

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

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp besluit van de Vlaamse Regering over de samenstelling van en de procedure voor de geschillenkamer van het Vlaams Mensenrechteninstituut - Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Het voorliggend ontwerp 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.

Op 30 juni 2023 werd het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering een eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering:

- VR 2023 3006 DOC.0815/1BIS

- VR 2023 3006 DOC.0815/2BIS

Het advies nr. 2023/086 van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) werd gegeven op 18 juli 2023. Hieronder worden de elementen van het advies toegelicht met een bijhorende repliek.

- De VTC benadrukt dat het voor het VMRI niet enkel aangewezen is (zoals aangegeven in de memorie) om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling te doen, maar zelfs verplicht. Verder is bij hoog risico de consultatie van de VTC eveneens verplicht.

Het VMRI is de verwerkingsverantwoordelijke en zal een GEB uitvoeren vooraleer de verwerkingen van het VMRI aanvatten. Het VMRI zal ook bekijken of een consultatie van de VTC verplicht is.

- De VTC merkt op dat het ontwerp geen bepalingen bevat over de juistheid van persoonsgegevens in de zin van artikel 5, 1, d), AVG. Ze beveelt daarom aan dat de verwerkingsverantwoordelijke hiertoe de nodige maatregelen neemt.

Het VMRI zal als verwerkingsverantwoordelijke de nodige maatregelen treffen om tegemoet te komen aan de vereisten van artikel 5, 1, d) AVG. Hierover zullen geen extra bepalingen opgenomen worden in dit voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

De VTC beveelt aan om te zorgen dat zowel het informaticasysteem waarvan sprake is als de elektronische post beantwoorden aan de vereisten van de AVG, in het bijzonder *privacy by design en privacy by default*.

Het VMRI zal als verwerkingsverantwoordelijke ervoor zorgen dat zowel het informaticasysteem als de elektronische post beantwoorden aan de vereisten van de AVG.

Het advies van de Vlaamse adviesraad handicap (NOOZO) werd ontvangen op 20 september 2023. Hieronder worden de elementen van het advies toegelicht met een bijhorende repliek.

- NOOZO beveelt aan om actief te communiceren over gratis materiële bijstand (coach, tolk, VGT...) waarop klagers een beroep kunnen doen. NOOZO vraagt ook om te zorgen voor een warme overdracht van het dossier van de dienst bemiddeling naar de geschillenkamer, zodat personen niet telkens opnieuw de nodige toegankelijkheidsondersteuning moeten aanvragen.

De kosteloze redelijke en gepaste materiële bijstand is een algemeen beginsel van de procedure bij de geschillenkamer. Zodra de klacht wordt overgemaakt aan de geschillenkamer worden er een aantal mededelingen uitgestuurd aan alle betrokken partijen. Het voorliggend voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bepaalt expliciet dat ook toelichting wordt gegeven bij de algemene beginselen van de procedure (zie artikel 13, lid 2, punt 2°).

Dat neemt niet weg dat een VMRI-medewerker (bv. tijdens de eerstelijnsbijstand, bemiddelingsfase) toelichting kan geven bij de werking van de geschillenkamer en daarbij die mogelijkheid tot materiële bijstand kan vermelden. Ook tijdens die voorgaande fases zal het VMRI overigens steeds zo veel mogelijk op maat van de klager communiceren. Een klager kan steeds om redelijke aanpassingen verzoeken. De warme overdracht van het dossier is iets dat operationeel geregeld wordt door het VMRI. Dit zal als dusdanig niet geregeld worden in het procedurereglement.

- NOOZO beveelt aan om een specifieke vermelding op te nemen dat klagers zich juridisch kunnen laten bijstaan en dat de aanwezigheid van een coach of assistent niet geldt als vertegenwoordiging.

Betrokken partijen kunnen zich tijdens de volledige procedure bij de geschillenkamer laten bijstaan of vertegenwoordigen door een advocaat. Daarnaast kunnen zij zich evenzeer laten bijstaan of vertegenwoordigen door een derde (bv. een familielid, een vertrouwenspersoon of een belangenvereniging) indien zij daarvoor een machtiging voorleggen. Dit wordt zo ook verduidelijkt in de artikelsgewijze bespreking. Daarnaast blijft ook materiële bijstand zoals van een assistent of een coach mogelijk.

