

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE KANSEN,

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp besluit van de Vlaamse Regering betreffende de samenstelling van en de procedure voor de geschillenkamer van het Vlaams Mensenrechteninstituut
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

Het voorliggend voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering geeft uitvoering aan artikel 17 van het decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna 'het decreet van 28 oktober 2022' en 'VMRI'), dat stelt dat de Vlaamse Regering de nadere uitwerking van de procedure van de geschillenkamer regelt. De geschillenkamer is een organiek gescheiden entiteit binnen het VMRI dat bevoegd is om niet-bindende oordelen uit te spreken n.a.v. klachten over discriminatie die binnen het mandaat van het VMRI vallen. De volgende elementen worden in het besluit geregeld: de samenstelling van de geschillenkamer per zaak en het verloop van de procedure met inbegrip van de termijnen van de verschillende stappen van de procedure.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Kanselarij en Bestuur.

Beleidsveld: Gelijke Kansen en Integratie en Inburgering.

Inhoudelijk structurelement: gelijke kansen

Beleidsdoelstelling: We bestrijden alle vormen van discriminatie en racisme

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Wetgevingstechnisch- en taaladvies: Het bijgaand voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2023/283 van 23 juni 2023.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

1. Beleids- en regelgevend kader

CONTEXT

Het Vlaams Regeerakkoord 2019 – 2024 (p.112) bepaalt: *“de samenwerking met Unia stopt op het einde van de lopende samenwerkingsovereenkomst en wordt vervangen door een eigen Vlaams gelijkekansencentrum, dat werkt op basis van de anti-discriminatiewetgeving en dat de opdrachten van Unia en de genderkamer van de Vlaamse ombudsdienst bundelt”*

Aan deze passage uit het regeerakkoord werd uitvoering gegeven door de oprichting van het Vlaams Mensenrechteninstituut (zie het VMRI-decreet van 28 oktober 2022, *BS* 19 november 2022). Het VMRI heeft *tot doel om, overeenkomstig de Principes van Parijs, in een geest van samenwerking met de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen, de mensenrechten te beschermen en bevorderen in alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen*” (art. 6 van het VMRI-decreet).

Binnen dat ruim mandaat, omvat het VMRI-decreet ook een nieuw handhavingsmechanisme voor discriminatieklachten: klachten waarbij bemiddeling niet tot resultaat leidt, worden voorgelegd aan een **gespecialiseerde geschillenkamer voor een niet-bindend oordeel met aanbevelingen**. Dit nieuwe, aanvullende sluitstuk beoogt de rechtsbescherming voor slachtoffers van discriminatie te versterken, aangezien uit onderzoek blijkt dat het huidige handhavingsmodel (met bemiddeling en gerechtelijke procedures) op zijn limieten botst. Gerechtelijke procedures duren lang, zijn duur, en geven zeker niet altijd het verwachte resultaat waar slachtoffers recht op hebben.¹ De procedure bij de geschillenkamer is daarentegen laagdrempelig, gratis en zal beduidend minder lang duren. De leden van de geschillenkamer die de klacht beoordelen dienen bovendien over een specifieke expertise in mensenrechten en discriminatierecht te beschikken, wat de kwaliteit en autoriteit van de oordelen verzekert.

KRACHTLIJNEN VAN HET BESLUIT

Dit besluit van de Vlaamse Regering beoogt de **procedure van de geschillenkamer verder vorm te geven, in aanvulling om het basiskader in het VMRI-decreet** (zie artikelen 14 t.e.m. 16). Overeenkomstig art. 17 van dat decreet moet het besluit minstens volgende elementen meer in detail regelen: de samenstelling van de geschillenkamer per zaak en het verloop van de procedure met inbegrip van de termijn van de verschillende stappen.

Met dit besluit van de Vlaamse Regering wordt beoogd het **laagdrempelige, kosteloze en kwaliteitsvolle karakter van de procedure te bestendigen**. De procedure is zo ingericht dat woord en

¹ E. CLOOTS, M. SPINOY EN J. VRIELINK, *Gelijk zijn versus gelijk krijgen*, Intersentia 2021, 289: *“Het schoentje knelt echter bij de (rechterlijke) handhaving van het decreet. Op dit vlak zijn nog vele stappen te zetten en het is o.i. ook nodig om die te zetten. Om te beginnen neemt de Europese Unie geen genoegen met een louter formele implementatie van de richtlijnen in nationale wetgeving. Die nationale regels mogen geen dode letter blijven, maar moeten ook daadwerkelijk worden gehandhaafd. Het Hof van Justitie heeft al meermaals beklemtoond dat de verwezenlijking van de doelstelling van de richtlijnen, namelijk bescherming bieden tegen discriminatie, ernstig in het gedrang komt als nationale rechters niet effectief toezien op de naleving van de ter uitvoering van de richtlijnen aangenomen nationale bepalingen. Ook andere Europese instellingen hebben reeds gewaarschuwd dat de handhaving van de nationale omzettingwetgeving beter moet.”*

