingen waarschijnlijk inbreuk op bepalingen van deze verordening wordt gemaakt;
    - b) de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker berispen wanneer met verwerkingen inbreuk op bepalingen van deze verordening is gemaakt;
    - c) de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker gelasten de verzoeken van de betrokkene tot uitoefening van zijn rechten uit hoofde van deze verordening in te willigen;
    - d) de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker gelasten, waar passend, op een nader bepaalde manier en binnen een nader bepaalde termijn, verwerkingen in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze verordening;
    - e) de verwerkingsverantwoordelijke gelasten een inbreuk in verband met persoonsgegevens aan de betrokkene mee te delen;
    - f) een tijdelijke of definitieve verwerkingsbeperking, waaronder een verwerkingsverbod, opleggen;
    - g) het rectificeren of wissen van persoonsgegevens of het beperken van verwerking uit hoofde van de artikelen 16, 17 en 18 gelasten, alsmede de

<sup>23</sup> <https://overheid.vlaanderen.be/digitale-overheid/klachtenprocedure>



- kennisgeving van dergelijke handelingen aan ontvangers aan wie de persoonsgegevens zijn verstrekt, overeenkomstig artikel 17, lid 2, en artikel 19;
- h) een certificering intrekken of het certificeringsorgaan gelasten een uit hoofde van de artikelen 42 en 43 afgegeven certificering in te trekken, of het certificeringsorgaan te gelasten geen certificering af te geven indien niet langer aan de certificeringsvereisten wordt voldaan;
- i) de opschorting van gegevensstromen naar een ontvanger in een derde land of naar een internationale organisatie gelasten.

Artikel 58, lid 2 van het AVG voorziet bijkomend de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen, doch deze mogelijkheid werd uitdrukkelijk onttrokken aan de bevoegdheden van de VTC overeenkomstig 10/7, §2 van het organiek decreet.

- Wanneer de VTC van oordeel is dat er voldoende elementen zijn om corrigerende maatregelen op te leggen, dan brengt de voorzitter de betreffende instantie daarvan op de hoogte.
- De instantie wordt dan uitgenodigd om binnen de 10 werkdagen schriftelijk haar recht van verdediging uit te oefenen. Wanneer de instantie niet reageert binnen deze termijn of afziet van haar recht op verdediging, wordt de beslissing definitief.
- Als de VTC na kennisname van het tijdig bezorgde schriftelijk verweer nog steeds van oordeel is dat de bepalingen van de AVG zijn geschonden, legt ze de gepaste corrigerende maatregelen op.<sup>24</sup>
- Deze mogelijkheid om corrigerende maatregelen op te leggen, die een essentieel bestanddeel uitmaakt van de specifieke rol van de VTC als toezichthoudende overheid, onderscheidt de VTC van de overige VSI (alsmede van het VMRI, cf. infra) die niet over deze mogelijkheid beschikken en wiens slagkracht gezag in essentie gebaseerd is op "soft power" en moreel gezag. De betrokken corrigerende maatregelen gaan immers veel verder dan het louter geven van een niet bindend advies. Naast het formuleren van waarschuwingen en berispingen, zal de VTC overeenkomstig artikel 58, lid 2 van het AVG immers tevens eenzijdig bindende maatregelen opleggen, gaande van acties die strekken tot het stopzetten van inbreuken, over het mededelen van informatie over inbreuken, tot het intrekken van accreditaties (cf. *supra*).
- In principe brengt dergelijke bevoegdheid om eenzijdig bindende beslissingen op te leggen met zich mee dat die bevoegdheid onderworpen is aan de controle van de Raad van State en/of de gerechtelijke orde.

In het organiek decreet is er geen bepaling opgenomen omtrent een specifieke beroepsprocedure tegen beslissingen van de VTC, zoals dat wel het geval is bij de GBA waarbij er een beroep kan worden ingediend bij het Marktenhof.<sup>25</sup> In het

<sup>24</sup> Artikel 27 Huishoudelijk reglement VTC.

<sup>25</sup> Artikel 108 van de Wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, BS 10 januari 2018.

kader van huidige studie zijn er evenwel geen concrete data naar voren gekomen omtrent de mate waarin de VTC gebruik maakt van haar bevoegdheid om corrigerende maatregelen op te leggen, evenmin omtrent de mate en de wijze waarop dergelijke maatregelen betwist worden voor de gerechtelijke orde en/of de Raad van State.

- Overeenkomstig artikel 10/7, §3 van het organiek decreet kan de VTC inbreuken op de AVG ter kennis brengen van de gerechtelijke autoriteiten.
- Waar passend kan zij zelf een rechtsvordering instellen tegen die inbreuken of anderszins in rechte optreden teneinde de bepalingen van de AVG te doen naleven. Hoewel er geen gegevens beschikbaar zijn waaruit blijkt dat deze bevoegdheid in de praktijk wordt ingezet<sup>26</sup>, heeft ze een grotere draagwijdte dan de bevoegdheid van de hoger besproken bevoegdheid van de overige VSI om in rechte te treden. Doordat de VTC over een eigen rechtspersoonlijkheid beschikt, vormt het ontberen van rechtspersoonlijkheid hier geen obstakel om in rechte optreden tegen de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest.
- (Wetenschappelijk) onderzoek
  - In het organiek decreet van de VTC zijn geen specifieke bepalingen terug te vinden inzake (wetenschappelijk) onderzoek.
- Promotie (van mensenrechten)
  - In het organiek decreet van de VTC zijn geen specifieke bepalingen terug te vinden inzake de promotie van mensenrechten. Wat dit betreft, wordt de regeling vervat in de AVG niet duidelijk doorgetrokken op het niveau van de VTC. In tegenstelling tot het organiek decreet van de VTC, voorziet de AVG wel in een aantal uitdrukkelijke bepalingen inzake promotie/bewustwording met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.
  - Overeenkomstig artikel 57, lid 1, b) AVG bevordert elke toezichthoudende autoriteit bij het brede publiek de bekendheid met en het inzicht in de risico's, regels, waarborgen en rechten in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Daarbij wordt een bijzondere aandacht besteed aan specifiek op kinderen gerichte activiteiten.
  - Daarnaast dienen toezichthoudende autoriteiten verwerkingsverantwoordelijken en de verwerkers van persoonsgegevens beter bekend te maken met hun verplichtingen uit hoofde van de AVG (artikel 57, lid 1, d) AVG).
  - Overeenkomstig artikel 57, lid 1, e) AVG, verstrekken toezichthoudende autoriteiten eveneens desgevraagd informatie aan iedere betrokkene over de uitoefening van zijn rechten.
- Rapportering
  - De VTC stelt een activiteitenrapport op dat het bezorgt aan de Vlaamse Regering en de federale Gegevensbeschermingsautoriteit. Daarnaast worden de adviezen en aanbevelingen met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens op de website van de VTC bekendgemaakt en stelt ze een gegevensbeschermings-effectbeoordeling op die wordt gepubliceerd op haar website.

<sup>26</sup> De VTC heeft uitdrukkelijk bevestigd dat zij van deze bevoegdheid tot op heden nog geen gebruik heeft gemaakt.

- Informeren en inlichten
  - Per post of e-mail wordt er een vraag gesteld, waarna de Voorzitter van de Vlaamse Toezichtcommissie ieder verzoek om inlichtingen of om een zienswijze dat gericht is aan de toezichtcommissie beantwoordt.
  - Antwoord op basis van de inlichtingen en gegevens waarover het secretariaat voor de behandeling van het verzoek beschikt, onverminderd de bevoegdheid van de toezichtcommissie om daarover als collegiaal orgaan een uitspraak te doen.
  - De verzoeker wordt daarvan in het antwoord op de hoogte gebracht.
  - De voorzitter kan op elk moment de behandeling op zijn niveau afbreken en het dossier formeel op de zitting brengen.
    - Hij brengt de verzoeker daarvan op de hoogte.
    - Als het antwoord wordt gegeven na een beraadslaging van de toezichtcommissie op de zitting, wordt dat uitdrukkelijk vermeld.
- Sui generis bevoegdheden
  - Artikel 10/4, §3 bepaalt dat de VTC, in overeenstemming met artikel 35, lid 4 AVG, een lijst opstelt van het soort verwerkingen waarvoor een gegevensbeschermingseffectbeoordeling door de instanties verplicht is, en deze openbaar maakt op haar website.
  - Overeenkomstig artikel 36, lid 2 van de AVG zal de VTC advies verstrekken inzake bepaalde verwerkingsactiviteiten wanneer het risico door de verwerkingsverantwoordelijke onvoldoende werd onderkend of beperkt. De VTC zal dan binnen acht weken na de ontvangst van het verzoek om raadpleging, schriftelijk advies geven aan de verwerkingsverantwoordelijke en in voorkomend geval aan de verwerker.
  - Overeenkomstig artikel 2 en 4 van het besluit van de Vlaamse Regering zal de VTC advies verlenen bij de oprichting, intrekking of aanpassen van de voorwaarden van een authentieke gegevensbron, als die gegevensbron persoonsgegevens bevat.
- Inspectiebevoegdheid
  - Op het gebied van onderzoeksbevoegdheden beschikt de VTC over een aantal bevoegdheden die soms eerder politieel van aard zijn.
  - Deze onderzoeksbevoegdheden zijn daarnaast vaak ondersteunende bevoegdheden die samenhangen met andere taken/bevoegdheden van de VTC, zoals klachtenbehandeling.
  - Zo kan de VTC haar leden belasten met de uitvoering van een onderzoek ter plaatse. De personen die zulk onderzoek uitvoeren beschikken dan over onderzoeksbevoegdheden zoals vermeld in artikel 58, lid 1 AVG.
  - Daarnaast heeft de VTC, zonder voorafgaande aankondiging, bij dag en bij nacht toegang tot de terreinen, constructies, gebouwen en lokalen, daaronder begrepen alle uitrustingen, informatiedragers, informaticasystemen en middelen voor gegevensverwerking.

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Wanneer het betreden van deze locaties de kenmerken van een huiszoeking draagt, moet de bewoner zijn voorafgaande schriftelijke toestemming verlenen of moet de politierechter daarvoor een machtiging verstrekken.</li> <li>○ De VTC heeft eveneens de bevoegdheid om de identiteit van personen op te nemen en de te identificeren personen daartoe staande te houden; de voorlegging van identiteitsdocumenten te vorderen; of de identiteit met andere middelen te achterhalen.</li> <li>○ Overeenkomstig artikel 10/6, §3 van het organiek decreet zijn de instanties verplicht om de VTC te ondersteunen bij de vervulling van haar opdrachten, informatie te verstrekken en inzage te verschaffen in alle dossiers en informaticasystemen telkens als de VTC daarom vraagt.</li> </ul>
<b>Juridisch statuut</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artikel 10/1,§1 van het organiek decreet stelt dat de VTC een autonome dienst is met rechtspersoonlijkheid die verantwoordelijk is, als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens, voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de Vlaamse bestuursinstanties.</li> <li>• Personeelsleden ter beschikking gesteld door Vlaamse regering en onderworpen aan diens rechtspositieregeling.</li> <li>• VTC kan geen instructies of bevelen ontvangen of vragen aan Vlaams Parlement of andere entiteiten.</li> </ul>
<b>Samenstelling/personeelskader</b>
<p>Krachtens artikel 10/3, §4 zijn de personeelsleden van de VTC onderworpen aan de rechtspositieregeling die van toepassing is op de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse Regering.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De VTC bestaat uit drie effectieve leden (inclusief de voorzitter), drie plaatsvervangende leden en twee secretariaatswerknemers (2,8 VTE) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De leden van de VTC alsook een plaatsvervanger voor elk van hen worden na een openbare oproep tot kandidaatstelling en op basis van een vergelijkende selectie aangesteld door de Vlaamse Regering voor een mandaat van zes jaar (artikel 10/1, §3 organiek decreet)</li> </ul> </li> </ul>
<b>Dienstverlening</b>
<p>Adviesverlening (2021)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 adviezen inzake wetgeving</li> <li>• 4 adviezen inzake protocollen</li> <li>• 2 overige adviezen (omtrent een kwalificatiebeoordeling en omtrent richtlijnen)</li> </ul> <p>Overzicht van meldingen omtrent gegevenslekken</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Op een half jaar tijd kwamen er meer dan 200 meldingen binnen (cijfers van 2019)</li> <li>• De meldingen hadden overwegend betrekking op onderwijsinstellingen, steden en gemeenten en OCMW.</li> <li>• Verschillende, soms aan elkaar gekoppelde, meldingen bij lokale besturen hadden betrekking op phishing.</li> </ul>
<b>Budget</b>

O.b.v. een dotatie van de Vlaamse regering (2010 – 250.000 euro) worden de werkingskredieten voor de VTC verdeeld over volgende posten:

- Presentiegelden (12.665 euro)
- Juridische ondersteuning (Grootste kost in 2021 – 134.310 euro)
- DPO-profiel Vlaanderen connect (7.945 euro)
- Studiedagen en congressen (728 euro)
- Bibliotheek (621 euro)
- Zaalreservatie en catering (0 euro)<sup>27</sup>
- Sociale activiteiten en Teambuilding (0 euro)

Op basis van artikel 10/3, §2, e-govdecreet en een dotatie weddekredieten (2010 – 100.000 euro) kan er bij Digitaal Vlaanderen beroep gedaan worden op:

- Algemene werking (opleiding werknemers e.d.)
- ICT-ondersteuning
- Kantoormateriaal
- Personeelsbudget (1VTE (A2), 4/5e VTE (A2) & 1 VTE (B1))

Vanuit het Facilitair Bedrijf wordt er huisvesting voor werknemers voorzien<sup>28</sup>.

#### Samenwerking/netwerk

- De Vlaamse Administratie
- Andere toezichthoudende autoriteiten zoals de federale gegevensbeschermingsautoriteit (GBA)
- Internationaal netwerk:
  - Informele en internationale vereniging van Toezichthoudende Autoriteiten
  - Het Europees Comité voor gegevensbescherming

#### Draagvlak o.b.v. een media-analyse

Uit onze analyse blijkt dat de VTC het minst van alle VSI in de media komt (15 vermeldingen in de media in 2021). In het algemeen werden de artikels geëvalueerd als neutraal. Ze hadden uitsluitend betrekking op een opinie of een advies dat ze als expert gaven.

## 2. Juridische en operationele overlap en verschillen

Op basis van bovenstaande beschrijving van de karakteristieken van de VSI, kunnen de volgende vaststellingen, in het licht van het ontwerpdecreet VMRI, worden gedaan die relevant zijn voor huidige studie:

### 2.1 Betreffende het mensenrechtenmandaat van de betrokken instellingen

Uit het Ontwerpdecreet blijkt dat het VMRI geconcipeerd wordt als een mensenrechteninstelling *pur sang*, met een duidelijk omschreven, breed mensenrechtenmandaat dat wordt gecombineerd met een specifiek mandaat als orgaan betreffende discriminatie.

Ook het KRC beschikt over een duidelijk, zij het sectoraal, mensenrechtenmandaat, dat in essentie bestaat uit de promotie en de bescherming van de grondrechten van kinderen zoals gewaarborgd in het Verdrag inzake de bescherming van de rechten van het kind.

<sup>27</sup> De Covid-19 pandemie lijkt ons een mogelijke verklaring voor dit bedrag.

<sup>28</sup> We vinden geen financiële gegevens terug omtrent deze voorziening vanuit het Facilitair bedrijf

Hetzelfde geldt voor wat betreft de VTC, wiens sectoraal mensenrechtenmandaat betrekking heeft op de bescherming van persoonsgegevens bij de elektronische verwerking ervan, zoals beschermd in Verdrag 108 en in de AVG.

Het Vlaams Vredesinstituut beschikt niet over enig specifiek mensenrechtenmandaat. Het mandaat van deze instelling betreft immers in essentie activiteiten op het vlak van vredesvraagstukken in de breedst mogelijke betekenis van het woord, zonder expliciet verband met mensenrechteninstrumenten.

Hetzelfde geldt voor de Vlaamse Ombudsdienst indien diens huidige sectoraal mensenrechtenmandaat ingevolge het Ontwerpdecreet wordt opgeheven en overgeheveld naar het VMRI.

Binnen hun bevoegdheden kunnen niettemin aspecten van (promotie en/of bescherming van) mensenrechten aan bod komen, maar dit blijkt geenszins de primaire focus te zijn van deze instellingen.

Vooruitlopend op een evaluatie van inkanteling (Deel II) kunnen we nu reeds stellen dat de inkanteling van het Vlaams Vredesinstituut en/of de Vlaamse Ombudsdienst de homogeniteit van het juridisch mandaat van het VMRI ter promotie en bescherming van de mensenrechten zou afzwakken.

Dergelijk risico op verwatering van het mensenrechtenmandaat van het VMRI doet zich niet of hoogstens slechts in mindere mate voor bij inkanteling van het KRC en/of de VTC, gezien het duidelijke sectorale mensenrechtenmandaat waarover deze beide VSI beschikken.

Een nuance die hierbij moet worden aangebracht is evenwel dat het KRC niet alleen opereert als mensenrechteninstelling voor kinderen, maar daarnaast tevens optreedt als een ombudsdienst voor kinderen die tevens andere klachten van of betreffende kinderen behandelt. Hoger werd inderdaad vastgesteld dat die andere klachten betrekking kunnen hebben op om het even welke regelgeving en tevens op algemene behoorlijkheids- en zorgvuldigheidsnormen.<sup>29</sup>

In die zin zou een volledige inkanteling van het KRC, met inbegrip van de ombudsfunctie voor kinderen, zij het op beperktere wijze een negatieve impact kunnen hebben op de homogeniteit van het juridische mandaat van het VMRI als mensenrechteninstelling.

Indien het KRC en/of de VTC niet worden ingekanteld wordt een theoretische overlap gecreëerd ter zake van de betrokken sectorale mensenrechtenmandaten: aangezien het Ontwerpdecreet voorziet dat het VMRI een breed mandaat heeft ter zake van alle mensenrechten, geldt dat zowel het VMRI als de KRC een mandaat en bevoegdheden zouden hebben betreffende de bescherming en bevordering van de mensenrechten van kinderen, en dat zowel het VMRI als de VTC een mandaat en bevoegdheden zouden hebben ter zake van het recht op gegevensbescherming.

In dit verband bevelen verscheidene mensenrechtenactoren aan om in geval van pluraliteit van instellingen te voorzien in onderlinge communicatie, samenwerking in coördinatie (cf supra).

Het Ontwerpdecreet anticipeert hier evenwel reeds op door in artikel 6 te vermelden dat het mandaat van het VMRI wordt uitgeoefend in een geest van samenwerking met de Vlaamse sectorale

---

<sup>29</sup> Jaarverslag 2020-2021 van het Kinderrechtencommissariaat, p. 20-21.

[https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc\\_jaarverslag\\_2020\\_2021\\_lr\\_def-interactief.pdf](https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/krc_jaarverslag_2020_2021_lr_def-interactief.pdf)

mensenrechteninstellingen. Ook voorziet artikel 23 van het Ontwerpdecreet erin dat het VMRI structureel moet samenwerken met alle mensenrechteninstellingen (waaronder dus ook de Vlaamse).

Bij gebreke aan inkanteling van het KRC en/of de VTC is het een aandachtspunt om het samenwerkingsprincipe te concretiseren, bijvoorbeeld middels het afsluiten met het VMRI van samenwerkingsprotocollen.

## 2.2 Betreffende de bevoegdheden van de betrokken instellingen

### 2.2.1 De samenstelling van de bevoegdhedenpakketten

Op functioneel vlak beschikt het VMRI over het volledige scala aan bevoegdheden die kunnen worden geassocieerd met een mensenrechteninstelling. Het VMRI zal met name uitdrukkelijk bevoegd zijn om advies te verlenen, bijstand en bemiddeling te verlenen, klachten te behandelen, te rapporteren, onderzoek te voeren en mensenrechten te promoten.

Ook het KRC beschikt over dezelfde ruime waaier aan bevoegdheden die relevant zijn voor de bevordering en bescherming van mensenrechten, met inbegrip van functie om klachten te behandelen.

In tegenstelling tot het VMRI en het KRC beschikt de Vlaamse Ombudsdienst niet over hetzelfde volledige scala aan bevoegdheden. Zo is de Vlaamse Ombudsdienst niet voorzien van een decretale opdracht op het vlak van wetenschappelijk onderzoek, noch op het vlak van bevordering of promotie. De overige functies – advies, bijstand en bemiddeling, klachtenbehandeling, en rapportering – zijn wel voorzien bij de Vlaamse Ombudsdienst, doch deze zullen na afsplitsing van de Genderkamer niet meer in functie staan van de uitoefening van een mensenrechtenmandaat.

Deze functies zullen dan volledig in het teken staan van het ombudswerk, hetgeen in essentie betrekking heeft op het opheffen van onvrede van burgers met het optreden van de Vlaamse overheidsinstellingen, met de zogenaamde ombudsnormen als toetssteen.

Het Vlaams Vredesinstituut beschikt ook niet over met mensenrechten gerelateerde functies of bevoegdheden. De bevoegdheden van het Vredesinstituut zijn in essentie beperkt tot het verlenen van adviezen, het voeren van (wetenschappelijk) onderzoek, en promotionele activiteiten, en dit alles rond het thema “vrede” zonder dat er daarbij sprake is van een focus op mensenrechten. Bevoegdheden rond bijstand en bemiddeling, en klachtenbehandeling ontbreken volledig.

De VTC beschikt dan weer wel over een ruimer scala aan bevoegdheden die geassocieerd worden met mensenrechteninstellingen, zij het dat duidelijke, expliciete bevoegdheden rond bijstand en bemiddeling ook hier ontbreken. Naast de traditionele bevoegdheden van mensenrechteninstellingen, beschikt de VTC tevens over een aantal *sui generis* bevoegdheden die samenhangen met haar rol als toezichhoudende overheid of regulator. Het gaat daarbij niet alleen over het verlenen van advies inzake authentieke gegevensbronnen, het verstrekken van advies inzake bepaalde verwerkingsactiviteiten en het opstellen van lijsten betreffende verwerkingen van persoonsgegevens waarvoor een gegevensbeschermings-effectbeoordeling verplicht is, maar tevens over de bevoegdheid om als sluitstuk van het klachtenbehandelingsmechanisme sanctionerend op te treden.

Visueel kunnen de verschillen in de bevoegdheidspakketten van de betrokken instellingen als volgt worden weergegeven:



FUNCTIES	Advies	Onderzoek	Rapportering	Promotie	Bijstand/ bemiddeling	Klachten- behandeling	Regulator functies
VMRI	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
KRC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
VLOMB	✓		✓		✓	✓	
VVI	✓	✓	✓	✓			
VTC	✓	✓	✓	✓		✓	✓

### 2.2.2 De bijzondere regulatorfunctie van de VTC

In het kader van huidige juridische analyse is ter zake van de samenstelling van de bevoegdheidspakketten van belang dat de VTC beschikt over bepaalde bevoegdheden – sanctionerend optreden - als toezichthoudende overheid of regulator, die niet begrepen zijn in het bevoegdhedenpakket van het VMRI, noch in dat van de overige VSI.

Omgekeerd blijkt de VTC niet te beschikken over duidelijke “soft power” functies die te maken hebben met bijstand en bemiddeling die het VMRI kenmerken.

Dit verschil in opzet tussen het VMRI (en de overige VSI) en de VTC vormt een obstakel voor inkanteling van de VTC in het VMRI.

Vooreerst komt deze regulatorrol van de VTC niet coherent voor met het basisopzet van het VMRI, waarbij in het Ontwerpdecreet duidelijk werd gekozen voor een “soft power” aanpak voor de bescherming van mensenrechten, vooreerst in de vorm ruime bevoegdheden ter zake van bijstand en bemiddeling, alsook door te voorzien in een klachtenbehandelingsmechanisme voor gelijke behandeling waarbij enkel niet-bindende oordelen worden afgeleverd.

In de omgekeerde richting wringt deze soft power aanpak waardoor het VMRI wordt gekarakteriseerd met het basisopzet van de VTC, waarbij de decreetgever er destijds voor heeft gekozen om de VTC te bekleden met alle attributen die in de AVG worden vereist voor toezichthoudende overheden, met inbegrip van de bevoegdheid om sanctionerend op te treden.

Aangezien dit obstakel zodoende betrekking heeft op een essentieel kenmerk van zowel het VMRI als de VTC, kan dit kennelijk niet worden opgeheven zonder afbreuk te doen aan de aard van het VMRI en/of de VTC.

Er bestaat een bijzondere rechtsonzekerheid omtrent de vraag of en de voorwaarden waaronder deze regulatorfunctie zou kunnen worden geïntegreerd in het VMRI. Het is met name onzeker of een organiek afscheiding van deze functie binnenin het VMRI zou volstaan. Hoger werd reeds vermeld dat er op dit moment geen enkele EU-lidstaat lijkt te zijn die een gegevensbeschermingsautoriteit heeft opgericht binnen of heeft laten opgaan in een breder mensenrechteninstituut<sup>30</sup>, wat er op kan wijzen dat dit niet evident is binnen het huidige kader.

De specifieke institutionele structuur van België verhoogt de juridische complexiteit in deze aangelegenheid. Daar waar de naleving van de AVG in principe steeds wordt beoordeeld voor een lidstaat als geheel, dient immers te worden opgemerkt dat de bevoegdheidsverdeling tussen de VTC en GBA momenteel nog niet is uitgeklaard.

<sup>30</sup> Voor een overzicht, zie: [Leden | European Data Protection Board \(europa.eu\)](#).

De bevoegdheidsverdeling tussen het federale en de deelstatelijke niveau inzake de bescherming van het recht op privacy is namelijk niet op dezelfde wijze geregeld als voor andere grondrechten, hetgeen implicaties heeft voor de inrichting van de instellingen die dat grondrecht waarborgen.

De bevoegdheid om mensenrechten te beschermen is in het Belgische federale systeem in principe een exclusieve 'accessoire bevoegdheid'. Dat wil zeggen dat de overheid die bevoegd is om een bepaalde materie te regelen, meteen ook bevoegd is om in die materie de grondrechten te eerbiedigen, ze te beperken, te bevorderen en te beschermen. Daarenboven loopt in België, overeenkomstig het verticaliteitsbeginsel, de handhavingsbevoegdheid in principe parallel met de normeringsbevoegdheid: elke overheid die bevoegd is voor een bepaalde materie is autonoom bevoegd om uitvoeringsmaatregelen te nemen of instellingen te belasten met de uitvoering of handhaving ervan.

Wat betreft het recht op eerbiediging van het privéleven, beschermd door artikel 22 van de Grondwet, geldt een uitzondering omwille van de formulering van dat artikel in combinatie met het tijdstip waarop het werd aangenomen<sup>31</sup>. Zowel de Raad van State als het Grondwettelijk Hof hebben reeds geoordeeld dat uit dat artikel volgt dat het uitvaardigen van de 'algemene' regels inzake de verwerking van persoonsgegevens voorbehouden is aan de federale wetgever, maar dat de deelstaten specifieke maatregelen kunnen uitvaardigen.<sup>32</sup>

De GBA is de autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming heeft vastgesteld. De deelstaten zijn gemachtigd om autoriteiten op te richten die op die specifieke regels toezicht houden. Verordening 2016/679 staat er immers niet aan in de weg dat er in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten bestaan, zoals in het bijzonder wordt bevestigd in artikel 51, lid 1, van die verordening.<sup>33</sup>

Sommigen voeren aan dat het recht op gegevensbescherming niet (volledig) samenvalt met het recht op privéleven zoals bedoeld in art. 22, eerste lid van de Grondwet, en voor de bescherming van dat recht mogelijk (gedeeltelijk) het principe van de exclusieve accessoire bevoegdheid geldt.

Aangezien de bevoegdheidsverdelende regels voortvloeien uit de Grondwet en de Bijzondere Wet op de Hervorming der Instellingen, komt het bij betwisting ultiem toe aan het Grondwettelijk Hof om deze regels te interpreteren en eraan te toetsen. Er zouden thans reeds procedures lopende zijn waar dit discussiepunt werd voorgelegd<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Artikel 22 GW stelt: *"Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald. De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht"*. Het woord 'wet' in het eerste lid verwijst naar de federale wet aangezien de bepaling werd ingevoerd door de grondwetsherziening van 31 januari 1994 en dus dateert van na (de eerste staatsvormingen van) 1980. Voor een meer uitvoering bespreking, zie K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 122 e.v.

<sup>32</sup> GwH 30 april 2003, nr. 50/2003, B.8.10; GwH 30 april 2003, nr. 51/2003, B.4.12.; GwH 20 oktober 2004, nr. 162/2004, B.5.1. en B.5.2.; GwH 19 januari 2005, nr. 16/2005, B.5.1 en B.5.2.; GwH 14 februari 2008, nr. 15/2008, B.21. Zie advies nr. 37/288.3 van 15 juli 2004 over een voorontwerp van decreet "betreffende het gezondheidsinformatiesysteem".

<sup>33</sup> Zie advies nr. 61.267/2/AV van 27 juni 2017 van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het voorontwerp van wet tot hervorming van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, randnr. 6 en 7.1.

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van 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 », ingesteld door de vzw « Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités », Grondwettelijk Hof, rolnummer 7606 (FR), BS 28 juli 2021.

Bij gebreke aan vaststaande jurisprudentie ter zake, zowel wat betreft de impact van de AVG als van de bevoegdheidsverdelende regels, blijkt er op heden bijzondere rechtsonzekerheid te bestaan over de mogelijkheid en voorwaarden om een gegevensbeschermingsautoriteit zoals de VTC in te kantelen in een brede mensenrechteninstelling zoals het VMRI.

Indien niettemin zou worden overwogen om tot inkanteling van de VTC over te gaan nog voordat deze kwestie zal zijn uitgeklaard in vaststaande jurisprudentie, dan lijkt het aangewezen om minstens vooraf de nodige adviezen in te winnen, met name bij het Europees Comité voor gegevensbescherming en de afdeling wetgeving van de Raad van State<sup>35</sup>.

### *2.2.3 Aandachtspunt bij de bevoegdheden rond adviesverstrekking, onderzoek, rapportering en promotie: impact op het Ontwerpdecreet*

De vijf onderzochte instellingen beschikken allen over vrij gelijkaardige bevoegdheden ter zake van adviesverstrekking, onderzoek en rapportering, met als uitzondering de Vlaamse Ombudsdienst die niet over duidelijke decretale onderzoeks- en promotieopdrachten beschikt.

De detailverschillen betreffende de aard en inhoud van deze bevoegdheden bij elk van de vijf betrokken instellingen brengen geen bijzondere obstakels aan het licht die relevant zijn voor het vraagstuk naar een eventuele inkanteling van de VSI in het VMRI. De fundamentele spanning die bij integratie van deze functies zouden worden gecreëerd bestaan eerder op het niveau van de finaliteit van deze bevoegdheden, met name het (al dan niet mensenrechten gerelateerde, generieke of sectorale) mandaat in het kader waarvan deze functies worden uitgeoefend (cf supra).

Voormelde detailverschillen tonen wel bijkomend aan dat een inkanteling van een VSI aanpassingen zou vergen, ofwel op het niveau van de wijze waarop aan deze bevoegdheden thans in de organieke decreten VSI zijn vormgegeven, en/of op het niveau van de wijze waarop deze bevoegdheden zijn omschreven in het Ontwerpdecreet.

Bij wijze van voorbeeld kan voor wat betreft het KRC worden verwezen naar de bevoegdheid om bij te dragen aan rapportering aan Europese of internationale toezichtsmechanismes, dewelke is voorzien voor VMRI, maar voor kinderrechten niet is toegewezen aan het KRC (maar aan de NCRK). Bij inkanteling van het KRC in het VMRI zou de rapporteringsbevoegdheid die voor het VMRI wordt voorzien dus niet 1 op 1 kunnen worden getransponeerd op de rapportering rond het kinderrechtenmandaat.

### *2.2.4 Aandachtspunten bij bevoegdheden rond bijstand, bemiddeling en klachtenbehandeling*

Hoger werd vastgesteld dat zowel het VMRI als het KRC beschikken over een vrij gelijkaardig bevoegdhedenpakket rond bijstand en bemiddeling en klachtenbehandeling, waarbij deze bevoegdheden in beide instellingen worden ingezet in het kader van een sectoraal respectievelijk algemeen mensenrechtenmandaat. De Vlaamse Ombudsdienst beschikt eveneens over dergelijk bevoegdhedenpakket, zij het dat dit niet zal worden ingezet in het kader van een mensenrechtenmandaat. De VTC beschikt over een klachtenbehandelingsmechanisme in het kader van het haar toevertrouwde sectorale mensenrechtenmandaat, doch is niet behept met een duidelijke

---

<sup>35</sup> Indien er zou worden gewerkt via een nieuw ontwerp van decreet, is het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in ieder geval verplicht (tenzij bij hoogdringendheid). Dit advies is niet verplicht indien er gewerkt wordt via amendementen op het voorliggend ontwerp van oprichtingsdecreet VMRI, doch wel aangewezen in het licht van de hoger beschreven bijzondere rechtsonzekerheid.

decretale bevoegdheden rond bijstand en bemiddeling. Tot slot werd vastgesteld dat het Vredesinstituut over geen enkele van deze functies beschikt.

Ook hier geldt dat de fundamentele spanning die bij integratie van deze functies zouden worden gecreëerd eerder bestaan op het niveau van de finaliteit van deze bevoegdheden, met name het (al dan niet mensenrechten gerelateerde, generieke of sectorale) mandaat in het kader waarvan deze functies worden uitgeoefend (cf supra).

Bijkomend is in het kader van het inkantelingsvraagstuk van belang dat in het Ontwerpdecreet de functies rond bijstand en bemiddeling worden afgescheiden van de klachtenbehandeling, doordat deze laatste functie rond discriminatie wordt opgenomen door de Geschillenkamer, dit is een afzonderlijk orgaan van de VMRI.

Dergelijke organieke afscheiding tussen de functies rond bijstand en bemiddeling enerzijds en klachtenbehandeling anderzijds vinden we niet terug bij het KRC, de VTC en de Ombudsdienst.

Deze verschillen op governance-vlak tonen bijkomend aan dat een inkanteling van het KRC, de VTC of de Ombudsdienst belangrijke aanpassingen zou vergen, ofwel op het niveau van de wijze waarop aan deze bevoegdheden thans in de organieke decreten VSI zijn vormgegeven, en/of op het niveau van de wijze waarop deze bevoegdheden zijn omschreven in het Ontwerpdecreet.

Het klachtenbehandelingsmechanisme vervat in het Ombudsdecreet vertoont functioneel veel gelijkenissen met het klachtenbehandelingsmechanisme van het VMRI als gelijkheidsorgaan, in die zin dat er ook een element van oordeelsvorming in begrepen zit. In essentie komt het hierop neer dat, bij gebreke aan een verzoening tussen partijen, de ombudsman die niet akkoord gaat met de uiteindelijke beslissing van de administratieve overheid hierover verslag kan uitbrengen bij de functioneel bevoegde Vlaamse minister, die vervolgens een grondig gemotiveerde nota opstelt waarin hij de redenen omstandig uiteenzet waarom aan de gegrond verklaarde klacht niet het gevolg kan worden gegeven dat werd voorgesteld door de Vlaamse ombudsman.

Het KRC-decreet laat bij gebreke aan een nadere decretale inkadering dan weer de grootste vrijheid aan de KRC om daaraan inhoud te verlenen, buiten het gegeven dat de klager wordt ingelicht over de uitkomst van de klacht. Aspecten van oordeelsvorming worden niet uitgesloten.

Wat de VTC betreft, behelst het klachtenbehandelingsmechanisme net zoals bij het VMRI een aspect van oordeelsvorming, doch bij de VTC wordt daar in het kader van haar rol als toezichhoudende overheid de bevoegdheid aan gekoppeld om corrigerende maatregelen op te leggen.

Bij inkanteling van één of meerdere van voormelde sectorale instellingen, zouden de bestaande klachtenbehandelingsmechanismen van de VSI dienen te worden ingepast in het specifieke duale systeem van het VMRI waarbij de functie rond oordeelsvorming (als gelijkheidsorgaan) organiek wordt afgescheiden van andere tussenkomsten ter zake van klachten (zowel als gelijkheidsorgaan als in het kader van het breed mensenrechtenmandaat), zoals eerstelijnsbijstand en bemiddeling.

Deze inpassing zou belangrijke aanpassingen vergen van de bestaande klachtenbehandelingsmechanismen, en dit langs de zijde van de betrokken VSI en/of langs de zijde van het VMRI.

## 2.3 Betreffende het juridisch statuut van de betrokken instellingen

De drie PPI's onder deze VSI (KRC, het Vredesinstituut en de Vlaamse Ombudsdienst) vallen onder de rechtspersoonlijkheid van het Vlaams Parlement.

De VTC beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid en heeft een band met de Vlaamse Regering.

## 2.4 Betreffende de samenstelling en het personeelskader van de betrokken instellingen

### 2.4.1 Analyse op het niveau van de werknemer

Op basis van het aantal personeelsleden zijn het Kinderrechtencommissariaat (met uitzondering van de adviesraad en de maandcommissarissen) en de Vlaamse Ombudsdienst (inclusief de Genderkamer) elkaars gelijken qua grootte (15 werknemers). De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) is duidelijk de kleinste organisatie (2,8 VTE).<sup>36</sup>

Daaropvolgend merken we op dat er (gecumuleerd) een zevental secretariaat<sup>37</sup>- of onthaalwerknemers tewerkgesteld zijn. Indien (gedeeltelijke) inkanteling zou overwogen worden, zou er dus slechts beperkt bespaard kunnen worden op onthaalpersoneel

Enkel het Vlaams Vredesinstituut en het Kinderrechtencommissariaat beschikken over een communicatieverantwoordelijke.

### 2.4.2 Analyse op het leidinggevend of hiërarchisch niveau

Hiërarchisch gezien wordt elke organisatie voorgezeten door een leidinggevende (de Kinderrechtencommissaris bij het KRC, een directeur bij het VVI, een voorzitter bij de VTC en een Ombudsman bij de Vlaamse Ombudsdienst).

Desalniettemin worden de beslissingen van het Vlaams vredesinstituut, in samenspraak met haar Raad van Bestuur, genomen. De Raad van Bestuur van het Vlaams Vredesinstituut is bezoldigd. Indien inkanteling wordt overwogen, verwachten we dat een thematische Raad van Bestuur m.b.t. vrede zal verdwijnen en vervangen worden door de Raad van Bestuur van het VMRI. Idealiter wordt dan, net zoals bij de andere VSI, een vertegenwoordiger van de instelling opgenomen in de Raad van Bestuur.

### 2.4.3 Analyse op niveau van de adviesraden of overlegorganen

Er wordt vastgesteld dat het Vlaams Vredesinstituut en het Kinderrechtencommissariaat kwalitatief ondersteund worden door een advies- of overlegorgaan. Het adviesorgaan van het KRC bestaat uit 15 leden met verschillende achtergronden (politiek, middenveld en wetenschappelijke wereld). Anderzijds bestaat de wetenschappelijke adviesraad, verbonden aan het VVI, uit de voorzitter van de Raad van Bestuur en een achttal professoren uit binnen- en buitenland.

Ondanks de mogelijkheid om het VMRI thematisch te organiseren, wordt de organisatie, in samenspraak met de Raad van Bestuur, geleid door een algemeen directeur. Een adviesorgaan verbonden aan een thematische afdeling lijkt ons overkill. Analoog naar de Raad van Bestuur van het VVI, maken we dan ook de assumptie dat de verbonden sectorale adviesorganen bij het KRC en VVI zullen verdwijnen bij een inkanteling.

---

<sup>36</sup> Uitgaande van het voorziene budget voor het Vlaams Mensenrechteninstituut, zoals neergeschreven in het ontwerpdecreet, schatten we dat het VMRI een 25-tal werknemers kan tewerkstellen.

<sup>37</sup> De secretariaat werknemers van de VTC werden in dit aantal niet opgenomen, aangezien deze werknemers ook inhoudelijke taken opnemen.

In het ontwerpdecreet wordt er niet gesproken over een adviesorgaan, verbonden aan het VMRI. Indien een breder adviesorgaan, verbonden aan (de Raad van Bestuur van) het VMRI, gewenst lijkt, zal dit een aanpassing vragen aan het ontwerpdecreet.

## 2.5 Betreffende de financiële begroting van de betrokken instellingen

Op basis van de werkingsbegroting (2021) stellen we vast dat we de Vlaamse Ombudsdienst (inclusief Genderkamer) als 'grootste' sectorale MRI in Vlaanderen kunnen beschouwen (€ 2.427.000,00). De VTC is duidelijk de kleinste organisatie (€ 250.000). Ter vergelijking: In de Memorie van Toelichting wordt er gesproken over een maximaal bedrag van 4,9 miljoen euro voor het VMRI.

Verder valt het op dat bij elke instelling de personeelskosten het merendeel van de uitgaven omvatten.

Doordat de PPI ondersteund worden door het Vlaams Parlement, staan ze +/- 4% van hun totaalbudget (tussen de 70.000 en 90.000 euro, afhankelijk van de VSI) af als algemene bijdrage aan het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement (ASVP). Wat betreft de VTC, vinden we geen informatie terug over de algemene bijdrage aan de Vlaamse administratie.

Het valt wel op dat het Vlaams Vredesinstituut als enige VSI over een bezoldigde Raad van Bestuur en een bezoldigd wetenschappelijk adviesorgaan (respectievelijk 25.000 en 10.000 euro in 2021) beschikt.

## 2.6 Betreffende de dienstverlening van de betrokken instellingen

Ondanks inhoudelijke verschillen neemt elke VSI een adviesfunctie op zich.

Met uitzondering van de VTC<sup>38</sup>, valt het op dat deze dienstverlening bij de VSI geen afgescheiden luik vormt. De adviesfunctie is verweven met andere kerntaken van de organisaties. Zo verleent het Vlaams Vredesinstituut advies t.a.v. het Vlaams Parlement n.a.v. gevoerd onderzoek en bestaat er bij het Kinderrechtencommissariaat en de Vlaamse Ombudsdienst een duidelijke wisselwerking tussen adviesverlening en het klachtenbehandelingsproces. Deze laatste baseren hun adviezen, aanbevelingen, knelpuntnota's... op tendensen vanuit de klachteninstroom. Dit wordt ook opgemerkt op vlak van personeelsbezetting en budgetverdeling. De meeste personeelsleden en middelen worden ingezet op het niveau van tweedelijnsklachtenbehandeling.

Verder merken we op dat het KRC en het VVI ook zeer actief zijn in/op de (sociale) media m.b.t. hun voorlichtingsrol.

## 2.7 Betreffende de samenwerking of het netwerk van de betrokken instellingen

Op vlak van structurele samenwerking stellen we drie conclusies vast:

- I. Zowel het KRC als de Vlaamse Ombudsdienst zetelen in het permanent overleg voor Ombudslui (POOL)
- II. De sectorale instellingen worden ondersteund door het Vlaams Parlement (PPI) en de Vlaamse administratie (VTC)
- III. Elke VSI heeft een eigen en onderscheiden nationaal en internationaal netwerk in functie van het eigen mandaat

---

<sup>38</sup> De VTC geeft als toezichthoudende autoriteit advies omtrent elke aangelegenheid (wetgevingsinitiatief/bestuursmaatregel) met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens.

