



PB-PP | B-0000  
BELGIE(N)-BELGIQUE

# TvMR

TIJDSCHRIFT VOOR MENSENRECHTEN



Themanummer over het Vlaams  
Mensenrechteninstituut

21ste jaargang • nr. 2  
april-mei-juni 2023  
Driemaandelijks uitgave

Een uitgave van

**LIGA** VOOR  
MENSEN  
RECHTEN

Bg TvMR P-nummer: 3A9108  
Afzendadres: Liga voor Mensenrechten  
Leopold II laan 53, 1080 Sint-Jans-Molenbeek  
V.U.: Kati Verstrepen  
Leopold II laan 53, 1080 Sint-Jans-Molenbeek

## Colofon

### TvMR

Tijdschrift voor Mensenrechten  
Driemaandelijke uitgave  
Verschijnt vier keer per jaar  
Aanbevolen citeerwijze: TvMR

ISSN 1379-0250

### Redactie

*Hoofdredeacteurs:* Stijn Smet (Universiteit Hasselt) en Jonas Vernimmen (KU Leuven).

*Eindredactie:* Fabian Van Samang.

*Redactie:* Eva Albers, Hannah Aziza Ghulam Farag, Pieter Cannoot, Joyce De Coninck, Paul De Hert, Dominique De Meyst, Hadjira Hussain Khan, Louise Janssens, Eline Kindt, Laurens Lavrysen, Marike Lefevre, Mathieu Leloup, Michaël Merrigan, Annelies Nachtergaele, Anne Oloo, Paul Pataer, Louise Reyntjens, Thea Staes, Aurelie Van Baelen, Jozefien Van Caeneghem, Catherine Van De Heyning, Sarah Van Meel, Marie-Caroline Vertommen, Merel Vrancken.

### Tijdschrift voor Mensenrechten is een initiatief van de Liga voor Mensenrechten.

Abonnement op TvMR?

<https://mensenrechten.be/pagina/liga-abonnement>

### Redactiesecretariaat

Liga voor Mensenrechten vzw.

Leopold II laan 53, 1080 Sint-Jans-Molenbeek

e-mail: [info@mensenrechten.be](mailto:info@mensenrechten.be)

website: <https://mensenrechten.be>

### Redactionele samenwerking en disclaimer

Het Tijdschrift voor Mensenrechten is een initiatief van de Liga voor Mensenrechten vzw. De redactie heeft een volstrekt autonoom statuut. Het TvMR strekt tot het aanmoedigen van het onderzoek naar actuele mensenrechtentema's en het verspreiden van de kennis hierover.

Voor publicatie aangeboden teksten, arresten en vonnissen en te bespreken boeken mogen rechtstreeks naar het redactiesecretariaat worden gestuurd. De redactie behoudt zich alle rechten voor de publicatie van ingezonden artikels, werken, advertenties, e.d. te weigeren.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de uiterste zorg besteed. De redactie waakt over het wetenschappelijk karakter van de artikelen via een proces van peer review. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden de redactie en de uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke auteur is verantwoordelijk voor zijn/haar eigen redactionele bijdragen.

### Jaarabonnementen tijdschrift

Abonnement op Tijdschrift voor Mensenrechten: €35

rek.nr. BE34 0011 2701 3290

Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

### Mensenrechten online

Je kan TvMR online raadplegen. Het meest recente nummer is enkel beschikbaar voor abonnees. TvMR geeft ook de website Tijd voor Mensenrechten uit, met gratis bijdragen over mensenrechten in België: <https://tijd.mensenrechten.be>.

© Niets uit deze publicatie mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronische gegevensdragers of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande, uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming van de uitgever.

## Update

3

Hoorzitting Facial Recognition Campagne

Liga-voorzitter Kati Verstrepen over de zaak Sanda Dia

Syndicale vrijheden beknot - terug naar de 19de eeuw?

## Editoriaal

4

Het Vlaams Mensenrechteninstituut: een verrijking van het Belgische mensenrechtenlandschap?

Pieter Cannoot & Toon Moonen

## Artikel

8

Het Vlaams Mensenrechteninstituut: een blik op de totstandkoming en een eerste kennismaking

Wouter Vandenhole

Het Vlaams Mensenrechteninstituut: vertrouwd bemiddelen, nagelnieuw oordelen

Annelies D'Espallier

De bevoegdheid van het VMRI om meldingen over mensenrechtenschendingen te ontvangen

Cathérine Van de Graaf

Het Vlaams Mensenrechteninstituut in de context van de federale bevoegdheidsverdeling

Toon Moonen & Frédéric Vanneste

Vlaams Mensenrechteninstituut, inclusief voor personen met een handicap? De rol van het VMRI onder het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap

Marie Spinoy

## Interview

39

Een nieuw Vlaams mensenrechten-instituut: ervaringen uit Nederland  
Een interview met Jan-Peter Loof