wederwoord via een vast stappenplan voldoende aan bod kunnen komen, om de wapengelijkheid tussen de partijen te waarborgen. De geschillenkamer kan tegelijk ook zelf een actieve rol opnemen (vragen stellen, getuigen horen, deskundigen aanstellen, ...) om de situatie volledig in beeld te krijgen, en zo ook het eventuele machtsonevenwicht tussen de partijen – hetgeen vaak aanwezig is in discriminatiegeschillen – te compenseren. Om ervoor te zorgen dat alle partijen volwaardig kunnen deelnemen in de procedure, kan er materiële bijstand op maat worden geboden. Elke persoon, zelfs het meest kwetsbare profiel, moet de procedure volledig kunnen doorgelopen, ongeacht de partij tegenover wie die staat. De partijen zijn echter niet verplicht om aan de procedure deel te nemen, de geschillenkamer kan ook zonder hun deelname een oordeel vellen. De rechten van verdediging worden ten allen tijde gerespecteerd, door tegenspraak te organiseren rond alle argumenten die worden opgeworpen, zodat ook de verweerder zich gehoord voelt en het oordeel kan accepteren indien zou blijken dat er gediscrimineerd werd.

IMPACT OP GRONDRECHTEN

De Vlaamse decreetgever beoogt met dit besluit, in uitvoering van het VMRI-decreet, een **doeltreffender antidiscriminatiebeleid en een betere rechtsbescherming** tegen discriminatie binnen Vlaamse bevoegdheden te realiseren. Academische onderzoekers trokken immers in twijfel of het oude systeem met diffuse rechterlijke toetsing wel voldaan was aan de verplichting uit het Europese Unierecht voor wetgevers om in 'gepaste procedures' te voorzien om voor individuele slachtoffers wettelijke bescherming tegen discriminatie te verzekeren.² De procedure bij de geschillenkamer wordt verder vormgegeven in dit besluit in lijn met deze doelstellingen, met aandacht voor de pijnpunten die bleken uit het academisch onderzoek waarop het VMRI-decreet ook gebaseerd was.

Verder heeft dit besluit ook een bijzondere impact op de **bescherming van de persoonsgegevens** van de betrokken partijen in een procedure bij de geschillenkamer. Om het recht op privacy van deze partijen te beschermen, worden er **bijkomende waarborgen** ingeschreven in dit besluit, met name rond het gebruik van elektronische communicatiemiddelen (zie toelichting bij artikelen 3-4).

BRUSSELTOETS

De bevoegdheid om discriminatie te bestrijden, en ruimer om mensenrechten te beschermen, is wat men in het Belgische federale systeem een '**accessoire bevoegdheid**' noemt. Dat wil zeggen dat de overheid die bevoegd is om een bepaalde materie te regelen, meteen ook bevoegd is om in die materie de grondrechten te eerbiedigen, ze te beperken, ze te bevorderen (positieve verplichtingen) en te beschermen.³ 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.⁴

² *Ibid.*

³ Zie bv. GwH, nr. 124/2000, 29 november 2000, B.4.2; nr. 124/99, 25 november 1999, B.4.4. Zie in dezelfde zin R.v.St., afd. wetg., advies nrs. 40.689/AV, 40.690/AV en 40.691/AV van 11 juli 2006, opm. 8.1: "De federale overheid kan derhalve enkel een anti-discriminatiebeleid voeren in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd is (...)"; R.v.St., afd. wetg., advies nr. 52.676/VR van 5 februari 2013 over een voorontwerp van wet 'tot aanpassing van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding met het oog op de omvorming ervan tot een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel', opm. 2; advies nr. 48.858/AV van 7 december 2010 over een wetsvoorstel 'tot instelling van een Federale Mensenrechtencommissie', opm. 6; bv. Zie ook K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, De federale bevoegdheden, Antwerpen, Intersentia, 2019, 20 e.v.; J. VAN PRAET, De latende staatsvorming: de bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State, Brugge, Die Keure, 246 en de verwijzingen daar naar vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van de vaste adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

⁴ J. VANPRAET, De latente staatsvorming, Brugge, die Keure, 2011, 50-53.

Overeenkomstig bovenstaande principes, is het VMRI – en dus de geschillenkamer - bevoegd om klachten over discriminatie te ontvangen en behandelen die binnen toepassingsgebied van de Vlaamse antidiscriminatiedecreten vallen.⁵ Binnen het grondgebied van Brussel-Hoofdstad heeft de Vlaamse Gemeenschap ook bevoegdheden ten aanzien van de eentalig Nederlandstalige instellingen (niet tot personen). Brusselaars die bijvoorbeeld klachten hebben over discriminatie bij de toegang tot een Nederlandstalige school, Nederlandstalige culturele instellingen (bv. Ancienne Belgique, KVS) of een door Vlaanderen (Kind & Gezin) erkende crèche in Brussel-Hoofdstad kunnen dus bij het VMRI terecht.

Zoals reeds vermeld, beoogt dit besluit – in lijn met de doelstellingen van het VMRI-decreet – de **rechtsbescherming** tegen discriminatie binnen de Vlaamse bevoegdheden te versterken, zo ook dus **voor eenieder die een discriminatieklacht heeft** die kan worden gesitueerd op het grondgebied van Brussel-Hoofdstad, binnen de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap.