## 2.8 Betreffende het draagvlak van de betrokken instellingen

Het maatschappelijk draagvlak bij de betrokken instellingen werd gebaseerd op de manier waarop de VSI in de media verschijnen. Vanuit dit perspectief maken we gebruik van een media-analyse per VSI. We bekijken de manier waarop de instelling in de media komt en met welke toon de verschijning geassocieerd wordt.

Uit het gevoerde onderzoek blijkt een algemeen neutrale toon van de nieuwsartikelen, met rapportering van een opinie of gevoerd onderzoek door de VSI. Het KRC kwam van de VSI het meest aan bod in de media, de VTC het minst.

## Deel II De case voor (niet-)inkanteling

Met deze studie willen we nagaan in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om de bestaande sectorale mensenrechteninstellingen onder te brengen in één breed Mensenrechteninstituut dat in beginsel alle mensenrechten capteert binnen de Vlaamse bevoegdheden.

Om de 'case' voor al dan niet inkanteling te onderbouwen onderzoeken we eerst een beperkt staal van benchmarklanden. We onderzoeken hun wijze van inrichting van het institutionele mensenrechtenlandschap en rapporteren andere interessante 'facts & figures'. Dan onderzoeken we de specifieke Vlaamse case voor (niet-)inkanteling aan de hand van zeven parameters. Tenslotte geven we ook een indicatie van hoe de entiteiten zelf tegenover inkanteling staan.

### 3. Benchmark

Een beperkte benchmarkanalyse werd uitgevoerd. Hierbij bekeken we het mensenrechtenlandschap in Nederland, Frankrijk, Zweden en Australië.<sup>39</sup> Het doel van de benchmark was een zicht te krijgen op de institutionele aanpak in deze landen als eventuele inspiratie voor Vlaanderen. Daar waar bijkomende cijfermatige gegevens geïdentificeerd werden geven we deze ook mee. Gegeven het beperkt aantal landen en het feit dat de huidige opdracht betrekking heeft op een regio en niet op een land dient de uitkomst van deze benchmark met de nodige omzichtigheid behandeld te worden.

#### 3.1 Overzicht van mensenrechtenlandschap in benchmarklanden

In de overzichtstabel hieronder vertrekken we vanuit het Vlaamse landschap (huidige vier VSI plus het toekomstige VMRI): kolom "Vlaanderen", waarbij we de inhoud van de werking generaliseren (eerste kolom). Vervolgens gaan we na hoe in de benchmarklanden de invulling institutioneel vertaald wordt.

---

<sup>39</sup> De keuze van deze vier landen werd gemaakt in overleg met de Stuurgroep.



	Vlaanderen	Nederland	Frankrijk	Zweden	Australië
(Nationaal) MRI	VMRI (overname uit Unia + Genderkamer)	Het college voor de rechten van de mens	Commisson Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH)	Nationaal MRI	
Kinderrechtenbescherming	Kinderrechtencommissaris	Nationale ombudsman Veteranenombudsman Kinderombudsvrouw	Défenseur des droits	Ombudsman for children (o.t.v. Parliamentary Ombudsman)	Human Rights Commission
Ombudsdienst	Vlaamse Ombudsman			Equality Ombudsman/Swedish Consumer Ombudsman (o.t.v. Parliamentary Ombudsman)	
Gegevensbeschermings- autoriteit	VTC	Autoriteit Persoonsgegevens	Autoriteit voor controle van gegevensbescherming (CNIL)	Zweedse Autoriteit voor privacy- en gegevensbescherming	Data protection office of Australian Information Commissioner
Vredesinstelling	Vredesinstituut			SIPRI	Peace institute

### 3.2 Vaststellingen m.b.t. de organisatie i.f.v. het mensenrechtenonderwerp en key facts

#### 3.2.1 Het nationaal mensenrechteninstituut (NMRI)

De NMRI's in de verschillende landen zijn:

- Het College voor de Rechten van de Mens (Nederland)
- The Swedish Institute for Human Rights (Institutet För Mänskliga Rättigheter) (Zweden)
- La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (Frankrijk)
- The Australian Human Rights Commission (Australië)

Zowel het NMRI van Frankrijk, Nederland als Australië geniet van een GANHRI A-status<sup>40</sup>. Zweden (nog) niet.

In geen van de benchmarklanden stellen we een volledige inkanteling vast van de verschillende instellingen in scope in een NMRI. In Zweden is er wel een gelijkaardige oefening gebeurd, waarbij men finaal beslist heeft om niet in te kantelen.

Deze vaststelling uit onze beperkte benchmark wordt bevestigd in de literatuur. Sottiaux en Vrielinck (2012) geven aan geen enkel land terug te vinden waarin er slechts één gelijkheidsorgaan actief is voor het hele grondgebied. Ze concluderen dat er geen universeel model blijkt te bestaan voor de inrichting en werking van gelijkheidsorganen. De auteurs beargumenteren dat elk ecosysteem afhankelijk is van de specifieke institutionele, bevoegdheidsverdelende en grondwettelijke regels.

Daaropvolgend concludeert Woleman (2013)<sup>41</sup> dat de diversiteit van benaderingen, waarop bevoegdheidsverdelingskwesities worden aangepakt, gedeeltelijk het gevolg kan zijn van het relatief lage niveau van internationale richtlijnen betreffende de juiste manier voor een land om de onafhankelijke bevordering en bescherming van de mensenrechten te verzekeren. Verder geeft de studie van Carver (2011)<sup>42</sup> alsnog aan dat de relevante mensenrechtennormen geen reden bieden om een bepaald institutioneel model aan te nemen voor de bescherming van de mensenrechten op nationaal niveau.

Ondanks een bepaalde vrijheid om het mensenrechtenlandschap ad libitum vorm te geven, raden Sottiaux en Vrielinck aan om te streven naar een evenwicht. Dit betekent dat de extreme uitersten

<sup>40</sup> <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/StatusAccreditationChartNHRIs.pdf>

<sup>41</sup> Woleman, A. (2013). The relationship between national and sub-national human rights institutions in federal states. The International Journal of Human Rights 2013 17:4, 445-462.

<sup>42</sup> Carver, R. (2011). One NHRI or Many? How many institutions does it take to protect human rights? (lessons from the european experience). The Journal of Human Rights Practice, 2011 3:1 1-24

van volledige inkanteling of integratie (één interfederaal orgaan, exclusief bevoegd voor het gehele grondgebied en alle mensenrechten, inclusief discriminatiebestrijding, dat in de plaats zou treden van de huidige sectorale instellingen) en volledige opsplitsing of decentralisatie (per deelgebied telkens de volledige reeks afzonderlijke sectorale mensenrechtenorganen) best worden vermeden. “Enkel door een gezond evenwicht tussen centralisatie en decentralisatie kunnen de voordelen van beide opties hun eigen nadelen wederzijds ondervangen, opdat de mensenrechten institutioneel het best gewaarborgd worden.”<sup>43</sup>

### 3.2.2 Kinderrechtenbescherming

In de benchmarklanden (m.u.v. Australië) merken we op dat de bescherming van de kinderrechten georganiseerd wordt onder een ombudsmanparaplu:

Nederland: In Nederland zit de kinderombudsvrouw (Margrite Kalverboer), samen met de nationale en veteranenombudsman (Reinier van Zutphen), in één ombudsorganisatie. De organisatie is thematisch ingedeeld.

Frankrijk: In 2011 werd het mensenrechtenlandschap in Frankrijk hervormd. De bescherming van kinderrechten, net zoals la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) en la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), werd geïntegreerd in één ombudsorganisatie, genaamd 'Défenseur des droits'. De brede organisatie is thematisch ingedeeld en heeft een aantal functionarissen per thema, zoals de kinderombudsman (Eric Delemar), ter ondersteuning van 'le défenseur des droits' (Claire Hédon).

Zweden: De Zweedse kinderombudsman is een afzonderlijk georganiseerd orgaan o.a. bevoegd om te sensibiliseren en te informeren inzake de rechten en behoeften van kinderen en jongeren, maar staat onder het toezicht/de verantwoordelijkheid van de 'Parlementary Ombudsmans' (Thomas Norling). Op die manier wordt de naleving met de wetgeving van de kinderombudsman verzekerd in een netwerk of ecosysteem van ombudsmannen. De kinderombudsman (Elisabeth Dahlin) is niet bevoegd om individuele dossiers, klachten of meldingen te behandelen, maar is wel verplicht om melding te maken bij de bevoegde instanties indien men op de hoogte wordt gesteld van kindermisbruik.

Australië: Sinds 1986 beschikt Australië over een Human Rights Commission die thematisch werd ingedeeld volgens hun wetgeving (voorbeeld: Disability Discrimination Act) met telkens een verantwoordelijke commissioner. In Australië maakt het domein 'kinderrechten' deel uit van de thema's die de Human Rights Commission behandelt. Alle klachten/meldingen komen via hetzelfde kanaal binnen, en worden van daaruit doorspeeld naar het betrokken team. In het geval van kinderrechten treedt de 'Childrens rights commissioner' op als belangenbehartiger voor de bescherming van de rechten van het kind en plaatst deze op de politieke agenda.

Facts & figures:

#### *Nederland*

- In Nederland behandelt de Kinderombudsman gemiddeld 2000 zaken per jaar met als voornaamste thema's (cijfers van 2020) Jeugdhulp (30%), Onderwijs (22%) en Gezag en omgang (18%). Deze thema's komen ook terug bij het Kinderrechtencommissariaat in Vlaanderen.
- Ook in Nederland zijn het voornamelijk ouders en professionals die contact opnemen met de Kinderombudsdienst (respectievelijk 58% en 8%). Slechts 6% van de meldingen komen

<sup>43</sup> S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, 'Institutionalisering' van gelijkheid en mensenrechten. Gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België, Antwerpen, Intersentia, 2012, 139.

<p>van minderjarigen of kinderen. Deze bevindingen vinden we ook bij het Kinderrechtencommissariaat terug.</p>
<p><i>Frankrijk</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ondanks dat klachten binnen het domein kinderrechten slechts 3% van de totaal aantal cases betreft (in absolute cijfers 2,758) , zijn het aantal dossiers wel met 10% gestegen sinds 2014.</li> <li>• 10,7% van de klachten kwamen van jongeren of kinderen in 2020.</li> <li>• De voornaamste redenen voor klachten/meldingen hebben betrekking op de bescherming van kinderen (30,7%), (peuter- en kleuter-)onderwijs (26,1%) en gezondheid(beperking) (16,6%).</li> </ul>
<p><i>Australië</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In 2021 hadden 88 klachten (of 11% van de klachten m.b.t. Australian Human Rights Act) betrekking op het verdrag van de rechten van het kind.</li> </ul>

### 3.2.3 Ombudsdienst

In geen van de vier landen worden ombudsdiensten ingericht binnen een breed MRI.

In Nederland en Frankrijk bestaan er geïntegreerde ombudsdiensten met een thematische indeling. Deze omvatten ook het kinderrechtendomein.

In Australië bestaat er een onafhankelijke ‘Commonwealth Ombudsman’ die zich voornamelijk buigt over problemen inzake de dienstverlening van de Australische overheid(sorganisaties).

In Zweden kan men met klachten omtrent een overheidsinstelling bij de “Riksdagens Ombudsman” en omtrent discriminatie bij de Equality ombudsman of “diskrimineringsombudsmannen”.

#### Facts & figures

<p><i>Nederland:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In 2020 werden de Nationale ombudsman, Kinderombudsman en Veteranenombudsman ondersteund door 190 medewerkers (175 VTE)</li> <li>▪ In Nederland behandelde de Nationale ombudsman vorig jaar meer dan 25.000 klachten, waarvan een 70-tal betrekking hadden op de eigen organisatie</li> <li>▪ Verder zet men in Nederland ook sterk in op (sociale) media:</li> <li>▪ Website nationaleombudsman.nl in 2020: 647.275 bezoekers, waarvan unieke bezoekers: 533.902</li> <li>▪ Volgers van de Nationale ombudsman op sociale media in 2020: Twitter (9.937), LinkedIn (8.224), Facebook (8.204), Instagram (624) en YouTube (273)</li> </ul>
<p><i>Frankrijk:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In Frankrijk wordt de stroom aan vragen en meldingen opgevangen a.d.h.v. een decentraal netwerk. In totaal werken er 536 delegaten in lokale kantoren (per departement) om de défenseur des droits te ondersteunen en op die manier dicht bij de burger te staan. De overgrote meerderheid van de vragen, meldingen of klachten komen dan ook vanuit de afgevaardigden. In het hoofdkantoor werken 266 VTE.</li> <li>▪ De défenseur des droits behandelt voornamelijk klachten of meldingen omtrent de relatie met overheidsinstellingen (ongeveer 60% van de in totaal 100.000 dossiers). Dit aantal is in de afgelopen 8 jaar met 75,6% toegenomen. De voornaamste thema’s hebben betrekking</li> </ul>

op (I) sociale bescherming en veiligheid (25,6%) zoals pensioen en familiale voordelen, (II) verkeersveiligheid (16,9%) zoals rijbewijzen en (III) immigratiewetgeving (11,2%) zoals verblijfsvergunningen.

- Doordat de 'Défenseur des droits' een grote organisatie betreft, heeft het ook een riant budget i.v.m. de Vlaamse Ombudsdienst. In 2020 bedroeg dit +/- 22 miljoen euro, waarvan het grootste aandeel naar personeel ging (41%: compensatie van territoriale delegaten). Andere grote aandelen zijn operationele en IT kosten (respectievelijk 14% en 11%).

### 3.2.4 Vredesinstelling

In de beperkte benchmarkanalyse zien we geen voorbeelden waarbij vredesinstellingen binnen een breed MRI werden ingericht. Ook heeft niet ieder land een aparte organisatie die zich focust op dezelfde thematieken als het Vlaams Vredesinstituut. Een onafhankelijk vredesinstituut vinden we terug in Zweden (SIPRI) en Australië (PACSIA).

#### Fact & figures

##### Zweden:

- Het Zweedse SIPRI is een gerenommeerd en internationale vredes- en onderzoeksorganisatie, met in absolute getallen meer budgettaire middelen en personeelsleden. Zo beschikte de organisatie in 2021 over 84 werknemers, waarvan 49 voltijdse onderzoekers. Het aandeel externe financiering significant groter dan bij het Vlaams Vredesinstituut (72% van totaalbudget). Een parlementaire dotatie is goed voor ongeveer 27,9%.
- Door haar internationaal karakter van SIPRI heeft de organisatie een groot bereik op (sociale) media: 51 publicaties en 30 online opiniestukken, 73.000 volgers op Twitter, +25.000 pagina likes op Facebook, +16.500 LinkedIn volgers, +242 dagen totale kijkerstijd op YouTube en +30.000 keer vermeld in globale media
- Het Vlaams Vredesinstituut publiceert ook jaarlijks een Nederlandstalige vertaling van het *SIPRI Yearbook*

### 3.2.5 Gegevensbeschermingsautoriteit

In onze beperkte benchmarkanalyse merken we op dat er geen voorbeelden terug te vinden zijn van gegevensbeschermingsautoriteiten die ingekanteld zijn in een algemeen mensenrechteninstituut. In Australië werd de DPA office onttrokken aan the national human rights commission in 2000. In Frankrijk is het CNIL (gegevensbeschermingsautoriteit) wel gehuisvest in hetzelfde gebouw als 'le défenseur des droits', maar ze blijven feitelijk gescheiden.

### 3.3 Deelbesluit: benchmark

In geen van de benchmarklanden stellen we een volledige inkanteling vast van de verschillende instellingen in scope in een NMRI. Verder zien we nergens (althans sinds 2000) een inkanteling van de gegevensbeschermingsautoriteit (en het vredesinstituut).

#### 4. Zeven parameters om een case te maken voor het (niet) inkantelen van VSI in VMRI

Voortbouwend op bovenstaande, gaan we na of er een case te maken is voor een (gedeeltelijke) inkanteling.

Om een case te maken hebben we een aantal parameters nodig waartegen we inkanteling afwegen. De relevante parameters om te pleiten voor of tegen inkanteling zijn de volgende zeven: (1) een juridische verplichting tot of verbod op inkanteling; (2) homogeniteit van mandaat en bevoegdheden, (3) effectiviteit van de bescherming en bevordering van mensenrechten; (4) klantenperspectief; (5) beter samenspel tussen mensenrechten, (6) internationaal perspectief en (7) efficiënte besteding van middelen.

Ten eerste rijst de vraag of er een juridische verplichting of net een verbod is m.b.t. inkanteling is de oefening helder: op basis van de juridische verplichting wordt er wel of niet ingekanteld. De juridische verplichting is daarom ook de eerste parameter. Mogelijks biedt zij reeds een sluitend antwoord op de inkantelvraag. Slechts indien het juridische niet bepalend zou zijn, nemen we de andere parameters in overweging.

De tweede parameter is de homogeniteit van mandaat en bevoegdheden. De entiteiten die we in overweging nemen om in te kantelen, hebben deze een zelfde 'doelstelling' of 'taakstelling' en dezelfde bevoegdheden? We hebben dit onderwerp reeds hierboven (2.1 en 2.2.2) besproken, maar hernemen het hier voor het totaalbeeld m.b.t. inkanteling.

De derde parameter is de effectiviteit van bescherming en bevordering van mensenrechten. De voornaamste rationale voor een (her)inrichting van het Vlaamse mensenrechtenlandschap zou namelijk moeten zijn of de mensenrechten beter gepromoot en beschermd worden bij een andere structurering van de 5 entiteiten.

Ten vierde beoordelen we de case vanuit het 'klantenperspectief'. De entiteiten die we bekijken zijn ingericht met middelen vanuit de gemeenschap en richten zich naar de burger. Met welke inrichting van het mensenrechtenlandschap is de burger beter af?

Vervolgens gaan we na of inkantelen het samenspel tussen mensenrechten bevordert. Of m.a.w. één entiteit een holistischere of meer geïntegreerde benadering van mensenrechten faciliteert.

Ten zesde onderzoeken we wat een herinrichting van het Vlaamse mensenrechtenlandschap als effect zou kunnen hebben op de impact van Vlaanderen op het internationale toneel. Vlaanderen wil immers ook een stem hebben m.b.t. mensenrechten op het internationale toneel.

Tot slot gaan we na of een andere inrichting van het mensenrechtenlandschap efficiënter zou zijn. Hoewel deze oefening niet wordt gestuurd door een besparingsdrang, rijst wel de vraag of we meer kunnen doen voor mensenrechten in Vlaanderen met even veel (of minder) middelen?

#### 4.1 Juridische dwang

##### 4.1.1 *Internationaalrechtelijke mensenrechteninstrumenten*

Om na te gaan of er juridische verplichtingen (of net 'verboden') zijn om in te kantelen, wordt nader ingegaan op enkele belangrijke juridische internationaalrechtelijke mensenrechteninstrumenten die verband houden met de VSI of het VMRI die het voorwerp uitmaken van huidige studie, alsook op een aantal aanbevelingen die werden gemaakt door bepaalde toezichtmechanismen. Het algemeen

beschrijvende overzicht van de juridische instrumenten inzake mensenrechten is terug te vinden in Bijlage F van deze nota. Hieronder bespreken we de elementen die betrekking hebben op de specifieke vraagstelling rond 'dwang of verbod tot inkanteling'.

#### Verdrag inzake de rechten van het kind

Het Kinderrechtenverdrag<sup>44</sup> werd aangenomen op 20 november 1989 door de Algemene Vergadering van de VN. Het Kinderrechtenverdrag bevat een brede catalogus aan burgerlijke, politieke, economische, sociale en culturele rechten, ter bescherming van een specifieke categorie van personen, namelijk kinderen.<sup>45</sup> De verplichtingen die het Kinderrechtenverdrag oplegt, rusten internationaalrechtelijk op de Staten die partij zijn bij het verdrag, niet op bijvoorbeeld deelstaten. Inzake bevoegdheidsverdeling stelt het Comité inzake de rechten van het kind (hierna: het Kinderrechtencomité) in een algemene commentaar van 2003<sup>46</sup>:

*"The Committee has found it necessary to emphasize to many States that decentralization of power, through devolution and delegation of government, does not in any way reduce the direct responsibility of the State party's Government to fulfil its obligations to all children within its jurisdiction, regardless of the State structure."*

Artikel 4 van het Kinderrechtenverdrag legt de algemene verplichting op om alle wettelijke, administratieve en andere maatregelen te nemen voor de implementatie van de in het Verdrag gewaarborgde rechten.

Andere verdragsbepalingen houden een ruime bekendmakingsplicht van het Kinderrechtenverdrag in (art. 42), alsook een rapporteringsverplichting (art. 44).

Het Kinderrechtenverdrag legt geen specifieke verplichtingen op aan staten om het toezicht op en de monitoring van de realisatie en naleving van het verdrag toe te vertrouwen aan een specifiek instituut.

Het Kinderrechtencomité heeft in een algemene commentaar van 2002 over de rol van nationale mensenrechteninstellingen verduidelijkt dat de oprichting van een mensenrechteninstelling onder de verplichting van art. 4 Kinderrechtenverdrag valt <sup>47</sup>:

*"Article 4 of the Convention on the Rights of the Child obliges States parties to "undertake all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights recognized in the present Convention". Independent national human rights institutions (NHRIs) are an important mechanism to promote and ensure the implementation of the Convention, and the Committee on the Rights of the Child considers*

<sup>44</sup> Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, BS 17 januari 1992.

<sup>45</sup> S. SMIS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek mensenrechten. De internationale bescherming van de rechten van de mens*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 125.

<sup>46</sup> VN Doc. CRC/GC/2003/5,

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en), § 40.

<sup>47</sup> VN Doc. CRC/GC/2002/2, § 1,

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en)

*the establishment of such bodies to fall within the commitment made by States parties upon ratification to ensure the implementation of the Convention and advance the universal realization of children's rights."*

Het Comité heeft gesuggereerd dat in geval van beperkte middelen, een algemeen mensenrechteninstituut met een specifieke kinderrechtenfocus wellicht de beste benadering is. In dat geval is hetzij een commissaris vereist met een specifieke verantwoordelijkheid voor kinderen, hetzij een specifieke afdeling:

*"Specialist independent human rights institutions for children, ombudspersons or commissioners for children's rights have been established in a growing number of States parties. Where resources are limited, consideration must be given to ensuring that the available resources are used most effectively for the promotion and protection of everyone's human rights, including children's, and in this context development of a broad-based NHRI that includes a specific focus on children is likely to constitute the best approach. A broad-based NHRI should include within its structure either an identifiable commissioner specifically responsible for children's rights, or a specific section or division responsible for children's rights."<sup>48</sup>*

Het Kinderrechtencomité moedigde België aan om een permanent coördinatie-, evaluatie-, analyse- en opvolgingsmechanisme in te stellen om de volledige toepassing van het Kinderrechtenverdrag te garanderen in zowel de gemeenschappen als op federaal niveau<sup>49</sup>. Het drong in 2010 ook aan op de harmonisatie van de mandaten van de ombudsinstellingen en op coördinatie tussen ombudsinstellingen op deelstatelijk niveau, en tussen federale en deelstatelijke ombudsinstellingen.<sup>50</sup> Daarbij benadrukt het dat die ombudsinstellingen toegankelijk moeten zijn voor kinderen, en de bevoegdheid om klachten van kinderen te onderzoeken op een kindvriendelijke manier:

*"It further urges the State party to ensure that ombudsmen institutions are accessible to children and empowered to receive and investigate complaints of violations of children's rights in a child-sensitive manner and to address them effectively"<sup>51</sup>*

In zijn slotopmerkingen aan België van 2019 heeft het Kinderrechtencomité de oprichting aanbevolen van een onafhankelijk mensenrechteninstituut op federaal niveau, evenals coördinatie tussen dat instituut en ombudspersonen<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> VN Doc. CRC/GC/2002/2, § 6.

<sup>49</sup> Voorstel van decreet houdende de oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en de benoeming van een Kinderrechtencommissaris bij het Vlaams Parlement, *Parl. St.* VI. Parl. 1996-97, nr. 510/1.

<sup>50</sup> VN Doc. CRC/C/BEL/CO/3-4, § 18,

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FBEL%2FCO%2F3-4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FBEL%2FCO%2F3-4&Lang=en).

<sup>51</sup> VN Doc. CRC/C/BEL/CO/3-4, § 18

<sup>52</sup>

VN

Doc.

CRC/C/BEL/CO/5-6,

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fc%2fbel%2fco%2f5-6&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fc%2fbel%2fco%2f5-6&Lang=en), § 12.



## Vrouwendiscriminatieverdrag

Het Vrouwendiscriminatieverdrag<sup>53</sup> was het eerste verdrag dat een kwetsbare categorie van individuen tracht te beschermen, namelijk vrouwen.<sup>54</sup>

Het Verdrag verplicht zijn verdragsstaten niet enkel om niet te discrimineren tegen vrouwen, maar ook om specifieke maatregelen te treffen teneinde mannen en vrouwen een gelijke status te waarborgen en grondwet en wetten in die zin aan te passen (artikel 2).<sup>55</sup>

In 2014 heeft het Comité inzake het Vrouwendiscriminatieverdrag (hierna: CEDAW-comité)- België aanbevolen om een nationaal mensenrechteninstituut op te richten, in overeenstemming met de Principes van Parijs, met een specifiek mandaat voor vrouwenrechten en de gelijkheid tussen man en vrouw.<sup>56</sup> Dit was reeds een aanbeveling in 2008.<sup>57</sup>

## Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap<sup>58</sup> beschermt alle mensenrechten van een specifieke groep, namelijk personen met een handicap, op gelijke voet met die van allen.

Artikel 1 van het verdrag stelt immers dat het doel van dit Verdrag erin bestaat om voor alle personen met een handicap het volledige genot van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, te beschermen, en te waarborgen, en tevens om de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen.

Het verdrag legt verplichtingen op aan de staten die partij zijn. België en Vlaanderen hebben het verdrag ondertekend en bekrachtigd.

Artikel 33.2 van het Verdrag voorziet in de oprichting of aanwijzing van een of meer onafhankelijke instanties. De opdrachten van de betrokken instanties bestaan in het bevorderen, beschermen en opvolgen van de uitvoering van het Verdrag. Het verdrag benadrukt dat staten, bij het oprichten van dergelijke instanties, rekening moeten houden met de Principes van Parijs.<sup>59</sup>

In België werd het mandaat tot oprichting en uitbouw van zulke onafhankelijk instantie toevertrouwd aan Unia. Om haar opdracht te vervullen, heeft Unia een dienst Handicap opgericht, alsook een begeleidingscommissie. De dienst Handicap voert de opdrachten uit van het verdrag en krijgt daarbij steun van andere diensten van Unia. De begeleidingscommissie verzekert de vertegenwoordiging en de participatie van het maatschappelijke middenveld.<sup>60</sup>

---

<sup>53</sup> Verdrag van de Verenigde Naties inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, 18 december 1979.

<sup>54</sup> S. SMIS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek mensenrechten. De internationale bescherming van de rechten van de mens*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 120-121.

<sup>55</sup> S. SMIS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek mensenrechten. De internationale bescherming van de rechten van de mens*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 120-121.

<sup>56</sup> VN Doc. CEDAW/C/BEL/CO/7,

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fBEL%2fCO%2f7&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fBEL%2fCO%2f7&Lang=en), § 13.

<sup>57</sup> VN Doc. CEDAW/C/BEL/CO/6, §34,

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsmPYo5NfAsNvhO7uZb6iXORh%2fdiYvRVE85nlp5D3KOPr%2ffsWvFCTuP8CmZRqtdDNndGP7Nh%2bd2E%2fs4EMPUpoxNmBuqWUI6CKtwFGDOccj7>

<sup>58</sup> Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap, BS 22 juli 2009.

<sup>59</sup> SOTTIAUX en J. VRIELINK, 'Institutionalisering' van gelijkheid en mensenrechten. *Gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 8-9.

<sup>60</sup> <https://www.unia.be/nl/discriminatiegronden/handicap/het-verdrag-van-de-verenigde-naties-inzake-de-rechten-van-personen-met-een-handicap>

Het Comité voor de rechten van personen met een handicap heeft in 2014 een aanbeveling geformuleerd omtrent het toenmalige Interfederaal Gelijkekansencentrum, thans Unia. Het Comité was bezorgd dat Unia niet voldoet aan de eis van onafhankelijkheid in het kader van de Principes van Parijs.

Het Comité stelde hieromtrent het volgende:

*“The Committee is concerned that the Interfederal Centre for Equal Opportunities, which is responsible for monitoring the implementation of the Convention, appears to lack the independence required by the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (the Paris Principles).”*  
*“The Committee recommends that the State party complete the process to ensure the Centre’s compliance with the Paris Principles.”<sup>61</sup>*

### **Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie**

Het Rassendiscriminatieverdrag<sup>62</sup> verbiedt niet enkel discriminatie door publieke overheden, maar legt staten ook de plicht op om dergelijke discriminatie door individuele personen, groepen en organisaties met alle mogelijke middelen te bestrijden (artikel 1).

Het Rassendiscriminatieverdrag legt de verplichting op om in effectieve bescherming en rechtsmiddelen te voorzien (artikel 6). Staten die het individueel klachtrecht bij het Comité bij het Rassendiscriminatieverdrag (hierna: “CERD-Comité”) aanvaarden, kunnen in een klachtmechanisme voorzien in de nationale rechtsorde (te vatten na uitputting interne rechtsmiddelen) (artikel 14). België heeft die bevoegdheid bij het Centrum voor de gelijkheid van kansen en tegen racismebestrijding (thans UNIA) gelegd.

Het CERD-Comité heeft in een algemene aanbeveling van 1993 de oprichting van nationale instituten aanbevolen ter bevordering van respect voor non-discriminatie, met bevoegdheden van monitoring en educatie.<sup>63</sup>

In zijn slotopmerkingen aan het adres van België in 2014 stelde het CERD-comité dat België het proces tot het oprichten van een NMRI, volledig in overeenstemming met de Principes van Parijs, moet bespoedigen.<sup>64</sup>

In zijn slotopmerkingen aan het adres van België in 2021, drong het CERD-Comité aan op een ruimer mandaat voor het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (hierna: “FIRM”). Zo drong het CERD-Comité aan om het FIRM volledig te laten overeenstemmen met de Principes van Parijs, meer in het bijzonder door ervoor te zorgen dat het bevoegd wordt voor alle mensenrechten op federaal en deelstatelijk niveau. Daarnaast heeft het CERD-Comité aanbevolen

<sup>61</sup> VN Doc. CRPD/C/BEL/CO/1, § 48-49,

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6OkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsjjHe7ia4QapdfXcn9RXjWGUUnlq7lBzf6jZqm5v8d04CHmp7F4CYraPSGkq8DobTcdMA5AUGYfwBkUk1KR%2bYgxpR6t30QEJxpVOnTy2Txov%2f>

<sup>62</sup> Resolutie 2106 (XX) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 21 december 1965.

<sup>63</sup>[https://tbinet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7489&Lang=en](https://tbinet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7489&Lang=en)

<sup>64</sup> VN Doc. CERD/C/BEL/CO/16-19,

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6OkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsr69Gyhm7QM1Oqny37itcWJEVavPqZmo0A3loVNYN%2bfThsdRHcvmRNdzsPMIqHGbiopEXs7oxk8lw5rx3%2fHK2g9a8DG2pngeROCKTaCsB9gxTxygy9AuM7h9swivHNY3Q%3d%3d>

om het FIRM bevoegd te maken om individuele klachten te behandelen en om voldoende middelen (personeel en financieel) ter beschikking te stellen om haar mandaat uit te oefenen<sup>65</sup>.

Zo stelde het CERD-Comité :

*“The Committee recommends that the State party adopt the necessary measures, in consultation with civil society and other stakeholders, to bring the Federal Institute for the Protection and Promotion of Human Rights into full compliance with the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (the Paris Principles), particularly by ensuring that its mandate covers all human rights throughout the territory of the State party, including at the federal and regional levels. It also recommends that the Institute be given the mandate to receive and handle individual complaints, including cases of language discrimination against minorities, and that it be allocated sufficient human and financial resources to enable it to fulfil its mandates.”*

Het CERD-Comité heeft zich in 2021 eveneens uitgelaten over het voornemen van Vlaanderen om uit Unia te stappen en om een eigen ‘anti-discriminatie instituut’ op te richten. Het CERD-Comité stelde hierover het volgende<sup>66</sup>:

*“The Committee takes note of the work done by Unia to promote equal opportunities and combat discrimination, including racial discrimination, in Belgium. Nevertheless, it remains concerned about the decision of the Flemish government to withdraw in 2023 from the cooperation agreement between the federal State, the communities and the regions on the establishment and operation of Unia, in order to create its own anti-discrimination institution in Flanders. The Committee is concerned that such a withdrawal would result in a loss of the resources of Unia, make the system for the promotion and protection of human rights in Belgium more complex and ultimately impede progress towards the implementation of the Convention in the domestic legal system (art. 2).”*

*“The Committee recommends that the State party ensure the consolidation and strengthening of the work of Unia as an inter-federal institution that combats discrimination, including racial discrimination.”*

Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik

---

<sup>65</sup> VN Doc. CERD/C/BEL/CO/20-22, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fBEL%2fCO%2f20-22&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fBEL%2fCO%2f20-22&Lang=en), § 8.

<sup>66</sup> VN Doc. CERD/C/BEL/CO/20-22, §9-10, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsr69Gyhm7QM1Oqny37itcWj%2f24FroBjCaMewiKH8VB33Y8s%2fkXw5yPV3hlqdpQB%2bOg4MIMnfrqOqAARCaTrDTVgblGEOALrMdKEjWJe%2boQeDeIIA MTcFGxm9YS0zz2beA%3d%3d>.

Het doel van het Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik<sup>67</sup> (hierna: “Verdrag van Lanzarote”) bestaat erin om seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen te voorkomen en bestrijden, het beschermen van de rechten van kinderen die het slachtoffer zijn seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, en het bevorderen van nationale en internationale samenwerking bij de bestrijding van seksuele uitbuiting en misbruik van kinderen.

Artikel 10.2 van het Verdrag van Lanzarote stelt dat iedere Partij bij het verdrag de nodige maatregelen neemt om onafhankelijke bevoegde nationale of lokale instellingen aan te wijzen voor de bevordering en bescherming van de rechten van het kind, waarbij gewaarborgd wordt dat deze over specifieke middelen en verantwoordelijkheden beschikken.

De verklarende nota bij het Verdrag van Lanzarote<sup>68</sup> gaat hier dieper op in. Zo wordt er in de verklarende nota gesteld dat de lidstaten een onafhankelijke persoon of instantie dienen aan te wijzen die onder meer tot taak moet hebben het publiek bewust te maken van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen en de negatieve gevolgen ervan op lange termijn, alsmede de eerbiediging van de rechten van kinderen te waarborgen.

De verklarende nota wijst erop dat er in het sociale en openbare leven maar weinig beleidsmaatregelen zijn die geen gevolgen hebben voor kinderen. Een van de taken van een kinderrechtencommissaris zou kunnen zijn ervoor te zorgen dat alle relevante beleidsmaatregelen en praktijken op centraal en lokaal overheidsniveau kindveilig zijn of zijn ontwikkeld op basis van een of andere vorm van beoordeling van de gevolgen voor kinderen.

De verklarende nota benadrukt eveneens dat het tevens van belang is dat voor de ontwikkeling van een dergelijke aanpak voldoende middelen worden uitgetrokken en dat de verantwoordelijkheden duidelijk worden afgebakend.

De verklarende nota verwijst ook naar een aanbeveling van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa hieromtrent. In aanbeveling nr. 1460 (2000) stelt de Parlementaire Assemblee dat de oprichting, op Europees niveau, van een Europese Ombudsman voor Kinderen een krachtig instrument zou zijn bij de bewustmaking van de situatie van vele kinderen in heel Europa en bij de coördinatie van beleid om hun leven en levenservaringen te verbeteren.

## Verdrag nr. 108 (108+)

Verdrag nr. 108<sup>69</sup> van de Raad van Europa van 28 januari 1981 ter bescherming van individuen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (hierna: “Verdrag Nr. 108”) was het eerste juridisch bindend internationale instrument op het gebied van gegevensbescherming. Al werd deze verplichting ook reeds gelezen in artikel 8 van het EVRM, hetgeen het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven beschermt.

---

<sup>67</sup> Verdrag van de Raad van Europa van 25 oktober 2007 inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik.

<sup>68</sup> Verklarende nota van 25 oktober 2007 bij het Verdrag van de Raad van Europa van 25 oktober 2007 inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik.

<sup>69</sup> Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa van 28 januari 1981 ter bescherming van individuen met betrekking tot de geautomatiseerd verwerking van persoonsgegevens.

Het heeft tot doel aan alle natuurlijke personen de eerbiediging van hun rechten en fundamentele vrijheden te waarborgen, en met name hun recht op persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.

Verdrag Nr. 108 werd door België geratificeerd.<sup>70</sup>

Verdrag nr. 108 werd herzien in 2018 (het zogenaamde "Verdrag Nr. 108+"). Dit Verdrag is door België ondertekend, maar nog niet geratificeerd. Na inwerkingtreding van de herziene versie, zal artikel 15 expliciet voorzien in één of meer door de staat op te richten toezichtmechanismen met een aantal bevoegdheden zoals met name: onderzoek en tussenkomst, overdracht van gegevens, beslissingen en sancties, optreden in rechte of schendingen signaleren aan rechtscolleges, promotie en adviesverlening. Artikel 15 van de herziene versie van Verdrag nr. 108 bepaalt:

*"Building on Article 1 of the additional protocol, the modernised Convention complements the catalogue of the authorities' powers with a provision that, in addition to their powers to intervene, investigate, engage in legal proceedings or bring to the attention of the judicial authorities violations of data protection provisions, the authorities also have a duty to raise awareness, provide information and educate all players involved (data subjects, controllers, processors etc.). It also allows the authorities to take decisions and impose sanctions. Furthermore, it is recalled that the supervisory authorities should be independent in exercising these tasks and powers."*

Op niveau van de Europese Unie wordt de bescherming van persoonsgegevens voorzien in de Algemene Verordening Gegevensbescherming<sup>71</sup> (cfr. *Infra*).

#### Non-discriminatierichtlijnen

De instrumenten die onder dit punt worden behandeld, betreffen geen verdragsrechtelijke verplichtingen m.b.t. mensenrechteninstellingen, maar verplichtingen op niveau van de Europese Unie m.b.t. het inrichten van zogenaamde onafhankelijke gelijkheidsorganen. Deze gelijkheidsorganen dienen in te staan voor de bevordering/analyse/monitoring/ondersteuning van de gelijke behandeling, incl. bijstand aan slachtoffers van discriminatie. Meer bepaald gaat het over de richtlijnen die hieronder worden weergegeven.

- Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (hierna: "Rasrichtlijn")<sup>72</sup>:

De Rasrichtlijn beschermt het recht op gelijke behandeling op grond van ras en etnische afkomst. Artikel 13 van de Rasrichtlijn voorziet in de aanwijzing van een "orgaan of organen (...) voor de bevordering van gelijke behandeling van alle personen zonder discriminatie op grond van ras of etnische afstamming", en dit in de volgende bewoordingen:

---

<sup>70</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_data\\_protection\\_NLD.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_NLD.pdf)

<sup>71</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, Pb.L. 4 mei 2016, afl. 119, 1

<sup>72</sup> 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, Pb.L. 19 juli 2000, afl. 180, 22.

*"1. De lidstaten wijzen een orgaan of organen aan voor de bevordering van gelijke behandeling van alle personen, zonder discriminatie op grond van ras of etnische afstamming. Deze organen kunnen deel uitmaken van instanties die op nationaal vlak zijn belast met de verdediging van de mensenrechten of de bescherming van de rechten van het individu.*

*2. De lidstaten zorgen ervoor dat die organen onder meer bevoegd zijn om:*

- onverminderd het recht van slachtoffers en van de in artikel 7, lid 2, bedoelde verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie;*
- onafhankelijke onderzoeken over discriminatie te verrichten;*
- onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over elk onderwerp dat met dergelijke discriminatie verband houdt."*

Uit de bewoordingen van artikel 13.1 van de Rasrichtlijn volgt dat de aanwijzing van dergelijk orgaan een juridische verplichting is voor de lidstaten (net zoals bij de andere non-discriminatie-richtlijnen).

- Richtlijn 2004/113/EG van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (hierna: Geslachtsrichtlijn Goederen en Diensten)<sup>73</sup>:

De Geslachtsrichtlijn Goederen en Diensten voorziet in de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (art 1)

Artikel 12 van de Geslachtsrichtlijn Goederen en Diensten voorziet in de oprichting van een orgaan of organen voor de bevordering, analyse, monitoring en ondersteuning van de gelijke behandeling van alle personen zonder discriminatie op grond van geslacht:

*"1. De lidstaten wijzen een orgaan of organen aan voor de bevordering, analyse, monitoring en ondersteuning van de gelijke behandeling van alle personen zonder discriminatie op grond van geslacht, en treffen de nodige voorzieningen daarvoor. Deze organen kunnen deel uitmaken van instanties die op nationaal vlak verantwoordelijk zijn voor de verdediging van de mensenrechten of de bescherming van de rechten van het individu, of voor de uitvoering van het beginsel van gelijke behandeling.*

*2. De lidstaten zorgen ervoor dat de in lid 1 bedoelde organen onder meer bevoegd zijn om:*

- a) onverminderd de rechten van slachtoffers en van de in artikel 8, lid 3, bedoelde verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie;*
- b) onafhankelijk onderzoeken over discriminatie te verrichten;*
- c) onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over elk onderwerp dat met dergelijke discriminatie verband houdt."*

<sup>73</sup> 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, Pb.L. 21 december 2004, afl. 373, 37.

- Richtlijn 2006/54/EG van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (Geslachtsrichtlijn Arbeid)<sup>74</sup>:

De Geslachtsrichtlijn Arbeid verzekert het recht op gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen in arbeid en beroep (art 1).

Artikel 20 van de Geslachtsrichtlijn Arbeid voorziet in de oprichting van een of meer organen voor de bevordering, analyse en ondersteuning en het volgen van de gelijke behandeling van eenieder, zonder discriminatie op grond van geslacht:

*"1. De lidstaten wijzen een of meer organen aan voor de bevordering, analyse en ondersteuning en het volgen van de gelijke behandeling van eenieder, zonder discriminatie op grond van geslacht, en treffen daarvoor de nodige maatregelen. Deze organen kunnen deel uitmaken van instanties die op nationaal vlak verantwoordelijk zijn voor de verdediging van de mensenrechten of de bescherming van de rechten van het individu.*

*2. De lidstaten zorgen ervoor dat die organen onder meer bevoegd zijn om:*

- a) onverminderd het recht van slachtoffers en van de in artikel 17, lid 2, bedoelde verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie;*
- b) onafhankelijke onderzoeken over discriminatie te verrichten;*
- c) onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over elk onderwerp dat met dergelijke discriminatie verband houdt;*
- d) beschikbare informatie met overeenkomstige Europese organisaties, zoals enig toekomstig Europees instituut voor gendergelijkheid, op het geschikte niveau uit te wisselen."*

- 1) Deze richtlijn bepaalt bovendien dat het orgaan bevoegd moet zijn om beschikbare informatie met overeenkomstige Europese organisaties, zoals enig toekomstig Europees instituut voor gendergelijkheid, op het geschikte niveau uit te wisselen.<sup>75</sup> Naast de hierboven geschetste drie richtlijnen is er momenteel een voorstel tot richtlijn hangende van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid<sup>76</sup> Die zogenaamde horizontale richtlijn is evenwel nog in onderhandeling.