- Om ervoor te zorgen dat het informaticasysteem toegankelijk genoeg is, beveelt NOOZO aan om het systeem in overeenstemming te brengen met de Web Content Accessibility Guidelines.

Als onafhankelijke instelling komt het aan het VMRI zelf toe om hun informaticasysteem te kiezen. Deze vorm van operationalisering wordt niet in het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering opgenomen. Het VMRI wordt ingelicht over het advies van NOOZO en kan vervolgens autonoom beslissen om hieraan al dan niet gevolg te geven.

- NOOZO vraagt verder om in te zetten op toegankelijke communicatie door de mogelijkheid te geven om in eenvoudige taal (ETL) te communiceren, per mail en per post. Verder moet er actief gecommuniceerd worden over de mogelijkheid van een afstandstolk bij de toelichting van de procedure.

Er werd decretaal bepaald dat de leden van de raad van bestuur, de leden van de geschillenkamer en de personeelsleden van het VMRI hun functie op onafhankelijke, zorgvuldige, onpartijdige en toegankelijke wijze uitoefenen (artikel 27, eerste lid, van het decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut). Bijgevolg zal het VMRI ook inzetten op toegankelijke communicatie.

Wat betreft het actief communiceren over de mogelijkheid van een afstandstolk, is het aan de geschillenkamer om erover te 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. De geschillenkamer zal beoordelen welke bijstand redelijk en gepast is waarbij ook rekening moet gehouden worden met het budget dat de geschillenkamer daartoe ter beschikking heeft. De mogelijkheid van een afstandstolk moet dan ook gezien worden binnen deze principes. Het voorliggend voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bepaalt expliciet dat toelichting wordt gegeven bij de algemene beginselen van de procedure (zie artikel 13, lid 2, punt 2^o). Deze algemene beginselen omvatten ook het aanbieden van redelijke en gepaste materiële bijstand om de betrokken partij in de mogelijkheid te stellen deel te nemen aan de procedure voor de geschillenkamer.

- Daarnaast beveelt NOOZO ook aan om in verdere ondersteuning te voorzien door de betrokken partijen een extra waarschuwing te geven per mail of telefoon dat een aangetekende brief verstuurd werd die hun zal informeren omtrent de datum waarop hun zaak behandeld zal worden.

Deze operationalisering van de werking van het VMRI wordt niet in het uitvoeringsbesluit opgenomen. Het VMRI zal bekijken of het haalbaar is om de aanbevolen werkwijze toe te passen.. Zoals eerder vermeld zal het VMRI dit advies ook ontvangen. Bovendien bepalen artikel 13 en 31 van het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dat er afgezien kan worden van de aangetekende zending door toestemming te geven dat de communicatie verloopt via gewone brieven of e-mail. 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).

- NOOZO vraagt om partijen tijdig aan hun verplichtingen te herinneren voor het verstrijken van de termijn, zodat zij het nodige kunnen doen om hierbij zo nodig ondersteuning aan te vragen.

Het is aan het VMRI om intern te bekijken of het operationeel haalbaar is een herinnering te versturen. Hierover zullen geen bepalingen opgenomen worden in het procedurereglement.

- Artikel 22 bepaalt dat het volledige dossier enkel fysiek in te kijken valt. Met het oog op een betere toegankelijkheid van informatie voor zowel personen met een mobiliteitsbeperking, als personen met concentratie- en geheugenproblemen of stoornissen in de informatieverwerking vraagt NOOZO om het mogelijk te maken om dossiers online in te kijken. De online dossiers moeten daarbij voldoen aan de internationale richtlijnen webtoegankelijkheid.

Hoewel het volledige dossier enkel fysiek in te kijken valt, worden kopieën van de standpunten en overtuigingsstukken steeds aan alle partijen bezorgd. Voor partijen voor wie het niet mogelijk is of onredelijk is om het volledige dossier of de vertrouwelijke overtuigingsstukken fysiek in te kijken wordt materiële bijstand voorzien. Hoe deze bijstand ingevuld zal worden zal operationeel bekeken worden door het VMRI zelf.