Het VMRI-decreet bouwt een aantal waarborgen in om de dienstverlening ook naar de inwoners van Brussel-Hoofdstad zo laagdrempelig mogelijk te maken (zie art 5, 27, lid 4, 30, §3, lid 3). Deze waarborgen hebben eveneens hun impact op de werking van de geschillenkamer die in dit besluit verder wordt geregeld. Zo zal de geschillenkamer zich, net als het VMRI in zijn geheel, op het grondgebied van Brussel-Hoofdstad bevinden en worden de leden ervan benoemd door een raad van bestuur waarin steeds iemand met een aantoonbare band met Brussel is vertegenwoordigd.

2. Voorliggend ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 2

Artikel 2 omvat de algemene beginselen die gelden doorheen de volledige procedure bij de geschillenkamer. Zoals hierboven vermeld, beoogt dit besluit het laagdrempelige, kosteloze en kwaliteitsvolle karakter van de procedure te bestendigen. De procedure moet de geschillenkamer ook toelaten om de klacht op objectieve en allesomvattende wijze te beoordelen, waarbij het recht op een eerlijke procedure van alle betrokken partijen wordt gerespecteerd.

In de eerste paragraaf, krijgt de geschillenkamer de uitdrukkelijke opdracht de laagdrempeligheid voor alle betrokken partijen te bewaken door, ten eerste, zelf een actieve rol op te nemen, waarbij het tegelijk aandachtig is voor een eventueel machtsonevenwicht tussen de partijen en het recht van alle partijen op een eerlijke procedure. De actieve rol van de geschillenkamer dient ertoe om tot waarheidsvinding te komen. De geschillenkamer past daarbij het recht toe op de feiten die de partijen aanbrengen en kan, op basis daarvan, de door de partijen aangevoerde redenen of bezwaren ambtshalve 'vertalen' naar een juridische terminologie. De voorwaarde hierbij is evenwel dat verweerder steeds duidelijk weet waartegen, en met welke middelen, hij zich moet verweren. Om rechten van verdediging van de partijen als algemeen rechtsbeginsel en het recht op tegenspraak vervat in artikel 6, lid 1, EVRM te vrijwaren moet de geschillenkamer, zo nodig, het debat daartoe

⁵ Het gaat concreet om het [decreet van 8 mei 2002](#) houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en het [decreet van 10 juli 2008](#) houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid.

heropenen.⁶ In de verdere uitwerking van de procedure wordt dan ook telkens voorzien dat er tegenspraak moet worden gevoerd.

Ten tweede moet de geschillenkamer erover waken dat alle partijen volwaardig kunnen deelnemen aan de procedure en, op verzoek, daartoe ook de gepaste materiële bijstand te bieden. Die vereiste materiële ondersteuning is zeer persoonsafhankelijk, het is dus belangrijk dat alle betrokken partijen kunnen aangeven welke bijstand ze nodig hebben. Het komt de geschillenkamer toe om te beoordelen welke bijstand redelijk en gepast is, hiermee ook rekening houdend met het budget dat de geschillenkamer daartoe ter beschikking heeft. Er kan daarbij worden gedacht aan bijstand door een gebarentolk voor een partij met een auditieve beperking, of hulp bij vervoer van en naar de geschillenkamer voor een partij met een mobiliteitsbeperking. Het gaat voor alle duidelijkheid om *materiële* bijstand, en niet om juridische bijstand door bijvoorbeeld een advocaat. Ook moet deze regel moet steeds in samenhang worden gelezen met het eerste punt, m.n. dat de eerlijke procedure van alle betrokken partijen te allen tijde moet worden gerespecteerd. Er dient dus transparantie te zijn over de geleverde materiële bijstand (zie paragraaf 2) en de uitwisseling van standpunten en overtuigingsstukken verloopt (ook) steeds via de vaste communicatiemethodes (zie artikel 3) zodat alle betrokken partijen op de hoogte blijven.

Ten derde wordt herhaald dat de procedure bij de geschillenkamer volledig kosteloos is voor de betrokken partijen.

In de tweede lid van paragraaf 2 van artikel 2 wordt gesteld dat de geschillenkamer in het oordeel toelicht hoe het de laagdrempeligheid van de procedure heeft verzekerd. Op die manier is er transparantie over alle geleverde materiële bijstand en alle acties die de geschillenkamer zelf heeft genomen om tot waarheidsvinding te komen, zoals bijvoorbeeld het opvragen van informatie of documentatie bij de betrokken partijen of derden (zie art. 19). Deze transparantie is belangrijk om verschillende redenen: om de geschillenkamer aan te moedigen om de algemene beginselen werkelijk te implementeren in de praktijk, om de autoriteit van de genomen beslissing te versterken en om discussies achteraf te vermijden.

De tweede paragraaf herneemt tot slot de regel uit het VMRI-decreet dat de partijen zich ook *mogen* laten ondersteunen door een persoon naar keuze (familielid, een assistent of coach, een advocaat, ...). De procedure is evenwel zo ingericht dat iedereen de volledige procedure kan doorlopen zonder (bijkomende) juridische bijstand.