---

<sup>74</sup> 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, *Pb.L.* 26 juli 2006, afl. 204, 23.

<sup>75</sup> Artikel 20.2, d) Geslachtsrichtlijn Arbeid.

<sup>76</sup> Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, nr. 10740/19 van 26 juni 2019.



Deze drie non-discriminatie-richtlijnen hebben met elkaar gemeen dat zij 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<sup>77</sup>;
- Het verrichten van onafhankelijke onderzoeken over discriminatie<sup>78</sup>;
- Het publiceren van onafhankelijke verslagen en aanbevelingen doen over onderwerpen die met discriminatie verband houden<sup>79</sup>.

Deze bevoegdheden moeten de aan te wijzen organen (minimaal) kunnen uitoefenen voor het toepassingsgebied van de richtlijnen.

Deze richtlijnen geven uitdrukkelijk aan dat de gelijkheidsorganen deel kunnen “uitmaken van instanties die op nationaal vlak zijn belast met de verdediging van mensenrechten of de bescherming van de rechten van het individu”. Zij kunnen aldus onderdeel zijn van een algemene mensenrechteninstelling. In de Geslachtsrichtlijn Goederen en Diensten wordt daaraan toegevoegd dat het ook om instanties kan gaan die verantwoordelijk zijn “voor de uitvoering van het beginsel van gelijke behandeling”, wat uitdrukkelijk toelaat dat het gelijkheidsorgaan inzake geslachtsdiscriminatie in uitvoering van de bewuste richtlijn onderdeel zou zijn van een ruimer gelijkheidsorgaan dat (ook) bevoegd is voor andere vormen van discriminatie.<sup>80</sup>

- Richtlijn Gelijke Behandeling van zelfstandigen

Richtlijn 2010/41 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen<sup>81</sup>

In artikel 11 van de Richtlijn wordt op institutioneel vlak het volgende bepaald:

*“1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een of meer organen die overeenkomstig artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG zijn aangewezen, eveneens bevoegd zijn voor de bevordering, analyse en ondersteuning en het volgen van de gelijke behandeling van eenieder waarop onderhavige richtlijn van toepassing is, zonder discriminatie op grond van geslacht.*

*2. De lidstaten zorgen ervoor dat tot de taken van de in lid 1 bedoelde organen onder meer behoort:*

*a) onverminderd de rechten van slachtoffers en van de in artikel 9, lid 2, bedoelde verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie;*

*b) onafhankelijke onderzoeken naar discriminatie te verrichten;*

<sup>77</sup> Art. 13.2 Rasrichtlijn; Art. 12.2 Geslachtsrichtlijn Goederen en Diensten; Art. 20.2,a) Geslachtsrichtlijn Arbeid.

<sup>78</sup> Art. 13.2 Rasrichtlijn; Art. 12.2 Geslachtsrichtlijn Goederen en Diensten; Art. 20.2,b) Geslachtsrichtlijn Arbeid.

<sup>79</sup> Art. 13.2 Rasrichtlijn; Art. 12.2 Geslachtsrichtlijn Goederen en Diensten; Art. 20.2,c) Geslachtsrichtlijn Arbeid.

<sup>80</sup> S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *‘Institutionalisering’ van gelijkheid en mensenrechten. Gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 6-7.

<sup>81</sup> Richtlijn 210/41/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, *Pb.L.* 15 juli 2010, afl. 180,1.

c) *onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over elk onderwerp dat met dergelijke discriminatie verband houdt;*

d) *op het daartoe geëigende niveau beschikbare informatie uit te wisselen met overeenkomstige Europese organen, zoals het Europees Instituut voor gendergelijkheid."*

#### - Richtlijn Gelijke behandeling in Arbeid en Beroep

Deze richtlijn houdt een algemeen verbod op discriminatie in arbeid en beroep (tewerkstelling)<sup>82</sup> (hierna: Richtlijn Gelijke Behandeling in Arbeid en Beroep) op grond van bepaalde godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid

In tegenstelling tot de drie hiervoor besproken richtlijnen, voorziet deze richtlijn niet in de verplichting van lidstaten tot het oprichten van (sectorale) mensenrechteninstellingen (een gelijkheidsorgaan).

De Richtlijn is zowel in de overheidssector als in de particuliere sector op alle personen van toepassing en heeft betrekking op:

- o De voorwaarden voor toegang tot arbeid in loondienst of als zelfstandige, met inbegrip van de selectie- en aanstellingscriteria en met inbegrip van bevorderingskansen;
- o Beroepsopleiding;
- o Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden (met inbegrip van beloning);
- o Lidmaatschap van en betrokkenheid bij organisaties van werkgevers of werknemers of andere beroepsorganisaties.

De Richtlijn is niet van toepassing op verschillen in behandeling gebaseerd op nationaliteit, noch op uitkeringen van welke aard dan ook die worden verstrekt op basis van wettelijke programma's, met inbegrip van de regelingen voor sociale zekerheid of voor sociale bescherming.<sup>83</sup>

Deze Richtlijn werd net zoals de non-discriminatie-richtlijnen (cfr. *supra*), onder andere, omgezet middels het Gelijkekansendecreet.

#### - Richtlijn Vrije verkeer werknemers

Artikel 4 van de richtlijn 2014/54 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken<sup>84</sup>, legt op institutioneel vlak het volgende op aan de Lidstaten:

*"1. Elke lidstaat wijst een of meer structuren of organen („organen”) aan om de gelijke behandeling van alle werknemers in de Unie en hun familieleden, zonder discriminatie op grond van nationaliteit*

---

<sup>82</sup> Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, *Pb.L.* 2 december 2000, afl. 303,16.

<sup>83</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/LSU/?uri=celex:32000L0078>

<sup>84</sup> 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, *Pb.L.* 30 april 2014, afl. 128,8.

of ongerechtvaardigde beperkingen van of belemmeringen voor hun recht op vrij verkeer, te bevorderen, te analyseren, te monitoren en te ondersteunen en treft de nodige regelingen voor het goede functioneren van die organen. Deze organen kunnen deel uitmaken van bestaande organen op nationaal niveau die soortgelijke doelstellingen nastreven.

2. lidstaten zorgen ervoor dat deze organen onder meer bevoegd zijn om:

- a) onafhankelijke juridische en/of andere bijstand te verlenen of te waarborgen aan werknemers in de Unie en hun familieleden, onverminderd hun rechten en de rechten van de in artikel 3 bedoelde verenigingen, organisaties en andere rechtspersonen;
- b) op te treden als contactpunt ten aanzien van gelijksoortige contactpunten in andere lidstaten teneinde samen te werken en relevante informatie te delen;
- c) onafhankelijke onderzoeken en analyses te verrichten of te laten verrichten naar ongerechtvaardigde beperkingen van en belemmeringen voor het recht op vrij verkeer, of naar discriminatie op grond van nationaliteit van werknemers in de Unie en hun familieleden;
- d) te zorgen voor de publicatie van onafhankelijke verslagen en aanbevelingen te doen over alle mogelijke kwesties in verband met dergelijke beperkingen en belemmeringen of discriminatie;
- e) relevante informatie te publiceren over de toepassing op nationaal niveau van voorschriften van de Unie inzake het vrije verkeer van werknemers."

#### - Richtlijn Evenwicht werk/privé voor ouders en mantelzorgers

Deze Richtlijn focust op maatregelen om een betere combinatie van werk en gezin mogelijk te maken voor werknemers die ouders zijn of mantelzorgers. Integraal onderdeel daarvan is de gelijke behandeling van mannen en vrouwen die dergelijke keuzes maken in de toegang of terugkeer naar de werkvloer.

Artikel 15 van de Richtlijn<sup>85</sup>, legt op institutioneel vlak het volgende op aan de Lidstaten:

*"Onverminderd de bevoegdheid van de arbeidsinspecties of andere organen die de rechten van werknemers handhaven, met inbegrip van de sociale partners, waarborgen de lidstaten dat de organen die uit hoofde van artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG zijn aangewezen voor de bevordering, analyse en ondersteuning en het volgen van de gelijke behandeling van alle personen, zonder discriminatie op grond van geslacht, bevoegd zijn voor discriminatiekwesties die onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen."*

#### De Algemene Verordening Gegevensbescherming

De Algemene Verordening Gegevensbescherming<sup>86</sup> (hierna: "AVG") heeft als doel het versterken van de grondrechten van de burgers binnen de Europese Unie in het digitale tijdperk.

Het mensenrecht dat wordt beschermd door de AVG is het recht op gegevensbescherming.

Artikel 51.1 AVG legt een verplichting op aan de lidstaten om een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit in te stellen voor het toezicht op de AVG, teneinde de grondrechten en fundamentele

---

<sup>85</sup> Richtlijn 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad, *Pb.L.* 12 juli 2019, afl. 188, 79.

<sup>86</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, *Pb.L.* 4 mei 2016, afl. 119, 1.

vrijheden van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens te beschermen en het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de Unie te vergemakkelijken.

Voor wat betreft de verhouding tussen AVG en het Verdrag 108 (zie supra) werd in artikel 11 van het Verdrag 108 voorzien in de mogelijkheid om beschermingsinstrumenten toe te voegen, naast deze reeds voorzien in het Verdrag. De Europese Unie heeft daarvan gebruik gemaakt in haar Richtlijn 95/46/EG (de Richtlijn Gegevensbescherming(ondertussen opgeheven door de AVG). In die richtlijn werden de beginselen van gegevensbescherming die reeds waren vervat in nationale wetgeving en in Verdrag 108 hernomen, en uitgebreid.

Met name de invoering van onafhankelijk toezicht als instrument voor het verbeteren van de naleving van gegevensbeschermingsvoorschriften is een belangrijke bijdrage tot de doeltreffende werking van de Europese gegevensbeschermingswetgeving gebleken. Bijgevolg werd dit kenmerk in 2001 overgenomen in Aanvullend Protocol bij Verdrag 108. Dit illustreert de nauwe wisselwerking en de onderlinge positieve invloed van de twee instrumenten in de loop der jaren.<sup>87</sup>

Zowel de AVG als Verdrag 108+ eisen dat elke toezichthoudende autoriteit volledig onafhankelijk optreedt bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden. Het begrip en de criteria van "volledige onafhankelijkheid" zijn nu uitdrukkelijk opgenomen in de AVG.<sup>88</sup>

Zo is de onafhankelijkheid van de toezichthoudende autoriteit en haar leden, alsook van het personeel, ten opzichte van directe of indirecte externe beïnvloeding, van fundamenteel belang voor het waarborgen van volledige objectiviteit bij besluiten inzake gegevensbescherming.<sup>89</sup>

Uit hoofde van artikel 52 AVG houdt volledige onafhankelijkheid in de uitoefening van hun taken in bevoegdheden in dat:

- De leden van elke toezichthoudende autoriteit vrij moeten zijn van externe beïnvloeding, direct of indirect, en geen instructies van anderen mogen aannemen;
- De leden van elke toezichthoudende autoriteit zich dienen te onthouden van iedere handeling die onverenigbaar is met hun functie, ter voorkoming van belangenconflicten;
- Lidstaten elke toezichthoudende autoriteit van de nodige menselijke, technische en financiële middelen en infrastructuur voor de efficiënte uitoefening van hun taken moeten voorzien;
- Lidstaten ervoor moeten zorgen dat elke toezichthoudende autoriteit zijn eigen personeel kiest;
- De financiële controle waaraan elke toezichthoudende autoriteit krachtens het nationale recht is onderworpen, geen afbreuk mag doen aan haar onafhankelijkheid. Toezichthoudende autoriteiten beschikken over afzonderlijke en openbare jaarlijkse begrotingen om goed te kunnen functioneren.<sup>90</sup>

De toezichthoudende autoriteiten zijn de belangrijkste organen in de nationale wetgeving die de naleving van de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming garanderen.

---

<sup>87</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_data\\_protection\\_NLD.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_NLD.pdf), p. 34-35.

<sup>88</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_data\\_protection\\_NLD.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_NLD.pdf), p. 226.

<sup>89</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_data\\_protection\\_NLD.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_NLD.pdf), p. 226.

<sup>90</sup> Artikel 52 AVG; [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_data\\_protection\\_NLD.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_NLD.pdf), p. 228-229.

Toezichthoudende autoriteiten beschikken over een uitgebreide lijst van taken en bevoegdheden die verder gaan dan alleen het toezicht houden, waaronder proactieve en preventieve activiteiten. Om deze taken uit te voeren, moeten toezichthoudende autoriteiten over passende onderzoeks-, corrigerende en adviserende bevoegdheden beschikken. Zulke bevoegdheden worden opgesomd in artikel 57 en 58 AVG, zoals:

- Het verstrekken van adviezen over alle gegevensbeschermingsaangelegenheden aan verwerkingsverantwoordelijken en betrokkenen;
- Het goedkeuren van standaardcontractbepalingen, bindende bedrijfsvoorschriften of administratieve regelingen;
- Het controleren van verwerkingen en dienovereenkomstig het ingrijpen;
- Het eisen dat alle informatie die relevant is voor het toezicht op verwerkingsverantwoordelijken wordt ingediend;
- Het waarschuwen of berispen van verwerkingsverantwoordelijken en het gelasten dat kennisgevingen van inbreuken op persoonsgegevens aan de betrokkenen worden toegezonden;
- Het gelasten van de rectificatie, afscherming, uitwissing of vernietiging van gegevens;
- Het opleggen van een tijdelijk dan wel definitief verwerkingsverbod of administratieve boetes;
- Het doorverwijzen naar de rechter.<sup>91</sup>

De AVG bepaalt op zich niet dat de nationale toezichthoudende autoriteiten deel kunnen uitmaken van mensenrechteninstellingen met een breder mandaat (in tegenstelling tot de antidiscriminatie-richtlijnen, die dit uitdrukkelijk toelaten). Anderzijds, verbiedt de AVG dat ook niet uitdrukkelijk. Op dit moment lijkt er evenwel geen enkele lidstaat te zijn die een gegevensbeschermingsautoriteit heeft opgericht binnen of heeft laten opgaan in een breder mensenrechteninstituut<sup>92</sup>, wat er op kan wijzen dat dit niet evident is binnen het huidige kader. Anderzijds zou men kunnen argumenteren dat het tot de institutionele autonomie van de lidstaten behoort om hun toezichthoudende autoriteiten onder te brengen bij een breder mensenrechteninstituut, ten minste op voorwaarde dat dit niet eraan in de weg staat dat de doelstellingen en verplichtingen die de AVG vastlegt, volledig in acht worden genomen.<sup>93</sup>

De onafhankelijkheid van toezichthoudende autoriteiten wordt ook beschouwd als een essentiële vereiste in het kader van het recht van de Raad van Europa.

---

<sup>91</sup> Artikel 57 - 58 AVG; [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_data\\_protection\\_NLD.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_NLD.pdf), p. 230-233.

<sup>92</sup> Voor een overzicht, zie: [Leden | European Data Protection Board \(europa.eu\)](#).

<sup>93</sup> Zie in die zin althans het arrest van het Hof van Justitie in de zaak C-424/15 *Ormaetxea*, §§ 30-36, waar het Hof zich - onder die voorwaarde - niet principieel verzette tegen een samenvoeging van verschillende onafhankelijke regulatoren (in de sectoren elektronische communicaties, energie en mededinging) in één multisectoraal regelgevend lichaam.

Verdrag 108+ vereist dat toezichhoudende autoriteiten “met volledige onafhankelijkheid en onpartijdigheid handelen bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden”, zonder dat ze instructies vragen of aanvaarden.<sup>94</sup>

Inzake de bevoegdheid van toezichhoudende autoriteiten sluiten de bevoegdheden voorzien in Verdrag 108+ aan bij die van voorzien in de AVG, met inbegrip van onderzoeks- en interventiebevoegdheden, bevoegdheden om besluiten te nemen en administratieve sancties op te leggen ten aanzien van schendingen van het verdrag en bevoegdheden om in rechte op te treden. Onafhankelijke toezichhoudende autoriteiten zijn tevens bevoegd om verzoeken en klachten ingediend door betrokkenen te behandelen, om het publiek bewust te maken van de wetgeving inzake gegevensbescherming en om advies te verstrekken aan nationale beleidsmakers voor elke wettelijke of administratieve maatregel die voorziet in de verwerking van persoonsgegevens.<sup>95</sup>

#### Deelbesluit

De juridische instrumenten op het vlak van de mensenrechten die relevant zijn voor huidige studie bevatten een aantal instructies en aanbevelingen omtrent de wijze waarop mensenrechteninstellingen/gelijkheidsorganen dienen te worden georganiseerd, dewelke in onderstaande tabel worden samengevat.

Deze instructies en aanbevelingen blijken evenwel niet rechtstreeks betrekking te hebben op, en lijken bijgevolg niet bepalend voor de kernvraag van huidige studie, met name de keuze tussen het voortbestaan van de sectorale mensenrechteninstellingen, versus de inkanteling van één of meerdere van deze instellingen in een mensenrechteninstelling met een algemeen mandaat. De keuze hieromtrent wordt overgelaten aan de lidstaten.

---

<sup>94</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_data\\_protection\\_NLD.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_NLD.pdf), p. 226-229.

<sup>95</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_data\\_protection\\_NLD.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_NLD.pdf), p. 230-233.

Mensenrechteninstrumenten	Institutionele verplichtingen/aanbevelingen
Non-discriminatie richtlijnen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lidstaten wijzen een orgaan of organen aan voor de bevordering, analyse, monitoring en ondersteuning van gelijke behandeling. Deze organen kunnen deel uitmaken van instanties op nationaal vlak verantwoordelijk voor de verdediging van de mensenrechten of de bescherming van de rechten van het individu, of voor de uitvoering van het beginsel van gelijke behandeling</li> </ul>
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	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het orgaan of de organen die zijn aangewezen inzake de Geslachtrichtlijn Arbeid is eveneens bevoegd voor bevordering, analyse en ondersteuning en het volgen van gelijke behandeling.</li> </ul>
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	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elke lidstaat wijst een of meer structuren of organen aan om de gelijke behandeling van alle werknemers in de Unie en hun familieleden, zonder discriminatie op grond van nationaliteit of ongerechtvaardigde beperkingen van of belemmeringen voor hun recht op vrij verkeer, te bevorderen, te analyseren, te monitoren en te ondersteunen en treft de nodige regelingen voor het goede functioneren van die organen. Deze organen kunnen deel uitmaken van bestaande organen op nationaal niveau die soortgelijke doelstellingen nastreven</li> </ul>
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	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organen die zijn aangewezen in de Geslachtsrichtlijn Arbeid tevens bevoegd zijn voor discriminatiekwesties die onder de werkingssfeer vallen van deze richtlijn.</li> </ul>
Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen te New York op 13 december 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oprichting of aanwijzing van een of meer onafhankelijke instanties. De opdrachten van de betrokken instanties bestaan in het bevorderen, beschermen en opvolgen van de uitvoering van het Verdrag</li> </ul>
Verdrag inzake de rechten van het kind	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verplichting om alle passende wetgevende, administratieve en andere maatregelen te nemen voor de tenuitvoerlegging van de rechten die in dit Verdrag worden erkend.</li> <li>Onafhankelijke nationale mensenrechteninstellingen zijn een belangrijk mechanisme om de uitvoering van het Verdrag te bevorderen en te waarborgen, en het Comité inzake de Rechten van het Kind is van mening dat de oprichting van onafhankelijke nationale mensenrechteninstellingen valt binnen de verbintenis die de Staten die partij zijn bij het Verdrag bij de ratificatie zijn aangegaan om de</li> </ul>



	uitvoering van het Verdrag te waarborgen en de universele verwezenlijking van de rechten van het kind te bevorderen.
AVG	<ul style="list-style-type: none"><li>• Instellen van een onafhankelijke toezichhoudende autoriteit voor het toezicht op de AVG, teneinde de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens te beschermen en het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de Unie te vergemakkelijken.</li><li>• Deze autoriteit treedt onafhankelijk op.</li></ul>

#### 4.1.2 Wat zeggen mensenrechtenactoren?

Hierboven werden reeds de voornaamste aanbevelingen in kaart gebracht m.b.t. de besproken mensenrechteninstrumenten.

Hierna volgen nog een aantal relevante aanbevelingen die werden geformuleerd door andere actoren zoals het VN-Mensenrechtencomité, het Comité van Ministers van de Raad van Europa, de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa, alsook van de Europese Commissie.

Het Mensenrechtencomité heeft in haar *concluding observations* van 2019 aan het adres van België aanbevolen om het instellen van het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (hierna: FIRM) te bespoedigen. Daarnaast raadt het Mensenrechtencomité België aan om de samenwerking tussen het FIRM en de sectorale instellingen te intensifiëren.

*"The State party should speed up the establishment of the Federal Institute for the Protection and Promotion of Human Rights, in accordance with the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (the Paris Principles), providing it with a comprehensive mandate and with all the necessary resources to carry it out in full, including the possibility to receive complaints. The State party should furthermore encourage the federal authorities and the federated entities to negotiate cooperation agreements so as to increase collaboration between the Federal Institute and sectoral institutions in order to ensure effective protection, in accordance with the State party ' s obligations under the Covenant. "96*

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa (hierna "CoM") heeft twee aanbevelingen aangenomen inzake het oprichten van mensenrechteninstellingen<sup>97</sup>. In deze aanbevelingen erkent het CoM dat (deel)staten zelf in zekere mate kunnen kiezen voor een bepaald model van mensenrechteninstituut. Daarbij dringt het CoM niet noodzakelijk aan op één alomvattend instituut, maar vraagt het wel om communicatie en samenwerking, in het bijzonder ook met gespecialiseerde instellingen zoals een ombudsman of een gelijkheidsinstituut. Zo bepaalt aanbeveling CM/REC(2021)1:

*"§ 1: The choice of the model of these institutions should be made by each State in the light of its organisation, particularities and needs.  
§ 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:  
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"*

De Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa nam een resolutie en een aanbeveling aan over Ombudsdiensten in Europa. De Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa erkent dat er geen eenvormig model bestaat, erkent het bestaan van regionale en thematische, maar bepleit

<sup>96</sup> VN Doc. CCPR/C/BEL/CO/6, § 10,

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsnKB82NyZV5e4fvxB6eLo8Gs8cRiyoblhZtt9wB%2b250GOUrgGFeAgnnzwy3bBH6nhyTjVKxHKj8m09dfYppzjwUjiQyEz%2b%2b3BeusogbMjOqP>

<sup>97</sup> CM/Rec(97)14 on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights (vervangen door CM/REC(2021)1); CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions.

om de instellingen niet te prolifereren om individuen niet te verwarren, en vraagt om gepaste coördinatie te verzekeren.

In 2018 heeft de Europese Commissie een aanbeveling<sup>98</sup> geformuleerd inzake normen voor organen van gelijke behandeling. De Europese Commissie sluit het bestaan van thema-specifieke gelijkheidsinstellingen niet uit. In geval van meerdere instellingen, moeten ze regelmatig en effectief kunnen coördineren zodat ze niet-discriminatiebeginselen op een consistente manier toepassen. Zo wordt er in deze aanbeveling bepaald dat:

*"1.1. Mandate of the equality bodies  
1.1.1. Grounds and scope covered by the equality bodies' mandate  
(3) Both for single-mandate bodies and for equality bodies which have several mandates and/or deal with several grounds, equality bodies' internal structure should ensure a focus on each part of the mandate and a focus on each ground.  
1.3. Coordination and cooperation  
(1) Where several equality bodies exist in the same Member State, Member States should enable them to set up regular and effective coordination in order to ensure that they apply non-discrimination principles in a consistent way. Equality bodies should not concentrate to a disproportionate extent on some tasks to the detriment of other tasks. When awareness-raising activities are carried out, other competent bodies should be involved to the extent possible in order to fully inform the general public."*

---

<sup>98</sup> Aanbeveling 2018/951 van de Commissie van 22 juni 2018 betreffende normen voor organen van gelijke behandeling, *Pb.L.* 4 juli 2018, afl. 167,28.

In onderstaande tabel worden de aanbevelingen die onder punten A en B werden besproken gestructureerd en schematisch weergegeven:

Aanbeveling betreffende:	Aanbevelingen gericht aan België	Algemene aanbevelingen
Samenwerking/coördinatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mensenrechtencomité aan België: De lidstaat moet de federale overheden en de gefederaliseerde overheden aanzetten om samenwerkingsakkoorden te sluiten om de samenwerking tussen het Federale Instituut en de sectorale instellingen te versterken.</li> <li>CERD-comité (Rassendiscriminatieverdrag): Het CERD raadt aan dat België de consolidatie en versterking van het werk van UNIA als een interfederaal instituut verzekert.</li> <li>Kinderrechtencomité: aanmoediging om een permanent coördinatie-, evaluatie-, analyse- en opvolgingsmechanisme in te stellen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CoM: dringt aan op samenwerking en communicatie</li> <li>Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa doet aanbeveling om gepaste coördinatie te verzekeren tussen MRI's.</li> <li>Europese Commissie: sluit het bestaan van thema-specifieke gelijkheidsinstellingen niet uit. In geval van meerdere instituten, moeten ze regelmatig en effectief kunnen coördineren zodat ze niet-discriminatiebeginselen op een consistente manier toepassen.</li> <li>Kinderrechtencomité: harmonisatie van de mandaten van de ombudsinstellingen en coördinatie tussen ombudsinstellingen op deelstatelijk niveau, en tussen federale en deelstatelijke ombudsinstellingen; aanbeveling een onafhankelijk mensenrechteninstituut in te stellen op federaal niveau, evenals coördinatie tussen dat instituut en ombudspersonen.</li> </ul>
Mandaat (algemeen – sectoraal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>CEDAW-comité (Vrouwenrechtenverdrag): heeft België aanbevolen om een nationaal mensenrechteninstituut op te richten, in overeenstemming met de Principes van Parijs, met een specifiek mandaat voor vrouwenrechten en de gelijkheid tussen man en vrouw.</li> <li>CERD-comité: drong aan op een ruimer mandaat voor het FIRM. CERD drong aan om het FIRM volledig te laten overeenstemmen met de Principes van Parijs door ervoor te zorgen dat het bevoegd wordt voor alle mensenrechten op federaal en deelstatelijk niveau.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kinderrechtencomité suggereert dat, in geval van beperkte middelen, een algemeen MRI met een specifieke kinderrechtenfocus wellicht de beste benadering is. In dat geval is hetzij een commissaris vereist met een specifieke verantwoordelijkheid voor kinderen, hetzij een specifieke afdeling.</li> <li>Europese Commissie: sluit het bestaan van thema-specifieke gelijkheidsinstellingen niet uit</li> </ul>
Onafhankelijkheid/Middelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kinderrechtencomité: beveelt de oprichting van een onafhankelijk mensenrechteninstituut aan op federaal niveau.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verklarende nota bij Verdrag van Lanzarote: stelt dat de lidstaten een onafhankelijke persoon of instantie dienen aan te wijzen die onder meer tot taak moet hebben het publiek bewust te maken van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen en de negatieve gevolgen ervan op lange termijn, alsmede de eerbiediging van de rechten van kinderen te waarborgen</li> <li>Verdrag van Lanzarote: verklarende nota benadrukt het belang dat er voldoende middelen worden uitgetrokken en dat de verantwoordelijkheden duidelijk worden afgebakend. CERD-comité: beveelt aan om het voldoende middelen (personeel en financieel) ter beschikking te stellen om het mandaat uit te oefenen.</li> </ul>

#### 4.1.3 Categorisering op basis van de Principes van Parijs

De belangrijkste tekst waarin op de oprichting van een algemene mensenrechteninstelling wordt aangedrongen, is een resolutie van de Verenigde Naties van 20 december 1993<sup>99</sup>. In die resolutie zijn de zogenaamde Principes van Parijs opgenomen. Deze Principes van Parijs roepen op om een nationaal orgaan met de bevoegdheid om mensenrechten te promoten en te beschermen, op te richten. In de resolutie worden beginselen opgenomen die betrekking hebben op de wettelijke (of zelfs grondwettelijke) verankering van voldoende mandaat en budget voor de mensenrechteninstellingen en op hun onafhankelijkheid en werkwijze.<sup>100</sup>

De Principes van Parijs beschermen als dusdanig geen specifiek mensenrecht. Het doel is het oprichten van een nationaal orgaan om mensenrechten te promoten en te beschermen.

De Principes van Parijs zetten de criteria uiteen waaraan dergelijk nationaal orgaan zou moeten beantwoorden om als volwaardig beschouwd te worden. Deze nationale instellingen voor de rechten van de mens maken deel uit van de Global Alliance of National Human Rights Institutions (hierna: GANHRI) en, op Europees niveau, van het Europees Netwerk van Nationale Mensenrechteninstellingen (hierna: ENHRI). Onder toezicht van het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, beoordeelt GANHRI of een bepaald instituut wel degelijk is opgericht en/of opereert volgens de Principes van Parijs. Het is een sub-comité van het GANHRI dat de beoordeling uitvoert, met name het *Sub-committee on Accreditation* (hierna: SCA).<sup>101</sup> Als dat zo is, dan kan dat instituut een A-status bekomen. Indien het slechts gedeeltelijk voldoet aan de Principes van Parijs zal het hoogstens een B-status kunnen bekomen<sup>102</sup>.

Hoewel staten beschikken over beleidsruimte bij het oprichten van een NMRI, voorzien de Principes van Parijs evenwel enkele minimale vereisten waaraan zo een instituut moet voldoen.

De meeste vereisten die worden opgelegd door de Principes van Parijs zijn verplicht, in die zin dat een NMRI eraan moet voldoen om een accreditatie te verkrijgen onder de principes van Parijs (cf infra). Enkel wanneer het NMRI ook een quasi-judiciële taak krijgt toebedeeld, voorzien de Principes van Parijs in bijkomende, facultatieve, principes. Deze facultatieve principes kunnen enkel bestaan naast de verplichte vereisten.

De Principes van Parijs zijn onderverdeeld in 4 'categorieën' van principes, namelijk:

- Bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- Samenstelling en waarborgen van onafhankelijkheid en pluralisme;
- Werkwijze;
- Bijkomende principes betreffende de status van instellingen met een quasi-gerechtigd bevoegdheid.

---

<sup>99</sup> Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de VN van 20 december 1993: Principles relating to the Status of National Institutions.

<sup>100</sup> S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *'Institutionalisering' van gelijkheid en mensenrechten. Gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 12.

<sup>101</sup> [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual\\_online1.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual_online1.pdf)

<sup>102</sup> M. LEFEVRE, *Dan toch op weg naar een volwaardig mensenrechteninstituut in België?*, Leuven Blog for Public Law, 2019, <https://www.leuvenpubliclaw.com/dan-toch-op-weg-naar-een-volwaardig-mensenrechteninstituut-in-belgie/>

Deze categorieën zullen hierna worden behandeld.

#### 1. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Inzake bevoegdheden en verantwoordelijkheden stellen de Principes van Parijs dat een NMRI zal worden opgericht met de bevoegdheid om mensenrechten te beschermen en te promoten.

Een NMRI dient te beschikken over een zo breed mogelijk mandaat dat duidelijk wordt omschreven in een grondwettelijke of wetgevende tekst, waarin tevens de samenstelling en de bevoegdheidsfeer wordt gespecificeerd.

Daarnaast bepalen de Principes van Parijs dat een NMRI bepaalde verantwoordelijkheden moet worden toevertrouwd. Deze verantwoordelijkheden moeten, onder andere, bestaan uit:

- Het uitbrengen van adviezen, aanbevelingen, voorstellen of rapporten, op eigen initiatief of op verzoek van overheden over:
  - Bestaande administratieve en wetgevende (ontwerp)teksten alsook bepalingen die betrekking hebben op de gerechtelijke organisatie en die tot doel hebben de bescherming van mensenrechten te verwezenlijken of uit te breiden;
  - Eender welke mensenrechtenschending;
  - De voorbereiding van rapporten over de nationale toestand inzake mensenrechten;
  - De aandacht trekken van de overheid op situaties waarbij mensenrechten worden geschonden.
- Het bevorderen en harmoniseren van nationale wetgeving en praktijken met internationale mensenrechteninstrumenten en het toezien op de effectieve implementatie en uitvoering ervan;
- Het aanmoedigen en faciliteren van de ratificatie en effectieve implementatie van internationale instrumenten;
- Het leveren van een bijdrage aan en het commentariëren van de landenrapportages op zowel het VN- als op het regionaal niveau en het opstellen van adviezen in dat kader;

Algemene opmerking 1.4 stelt daarover wel dat, hoewel het gepast is voor regeringen om NMRI's te raadplegen bij de voorbereiding van de rapporten van een staat aan mensenrechtenmechanismen, NMRI's het landenrapport niet mogen opstellen, noch mogen zij namens de regering rapporteren. NMRI's moeten hun onafhankelijkheid bewaren en, waar zij over de capaciteit beschikken om informatie te verstrekken aan mensenrechtenmechanismen, dit in hun eigen naam doen.

- Het samenwerken met VN-, regionale en andere mensenrechteninstellingen;
- Het bijdragen aan vormings-, onderwijs- en onderzoeksprogramma's inzake mensenrechten;

- Het bijdragen aan de bewustwording van mensenrechten en de strijd tegen discriminatie.<sup>103</sup>

## 2. Samenstelling en waarborgen van onafhankelijkheid en pluralisme

Wat betreft de samenstelling van een nationale mensenrechteninstelling stellen de Principes van Parijs dat de benoemingsprocedure voor de leden van zulke instelling alle nodige waarborgen moet bieden voor een pluralistische vertegenwoordiging van de sociale geledingen die betrokken zijn bij de bescherming en bevordering van mensenrechten.

Zo zou een NMRI moeten worden samengesteld uit vertegenwoordigers van:

- Relevante NGO's, vakbonden, sociale en professionele organisaties;
- Filosofische of religieuze stromingen;
- Universiteiten en gekwalificeerde experts;
- Het Parlement;
- De regeringsdepartementen.

Om een stabiel mandaat voor de leden van de NMRI te garanderen, dient hun benoeming plaats te vinden door middel van een officiële akte, die de duur van het mandaat bepaalt.

Deze mandaten mogen hernieuwbaar zijn, op voorwaarde dat het pluralisme van het lidmaatschap van de instelling gewaarborgd blijft.

De Principes van Parijs schrijven voor dat de nationale instelling dient te beschikken over een infrastructuur die geschikt is voor een goede en vlotte uitvoering van de activiteiten. Er dient daartoe te worden voorzien in een adequate financiering. Deze financiering moet tevens de onafhankelijkheid van de instelling ten aanzien van de regering waarborgen.

## 3. Werkwijze

De Principes van Parijs bepalen dat de nationale mensenrechteninstelling binnen het kader van zijn mandaat, de volgende zaken moet kunnen doen:

- Het onderzoeken van alle vragen die binnen zijn bevoegdheid vallen;
- Het horen van personen en het verkrijgen van informatie en alle noodzakelijke documenten;
- Zich direct of middels de pers richten tot het publiek om ruchtbaarheid te geven aan opinies en aanbevelingen;
- Op regelmatige basis samenkomen;
- Het oprichten van werkgroepen, het instellen van lokale of regionale secties om te helpen bij het vervullen van haar functies;
- Het onderhouden van contacten met andere organen, van jurisdictionele of andere aard, verantwoordelijk voor de promotie en bescherming van mensenrechten;

---

<sup>103</sup> Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de VN van 20 december 1993: Principles relating to the Status of National Institutions; S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *'Institutionalising' van gelijkheid en mensenrechten. Gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 12-13.



- Het ontwikkelen van relaties met non-gouvernementele organisaties in het veld van de mensenrechten, economische en sociale ontwikkeling, de strijd tegen racisme en de bescherming van kwetsbare groepen (in het bijzonder kinderen, migranten, vluchtelingen en personen met een fysiek of mentale functiebeperking).<sup>104</sup>

#### 4. Bijkomende principes inzake quasi-gerechtelijke instituten

Quasi-gerechtelijke mensenrechtenorganen kunnen worden gezien als organen die de meeste tijd en middelen besteden aan het genereren van (gemotiveerde) oordelen, op grond van zaken die voor het orgaan worden gebracht.<sup>105</sup>

Quasi-gerechtelijke NMRI's worden in de Principes van Parijs omschreven als NMRI's die eveneens bevoegd kunnen zijn om individuele klachten te horen en te behandelen en waarbij zaken voor het NMRI kunnen worden gebracht door individuen, hun vertegenwoordigers, derden, NGO's, vakbondsverenigingen of andere representatieve organisaties.

In zulke gevallen, en onverminderd de hierboven beschreven principes met betrekking tot de andere bevoegdheden van de instellingen, kunnen de aan hen toevertrouwde functies worden gebaseerd op de volgende principes;

- Het zoeken naar een minnelijke regeling;
- Het verlenen van bijstand aan de klager aangaande zijn rechten;
- Het behandelen van klachten of verzoekschriften of het doorverwijzen ervan naar bevoegde instanties;
- Het doen van aanbevelingen aan overheden.

Inzake quasi-gerechtelijke NMRI's is de tekst van Principes van Parijs dus minder dwingend geformuleerd.<sup>106</sup> Dit neemt niet weg dat aan de andere, meer dwingende, principes wel steeds moeten worden voldaan.

#### 5. Status

Onder toezicht van de Verenigde Naties, beoordeelt GANHRI of een bepaald instituut wel degelijk is opgericht en/of opereert volgens de Principes van Parijs. Als dat zo is, dan kan dat instituut een A-status bekomen. Indien het slechts gedeeltelijk voldoet aan de Principes van Parijs zal het hoogstens een B-status kunnen bekomen<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de VN van 20 december 1993: Principles relating to the Status of National Institutions.

<sup>105</sup> S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *'Institutionalisering' van gelijkheid en mensenrechten. Gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 28.

<sup>106</sup> [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual\\_online1.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual_online1.pdf)

<sup>107</sup> M. LEFEVRE, *Dan toch op weg naar een volwaardig mensenrechteninstituut in België?*, Leuven Blog for Public Law, 2019, <https://www.leuvenpubliclaw.com/dan-toch-op-weg-naar-een-volwaardig-mensenrechteninstituut-in-belgie/>

Indien een NMRI niet voldoet aan de Principes van Parijs, dan zal het een C-status bekomen.<sup>108</sup> Het is een sub-comité van het GANHRI dat de beoordeling uitvoert, met name het *Sub-committee on Accreditation* (hierna: SCA).<sup>109</sup>

Het SCA werd opgericht om aanvragen inzake accreditatie van NMRI's te analyseren en te controleren. Het SCA maakt aanbevelingen over aan het GANHRI Bureau dat de eindverantwoordelijkheid heeft inzake accreditatie.

Accreditatie houdt in dat mensenrechteninstellingen worden geëvalueerd in het licht van de Principes van Parijs.

Wanneer een NMRI een aanvraag doet om een accreditatie te bekomen, zal dit instituut een Verklaring inzake Conformiteit met de Principes van Parijs en ondersteunende documentatie moeten overmaken aan het SCA.

Daarna zal het SCA de aanvraag van het NMRI analyseren op conformiteit met de Principes van Parijs zowel in rechte als in feite.<sup>110</sup>

Als een nationale instelling volledig voldoet aan de Principes van Parijs, dan wordt deze een A-status toegekend.

De Principes van Parijs zijn ontwikkeld als algemene leidraad voor alle NMRI's, ongeacht hun structurele model of de specifieke omstandigheden waarin zij werken. Als zodanig zijn ze breed en missen ze soms de precisie en specificiteit die voor de staten en de NMRI's zelf het nuttigst zouden kunnen zijn bij het oprichten en versterken van instellingen in overeenstemming met de Principes van Parijs. Om dit soort specifieke richtsnoeren te geven en de praktische beoordeling van de naleving van de Principes van Parijs te vergemakkelijken heeft de SCA een reeks van "Algemene Opmerkingen" ontwikkeld.<sup>111</sup>

Die Algemene Opmerkingen zijn gezaghebbende, interpretatieve verklaringen die helpen bij het begrijpen en invoeren van de Principes van Parijs. Zij vormen een belangrijk corpus dat betekenis tracht te geven aan de inhoud en de reikwijdte van de Principes van Parijs.<sup>112</sup>

De Algemene Opmerkingen worden ontwikkeld – en herzien indien nodig – door het SCA en goedgekeurd door het GANHRI Bureau. Zij zijn bedoeld om NMRI's concrete richting te geven om zo:

- Een duidelijk begrip van de Principes van Parijs te bevorderen en de toepassing van de principes op beslissingen inzake accreditatie;
- NMRI's te helpen bij het ontwikkelen van hun eigen praktijken en procedures in overeenstemming met de Principes van Parijs, en

---

<sup>108</sup> A. WOLMAN, 'Sub-National Human Rights Institutions and Transgovernmental Networks, *Nordic Journal of Human Right* 2015, 33:2, 110-131.

<sup>109</sup> [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual\\_online1.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual_online1.pdf)

<sup>110</sup> [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual\\_online1.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual_online1.pdf)

<sup>111</sup> [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual\\_online1.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual_online1.pdf)

<sup>112</sup> [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual\\_online1.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual_online1.pdf)

- o NMRI's in staat stellen om binnen hun nationale overheden kwesties te adresseren inzake het voldoen aan de Principes van Parijs.<sup>113</sup>

De inhoud van de Algemene Opmerkingen is, volgens de handleiding van het GANHRI, in zijn geheel bindend voor NMRI's die willen worden geaccrediteerd. In de Algemene Opmerkingen zelf wordt eerder gesproken van interpretatieve instrumenten van de Principes van Parijs.<sup>114</sup>

Wanneer een NMRI tekortschiet ten aanzien van de normen opgenomen in de Algemene Opmerkingen, kan het SCA bepalen dat het NMRI niet voldoet aan de Principes van Parijs.<sup>115</sup>

NMRI's kunnen verschillende vormen aannemen. De Algemene Opmerkingen zijn bedoeld om toepasbaar te zijn op alle soorten NMRI.

Deze Algemene Opmerkingen zijn op te delen in twee categorieën:

- o Deel I, "Essentiële vereisten van de Principes van Parijs", zijn directe interpretaties van de Principes
- o Deel II, "Praktijken die rechtstreeks de naleving van de Principes van Parijs bevorderen", zijn gebaseerd op de uitgebreide ervaring van het SCA met het identificeren van beproefde praktijken om te zorgen voor onafhankelijke en doeltreffende NMRI's.<sup>116</sup>

Punt 1.5 van de Algemene Opmerkingen vereisen dat NMRI's een professionele relatie moeten ontwikkelen, formaliseren en onderhouden met andere nationale mensenrechteninstellingen, daarin inbegrepen sub-nationale mensenrechteninstellingen (hierna: SNMRI). Dit is noodzakelijk om een A-status te bekomen als mensenrechteninstelling.