- NOOZO beveelt aan om naast de inspanningen tot laagdrempeligheid van de procedure, ook expliciet te beschrijven welke inspanningen er geleverd zijn om het machtsonevenwicht gelijk te trekken.

Over het gelijktrekken van het machtsonevenwicht bepaalt deze nota aan de Vlaamse Regering dat de geschillenkamer zelf een actieve rol kan opnemen door vragen te stellen, getuigen te horen, deskundigen aan te stellen, ... om de situatie volledig in beeld te krijgen, en zo ook het eventuele machtsonevenwicht tussen de partijen te compenseren. De maatregelen zelf zullen echter niet expliciet opgenomen worden in het oordeel van de geschillenkamer.

- NOOZO vraagt om te zorgen dat de medewerkers van de geschillenkamer over voldoende kennis beschikken over handicap in al zijn diversiteit, erkenning en aanpassing van communicatiemethoden en informatie verstrekken op een toegankelijke manier.

De leden van de geschillenkamer die de klacht beoordelen dienen over een specifieke expertise in mensenrechten en discriminatierecht te beschikken, wat de kwaliteit en autoriteit van de oordelen verzekert. In die zin zal de geschillenkamer voldoende expertise hebben wat betreft de rechten van personen met een handicap.

Artikel 5, tweede lid, van het voorliggend voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering, voorziet verder in de nodige transparantie over deze expertise. Er geldt namelijk een verplichting voor de voorzitter van de geschillenkamer om bij te dragen aan het jaarlijks rapport waarin het VMRI verantwoording aflegt aan het Vlaams Parlement en daarin specifiek voor de geschillenkamer een overzicht geeft van de expertise en ervaring van de verschillende leden van de geschillenkamer.

- NOOZO adviseert om de materiële bijstand uit te werken als procedurele aanpassingen. Dat zou betekenen dat ze onvoorwaardelijk zijn en de uitvoering ervan niet af mag hangen van budgettaire beperkingen binnen de organisatie.

Het VMRI kan zeer uiteenlopende vormen van bijstand aanbieden. Het is moeilijk in te schatten welke en hoeveel zaken er voor de geschillenkamer zullen komen, en welke vormen van materiële bijstand hierbij aangevraagd zullen worden. Het kan gaan om aangepast vervoer, gebarentolk, coaches, ... De huidige manier van financiering van het VMRI laat echter niet toe om de materiële bijstand onvoorwaardelijk te maken en los te koppelen van eventuele budgettaire beperkingen.

- Verder adviseert NOOZO om na afloop van een zaak bij de geschillenkamer voor nazorg te zorgen en om in monitoring te voorzien van opvolging van de oordelen. Daartoe moet een follow-up gesprek georganiseerd worden, waarbij de verweerders bevestigd worden over de maatregelen die ze treffen om het oordeel op te volgen. NOOZO vraagt ook om te peilen naar de tevredenheid van slachtoffers over de maatregelen.

In artikel 18 van het decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut is bepaald dat het VMRI de oordelen van de geschillenkamer actief en nauwgezet opvolgt. De opvolging wordt ook geregistreerd en deze informatie wordt, mits uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming van de betrokken verweerder, ook toegevoegd in het oordeel van de geschillenkamer. Ten tweede bepaalt artikel 20 van het voormeld decreet dat indien een van de partijen niet tevreden is met de wijze waarop zijn klacht werd behandeld door de bemiddelaar of door de geschillenkamer, die hierover beklag kan doen bij het VMRI. Er wordt hierover een interne procedure vastgelegd in het organiek reglement. De concrete vorm van die opvolging zal door het VMRI operationeel geregeld worden.

- NOOZO beveelt aan om in monitoring te voorzien van de thematische expertise binnen de geschillenkamer om zo te zien welke er ontbreekt. Deze leemtes kunnen dan opgevuld worden door vormingen of onderzoek.

Artikel 5, tweede lid, van voorliggend voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering voorziet reeds in dergelijke monitoring van expertise in de vorm van een verplichting voor de voorzitter om hier een overzicht van op te stellen voor de bijdrage aan het jaarlijks rapport waarin het VMRI verantwoording aflegt aan het Vlaams Parlement. Op basis hiervan kan besloten worden door de geschillenkamer over de noodzaak aan vormingen en/of onderzoek.