Artikel 3

Het eerste lid stelt dat mededelingen die uitgaan van de betrokken partijen in principe op elektronische wijze of bij gewone brief kunnen worden uitgestuurd, ofwel fysiek kunnen worden neergelegd op het secretariaat van de geschillenkamer. In de andere richting (tweede lid) geldt dat de geschillenkamer toestemming moet vragen om de mededelingen elektronisch te versturen. Bij gebreke daaraan, worden de mededelingen (minstens) via gewone brief verstuurd (en de belangrijkste mededelingen, m.n. bij de start van de procedure en het eindoordeel, bij aangetekende brief).

Wat betreft de communicatiemethodes in het algemeen, is het relevant eraan te herinneren dat de geschillenkamer precies werd ingericht als laagdrempeliger en sneller alternatief voor de procedures voor de hoven en rechtbanken. Het gebruik van elektronische communicatiemiddelen, indien de

⁶ Zie RvS. 247.351 van 31 maart 2020, over de (eveneens laagdrempelige) procedure voor de Raad voor studievoortgangsbetwistingen, overw. 12 e.v.: *“De administratieve rechter die als doorslaggevend element voor het vaststellen van de onwettigheid van een voor hem gebrachte beslissing ambtshalve een juridische kwalificatie opwerpt die de partijen niet hebben aangevoerd of ter sprake gebracht, waarop zij ook op zicht van het verzoekschrift waarmee de zaak voor die rechter werd gebracht of zelfs een later (nuttig) procedurestuk, redelijkerwijze niet bedacht moesten zijn en waaromtrent de rechter die partijen evenmin de gelegenheid heeft gegeven tegenspraak te voeren, miskent het recht van verdediging.”*

partijen over een internetverbinding en computer beschikken en hier dus mee kunnen én willen instemmen, is van primordiaal belang om de laagdrempeligheid en de snelheid van de procedure te verzekeren. De regels rond de standaardcommunicatie doen overigens geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de partijen of de geschillenkamer om *aanvullend*, via de materiële bijstand voorzien in artikel 2, §1, een communicatiemethode te gebruiken aangepast aan de noden van een betrokken partij (bv. telefoon;). De uitwisseling van standpunten en overtuigingsstukken moet echter *ook* steeds verlopen via de geijkte, schriftelijke, communicatiemethodes (het voorzien van die schriftelijke neerslag kan ook onderdeel vormen van de materiële bijstand die door de geschillenkamer geleverd wordt), zodat alle betrokken partijen op de hoogte blijven van de genomen stappen en de uitgewisselde standpunten en stukken. Transparantie hierover vanwege de geschillenkamer is dan ook essentieel (zie artikel 2).

Artikel 4

Artikel 4 regelt het gebruik van elektronische middelen, in het geval de betrokken partijen daarmee hebben ingestemd (zie art. 3 voor de alternatieven).

Artikel 4, §1 voorziet de mogelijkheid om een informatiesysteem aan te wijzen waarlangs alle elektronische mededelingen kunnen worden ontvangen en uitgestuurd. In aanvulling van het kader rond gegevensbescherming in het VMRI-decreet zelf, worden in dit artikel ook aanvullende voorwaarden gesteld om de vertrouwelijkheid en effectiviteit van elke mededeling langs dit systeem te waarborgen. Deze algemene voorwaarden worden in het besluit zelf opgenomen, naar het voorbeeld van het KB dat de voorwaarden inzake de elektronische communicatie overeenkomstig artikel 32ter van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt.⁷

In afwachting van de aanduiding van dit informaticasysteem, kan de elektronische post (e-mail) gebruikt worden voor de elektronische mededelingen (artikel 4, §2) indien daartoe toestemming werd verleend (zie art. 3). Ook al is de geschillenkamer geen rechterlijke instantie, en gaat het hier niet om een uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van een gerechtelijke procedure, worden er toch bijkomende waarborgen ingeschreven om de vertrouwelijkheid en effectiviteit van elke mededeling te waarborgen. Zo verzoekt de geschillenkamer steeds om een ontvangstbevestiging bij het uitsturen van een e-mail, en zal het zelf ook een ontvangstbevestiging uitsturen bij ontvangst van een e-mail. Indien de partijen stukken of andere documentatie bezorgen via e-mail dienen deze (al dan niet elektronisch) ondertekend te zijn. Deze waarborgen zijn noodzakelijk om de vertrouwelijkheid van de persoonsgegevens die worden uitgewisseld te beschermen.

Art. 5 tot en met 7

Zoals voorzien in het VMRI-decreet, heeft de (plaatsvervangende) voorzitter een belangrijke rol in het bepalen van de samenstelling van de zetel. Hij verdeelt immers de klachten onder de effectieve en plaatsvervangende leden, en dit op basis van de vereiste expertise en ervaring voor de beoordeling van de klacht en de beschikbaarheid van de leden (art. 5, lid 1). Het is wenselijk dat er transparantie wordt geboden over welke expertise en ervaring wordt toegemeten aan de verschillende leden. Daarom wordt in art. 5, lid 2 voorzien dat de voorzitter hierover jaarlijks een overzicht bezorgt aan de raad van bestuur, dat dan deel kan uitmaken van het jaarlijks rapport dat het VMRI aan het Vlaams Parlement dient te bezorgen (en waarin er dient te worden gerapporteerd over o.a. de 'algemene werking' van het VMRI). Dit overzicht zou ook publiek toegankelijk kunnen worden gemaakt via de website van het VMRI.