In de praktijk wordt deze eis evenwel niet altijd consequent toegepast door het SCA.

Aanvragen van SNMRI's werden doorheen de jaren op een inconsistente manier behandeld.

De eerste reactie van het SCA was om SNMRI's een C-status toe te kennen. Zo werd de Hong Kong Equal Opportunities Commission een C-status toegekend, terwijl een jaar later de Northern Ireland Human Rights Commission een B-status werd toegekend en de Oficina del Procurador del Ciudadano del Estado Libre Asociado de Puerto Rico een C-status werd toegekend.

Terwijl de instellingen in Hong Kong en Puerto Rico hun C-status hebben behouden, bekwam de Northern Ireland Human Rights Commission ondertussen een A-status. Enkele jaren later, werd de British Equality and Human Rights Commission een A-status toegekend alsook de Scottish Human Rights Commission, hoewel deze drie instellingen gevraagd werd om één stem te delen.

---

<sup>113</sup> [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual\\_online1.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual_online1.pdf)

<sup>114</sup> SCA General Observations, §6.

<sup>115</sup> [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual\\_online1.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual_online1.pdf)

<sup>116</sup> [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual\\_online1.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual_online1.pdf)

Het SCA rechtvaardigde haar keuze door te stellen dat in uitzonderlijke gevallen meerdere nationale instellingen een accreditatie kunnen verzoeken, op voorwaarde dat ze een geschreven toestemming hebben van de nationale overheid.<sup>117</sup>

Uit bijkomende feedback van ENHRI bleek eveneens dat de situatie in het Verenigd Koninkrijk als bijzonder werd beschouwd, waardoor men een afwijking bekwam omwille van de vredesakkoorden in Ierland.

Het bekomen van een accreditatie is belangrijk voor het werk van NMRI's omdat het:

- o De betrouwbaarheid van een NMRI als geloofwaardige en onafhankelijke actor aantoonst;
- o De NMRI's in staat stelt hun werk te verbeteren door na te denken over en gevolg te geven aan de aanbevelingen van het SCA;
- o NMRI's helpt om de Principes van Parijs toe te passen in hun nationale context en zo uiteindelijk hun onafhankelijkheid, pluralisme, doeltreffendheid en verantwoordingsplicht te helpen waarborgen.<sup>118</sup>

NMRI's met een A-status hebben specifieke participatierechten in internationale en regionale mechanismen, waaronder:

- o Spreekrecht in de Mensenrechtenraad van de VN. Deze toegenomen participatierechten gaan wel gepaard met een grotere controle op de manier waarop de NMRI's worden geaccrediteerd<sup>119</sup>;
- o Gewaardeerd worden als gesprekspartners voor de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de Raad van Europa en EU-instellingen en -agentschappen;
- o Stemrecht en mogelijkheid om bestuursfuncties te bekleden in NHRI-netwerken, zoals GANHRI en ENHRI.<sup>120</sup>

#### 4.1.4. Deelbesluit

De aanbevelingen ter zake van internationale en Europese mensenrechtenactoren, en evenmin de Principes van Parijs zoals toegepast door het GANHRI, reiken duidelijke richtlijnen of aanbevelingen aan omtrent het basisvraagstuk van huidige studie, namelijk de mogelijkheid/opportunititeit van het oprichten/voortbestaan van sectorale mensenrechteninstellingen naast een algemene mensenrechteninstelling met A-status.

---

<sup>117</sup> A. Wolman, 'Sub-national Human Rights Institutions and Transgovernmental Networks', *Nordic Journal of Human Rights* 2015 33:2, 110-131 (124).

<sup>118</sup> <https://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation/#:~:text=NHRIs%20are%20accredited%20with%20one,Not%20compliant%20with%20Paris%20Principles>

<sup>119</sup> [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual\\_online1.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual_online1.pdf)

<sup>120</sup> <https://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation/#:~:text=NHRIs%20are%20accredited%20with%20one,Not%20compliant%20with%20Paris%20Principles>

Wel zou het oprichten of voortbestaan van sectorale mensenrechteninstellingen, in de mate dat hen een exclusief mandaat wordt toegekend ten nadele van de draagwijdte van het mandaat van de algemene mensenrechteninstelling, afbreuk kunnen doen aan de vereiste onder de Principes van Parijs om te beschikken over een zo breed mogelijk mandaat. Het VRMI zal evenwel beschikken over een breed mandaat. Artikel 6, eerste lid van het Ontwerpdecreet stelt dat het mandaat van het VMRI zich uitstrekt tot alle mensenrechten. De memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet verduidelijkt evenwel dat er op moet worden gewezen dat het VMRI, in overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels, haar bevoegdheden uitsluitend uitoefent in aangelegenheden die een aanknopingspunt hebben met de materiële bevoegdheidsfeer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Het VMRI zal haar brede mandaat uitoefenen in een geest van samenwerking met de VSI.<sup>121</sup>

#### 4.2 Homogeniteit van mandaat en bevoegdheden

Met betrekking tot een eventuele inkanteling stelden we eerder reeds (zie 2.1 en 2.2.2) het volgende vast:

- 1 De inkanteling van het Vlaams Vredesinstituut en/of de Vlaamse Ombudsdienst zou de homogeniteit van het juridisch mandaat van het VMRI ter promotie en bescherming van de mensenrechten afzwakken aangezien geen van beide VSI een specifiek mensenrechtenmandaat heeft.
- 2 Een volledige inkanteling van het KRC, met inbegrip van de ombudsfunctie voor kinderen, kan een negatieve impact kunnen hebben op de homogeniteit van het juridische mandaat van het VMRI als mensenrechteninstelling. (zie 2.1)
- 3 De VTC beschikt over bepaalde bevoegdheden – sanctionerend optreden - als toezichhoudende overheid of regulator, die niet begrepen zijn in het bevoegdhedenpakket van het VMRI, noch in dat van de overige VSI. Omgekeerd blijkt de VTC niet te beschikken over duidelijke “soft power” functies die te maken hebben met bijstand en bemiddeling die het VMRI kenmerken. Dit verschil in opzet tussen het VMRI (en de overige VSI) en de VTC vormt een obstakel voor inkanteling van de VTC in het VMRI. (zie 2.2.2)

In dit kader gaan er recent (opnieuw) stemmen op om zuiniger om te springen met de term mensenrechten en wat daaronder begrepen kan worden.<sup>122</sup> De homogeniteit van wat kan beschouwd worden als een duidelijk mandaat en duidelijke bevoegdheden m.b.t. mensenrechten (verder) aantasten of doen verwateren is een actie die mensenrechtenbescherming uiteindelijk mogelijks niet ten goede komt.

#### 4.3 Effectiviteit (inzake promotie & bescherming van MR)

In wat volgt beoordelen we de mate waarin de effectiviteit toeneemt of afneemt ingevolge inkanteling. Effectiviteit duidt op de mate waarin doelstellingen gerealiseerd worden (“*doen we de juiste dingen?*”).

---

<sup>121</sup> Memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet, 18.

<sup>122</sup> Zie o.a. Stefan Sottiaux, *De mensenrechten, een religie voor onze tijd*, De Standaard 03/01/2022, p26<sup>123</sup> Voor VMRI: zie art 6 van Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut

De doelstellingen van een mensenrechteninstituut zijn promotie en bescherming van mensenrechten.<sup>123</sup> Een grotere effectiviteit betekent dan een betere promotie en bescherming.

We focussen in dit onderdeel (onze voorbeelden) op het KRC en de VTC aangezien deze twee VSI een uitdrukkelijk mensenrechtenmandaat hebben. Dit geldt niet voor de Vlaamse Ombudsdienst en het VVI.

Inkanteling biedt de volgende voordelen vanuit een effectiviteitsstandpunt:

- Een inkanteling biedt de mogelijkheid om een coherent Vlaams mensenrechtenverhaal te brengen, wat de promotie van mensenrechten ten goed kan komen (Smith, 2006; p.910-911).
- Eén orgaan, bevoegd voor alle mensenrechten, biedt de beste garantie voor een geïntegreerde benadering van mensenrechten. McCrudden (2005) beschrijft het als volgt: “particular equality agendas may gain in strength from being associated with other equality agendas”. M.a.w. een algemeen mensenrechteninstituut laat kruisbestuiving toe tussen diverse aanpakken die individuele gronden overstijgen.
- De schaalgrootte van een algemene instelling kan zorgen voor meer impact op het beleid (Sottiaux & Vrielinck, 2012; p. 67-68).
- Overeenkomstig artikel 5 van het VMRI oprichtingsdecreet, waarborgt een algemeen Vlaams mensenrechteninstituut de toegankelijkheid. Een locatie los van de Vlaamse administratie (ingeval van de VTC) of het Parlement (VVI, KRC en Vlaamse Ombudsdienst), heeft mogelijks positieve gevolgen voor de laagdrempeligheid. Hoewel culturele toegankelijkheid verschilt van fysieke toegankelijkheid, wordt deze laatste beschouwd als essentieel kenmerk van doeltreffendheid (Carver, 2000).
- Burgers met klachten vinden potentieel makkelijker hun weg (de voordelen van een zgn. ‘eenheidsloket’) (Sottiaux & Vrielinck, 2012).
- Het mutualiseren van niet-kernactiviteiten kan potentieel meer middelen vrijmaken om aan kernactiviteiten te besteden.
- Het zou gemakkelijker kunnen zijn voor een algemene instelling om maatschappelijk draagvlak te creëren, aangezien er binnen de bevoegdheden en werking van de instelling dan altijd wel mensenrechten zijn waarmee elke burger zich kan identificeren (Sottiaux & Vrielinck, 2012; p. 67-68).

Anderzijds brengt een inkanteling ook risico's met zich mee wat betreft effectiviteit:

- Een ‘grotere’ organisatie beslaat een ruimer domein, waardoor er geen exclusieve aandacht naar promotie en bescherming van ‘deeldomeinen’ zal gaan.

---

<sup>123</sup> Voor VMRI: zie art 6 van Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut

- Zo dient er eerst 'intern' aandacht gecreëerd te worden (bv. bij de directeur en eventueel de Raad van Bestuur) alvorens men met een bepaalde problematiek naar buiten kan treden. Indien men intern punten niet voldoende hoog op de agenda krijgt kan dat ten koste gaan van de effectiviteit m.b.t. het betreffende onderwerp.
- Behoudens toekenning van specifieke budgetten zullen de deeltentiteiten dan intern moeten ijveren om bv communicatie naar burger en doelgroep(en), als onderdeel van promotie en bescherming, te realiseren.
- In de analyse van de verhoudingen tussen mensenrechten (cf. infra, 5.5) worden spanningen en conflicten tussen mensenrechten besproken. Zolang er geen potentieel conflict of potentiële spanning is tussen mensenrechten (die behandeld worden in een VMRI + KRC en/of + VTC) stelt zich geen issue. Van zodra spanning of conflict optreedt (vb. rechten van het kind t.o.v. rechten van de ouder; recht op gezondheid (cf. Covid19-crisis) vs. recht op bescherming privé en data), en er naar een 'evenwicht' moet gestreefd worden of 'afwegingen' moeten gemaakt worden binnen de ingekantelde organisatie, kan de effectiviteit m.b.t. specifieke rechten in het gedrang komen, kan er nuanceverlies optreden (omwille van het 'compromis') of dreigt het gevaar dat bepaalde thema's onderaan de prioriteitenlijst terecht komen.
- Een breed mandaat kan volgens Murray (2007) te veel druk leggen op een MRI. Er wordt te veel van hen verwacht bij de uitvoering van een breed scala aan taken en dit leidt mogelijk tot moeilijkheden inzake de bepaling van prioriteiten. We doen geen uitspraak of VMRI +KRC en/of + VTC een te breed mandaat is.
- Een inkanteling leidt mogelijk tot verlies van de opgebouwde reputatie en herkenbaarheid van de ingekantelde VSI bij de doelgroep(en) en stakeholders.
- Een 'incident' bij een van de ingekantelde entiteiten m.b.t. een onderwerp dat tot de kernactiviteit van een andere ingekantelde entiteit behoort kan een ernstig legitimiteits- of geloofwaardigheidsprobleem creëren. Zowel Okafor et al. (2002) als Sajjad (2009)<sup>124</sup> beschrijven een causaal verband tussen geloofwaardigheid/legitimiteit en doeltreffendheid/effectiviteit.
  - Bv. een data-issue zijn binnen het VMRI zal de geloofwaardigheid en legitimiteit van de VTC (wanneer deze ingekanteld is) onder druk zetten.
  - Bv. grensoverschrijdend gedrag bij een ingekantelde entiteit zal de autoriteit van het VMRI kunnen aantasten.

#### 4.3.1 Deelbesluit: effectiviteit

Een grotere effectiviteit betekent in dit kader een betere promotie en bescherming van mensenrechten. We hebben eerder reeds vastgesteld dat niet alle VSI een focus hebben op mensenrechten. Deze die dat niet hebben (VVI en Vlaamse Ombudsdienst) vallen in principe buiten de analyse m.b.t. effectiviteit.

---

<sup>124</sup> Jensen, L.B.S. (2018). Lessons from research on national human rights institutions – a desk review on findings related to NHRI effectiveness, The Danish Institute for Human rights, p. 23



Inkanteling (van entiteiten met een mensenrechtenfocus) heeft voor- en nadelen vanuit een effectiviteitsstandpunt.

Aan de pro-zijde: (i) het is potentieel makkelijker om een coherent Vlaams mensenrechtenverhaal te brengen, (ii) er is meer garantie voor een geïntegreerde benadering van mensenrechten, (iii) er is mogelijks meer impact (op het beleid) omwille van schaalgrootte, (iv) één organisatie is duidelijker en (in zijn operationalisering) mogelijks laagdrempeliger voor de burger, (v) er komen meer middelen vrij voor kernactiviteiten en (vi) potentieel vindt iedere burger zijn 'gading' in een ruimere instelling, wat het maatschappelijk draagvlak kan vergroten.

Als nadelen zien we: (i) de nood van 'compromissen' of afwegingen tussen mensenrechten en dus minder exclusieve aandacht op deeldomeinen, (ii) energie die dient te gaan naar deze afwegingen en compromissen met in een extreme vorm intern conflict en/of verlamming van de werking, (iii) verlies van opgebouwde reputatie en herkenbaarheid en de nood deze opnieuw op te bouwen, (iv) en het risico op overspill naar het geheel bij reputatieschade binnen een ingekanteld onderdeel.

#### 4.4 Samenspel tussen mensenrechten

Het VMRI heeft een algemeen mandaat inzake mensenrechten: het zal zich over alle mensenrechten, van alle individuen en groepen in de Vlaamse samenleving, ontfermen. Het KRC heeft een mandaat voor de mensenrechten van individuen die behoren tot één specifieke groep, met name die van de kinderen. Het mandaat van de VTC heeft betrekking op één specifiek mensenrecht, de eerbiediging van het privéleven in het kader van de verwerking van persoonsgegevens.<sup>125</sup>

De vraag rijst of het bundelen van alle mandaten in één instelling het samenspel tussen alle mensenrechten kan bevorderen, dan wel kan leiden tot spanningen, of tot de onzichtbaarheid of marginalisering van bepaalde mensenrechten of de mensenrechten van individuen die behoren tot bepaalde groepen. Concreet: kan/zal inkanteling van het KRC in het VMRI leiden tot marginalisering van de aandacht voor kinderrechten, of kan/zal inkanteling net leiden tot een beter evenwicht tussen kinderrechten en de mensenrechten van volwassenen? Kan/zal inkanteling van de VTC leiden tot minder of net meer aandacht voor de eerbiediging van het privéleven in de context van de verwerking van persoonsgegevens? Meer algemeen luidt de vraag of en hoe de institutionele inbedding van de bescherming en de bevordering van mensenrechten (in één instelling; in meerdere instellingen) en inhoudelijke synergiën en spanningen tussen mensenrechten op elkaar ingrijpen.

Ten minste sinds de Wereldconferentie Mensenrechten van Wenen van 1993 wordt principieel de ondeelbaarheid en onderlinge afhankelijkheid (*indivisibility and interdependence*) van alle mensenrechten aanvaard: alle categorieën van mensenrechten (burgerlijke, culturele, economische, politieke en sociale mensenrechten, maar ook de algemene mensenrechten en mensenrechten van specifieke groepen (bv. vrouwenrechten)) zijn ondeelbaar en onderling van elkaar afhankelijk.<sup>126</sup>

Tegelijk vindt in het internationaal recht van de mensenrechten al vele decennia een verbijzondering plaats van de mensenrechten voor individuen die tot bepaalde groepen behoren, al dan niet vanuit

---

<sup>125</sup> De Vlaamse Ombudsdienst en het VVI hebben geen expliciet mensenrechtenmandaat, en blijven hier verder buiten beschouwing.

<sup>126</sup> James W Nickel, 'Rethinking Indivisibility: Towards a Theory of Supporting Relations between Human Rights' (2008) 30 Hum Rts Q 984.

gelijkheids- en non-discriminatieperspectief: mensen van kleur (het Rassendiscriminatieverdrag); vrouwen (het Vrouwendiscriminatieverdrag); kinderen (Verdrag inzake de rechten van het kind); arbeidsmigranten (Verdrag ter bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten en hun gezinsleden), mensen met een beperking (Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap), en in de toekomst bijvoorbeeld ouderen.<sup>127</sup>

Die verbijzondering van de algemene mensenrechten voor individuen uit specifieke groepen houdt geen principiële prioriteitsstelling in van die mensenrechten van een bepaalde groep. Vrouwenrechten zijn niet belangrijker dan kinderrechten, kinderrechten niet belangrijker dan de rechten van personen met een beperking enz. In geval van spanningen en conflicten zullen de rechten tegen elkaar afgewogen moeten worden, zodat een evenwicht van rechten en belangen kan bereikt worden.<sup>128</sup>

Een zekere prioriteitstelling van de rechten van individuen behorend tot bepaalde achtergestelde of kwetsbare groepen kan soms vereist zijn, door affirmatieve actie ('positieve discriminatie'), om historische achterstelling te corrigeren. Wat kinderen betreft kan die prioriteitstelling vereist zijn in het licht van het belang van het kind als *een of de eerste overweging*.<sup>129</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens neemt aan dat in principe ook hier een billijk *evenwicht* tussen de belangen van de ouders en van het kind moet gevonden worden. Niettemin moet groot belang gehecht worden aan het belang van het kind in dat afwegingsproces, waarbij het belang van het kind soms kan primeren op de belangen van ouders.<sup>130</sup> Ook het Grondwettelijk Hof leest in art. 22bis Gw. en art. 3 Verdrag inzake de rechten van het kind een verplichting om 'in de eerste plaats het belang van het kind in aanmerking te nemen'<sup>131</sup> (primordiaal karakter), zonder het daarom een absolute plaats toe te kennen: 'Bij de afweging van de verschillende op het spel staande belangen, neemt het belang van het kind een bijzondere plaats in door het feit dat het de zwakke partij is in de familiale relatie. Die bijzondere plaats maakt het evenwel niet [on]mogelijk om niet eveneens rekening te houden met de belangen van de andere in het geding zijnde partijen.'<sup>132</sup>

Daarnaast is er ook mogelijk sprake van spanningen *binnen* de specifieke mensenrechten voor individuen behorend tot kwetsbare of achtergestelde groepen. In de literatuur wordt dit benoemd als het dilemma van het verschil ('dilemma of difference'):<sup>133</sup> zowel neutrale strategieën die verschillen negeren als strategieën van bijzondere behandeling die expliciet verschil erkennen werken averechts en leiden ertoe dat het stigma van anders-zijn wordt versterkt of gereproduceerd.<sup>134</sup> Inzake kinderrechten resulteert het dilemma van het verschil bv. in het claimen van gelijke rechten als volwassenen én van bijzondere rechten als kinderen.<sup>135</sup> Met andere woorden, een spanningsveld

---

<sup>127</sup> Zie ook Eva Brems, 'Should Pluriform Human Rights Become One? Exploring the Benefits of Human Rights Integration' [2014] *European Journal of Human Rights* 447, 449.

<sup>128</sup> Stijn Smet and Eva Brems (eds), *When Human Rights Clash at the European Court of Human Rights: Conflict or Harmony?* (Oxford University Press 2017).

<sup>129</sup> Wouter Vandenhoe and Gamze Erdem Türkelli, 'The Best Interests of the Child' in Jonathan Todres and Shani M King (eds), *The Oxford Handbook of Children's Rights Law* (Oxford University Press 2020) 205–21.

<sup>130</sup> EHRM 16 juli 2015, *Nazarenko t. Rusland*, § 65.

<sup>131</sup> GwH nr. 30/2013 van 7 maart 2013, B.9.

<sup>132</sup> GwH nr. 30/2013 van 7 maart 2013, B.10.

<sup>133</sup> Martha Minow (1990) *Making All the Difference: Inclusion, Exclusion and American Law*, Cornell University Press.

<sup>134</sup> Martha Chamallas 'Review' *Signs* 18, 678-683, 679.

<sup>135</sup> Karl Hanson and Arne Vandaele (2012) 'Translating Working Children's Rights into International Labour Law' in Karl Hanson and Olga Nieuwenhuys (eds), *Reconceptualizing Children's Rights in International Development: Living Rights, Social Justice, Translations*, Cambridge University Press, 250-273, 253; Gamze Erdem Türkelli and Wouter Vandenhoe, *Advanced Introduction to Children's Rights* (Elgar advanced introductions series, Edward Elgar Publishing 2022).

bestaat niet enkel tussen de mensenrechten van individuen die behoren tot verschillende (kwetsbare of achtergestelde) groepen, maar ook *binnen* de mensenrechten specifiek gewijd aan een bepaalde groep. Ook hier gebeurt een afweging, in dit geval tussen gelijke en bijzondere rechten.

In de literatuur is in antwoord op de huidige juridisch gefragmenteerde benadering van mensenrechten een geïntegreerde benadering bepleit (door toezichtmechanismen bij mensenrechtenverdragen) vanuit gebruikersperspectief. Die gebruikers kunnen zowel de rechten- als de plichtendragers zijn, dus zowel individuen als overheden. Zo een geïntegreerde benadering houdt een inclusieve benadering van alle betrokken rechtendragers in. Dergelijke benadering biedt voordelen zowel in het geval van botsende mensenrechten<sup>136</sup> als van samenlopende mensenrechten. In een geïntegreerde benadering zou voorrang gegeven moeten worden aan meer specifieke mensenrechtenbepalingen over algemene bepalingen, en aan de meest beschermende bepaling.<sup>137</sup>

Hoe *institutioneel* met spanningen tussen mensenrechten moet worden omgegaan, en hoe een geïntegreerde benadering als antwoord op fragmentatie van mensenrechten institutioneel best verankerd kan worden, is geen uitgemaakte zaak. Brems beklemtoont dat een geïntegreerde benadering van mensenrechten de diversiteit en specialisatie van toezichtsorganen voor mensenrechten niet bedreigt.<sup>138</sup> Een geïntegreerde benadering van mensenrechten houdt met andere woorden geen pleidooi in voor één of een eengemaakt toezichtsorgaan. Naar analogie kan eenzelfde argument ontwikkeld worden voor instellingen die mensenrechten beschermen en bevorderen, zoals het VMRI of het KRC. Een (inhoudelijk) geïntegreerde benadering van mensenrechten vereist niet noodzakelijk een ééngemaakte instelling voor de bescherming en bevordering van mensenrechten. Evenmin staat dergelijke benadering diversiteit of specialisatie van instellingen in de weg. Omgekeerd sluit een (inhoudelijk) geïntegreerde benadering uiteraard ook niet uit dat institutioneel gekozen wordt voor één instelling ter bescherming en bevordering van mensenrechten zoals bijvoorbeeld het VMRI.

Op het niveau van de Verenigde Naties zijn er geleidelijk aan groep-specifieke mensenrechtenverdragen tot stand gekomen (zie hoger), waarvan het toezicht erop telkens is toegekend aan een daartoe specifiek opgericht toezichtsorgaan. In het midden van de jaren 2000 is gepoogd om dat versnipperde toezicht op de negen kernverdragen inzake mensenrechten (voor elk verdrag een apart toezichtmechanisme) onder te brengen bij één mechanisme, zoals een eengemaakt verdragsorgaan (*unified treaty body*)<sup>139</sup> of een wereldhof voor de mensenrechten. In deze oefening werden argumenten pro en contra één toezichtmechanisme geformuleerd. Bij de argumenten contra speelde de eigenheid van elk verdrag en verdragsorgaan, en de nood om de oorspronkelijke mandaten en specifieke kennis te bewaren. Tegelijk werd aangedrongen op harmonisatie van de werkmethoden.<sup>140</sup> Bij de argumenten pro overwogen de zichtbaarheid, het gezag en de toegankelijkheid van het VN-verdragssysteem voor mensenrechten.<sup>141</sup> Naast het gebrek aan politieke wil heeft vooral inhoudelijke weerstand wegens een vrees voor verlies aan specialisatie, differentiatie

---

<sup>136</sup> Brems (n 2) 458–59.

<sup>137</sup> *ibid* 463–64.

<sup>138</sup> *ibid* 467–68.

<sup>139</sup> Concept paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, VN Doc. HRI/MC/2006/2.

<sup>140</sup> Marrakech Statement on Strengthening the Relationship between NHRIs and the Human Rights Treaty Bodies System, juni 2010; Report of Mr. Kamel Filali concerning the draft harmonized reporting guidelines, [www.ohchr.org/english/bodies/treaty/docs/CCDComments/Filali.pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/treaty/docs/CCDComments/Filali.pdf) (29 januari 2007)

<sup>141</sup> Concept paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, VN Doc. HRI/MC/2006/2.

en specificiteit het voorstel voor een eengemaakt toezichtorgaan gefnuikt.<sup>142</sup> Principieel zou de effectiviteit van mensenrechtenbescherming gebaat zijn bij een grondige hervorming van het toezicht, op voorwaarde dat de aandacht voor specifieke rechten en de rechten van specifieke groepen behouden blijft.<sup>143</sup>

Het Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie (*Fundamental Rights Agency*) pleit specifiek wat nationale mensenrechteninstituten betreft voor een breed mensenrechtenmandaat voor *alle* mensenrechten.<sup>144</sup>

#### 4.4.1. Deelbesluit (inzake de implicaties voor huidige voorstudie)

Spanningen en conflicten tussen mensenrechten (algemene en groep-specifieke; binnen groep-specifieke, tussen gelijke en bijzondere rechten, ...) komen voor, en worden in de regel opgelost door rechten en belangen met elkaar af te wegen, zodat een evenwicht tussen rechten en belangen wordt bereikt. In bepaalde gevallen vindt een prioriteitstelling van de rechten van individuen die behoren tot achtergestelde of kwetsbare groepen plaats, bijvoorbeeld via affirmatieve actie in het gelijkheids- en non-discriminatierecht, en via het belang van het kind als een of de eerste overweging inzake kinderrechten. De fragmentatie van het recht van de mensenrechten is vanuit een perspectief van effectiviteit van mensenrechten voor gebruikers niet wenselijk. Een geïntegreerde benadering verdient de voorkeur.

Hoe institutioneel met spanningen tussen mensenrechten en met een geïntegreerde benadering van mensenrechten wordt omgegaan, is geen uitgemaakte zaak. Zowel voor toezicht als voor bevordering en bescherming kan gekozen worden voor thematisch gespecialiseerde instellingen, voor één orgaan met een algemeen mensenrechtenmandaat, of voor tussenvormen.

Principieel biedt één orgaan dat bevoegd is voor alle mensenrechten de beste kansen voor een geïntegreerde benadering van mensenrechten. Het is dan wel zaak de thematische specificiteit van mensenrechten inhoudelijk voldoende af te dekken, zodat kwetsbare of achtergestelde groepen beschermd zijn tegen marginalisering ten voordele van andere groepen en/of meerderheidsopvattingen. Voldoende aandacht voor thematische specificiteit kan op meerdere manieren bereikt worden, bijv. door een thematisch gespecialiseerde interne organisatie (met afdelingen voor kinderrechten, vrouwenrechten, ...), of door in thematische expertise te voorzien binnen een in hoofdzaak functioneel gespecialiseerde interne organisatie (met aparte afdelingen voor bijv. promotie; klachtenbehandeling; ...). Indien gekozen wordt voor meerdere, naast elkaar bestaande organen, is het zaak waarborgen en mechanismen in te bouwen voor een geïntegreerde benadering.

---

<sup>142</sup> Effective implementation of international instruments on human rights, including reporting obligations under international instruments on human rights, VN Doc. A/61/385; Chairperson's summary of a brainstorming meeting on reform of the human rights treaty body system ("Malbun II") VN Doc. A/61/351.

<sup>143</sup> W. Vandenhoele, 'Versterking van de VN-Comités voor mensenrechten: is één beter dan negen?', 32 *NJCM-Bulletin* 2007, 442-457. Voor een meer terughoudende opstelling, zie Aslan Abashidze and Aleksandra Koneva, 'The Process of Strengthening the Human Rights Treaty Body System: The Road towards Effectiveness or Inefficiency?' (2019) 66 *Netherlands International Law Review* 357.

<sup>144</sup> FRA, 'Strong and Effective National Human Rights Institutions. Challenges, Promising Practices and Opportunities' (Publications Office of the European Union 2020) 17.

## 4.5 Het perspectief van de burger

Is de burger eerder gebaat bij een situatie van inkanteling dan wel eentje waarbij de onderzochte entiteiten los van elkaar blijven bestaan? Uit het ontwerpdecreet van de Vlaamse Regering blijkt dat het nieuw mensenrechteninstituut voor Vlaanderen een instituut moet worden dat alle mensenrechten capteert binnen de Vlaamse bevoegdheden. Het zal hét toekomstig aanspreek- en referentiepunt worden voor de mensenrechten voor de burger. De burger zal dus het VMRI moeten herkennen als een centraal aanspreekpunt dat instaat voor de bescherming en het bevorderen van de mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheid.

Opnieuw dienen we hier het onderscheid op te werpen tussen instellingen met een duidelijke mensenrechtenmandaat (KRC en/of VTC) en deze zonder dat duidelijke mandaat (VVI en Vlaamse Ombudsdienst), zie hoger voor de motivatie hieromtrent. We zullen dan ook het onderscheid maken tussen een gedeeltelijke inkanteling (van het KRC en de VTC) en een volledige inkanteling (VVI en VLOMB ook ingekanteld) om de analyse vanuit de burger te maken.

### 4.5.1 Gedeeltelijke inkanteling (KRC en/of VTC)

#### Voordelen

- Er is één centraal aanspreekpunt dat alle mensenrechten capteert, wat het overzichtelijk en duidelijk maakt voor de burger. Burgers moeten niet meer zelf op zoek gaan naar bij welke instantie ze moeten aankloppen voor vragen, klachten of meldingen.
- Alle specialisaties – binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Overheid- zullen samen advies kunnen verlenen aan de burger wat maakt dat er een geïntegreerd advies kan worden verleend vanuit een breder perspectief indien nodig of gewenst.
- Bij inkanteling verhuist het KRC waarschijnlijk uit de fysieke locatie binnen het Vlaams Parlement. De huidige locatie kan een drempel opwerpen. Een andere locatie dan het Vlaams Parlement zou drempelverlagend kunnen werken en er daardoor voor zorgen dat het VMRI toegankelijker is voor de burger.

#### Nadelen

- De drempel voor het kind om contact te zoeken met een entiteit waar het met vragen of klachten terecht kan, kan verhogen. Dit omdat het huidige KRC kleiner, specifiek en dus laagdrempeliger over kan komen dan een grotere mensenrechtenorganisatie zoals het VMRI. Echter, gezien we over een tweedelijnsklachtendienst spreken (en het middenveld ook meldingen opvangt met klachtenlijnen) kunnen we deze bedreiging nuanceren. Bovendien, zoals reeds vermeld, blijkt dat minder dan 10% van de klachten die binnenkomen rechtstreeks komen van minderjarigen. Het KRC specifiek vreest zelf voor een verlaagde herkenbaarheid en toegankelijkheid.

### 4.5.2 Volledige inkanteling (met VLOMB en VVI)

#### Voordelen

- Dezelfde voordelen als bij een gedeeltelijke inkanteling doen zich voor. Daarbovenop:
- De burger kan mogelijks op meer diensten/dienstverlening rekenen binnen een grotere organisatie, bv. ruimere openingsuren.

- Het VMRI krijgt door volledige inkanteling een geconsolideerd zicht op de vragen van de burger en kan daardoor mogelijks 'betere' dienstverlening aanbieden of faciliteren door geconsolideerd terug te koppelen naar het beleid.
- Het totale aanbod van dienstverlening kan mogelijks beter gecommuniceerd worden naar de burger waardoor deze ook een beter zicht krijgt op mogelijk aanbod en dienstverlening. Nu is bv de werking of het aanbod van het VVI weinig bekend bij de burger. De Vlaamse Ombudsdienst is bv. momenteel weinig actief op sociale media en daardoor mogelijks weinig zichtbaar in haar werking.
- Een inkanteling in een laagdrempelig VMRI kan de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid mogelijks verhogen.

#### Nadelen

- Ook hier doet zich hetzelfde nadeel voor zoals bij een gedeeltelijke inkanteling nl. de drempel voor het kind om contact te zoeken met de entiteit vergroot.
- Aangezien het VMRI meer dan alleen over mensenrechten zou gaan, wordt het potentieel onduidelijk voor de burgers welke bevoegdheden het VMRI nu precies opneemt en dus voor welke diensten en onderwerpen ze er terecht kunnen. Dat kan resulteren in het omgekeerde van wat we willen bereiken met een centralisering van diensten. Burgers zouden hun weg minder snel vinden richting het VMRI wanneer het niet duidelijk zou zijn waarvoor zij bij het VMRI terecht zouden kunnen.
- Het eerste contact met het VMRI zou bovendien minder gespecialiseerd kunnen zijn dan bij de specifieke VSI, wat de perceptie van het VMRI en zijn diensten niet zou bevorderen.

#### *4.5.3 Deelbesluit: inkanteling vanuit het perspectief van de burger*

Gedeeltelijke inkanteling (KRC en/of VTC) biedt de volgende voordelen vanuit het perspectief van de burger: (i) er is maar één centraal aanspreek- en infopunt dat alle mensenrechten capteert wat het overzichtelijk en duidelijk maakt voor de burger, (ii) de burger hoort een 'geconsolideerde' visie m.b.t. mensenrechten. Potentieel verdwijnt eventuele verwarring omwille van 'de ene zegt dit, de andere iets anders', (iv) Een andere locatie dan het Vlaams Parlement (waar KRC nu gevestigd is), zou drempelverlagend kunnen werken.

Daartegenover staan de volgende nadelen van een gedeeltelijke inkanteling: (i) een groter instituut kan ervoor zorgen dat het eerste contact met de burger anoniemer en (ii) minder gespecialiseerd zal zijn.

Een volledige inkanteling (VLOMB en/of VVI) biedt zowel dezelfde voordelen als een gedeeltelijke inkanteling alsook de volgende voordelen: (i) de burger kan mogelijks op meer diensten/dienstverlening rekenen binnen een grotere organisatie, (ii) VMRI krijgt een geconsolideerd zicht op de vragen van de burger en kan daardoor mogelijks 'betere' dienstverlening aanbieden, (iii) mogelijkheid tot bredere en betere communicatie, (iv) de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid kan mogelijks verhogen.

Bij een volledige inkanteling is er het bijkomende nadeel van onduidelijkheid en verwarring ten aanzien van het aanbod waarvoor de burger terecht kan, de bevoegdheden en dus waarvoor de entiteit nu juist staat.



We kunnen besluiten dat vanuit het perspectief van de burger de voordelen van (gedeeltelijke) inkanteling (KRC en/of VTC) opwegen tegen de nadelen in vergelijking met de huidige inrichting van de VSI.

#### 4.6 Internationale relaties & werking

Om het al dan niet inkantelen van de VSI te evalueren, is het ook van belang om de impact te bekijken ten aanzien van internationale organisaties waarbinnen de VSI nu actief zijn. Via een vragenlijst hebben we bij de VSI gepeild naar de belangrijkste formele en informele samenwerkingsverbanden die ze hebben met andere internationale organisaties. We geven hieronder voor elk van de VSI hun input weer m.b.t. de impact op hun organisatie vanuit een internationaal perspectief indien ze zouden worden ingekanteld. Onderstaande informatie is niet verder geobjectiveerd vanuit de internationale organen en is dus louter gebaseerd op de input vanwege de VSI, tenzij anders vermeld.

##### 4.6.1 Het Kinderrechtencommissariaat

###### 1) European Network of Ombudsperson's for Children (ENOC)

Het KRC maakt deel uit van ENOC, een netwerk van kinderombudsdiensten binnen de Raad van Europa. Sinds 2022 is de Kinderrechtencommissaris niet alleen lid van het netwerk maar ook lid van het Bureau van ENOC, wat hen beslissingsrecht geeft binnen de organisatie.

Geregeld krijgt het KRC bezoek van buitenlandse delegaties of participeert het KRC in meetings met buitenlandse delegaties. Georgië, Oostenrijk en IJsland kwamen reeds op bezoek om te leren over de historiek, evolutie, werking en processen van het KRC. IJsland bijvoorbeeld kwam in april 2022 op werkbezoek omdat ze een Klachtenlijn willen uitbouwen.

Het KRC geeft aan dat een inkanteling zou leiden tot een verlies aan informeel zeggenschap binnen ENOC. Dit omdat Vlaanderen momenteel als een voorbeeldmodel wordt gezien binnen het netwerk omwille haar onafhankelijke positie, de inbedding in het Vlaams Parlement, het beschikken over een Klachtenlijn en over een CTJ (Commissie van Toezicht voor Gesloten Jeugdinstituten).

Een inkanteling van het KRC, zonder waarborgen voor onafhankelijkheid, kan leiden tot verlies aan formeel zeggenschap en mogelijks terugschroefing van *full member* met beslissingsrecht naar *associate ENOC member* zonder beslissingsrecht.

###### 2) Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties

Het KRC maakt deel uit van het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties. Het KRC geeft aan dat een inkanteling van het KRC zou leiden tot verlies van de internationale reputatie van Vlaanderen en mogelijks tot meer kritiek op onze regio in de landenrapportage. In 2010 heeft Frankrijk wetgeving goedgekeurd die de *défenseur des droits de l'enfant* inkantelde in het groter geheel van de *défenseur des droits de l'Homme*. UNICEF bleek zeer bezorgd en kritisch in Frankrijk ten overstaan van de



inkanteling. Sinds de integratie klaagt het VN- Kinderrechtencomité het tekort aan middelen en aan visibiliteit van de défenseur des enfants aan.<sup>145</sup>

Verder geeft het KRC aan dat inkanteling voor België een vreemde situatie tot stand zou brengen. In de Franse gemeenschap is er namelijk ook een Kinderrechtencommissaris (Délégué général aux droits de l'enfant) en die is niet ingebed in een groter geheel. Het KRC en de Délégué werken - in afwezigheid van een federale kinderrechtencommissaris - zeer goed samen voor federale thema's zoals politie, justitie, asiel, armoede. Op dit ogenblik is de Belg Benoit Van Keirsbilck lid van het Comité. Ook hij is bezorgd over de mogelijke inkanteling van onze organisatie in een groter geheel.

### 3) Raad van Europa

Ten derde geeft het KRC aan dat hun samenwerking met de Raad van Europa negatieve impact zou ondervinden bij een inkanteling. De Raad van Europa heeft recent een Europese Kinderrechtenstrategie uitgewerkt. Ze rekt ook op de nationale en regionale kindombudsdiensten om dit plan mee te steunen in eigen land/regio en aan te sturen op de uitvoering ervan. De Raad van Europa organiseert soms netwerkevents of conferenties rond kinderrechten. Via ENOC heeft het KRC recent deelgenomen aan een Conferentie in Rome voor de lancering van de nieuwe kinderrechtenstrategie. Deze contacten zijn enorm leerrijk voor de verdere implementatie van kinderrechten in Vlaanderen. De contacten met de Raad van Europa zijn volledig in het teken van kinderrechten en worden gefaciliteerd via Regina Jensdottir, die Head of the Children's Rights Division and CoE Coordinator for the Rights of the Child is. Indien het KRC geen nauwe banden zou kunnen aanhouden met ENOC en met de Raad van Europa via ENOC, zou dit een verlies betekenen van een netwerk en leeropportunities.

### 4) International Society for Prevention of Child Abuse & Neglect (ISPCAN)

Het KRC is lid van dit netwerk met als doel contacten te leggen en van elkaar te leren. Ook dit is een netwerk met een bijzondere expertise met betrekking tot kinderen en jongeren. Hier geldt dat een inkanteling mogelijks tot verlies van exclusieve focus op minderjarigen en het werken rond hun belangen zou leiden.

### 5) Europese Commissie

Op dit moment subsidieert de Europese Commissie ENOC, het internationale netwerk waar het KRC lid van is en ook een bestuursfunctie opneemt. Zo kan het KRC zo de nodige contacten met de Commissie en het Europees Parlement onderhouden. Het KRC vreest voor hun herkenbaarheid bij de Europese Commissie wanneer ze zouden ingekanteld worden in het VMRI. Doordat het KRC nu de

---

<sup>145</sup> De stuurgroep nuanceert dit in Vlaamse context. Indien het VMRI garanties zou kunnen geven om de werkzaamheden rond kinderrechten in het grotere geheel van haar mandaat niet uit het oog te verliezen, zou er geen probleem ontstaan. Kinderrechten zou kunnen worden ingebed in het VMRI als een thematische afdeling waarbij de focus hier volledig ligt op kinderrechten en waarbij de expertise dus zeker wordt gewaarborgd binnen het VMRI.

unieke opdracht i.v.m. de kinderrechten heeft, functioneren ze als direct en herkenbaar aanspreekpunt voor de Europese Commissie.<sup>146</sup>

#### 6) Deelbesluit: het KRC en & internationale relaties & werking

Over het algemeen kunnen we dus stellen dat het KRC negatief staat tegenover een inkanteling wat betreft hun banden met internationale organisaties en netwerken. Ze zien een inkanteling als een bedreiging op hun internationale positie en wijzen op het belang van de focus op kinderrechten van hun organisatie.

#### 4.6.2 De Vlaamse Ombudsdienst

##### 1) International Ombudsman Institute (IOI)

De VLOMB haalt aan dat hun lidmaatschap waarschijnlijk zal moeten hernieuwd of geherformuleerd worden maar dat er allicht geen negatieve impact zou zijn, moest er een inkanteling plaatsvinden. Een ingekantelde organisatie met meer slagkracht zet - naar inzicht van de ombudsdienst - vermoedelijk iets meer deuren openen: de ombudsdiensten met initiatiefrecht alsook een vol mensenrechtenmandaat hebben iets meer (informeel) gewicht in het IOI. Daarenboven wil het IOI 'observer status in the G.A.' krijgen bij VN. De Vlaamse Ombudsdienst wil dit mee ondersteunen, maar mogelijk is daar iets meer duwkracht bij een inkanteling. Anderzijds zou de oprichting van een VMRI ervoor kunnen zorgen dat de VLOMB aan slagkracht verliest omdat de Genderkamer en het opnemen van mensenrechtenwerk niet meer bij de taken van de VLOMB zelf zouden zitten maar verschoven worden naar het VMRI.