- Bedrijven, organisaties en instellingen kunnen proactief een oordeel over hun handelen aanvragen bij het VMRI. NOOZO vraagt om te evalueren of deze opdracht toch niet beter de geschillenkamer toebehoort. In voorkomend geval beveelt NOOZO aan om het mogelijk te maken om deze adviezen/oordelen anoniem te publiceren.

Decretaal is de mogelijkheid niet voorzien dat bedrijven, instellingen of organisaties proactief een oordeel over hun handelen vragen aan het VMRI. Het VMRI kan op eigen initiatief (bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding over een schending van de mensenrechten) dan wel op vraag van overheden op het centrale Vlaamse niveau of op het lokale niveau adviezen en aanbevelingen formuleren. Deze aanbevelingen kunnen gericht zijn aan de overheid, maar even goed aan een individu, bedrijf, vereniging of bedoeld zijn voor het ruimere publiek. Het is dus niet de bedoeling dat bedrijven, organisaties en instellingen proactief naar het VMRI stappen met het oog op een advies of aanbeveling m.b.t. hun handelen. De geschillenkamer is het sluitstuk van de behandeling van een klacht over een discriminatie indien de bemiddeling door het VMRI geen soelaas kan bieden. De geschillenkamer heeft dan ook niet als finaliteit om adviezen te formuleren. Deze adviesverlenende taak werd daarom decretaal ook niet toegewezen aan de geschillenkamer.

- NOOZO vraagt om de betrokken partijen te informeren over de richtdatum van het finaal oordeel. Het is belangrijk dat de betrokken partijen weten wanneer ze het finaal oordeel kunnen verwachten en wanneer de richtdatum opschuift.

Artikel 29 van voorliggend besluit van de Vlaamse Regering bepaalt dat de geschillenkamer een richtdatum bepaalt waarop de betrokken partijen het oordeel kunnen verwachten. Dit wordt hen ofwel mondeling meegedeeld op de zitting, ofwel schriftelijk door het secretariaat.

- NOOZO adviseert om een referentiekader uit te werken met voorbeelden van mogelijke redenen om een spoedprocedure aan te vragen, om zo meer duidelijkheid te geven aan de klagers.

Het is niet mogelijk om hiervoor een referentiekader op te maken zonder mogelijks beperkend te werken. De mogelijkheid tot een spoedprocedure werd dus bewust flexibel gehouden. Het VMRI zal telkens geval per geval beoordelen of een spoedbehandeling gerechtvaardigd is en dit ook motiveren. Aangezien de beslissingen van het VMRI openbaar worden gemaakt, zal er wel inzicht kunnen gegeven worden in welke concrete zaken tot een spoedbehandeling werd overgegaan.

- NOOZO beveelt aan om de klager in de mogelijkheid te stellen om bij een spoedprocedure aan te geven tegen wanneer een finaal oordeel nodig is. Daarnaast wil NOOZO een garantie dat spoedprocedures tijdens vakantieperiodes toch tijdig afgehandeld kunnen worden.

Het is aan de geschillenkamer om het versnelde procedureverloop te bepalen in die gevallen waar beslist wordt tot een spoedbehandeling (art. 35). Daarbij zal de geschillenkamer rekening kunnen houden met de omstandigheden van de aanhangige klacht.

Het is niet de bedoeling dat er tijdens de vakantieperiodes geen stappen meer kunnen worden gezet. De schorsing tijdens vakantieperiodes laat toe om, zaak per zaak, en in overleg met alle betrokken partijen, een aangepaste planning op te stellen zodat eenieder volwaardig kan deelnemen aan de procedure en tegelijk ook verlof kan nemen zoals gewenst.

- Ten slotte vraagt NOOZO om ervoor te zorgen dat melders van schendingen van mensenrechten, die niet gaan over discriminatie, ook behandeld kunnen worden door de geschillenkamer, zeker wanneer doorverwijzing niet mogelijk is.