⁷ Zie artikelen 3 en 7 van het KB van 16 juni 2016 'houdende de elektronische communicatie overeenkomstig artikel 32ter van het Gerechtelijk Wetboek. Zowel de Raad van State als de (toenmalige) Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (CBPL) hadden hierop immers aangedrongen, zie R.v.St., afd. wetg., advies nr. 58.860/2 van 17 februari 2016 over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende elektronische communicatie overeenkomstig artikel 32ter van het Gerechtelijk Wetboek', opm. 3 en CBPL, advies nr. 58/2015 van 16 december 2015, <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-58-2015.pdf>.

Artikelen 6 en 7 preciseren als volgt wanneer de (plaatsvervangende) voorzitter plaatsvervangende leden kan inzetten en wanneer die de klacht kan toewijzen aan een enkelvoudige kamer:

- Hij kan, in de specifieke omstandigheden voorzien in artikel 6, beslissen om plaatsvervangende bijzitters in te zetten. Deze plaatsvervanger kunnen niet alleen heel letterlijk 'de plaats vervangen' van effectieve leden indien nodig (1°) maar kunnen ook worden ingezet omwille van hun specifieke expertise of ervaring (2°);
- Hij kan, bij uitdrukkelijk gemotiveerde beslissing op basis van één van de gronden voorzien in artikel 7, tot aan de sluiting van de debatten en op omkeerbare wijze (lid 2) bepalen dat hijzelf of een van de bijzitters alleen zal zetelen om de klacht te beoordelen;

Artikel 8 tot en met 11

Artikel 8 t.e.m. 11 regelen, in aanvulling op artikel 15, tweede lid, van het decreet van 28 oktober 2022 de wrakingsprocedure tegen een lid van de geschillenkamer. De (plaatsvervangende) voorzitter neemt, nadat het lid waarvoor het wrakingsverzoek werd ingediend zijn standpunt hierover heeft kunnen meedelen, de finale beslissing. Hij brengt vervolgens iedereen ook op de hoogte en beslist, naar gelang de stand van de procedure en de concrete omstandigheden, hoe de procedure dient te worden verder gezet opdat het recht op een eerlijke procedure voor alle betrokken partijen kan worden gevrijwaard. Er kan, bijvoorbeeld, worden beslist dat een deel van de procedure (uitwisseling standpunten of hoorzitting) opnieuw moet worden gedaan in de nieuwe samenstelling van de geschillenkamer.

Artikel 12 en 13

Artikel 12 en 13 regelen de eerste stappen van de klacht: de aanhangigmaking van de klacht en de eerste communicatie naar alle betrokken partijen en andere personen die nog betrokken partij zouden kunnen worden.

Overeenkomstig artikel 13, §5, van het decreet van 28 oktober 2022 wordt niet alleen de klacht zelf, maar eventueel ook overtuigingsstukken overgemaakt aan de geschillenkamer:

- Overtuigingsstukken die werden aangeleverd door de betrokken partijen, mits toestemming van de partij die de stukken had bezorgd en zonder enige appreciatie erover vanwege de bemiddelaar;
- Informatie of documentatie die werd aangeleverd door derden die geen betrokken partij waren, tevens zonder enige appreciatie erover vanwege de bemiddelaar.

Deze eerste communicatie verloopt steeds (minstens) via aangetekende brief om te verzekeren dat iedereen op de hoogte is van de start en het verloop van de procedure, met bijzondere aandacht voor de algemene beginselen zoals hierboven toegelicht. Via deze eerste communicatie wordt ook de toestemming gevraagd om de verdere communicatie op elektronische wijze te laten verlopen (zie toelichting bij artikel 3 en 4).

Overeenkomstig het tweede lid van artikel 13, neemt de geschillenkamer contact op met elke klager, elke verweerder en elk slachtoffer - namens wie de klacht werd ingediend - dat reeds in een voorgaande fase had aangegeven betrokken partij te willen zijn de procedure bij het VMRI (zie artikel 13, §2, tweede lid van het decreet van 28 oktober 2022). Overeenkomstig het derde lid kan de geschillenkamer ook contact opnemen met slachtoffers die nog niet hadden aangegeven betrokken partij te willen zijn, alsook met slachtoffers die bij naam worden genoemd in de klacht hoewel de klacht niet in hun naam werd ingediend, en die dus nog geen betrokken partij zijn in de procedure. Op die manier krijgen zij ook de kans om (toch nog) betrokken partij te worden in de procedure. Ze zijn echter niet verplicht op die uitnodiging in te gaan. Dit lid is overigens ook voorwaardelijk gemaakt ("kan"), aangezien het in uitzonderlijke gevallen niet gepast is om (opnieuw) contact op te nemen met bepaalde slachtoffers, bijvoorbeeld aangezien uit bepaalde stukken blijkt dat hun verwerkingsproces daardoor verstoord zou worden. Het komt de geschillenkamer geval per geval toe om te beoordelen of het wenselijk is dergelijke uitnodiging uit te sturen.