##### 2) European Union Agency For Fundamental Right (FRA)

Ten tweede zou de samenwerking met de FRA veranderen volgens de VLOMB maar dit zou noch een positieve noch een negatieve impact hebben. De FRA werkt nauw samen met nationale mensenrechteninstututen, gelijkheidsorganen en ombudsdiensten. Wanneer de VLOMB zou inkantelen in het VMRI, zou het VMRI samenwerken met FRA op de drie aspecten waar de FRA op focust.

##### 3) International Association of Language Commissioners (IALC)

Of de rol die de VLOMB nu speelt in deze organisatie zal kunnen worden verder gezet, zal volgens de VLOMB afhangen van de wijze waarop de bevoegdheid van het VMRI zal worden gedefinieerd. De VLOMB leverde in deze organisatie al heel wat werk rond een meerderheidstaal met relatief kleine internationale uitstraling (het Nederlands), geconfronteerd met uitdagingen rond het samenleven met andere talen met sterkere internationale uitstraling (Frans, Engels, Arabisch...).

##### 4) Benelux-parlement

---

<sup>146</sup> Volgens de stuurgroep zou, indien een inkanteling zou plaatsvinden, het VMRI een duidelijke focus op een kinderrechtenwerking moeten leggen.

Net zoals bij het IOI zal hier een ingekantelde organisatie met meer slagkracht allicht iets meer deuren openen bij dit informeel netwerk onder impuls van het Benelux- parlement.

#### 5) Europees Netwerk Klokkenluiders

Wordt momenteel opgericht door verschillende Europese organisaties waaronder de VLOMB. Ook binnen dit netwerk zou de daadkracht van de VLOMB mogelijk groter kunnen worden wanneer het zou worden ingekanteld in een VMRI.

#### 6) Deelbesluit: de VLOMB en internationale relaties & werking

We kunnen voor de VLOMB concluderen dat ze eerder positief staan tegenover een inkanteling als het gaat over hun relaties met internationale spelers. Er zijn enkele opportuniteiten voor hen maar over het algemeen zou er weinig significante impact zijn voor hen op het internationale toneel.

### 4.6.3 Het Vlaams Vredesinstituut

#### 1) Netwerk van Europese Vredesinstellingen

Tot dit netwerk behoren onder meer een twintigtal vredesinstellingen uit verschillende Europese landen, waaronder wereldbekende instellingen zoals het Stockholm Peace Research Institute (SIPRI - Zweden) en het Peace Research Institute Oslo (PRIO - Noorwegen), maar ook instellingen zoals het International Institute for Peace (Oostenrijk), het Peace Research Institute Frankfurt (PRIF - Duitsland), het Tampere Peace Research Institute (Finland) en het Institute for Peace Research and Security Policy (Duitsland). Ook verschillende vredesinstellingen die, net zoals het Vlaams Vredesinstituut, zijn opgericht door deelstaten behoren tot dit netwerk. Zo stond het Vlaams Vredesinstituut model voor de oprichting van het Institut Català Internacional per la Pau (Internationaal Catalaans Vredesinstituut) in 2007 en van het Academi Heddwch Cymru (Wales Vredesacademie) in 2020.

Met een aantal van deze internationale vredesinstellingen werkt het Vlaams Vredesinstituut formeel samen. Met SIPRI bijvoorbeeld rond de publicatie door het Vlaams Vredesinstituut van de Nederlandstalige samenvatting van het Jaarboek van SIPRI (sinds 2006) en in verschillende internationale onderzoeksprojecten waarin SIPRI een partnerorganisatie is (bijvoorbeeld INSIGHT, SAFTE en DIVERT, zie hieronder).

Het Vlaams Vredesinstituut zit momenteel in een fase waarin deze samenwerking volop versterkt wordt. Zo organiseert het VVI in juni 2022 in het Vlaams Parlement een overleg met deze vredesinstellingen om nog meer te gaan samenwerken op vlak van onderzoek, communicatie en voorlichtingsactiviteiten. Verder plant het VVI de organisatie in het Vlaams Parlement van een grootschalige internationale conferentie over vredesonderzoek in Europa, samen met andere Europese vredesinstellingen.

Het VVI ziet een inkanteling als een bedreiging voor dit internationaal netwerk omdat geen enkel van de internationale vredesinstellingen uit dit netwerk deel uitmaakt van een breder mensenrechteninstituut. Hoewel ze allen werken rond verschillende thema's, is de expliciete focus op vrede en geweldpreventie net wat ze delen. Een eventuele inkanteling zou de internationale

samenwerking met andere vredesinstellingen daardoor bemoeilijken en het profiel en de uitstraling van het Vlaams Vredesinstituut verzwakken.

#### 2) EU Non Proliferation and Disarmament Consortium

Het Vlaams Vredesinstituut maakt al meer dan 10 jaar formeel deel uit van het *EU Non Proliferation and Disarmament Consortium*. Voor dit consortium werden presentaties gegeven, een paper geschreven en een eLearning Unit ontwikkeld door het VVI.

#### 3) Radicalisation Awareness Network, Euroclio en Evens Stichting

Het VVI beperkt zijn samenwerkingen niet tot wapenhandel en wapengeweld in Europa. Ook op het vlak van bijvoorbeeld radicalisering (met deelname aan het *Radicalisation Awareness Network*) en herinnerings- en vredeseducatie (*Euroclio*, Evens Stichting) werken ze internationaal samen. Het VVI kan ook rekenen op externe financiering van internationale projecten wat maakt dat ze kunnen blijven groeien op vlak van onderzoekscapaciteit en beleidsimpact. De eventuele inkanteling van het Vlaams Vredesinstituut in het nieuwe VMRI verzwakt volgens het VVI de kansen voor externe projectfinanciering en internationale samenwerking inzake vredesonderzoek.

#### 4) TODA Peace Institute & VN-agentschappen

De samenwerkingen van het VVI overstijgen Europa. Zo plant het VVI met TODA Peace Institute (Japan) de organisatie van een gezamenlijk online evenement rond nucleaire ontwapening. Ten tweede werkt het VVI regelmatig samen met andere types internationale partners zoals buitenlandse universiteiten (bijvoorbeeld in onderzoeksprojecten of door het geven van gastlessen), politiediensten (zoals Europol en nationale politiediensten), verschillende VN-agentschappen (zoals het UN Institute for Disarmament Research en het UN Office on Drugs and Crime), en andere actoren zoals het South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons (SEESAC) en Small Arms Survey (Zwitserland).

#### 5) Overige onderzoekssamenwerkingen

Door haar sterke reputatie heeft het Vlaams Vredesinstituut de afgelopen jaren ook verschillende, door de EU-gefinancierde, grootschalige onderzoeksprojecten inzake wapenhandel en wapengeweld gecoördineerd (Project SAFTE in 2017-2018, Project DIVERT in 2019-2020, Project TARGET in 2020-2021 en Project INSIGHT in 2022-2023). Verder werd het Vlaams Vredesinstituut recentelijk door het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) gevraagd om samen een onderzoeksrapport te schrijven over druggerelateerd vuurwapengeweld in Europa. Verder maken onderzoekers van het Vlaams Vredesinstituut ook deel uit van de wetenschappelijke adviesraden van verschillende Europese onderzoeksprojecten over radicalisering (bijvoorbeeld Project Participation) en herinnerings- en vredeseducatie (bijvoorbeeld Project Rethink).

Door deze verschillende vormen van internationale samenwerking versterkt het Vlaams Vredesinstituut niet enkel haar beleidsimpact in eigen land, maar ook verder daarbuiten. De externe financiering van deze projecten helpen het Vlaams Vredesinstituut bovendien om te blijven groeien op het vlak van onderzoekscapaciteit, internationale samenwerking en beleidsimpact. De eventuele inkanteling van het Vlaams Vredesinstituut in het nieuwe VMRI verzwakt de kansen voor externe projectfinanciering en internationale samenwerking inzake vredesonderzoek.

Bovendien maakt het Vredesinstituut niet enkel deel uit van formele en informele internationale samenwerkingsverbanden, maar organiseert het ook zelf regelmatig internationale activiteiten inzake vrede en geweldpreventie in het Vlaams Parlement. De organisatie van dergelijke internationale evenementen komt de uitstraling van het Vlaams Parlement en Vlaanderen als vredesregio ten goede.

De directeur en de onderzoekers van het Vlaams Vredesinstituten worden bovendien regelmatig uitgenodigd om te spreken in heel de wereld (zowel op academische conferenties als op meer beleids- en praktijkgerichte evenementen en diplomatieke overlegmomenten) en antwoorden ook wekelijks op vragen van nationale en internationale (audiovisuele en geschreven) pers.

Het Vredesinstituut kan rekenen op veel internationale waardering en het heeft ook impact op het beleid inzake vrede en geweldpreventie in Vlaanderen en daarbuiten. Een eventuele inkanteling van het Vlaams Vredesinstituut in het nieuwe VMRI hypothekeert dit en dreigt het imago van Vlaanderen als vredesregio te ondermijnen. Dat is volgens het VVI niet alleen een vreemde strategische keuze binnen de huidige, volatiele, internationale context. Het zou ook indruisen tegen de ambitie van Vlaanderen om bij te dragen tot vrede en geweldpreventie in Europa. Die ambitie is zeer breed gedragen. Dat bewees het algemene applaus voor Minister-President Jambon op 9 maart 2022 in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement toen hij deze ambitie nog eens expliciet onderlijnden.

Met de oprichting van het Vredesinstituut heeft het Vlaams Parlement op krachtige wijze het belang van die vredesboodschap benadrukt. Dankzij het oprichtingsdecreet (waarin mensenrechten niet worden vermeld) werd er ook voor gezorgd dat de instrumenten aanwezig zijn om die boodschap doordacht en onafhankelijk vorm te geven en met een welomlijnd vredesprofiel ook internationaal uit te dragen. Een inkanteling zou volgens het VVI die ambitie een bijzonder zware klap toebrengen.

#### 6) Deelbesluit: het VVI en internationale relaties & werking

Het VVI staat zeer negatief tegenover een inkanteling in een VMRI vanuit een internationale invalshoek. Eerst en vooral omdat ze hun specifieke focus op vrede en geweldpreventie belangrijk achten om hun banden met het internationale netwerk te bewaren. Een inkanteling zou de uitstraling van het VVI kunnen verzwakken. Ook hangt een groot deel van hun financiering vast aan projecten die ze aangaan met internationale actoren en dit komt mogelijks in het gedrang bij een inkanteling.

#### 4.6.4 De Vlaamse Toezichtcommissie

##### 1) Europees Comité voor Gegevensbescherming

De VTC zetelt in het comité *Federale Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA)* voor België. De houding van de GBA tot de VTC is zo dat de VTC tot nu toe via de GBA geen toegang heeft tot het internationale niveau (daar werd ook niet op aangedrongen vanuit de VTC, aangezien haar vraag naar interfederale samenwerking niet positief beantwoord werd). Inkanteling zal op dit punt echter een verschil maken volgens de VTC.

##### 2) Internationale vereniging van Toezichthoudende Autoriteiten

De VTC zal zich binnenkort kandidaat stellen voor een informele *Internationale vereniging van Toezichthoudende Autoriteiten (AVG)*, waarbij de Toezichthoudende Autoriteiten van de deelstaten ook lid kunnen worden. Het is nog niet duidelijk hoe het aansluitingsproces zal verlopen. Er wordt wel

gevraagd naar de onafhankelijkheid van de voorzitter. De VTC ondervindt dat er pre-AVG terughoudendheid was bij de Europese toezichthouder om de VTC (informeel) te erkennen omdat er geen (volwaardige) tegenhangers zijn in de andere Gewesten.

### 3) Deelbesluit: De VTC & internationale relaties & werking

Globaal genomen verwacht de VTC geen sterke impact van inkanteling op internationale samenwerking. De impact zou negatief kunnen zijn indien er een perceptie zou zijn van onvoldoende onafhankelijkheid, maar dit is vanzelfsprekend een algemene vereiste voor succesvolle inkanteling.

#### *4.6.5 Deelbesluit: internationale relaties & werking*

Op basis van de input van de VSI kunnen we besluiten dat twee van de vier VSI sterk negatief staan tegenover een inkanteling bekeken vanuit hun internationale banden. Zowel het KRC als het VVI geven duidelijk aan dat ze vrezen voor visibiliteit en imago wanneer een inkanteling van hun organisatie zou plaatsvinden. Dit omdat ze vandaag een sterke identiteit hebben en ze van bekendheid genieten binnen hun eigen internationale netwerk.

Daarnaast staat de VTC eerder neutraal ten opzichte van een inkanteling. Ze halen twee internationale samenwerkingen aan die voor hen erg belangrijk zijn en geen van beide zou een sterke (positieve of negatieve) impact ondervinden.

De Vlaamse Ombudsdienst is de enige VSI die eerder positief staat tegenover een eventuele inkanteling wat betreft hun positie op het internationale toneel. Indien de VLOMB zou worden ingekanteld zou het potentieel aan daadkracht kunnen winnen.

## 4.7 Efficiëntie

Een laatste relevante parameter waartegen we een inkanteling afwegen is efficiëntie. Kunnen we meer doen voor mensenrechten in Vlaanderen met evenveel (of minder) middelen? Het is wel van belang om te benadrukken dat de inkantelvraag m.b.t. deze oefening niet ingegeven is vanuit een besparingswens.

### *4.7.1 Voordelen en risico's van een inkanteling op vlak van efficiëntie*

Algemeen zien we de volgende voordelen vanuit efficiëntie-oogpunt:

- Een ingekantelde VMRI zou zo kunnen opgezet worden (organisatorisch en wat betreft processen) dat relevante aspecten van overlappende bevoegdheden, dienstverlening of processen op eenzelfde manier en/of door dezelfde medewerkers opgepakt worden. Het gaat dan bv over (deel)aspecten binnen adviesverlening, klachtenonderzoek en onderzoek.
- Het aantal ondersteunende medewerkers zou mogelijks kunnen geoptimaliseerd worden door te poolen.
- Verder kan, indien inkanteling van KRC en VLOMB overwogen wordt, er slechts één persoon afgevaardigd worden naar POOL (Parlementair Overleg van Ombudslui). POOL is een netwerk van ombudsdiensten in België. Het geeft de burgers een overzicht van de Belgische ombudsdiensten en wijst de weg naar de juiste ombudsdienst voor een bepaald probleem. Zowel het KRC als de VLOMB maken op dit moment deel uit van dit netwerk. Een risico is echter

wel dat er nuanceverlies optreedt wanneer één persoon deze twee perspectieven moet dragen in dit netwerk.

- Het delen of poolen van financiële en cognitieve middelen zorgt eventueel voor efficiëntiewinsten (cf. ook Sottiaux, 2012).

Naast de voordelen zien we ook enkele risico's van een inkanteling op vlak van efficiëntie:

- Snoeien op personeelsniveau leidt mogelijks tot een verhoogde werkdruk voor het team. Het is iets waar zeker over gewaakt moet worden bij het inrichten van het VMRI en het eventueel inkantelen van de VSI. De inzet van personeel moet efficiënt gebeuren maar mag niet ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening en het welzijn van het personeel.
- Daarnaast zou de gemeenschappelijke back-office voor PPI (ASVP) en ondersteuning vanuit Vlaamse administratie voor VTC wegvallen, dat betekent mogelijks een meerkost voor het VMRI door het zelf op te zetten.

#### 4.7.2 Deelbesluit: potentiële efficiëntiewinsten

We concluderen dat de oprichting van één geïntegreerd, Vlaams mensenrechteninstituut eerder voordelen heeft op vlak van efficiëntie die evenwel slechts marginaal lijken.

## 5. De houding van de VSI t.o.v. een eventuele inkanteling

Tijdens de gesprekken met de VSI werd er gepolst naar hun visie m.b.t. een eventuele inkanteling in een VMRI (zie tabel hieronder).

Instelling	Datum	Aanwezigen	Visie t.o.v. inkanteling
Vlaamse Ombudsdienst	08/02	Bart Weekers en Annelies D'Espallier	Positief
Kinderrechtencommissariaat	10/02	Caroline Vrijens, Leen Ackaert en Inge Schoevaerts	Sterk negatief
Vredesinstituut	14/02	Nils Duquet en Jan Peumans	Sterk negatief
Vlaamse Toezichtcommissie	17/02	Hans Graux en Anne Teughels	Neutraal

Globaal genomen geeft elke VSI aan dat de waarborging van hun onafhankelijkheid een absolute vereiste vormt bij een eventuele inkanteling in het VMRI. Het 'bijkomend' hiërarchisch niveau van directeur en Raad van Bestuur wordt als mogelijke bedreiging voor deze onafhankelijkheid gezien.

Het KRC verhoudt zich eerder negatief t.o.v. een inkanteling. De organisatie vreest voor het verlies van haar herkenbaarheid (zowel internationaal als bij de eigen doelgroep), haar onafhankelijkheid en haar sterk mandaat. Doordat kinderen niet voor zichzelf kunnen spreken en ze zich dus steeds dienen te beroepen op de hulp (en de stem) van volwassenen, biedt een onafhankelijke en afzonderlijke instelling de beste kansen om de belangen van het kind optimaal te behartigen.

Ook het Vlaams Vredesinstituut heeft bedenkingen bij een inkanteling in een Vlaams Mensenrechteninstituut. Doordat het Vlaams Vredesinstituut zich voornamelijk focust op vredesonderzoek, geeft men aan niet thuis te horen in een mensenrechteninstelling.

Tijdens het gesprek met de Vlaamse ombudsman en de Genderkamer werd de voorkeur gegeven aan het scenario van een volledige inkanteling. Volgens de Vlaamse Ombudsdienst kan een integratie in het VMRI leiden tot meer slagkracht, een stevigere personeelsbezetting en een minder versnipperde



boodschap. Daarnaast is de Vlaamse Ombudsdienst geen voorstander van louter vrijwillige samenwerking tussen organisaties, als alternatief voor een inkanteling. Mede doordat er in het verleden reeds (zonder succes) werd gepoogd om vrijblijvend samen te werken.

De VTC heeft geen uitgesproken standpunt (voor of tegen) m.b.t. inkanteling in een VMRI. In het algemeen verwacht de VTC geen sterke impact van een inkanteling op hun organisatie. De impact zou negatief kunnen zijn indien er een perceptie zou zijn van onvoldoende onafhankelijkheid, maar dit ziet de organisatie als een vanzelfsprekende vereiste voor succesvolle inkanteling.

## 6. Conclusie m.b.t. (gedeeltelijke) inkanteling

O.b.v. de benchmark en de zeven bovenstaande factoren kunnen we een algemene conclusie geven m.b.t. (gedeeltelijke) inkanteling.

### Juridische verplichting

Om een case te kunnen maken, werd er in eerste instantie stilgestaan bij de eventuele juridische verplichting om in te kantelen. Uit de aanbevelingen ter zake van internationale en Europese mensenrechtenactoren, en de Principes van Parijs zoals toegepast door de (Global Alliance of National Human Rights Institutions) GANHRI, blijken er geen duidelijke richtlijnen omtrent het basisvraagstuk van de huidige studie, namelijk de mogelijkheid/opportunititeit van het oprichten/voortbestaan van sectorale mensenrechteninstellingen naast een algemene mensenrechteninstelling met A-status. Op basis van onze analyse van de relevante juridische documenten op vlak van mensenrechten kunnen we besluiten dat er geen juridische dwang bestaat om in te kantelen.

Ook uit onze literatuurstudie blijkt dit. Zo stelt de studie van Carver (2011) dat volgens de relevante mensenrechtennormen er geen reden is om een specifiek institutioneel model in te richten voor de bescherming van mensenrechten op een nationaal niveau. Woleman (2013) treedt Carver hierin bij en concludeert dat in federale staten er niet één benadering bestaat wat betreft het inrichten van mensenrechteninstellingen.

Volgens de Principes van Parijs dient een algemeen mensenrechteninstituut een voldoende breed mandaat te hebben om als doeltreffend beschouwd te worden. Artikel 6, eerste lid van het Ontwerpdecreet stelt dat het mandaat van het VMRI zich uitstrekt over alle mensenrechten. De memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet verduidelijkt dat er op gewezen moet worden dat het VMRI, in overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels, haar bevoegdheden uitsluitend uitoefent in aangelegenheden die een aanknopingspunt hebben met de materiële bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Het Vlaams Mensenrechteninstituut (VMRI) zal haar brede mandaat uitoefenen in een geest van samenwerking met de Vlaamse Sectorale Instellingen (VSI).<sup>147</sup> Echter zou het oprichten of voortbestaan van sectorale mensenrechteninstellingen, in de mate dat hen een exclusief mandaat wordt toegekend ten nadele van de draagwijdte van het mandaat van de algemene mensenrechteninstelling, afbreuk kunnen doen aan de vereiste onder de Principes van Parijs om te beschikken over een zo breed mogelijk mandaat.

---

<sup>147</sup> Memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet, 18.

Wanneer we kijken naar de benchmarklanden zien we ook een inrichting van mensenrechteninstellingen terugkomen waarbij een NMRI naast andere aparte VSI parallel bestaan. In geen van de benchmarklanden stellen we een volledige inkanteling vast van de verschillende instellingen in scope in een NMRI. De NMRI's van Frankrijk, Nederland en Australië genieten van de GANHRI A-status. Het Zweedse NMRI (nog) niet. Ook zien we dat er in Zweden een gelijkaardige oefening gebeurd is om inkanteling van VSI te overwegen maar finaal werd beslist om niet in te kantelen. Deze vaststelling uit onze beperkte benchmark wordt bevestigd in de literatuur. Sottiaux en Vrielinck (2012) geven aan geen enkel land terug te vinden waarin er slechts één gelijkheidsorgaan actief is voor het hele grondgebied. Ook zij concluderen zoals Carver (2011) en Woleman (2013) dat er geen universeel model blijkt te bestaan voor de inrichting en werking van gelijkheidsorganen. De auteurs beargumenteren dat elk ecosysteem afhankelijk is van de specifieke institutionele en grondwettelijke regels.

### Homogeniteit

Met betrekking tot een eventuele inkanteling stelden we eerder vast dat de inkanteling van het VVI en/of de VLOMB de homogeniteit van het juridisch mandaat van het VMRI ter promotie en bescherming van de mensenrechten kan afzwakken. Dit omdat geen van beide VSI een specifiek mensenrechtenmandaat heeft.

Verder zou een volledige inkanteling van het KRC, met inbegrip van de ombudsfunctie voor kinderen, een negatieve impact kunnen hebben op de homogeniteit van het juridische mandaat van het VMRI als mensenrechteninstelling.

Daarnaast beschikt de VTC over bepaalde bevoegdheden – sanctionerend optreden – als toezichthoudende overheid of regulator, die niet inbegrepen zijn in het bevoegdhedenpakket van het VMRI, noch in dat van de overige VSI. Omgekeerd blijkt de VTC niet te beschikken over duidelijke “soft power” functies die te maken hebben met bijstand en bemiddeling die het VMRI kenmerken. Dit verschil in opzet tussen het VMRI (en de overige VSI) en de VTC vormt een obstakel voor inkanteling van de VTC in het VMRI.

### Effectiviteit (inzake promotie & bescherming van mensenrechten)

Een grotere effectiviteit betekent in dit kader een betere promotie en bescherming van mensenrechten. We hebben reeds vastgesteld dat niet alle VSI een focus hebben op mensenrechten. Diegene die dit niet hebben (het VVI en de Vlaamse Ombudsdienst) vallen in principe buiten de analyse m.b.t. effectiviteit, aangezien zij niet zullen bijdragen tot een grotere effectiviteit. Inkanteling van het KRC en/of de VTC (van entiteiten met een mensenrechtenfocus) heeft voor- en nadelen vanuit een effectiviteitsstandpunt.

Aan de pro-zijde: (i) het is potentieel makkelijker om een coherent Vlaams mensenrechtenverhaal te brengen, (ii) er is meer garantie voor een geïntegreerde benadering van mensenrechten, (iii) er is mogelijks meer impact (op het beleid) omwille van schaalgrootte, (iv) één organisatie is duidelijker en (in zijn operationalisering) mogelijks laagdrempeliger voor de burger, (v) er komen meer middelen vrij voor kernactiviteiten en (vi) potentieel vindt iedere burger zijn ‘gading’ in een ruimere instelling, wat het maatschappelijk draagvlak kan vergroten.

Als nadelen zien we: (i) de nood van ‘compromissen’ of afwegingen tussen mensenrechten en dus minder exclusieve aandacht op deeldomeinen, (ii) energie die dient te gaan naar deze afwegingen en

compromissen met in een extreme vorm intern conflict en/of verlamming van de werking, (iii) verlies van opgebouwde reputatie en herkenbaarheid en de nood deze opnieuw op te bouwen, (iv) en het risico op overspill naar het geheel bij reputatieschade binnen een ingekanteld onderdeel.

### Samenspel tussen mensenrechten

Spanningen en conflicten tussen mensenrechten (algemene en groep-specifieke; binnen groep-specifieke, tussen gelijke en bijzondere rechten, ...) komen voor en worden in de regel opgelost door rechten en belangen met elkaar af te wegen, zodat een evenwicht tussen rechten en belangen wordt bereikt. In bepaalde gevallen vindt een prioriteitstelling van de rechten van individuen die behoren tot achtergestelde of kwetsbare groepen plaats, bijvoorbeeld via affirmatieve actie in het gelijkheids- en non-discriminatierecht, en via het belang van het kind als een of de eerste overweging inzake kinderrechten. De fragmentatie van het recht van de mensenrechten is vanuit een perspectief van effectiviteit van mensenrechten voor gebruikers niet wenselijk. Een geïntegreerde benadering verdient de voorkeur.

Hoe institutioneel wordt omgegaan met spanningen tussen mensenrechten en met een geïntegreerde benadering van mensenrechten, is geen uitgemaakte zaak. Zowel voor toezicht als voor bevordering en bescherming kan gekozen worden voor thematisch gespecialiseerde instellingen, voor één orgaan met een algemeen mensenrechtenmandaat, of voor tussenvormen.

Principieel biedt één orgaan dat bevoegd is voor alle mensenrechten de beste kansen voor een geïntegreerde benadering van mensenrechten. Het is dan wel zaak de thematische specificiteit van mensenrechten inhoudelijk voldoende af te dekken, zodat kwetsbare of achtergestelde groepen beschermd zijn tegen marginalisering ten voordele van andere groepen en/of meerderheidsopvattingen. Voldoende aandacht voor thematische specificiteit kan op meerdere manieren bereikt worden, bijv. door een thematisch gespecialiseerde interne organisatie (met afdelingen voor kinderrechten, vrouwenrechten, ...), of door in thematische expertise te voorzien binnen een in hoofdzaak functioneel gespecialiseerde interne organisatie (met aparte afdelingen voor bijv. promotie; klachtenbehandeling; ...). Indien gekozen wordt voor meerdere, naast elkaar bestaande organen, is het zaak waarborgen en mechanismen in te bouwen voor een geïntegreerde benadering.

### Het perspectief van de burger

Gedeeltelijke inkanteling (KRC en/of VTC) biedt de volgende voordelen vanuit het perspectief van de burger: (i) er is maar één centraal aanspreek- en infopunt dat alle mensenrechten capteert wat het overzichtelijk en duidelijk maakt voor de burger, (ii) de burger hoort een 'geconsolideerde' visie m.b.t. mensenrechten. Potentieel verdwijnt eventuele verwarring omwille van 'de ene zegt dit, de andere iets anders', (iv). Een andere locatie dan het Vlaams Parlement (waar KRC nu gevestigd is), zou drempelverlagend kunnen werken.

Daartegenover staan de volgende nadelen van gedeeltelijke inkanteling: (i) een groter instituut kan ervoor zorgen dat het eerste contact met de burger anoniemer en (ii) minder gespecialiseerd zal zijn.

Een volledige inkanteling (VLOMB en/of VVI) biedt dezelfde voordelen als een gedeeltelijke inkanteling, en creëert de volgende bijkomende voordelen: (i) de burger kan mogelijk op meer diensten/dienstverlening rekenen binnen een grotere organisatie, (ii) VMRI krijgt een geconsolideerd zicht op de vragen van de burger en kan daardoor mogelijk 'betere' dienstverlening aanbieden, (iii)

mogelijkheid tot bredere en betere communicatie, (iv) de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid kan mogelijks verhogen.

Daartegenover zien we de dezelfde nadelen terugkomen als bij een gedeeltelijke inkanteling. Daarbovenop is er het bijkomende nadeel van onduidelijkheid en verwarring ten aanzien van het aanbod waarvoor de burger terecht kan, de bevoegdheden en dus waarvoor de entiteit nu juist staat.

We kunnen besluiten dat (gedeeltelijke) inkanteling voordeliger kan zijn vanuit het perspectief van de burger dan de huidige inrichting van de VSI.

#### Internationale relaties & werking

Op basis van de input van de VSI kunnen we besluiten dat twee van de vier VSI sterk negatief staan tegenover een inkanteling wanneer het betrekking heeft op hun internationale banden. Zowel het KRC als het VVI geven duidelijk aan dat ze vrezen voor visibiliteit en imago wanneer een inkanteling van hun organisatie zou plaatsvinden. Dit omdat ze vandaag een sterke identiteit hebben en ze van bekendheid genieten binnen hun eigen internationale netwerk.

Daarnaast zien we dat de VTC eerder neutraal staat ten opzichte van een inkanteling. Ze halen twee internationale samenwerkingen aan die voor hen erg belangrijk zijn en geen van beide zou een sterke (positieve of negatieve) impact ondervinden.

De Vlaamse Ombudsdienst is de enige VSI die eerder positief staat tegenover een eventuele inkanteling wat betreft hun positie op het internationale toneel. Indien de VLOMB zou worden ingekanteld zou het potentieel aan daadkracht kunnen winnen.

#### Efficiëntie

We concluderen dat de oprichting van één geïntegreerd, Vlaams mensenrechteninstituut eerder voordelen heeft op vlak van efficiëntie die evenwel slechts marginaal lijken. Houding van VSI m.b.t. inkanteling

We stellen vast dat zowel het KRC als het VVI zich negatief verhouden t.o.v. een inkanteling in het VMRI. Het VTC stelt zich neutraal op en de Vlaamse Ombudsdienst is van mening dat één geïntegreerde instelling een slagkrachtiger instrument vormt binnen een coherent mensenrechtenlandschap. Elke Vlaamse sectorale instelling geeft een onafhankelijkheidswaarborg aan als essentiële vereiste bij een eventuele inkanteling.

## Deel III Operationalisering van inkanteling en samenwerking

### 7. Operationalisering van inkanteling

#### 7.1 Operationalisering van inkanteling op het vlak van overdracht van personeel

Indien zou worden beslist om een of meerdere VSI in te kantelen in het VMRI zal ook een regeling moeten worden getroffen voor wat betreft het personeel van de desgevallend in te kantelen instellingen.

Er dient in het bijzonder te worden onderzocht of en in welke mate contractueel en/of statutair personeel dat thans verbonden is aan een VSI kan worden overgedragen naar het VMRI.

Hoewel de overdracht van activiteiten en personeel tussen publiekrechtelijke werkgevers al lang geen zeldzaamheid meer is, bestaat er hiervoor immers nog geen omvattend juridisch kader.<sup>148</sup>

Hoger werd vastgesteld dat het personeelsstatuut van het KRC, de Vlaamse Ombudsdienst en het Vlaams Vredesinstituut wordt bepaald door het statuut van het personeel van het algemeen secretariaat van het Vlaams Parlement<sup>149</sup> (hierna: Personeelsstatuut algemeen secretariaat).

In wat volgt zal er een algemeen beeld worden geschetst van de mogelijkheden inzake de overdracht van personeel bij een mogelijke inkanteling van een VSI, met de bedoeling om eventuele juridische obstakels of aandachtspunten hieromtrent te identificeren.

### *7.1.1 Overzicht van de betrokken rechtspositieregelingen*

#### *7.1.1.1 Personeelsstatuut VMRI*

Overeenkomstig artikel 4 van het Ontwerpdecreet VMRI, zal het VMRI een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid zijn.

Overeenkomstig artikel 38, vijfde lid Ontwerpdecreet VMRI, wordt het personeelskader, de bezoldiging en de rechtspositieregeling van het personeel van het VMRI vastgelegd door de raad van bestuur.

Het is het decreet waarbij een openbare instelling wordt opgericht dat bepaalt op welke wijze de personeelsleden met de openbare instelling zullen verbonden zijn (statutair dan wel contractueel). Indien de decreetgever niets bepaalt, dan geldt in principe het vermoeden van statutaire tewerkstelling.<sup>150</sup>

In het Ontwerpdecreet wordt evenwel (nog) niets bepaald over de mogelijkheid voor het VMRI om statutaire en/of contractuele personeelsleden tewerk te stellen. Dit zou een hinderpaal kunnen vormen voor het VMRI om contactuele personeelsleden tewerk te stellen. Aangezien inkanteling van een VSI per decreet zal dienen te geschieden, kan deze hinderpaal evenwel worden opgeheven in het inkantelingsdecreet.

#### *7.1.1.2 Personeelsstatuut PPI*

Het personeelsstatuut van de PPI's (zijnde het KRC, de Vlaamse Ombudsdienst en het Vlaams Vredesinstituut) wordt geregeld door het Personeelsstatuut algemeen secretariaat.

#### *7.1.1.3 Personeelsstatuut VTC*

Overeenkomstig artikel 10/3, §4 van het Organiek decreet, zijn de personeelsleden van de VTC onderworpen aan de rechtspositieregeling die van toepassing is op de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse Regering. De rechtspositieregeling van het personeel van de diensten van de

---

<sup>148</sup> I. DE WILDE & R. JANVIER, "De onvolmaakte doorwerking van het arbeidsrecht in de publieke sector. Een confrontatie tussen collectieve arbeidsovereenkomsten van de nationale arbeidsraad en analoge regelingen in de publieke sector, *TSR-RDS* 2021, nr. 1-2, 75-105.

<sup>149</sup> Statuut van het personeel van het Algemeen Secretariaat, 15 december 1998.

<sup>150</sup> A. MAST, J. DUARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2021, 285.

Vlaamse overheid wordt geregeld door een besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006<sup>151</sup> (hierna: VPS).

Overeenkomstig artikel 10/3, §2 beschikt de VTC over personeel dat ter beschikking wordt gesteld door de diensten van de Vlaamse Regering die bevoegd zijn voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

Thans beschikt de VTC over twee personeelsleden die werkzaam zijn bij het secretariaat van de VTC.<sup>152</sup>

### *7.1.2 Aandachtspunten betreffende de overdracht van statutair personeel*<sup>153</sup>

#### *7.1.2.1 Overdrachtsmechanismen*

##### *a) Overdrachtsdecreet: geen optie voor het VMRI*

Een mogelijkheid om personeel over te dragen kan gevonden worden in het decreet betreffende de regeling van de overdracht van personeelsleden binnen de Vlaamse overheid<sup>154</sup> (hierna: Overdrachtsdecreet).

Uit artikel 1.5ter VPS blijkt dat zowel vast benoemde ambtenaren alsook contractuele personeelsleden kunnen worden overgedragen aan een andere entiteit.

Artikel 3 van het Overdrachtsdecreet bepaalt echter dat overdracht van personeelsleden enkel mogelijk is tussen diensten van de Vlaamse overheid onderling.

Onder diensten verstaat artikel 2 van het Overdrachtsdecreet de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de extern verzelfstandigde agentschappen, alsook de secretariaten van de strategische adviesraden.

Het VMRI is evenwel geen dienst zoals beschreven in artikel 2 van het Overdrachtsdecreet. Overdracht op basis van het Overdrachtsdecreet blijkt aldus geen optie te zijn voor de personeelsleden van de PPI's en de VTC.

##### *b) Detachering statutair personeel VTC*<sup>155</sup>: geen (lange termijn) optie

- Artikel 10.42 VPS voorziet in de mogelijkheid om een ambtenaar of groep van ambtenaren tijdelijk taken te laten uitvoeren die van belang zijn voor de Vlaamse overheid, ten behoeve van een werkgever buiten de diensten van de Vlaamse overheid. Indien gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid, dan wordt er tussen de werkgevers een overeenkomst gesloten die na akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor bestuurszaken, de arbeidsvoorwaarden bepaalt die voor de betrokken ambtenaren zullen gelden gedurende de uitvoering van de taken.
- De mogelijkheid zoals voorzien in artikel 10.42 VPS zou een optie kunnen zijn om eventueel statutair personeel van de VTC te detacheren naar het VMRI. Uit artikel 10.42 VPS blijkt verder

---

<sup>151</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, *BS* 27 maart 2006.

<sup>152</sup> <https://overheid.vlaanderen.be/digitale-overheid/organisatie-vlaamse-toezichtcommissie>

<sup>153</sup> Artikel 38 van het ontwerpdecreet VMRI stelt dat de Raad van Bestuur de rechtspositieregeling van het VMRI bepaalt. Indien een VSI (met statutaire personeelsleden) ingekanteld wordt en de Raad van Bestuur beslist om louter contractueel personeel aan te stellen, leidt de niet-homogeniteit van het personeelsstatuut mogelijks tot interne spanningen binnen het VMRI.

<sup>154</sup> Decreet van 28 november 2008 tot regeling van de overdracht van personeelsleden binnen de diensten van de Vlaamse overheid in geval van verschuiving van taken of bevoegdheden, *BS* 14 januari 2009.

<sup>155</sup> We vinden geen informatie terug over het personeelsstatuut van VTC werknemers

dat terbeschikkingstelling van ambtenaren enkel tijdelijk mogelijk is. Er wordt evenwel geen maximumduur voorzien

c) Overdracht middels ad hoc decreet: mogelijk

Een alternatieve oplossing om statutaire personeelsleden over te dragen bij een mogelijke inkanteling, kan erin bestaan om deze overdracht ad hoc decretaal te regelen.

Het Overdrachtsdecreet is *in casu* niet van toepassing, maar dat impliceert niet dat er geen specifiek decreet kan worden goedgekeurd met het oog op de overdracht van statutaire personeelsleden.

In de periode voordat er sprake was van het Overdrachtsdecreet, werd er ook reeds geschoven met personeelsleden. Dit gebeurde echter steeds op een ad hoc basis. De decreetgever wenste met het Overdrachtsdecreet een eenvoudiger oplossing te bieden voor het overdragen van personeel.

In de memorie van toelichting bij het Overdrachtsdecreet wordt er immers aangehaald dat de reden voor het Overdrachtsdecreet er net in ligt om te vermijden dat er bij iedere personeelsoverdracht een nieuw decreet zou moeten worden goedgekeurd.

Hieruit blijkt dat het dus mogelijk is om middels een decreet de overgang van personeel te regelen.

Aangezien het Overdrachtsdecreet *in casu* niet van toepassing is, kan ervoor worden gekozen om een decreet goed te keuren dat voorziet in de specifieke overdracht van personeel van de PPI's en de VTC naar het VMRI.

In de praktijk werd er reeds gebruik gemaakt van de mogelijkheid om personeel over te dragen middels een decreet (of zelfs een besluit).

- Zo bepaalt een decreet van 19 juli 2002<sup>156</sup> (aldus daterend van voor het Overdrachtsdecreet) dat de Vlaamse economische vertegenwoordigers van ambtswege worden overgedragen aan Export Vlaanderen.
- Middels een besluit van 16 februari 2007<sup>157</sup> (aldus daterend voor het Overdrachtsdecreet) worden de personeelsleden die in bijlage aan het besluit worden vermeld, overgedragen aan het verzelfstandigde agentschap Waterwegen en Zeekanaal.

Gelet op het veranderlijkheidsbeginsel, zal het statutair personeelslid zijn instemming niet moeten verlenen als hij wordt overgedragen.

Het statuut, de organisatie en de werking van de openbare dienst kunnen steeds door de openbare macht gewijzigd worden en aan de wisselende eisen van het algemeen belang aangepast worden. De overheid die bevoegd is om een openbare dienst te organiseren en de personeelsleden te benoemen, is ook bevoegd om, in het belang van de goede werking van de dienst, de ambtsbevoegdheden van die personeelsleden te wijzigen, om hen van hun vroegere taken te ontlasten en hun nieuwe opdrachten

---

<sup>156</sup> Decreet van 19 juli 2002 houdende de overdracht van de Vlaamse economische vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering naar Export Vlaanderen, Vlaamse openbare instelling, *BS* 27 augustus 2002.

<sup>157</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 2007 houdende de overdracht van sommige personeelsleden van het departement Mobiliteit en Openbare Werken aan het verzelfstandigde agentschap Waterwegen en Zeekanaal, samen met alle goederen die aan die personeelsleden verbonden zijn, *BS* 12 maart 2007.



op te leggen. De instemming van de betrokken ambtenaren is voor zodanige maatregelen niet vereist.<sup>158</sup>

Er zijn meerdere precedentes waarmee statutaire personeelsleden worden overgedragen per eenzijdige beslissing (Regeringsbesluiten genomen in uitvoering van het Overdrachtsdecreet) van overheidswege:

- Het besluit van Vlaamse Regering<sup>159</sup> waarbij personeel wordt overgedragen aan het Facilitair Bedrijf bepaalt in artikel 1: “Het statutair personeelslid van het departement Leefmilieu Natuur en Energie, vermeld in punt 1 van bijlage 1, die bij dit besluit is gevoegd, wordt overgedragen aan het agentschap Facilitair Bedrijf”
- In het besluit van de Vlaamse Regering<sup>160</sup> waarbij personeel wordt overgedragen aan het departement Kanselarij en Bestuur, bepaalt artikel 1, lid 1: “De statutaire personeelsleden van het departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, opgenomen onder punt 1.1, a) van bijlage 1, die bij dit besluit is gevoegd, worden overgedragen aan het departement Kanselarij en Bestuur”
- Het overdrachtsbesluit houdende overdracht van personeel aan Toerisme Vlaanderen<sup>161</sup>, bepaalt in artikel 1: “De statutaire personeelsleden van het Departement Buitenlandse Zaken, opgenomen in bijlage 1, die bij dit besluit is gevoegd, worden overgedragen aan Toerisme Vlaanderen”
- Artikel 1 van het overdrachtsbesluit inzake de transitie naar het beleidsdomein Omgeving<sup>162</sup>, bepaalt: “De statutaire personeelsleden van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie die zijn opgenomen in bijlage 1, die bij dit besluit is gevoegd, worden overgedragen aan het Departement Omgeving”

d) Pro memorie voor het geval het Ontwerpdecreet de toepassing van het VPS zou voorzien: de regeling externe mobiliteit zoals in het VPS

Als autonome dienst met rechtspersoonlijkheid zal het VMRI niet automatisch onder het toepassingsgebied vallen van het VPS. Dit belet de decreetgever evenwel niet om in het Ontwerpdecreet VMRI de rechtspositieregeling van het VPS, met inbegrip de regeling inzake externe mobiliteit, van toepassing te verklaren.

---

<sup>158</sup> A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Wolters Kluwer, Mechelen, 2017, 104.

<sup>159</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 2016 houdende de overdracht van statutaire en contractuele personeelsleden aan het agentschap Facilitair Bedrijf door de overname van de gebouwverantwoordelijkheid, BS 7 december 2016.