Bij de opmaak van het decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut werd in functie van Europeesrechtelijke verplichtingen een keuze gemaakt om de geschillenkamer enkel bevoegd te maken voor discriminatie. Dit werd in de bijhorende memorie van toelichting als volgt gemotiveerd:

“Om tegemoet te komen aan de Europese verplichting om te voorzien in een sterke handhaving wat betreft het recht op gelijke behandeling volstaat de klassieke handhaving niet. Daarom is er voorzien in een gespecialiseerd orgaan, de geschillenkamer, dat een bijkomend laagdrempelig handhavingsmechanisme voorziet om daaraan tegemoet te komen. Voor andere mensenrechten volstaat de klassieke rechterlijke handhaving echter wel en is het voldoende om dit aan te vullen met het in kaart brengen en aanklagen van structurele schendingen.”¹

Het VMRI zal indien mogelijk helpen bij de herformulering van een vraag of melding naar een klacht indien een individueel traject wenselijk en mogelijk is. Het VMRI-decreet voorziet (artikel 12, vijfde lid) ook dat het VMRI een melder kan bijstaan bij het herformuleren van een melding naar een klacht over discriminatie. Het is namelijk niet altijd evident voor kwetsbare personen om te weten of er potentieel sprake is van discriminatie en hoe die een persoonlijke ervaring kan vertalen naar een juridische klacht.

Het standaardadvies nr. 65/2023 betreffende de redactie van normatieve teksten van de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) werd gegeven op 3 oktober 2023. In dit algemeen advies wordt gewezen op de belangrijkste eisen waaraan elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt, moet voldoen. De Vlaamse Regering meent dat voorliggend voorontwerp van besluit van de Vlaamse

¹ Ontwerp van decreet van 4 juli 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, nr. 1357/1, 27-28.

Regering, in combinatie met het decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, en de AVG-regelgeving, de betrokkenen toelaten om duidelijk te kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden uitgevoerd en onder welke omstandigheden die verwerkingen zijn toegestaan. Dit blijkt ook uit het bovenvermelde advies van de VTC over voorliggend voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering. Het standaardadvies van de GBA geeft dan ook geen aanleiding tot tekstaanpassingen.

Op 27 oktober 2023 werd het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering een tweede keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering:

- VR 2023 2710 DOC.1400-1
- VR 2023 2710 DOC.1400-2

Op 5 december 2023 verstrekke de Raad van State advies nr. 74.809/3. Hierbij worden de elementen van het advies toegelicht met een bijhorende repliek.

- Als rechtsgrond wordt in de aanhef verwezen naar artikel 17 van het decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut. De Raad van State stelt dat er bijkomend moet worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd toegevoegd onder de rechtsgronden in de aanhef.

- De Raad van State adviseert om artikel 36 helemaal weg te laten, aangezien het eerste lid overbodig is en voor het tweede lid geen rechtsgrond voorhanden is.

In artikel 36 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt de verplichting voor de voorzitter van de geschillenkamer om in te gaan op de uitnodiging om gehoord te worden door de Vlaamse Regering of de bevoegde commissie van experts in het kader van de evaluatie geschrapt. De evaluatie zelf wordt behouden in het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

- Artikel 1, 8°, van het ontwerp definieert het begrip “tussenkomen partij” als een persoon in naam van wie de klacht is ingediend, of een andere persoon die meent te worden gediscrimineerd en die conform artikel 13, § 2, tweede lid, van het decreet van 28 oktober 2022, of artikel 13, derde lid, punt 2°, van het te nemen besluit te kennen heeft gegeven dat hij betrokken partij wil worden. Door “of” tussen beide artikels te plaatsen werd foutief de indruk gewekt dat ze een verschillende draagwijdte hadden.

Dit zal dan ook aangepast worden door “of” te vervangen door “en” in artikel 1, 8°, van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering. De Raad van State stemde in met deze werkwijze.

- Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat elke mededeling van of namens een betrokken partij aan de geschillenkamer wordt gedaan op elektronische wijze als vermeld in artikel 4, ofwel met een gewone brief, ofwel via fysieke neerlegging op het secretariaat van de geschillenkamer. Die mogelijkheid blijkt volgens de Raad van State echter niet uit de ontworpen regeling. Door te bepalen dat “elke mededeling” op een van de drie opgesomde manieren gebeurt (“ofwel”), lijkt de aangetekende zending te worden uitgesloten. Indien dat niet de bedoeling is, moet het ontwerp worden aangepast

Dit werd aangepast in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering door de toevoeging van “of aangetekende” tussen “gewone” en “brief”.

- Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat als een lid van de geschillenkamer zich in een situatie bevindt zoals bedoeld bij artikel 15, tweede lid, van het decreet van 28 oktober 2022, en zichzelf wenst te wraken van de procedure, dat lid dat aan de voorzitter meldt, die vervolgens handelt zoals bepaald in artikel 11 van het te nemen besluit. De Raad van State vroeg zich af of er een reden is waarom in artikel 9 enkel sprake is van “de voorzitter” terwijl in de overige bepalingen van afdeling 2 van hoofdstuk 2 wordt verwezen naar “de voorzitter of zijn plaatsvervanger”.

In artikel 9 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering zal de gebruikte bewoording aangepast worden naar “de voorzitter of zijn plaatsvervanger” in lijn met de overige bepalingen van afdeling 2. Met het oog op de coherentie van de ontworpen regeling is dit volgens de Raad van State aangewezen.

- In artikel 13, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat als de klager niet de persoon is die meent dat hij wordt gediscrimineerd, en de klacht is ingediend namens die persoon, en als die persoon nog niet te kennen heeft gegeven dat die betrokken partij wil worden conform artikel 13, § 2, tweede lid, van het decreet van 28 oktober 2022, en dat als er personen bij naam worden genoemd in de klacht als personen die werden gediscrimineerd die nog geen betrokken partij zijn, het secretariaat bepaalde mededelingen “kan” verzenden aan elk van die personen.

Er werd verkeerdelijk geantwoord op de vraag van de Raad van State dat hierbij geen beoordelingsvrijheid is voor de geschillenkamer. Dit lid is namelijk 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. Dit wordt ook zo gemotiveerd in de artikelsgewijze bespreking.

- De Raad van State stelt dat artikel 19, tweede lid, van het ontwerp moet worden aangepast om duidelijker te doen blijken dat, behalve in de gevallen bedoeld in artikel 22, tweede lid, van het decreet van 28 oktober 2022, geen verplichting bestaat om de bijkomende toelichtingen, informatie of overtuigingsstukken te bezorgen.

Artikel 19, tweede lid, van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd in deze zin aangepast door de schrapping van het woord “moeten”.

- De Raad van State stelt dat het nuttig kan zijn om in artikel 19, derde lid, van het ontwerp op te nemen dat als overtuigingsstukken bezorgd worden waarvoor de ontheffing van de geheimhoudingsplicht overeenkomstig artikel 22, vierde lid, van het decreet van 28 oktober 2022, vereist was, dit als gevolg heeft dat de geschillenkamer hiervoor de vertrouwelijke behandeling zal bevelen.

Deze verplichting voor de geschillenkamer tot vertrouwelijke behandeling werd ingevoegd in artikel 19, derde lid,, van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

- Artikel 22, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat betrokken partijen die daarom verzoeken het dossier dat ter beoordeling voorligt kunnen inzien tot aan de sluiting van de debatten. In artikel 16, § 3, vierde lid, van het decreet van 28 oktober 2022 wordt voorzien dat de betrokken partijen het dossier dat ter beoordeling voorligt enkel mogen inzien indien de geschillenkamer niet anders beslist. Met het oog op de duidelijkheid adviseert de Raad van State in die bepaling een verwijzing naar artikel 16, § 3, vierde lid, van het decreet op te nemen.

In artikel 22, eerste lid, van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt een verwijzing opgenomen naar artikel 16, §3, vierde lid, van het decreet van 28 oktober 2022.

- De Raad van State stelt over artikel 26 van het ontwerp dat het niet uitgesloten is dat de termijn voor indiening van het verzoek voor een hoorzitting achter gesloten deuren na de (oorspronkelijk voorziene) datum van de hoorzitting verstrijkt. Daarom adviseert de Raad van State om in het ontwerp te bepalen dat het verzoek om de hoorzitting achter gesloten deuren te organiseren binnen een bepaalde termijn moet worden gedaan of wat de gevolgen zijn van een dergelijk verzoek voor de vastgestelde datum van de hoorzitting.