Artikel 14

Na ontvangst van de klacht en de eventuele overtuigingstukken, volgt een eerste voorlopig onderzoek naar de ontvankelijkheid van de klacht op basis van de ontvankelijkheidscriteria in artikel 13, §3 van het decreet van 28 oktober 2022. Indien de geschillenkamer, op basis van dat eerste onderzoek, meent dat de klacht mogelijks onontvankelijk is, kan elke klager hierover een standpuntnota bezorgen. Er wordt enkel naar het standpunt van de klager(s) gevraagd, aangezien zij de initiatiefnemer(s) zijn van de procedure en zich dus moeten kunnen verweren indien hun initiatief onontvankelijk lijkt te zijn. Bovendien dient te worden benadrukt dat dit voortraject uitsluitend de ontvankelijkheid op basis van het voorlopig onderzoek betreft, en het dus niet gaat om een 'pre'beoordeling ten gronde. Dit traject moet zo kort mogelijk worden gehouden, zodat er (indien niet onontvankelijk) zo snel mogelijk aan de beoordeling ten gronde kan worden begonnen, waarbij uiteraard wel alle betrokken partijen volwaardig worden betrokken (artikel 15 en verder). Zoals verder vermeld, kan de geschillenkamer op basis van het volledig onderzoek – waaraan alle betrokken partijen volwaardig kunnen deelnemen – de klacht alsnog onontvankelijk verklaren.

Indien de klacht volgens de geschillenkamer onontvankelijk is, wordt dit op gemotiveerde wijze meegedeeld aan alle betrokken partijen en wordt de procedure beëindigd.

Indien er op basis van het voorlopig onderzoek en het standpunt van de klager(s) twijfel is, wordt de finale beslissing over ontvankelijkheid pas genomen na het onderzoek en tegenspraak.

Artikel 15 tot en met 20

Na het voorlopig onderzoek van de ontvankelijkheid, en klacht blijkt niet onontvankelijk, start de fase van onderzoek en tegenspraak. Er wordt in dit besluit voorzien in een vast stappenplan met woord en wederwoord (artikel 15-18), aangevuld met de mogelijkheid voor de geschillenkamer op actief onderzoek te voeren door zelf toelichtingen, informatie of stukken op te vragen, evenwel steeds met de mogelijkheid om daarover dan ook tegenspraak te voeren (artikel 19). Zoals bepaald in artikel 2, is de geschillenkamer in het oordeel ook steeds transparant over de stappen die het actief onderneemt om de laagdrempeligheid van de procedure te bewaken en tot waarheidsvinding te komen.

De vaste procedure van woord en wederwoord tussen de betrokken partijen verloopt als volgt:

- Aangezien de klacht aan de geschillenkamer werd overgemaakt met de overtuigingsstukken waarvoor instemming tot overdracht werd verleend door de betrokken partij die ze had ingediend, wordt eerst contact opgenomen met de *nieuwe* tussenkomende slachtoffers (indien die er zijn). Zij krijgen 20 werkdagen de tijd om hun standpunt en eventueel ook stukken over te maken.
- Vervolgens (of in eerste instantie indien er geen nieuwe tussenkomende partijen zijn) wordt contact opgenomen met de verweerder(s). De verweerder wordt, desgevallend, op de hoogte gebracht van de identiteit van de nieuwe tussenkomende partijen en ontvangt de nota's en overtuigingstukken die door hen werden ingediend (m.u.v. de vertrouwelijke stukken). Ook worden de overtuigingstukken bezorgd die door de reeds eerder betrokken partijen werden overgemaakt aan de geschillenkamer (m.u.v. de vertrouwelijke stukken). De verweerder kan dan binnen een termijn van 20 werkdagen zijn standpunt en eventueel ook stukken overmaken.
- Elke klager en elk slachtoffer dat reeds betrokken partij was vóór de procedure bij de geschillenkamer, krijgt vervolgens dezelfde mededelingen, nota's en stukken, en krijgt ook een termijn van 20 werkdagen om hierop te reageren. Daarna krijgt, in voorkomend geval, ook elke *nieuwe* tussenkomende partij nog diezelfde kans.
- In laatste instantie krijgt de verweerder ook nog alle nota's en stukken die door de klager(s) of tussenkomende partij(en) werden ingediend (m.u.v. de vertrouwelijke stukken), en kan die daarop binnen de 20 werkdagen reageren via een replieknota. Alle andere partijen ontvangen

een kopie van die replieknota, maar kunnen dan niet meer opnieuw (schriftelijk) reageren. Uiteraard kunnen zij hierop nog wel reageren tijdens de hoorzitting (zie *infra*).

Ter aanvulling, kan ook de geschillenkamer zelf een actieve rol spelen om de nodige informatie te bekomen om de klacht te beoordelen. Met toepassing van art. 22 van het decreet van 28 oktober 2022 kan de geschillenkamer hiervoor contact opnemen met alle betrokken partijen of derden en hen een (soms zelfs dwingende) termijn opleggen om deze informatie over te maken. Het is evenwel belangrijk dat alle betrokken partijen over dezelfde informatie beschikken. Wanneer de geschillenkamer dus zijn actieve rol opneemt, moet het tegelijkertijd ook de tijd en ruimte geven aan alle betrokken om hierover tegenspraak te voeren. Ook moet er steeds transparantie zijn over de stappen die de geschillenkamer actief onderneemt (zie art. 2).