<sup>160</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 2015 houdende overdracht van personeelsleden binnen de diensten van de Vlaamse overheid ingevolge de omvorming van de beleidsdomeinen Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid en Bestuurszaken tot het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, BS 13 april 2015.

<sup>161</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 houdende de overdracht van personeelsleden van het Departement Buitenlandse Zaken aan Toerisme Vlaanderen, BS 21 april 2017.

<sup>162</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 houdende de overdracht van de statutaire en contractuele personeelsleden in het kader van de transitie naar het Beleidsdomein Omgeving, BS 20 april 2017.

Een precedent waarbij deze techniek reeds werd toegepast is te vinden in het Energiedecreet<sup>163</sup> met betrekking tot de rechtspositieregeling van het personeel van de VREG.

Artikel 3.1.12/4, §1 van het Energiedecreet bepaalt dat “de personeelsleden van de VREG onderworpen zijn aan de rechtspositieregeling die van toepassing is op de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid”.

Net zoals het VMRI is de VREG een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht staat van het Vlaams Parlement.

In het Ontwerpdecreet wordt evenwel (nog) niet voorzien dat het personeel van het VMRI zal vallen onder het VPS.

In het VPS wordt er voorzien in de mogelijkheid tot externe mobiliteit. Overeenkomstig artikel VI.30ter, 1° van het VPS wordt er onder externe mobiliteit verstaan: *“de benoeming van een statutaire ambtenaar van een externe overheid of een vastbenoemd personeelslid van de onderwijssector in een vacante betrekking bij een entiteit, raad of instelling door de benoemende overheid, nadat de ambtenaar zich daarvoor kandidaat heeft gesteld”*.

Onder externe dienst wordt er, onder meer, verstaan de instellingen die verbonden zijn aan het Vlaams Parlement (artikel VI.30ter, 2°, b) VPS).

Statutaire personeelsleden van de PPI's zouden aldus via externe mobiliteit kunnen overgaan naar het VMRI (op voorwaarde dat het oprichtingsdecreet van het VMRI het VPS van toepassing maakt).

Om externe mobiliteit te verkrijgen moet het statutaire personeelslid van de externe overheid:

- De algemene toelatingsvoorwaarden vervullen;
- Een graad, rang, functie of vakklasse bekleden die door de Vlaamse minister bevoegd voor bestuurszaken als gelijkwaardig wordt erkend met de graad of rang waartoe de vacante betrekking behoort;
- Beantwoorden aan de vereisten gesteld door de wetten inzake het taalgebruik in bestuurszaken;
- Beantwoorden aan de specifieke voorwaarden die overeenkomstig het VPS voorgeschreven zijn om de vacante betrekking uit te oefenen;
- Beantwoorden aan het functieprofiel van de betrekking.<sup>164</sup>

Het statutair personeelslid dient zijn aanvraag voor externe mobiliteit in naar aanleiding van een aanbieding van externe mobiliteit die het Agentschap Overheidspersoneel heeft bekendgemaakt (artikel VI.30sexies VPS).

De selector organiseert daarop de selectie voor een functie in overleg met de lijnmanager (artikel VI.30septies VPS).

Daarna kiest de lijnmanager van de entiteit, raad of instelling waar de betrekking vacant is, uit de geschikte kandidaten de kandidaat die volgens hem het meest geschikt is voor de functie, of hij kiest

---

<sup>163</sup> Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, BS 7 juli 2009.

<sup>164</sup> Artikel VI.30quinquies VPS.

niet, als hij meent dat geen van de kandidaten voldoet aan de profielvereisten (artikel VI.30octies, §1 VPS).

Hoewel externe mobiliteit een mogelijkheid zou kunnen zijn om statutaire personeelsleden over te dragen naar het VMRI, moet hier toch direct een bedenking bij worden geformuleerd.

Externe mobiliteit vereist het organiseren van een nieuwe selectieprocedure. Het risico bestaat dat de betrokken ambtenaar uiteindelijk niet zal worden benoemd bij het VMRI omdat hij niet gunstig werd gerangschikt naar aanleiding van de selectieprocedure.

Dit zou evenwel kunnen worden opgevangen door in het Ontwerpdecreet VMRI een bepaling op te nemen die voorziet in een versnelde toegang voor statutaire personeelsleden van het KRC de Vlaamse Ombudsdienst, het Vredesinstituut en de VTC. Die versnelde toegang zou kunnen worden verantwoord door het feit dat de betrokken personeelsleden reeds werkzaam waren voor dezelfde functie en aldus een selectieprocedure heeft doorlopen en bovendien in dezelfde materie werkzaam is.

#### e) Impact overdracht op arbeidsvoorwaarden en pensioenrechten

Wanneer statutaire personeelsleden zullen worden overgedragen naar het VMRI, dan zal er moeten worden bepaald welk statuut van toepassing zal zijn op deze personeelsleden. Er zal moeten worden bepaald in welke mate de overgedragen statutaire personeelsleden hun bestaande statuut kunnen behouden, alsook de rechten die zij daaruit hebben verworven.

Hierna volgen enkele voorbeelden waarin wordt bepaald op welke wijze de arbeidsvoorwaarden van statutaire personeelsleden al dan niet werden overgenomen bij een overgang van personeel.

- Decreet tot oprichting van Export Vlaanderen<sup>165</sup> bepaalt:
  - in artikel 24, §2: “De personeelsleden bedoeld in § 1, behouden hun administratieve en geldelijke anciënniteit, alsmede alle reglementair toegekende rechten, verworven in de instelling waarvan ze afkomstig zijn”.
  - In artikel 25: “Tot de Vlaamse Executieve het administratief en geldelijk statuut heeft vastgesteld, blijft het administratief en geldelijk statuut van het personeel zoals vastgesteld door de Raad van Beheer van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel, van toepassing op de instelling”.
- De wet van 15 april 1994 betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle bepaalt<sup>166</sup> in haar artikel 45:

§ 1. De statutaire en contractuele personeelsleden van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Economische Zaken, en het Ministerie van Justitie, verbonden aan de diensten bevoegd voor de nucleaire sector, met opdrachten in de nucleaire sector, kunnen naar het Agentschap overgeplaatst worden, na selectie door zijn Raad van

---

<sup>165</sup> Decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van Export Vlaanderen, BS 2 februari 1991 (decreet opgeheven middels artikel 20 van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen”, BS 4 juni 2004).

<sup>166</sup> Wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, BS 29 juli 1994.

bestuur. Deze overplaatsing gebeurt minstens met behoud van hun arbeidsvoorwaarden.

De overgeplaatste personeelsleden die de hoedanigheid hebben van officier van gerechtelijke politie verliezen deze hoedanigheid van rechtswege bij hun overplaatsing naar het Agentschap.

§ 2. De Koning bepaalt, bij in Ministerraad overlegd besluit, de modaliteiten van de overdracht aan het Agentschap van personeelsleden van instellingen van openbaar nut met opdrachten in de nucleaire sector.

§ 3. Het Agentschap kan het geldelijk en administratief statuut van de overgedragen personeelsleden aanpassen, ter harmonisering van de verschillende statuten van toepassing op het personeel van het Agentschap, overeenkomstig de bepalingen van artikel 44.

Aangezien het VMRI een eigen rechtspersoonlijkheid zal hebben, lijkt het erop dat de Wet van 1958<sup>167</sup> van toepassing zal zijn voor wat betreft het statutair personeel, en niet de Wet van 1844<sup>168</sup>.

Overeenkomstig artikel 1, eerste lid van de Wet van 1844 is het pensioen uit de Staatskas voorbehouden aan ambtenaren die deel uitmaken van het algemene bestuur. Hoewel de term algemeen bestuur niet wordt gedefinieerd, zijn het vooral ambtenaren van de federale overheidsdiensten die hieronder vallen, alsook de benoemde personeelsleden in dienst van de kerndepartementen van de Gemeenschappen en de Gewesten.<sup>169</sup>

Het lijkt er dus op dat het VMRI eerder niet onder het toepassingsgebied van de Wet van 1844 zal vallen. Het VMRI zou dus eerder onder het toepassingsgebied van de Wet van 1958 kunnen worden gebracht. Het pensioen dat op basis van deze wet wordt toegekend, wordt niet gefinancierd vanuit de Staatskas maar door middel van een omslagsysteem.<sup>170</sup>

Dit is ook gebeurd bij de oprichting van de VREG. De VREG werd onder het toepassingsgebied gebracht van de Wet van 1958 middels een besluit van de Vlaamse Regering waarbij de VREG gemachtigd werd om deel te nemen aan de pool. Daarnaast werd de pensioenregeling uit de Wet van 1958 via een Koninklijk Besluit van toepassing verklaard.<sup>171</sup> Dit zou naar analogie kunnen worden toegepast op het VMRI.

---

<sup>167</sup> Wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden, *BS* 30 mei 1958.

<sup>168</sup> Algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, *BS* 30 juli 1844.

<sup>169</sup> I. DE WILDE en R. JANVIER, "Vergelijkende analyse van de financiering van de wettelijke pensioenen van het overheidsperoneel: nood aan een herijking", *TSR* 2020, 474.

<sup>170</sup> I. DE WILDE en R. JANVIER, "Vergelijkende analyse van de financiering van de wettelijke pensioenen van het overheidsperoneel: nood aan een herijking", *TSR* 2020, 479-480.

<sup>171</sup> Artikel 3.1.12/4, §2 Energiedecreet: "De personeelsleden van de VREG zijn onderworpen aan artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 januari 2007 op basis waarvan de VREG gemachtigd is om deel te nemen aan de pensioenregeling ingesteld bij de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbende alsook het koninklijk besluit van 6 maart 2008 waarmee deze pensioenregeling van toepassing werd verklaard op het personeel van de VREG".

Gelet op het voorgaande zal bij inkanteling van de VSI, bijzondere aandacht dienen te worden besteed aan de impact van de inkanteling op de arbeidsvoorwaarden en pensioenvoorwaarden van de statutaire personeelsleden van de in te kantelen instellingen.

### *7.1.3 Aandachtspunten betreffende de overdracht van contractueel personeel*

#### *7.1.3.1 Overdrachtsmechanismen*

##### *a) CAO 32bis: geen optie*

De bescherming van werknemers bij een overdracht van onderneming wordt geregeld door de richtlijn 2021/23/EG<sup>172</sup>. De omzetting van deze richtlijn naar Belgisch recht is gebeurd aan de hand van CAO 32bis<sup>173</sup>. Een CAO past louter in het juridisch kader van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten (hierna: CAO-wet)<sup>174</sup>, waardoor de richtlijn niet is omgezet voor de overgrote meerderheid van de publieke sector.<sup>175</sup> De CAO-wet voorziet immers in artikel 2,§3 een aantal entiteiten uit de publieke sector onder het toepassingsgebied vallen van de CAO-wet. De PPI's, de VTC en het VMRI vallen hier evenwel niet onder, waardoor de CAO-wet niet van toepassing is.

Omwille van de niet-toepasselijkheid van CAO 32bis en de afwezigheid van een analoge regeling voor werkgevers die niet begrepen zijn binnen de werkingssfeer van de Cao-wet, kan worden vastgesteld dat het overheidspersoneel naar Belgisch recht geen bijzondere bescherming geniet bij overgang van onderneming.<sup>176</sup>

Contractuele personeelsleden van de publieke sector zouden eventueel kunnen teruggrijpen naar richtlijn 2021/23/EG aangezien deze richtlijn immers verticale werking heeft.<sup>177</sup> Omgekeerd kan de overheid op grond van richtlijn 2021/23/EG geen verplichtingen afdwingen van personeelsleden.<sup>178</sup>

Artikel 1.1, c) van richtlijn 2021/23/EG bepaalt dat de richtlijn van toepassing is op "openbare en particuliere ondernemingen die een economische activiteit uitoefenen, al dan niet met winstoogmerk. Een administratieve reorganisatie van overheidsdiensten of de overgang van functies tussen overheidsdiensten is geen overgang in de zin van deze richtlijn".

---

<sup>172</sup> Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen, *Pb.L.* 22 maart 2001, afl. 082, 16-20.

<sup>173</sup> Cao nr. 32 is, 7 juni 1985 betreffende het behoud van rechten van de werknemers bij wijziging van werkgever ingevolge overgang van ondernemingen krachtens overeenkomst en tot regeling van de rechten van de werknemers die overgenomen worden bij overname van activa na faillissement, algemeen bindend verklaard bij KB van 25 juli 1985, *BS* 9 augustus 1985.

<sup>174</sup> Wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *BS* 15 januari 1969.

<sup>175</sup> I. DE WLDE, Flexicurity in de publieke sector. Een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant, Proefschrift UAntwerpen, 2016, 220-222; A. DE BECKER, "De rol van het EU-recht in de publieke sector: een moeilijke tweestrijd tussen bestuursrecht en arbeidsrecht", *TSR-RDS* 2021, nr. 1-2, 7-28.

<sup>176</sup> I. DE WILDE & R. JANVIER, "De onvolmaakte doorwerking van het arbeidsrecht in de publieke sector. Een confrontatie tussen collectieve arbeidsovereenkomsten van de nationale arbeidsraad en analoge regelingen in de publieke sector", *TSR-RDS* 2021, nr. 1-2, 75-105.

<sup>177</sup> I. DE WLDE, Flexicurity in de publieke sector. Een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant, Proefschrift UAntwerpen, 2016, 220-222; I. DE WILDE & R. JANVIER, "De onvolmaakte doorwerking van het arbeidsrecht in de publieke sector. Een confrontatie tussen collectieve arbeidsovereenkomsten van de nationale arbeidsraad en analoge regelingen in de publieke sector", *TSR-RDS* 2021, nr. 1-2, 75-105.

<sup>178</sup> C. VANDERSNIJCKT, Overdracht van onderneming krachtens overeenkomst. Het materieel toepassingsgebied van richtlijn 2001/23/EG, Mechelen, Wolters Kluwer, 2015, 104-105.

Oprichtingen van de PPI's en de VTC waarvan de overdracht naar het VMRI wordt beoogd bij een inkanteling, en die het Vlaamse beleid ondersteunen zijn geen economische activiteiten in de zin van richtlijn 2001/23/EG aangezien dit specifieke overheidsstaken zijn die uit hun aard niet concurreren met diensten die door marktdeelnemers met winstoogmerk worden aangeboden. Die overdracht valt bijgevolg buiten het toepassingsgebied van richtlijn 2021/23/EG en zal er geen sprake zijn van automatische overgang van arbeidsovereenkomsten.

b) Overdrachtsdecreet: geen optie

Gelet op hetgeen hierboven werd uiteengezet betreffende statutaire personeelsleden, is het VMRI echter geen dienst is zoals beschreven in artikel 2 van het Overdrachtsdecreet. Ook voor de overdracht van contractuele personeelsleden biedt het Overdrachtsdecreet geen oplossing.

c) Detachering vanuit de VTC: geen optie

Hiervoor werd reeds de mogelijkheid van detachering/ter beschikkingstelling besproken (cfr. *supra*). Ook voor contractuele personeelsleden van de VTC lijkt de terbeschikkingstelling geen mogelijkheid te bieden. Niet op basis van het VPS, noch op basis van het gemeen arbeidsrecht.

De wet van 24 juli 1987<sup>179</sup> (betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers) houdt thans immers nog een principieel verbod in op terbeschikkingstelling van contractueel personeel. Er bestaat weliswaar een uitzondering op het principieel verbod doch deze blijkt dermate restrictief dat ze geen relevante piste is in het kader van huidige analyse.

d) Het federale arbeidsrecht en verbintenissenrecht: overdracht in onderling akkoord mogelijk

Voor wat betreft de contractuele personeelsleden die worden overgedragen naar het VMRI bij een inkanteling, geldt dat het federale arbeidsrecht moet worden gerespecteerd. Dit houdt in dat contractuele personeelsleden slechts naar een andere werkgever kunnen worden overgedragen met hun individueel akkoord.

Dit akkoord is vereist omdat arbeidsovereenkomsten principieel niet vatbaar zijn voor eenzijdige wijziging. Wijzigingen in onderling akkoord zijn steeds mogelijk. Het verbod van eenzijdige wijziging van de arbeidsovereenkomst door de werkgever is thans vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie<sup>180</sup>.

In een arrest van 1993 oordeelt het Hof van Cassatie dat artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is op arbeidsovereenkomsten, en dat arbeidsovereenkomsten aldus niet eenzijdig kunnen worden gewijzigd.<sup>181</sup> In haar arrest van 1993 steunt het Hof van Cassatie haar oordeel eveneens op artikel 20, 1° van de Arbeidsovereenkomstenwet<sup>182</sup>, aangezien uit die bepalingen volgt dat de werkgever de overeengekomen voorwaarden niet eenzijdig kan wijzigen of herroepen, zonder daarbij tekort te doen aan zijn contractuele verplichtingen.

---

<sup>179</sup> Wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, *BS* 20 augustus 1987.

<sup>180</sup> W. VAN EECKHOUTTE, *Sociaal compendium. Arbeidsrecht met fiscale notitie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 934.

<sup>181</sup> Cass. 20 december 1993, *Soc.Kron* 1994, 105; I. DE WLDE, Flexicurity in de publieke sector. Een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant, Proefschrift UAntwerpen, 2016, 121 e.v.

<sup>182</sup> Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, *BS* 22 augustus 1978.

Het verbod om de arbeidsovereenkomst eenzijdig te wijzigen geldt ook voor contractueel personeel in de publieke sector.<sup>183</sup>

De vraag zou nog kunnen worden gesteld of de decreetgever in het kader van de impliciete bevoegdheden, zoals bepaald in artikel 10 van de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen<sup>184</sup> (hierna: BWHI), de betrokken contractuele personeelsleden zou kunnen verplichten om over te gaan naar het VMRI, als afwijking op het arbeidsrecht.

Afwijken van het federaal arbeidsrecht op basis van de impliciete bevoegdheden, is evenwel geen evidentie. Opdat er een beroep zou kunnen worden gedaan op artikel 10 BWHI, moet er immers worden voldaan aan drie cumulatieve voorwaarden:

- De maatregel moet noodzakelijk zijn voor de uitoefening van een eigen bevoegdheid;
- De maatregel moet zich lenen tot een gedifferentieerde regeling;
- De maatregel mag slechts een marginale weerslag hebben op de betreden bevoegdheid.

De eerste voorwaarde vloeit voort uit de tekst van artikel 10 BWHI. De tweede en derde voorwaarde vloeien voort uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.<sup>185</sup>

e) Overdracht middels ad hoc decreet.

Net zoals bij statutaire personeelsleden het geval is, zou een overdracht van contractuele personeelsleden ook decretaal kunnen worden geregeld.

Hiervoor werd reeds aangetoond dat het Overdrachtsdecreet *in casu* niet van toepassing is. Ook hier kan worden overwogen om een specifiek decreet goed te keuren dat voorziet in de specifieke overdracht van personeel van de PPI's en de VTC naar het VMRI.

De overdracht van contractueel personeel kan gebeuren in hetzelfde decreet als waarin ook de statutaire personeelsleden worden overgedragen.

Indien de contractuele personeelsleden van de PPI's en de VTC worden overgedragen naar het VMRI, dan kan de overdracht in de praktijk gebeuren door ofwel een bijlage aan de bestaande arbeidsovereenkomst ofwel door een nieuwe arbeidsovereenkomst aan te bieden.

Indien het VMRI bij een inkanteling geen bestaande arbeidsovereenkomsten overneemt, dan zullen contractuele personeelsleden die in dienst willen treden bij het VMRI een einde moeten maken aan hun bestaande arbeidsovereenkomst.

Het VMRI is immers niet verplicht om bestaande arbeidsovereenkomsten over te nemen omwille van het feit dat Cao 32bis niet van toepassing is.

---

<sup>183</sup> I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Administratieve rechtsbibliotheek. Bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2014, 39-123.

<sup>184</sup> Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980.

<sup>185</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Intersentia, Antwerpen, 2016, 243.



f) Impact overdracht op arbeidsvoorwaarden en pensioenrechten

De arbeidsvoorwaarden van contractuele personeelsleden liggen vervat in de arbeidsovereenkomst. Deze overeenkomst kan niet eenzijdig worden gewijzigd.

Bij een overgang van contractueel personeel, zullen de arbeidsvoorwaarden dus enkel kunnen worden gewijzigd mits akkoord van het personeelslid.

De arbeidsvoorwaarden zouden eventueel middels een geldig wijzigingsbeding kunnen worden gewijzigd.

De toepassing van een wijzigingsbeding is evenwel onderworpen aan strenge voorwaarden. Artikel 25 van de Arbeidsovereenkomstenwet bepaalt immers dat bedingen waarbij de werkgever zich het recht voorbehoudt om de voorwaarden van de overeenkomst eenzijdig te wijzigen, nietig is.

De rechtspraak heeft evenwel geoordeeld dat die bepaling enkel betrekking heeft op bedingen die gericht zijn op de wijziging van essentiële bestanddelen van de overeenkomst, maar niet op de wijziging van bijkomende voorwaarden.<sup>186</sup>

De meest voorkomende eenzijdige wijzigingen in de publieke sector blijken evenwel essentiële arbeidsvoorwaarden te betreffen. Een wijzigingsbeding zal dan in principe geen soelaas kunnen bieden om veranderlijkheid toe te laten.<sup>187</sup>

Contractuele personeelsleden hebben zowel voor als na de overdracht recht op een rustpensioen in het werknemersstelsel.

Voor wat betreft het aanvullend pensioen, zal de overdracht naar het VMRI een wijziging betekenen van juridische werkgever. Dit zou een uittreding uit het pensioenplan<sup>188</sup> impliceren bij de PPI's en/of de VTC.

Artikel 3, §1, 11° van de Wet betreffende de aanvullende pensioenen<sup>189</sup> bepaalt immers dat als uittreding geldt: de beëindiging van de arbeidsovereenkomst alsook het einde van de aansluiting vanwege het feit dat de werknemer niet langer de aansluitingsvoorwaarden van het pensioenstelsel vervult, zonder dat dit samenvalt met de beëindiging van de arbeidsovereenkomst.

Overeenkomstig artikel 32, §1, 1°, a) van de Wet betreffende de aanvullende pensioenen hebben de betrokken werknemers evenwel de mogelijkheid om hun verworven reserves over te dragen naar het pensioenplan van het VMRI.

---

<sup>186</sup> Cass. 14 oktober 1991, *RW* 1991-92, 809, concl. Proc.-gen. H. LENAERTS; Arbh. Luik 1 december 1994, *Soc.Kron.* 1995, 231; Arbh. Luik 17 februari 1999, *Soc.Kron.* 2000, 98; Arbh. Brussel 18 december 2012, *JTT* 2013, afl. 1156, 195; Arbh. Brussel 18 oktober 2016, *JTT* 2016, afl. 1262, 452.

<sup>187</sup> E. AERTS, *Wijzigbaarheid van arbeidsrelaties in de publieke sector. Lessen voor België vanuit Frankrijk en Denemarken*, Doctoraatsproefschrift, UHasselt, 100.

<sup>188</sup> We vinden geen informatie terug of het aanvullend pensioen van toepassing is voor de PPI en de VTC

<sup>189</sup> Wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid, *BS* 15 mei 2003.

#### 7.1.4 Deelbesluit: Operationalisering inkanteling op overdracht personeel

Indien zou worden beslist om een of meerdere VSI in te kantelen in het VMRI zal een regeling moeten worden getroffen voor wat betreft het personeel van de desgevallend in te kantelen instellingen.

1. Er dient in het bijzonder te worden onderzocht of en in welke mate contractueel en/of statutair personeel dat thans verbonden is aan een VSI kan worden overgedragen naar het VMRI. Hoewel de overdracht van activiteiten en personeel tussen publiekrechtelijke werkgevers al lang geen zeldzaamheid meer is, bestaat er hiervoor immers nog geen omvattend juridisch kader.
2. Bij inkanteling van de VSI dient er bijzondere aandacht te worden besteed aan de juridische complexiteit verbonden aan de mogelijke overdracht van de personeelsleden van de in te kantelen instellingen.
3. Tweede aandachtspunt bij dergelijke overdracht is de impact van dergelijke overdracht op de arbeidsvoorwaarden en pensioenvoorwaarden van de betrokken personeelsleden.
4. Ten slotte stelt artikel 38 van het ontwerpdecreet VMRI dat de Raad van Bestuur de rechtspositieregeling bepaalt. Indien een VSI (met andere rechtspositieregeling) ingekanteld wordt en de Raad van Bestuur beslist om louter contractueel personeel aan te stellen, leidt de niet-homogeniteit van het personeelsstatuut mogelijks tot interne spanningen binnen het VMRI.

#### 7.2 Het mandaat van het KRC en VTC als aandachtspunt

Hoger werd vastgesteld dat het VMRI, naast een sectoraal mandaat als orgaan ter bevordering van de gelijke behandeling, zal beschikken over een breed mandaat ter bescherming en bevordering van alle mensenrechten binnen de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest. De materieelrechtelijke toetssteen die wordt gehanteerd voor het begrip "mensenrechten" bestaat uit *"alle rechten en vrijheden die zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de Grondwet en de internationale verdragen ter bescherming van de mensenrechten waarbij België partij is"*.

Het KRC en de VTC beschikken als sectorale instellingen per definitie niet over dergelijk breed mandaat, doch wel over een specifiek sectoraal mensenrechtenmandaat, waarbij voor het KRC het Kinderrechtenverdrag als toetssteen geldt, en voor de VTC de AVG. Het hanteren van deze specifieke toetsstenen is gebaat bij een specifieke specialisatie en focus, met name wanneer het gaat om de uitoefening van bevoegdheden zoals adviesverlening, onderzoek, bijstand en bemiddeling, en klachtenbehandeling.

Voor wat betreft het KRC komt daarbij dat het mandaat van het KRC gebaat is bij een specifieke aanpak en expertise voor wat betreft het aanspreken van en omgaan met kinderen en jongeren. In dit verband heeft het VN-Kinderrechtencomité gesuggereerd dat indien er wordt gekozen voor een algemeen mensenrechteninstituut dat ook een kinderrechtenfocus heeft, het vereist is te voorzien in hetzij een commissaris met een specifieke verantwoordelijkheid voor kinderen, hetzij een specifieke afdeling<sup>190</sup>.

---

<sup>190</sup> VN Doc. CRC/GC/2002/2, § 1,

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en)

Zowel voor het KRC als voor de VTC wordt het belang van sectorspecifieke specialisatie ook vertaald naar de vereisten ter zake van kennis en ervaring die worden gesteld voor de leden van de instellingen. Zo moeten leden van de VTC houder zijn van een diploma dat toegang verleent tot een ambt van niveau A bij de diensten van de Vlaamse Regering of gelijkaardig door ervaring, en ten minste vijf jaar nuttige beroepservaring hebben op juridisch, administratief of informatica technisch gebied<sup>191</sup>. Voor wat betreft de Kinderrechtencommissaris wordt vereist dat kandidaten voor deze functie ten minste vijf jaar nuttige beroepservaring hebben en wordt voorzien dat door of namens het Parlement nadere selectievoorwaarden worden opgesteld<sup>192</sup>.

Voor wat betreft de maandcommissarissen van de CTJ, die op vrijwillige basis worden aangesteld, wordt voeling met de leefwereld van kinderen/jongeren en mensenrechten vereist, alsmede (in)formele ervaring die communicatieve vaardigheden aantonen<sup>193</sup>.

In het Ontwerpdecreet zijn geen bepalingen opgenomen die ertoe strekken om een specifieke specialisatie en focus in verband met de sectorale mensenrechtenmandaten van het KRC en de VTC te borgen. Bijgevolg is het bij inkanteling van het KRC en/of de VTC een aandachtspunt om hiervoor de nodige waarborgen te voorzien.

Indien het KRC en/of de VTC niet worden ingekanteld wordt een theoretische overlap gecreëerd ter zake van de betrokken sectorale mensenrechtenmandaten: aangezien het Ontwerpdecreet voorziet dat het VMRI een breed mandaat heeft ter zake van alle mensenrechten, geldt dat zowel het VMRI als de KRC een mandaat en bevoegdheden zouden hebben betreffende de bescherming en bevordering van de mensenrechten van kinderen, en dat zowel het VMRI als de VTC een mandaat en bevoegdheden zouden hebben ter zake van het recht op gegevensbescherming.

In dit verband bevelen verscheidene mensenrechtenactoren aan om in geval van pluraliteit van instellingen te voorzien in onderlinge communicatie, samenwerking in coördinatie (zie bijlage E).

Het Ontwerpdecreet anticipeert hier evenwel reeds op door in artikel 6 te vermelden dat het mandaat van het VMRI wordt uitgeoefend in een geest van samenwerking met de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen. Ook voorziet artikel 23 van het Ontwerpdecreet erin dat het VMRI structureel moet samenwerken met alle mensenrechteninstellingen (waaronder dus ook de Vlaamse).

Bij gebreke aan inkanteling van het KRC en/of de VTC is het een aandachtspunt om het samenwerkingsprincipe te concretiseren, bijvoorbeeld middels het afsluiten met het VMRI van samenwerkingsprotocollen.

---

<sup>191</sup> Artikel 10/1 van het Decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, *BS* 29 oktober 2008.

<sup>192</sup> Artikel 7, §§ 1 en 2 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, *BS* 7 oktober 1997.

<sup>193</sup> Artikel 22, §1 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, *BS* 7 oktober 1997.

### 7.3 Aandachtspunten bij de integratie van de bevoegdheden

Zoals besproken in deel 2.2.3. beschikken de vijf onderzochte instellingen allen over vrij gelijkaardige bevoegdheden ter zake van adviesverstrekking, onderzoek en rapportering, met als uitzondering de Vlaamse Ombudsdienst die niet over duidelijke decretale onderzoeks- en promotieopdrachten beschikt.

Ondanks de detailverschillen m.b.t. de aard en inhoud van de bevoegdheden, komen er geen bijzondere belemmeringen boven water inzake een eventuele inkanteling. Desalniettemin zal een inkanteling van een VSI aanpassingen vergen op de wijze waarop deze bevoegdheden zijn omschreven in Ontwerpdecreet of in de organieke decreten van VSI.

Toch zal de fundamentele spanning, die bij integratie van deze functies zou worden gecreëerd, eerder op het niveau van de finaliteit van deze bevoegdheden bestaan, met name het mandaat in het kader waarvan deze worden uitgeoefend (cf. Supra).

Deze spanning komt ook terug bij het bevoegdheden rond bijstand, bemiddeling en klachtenbehandeling.

In deel I van deze nota hebben we opgemerkt dat zowel het VMRI als het KRC beschikken over een vrij gelijkaardig bevoegdhedenpakket rond bijstand en bemiddeling en klachtenbehandeling, waarbij deze bevoegdheden in beide instellingen worden ingezet in het kader van een sectoraal respectievelijk algemeen mensenrechtenmandaat. Ook beschikt de Vlaamse Ombudsdienst eveneens over dergelijk bevoegdhedenpakket, zij het dat dit niet zal worden ingezet in het kader van een mensenrechtenmandaat. De VTC beschikt over een klachtenbehandelingsmechanisme in het kader van het haar toevertrouwde sectorale mensenrechtenmandaat, doch is niet behept met een duidelijke decretale bevoegdheden rond bijstand en bemiddeling. Tot slot werd vastgesteld dat het Vredesinstituut over geen enkele van deze functies beschikt.

Bijkomend is in het kader van het inkantelingsvraagstuk van belang dat in het Ontwerpdecreet de functies rond bijstand en bemiddeling worden afgescheiden van de oordeelsvorming, doordat deze laatste functie rond discriminatie wordt opgenomen door de Geschillenkamer, dit is een afzonderlijk orgaan van de VMRI.

Dergelijke organieke afscheiding tussen de functies rond bijstand en bemiddeling enerzijds en oordeelsvorming anderzijds vinden we niet terug bij het KRC, de VTC en de Ombudsdienst.

Deze verschillen op governance-vlak tonen bijkomend aan dat een inkanteling van het KRC, de VTC of de Ombudsdienst belangrijke aanpassingen zou vergen, ofwel op het niveau van de wijze waarop aan deze bevoegdheden thans in de organieke decreten VSI zijn vormgegeven, en/of op het niveau van de wijze waarop deze bevoegdheden zijn omschreven in het Ontwerpdecreet.

Het klachtenbehandelingsmechanisme vervat in het Ombudsdecreet vertoont functioneel veel gelijkenissen met het klachtenbehandelingsmechanisme van het VMRI als gelijkheidsorgaan, in die zin dat er ook een element van oordeelsvorming in begrepen zit. In essentie komt het hierop neer dat, bij gebreke aan een verzoening tussen partijen, de ombudsman die niet akkoord gaat met de uiteindelijke beslissing van de administratieve overheid hierover verslag kan uitbrengen bij de functioneel bevoegde Vlaamse minister, die vervolgens een grondig gemotiveerde nota opstelt waarin hij de redenen omstandig uiteenzet waarom aan de gegrond verklaarde klacht niet het gevolg kan worden gegeven dat werd voorgesteld door de Vlaamse ombudsman.

Het KRC-decreet laat bij gebreke aan een nadere decretale inkadering dan weer de grootste vrijheid aan de KRC om daaraan inhoud te verlenen, buiten het gegeven dat de klager wordt ingelicht over de uitkomst van de klacht. Aspecten van oordeelsvorming worden niet uitgesloten.

Wat de VTC betreft, behelst het klachtenbehandelingsmechanisme net zoals bij het VMRI een aspect van oordeelsvorming, doch bij de VTC wordt daar in het kader van haar rol als toezichthoudende overheid de bevoegdheid aan gekoppeld om corrigerende maatregelen op te leggen.

Bij inkanteling van één of meerdere van voormelde sectorale instellingen, zouden de bestaande klachtenbehandelingsmechanismen van de VSI dienen te worden ingepast in het specifieke duale systeem van het VMRI waarbij de functie rond oordeelsvorming (als gelijkheidsorgaan) organiek wordt afgescheiden van andere tussenkomsten ter zake van klachten (zowel als gelijkheidsorgaan als in het kader van het breed mensenrechtenmandaat), zoals eerstelijnsbijstand en bemiddeling.

Deze inpassing zou belangrijke aanpassingen vergen van de bestaande klachtenbehandelingsmechanismen, en dit langs de zijde van de betrokken VSI en/of langs de zijde van het VMRI.

#### *7.3.1 De impact op de bevoegdheid van PPI's om in rechte op te treden*

De PPI's, die thans over geen eigen rechtspersoonlijkheid beschikken, kunnen de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest in en buiten rechte vertegenwoordigen inzake de geschillen en handelingen waarvan het voorwerp tot hun bevoegdheid behoort.

Hoger werd vastgesteld dat het ontbreken van een eigen rechtspersoonlijkheid met zich meebrengt dat de draagwijdte van deze bevoegdheid eerder beperkt blijft. Het ontberen van een eigen rechtspersoonlijkheid betekent dat de PPI's geen vorderingen kunnen instellen bij het Grondwettelijk Hof of de Raad van State (om de schorsing of vernietiging te vorderen van wetgevende of administratieve rechtshandelingen), noch dat zij voor de rechtbanken en hoven een vordering kunnen instellen tegen de Vlaamse Gemeenschap of tegen het Vlaamse Gewest.

Bij inkanteling zouden de PPI's vallen onder de afzonderlijke rechtspersoonlijkheid van het VMRI, wat betekent dat er rechtsvorderingen zouden kunnen worden ingesteld bij de Raad van State en het Grondwettelijk Hof en dat op grond van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek rechtstreeks er namens het collectief belang in rechte kan worden opgetreden. Een inkanteling brengt dus met zich mee dat de voormelde beperkingen ter zake van de draagwijdte van deze bevoegdheid zouden worden opgeheven.

#### **7.4 Aandachtspunt bij inkanteling: De impact op de band van de VSI met het Parlement of de Regering**

De drie PPI's (KRC, het Vredesinstituut en de Vlaamse Ombudsdienst) zouden juridisch niet meer vallen onder de rechtspersoonlijkheid van het Vlaams Parlement, maar zouden vallen onder de eigen rechtspersoonlijkheid van het VMRI.

De huidige band van deze PPI met het Parlement blijft bij inkanteling bestaan, maar wordt gewijzigd omdat deze niet meer rechtstreeks wordt georganiseerd op het niveau van het sectoraal orgaan maar op het niveau van (de organen van) het VMRI.

Bij wijze van voorbeeld: de KRC. Vandaag beschikt de commissaris over een zogenaamde "rechtstreekse lijn" met het Parlement, in die zin dat zij op basis van haar decretaal verankerde autonomie zonder enige inmenging kan beslissen om bijvoorbeeld een bepaald onderzoek te verrichten exclusief vanuit het perspectief van het belang van het kind, en vervolgens hieromtrent in dialoog te treden met het parlement.

Indien wordt beslist om het KRC in te kantelen, zullen dergelijke beslissingen op niveau van de raad van bestuur en de directie van het VMRI worden genomen. Anders gesteld, door organen die optreden vanuit een "algemeen mensenrechtenmandaat", daar waar dit vandaag door het KRC gebeurt vanuit een exclusief kinderrechtenperspectief.

De keuze omtrent het al dan niet behouden van een rechtstreekse band met het Parlement in uitoefening van een sectoraal mandaat van de PPI (in dit voorbeeld het KRC-mandaat) is in essentie een beleidskeuze die het voorwerp van huidige juridische nota te boven gaat.

Indien er bij inkanteling van een PPI wordt geopteerd om dergelijke rechtstreekse band te behouden, zou dit een belangrijke aanpassing vergen op het niveau van het Ontwerpdecreet.

De VTC beschikt thans reeds over een eigen rechtspersoonlijkheid, dewelke ingeval van inkanteling zal opgaan in de rechtspersoonlijkheid van het VMRI. Daardoor zal de huidige band met de Vlaamse Regering vervangen worden door de band die het VMRI zal hebben met het Vlaams Parlement. De Vlaamse Regering speelt een beslissende rol in de aanstelling van de leden, de goedkeuring van het budget en de ter beschikking stelling van personeel, daar waar dergelijke beslissingen betreffende het VMRI worden genomen door het Parlement.

Dit vormt evenwel geen obstakel voor inkanteling van de VTC. De keuze om het toezicht door de Vlaamse Regering te vervangen door een toezicht door het Vlaams Parlement is ook hier van louter politieke aard.

Het AVG laat hieromtrent de vrijheid aan de lidstaten. Conceptueel gezien lijkt het coherenter om een regulator wiens opdracht erin bestaat toezicht te houden op de wijze waarop overheidsinstellingen omgaan met de rechten van burgers bij de verwerking van persoonsgegevens, te doen aanleunen bij het Parlement eerder dan bij de Regering.

### 7.5 Aandachtspunten op vlak van het perspectief van de burger

Zoals besproken in 5.4 Het perspectief van de burger, zou een inkanteling van het KRC kunnen leiden tot een hogere drempel voor kinderen om in contact te komen met de organisatie. Ondanks slechts een klein deel van de klachten/meldingen rechtstreeks van kinderen komen, is het belangrijk om hier rekening mee te houden en dus een laagdrempelig concept voor contact met de diensten van het KRC te bedenken.

Bij inkanteling van het KRC kan worden gewerkt met een duidelijk en toegankelijk meldpunt voor kinderen. Dit kan in de vorm van een thematische afdeling of klachtenlijn dat duidelijk naar de burgers

wordt gecommuniceerd als bedoeld voor kinderen en hun rechten. Dat kan ervoor zorgen dat de huidige klachtenlijn van het KRC toegankelijk en bereikbaar blijft voor deze doelgroep.

Een tweede aandachtspunt met betrekking tot het perspectief van de burger betreft de visibiliteit van de diensten van het VMRI. Aangezien het VMRI meer dan alleen over mensenrechten gaat, wordt het potentieel onduidelijk voor de burgers welke bevoegdheden het VMRI nu precies opneemt en voor welke diensten en onderwerpen burgers er terecht kunnen. Dat kan resulteren in het omgekeerde van wat we willen bereiken met een centralisering van diensten. Burgers zouden hun weg minder snel vinden richting het VMRI wanneer het niet duidelijk zou zijn waarvoor zij bij het VMRI terecht zouden kunnen.

Om dit nadeel tegen te gaan kan er bij een volledige inkanteling gewerkt worden met thematische afdelingen waarin de eigenheid van de VSI gedeeltelijk kan worden bewaard. De verschillende materies die het VMRI zou behandelen, kunnen thematisch worden opgesplitst binnen het VMRI. Dit kan zo worden overgebracht aan de burger. Duidelijke en effectieve communicatie is hierbij van cruciaal belang zodat de burgers weten voor welke materies ze kunnen rekenen op het VMRI.

Als laatste zou het eerste contact met het VMRI minder gespecialiseerd kunnen zijn dan bij de specifieke VSI, wat de perceptie van het VMRI en zijn diensten niet zou bevorderen. Het werken met thematische afdelingen zou hiervoor ook een oplossing kunnen bieden. Er zou aan de burgers kunnen gecommuniceerd worden dat per thema van een klacht, een expert de burger te woord kan staan en op deze manier meteen van bij het begin een gespecialiseerde behandeling kan aanbieden.

## 7.6 Het KRC, het VVI en internationale relaties

Uit onze gesprekken met het KRC is gebleken dat ze sterk negatief staan tegenover een inkanteling wat betreft hun banden met internationale organisaties en netwerken. Ze zien een inkanteling als een bedreiging op hun internationale positie en wijzen op het belang van de focus op kinderrechten van hun organisatie. Ze zijn erg bezorgd over hun internationale positie en relaties. Ook het VVI staat erg negatief tegenover een inkanteling uit vrees voor hun imago op het internationale toneel.

Bij inkanteling moet er gezorgd worden voor duidelijke budgetten, duidelijke communicatie en zichtbaarheid van de materies van deze VSI.

## 8. Mogelijke samenwerkingsverbanden

Indien een (gedeeltelijke) inkanteling niet uitgevoerd wordt en de VSI dus op zichzelf blijven bestaan zoals ze vandaag bestaan, is er de mogelijkheid om meer met elkaar samen te werken. Meer samenwerking zou ook tot een geoptimaliseerd Vlaams mensenrechtenlandschap kunnen leiden en de relatie van de VSI met het VMRI versterken. We zien samenwerking mogelijk op zes verschillende vlakken: gezamenlijke communicatie-initiatieven, een overlegorgaan een gezamenlijke front-office, een gezamenlijke back-office, samenwerking met instellingen op het federale niveau en samenwerking tussen de geschillenkamer en de VSI.

Om samenwerkingsverbanden op te zetten zullen de betrokken autonome instellingen eerst in overleg moeten treden met elkaar. Samen kunnen ze dan overwegen om eventueel bepaalde activiteiten



gezamenlijk op te nemen. De uiteindelijke beslissing om samenwerkingsverbanden aan te gaan zal binnen het Vlaams Parlement genomen moeten worden.

### 8.1 Gezamenlijke communicatie-initiatieven

Volgens het Ontwerpdecreet zal het VMRI de bevoegdheid hebben om bewustwording en bescherming van mensenrechten te stimuleren onder meer door voorlichtingscampagnes en sensibiliseringacties te organiseren of door educatie en vorming te voorzien voor scholen, universiteiten etc. Communicatie zal dus een belangrijk onderdeel vormen van de werking van het VMRI. Om optimaal en volledig te kunnen communiceren kan het VMRI samen met andere sectorale instellingen gezamenlijke rapporten, aanbevelingen, open brieven, adviezen... uitbrengen. Een mogelijkheid zou zijn om de entiteiten vanuit een gemeenschappelijke noemer te laten communiceren (gezamenlijke website, sociale media kanalen, events...).