Deze bepaling wordt geschrapt uit het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering. Voor de procedure met betrekking tot het verzoek voor een hoorzitting achter gesloten deuren wordt verwezen naar artikel 16, §4, van het decreet van 28 oktober 2022.

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.² 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.

² 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 omzettingswetgeving beter moet.”*

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 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 doorlopen, 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.³ 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.⁴ Daarenboven loopt in België, overeenkomstig het **verticaliteitsbeginsel**, de

³ *Ibid.*

⁴ 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

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.⁵

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.⁶ 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.

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 staatshervorming: 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.

⁵ J. VANPRAET, De latente staatshervorming, Brugge, die Keure, 2011, 50-53.

⁶ 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.

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 heropenen.⁷ 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 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.

Ten slotte moet de geschillenkamer er nog over waken dat de fysieke en digitale toegankelijkheid van alle fasen van de procedure gewaarborgd is.

In de tweede lid van paragraaf 1 van artikel 2 wordt gesteld dat de geschillenkamer in het oordeel toelicht hoe het de laagdrempeligheid van de procedure heeft verzekerd, in de gevallen dat daartoe specifieke acties nodig waren en ook ondernomen werden. 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 juridisch *mogen* laten ondersteunen door een advocaat. De procedure is evenwel zo ingericht dat iedereen de volledige procedure kan doorlopen zonder (bijkomende) juridische bijstand. Naast de mogelijkheid

⁷ 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.”*

tot juridische bijstand behouden de partijen ook het recht om zich te laten bijstaan of vertegenwoordigen door een derde (bijvoorbeeld een familielid, een vertrouwenspersoon of een belangenvereniging). In dit geval wordt wel een machtiging vereist. Voor bijstand, in de gevallen waar de partij dus ook aanwezig is, volstaat een mondelinge machtiging. In geval van vertegenwoordiging wordt een schriftelijke machtiging vereist, om te vermijden dat iemand zich zonder toestemming zou kunnen voordoen als vertegenwoordiger van een partij. Daarnaast blijft ook materiële bijstand zoals van een assistent of een coach mogelijk.

Artikel 3

Het eerste lid stelt dat mededelingen die uitgaan van de betrokken partijen in principe op elektronische wijze of bij gewone of aangetekende 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. Die toestemming kan al worden verleend door de betrokken partijen voordat de klacht of wanneer de klacht wordt bezorgd aan de geschillenkamer en kan overigens zowel schriftelijk als mondeling gebeuren. De toestemming kan dus ook bijvoorbeeld bij het indienen van de klacht of tijdens de bemiddelingsfase gegeven worden. 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, in principe 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 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.⁸

⁸ 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>.

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. Verder wordt in het laatste lid bepaald dat de geschillenkamer alle redelijke passende technische en organisatorische maatregelen neemt om de vertrouwelijkheid en effectiviteit van de mededelingen via elektronische post, en ook de beveiliging van de opslag van alle elektronisch toegestuurde documenten, te waarborgen. 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 opmaakt 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.

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^o) maar kunnen ook worden ingezet omwille van hun specifieke expertise of ervaring (2^o);
- Hij kan, 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. Een wrakingsprocedure kan eveneens gevoerd worden tegen de voorzitter van de geschillenkamer. Indien de voorzitter zichzelf wenst te wraken, deelt hij dit mee aan zijn plaatsvervanger. De (plaatsvervangende) voorzitter neemt, nadat het lid of de voorzitter waarvoor het wrakingsverzoek werd ingediend zijn standpunt hierover heeft kunnen meedelen of na de mededeling door het lid of de voorzitter die zichzelf wenst te wraken, de finale beslissing. In het geval een wrakingsprocedure tegen de voorzitter van de geschillenkamer wordt gevoerd, neemt zijn plaatsvervanger de finale beslissing. Indien het wrakingsverzoek uitgaat van een partij, wordt de beslissing van de (plaatsvervangende) voorzitter over het wrakingsverzoek meegedeeld aan iedereen. De (plaatsvervangende) voorzitter 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 overtuigingstukken 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 in principe 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, tenzij partijen reeds hun toestemming hebben gegeven om die meldingen op elektronische wijze of per gewone brief te ontvangen. De toestemming kan schriftelijk of mondeling gegeven worden. Die toestemming kan al verleend worden voordat de klacht wordt bezorgd of wanneer de klacht wordt bezorgd aan de geschillenkamer. De toestemming kan bijvoorbeeld al verleend worden bij het indienen van de klacht of tijdens de bemiddelingsfase. 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), indien die nog niet gegeven werd. Deze toestemming kan steeds worden ingetrokken door een partij.