De geschillenkamer kan, met oog op het bewaken van het evenwicht tussen de betrokken partijen en hun recht op een eerlijke procedure (zie artikel 2) een maximum opleggen aan de betrokken partijen wat betreft de omvang van de overtuigingsstukken of standpunten. Deze regel maakt het mogelijk voor de geschillenkamer om de focus te behouden op de klacht die voorligt ter beoordeling. De geschillenkamer neemt deze beslissing steeds op gemotiveerde wijze op basis van de concrete omstandigheden. De beperking geldt in dat geval enkel in deze specifieke zaak en enkel voor de stukken/standpunten die nog kunnen worden ingediend (m.a.w. niet retroactief). Een gelijkaardige praktijk wordt in bepaalde gevallen bijvoorbeeld ook toegepast door het Europees Hof van Justitie.⁸

Artikel 21

De geschillenkamer kan, op elk moment in de procedure tot aan de sluiting van de debatten, ook deskundigen en getuigen bevragen om de klacht te beoordelen. Dit kan schriftelijk of mondeling via een hoorzitting. Net als bij het opvragen van informatie bij de betrokken partijen zelf, geldt echter dat de geschillenkamer steeds tegenspraak moet organiseren over alle informatie die het via getuigen of deskundigen bekomt.

Artikel 22 en 23

Overeenkomstig artikel 16, §3, vierde lid van het decreet van 22 oktober 2022 mogen de partijen het dossier inzien dat ter beoordeling voorligt, tenzij de geschillenkamer ambtshalve of op verzoek van een van beide of van beide van de voormelde betrokken partijen om gewichtige redenen anders beslist.

Dit wordt in het besluit als volgt verder uitgewerkt. Het volledige dossier, met uitzondering van de stukken waarvan een betrokken partij de vertrouwelijke behandeling heeft aangevraagd of waarvan de geschillenkamer op eigen initiatief de vertrouwelijke behandeling overweegt, en dit zolang de vertrouwelijkheid niet werd opgeheven (zie *infra*), kan steeds fysiek worden ingezien op het secretariaat. Die (voorlopig) vertrouwelijke stukken worden in principe ook niet meegestuurd bij de uitwisseling van nota's en stukken. De partijen kunnen wel om de opheffing van de vertrouwelijkheid verzoeken. Dergelijk verzoek wordt beoordeeld door de geschillenkamer, nadat hierover tegenspraak is gevoerd. Bij opheffing van de vertrouwelijkheid, krijgen alle partijen onverwijld een kopie van de betreffende stukken en worden ze aan het fysieke dossier gevoegd.

Artikel 24 tot en met 27

Artikel 24 tot en met 27 regelen de organisatie van een hoorzitting door de geschillenkamer.

Een deelname van één of meer (of zelfs alle) partijen via een elektronisch communicatiemiddel is, mits een aantal waarborgen, mogelijk (artikel 25).

⁸ Zie art. 175 en 180 van het reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, L 265/1, Publicatieblad van de Europese Unie op 29.9.2012.

De hoorzitting is in principe openbaar, maar kan in sommige gevallen ook achter gesloten deuren plaatsvinden (artikel 26). Indien één of meerdere partijen digitaal deelnemen aan de hoorzitting, kan de geschillenkamer de openbaarheid organiseren door de toehoorders fysiek te laten plaatsnemen in de zaal waar ook de leden van de geschillenkamer de zitting volgen. Indien de procedure volledig digitaal zou (moeten) plaatsvinden, kan ook de openbaarheid digitaal worden georganiseerd. Om de openbaarheid te garanderen, zal de geschillenkamer de hoorzittingen aankondigen, bijvoorbeeld op de website van het Vlaams Mensenrechteninstituut.

In artikel 27 wordt tot slot ook verduidelijkt dat geschillenkamer de klacht kan beoordelen, ook al gaan de betrokken partijen niet in op de uitnodiging om gehoord te worden.

Artikel 28

Overeenkomstig artikel 28 kan de geschillenkamer, mits hierover tegenspraak wordt gevoerd, ook voorlopige aanbevelingen formuleren om de situatie van de betrokken partijen te regelen in afwachting van en zonder een voorafname te doen op het oordeel ten gronde. Dit kan nuttig zijn voor de klager en/of het slachtoffer, om nog een zinvol eindoordeel te kunnen ontvangen, maar even goed ook voor verweerder die in afwachting van een oordeel zou willen weten welke acties hij kan of mag ondernemen.

Artikel 29 tot en met 31

Nadat dat de geschillenkamer alle nota's en stukken heeft ontvangen of opgevraagd en alle andere stappen heeft ondernomen die het nodig acht om de klacht te beoordelen, worden de debatten overeenkomstig artikel 29 gesloten. Op dat moment bepaalt de geschillenkamer een richtdatum waarop het oordeel kan worden verwacht, en wordt dat ook meegedeeld aan de betrokken partijen.