Vandaag communiceren de VSI op hun eigen manier en via hun eigen kanalen met de burger. Het KRC en het VVI hebben een afzonderlijke website. Dit zijn ook de twee VSI die beschikken over een eigen communicatieverantwoordelijke (VVI: 1 communicatiemanager, KRC: 2 communicatieadviseurs). Ondanks het VVI een communicatiemanager heeft, is het VVI vooral bekend bij het Vlaams Parlement, wat tevens ook hun voornaamste doelgroep is. Daarnaast zijn ze ook voornamelijk bekend bij 'de geïnteresseerde burger' en niet zozeer het grote publiek.

De VLOMB en de VTC hebben geen eigen website. We zien dat de VLOMB een pagina heeft op de website van het Vlaams Parlement en de VTC heeft er een op de website van de Vlaamse overheid. Deze VSI zijn ook minder (of niet) actief op sociale media dan het KRC of het VVI. Uit onze media-analyse blijkt ook dat het KRC en de VLOMB het vaakst terug komen in de (traditionele) media.

#### 8.1.1 Voordelen van samenwerking op vlak van communicatie

Het samenbrengen van de resources rond communicatie zou mogelijks efficiëntiewinsten met zich kunnen meebrengen voor alle VSI en het VMRI. In dit geval zouden de VSI communicatiemanagers kunnen delen wat efficiëntiewinsten op vlak van personeel en middelen met zich mee zou brengen.

Daarnaast is een mogelijkheid om samen te werken op vlak van (sensibiliserings-) campagnes en informeren van de burger. Vooral voor de VLOMB en de VTC zou dit een enorme stap voorwaarts zijn wat betreft communicatiemogelijkheden. Een gezamenlijke boodschap en/of website kan de herkenbaarheid van de instituten verhogen en meer aantrek genereren naar de kanalen van de entiteiten.

Ten slotte zou samenwerking op vlak van communicatie ook de versnippering van mensenrechten en diensten tegen kunnen gaan door verbeterde en onderlinge afstemming te garanderen alvorens er naar de burger gecommuniceerd wordt.

#### 8.1.2 Risico's van samenwerking op vlak van communicatie en mogelijke oplossingen

In het verleden zijn reeds pogingen ondernomen om samen te werken op vlak van communicatie. Toch is dit in het verleden spaak gelopen. Vrijwillige samenwerking kan dus potentieel op niets uitdraaien en lijkt dus risicovol. Eerder zou een structureel samenwerkingsverband moeten worden opgezet waar vaste, bindende afspraken gemaakt worden tussen de partijen.

Een ander risico is een mogelijk verlies van de eigenheid m.b.t. communicatie. Bijvoorbeeld is de communicatie van het KRC specifiek gericht op kinderen en jongeren. Dit dient behouden te worden om de specifieke kinderrechtenboodschap van het KRC goed over te brengen naar hun doelgroep.

Daarenboven kan de geïnvesteerde tijd en moeite in het opbouwen van de herkenbaarheid ten koste gaan van de eigen, huidige herkenbaarheid van de eigen organisatie gaan. De communicatie die gezamenlijk wordt opgenomen kan eerder ad hoc plaatsvinden waarbij er een duidelijk onderscheid blijft tussen eigen communicatie van de VSI en bijvoorbeeld eventuele mediacampagnes en sensibiliseringscampagnes die samen kunnen worden uitgevoerd.

Wanneer de VTC en de VLOMB deelnemen aan gemeenschappelijke communicatie, moet er mogelijks vanuit hun hoek financiering voorzien worden ter bevordering van de gezamenlijke communicatie .

Om deze risico's zo goed mogelijk te counteren kan entiteit-specifieke communicatie ten aanzien van het doelpubliek parallel verlopen. Bovendien kan een gezamenlijk front vormen in de media de positie van mensenrechten net versterken.

### *8.1.3 Best practices van de benchmarklanden*

Op basis van onze benchmark kunnen we ook enkele samenwerkingen vaststellen in andere landen. Zo zien we dat in Nederland het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale en Veteranenombudsman en de Kinderombudsman samen in een open brief gevraagd hebben om aandacht voor Afghaanse vluchtelingen (na gezamenlijk plaatsbezoek aan noodopvang).

Ook in Frankrijk zien we samenwerking tussen de verschillende instellingen op vlak van communicatie. Zo stelde de Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme een discriminatierapport op omtrent racisme en antisemitisme met bijdragen van de Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés & de Défenseur Des Droits.

De Zweedse Kinderombudsman en de Zweedse Autoriteit voor Privacybescherming hebben samen een gids ontwikkeld voor actoren die verantwoordelijk zijn voor sociale media, games en andere digitale omgevingen waar kinderen en jongeren vaak op aanwezig zijn. De leidraad heeft als doel het internet veiliger te maken voor kinderen en jongeren.

## **8.2 Gezamenlijk overlegorgaan**

Een tweede samenwerkingsmogelijkheid bestaat erin om een gezamenlijk overlegorgaan te creëren. De instituten kunnen worden geadviseerd of aangestuurd door een gezamenlijk comité, waarin leden van andere sectorale entiteiten zetelen. Of ze kunnen samen de krachten bundelen in een overlegorgaan waar ze samen adviezen geven of onderzoek voeren.

Een gezamenlijk overlegplatform met tal van sectorale MRI waaronder UNIA en het KRC bestaat vandaag al maar de VLOMB, de VTC en het VVI maken daar vandaag nog geen deel van uit. Deze VSI zouden hierbij betrokken kunnen worden.

### *8.2.1 Voordelen van een gezamenlijk overlegorgaan*

Het formeel vastleggen van de sectorale instellingen in een overlegstructuur, kan mogelijks tot kruisbestuiving en verbeterde onderlinge communicatie en werking leiden.

Ook kan er vanuit een overlegorgaan samen worden gewerkt aan gemeenschappelijke adviezen voor b.v. het Vlaams Parlement, wat er voor kan zorgen dat er een meer holistisch advies kan gegeven worden.

### *8.2.2 Risico's van een gezamenlijk overlegorgaan en mogelijke oplossingen*

Het is mogelijk dat een dergelijk adviesorgaan de vlotte werking van de instellingen individueel verstoort. Het orgaan zou een bijkomende taak kunnen betekenen voor de VSI wat een efficiënte werking van de instellingen ondermijnt. Om deze risico's tegen te gaan, zou het bijeen roepen van het overlegorgaan op een relatief lage frequentie kunnen worden gezet zodat het niet te veel tijd en planning vergt van de VSI om hieraan mee te werken. Verder zou een duidelijke afbakening van de agenda van het overlegorgaan kunnen zorgen voor een efficiënte werking.

### *8.2.3 Best practices van de benchmarklanden*

In Nederland zetelen de Nationale Ombudsman en de voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens als vaste leden in de raad van advies van het College voor de rechten van de mens. De Raad van Advies adviseert het College o.a. elk jaar over het voorgenomen beleidsplan en adviseert de minister van Justitie en Veiligheid over de benoeming van de leden en de plaatsvervangende leden van het College<sup>194</sup>.

Een dergelijk gezamenlijk overlegorgaan zou kunnen worden geïnstalleerd in Vlaanderen om samen adviezen te kunnen uitbrengen of de VSI die vandaag nog geen deel uitmaken van het gemeenschappelijk overleg kunnen hier wel bij betrokken worden.

## 8.3 Gezamenlijke front-office

Er zou ook een gezamenlijk aanspreekpunt kunnen worden opgezet dat klachten, oproepen en meldingen centraliseert in één punt. Zo zouden de VSI en het VMRI bereikt kunnen worden via één centraal aanspreekpunt. Op dit moment kan elke instelling apart bereikt worden en zijn er nauwelijks doorverwijzingen tussen de entiteiten. Zo blijkt uit het jaarverslag van het KRC dat er slechts één doorverwijzing van de VLOMB naar het KRC gebeurde en zes doorverwijzingen van het KRC naar de VLOMB.

### *8.3.1 Voordelen van een eengemaakt aanspreekpunt*

De middelen die nu gebruikt worden voor de vier entiteiten (in de toekomst vijf) kunnen ingezet worden voor het vergroten van herkenbaarheid van één aanspreekpunt. Dit komt de efficiëntie van de VSI ten goede aangezien er zo op personeel zou kunnen worden bespaard. Wellicht zal dan ook de werklast verlagen bij het personeel dat instaat als eerstelijns hulp.

Als laatste voordeel zien we ook dat een klacht of melding die relevant is voor meerdere entiteiten sneller gezamenlijk kan worden opgepakt, aangezien de verschillende VSI direct op de hoogte worden gebracht door hun gemeenschappelijk loket. Bij een gezamenlijke behandeling kan er bovendien een meer holistisch mensenrechtenadvies gegeven worden wanneer er een vraag, klacht of melding slechts bij één instelling wordt ingediend en uitsluitend door die instelling zou worden behandeld. Dit draagt bij tot een effectievere bescherming en promotie van de mensenrechten bv. discriminatie van een kind o.b.v. huidskleur, in dergelijke situatie zouden zowel KRC als het VMRI betrokken kunnen worden.

### *8.3.2 Risico's van een eengemaakt loket en mogelijke oplossingen*

Enerzijds zien we een eerste 'risico' in de schaarse doorverwijzingen tussen de VSI die vandaag gebeuren. We merken op dat er heel weinig doorverwijzingen moeten plaatsvinden. Hierdoor is samenwerking in de vorm van een eengemaakt loket misschien niet meteen de meest voor de hand

---

<sup>194</sup> <https://mensenrechten.nl/nl/raad-van-advies>

liggende keuze. Al zou dit in de toekomst kunnen veranderen aangezien het VMRI het Vlaamse mensenrechtenlandschap betreedt en er dus mogelijks verwarring kan ontstaan waar de burger naartoe kan met zijn vragen/klachten. Indien dit het geval zou zijn, zullen er wellicht meer doorverwijzingen moeten gebeuren. Ook zou een eengemaakt loket en de doorschakeling naar de diensten kunnen zorgen voor een hogere drempel bij de burger om melding te doen bij dit loket. Dit zou de effectiviteit van de huidige dienstverlening van de VSI mogelijks kunnen ondermijnen.

Anderzijds zou de herkenbaarheid van enkele diensten net kunnen vergroten door een eenmaking van een loket. Dat zou ervoor kunnen zorgen dat net het aantal klachten omhoog zou gaan, wat de werklast van het personeel zal vergroten.

Om deze risico's goed op te vangen zou een goede opleiding van het personeel dat instaat voor de eerstelijnsdienstverlening nodig zijn. Ze moeten klachten van alle soorten op een correcte en efficiënte manier kunnen doorspelen naar de bevoegde instelling. Bijkomende werklast kan dan opgevangen worden door efficiëntiewinsten op andere vlakken die we hierboven beschreven hebben.

#### 8.4 Gezamenlijke back-office

Een ander initiatief ter bevordering van de samenwerking zou een gemeenschappelijke back-office kunnen zijn. De ondersteunende diensten van de vier (of vijf) entiteiten zoals ICT, financiën, personeel (en secretariaat) worden in dit geval gedeeld.

Momenteel zijn het VVI, het KRC en de VLOMB een PPI. Dit betekent o.m. dat ze operationeel ondersteund worden door het algemeen secretariaat van het Vlaams Parlement.

Daarnaast hebben de VSI ieder nog bijkomende ondersteunende functies (secretariaat/officemanagers): KRC (2), VVI (2), Ombudsdienst (3). De VTC heeft 2 administratieve ondersteuners.

##### 8.4.1 Voordelen van een gezamenlijke back-office

Een centralisatie van de ondersteunende diensten kan voor efficiëntiewinsten zorgen. Bijvoorbeeld het gebruik van dezelfde softwaretools, vermindering in aantal VTE's, samenbrengen in één gebouw etc. De vrijgekomen resources kunnen dan weer op een andere manier ingezet worden. Dit zorgt voor een efficiënter gebruik van budget en personeel. Ook de VTC zou beroep kunnen doen op een gezamenlijk secretariaat.

##### 8.4.2 Risico's van een gezamenlijke back-office en mogelijke oplossingen

Door het wegvallen van de ondersteuning van het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement voor de PPI en de ondersteuning vanuit de Vlaamse administratie voor de VTC, kan een meerkost ontstaan, omdat nieuwe profielen moeten worden aangetrokken voor het invullen van de noden rond ICT, FIN en HR. Om dit tegen te gaan moeten we naar een kostenefficiënt alternatief gaan en moet men nagaan of het ASVP alle entiteiten kan ondersteunen.

#### 8.5 Samenwerking VMRI en federale instellingen

Naast een samenwerking tussen de VSI onderling en de VSI met het VMRI, kan er een samenwerking opgezet worden gezet tussen de VSI, VMRI en federale overheidsinstellingen die betrekking hebben op mensenrechten b.v. het FIRM (Federal Mensenrechteninstituut). Het is belangrijk om niet alleen vanuit een Vlaamse context te kijken naar mensenrechten. Zowel internationale als nationale netwerken en relaties aangaan zorgt ervoor dat de Vlaamse spelers zo optimaal mogelijk kunnen

werken, relaties kunnen uitbouwen, expertise kunnen delen alsook kunnen leren van andere organisaties.

We kunnen bijvoorbeeld zien dat een verzoek tot samenwerking al bestaat bij de VTC. Concreet verzoekt de VTC de federale Gegevensbeschermingsautoriteit een lid af te vaardigen om iedere beraadslaging van de VTC bij te wonen als waarnemer. Dit omdat de GBA's bevoegdheden nauw aansluiten bij die van de VTC en dus een hechte band tussen de twee organisaties lijkt opportuun te zijn. Dergelijke samenwerking zou ook voor meer afstemming kunnen zorgen tussen de twee instellingen.

Dat kan voordelig zijn ten opzichte van de burger aangezien er in het verleden al problemen zijn opgedoken m.b.t. de bevoegdheden van de twee entiteiten. Recent kwamen de twee entiteiten met elkaar in conflict inzake een klacht van een Vlaamse gemeente.<sup>195</sup> De VTC stelde dat zij bevoegd was als toezichthoudende autoriteit voor wat betreft de naleving van de AVG door Vlaamse bestuursinstanties, maar dat leek de GBA te betwisten, wat leidde tot onduidelijkheid. Meer samenwerking en afstemming tussen deze twee instellingen lijkt dus opportuun om in de toekomst dergelijke disputen te vermijden.

#### 8.6 Samenwerking tussen de Geschillenkamer en VSI

Een andere mogelijke samenwerking zien we tussen het KRC, de VLOMB en de Geschillenkamer. De Geschillenkamer van het VMRI zal volgens het Ontwerpdecreet bevoegd zijn voor het uitbrengen van een niet-bindend oordeel over of er al dan niet sprake is van discriminatie in lijn met het decreet van 10 juli 2008 of het decreet 8 mei 2002, en dit met uitzondering van discriminatie op grond van taal.

Indien er klachten of meldingen bij het KRC of de VLOMB binnenkomen die na bemiddeling en/of advies niet tot een oplossing leiden voor de klager, zou het KRC of de VLOMB de klager kunnen doorsturen naar het VMRI. Ze kunnen het VMRI dan inlichten dat er reeds bemiddeling heeft plaatsgevonden maar dat het niet tot de gewenste oplossing is gekomen van de klager. Het VMRI kan de klager dan rechtstreeks in contact brengen met de Geschillenkamer wanneer de klachten betrekking hebben op discriminatiegronden die bepaald zijn in de decreten waarop de Geschillenkamer zich beroept. Hier kunnen dan de klachten verder behandeld worden.

---

<sup>195</sup> Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, beslissing nr. 15/2020 van 15 april 2020.

## Bijlagen

### A. Samenwerking met het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement (ASVP)

De PPI ondersteunen het Vlaams Parlement a.d.h.v. advies en het Vlaams Parlement ondersteunt op haar beurt de PPI op operationeel niveau (kostprijs varieert per PPI).

Het ASVP ondersteunt de PPI (tegen een algemene vergoeding) in volgende 9 domeinen (mits een aantal uitzonderingen):

1. Financieel en budgettair beheer
  - Opmaak van begroting,
  - Toegang tot SAP: opvolging begroting
  - Opmaak rekening
  - Interne audit (Begrotingscontrole is optioneel)
2. Logistiek vlak
  - Resources: (indien nodig) versterking/tijdelijke vervanging onthaalfunctie
  - Infrastructuur:
    - wagens, chauffeurs
    - kantoor-, kelder-, parkeerruimte en beheer/onderhoud ervan (alook energievoorziening)
      - Bijkomende kosten:
        - De PPI betaalt wel aparte huurlasten voor gebouwen
        - De kantoorbenodigdheden zijn voor rekening van de PPI
3. Informatica
  - De PPI zijn aangesloten op het interne informaticanetwerk van ASVP
  - Ondersteuning van hard- en software met externe leverancier
4. Personeelszaken
  - Sociaal-, administratief- en welzijnsrechtelijke aspecten
  - Begeleidt selectieprocedures
    - Opmerking: PPI's hebben ook apart budget voor interne en externe werving
5. Sociaal vlak
  - Dienst maatschappelijk welzijn
6. Archiefbeheer
  - Gebruik maken van archiefdienst VI. Parlement
7. Aankoop en contractbeheer
8. Opleiding en bijscholing (Kunnen deelnemen aan opleidingen die Algemeen Secretariaat aanbiedt aan werknemers)



- Opmerking: PPI's voorzien ook eigen budget voor opleiding
9. Verwerking van persoons- en andere gegevens
- Conform beleidsplan informatiebeveiliging van VL. Parlement



## B. De juridische kenmerken van het Vlaams Mensenrechteninstituut

In uitvoering van de conceptnota van de Vlaamse regering van 16 juli 2021 m.b.t. de basisarchitectuur van een Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna: "VMRI"), heeft de Vlaamse Regering middels voorontwerp van decreet het initiatief genomen strekkende tot de oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna : "Ontwerpdecreet VMRI").

Hieronder worden beknopt de basiskenmerken van het VMRI beschreven, zoals die blijken uit het Ontwerpdecreet en de bijhorende Memorie van Toelichting en Nota aan de Vlaamse Regering.

### 1. Het tweeledig mandaat van het VMRI

Het VMRI krijgt vooreerst een breed mandaat ter bescherming en bevordering van alle mensenrechten binnen de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, dit in lijn met de Principes van Parijs dewelke voorschrijven dat het mandaat van een mensenrechteninstelling *"de bevordering en bescherming van de mensenrechten"* omvatten, en dat dit mandaat *"zo breed mogelijk"* moet zijn.

De materieelrechtelijke toetssteen die wordt gehanteerd voor het begrip "mensenrechten" bestaat uit *"alle rechten en vrijheden die zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de Grondwet en de internationale verdragen ter bescherming van de mensenrechten waarbij België partij is"*.

Met de oprichting van het VMRI wordt evenwel geen afbreuk gedaan aan de bevoegdheden van de bestaande Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen. Er wordt wel gestreefd naar samenwerking en het vermijden van overlap.

Naast voormeld breed mandaat wordt aan het VRMI een specifiek, sectoraal mandaat toegekend als orgaan tot bevordering van de gelijke behandeling, met inbegrip van het mandaat dat op heden wordt toevertrouwd aan de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst, en aan UNIA.

Als materiaalrechtelijke toetssteen voor dit mandaat wordt in het Ontwerpdecreet verwezen naar de volgende Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke anti-discriminatie instrumenten, waaronder deze die betrekking hebben op het huidige bevoegdheidsdomein van de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst en Unia:

- (i) 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;
- (ii) richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep;
- (iii) 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;

- (iv) 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);
- (v) 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;
- (vi) 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;
- (vii) 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; en
- (viii) het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen te New York op 13 december 2006 (VRPH).

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

Het VMRI zal, binnen de Vlaamse bevoegdheden, dit mandaat dus overnemen van de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst en UNIA. Voor wat betreft de Vlaamse Ombudsdienst wordt in het Ontwerpdecreet in dit verband voorzien dat de bepalingen vervat in het organiek decreet van de Vlaamse Ombudsdienst waarmee thans specifieke bevoegdheden als gelijkheidsorgaan gender worden toegekend, zullen worden opgeheven. Voor wat betreft UNIA wordt in de Memorie van Toelichting beschreven dat dit zal geschieden middels een uitstap van Vlaanderen uit het samenwerkingsakkoord tot oprichting van UNIA.

## 2. Juridisch statuut en onafhankelijkheid van het VMRI

Het VMRI dient onafhankelijk te zijn overeenkomstig de voormelde Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke instrumenten waaraan het Ontwerpdecreet beoogt uitvoering te geven.

Daartoe wordt het VMRI als "*sui generis* autonome instelling met rechtspersoonlijkheid onder toezicht van het Vlaams Parlement" opgericht, en dit naar het voorbeeld van andere

mensenrechteninstellingen in ons land zoals het FIRM<sup>196</sup>, Unia<sup>197</sup>, en de Gegevensbeschermingsautoriteit<sup>198</sup>, alsook van andere autonome instellingen waarvoor gelijkaardige onafhankelijkheidsvereisten gelden.<sup>199</sup>

### 3. Interne organisatie

Het VMRI zal een aantal vaste organen omvatten: een raad van bestuur als bestuursorgaan en een geschillenkamer die de oordelen zal uitspreken zoals hierboven toegelicht. Daarnaast kan het VMRI zich ook thematisch organiseren in facultatieve organen (bv. rond een bepaald mensenrecht of één van de taakstellingen zoals onderzoek, advies, eerstelijnsbijstand), en dit "zonder daarbij af te doen aan het holistische en onderling verweven geheel dat de mensenrechten vormen".<sup>200</sup>

De samenstelling van de geschillenkamer zal verder in de nota behandeld worden, wanneer er dieper wordt ingegaan op de bevoegdheden van het VMRI.

De leden van de raad van bestuur, van de geschillenkamer en de personeelsleden van het VMRI oefenen hun functie op onafhankelijke, zorgvuldige, onpartijdige en toegankelijke wijze uit. Zij krijgen geen instructies van de Vlaamse Regering, van het Vlaams Parlement of van een andere bestuurlijke of particuliere entiteit, noch op directe noch op indirecte wijze (artikel 27 Ontwerpdecreet).

Het VMRI wordt bestuurd door een raad van bestuur met volheid van bestuursbevoegdheid, die bestaat uit elf stemgerechtigde leden die worden benoemd door het Vlaams Parlement. De raad van bestuur wordt voorgezeten door een voorzitter en een ondervoorzitter (artikel 31, §1 Ontwerpdecreet).

Leden van de raad van bestuur mogen geen lid zijn van een parlement, van een regering of een functie uitoefenen in een kabinet of beleidscel van een regering (artikel 31, §4 Ontwerpdecreet).

Het VMRI staat onder leiding van een directeur, die het dagelijks bestuur waarneemt, het personeel aanstuurt (met uitzondering van de personeelsleden van de geschillenkamer), en de interne werking coördineert. De directeur moet houder zijn van een diploma dat toegang verleent tot een functie van niveau A bij de diensten van de Vlaamse overheid, hij moet beschikken over minstens vijf jaar nuttige beroepservaring en van onberispelijk gedrag zijn (artikel 37, §§1 en 2 Ontwerpdecreet).

De directeur mag geen lid van zijn van een parlement, regering of een functie uitoefenen in een kabinet of beleidscel van een regering (artikel 37, §3 Ontwerpdecreet).

### 4. Bevoegdheden

Voor wat betreft de bevoegdheden van het VMRI, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het brede mensenrechtenmandaat enerzijds, en diens specifieke mandaat als orgaan ter bevordering, analyse, monitoring en ondersteuning van de gelijke behandeling.

---

<sup>196</sup> Zie art. 3 oprichtingswet FIRM.

<sup>197</sup> Zie art. 2 §1 en §2 van het Samenwerkingsakkoord Unia.

<sup>198</sup> Zie art. 3 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, BS 10 januari 2018.

<sup>199</sup> Het gaat hier in het bijzonder om de regulatoren die onafhankelijk moeten zijn conform de Europese regelgeving: de VREG, CREG, BIPT, BMA, FSMA.

<sup>200</sup> Artikel 26 Ontwerpdecreet; Memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet, 38.

Binnen het brede mensenrechtenmandaat krijgt het VMRI bevoegdheden op het vlak van *bewustwording, studie en onderzoek, advies, voorlichting en monitoring*, dewelke noodzakelijk worden geacht om te voldoen aan of begrepen zijn in de vereisten van de Principes van Parijs met oog op het behalen van een A-status:

- Het VMRI zal bevoegd zijn om de bescherming en de bewustwording van mensenrechten te stimuleren door onder andere voorlichtingscampagnes te organiseren, het geven van vormingen, zich te richten tot het brede publiek.
- Daarnaast zal het VMRI een studie- en onderzoeksbevoegdheid hebben. Zo zal het onafhankelijke studies en onderzoeken kunnen uitvoeren die het noodzakelijk acht voor de uitvoering van zijn mandaat.
- Het VMRI zal ook bevoegd zijn om op eigen initiatief of op verzoek van overheden, onafhankelijke en gemotiveerde adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen op te stellen en te publiceren.

Er wordt uitdrukkelijk voorzien dat deze adviesverlening ook betrekking kan hebben op de afstemming van wetgeving, regelgeving en praktijken op internationale mensenrechteninstrumenten waarbij de staat partij is, alsook omtrent de implementatie ervan. Tevens wordt uitdrukkelijk voorzien dat het VMRI de bevoegdheid heeft om de toetreding tot en bekrachtiging van internationale mensenrechteninstrumenten aan te moedigen en de effectieve implementatie van deze verdragen te verzekeren.

- Het VMRI werkt samen met met alle mensenrechteninstellingen in België, alsook met internationale instellingen en instellingen in andere landen die bevoegd zijn op het gebied van de bescherming en bevordering van mensenrechten.

Het VMRI is bevoegd om bij te dragen aan het opstellen van de rapporten die moeten worden ingediend bij organen van internationale organisaties die toezicht uitoefenen op de uitvoering van mensenrechtenverdragen en kan, als dat nodig is, de rapporten ook becommentariëren vanuit zijn onafhankelijke positie, en om de conclusies van de internationale organisaties op te volgen.

Inzake deze bevoegdheid is het belangrijk te beklemtonen dat in het licht van de Principes van Parijs en Algemene Opmerking 1.4 GANHRI, NMRI's het landenrapport niet zelf mogen voorbereiden, noch moeten zij rapporteren in naam van hun regering. Centraal staat de onafhankelijkheid van het VMRI. Het VMRI mag wel betrokken worden bij statelijke rapportering, maar er niet zelf voor instaan.

- Daarnaast zal het VMRI ook (eerstelijns)bijstand leveren inzake schendingen van mensenrechten. Zo zal iedereen een *melding* kunnen doen bij het VMRI over mensenrechtenschendingen. In dat geval, kan het VMRI een melder informeren over zijn rechten, en eventueel gericht doorverwijzen indien mogelijk. Indien het gaat om een melding omtrent discriminatie, zal worden gewezen op de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het VMRI (zie hierna).

Binnen het mandaat als orgaan ter bevordering van de gelijke behandeling zal de bijstand van het VMRI ter zake van schendingen *tevens de bevoegdheid inhouden om klachten m.b.t. discriminatie te behandelen*.

Daarbij wordt voorzien dat Individuele klachten over discriminatie *a priori* via bemiddeling worden opgevangen, en dat in de mate dat dit niet tot een resultaat leidt of kan leiden een geschillenkamer een niet-bindend oordeel zal kunnen vellen.

Hierna zal er dieper worden ingegaan op de bevoegdheden van het VMRI.

#### I) Advies

Artikel 9 van het Ontwerpdecreet kent het VMRI de bevoegdheid toe om op eigen initiatief of op verzoek van overheden, onafhankelijke en gemotiveerde adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen op te stellen en te publiceren.

De memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet stelt dat, overeenkomstig de Principes van Parijs, een mensenrechteninstelling moet beschikken over de bevoegdheid om aan de regering, het parlement of elk ander bevoegd orgaan, op hun verzoek of op eigen initiatief adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen uit te brengen en eventueel te publiceren.

De memorie van toelichting vat artikel 9 samen als volgt:

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

Verder vermeldt de memorie van toelichting dat de Principes van Parijs voorschrijven dat indien een mensenrechteninstelling meldingen behandelt, het in het kader van of na afwikkeling hiervan ook aanbevelingen moet kunnen doen over regelgeving en praktijken indien die aanleiding gaven tot de melding

Naar aanleiding van een melding of een klacht die het VMRI ontvangt, kunnen de aanbevelingen van het VMRI betrekking hebben op onder meer het (uitvoerend) beleid en praktijken. De memorie van toelichting benadrukt dat aanbevelingen kunnen zijn gericht aan de overheid maar even goed aan een individu, bedrijf, vereniging of bedoeld voor het ruimere publiek.

Daarbij wijst de memorie van toelichting erop dat het evident tot de bevoegdheid van een mensenrechteninstelling behoort om overheden te stimuleren om effectief gevolg te geven aan deze adviezen aangezien de geloofwaardigheid van een mensenrechteninstelling tevens afhangt van de mate waarin het geleverde werk een impact heeft op het ultieme doel van het versterken van de mensenrechten.

#### II) Bijstand, bemiddeling en klachtenbehandeling

- Bijstand via systeem van meldingen

Voor wat betreft de bevoegdheid inzake bijstand voorziet het Ontwerpdecreet in een meldingssysteem voor schendingen van mensenrechten.

Deze meldingen kunnen dienen als “knipperlicht” in het kader van de onderzoeks- en adviesbevoegdheid van het VMRI zoals beschreven in artikel 9 Ontwerpdecreet.<sup>201</sup>

Het meldingssysteem wordt beschreven in artikel 12 van het Ontwerpdecreet.

Hier wordt bepaald dat iedereen, al dan niet anoniem, een melding kan doen bij het VMRI over een schending van de mensenrechten. De memorie van toelichting verduidelijkt dat het hier kan gaan over alle mensenrechten, en dus ook voor schendingen van het recht op gelijke behandeling.<sup>202</sup>

Artikel 12 van het Ontwerpdecreet maakt het VMRI eveneens bevoegd om, indien nuttig, eerstelijnsbijstand te bieden door informatie en advies te verstrekken met betrekking tot wat de mensenrechten inhouden en over de middelen die aangewend kunnen worden om die rechten af te dwingen.

Het komt het VMRI toe om geval per geval na te gaan welke eerstelijnsbijstand gepast is. Zo kan er gedacht worden aan het geven van informatie over verjaringstermijnen of het geven van informatie over juridische tweedelijnsbijstand.<sup>203</sup>

Indien mogelijk zal het VMRI de melder doorverwijzen naar een instelling, organisatie of vereniging die de melder mogelijk verder kan bijstaan. Hierbij kan gedacht worden aan een middenveldorganisatie of rechtsbijstandsverleners die een slachtoffer kunnen ondersteunen bij een procedure voor de nationale rechtbanken, het EHRM of verdragsorganen met klachtenbehandelingsbevoegdheid bij mensenrechtenverdragen.

Het VMRI zal eveneens bevoegd zijn om de melding door te sturen naar overheden of openbare instellingen, bijvoorbeeld wanneer de melding niet gelinkt is aan mensenrechten of wanneer deze valt onder federale bevoegdheid. Hiervoor zal ofwel toestemming van de melder vereist zijn ofwel vereist dit dat het VMRI hierover met die instelling of overheid een samenwerkingsprotocol afsluit.

Om meldingen door te verzenden naar Vlaamse instanties zal het VMRI in overeenstemming met artikel 8 van het e-govdecreet samenwerkingsprotocollen moeten sluiten om juridisch sluitend te kunnen werken. Voor wat betreft het doorsturen van meldingen naar instanties op andere bevoegdheidsniveaus, stelt de memorie van toelichting dat er nog niet voor al die instanties een rechtsbasis werd voorzien om het doorsturen mogelijk te maken. Het doorsturen van gegevens tussen instellingen op verschillende bevoegdheidsniveaus kan volgens de decreetgever het best worden geregeld in een samenwerkingsakkoord.<sup>204</sup>

- Klachtenbehandelingsmechanisme als orgaan voor gelijke behandeling

---

<sup>201</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 25-26.

<sup>202</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 26-27.

<sup>203</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 27.

<sup>204</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 27.

Het VMRI zal overeenkomstig artikel 13 van het Ontwerpdecreet bevoegd zijn om klachten over discriminatie te ontvangen en behandelen.

Zo zal er bij het VMRI kosteloos een met reden omklede (schriftelijke) klacht kunnen worden ingediend over een discriminatie zoals bedoeld in het Gelijkekansendecreet en het Decreet Evenredige Participatie.

De memorie van toelichting benadrukt evenwel dat het niet aan het VMRI toekomt, maar wel aan het Grondwettelijk Hof, om te beoordelen of een decreet op zich al dan niet in strijd is met het recht op gelijke behandeling, conform artikel 10 en 11 van de Grondwet.

Zulke klachten kunnen worden ingediend door een persoon die meent dat hij wordt gediscrimineerd (of zijn wettelijke vertegenwoordiger), een instelling vereniging of organisatie zoals bedoeld in artikel 40 van het Gelijkekansendecreet en iedere andere persoon die een belang aantoonst.

De memorie van toelichting verduidelijkt dat het tot de bevoegdheid van het VMRI behoort om, binnen zijn specifieke werkterrein, te beoordelen of er sprake is van een direct belang om klacht in te dienen.<sup>205</sup>

Een klacht indienen in naam van iemand anders kan enkel als die persoon daarmee heeft ingestemd.

Artikel 13, §3 bepaalt waaraan de klacht moet voldoen om ontvankelijk te zijn.

Een klacht is onder meer onontvankelijk wanneer de klacht niet valt onder het materiële en/of territoriale toepassingsgebied van de Vlaamse antidiscriminatie-decreten, wanneer de klacht kennelijk ongegrond is of kennelijk roekeloos of tergend is. Het VMRI is bevoegd om te beoordelen of een klacht onder die situaties valt, in overeenstemming met hoe deze juridische begrippen gewoonlijk worden geïnterpreteerd en toegepast.<sup>206</sup>

In geval een klacht als onontvankelijk wordt beschouwd door het VMRI, brengt het de klager daarvan op de hoogte middels een gemotiveerd schrijven.

Indien dat mogelijk is, verwijst het VMRI de klager door naar een instelling, organisatie of vereniging die hem mogelijks wel verder kan bijstaan.

Het VMRI kan de klacht ook doorsturen naar overheden of openbare instellingen op voorwaarde dat de klager daarvoor zijn toestemming geeft of indien het VMRI hierover met die overheid of instelling een samenwerkingsprotocol afsluit.

Wanneer een klacht ontvankelijk is, kan het VMRI overeenkomstig artikel 13, §4, elke bemiddelingsopdracht uitvoeren die het nuttig acht. Bemiddeling wordt in deze paragraaf gedefinieerd als een vertrouwelijk en gestructureerd proces van vrijwillig overleg tussen de betrokken partijen waarbij het VMRI, als onafhankelijke en neutrale derde, de communicatie vergemakkelijkt en de voormelde betrokken partijen er probeert toe te brengen zelf een oplossing uit te werken.

---

<sup>205</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 28-29.

<sup>206</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 29.



Het uitgangspunt is dat het VMRI steeds een poging onderneemt om tot bemiddeling over te gaan.<sup>207</sup>

Wanneer de klacht wordt ingediend in naam van iemand anders, dan kan het VMRI de persoon in wiens naam wordt geklaagd, ook betrekken in de bemiddeling, op voorwaarde dat hij daarmee akkoord gaat.

Wanneer een bemiddelingsopdracht niet tot een resultaat leidt of kan leiden, wordt de klacht, met instemming van de klager, aan de geschillenkamer bezorgd (artikel 13, §5). Deze bepaling legt strikte voorwaarden op aan de bemiddelaar om te beoordelen of de klacht moet worden overgemaakt aan de geschillenkamer. Een situatie waarbij de bemiddelaar besluit om de bemiddeling of te ronden zonder het dossier te bezorgen aan de geschillenkamer, ondanks dat een van de partijen meent dat er geen oplossing werd bereikt, gaat in tegen de tekst van het decreet. De klager kan in dat geval een interne beklagprocedure opstarten bij het VMRI.<sup>208</sup>

Artikel 14 van het Ontwerpdecreet lijnt de bevoegdheid af van de geschillenkamer en bepaalt dat deze bevoegd is om op niet-bindende wijze te beoordelen of er sprake is van een discriminatie als vermeld in het Gelijkekansendecreet of het Decreet Evenredige Participatie, met uitzondering van een discriminatie op grond van taal.

De geschillenkamer is een organiek gescheiden deeltentiteit van het VMRI dat instaat voor de oordeelsvorming rond klachten over discriminatie.<sup>209</sup>

Artikel 15 van het Ontwerpdecreet handelt over de samenstelling van de leden van de geschillenkamer. Dit artikel legt eveneens een aantal beperkingen op aan de leden van de geschillenkamer.

De geschillenkamer zetelt altijd met de voorzitter en twee bijzitters, waaronder een lid die ten minste vier jaar het ambt van magistraat heeft bekleed (artikel 15 juncto artikel 35, §2, 1° Ontwerpdecreet VMRI).

Deze vereiste wordt ingevoerd om te waarborgen dat elke zaak wordt beoordeeld door een geschillenkamer die ook bijzondere kennis in zich draagt van de procedurele vereisten op vlak van een eerlijke procedure.<sup>210</sup>

De leden van de geschillenkamer mogen niet oordelen over een klacht waarbij ze persoonlijk of rechtstreeks belang hebben of waarbij hun bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad een persoonlijk of rechtstreeks belang hebben. De leden van de geschillenkamer mogen ook geen standpunt innemen over de klacht voordat het oordeel is gevormd, omdat daardoor een schijn van partijdigheid kan ontstaan (artikel 15, lid 2 Ontwerpdecreet VMRI).

Artikel 35 van het Ontwerpdecreet gaat dieper in op de samenstelling van de geschillenkamer.

---

<sup>207</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 30.

<sup>208</sup> Memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet, 31.

<sup>209</sup> Memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet, 44.

<sup>210</sup> Memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet, 31-32.

In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het essentieel is dat de geschillenkamer wordt samengesteld uit hoogopgeleide, gespecialiseerde beoordelaars. De leden van de geschillenkamer moeten een ruime expertise hebben inzake de wetgeving die zij moeten afdwingen.<sup>211</sup>

Artikel 35, §1 bepaalt dat de geschillenkamer is samengesteld uit één effectieve voorzitter en minimaal twee plaatsvervangende voorzitters en drie effectieve bijzitters en minimaal vijf plaatsvervangende bijzitters. De aantallen kunnen worden verhoogd door de raad van bestuur in functie van de werklust van de geschillenkamer. Het staat de raad van bestuur vrij om een pool van plaatsvervangers samen te stellen die over een variatie aan bijkomende expertise beschikken.<sup>212</sup>

Overeenkomstig artikel 35, §2 van het Ontwerpdecreet moeten de leden van de geschillenkamer beschikken over een aantoonbare kennis van mensenrechten in het algemeen, en van discriminatierecht in het bijzonder. Daarnaast moeten ze beschikken over ten minste vier jaar relevante ervaring als magistraat, academicus of advocaat.

In de vierde paragraaf van artikel 35 worden een aantal onverenigbaarheden vastgelegd. Zo mogen leden van de geschillenkamer geen lid zijn van een parlement of van een regering. Zij mogen ook geen functie uitoefenen in een kabinet of beleidscel van regeringen.

Leden van de geschillenkamer mogen geen activiteit uitoefenen, noch via een tussenpersoon, die de eigen onafhankelijkheid aantast, die de waardigheid van de functie in het gedrang brengt of die het vertrouwen van het publiek in de geschillenkamer aantast.

Deze onverenigbaarheden moeten de onafhankelijkheid en onpartijdigheid waarborgen, op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>213</sup>

De leden van de geschillenkamer worden benoemd door de raad van bestuur na een openbare oproep tot kandidaatstelling en op basis van een vergelijkende selectie (artikel 35, §5).

De bezoldiging en de rechtspositieregeling van de leden van de geschillenkamer wordt bepaald door de raad van bestuur (artikel 35, §6).

Artikel 36 Ontwerpdecreet bepaalt dat de geschillenkamer ondersteund wordt door personeelsleden die houder zijn van een diploma in de rechten, met een aantoonbare kennis van het discriminatierecht. Die personeelsleden staan onder leiding van de voorzitter van de geschillenkamer.

Artikel 16 van het Ontwerpdecreet bepaalt de essentiële elementen van de procedure voor de geschillenkamer.

Zo controleert de geschillenkamer of de klacht ontvankelijk is. Dit is een extra controle die is ingebouwd opdat de geschillenkamer, vanuit haar volledige onafhankelijkheid en bijzondere expertise inzake discriminatierecht, kan bevestigen dat de klacht wel degelijk ontvankelijk is.<sup>214</sup>

De geschillenkamer is daarnaast bevoegd om samenhangende klachten samen te voegen.

---

<sup>211</sup> Memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet, 45.

<sup>212</sup> Memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet, 45.

<sup>213</sup> Memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet, 45-46.

<sup>214</sup> Memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet, 32.

Overeenkomstig de derde paragraaf nodig de geschillenkamer zowel de klager als de verweerder uit om hun overtuigingsstukken over te maken.

Daarnaast kan de geschillenkamer deskundigen en getuigen bevragen als ze dat nuttig acht voor de beoordeling van de klacht.

Partijen hebben inzagerecht in het dossier. De geschillenkamer kan evenwel in uitzonderlijke gevallen, ambtshalve, of op verzoek van een van de partijen, beslissen om geen inzage te verlenen in het dossier.

De hoorzitting is openbaar, tenzij de geschillenkamer ambtshalve of op verzoek van partij(en), om gewichtige redenen, anders beslist.

De geschillenkamer houdt de betrokken partijen op de hoogte van alle stappen die ze onderneemt en behandelt de klachten binnen een redelijke termijn. Zij deelt eveneens een richtdatum mee aan partijen waarop ze het oordeel kunnen verwachten.

Paragraaf zes bepaalt dat de geschillenkamer haar oordeel op een duidelijke en begrijpelijke wijze zal motiveren.

De geschillenkamer kan daarbij aanbevelingen doen aan de persoon die heeft gediscrimineerd.

De geschillenkamer brengt de betrokken partijen minstens schriftelijk op de hoogte van haar oordeel. Dit oordeel wordt publiek bekendgemaakt na anonimisering in geval van natuurlijke personen. In geval het rechtspersonen betreft, worden deze wel bij naam genoemd tenzij de geschillenkamer ambtshalve of op verzoek van (één van de) partijen om gewichtige redenen anders beslist. Daarbij wordt gezocht naar een evenwicht tussen de educatieve waarde van de oordelen en de bescherming van de privacy van natuurlijke personen.<sup>215</sup>

Artikel 18 van het Ontwerpdecreet legt het VMRI de verplichting op om de oordelen van de geschillenkamer actief en nauwgezet op te volgen.