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, op elk ogenblik, met oog op het bewaken van het evenwicht tussen de betrokken partijen en hun recht op een eerlijke procedure (zie artikel 2) en de goede werking van de geschillenkamer zelf, 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 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.⁹

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

Overeenkomstig artikel 16, §3, vierde lid, van het decreet van 28 oktober 2022 mogen de partijen het dossier inzien dat ter beoordeling voorligt.

Dit wordt in het besluit als volgt verder uitgewerkt. Het volledige dossier kan steeds fysiek worden ingezien op het secretariaat. Indien het voor een partij onmogelijk of onredelijk moeilijk is om zich te verplaatsen voor een fysieke inzage kan er gezorgd worden voor redelijke en gepaste materiële bijstand.

Artikel 23

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid voor de klager om op elk ogenblik zijn verzoek om een oordeel in te trekken.

Artikel 24 tot en met 26

Artikel 24 tot en met 26 regelen de organisatie van een hoorzitting door de geschillenkamer.

Partijen en derden mogen tijdens de zitting geen geluids- en/of beeldopnamen maken, tenzij de geschillenkamer daarvoor voorafgaand aan de zitting toestemming geeft.

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

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 26 wordt tot slot ook verduidelijkt dat geschillenkamer de klacht kan beoordelen, ook wanneer de betrokken partijen niet ingaan op de uitnodiging om gehoord te worden.

Artikel 27

Overeenkomstig artikel 27 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

⁹ 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.

goed ook voor verweerder die in afwachting van een oordeel zou willen weten welke acties hij kan of mag ondernemen.

Artikel 28 tot en met 30

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 28 gesloten. Op dat moment bepaalt de geschillenkamer een richtdatum waarop het oordeel kan worden verwacht, en wordt dat ook meegedeeld aan de betrokken partijen. Dat kan mondeling tijdens de zitting gebeuren, of schriftelijk door het secretariaat.

Overeenkomstig artikel 29 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 ontvankelijkheid van de klacht, en dus geen beoordeling ten gronde.

Het oordeel wordt, overeenkomstig artikel 30, meegedeeld aan alle partijen via aangetekende brief tenzij de partijen eerder toestemming gaven om de communicatie te doen verlopen via elektronische wijze of per gewone brief. Die toestemming kan ook al verleend worden voordat de klacht wordt bezorgd of wanneer de klacht wordt bezorgd aan de geschillenkamer. De toestemming kan bijvoorbeeld al verleend worden bij het indienen van de klacht of tijdens de bemiddelingsfase. De toestemming kan schriftelijk of mondeling gegeven worden.

Artikel 31 tot en met 34

Artikel 31 t.e.m. 34 leggen de algemene regels inzake de termijnen vast. Zo bepaalt artikel 31 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 32 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 33 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 34 tot slot bepaalt dat de 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 betrokkene (zie supra, artikel 2).

Artikel 35

Artikel 35 voorziet in de evaluatie van het besluit door de Vlaamse Regering na een periode van 2 jaar. Daarvoor zal een verslag voorgelegd worden aan een commissie van experts.

Artikel 36

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 34 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering).
- 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft geen ESR-impact.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

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

4 VERDER TRAJECT

Dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de samenstelling en de procedure voor de geschillenkamer van het Vlaams Mensenrechteninstituut;
- 2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te gelasten het voormelde besluit te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

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

Gwendolyn RUTTEN

Bijlagen:

- het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering;
- het advies nr. 74.809/3 van de Raad van State van 5 december 2023. .