Overeenkomstig artikel 30 kan de geschillenkamer, op basis van alle verzamelde informatie, ook nog beslissen dat de klacht alsnog onontvankelijk is. Het oordeel omvat in dat geval uitsluitend een motivering over de onontvankelijkheid van de klacht, en dus geen beoordeling ten gronde.

Het oordeel wordt, overeenkomstig artikel 31, meegedeeld aan alle partijen via aangetekende brief en eveneens, indien daartoe instemming werd verleend, via elektronische weg. Net als de mededelingen bij de start van de procedure, wordt deze mededeling via aangetekende brief verstuurd om te verzekeren dat alle betrokken partijen op de hoogte worden gebracht.

Artikel 32 tot en met 35

Artikel 32 t.e.m. 35 leggen de algemene regels inzake de termijnen vast. Zo bepaalt artikel 32 wanneer de termijnen beginnen lopen na mededelingen die vanuit de geschillenkamer vertrekken, en welke datum geldt als indieningsdatum van mededelingen die bij de geschillenkamer toekomen.

Artikel 33 bepaalt dat alle termijnen tijdens de zomervakantie en kerstvakantie in principe geschorst worden, zodat de geschillenkamer zich optimaal kan organiseren in het licht van de verschillende verlopen van de betrokken partijen en de leden van de geschillenkamer. Het is niet de bedoeling dat er tijdens deze vakantieperiodes geen stappen meer kunnen worden gezet, maar de schorsing laat eerder toe om, zaak per zaak, en in overleg met alle betrokken partijen, een aangepaste planning op te stellen tijdens de zomermaanden zodat eenieder volwaardig kan deelnemen aan de procedure en tegelijk ook verlof kan nemen zoals gewenst.

Ook kan de geschillenkamer, overeenkomstig artikel 34 bepaalde termijnen op gemotiveerde wijze verlengen (bv. in complexe zaken of als een partij duidelijk aangeeft meer tijd nodig te hebben), maar moet er steeds worden gewaakt over een afhandeling van de volledige procedure binnen een redelijke termijn.

Artikel 35 tot slot bepaalt dat geschillenkamer ook een spoedbehandeling kan toepassen, waarbij het een aangepast procedureverloop kan vastleggen, zonder evenwel afbreuk te doen aan het recht op een eerlijke procedure van elke betrokken (zie supra, artikel 2).

Artikel 38

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Toelichting

De werking van de geschillenkamer wordt volledig gefinancierd binnen de kredieten van het Vlaams Mensenrechteninstituut dat voor de uitvoering van zijn mandaat een dotatie krijgt overeenkomstig art. 42 van het decreet van 28 oktober 2022

Inspectie van Financiën

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 14 juni 2023.

De Inspectie van Financiën verleent gunstig advies, rekening houdend met enkele opmerkingen en aanbevelingen, waarmee als volgt rekening werd gehouden:

- De aanbeveling van de Inspectie van Financiën om de beslissing tot spoedbehandeling telkens te laten motiveren werd gevolgd. Ook werd, in het licht van de vraag of het initiatiefrecht voor dergelijke spoedbehandeling ook niet zou moeten toekomen aan de betrokken partijen, in het besluit ingeschreven dat de betrokken partijen hiertoe ook een verzoek kunnen indienen (zie artikel 35 van het voorontwerp van besluit).
- Er werd rekening gehouden met de bedenking van de Inspectie van Financiën dat de regel in artikel 20 (waarbij de geschillenkamer in bijzondere omstandigheden een maximum kan stellen aan de omvang van de overtuigingsstukken en andere standpunten die door de betrokken partijen kunnen worden ingediend) niet volledig overeenkomt met de methodiek die ook binnen de procesvoering van het Europees Hof van Justitie toepassing vindt, door dit te nuanceren in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 20. Er wordt daarin nu gesteld dat het gaat om een *gelijkaardige* praktijk die *in bepaalde gevallen* wordt toegepast door het Europees Hof van Justitie. Er kan overigens worden opgemerkt dat de geschillenkamer in het gebruik van de methode sterker wordt begrensd dan het Hof van Justitie, aangezien de geschillenkamer moet motiveren dat ze van de regel gebruik maakt met oog op het bewaken van het evenwicht tussen alle betrokken partijen en hun recht op een eerlijke procedure.

Begrotingsakkoord

Het begrotingsakkoord is niet vereist.

B. ESR-TOETS

Het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft geen ESR-impact.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse Overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4 VERDER TRAJECT

Dit voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt na de eerste principiële goedkeuring voorgelegd voor advies aan de Vlaamse adviesraad handicap (NOOZO), de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) en de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA).

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de procedure voor de geschillenkamer van het Vlaams Mensenrechteninstituut
- 2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te gelasten over het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering:
 - 2.1 het advies in te winnen van de Vlaamse advies- en beleidsparticipatieraad van personen met een handicap (NOOZO) met het verzoek om het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
 - 2.2 het advies in te winnen van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) met het verzoek om het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 10/4, §1, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer;
 - 2.3 het advies in te winnen van de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) met het verzoek om het advies mee te delen binnen een termijn van zestig dagen met toepassing van artikel 26, §1, tweede lid, van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen,

Bart SOMERS

Bijlagen:

- het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering;
- het advies van de Inspectie van Financiën van 14 juni 2023;