Deze opvolging zal ook worden geregistreerd en deze informatie wordt ook toegevoegd in het oordeel, mits uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming van de betrokken verweerder.

Het publiceren van deze bijkomende informatie heeft als doel dat het publiek kan nagaan of, en zo ja, welk gevolg er werd gegeven aan een oordeel waarin discriminatie werd vastgesteld. De verweerder kan op die manier ook aantonen dat hij wel degelijk actie heeft ondernomen naar aanleiding van het oordeel.<sup>216</sup>

Het VMRI zal, overeenkomstig artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, kunnen optreden in rechte.

Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek voorziet dat rechtspersonen die de bescherming beogen van mensenrechten of fundamentele vrijheden, een rechtsvordering kunnen instellen indien zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

---

<sup>215</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 33.

<sup>216</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 33.

- het maatschappelijk doel van de rechtspersoon is van bijzondere aard, onderscheiden van het nastreven van het algemeen belang;
- de rechtspersoon streeft op duurzame en effectieve wijze dit maatschappelijk doel na;
- de rechtspersoon treedt op in rechte in het kader van dat maatschappelijk doel, met het oog op de verdediging van een belang dat verband houdt met dat doel;
- de rechtspersoon streeft met zijn rechtsvordering louter een collectief belang na.

De memorie van toelichting wijst erop dat het VMRI inderdaad beschikt over deze mogelijkheid. In de memorie wordt hierbij evenwel de fundamentele bezorgdheid geuit omtrent de neutraliteit en de objectiviteit van het instituut bij het instellen van een rechtsvordering. De decreetgever raadt in de memorie van toelichting dan ook aan tot terughoudendheid met betrekking tot het gebruik van haar bevoegdheid om een rechtsvordering in te stellen.

### III) Rapportering

Op vlak van Vlaamse rapportering zal het VMRI een jaarlijks rapport opstellen waarin het verantwoording aflegt aan het Vlaams Parlement over de uitvoering van zijn bevoegdheden, de aanwending van zijn middelen en zijn algemene werking, alsook een update te geven over de stand van zaken in Vlaanderen op het vlak van mensenrechten.

Het rapport zal publiek worden gemaakt en worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

Dat laatste zal het rapport bestuderen en bespreken, in lijn met de internationale aanbevelingen hierrond.<sup>217</sup> Het meest recente jaarrapport zal worden voorgelegd bij een aanvraag tot accreditatie of re-accreditatie voor een A-status.<sup>218</sup>

Op vlak van internationale rapportering is het VMRI bevoegd om bij te dragen aan het opstellen van de rapporten die moeten worden ingediend bij organen van internationale organisaties die toezicht uitoefenen op de uitvoering van mensenrechtenverdragen en kan, als dat nodig is, de rapporten ook becommentariëren vanuit zijn onafhankelijke positie.

Het gaat hierbij voornamelijk over de rapportering die gebeurt in de context van specifieke mensenrechtencomités van de VN en de Raad van Europa. De administratie die het rapport opstelt, kan een mensenrechteninstelling betrekken in deze werkzaamheden, aangezien deze instellingen vaak beschikken over relevante informatie of statistieken waarnaar kan worden verwezen.<sup>219</sup>

De memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet wijst erop dat de mensenrechteninstelling de rapportering niet volledig op zich kan nemen. De instelling moet zich namelijk kunnen distantieëren van het overheidsrapport indien zij dat wenst, ook al heeft het deel uitgemaakt van een participatief

---

<sup>217</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 51.

<sup>218</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 51.

<sup>219</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 37.

proces dat door de overheid werd georganiseerd. De memorie van toelichting gaat verder door te verduidelijken dat een mensenrechteninstelling, in het kader van haar bevoegdheid om onafhankelijke rapporten op te stellen, ook een alternatief rapport kan opstellen op eigen initiatief, en daartoe zelf een participatief proces met het maatschappelijk middenveld en andere mogelijke relevante instellingen kan organiseren. Een mensenrechteninstelling kan tot slot ook de conclusies van de internationale organisaties, nadat zij de landenrapporten hebben verwerkt, verder opvolgen.<sup>220</sup>

#### IV) Onderzoek

Voor wat betreft de bevoegdheid om (wetenschappelijk) onderzoek te voeren, is het VMRI bevoegd om onafhankelijke studies en onderzoeken uit te voeren die het noodzakelijk acht voor de uitvoering van zijn mandaat.

Het VMRI zal daartoe zo veel mogelijk multidisciplinair te werk gaan en relaties aanknopen met binnenlandse en buitenlandse mensenrechteninstellingen en onderzoeksinstituten en universiteiten.

De memorie van toelichting verduidelijkt dat het VMRI, in het kader van deze bevoegdheid, ook onderzoeken kan laten uitvoeren. Een maximale toegang tot informatie wordt hierbij als belangrijke succesfactor gezien. Een onderzoek kan eventueel uitmonden in een onderbouwd advies of rapport.<sup>221</sup>

Naast het (laten) uitvoeren van studies kan het VMRI ook bruikbare informatie inventariseren, statistieken genereren en dit alles openbaar maken voor het publiek. Daarnaast zou het VMRI haar eigen onderzoek kunnen benutten om kennis, inzicht en de toepassing van mensenrechten in de Vlaamse context verder te stimuleren.<sup>222</sup>

#### V) Promotie van mensenrechten

Inzake promotie van mensenrechten is het VMRI bevoegd om de bewustwording en de bescherming van mensenrechten te stimuleren, door middel van het organiseren van voorlichtingscampagnes, het organiseren van educatie en vormingen en door zich rechtstreeks of via media tot het brede publiek te richten.

De memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet stelt dat de overlappende basisidee bij die activiteiten (informerend; educatie; zich wenden tot het ruime publiek) is om bij te dragen aan een cultuur waarbij de mensenrechten voorop staan en draagvlak en bewustzijn te creëren in de samenleving rond mensenrechten. Het VMRI ziet zichzelf daar als een bruggenbouwer die de mensenrechten tastbaar en toepasbaar maakt voor de brede samenleving.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 37.

<sup>221</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 21.

<sup>222</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 21.

<sup>223</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 20.

Het VRMI ziet het als haar taak om mensenrechten terug een positieve betekenis te geven voor de hele bevolking door het beste in regelgeving, onderwijs, middenveld en de politiek naar boven te brengen.<sup>224</sup>

#### VI) Inspectiebevoegdheden

Overeenkomstig artikel 22 van het Ontwerpdecreet is het VMRI bevoegd om alle personen te horen en alle nodige informatie en documentatie in te winnen als redelijkerwijze nodig is om zijn bevoegdheden uit te oefenen.

Het VMRI kan een dwingende termijn opleggen om het verzoek tot informatie of documentatie, gericht aan overheden of openbare instellingen, te beantwoorden (artikel 22, lid 2 Ontwerpdecreet).

Het VMRI kan eveneens ter plaatse bij overheden en openbare instellingen de nodige vaststellingen doen en de overlegging vragen van alle informatie en documentatie (artikel 22, lid 3 Ontwerpdecreet).

Overeenkomstig artikel 22, laatste lid Ontwerpdecreet, zijn de personen die worden gevraagd om informatie of documenten over te leggen ten aanzien van het VMRI, ontheven van hun plicht tot geheimhouding in verband met feiten waarvan zij kennis hebben en gegevens waarover zij beschikken door hun staat of beroep, uitgezonderd de informatie die door het medisch geheim beschermd is of waarvan ze kennis hebben genomen in hun hoedanigheid van noodzakelijke vertrouwenspersoon.

Deze bepaling werd opgenomen in het Ontwerpdecreet omdat een maximale toegang tot informatie noodzakelijk is voor het VMRI om zijn bevoegdheden te kunnen uitoefenen.<sup>225</sup> De memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet verduidelijkt eveneens dat de Principes van Parijs voorschrijven dat een mensenrechteninstelling in voldoende mate informatie moet kunnen opvragen en dat de aanbevelingen van het GANHRI preciseren dat de informatiebevoegdheid inhoudt dat mensenrechteninstellingen ter plaatse moeten kunnen gaan in alle publieke gebouwen en toegang moeten hebben tot alle publieke documenten, apparatuur en bezittingen.

De memorie van toelichting verduidelijkt dat artikel 22 van het Ontwerpdecreet de vertaling is van de vereisten van de Principes van Parijs.

Uit de memorie van toelichting blijkt tevens dat het de raad van bestuur van het VMRI zal zijn dat verantwoordelijk is om toezicht uit te oefenen op een correcte uitvoering van deze bevoegdheid.

#### 5. Personeelsstatuut

Overeenkomstig artikel 38 van het Ontwerpdecreet wordt het personeelskader, de bezoldiging en de rechtspositieregeling van het personeel vastgelegd door de raad van bestuur binnen de grenzen van de beschikbare kredieten.

---

<sup>224</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, 20.

<sup>225</sup> Memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet, 34-35.



Met uitzondering van de personeelsleden van de geschillenkamer vallen de personeelsleden onder leiding van de directeur. De personeelsleden van de geschillenkamer vallen onder leiding van de voorzitter van de geschillenkamer (artikel 38, lid 2 Ontwerpdecreet).

De raad van bestuur zal de bezoldiging bepalen alsook de rechtspositieregeling van de effectieve leden van de geschillenkamer (artikel 35, §6 Ontwerpdecreet). De rechtspositieregeling en de bezoldiging van de directeur worden eveneens bepaald door de raad van bestuur (artikel 37, §5 Ontwerpdecreet).



## C. Vergelijking van de juridische kenmerken van het VMRI en de VSI onderling

### 1. Mensenrechtenmandaat

VMRI	KRC	VVI	Vlaamse Ombudsdienst
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Alle rechten en vrijheden vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de Grondwet en de internationale mensenrechtenverdragen waarbij België partij is;</i></li> <li>• Discriminatie als vermeld in het decreet van 10 juli 2008 of het decreet van 8 mei 2002, met uitzondering van een discriminatie op taal;</li> <li>• 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;</li> <li>• Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep;</li> <li>• 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;</li> <li>• 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);</li> <li>• 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;</li> <li>• 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;</li> <li>• 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.</li> <li>• Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen te New York op 13 december 2006.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verdrag inzake de rechten van het kind.</li> </ul>	Nihil	<p>Ombudsdienst : Nihil</p> <p><u>Genderkamer</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <del>Richtlijn 2004/113/EG december 2004 houdende het beginsel van gelijke mannen en vrouwen bij het aanbod van goederen en diensten;</del></li> <li>• <del>Richtlijn 2006/54/EG Parlement en de Raad betreffende de toepassing van gelijke kansen en van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking);</del></li> <li>• <del>Richtlijn 2010/41/EU Parlement en de Raad betreffende de toepassing van gelijke behandelingskansen op werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad;</del></li> <li>• <del>Decreet van 8 mei 2002 evenredige participatie op de arbeidsmarkt;</del></li> <li>• <del>Decreet van 10 juli 2008 kader voor het Vlaams gelijkebehandelingsbeleid;</del></li> </ul>

### Bevoegdheden VII) Advies

VMRI	KRC	Vlaams Vredesinstituut	Vlaamse Ombudsdienst
<ul style="list-style-type: none"> <li>• VMRI is bevoegd om op eigen initiatief of op verzoek van overheden, onafhankelijke en gemotiveerde adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen op te stellen en te publiceren (artikel 9).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KRC: geen specifieke decretale adviesbevoegdheid, wel vrije adviespraktijk op basis van algemene opdrachten als verdediger van de rechten en belangen van het kind.</li> <li>• CTJ kan aanbevelingen formuleren met het oog op een verbetering van de bejegening van kinderen en jongeren in voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren (artikel 17, §1, 6°)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vredesinstituut formuleert op eigen initiatief of op verzoek van het Vlaams Parlement adviezen over vredesvraagstukken en brengt advies uit aan het Vlaams Parlement over het jaarlijkse verslag van de Vlaamse Regering (artikel 6).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Ombudsdienst kan aanbevelingen formuleren (artikel 3, §1, 3°).</li> <li>• <del>De Genderkamer is bevoegd om op eigen initiatief of op verzoek van overheden, onafhankelijke en gemotiveerde adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen op te stellen en te publiceren (artikel 9).</del></li> </ul>

<sup>226</sup> De doorhalingen wijzen op het gegeven dat deze mandaten worden weggehaald bij de Vlaamse ombudsdienst en worden geplaatst bij het VMRI in oprichting.

			<ul style="list-style-type: none"> <li><del>De Genderkamer is bevoegd tot het publiceren van onafhankelijke rapporten over het beleid inzake participatie en genderinclusief discriminatie (artikel 17quinqüies, 9°).</del></li> </ul>
--	--	--	--

## VIII) Bijstand en bemiddeling

VMRI	KRC	Vlaams Vredesinstituut	Vlaamse Ombudsdienst
<ul style="list-style-type: none"> <li>VMRI kan bijstand leveren bij <i>meldingen over schendingen van mensenrechten</i>: <ul style="list-style-type: none"> <li>Eerstelijnsbijstand wordt geboden door informatie en advies te verstrekken.</li> <li>Doorverwijzing naar instelling die melder mogelijks verder kan bijstaan.</li> </ul> </li> <li>Het VMRI zal <i>klachten inzake discriminatie a priori</i> via bemiddeling opvangen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het klachtenmechanisme bij het KRC voorziet in een voorbereidende onderzoeksfase om na te gaan of bemiddeling een optie is.</li> <li>CTJ bemiddelt wanneer grieven vatbaar zijn voor bemiddeling (artikel 17, §1, 3°), en leidt personen toe naar het Kinderrechtencommissariaat om hun klachtrecht uit te oefenen (artikel 17, §1, 4° organiek decreet).</li> </ul>	Nihil	<ul style="list-style-type: none"> <li>De Ombudsdienst kan klachten van andere bevoegde instellingen onderzoeken indien de klacht betreft (artikel 17, §1, 1°).</li> <li>Bij het onderzoeken van klachten kan de Ombudsdienst bemiddeling inzetten (artikel 17, §1, 1°).</li> <li><del>De Genderkamer kan onafhankelijk onderzoek doen naar klachten van slachtoffers van discriminatie of klachten van discriminatie-organisaties in verband met de omvang van de klacht. Die bijstand bestaat in het verlenen van advies en raadgevingen aan de betrokkene en kan worden toegepast op iedereen die hiervan gebruik kan maken (artikel 17quater, §1).</del></li> <li><del>De Genderkamer kan in bepaalde gevallen bemiddeling inzetten (artikel 17quater, §2).</del></li> <li><del>De Genderkamer is bevoegd tot het publiceren van onafhankelijke rapporten over het beleid inzake participatie en genderinclusief discriminatie (artikel 17quinqüies, 5°).</del></li> </ul>

## IX) Klachtenbehandeling

VMRI	KRC	Vlaams Vredesinstituut	Vlaamse Ombudsdienst
<ul style="list-style-type: none"> <li>Voor wat discriminatie betreft, kan er bij het VMRI een klacht worden ingediend (artikel 13).</li> <li>Klachten inzake discriminatie en gelijkheid worden behandeld door Geschillenkamer.</li> <li>Klacht kan kosteloos worden ingediend.</li> <li>Klacht wordt onderzocht betreffende ontvankelijkheid.</li> <li>Bij ontvankelijke klacht wordt er eerst gepoogd te bemiddelen.</li> <li>Wanneer bemiddeling niet tot resultaat leidt, wordt klacht naar geschillenkamer gezonden.</li> <li>VMRI volgt de oordelen van de geschillenkamer actief en nauwgezet op.</li> <li>Geen bindende beslissingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KRC is bevoegd om klachten die betrekking hebben op de niet-naleving van het Kinderrechtenverdrag, te onderzoeken en zo mogelijk gericht door te verwijzen naar de voorzieningen (artikel 6, 2°).</li> <li>CTJ neemt kennis van grieven over de bejegening van kinderen en jongeren in voorzieningen van vrijheidsbenemende opvang (artikel 17, §1, 2°).</li> <li>Klacht wordt behandeld aan de hand van toetsingskaders.</li> <li>Er wordt eerst nagegaan of bemiddeling mogelijk is.</li> <li>Maandcommissaris kan schriftelijke klachten ontvangen van kinderen jongeren in voorzieningen.</li> <li>Geen bindende beslissingen.</li> </ul>	<p>Nihil</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De Ombudsdienst is bevoegd om te onderzoeken over de handhaving van de bestuursinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest (artikel 3, §1, 1°).</li> <li>Ombudsdienst is bevoegd om klachten te behandelen die worden ingediend door klokkenluiders (artikel 3, §1, 2°).</li> <li>Ieder natuurlijke persoon kan mondelinge/schriftelijke klachten indienen.</li> <li>Bij klachtenbehandeling kan de Ombudsdienst opgetreden door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest worden ingeschakeld.</li> <li>Geen bindende beslissingen.</li> <li><del>De Genderkamer is bevoegd om klachten van discriminatie te onderzoeken.</del></li> </ul>

## X) Rapportering

VMRI	KRC	VVI	Vlaamse Ombudsdienst
Rapportering over eigen werking			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Jaarlijkse rapport waarin het verantwoording aflegt aan het Vlaams Parlement over de uitvoering van zijn bevoegdheden, de aanwending van zijn middelen en zijn algemene werking (artikel 45, §1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kinderrechtencommissaris brengt jaarlijks verslag uit aan de Voorzitter van het Parlement (artikel 12, §1).</li> <li>CTJ rapporteert over het toezicht (artikel 17, §1, 5°).</li> <li>CTJ brengt jaarlijks verslag uit aan het Vlaams Parlement (artikel 17, §1, 7°).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>De Ombudsdienst kan uitbrengen over aanbevelingen en (artikel 3, §1, 3°).</li> <li>De Ombudsdienst brengt schriftelijk verslag uit Vlaams Parlement werkzaamheden (artikel</li> </ul>
Bijdrage aan rapportering bij internationale toezichtsmechanismen			
<ul style="list-style-type: none"> <li>VMRI is bevoegd om bij te dragen aan het opstellen van de rapporten die moeten worden ingediend bij organen van internationale organisaties die toezicht uitoefenen op de uitvoering van mensenrechtenverdragen en kan, als dat nodig is, de rapporten ook commentariëren vanuit zijn onafhankelijke positie (artikel 26);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kinderrechtencommissaris bezorgt zijn verslagen aan de federale overheid opdat deze ermee rekening zou kunnen houden bij het opstellen van het rapport dat België om de vijf jaar moet indienen bij het Comité voor de rechten van het kind, met toepassing van artikel 44 van het Verdrag. De Commissaris evalueert dat rapport.</li> </ul>		

## XI) Onderzoek – Verkrijgen van informatie

VMRI	KRC	Vlaams Vredesinstituut	Vlaamse Ombudsdienst
<ul style="list-style-type: none"> <li>VMRI is bevoegd om onafhankelijke studies en onderzoeken uit te voeren die het noodzakelijk acht voor de uitvoering van zijn mandaat (artikel 8)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Het Vredesinstituut doet aan vredesonderzoek dat moet bijdragen tot het bevorderen van vreedzame en rechtvaardige oplossingen van conflicten en geschillen en tot het vestigen van de voorwaarden voor een duurzame vrede (artikel 4).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De Genderkamer is bevoegd voor het uitvoeren van onafhankelijke studies en onderzoeken over discriminatie en over het bevorderen van evenredige participatie en gelijke kansen, alsook het verrichten van alle overige onderzoeken die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Genderkamer (artikel 17quinquies, 1°).</li> <li>De Genderkamer is bevoegd voor het overheden om, als de Vlaamse ombudsdienst aandringt, die wijzen op een geval van discriminatie, zich te informeren en de ombudsman op de hoogte te houden van de resultaten van de desbetreffende onderzoeken (artikel 17quinquies, 6°).</li> <li>De Genderkamer is bevoegd voor het organiseren, naast een centraal meldpunt, van lokale meldpunten waar een melding kan worden gedaan, in samenwerking met de gemeenschappen, de provincies en de regio's (artikel 17quinquies, 8°).</li> </ul>

## XII) Inspectie

VMRI	KRC	Vlaams Vredesinstituut	Vlaamse Ombudsdienst
<ul style="list-style-type: none"> <li>• VMRI is bevoegd om alle personen te horen en alle nodige informatie en documentatie in te winnen als dat redelijkerwijze nodig is bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 22)</li> <li>• VMRI kan dwingende termijn opleggen om het verzoek tot informatie te beantwoorden (artikel 22, lid 2)</li> <li>• VMRI kan ter plaatse bij overheden en openbare instellingen vaststellingen doen en de overlegging vragen van alle informatie en documentatie (artikel 22, lid 3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KRC kan advies inwinnen van de overheid en de overheid stelt alle informatie ter beschikking op eenvoudig verzoek van de Kinderrechtencommissaris (artikel 10, §§1 en 2)</li> <li>• Maandcommissaris kan zonder waarschuwing vrijheidsbenemende voorzieningen vrij betreden (artikel 20)</li> <li>• Verantwoordelijken en personeelsleden van vrijheidsbenemende voorzieningen moeten maandcommissaris documenten en informatiedragers laten inzien (artikel 21)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vredesinstituut heeft het recht om officiële documenten en rapporten op te vragen (artikel 11)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ombudsman kan overlegging alle stukken en inlichting behandeling klacht, en kan alle nodige informatie inwinnen betrokkenen horen (artikel 11)</li> </ul>

## XIII) Promotie van mensenrechten

VMRI	KRC	Vlaams Vredesinstituut	Vlaamse Ombudsdienst
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het VMRI is bevoegd om de bewustwording en de bescherming van mensenrechten te stimuleren, door middel van het organiseren van voorlichtingscampagnes, het organiseren van educatie en vormingen en door zich rechtstreeks of via media tot het brede publiek te richten (artikel 7)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KRC vertolkt de rechten, belangen en noden van het kind (artikel 4, 3°).</li> <li>• KRC besteedt aandacht aan de dialoog met het kind en met de organisaties actief rond individuele en collectieve dienstverlening aan of belangenbehartiging van het kind (artikel 5)</li> <li>• KRC besteedt aandacht aan maatschappelijke participatie van het kind en de toegankelijkheid voor het kind van alle diensten en organisaties die met het kind te maken hebben (artikel 5)</li> <li>• CTJ ziet toe op de bejegening in ruime zin van kinderen en jongeren in voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en</li> </ul>	<p>Nihil.</p> <p>Wel promotie-activiteiten, doch niet omtrent mensenrechten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Vredesinstituut verzamelt en inventariseert relevante informatiebronnen en stelt ze ter beschikking van het brede publiek (artikel 3).</li> <li>• De resultaten van het uitgevoerde onderzoek wordt aan het brede publiek bekendgemaakt. Daarnaast stimuleert het Vredesinstituut de uitwisseling van ideeën tussen</li> </ul>	<p>Nihil</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <del>De Genderk</del> <del>sensibiliserin</del> <del>organiseren</del> <del>7°).</del></li> </ul>

	jongeren waaronder de eerbiediging van de rechten zoals bedoeld in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, en het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp (artikel 17, §1, 1°).	politici en beleidsmakers. Daartoe worden conferenties en seminaries georganiseerd (artikel 5).	
--	---	---	--

## Juridisch statuut

	VMRI	KRC	Vlaams Vredesinstituut	Vlaams
Rechtspersoonlijkheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bezit een eigen rechtspersoonlijkheid als "sui generis autonome instelling.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bezit geen eigen rechtspersoonlijkheid als PPI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bezit geen eigen rechtspersoonlijkheid als PPI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bezit rechtspersoonlijkheid als PPI.</li> </ul>
Band met wetgevende of uitvoerende macht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Staat onder toezicht van het Vlaams Parlement.</li> <li>• Leden raad van bestuur worden benoemd door Vlaams Parlement.</li> <li>• Vlaams Parlement trekt een dotatie uit om de werking van het VMRI te financieren.</li> <li>• jaarlijks een rapport waarin het verantwoording aflegt aan het Vlaams Parlement over de uitvoering van zijn bevoegdheden, de aanwending van zijn middelen en zijn algemene werking</li> <li>• Raad van bestuur legt rechtspositieregeling vast in organiek reglement, en dit reglement wordt ter goedkeuring voorgelegd aan Vlaams Parlement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opgericht bij het Vlaams Parlement.</li> <li>• Kinderrechtencommissarissen wordt benoemd door Vlaams Parlement.</li> <li>• Evaluatie mandaat Kinderrechtencommissarissen door Vlaams Parlement.</li> <li>• Personeelsformatie en -statuut worden door het Vlaams Parlement vastgelegd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opgericht bij het Vlaams Parlement.</li> <li>• Leden raad van bestuur worden benoemd door Vlaams Parlement.</li> <li>• Directeur van het Vredesinstituut wordt benoemd door het Vlaams Parlement.</li> <li>• Evaluatie van het mandaat van de directeur door het Vlaams Parlement.</li> <li>• Personeelsformatie en -statuut worden vastgesteld door Vlaams Parlement.</li> <li>• Vredesinstituut en Vlaams Parlement kunnen samenwerken middels protocollen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opgericht bij het Vlaams Parlement.</li> <li>• Vlaams Parlement benoemt leden van de raad van bestuur.</li> <li>• Vlaams Parlement trekt een dotatie uit om de werking van het Vredesinstituut te financieren.</li> <li>• jaarlijks een rapport waarin het verantwoording aflegt aan het Vlaams Parlement over de uitvoering van zijn bevoegdheden, de aanwending van zijn middelen en zijn algemene werking</li> <li>• Raad van bestuur legt rechtspositieregeling vast in organiek reglement, en dit reglement wordt ter goedkeuring voorgelegd aan Vlaams Parlement.</li> </ul>



## D. Overzicht van mensenrechtenactoren

### Op internationaal niveau

Op het niveau van de Verenigde Naties zijn er bij de voornaamste mensenrechtenverdragen comités opgericht die toezien op de naleving van het betreffende verdrag. Concreet gaat het over de volgende comités:

- Het Mensenrechtencomité;
- Het Comité inzake economische, sociale en culturele rechten;
- Het Comité inzake de uitbanning van rassendiscriminatie;
- Het Comité inzake de uitbanning van discriminatie tegen vrouwen;
- Het Comité tegen foltering en het Subcomité ter preventie van foltering;
- Het Comité inzake de rechten van het kind;
- Het Comité ter bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten en hun gezinsleden;
- Het Comité voor de rechten van personen met een handicap;/
- Het Comité inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijningen.

De comités die zijn opgericht bij de verdragen van de Verenigde Naties hebben met elkaar gemeen dat ze zijn samengesteld uit een panel van onafhankelijke experts, en dat ze gelijklopende bevoegdheden hebben, namelijk het onderzoeken van statenrapporten en het onderzoeken van interstatelijke en/of individuele klachten.

Verdragsstaten hebben de verplichting om binnen een bepaalde termijn verslag uit te brengen aan het betreffende comité over de maatregelen die zij genomen hebben ter uitvoering van hun verdragsverplichtingen. De comités zullen deze statenrapporten daarop onderzoeken, en in dialoog gaan met de lidstaten.

Betreffende het onderzoeken van klachten, kan er een onderscheid gemaakt worden tussen interstatelijke klachtenprocedures en individuele klachtenprocedures. Bij interstatelijke klachtprocedures kan een staat een andere staat aanklagen wegens het niet-naleven van het betreffende verdrag. Bij individuele klachtenprocedures, kunnen individuen een klacht indienen bij het betreffende comité.

Het Comité inzake de uitbanning van rassendiscriminatie voorziet naast deze klachtenprocedure eveneens in een preventief toezichtsmechanisme bestaande uit een *early warning* en *urgent action* procedure.

### 2. Op Europees niveau

Ook op het Europese niveau zijn er bij de mensenrechteninstrumenten, organen ingesteld die toezien op de naleving van deze instrumenten. De belangrijkste toezichtsmechanismen zijn:

- Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM)
- De Commissaris inzake Mensenrechten
- Het Europees Comité voor Sociale Rechten
- Het Europees Agentschap voor Grondrechten
- De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (hierna: ECRI)
- De Europese Ombudsman

Het Europees Agentschap voor Grondrechten en de Europese Ombudsman, zijn organen die zijn ingesteld bij de Europese Unie. De overige mechanismen zijn ingesteld bij de Raad van Europa.

Deze organen hebben met elkaar gemeen dat zij toezicht houden op de naleving van het betreffende mensenrechteninstrument en/of op de mensenrechtenstandaarden in de verdragsstaten.

Daartoe kunnen zij onder meer interstatelijke dan wel individuele klachten ontvangen, verdragsstaten bijstaan bij het implementeren van mensenrechtenstandaarden, advies verlenen aan de lidstaten, het monitoren van de situatie in de betrokken staten en het formuleren van aanbevelingen.

#### op Belgisch niveau

##### Unia

In 1993 werd een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding opgericht, middels de wet van 15 februari 1993.<sup>227</sup>

Op 12 juni 2013 tekenden de federale regering, gewesten en gemeenschappen een samenwerkingsakkoord<sup>228</sup> waardoor het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding werd hervormd tot een Interfederaal Gelijkekansencentrum (dat later werd omgedoopt tot Unia) en een Federaal Migratiecentrum.

Unia is een onafhankelijke openbare instelling die gespecialiseerd is in gelijkekansenbeleid en non-discriminatie

In overeenstemming met de Principes van Parijs, werd Unia door het GANHRI een B-status toegekend.<sup>229</sup>

Unia heeft drie hoofddoelen:

---

<sup>227</sup> 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, *BS* 5 maart 2014.

<sup>228</sup> Samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, *BS* 5 maart 2014.

<sup>229</sup> <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/StatusAccreditationChartNHRIs.pdf>

- Het promoten van gelijke kansen en participatie voor iedereen, op alle gebieden van de samenleving, ongeacht afkomst, leeftijd, handicap, seksuele geaardheid, godsdienst of levensovertuiging;
- Samenwerken met de belangrijkste actoren van onze samenleving: politieke en overheidsinstanties, burgers, maatschappelijk middenveld,... ;
- Bevorderen van de kennis en de eerbiediging van de grondwettelijke rechten, meer in het bijzonder van de antidiscriminatiewetgeving, om ervoor te zorgen dat deze rechten in België worden geëerbiedigd en toegepast, onder meer door klachtenbehandeling, onderhandeling en strategische procesvoering.

### Steunpunt voor Armoedebestrijding

Het Steunpunt voor Armoedebestrijding werd opgericht middels een samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten<sup>230</sup>. Overeenkomstig artikel 6 van dit samenwerkingsakkoord werd het Steunpunt voor Armoedebestrijding opgericht bij het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, thans Unia.

Het Steunpunt voor Armoedebestrijding evalueert de doeltreffendheid van de bescherming van de mensenrechten in situaties van armoede aan de hand van een participatieve methode, gebaseerd op dialoog.

Het doel is om de ervaring van mensen die in armoede leven, de kennis van maatschappelijk werkers, overheidsinstellingen, het maatschappelijk middenveld en de academische kennis samen te brengen.

Op basis van die dialogen bereidt het Steunpunt voor Armoedebestrijding tweejaarlijks een rapport voor.

Deze rapporten worden verstuurd naar verschillende politieke en socio-economische instanties voor een politiek debat en om als basis te fungeren voor acties en maatregelen.

### Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens

Het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (hierna: FIRM) streeft naar een samenleving waar de mensenrechten van iedereen op gelijke wijze worden gerespecteerd.

Het FIRM is een onafhankelijke instelling die de mensenrechten in België bevordert en beschermt, in samenwerking met andere organisaties.

Het FIRM werd opgericht bij wet van 12 mei 2019<sup>231</sup> om België te voorzien van een nationaal mensenrechteninstituut dat waakt over het respect voor en de toepassing van internationale mensenrechtennormen, in overeenstemming met de Principes van Parijs.

Artikel 4 van de wet van 12 mei 2019 bepaalt het mandaat van het FIRM.

---

<sup>230</sup> Samenwerkingsakkoord van 5 mei 1998 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebelief, *BS* 10 juli 1999.

<sup>231</sup> Wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de Bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *BS* 21 juni 2019.

Het FIRM heeft een federaal mandaat. Dit betekent dat het bevoegd is voor zaken die in België op het federale niveau beslist worden, maar (nog) niet voor onderwerpen waarover de gemeenschappen en gewesten beslissen.

Daarnaast heeft het FIRM een residuair mandaat, wat inhoudt dat het in eerste instantie bevoegd is voor alle aangelegenheden in verband met de bescherming van de mensenrechten waarvoor geen andere onafhankelijke publiekrechtelijke instantie bevoegd is, maar natuurlijk wel met hen kan samenwerken rond andere thema's.

Het FIRM heeft geen status onder de Principes van Parijs.

## De federale Ombudsman

De federale ombudsman werd ingesteld middels de wet van 22 maart 1995.<sup>232</sup>

De federale Ombudsman is een onafhankelijke instelling van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De federale Ombudsman is belast met de volgende taken:

- Klachtenbehandeling van burgers betreffende federale overheidsdiensten;
- Onafhankelijk onderzoek voeren op basis van klachten of op verzoek van de Kamer;
- Onderzoeken van meldingen van misbruik en fraude binnen de federale overheid;
- Formuleren van aanbevelingen op basis van vaststellingen tijdens klachtenbehandeling of onderzoek
- Verslag uitbrengen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

## Myria

Myria werd opgericht middels een wet van 15 februari 1993.<sup>233</sup>

Myria is een autonome openbare instelling. Zij analyseert migratie, verdedigt de rechten van vreemdelingen en bestrijdt mensensmokkel en mensenhandel.

Myria bestudeert en volgt de evolutie van de migratiebewegingen en besteedt daarbij aandacht aan de aard en de omvang ervan. Haar opdracht bestaat hoofdzakelijk in de publicatie van online demografische gegevens en studies over specifieke kwesties.

Myria ziet erop toe dat de grondrechten van vreemdelingen worden geëerbiedigd, door waarnemingen ter plaatse (met name in detentiecentra) en door het volgen van de complexe wetgeving die deze kwestie regelt. Het biedt ook eerstelijnsondersteuning aan personen die informatie willen over hun grondrechten of verblijfsstatus.

---

<sup>232</sup> Wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, *BS* 7 april 1995.

<sup>233</sup> Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel, *BS* 19 februari 1993



Myria geeft ook opmerkingen en aanbevelingen over deze kwesties aan de overheid en aan het maatschappelijk middenveld.

Myria maakt deel uit van het Nationale Rapporteur mechanisme inzake Mensenhandel en fungeert als onafhankelijk onderdeel daarvan.

Myria kan binnen de perken van haar opdracht optreden in rechte.<sup>234</sup>

---

<sup>234</sup> Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel, *BS* 19 februari 1993.

## F. Overzicht van de juridische instrumenten inzake mensenrechten

Op Internationaal niveau zijn er een aantal (kern)verdragen die in het algemeen van belang zijn voor mensenrechten, met name de verdragen van de Verenigde Naties en van de Raad van Europa.

België is verdragspartij bij acht van de negen kernverdragen inzake mensenrechten van de Verenigde Naties en hun protocollen:

- Het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (hierna: Rassendiscriminatieverdrag);
- Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: BUPO);
- Het internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna: ECOSOC);
- Het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (hierna: Vrouwendiscriminatieverdrag);
- Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing;
- Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: Kinderrechtenverdrag);
- Verdrag voor de rechten van personen met een handicap.

Het Internationale Verdrag ter bescherming van de rechten van arbeidsmigranten en hun gezin werd niet ondertekend door België. Het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere, wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing werd wel ondertekend maar nog niet geratificeerd door België.

Naast de verdragen van de Verenigde Naties, is België tevens verdragspartij bij de belangrijkste mensenrechtenverdragen van de Raad van Europa, zo onder meer

- Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en Protocollen;
- Het Herzien Europees Sociaal Handvest (hierna HESH);
- Het Verdrag inzake de preventie en de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld;
- Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing en Protocollen;
- Het recht op de eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in artikel 8 EVRM, werd specifiek voor de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens gepreciseerd in het Verdrag ter bescherming van individuen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Protocollen Nos. 181 en 223 (beide getekend, niet geratificeerd));
- Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik.

Binnen de Europese Unie is er het Handvest van de Grondrechten, waarin alle burgerlijke, politiek, economische en sociale rechten van de Unie-burgers worden gewaarborgd.

De hierboven vermelde instrumenten bevatten hetzij een of meerdere non-discriminatiebepalingen, of zijn in hun geheel gewijd aan non-discriminatie en gelijkheid voor een bepaalde groep.

Het ECOSOC-Verdrag bevat een accessoir algemeen gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel in art. 2.2, en een specifieke bepaling inzake gelijke rechten voor mannen en vrouwen (art. 3). Accessoire

gelijkheids- en non-discriminatiebeginselen kunnen slechts ingeroepen worden in samenhang met een andere verdragsbepaling.<sup>235</sup>

Het BUPO-Verdrag bevat een accessoir gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel in art. 2.1, en een zelfstandig in art. 26. Dat laatste waarborgt gelijkheid voor de wet en gelijke bescherming door de wet. Het Verdrag over de rechten van personen met een beperking bevat eveneens een zelfstandig gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, dat expliciet verplichtingen inzake redelijke aanpassingen oplegt, en speciale maatregelen om materiële gelijkheid van personen met een beperking toelaat (art. 5). Art. 2 Kinderrechtenverdrag bevat een accessoir gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.<sup>236</sup>

Non-discriminatieverdragen zoals het Rassendiscriminatieverdrag en het Vrouwendiscriminatieverdrag bevatten specifieke bepalingen over non-discriminatie inzake economische, sociale en culturele rechten.

Artikel 14 EVRM verbiedt discriminatie op basis van een semi-open lijst van gronden, met betrekking tot het genot van de in het Verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden.

In het HESH is vooral art. E van belang. Dat bepaalt dat het genot van de rechten in het Handvest verzekerd moet worden zonder discriminatie op grond van ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of sociale oorsprong, gezondheid, band met een nationale minderheid, geboorte of andere status.

Art. 21 EU-Handvest van de Grondrechten waarborgt gelijkheid voor de wet. Art. 22 van het EU-Handvest verbiedt discriminatie op basis van een reeks gronden (geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een beperking, leeftijd of seksuele geaardheid), evenals op basis van nationaliteit, zij het voor deze laatste grond binnen de werkingsfeer van het EU-Verdrag en EU-Werkingsverdrag en onverminderd bijzondere bepalingen van die Verdragen (dit betekent enkel voor EU-onderdanen).

Artikel 23 EU-Handvest van de grondrechten heeft specifiek betrekking op de gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Die moet verzekerd worden op alle gebieden, met inbegrip van werkgelegenheid, tewerkstelling en verloning. Het gelijkheidsbeginsel verhindert geen maatregelen die voorzien in specifieke voordelen voor het ondervertegenwoordigde geslacht.

Binnen de kernverdragen van de VN zijn er eveneens specifieke verwijzingen terug te vinden naar kinderen of specifieke kwesties die van centraal belang zijn voor kinderen.

Het BUPO-Verdrag verbiedt de doodstraf voor personen beneden de 18 jaar (art. 6.5), schenkt bijzondere aandacht aan waarborgen voor een eerlijk proces voor minderjarigen (art. 14, lid 1, en 14, lid 4) en waarborgt het recht op bescherming zonder discriminatie, alsook het recht op naam en nationaliteit voor elk kind (art. 24).

Het ECOSOC-verdrag schept verplichtingen om alle kinderen bijzondere bescherming en bijstand te bieden, met inbegrip van bescherming tegen economische en sociale uitbuiting (art. 10, lid 3).

---

<sup>235</sup> W. VANDENHOLE, 'Economische, sociale en culturele rechten', Wolters Kluwer, Antwerpen, 2021, 179-182.

<sup>236</sup> W. VANDENHOLE, 'Economische, sociale en culturele rechten', Wolters Kluwer, Antwerpen, 2021, 179-182.



In artikel 7 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap worden kind-specifieke beschermingsmaatregelen voor kinderen met een handicap voorzien. Anderzijds zijn de specifieke rechten en bescherming die het Kinderrechtenverdrag aan kinderen toekent ook relevant voor de mensenrechten in ruimere zin. Zo heeft het Comité voor de rechten van de mens van de VN verwezen naar art. 37 Kinderrechtenverdrag als een sleutelbepaling in een bijna universeel geratificeerd verdrag dat "een waardevolle bron is voor de interpretatie van het BUPO-verdrag" in het geval van levenslange veroordelingen van jeugdige delinquenten.<sup>237</sup>

Hoewel het EVRM geen specifiek op kinderen gerichte bepalingen of verwijzingen naar kinderrechten bevat, houdt het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM), dat toeziet op de naleving van het EVRM, zich routinematig bezig met kinderrechtenkwesties. Het HESH bevat daarentegen wel specifieke kinderrechtenbepalingen over het recht van kinderen op bescherming, met name op het werk (artikel 7, lid 10), en het recht van kinderen op sociale, juridische en economische bescherming (artikel 17).

---

<sup>237</sup> Bronson Blessington and Matthew Elliot v. Australia (UN HRC) 2014 para. 7.11

## Reactie van de stuurgroep

Reactie van de stuurgroep op de “Voorstudie sectorale mensenrechteninstellingen binnen de Vlaamse mensenrechtencontext” (juni 2022) dd. 28/06/2022

De voorstudie moest onderbouwen hoe het Vlaamse landschap m.b.t. mensenrechten zich in de toekomst optimaal kan organiseren. De rol van vier entiteiten - het Kinderrechtencommissariaat, het Vlaams Vredesinstituut, de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens en de Vlaamse Ombudsdienst – werd gedetailleerd in kaart gebracht in functie van hun verhoudingen ten aanzien van elkaar. De voorstudie moest de mogelijkheden/opportunities gaande van (verregaande) samenwerking dan wel inkanteling ten opzichte van elkaar afwegen en inzicht bieden in de aandachtspunten en mogelijke obstakels/uitdagingen (inhoudelijk, juridische, organisatorisch en operationeel) die in elk van de scenario's in acht moeten worden genomen.

De stuurgroep neemt akte van het geleverde werk door EY Consulting en EY Law, met inbreng van Prof. Dr. Wouter Vandenhole. Het rapport biedt een neutrale foto van de elementen die ter overweging kunnen worden genomen maar trekt zelf geen conclusies over de meest wenselijke piste.

Met de komst van het VMRI wordt het landschap van mensenrechteninstellingen in Vlaanderen grondig hertekend. Het werk is dus nog niet af.

Dit alles in beschouwing genomen, adviseert de stuurgroep de Vlaamse regering dan ook om:

1. De betrokken sectorale instellingen in te lichten over de resultaten van de voorstudie en de genomen conclusies;
2. Een toelichting te voorzien over de resultaten van de voorstudie en de genomen conclusies door de bevoegde minister aan het Bureau van het Vlaams Parlement;
3. Na de oprichting van het Vlaams mensenrechteninstituut een academische studie te bestellen die het draagvlak voor mensenrechten en het veranderde landschap van mensenrechteninstellingen in Vlaanderen bestudeert en hierover aanbevelingen formuleert. Deze studie kan voorafgaan aan de 5-jaarlijkse evaluatie van het VMRI-decreet.