Pieter Cannoot & Toon Moonen

### Hoorzitting Facial Recognition Campagne

Onder het motto “Protect My Face” pleitten de organisaties Liga voor Mensenrechten, Collectif Mémoire coloniale et Lutte contre les discriminations, CIRÉ, Genres Pluriels, Ligue des droits humains, MRAX, Tactic en Technopolice begin juni voor een totaalverbod van het gebruik van gezichtsherkenning in de Brusselse openbare ruimten. De organisaties vrezen dat de legalisering en het gebruik van deze technologie de fundamentele rechten en vrijheden zal belemmeren, in het bijzonder die van minderheden. Ze riepen het Brussels Parlement op om de technologie te verbieden. In de eerste plaats is gezichtsherkenning federale materie, toch bestaat er geen expliciet wetgevend kader. Niet alle Brusselse parlementsleden zijn echter pro totaalverbod. De Liga voor Mensenrechten is van een andere mening. Liga-directeur Joke Blockx wees de parlementsleden onder andere op het gevaar van function creep of doelverschuiving: “Er bestaat zoiets als doelverschuiving of function creep. De camera’s in de Joodse wijk in Antwerpen werden eerst gebruikt om Joden te beschermen, maar tijdens corona dienden ze om hen te controleren.”

---

### Liga-voorzitter Kati Verstrepen over de zaak Sanda Dia

Is het arrest dat geveld werd door het hof van beroep in Antwerpen in de zaak van Sanda Dia een voorbeeld van klassenjustitie? Het antwoord op deze vraag is, volgens Liga-voorzitter Kati Verstrepen, moeilijk met zekerheid te geven. “Het ontbreken van cijfers en degelijk onderzoek naar ongelijke behandeling is geen exclusiviteit voor justitie. Ook op andere vlakken ontbreekt de juiste informatie. Zo is er nog steeds erg weinig onderzoek gedaan naar het etnisch profileren door de politie, naar ongelijkheid in het onderwijs, of discriminatie op de arbeidsmarkt.” Tegelijkertijd mag “het ontbreken van exacte data geen excuus zijn om niets te doen. Het principe dat ‘alle mensen vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren worden’, zoals het zo mooi verwoord wordt in artikel 1 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) blijft nog te vaak een utopie.”

---

### Syndicale vrijheden beknot - terug naar de 19de eeuw?

Kati Verstrepen en Miranda Ulens (algemeen-secretaris ABVV) stellen zich verschillende vragen bij de huidige uitoefening van het stakingsrecht. “Vandaag wordt het stakingsrecht en de vrijheid van onderhandeling frontaal aangevallen, zowel op bedrijfsniveau als op interprofessioneel niveau.” Volgens Verstrepen en Ulens zullen sociale conflicten niet verdwijnen met het einde van het sociaal overleg. “Ze zullen alleen 19de-eeuwse vormen aannemen, net als de werkvoorwaarden en de lonen.”

---

# Het Vlaams Mensenrechteninstituut: een verrijking van het Belgische mensenrechtenlandschap?

Op 15 maart 2023 ging het Vlaamse Mensenrechteninstituut (VMRI) officieel van start. De nieuwste aanwinst in het Belgische mensenrechtenlandschap kreeg van de decreetgever het brede mandaat om, in een geest van samenwerking met de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen, de mensenrechten te beschermen en te bevorderen in alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen.<sup>1</sup> Het is een *understatement* om te stellen dat de totstandkoming van het VMRI geregeld de gemoederen beroerde.

In het regeerakkoord 2019-2024 kondigde de Vlaamse Regering de Vlaamse exit uit het interfederaal gelijkheidscentrum Unia aan.<sup>2</sup> Het is bekend dat die beslissing er vooral kwam op vraag van N-VA, waarvan leden uit de partijtop zich meermaals negatief hadden uitgelaten ten aanzien van Unia.<sup>3</sup> De Vlaamse terugtrekking uit Unia kwam dan ook niet als een verrassing. Het regeerakkoord gaf aanvankelijk enkel aan dat er een nieuw Vlaams gelijkheidsorgaan zou komen. Dat zou – voor de Vlaamse bevoegdheden – de opdrachten van Unia en de genderkamer van de Vlaamse ombudsdienst overnemen.<sup>4</sup>

Uit de eerste conceptnota van de minister van Gelijke Kansen, Bart Somers, bleek echter de intentie om een Vlaams mensenrechteninstituut op te richten met een breed en onafhankelijk mensenrechtenmandaat, in overeenstemming met de bekende Principes van Parijs. Naar het voorbeeld van het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens zou de nieuwe instelling voor de afhandeling van klachten over discriminatie bovendien een quasi-jurisdictionele opdracht krijgen, voor zover bemiddeling geen resultaat opleverde. Op die manier wilde de minister tegemoetkomen aan de vaststelling dat de handhaving van het Vlaamse Gelijkekansendecreet zowel op kwantitatief als op kwalitatief vlak te wensen overliet.<sup>5</sup> De nieuwe instelling zou dus meer doen dan het overnemen van de taken van Unia en de genderkamer.

De basisprincipes van de conceptnota werden overgenomen in het voorontwerp van decreet, dat op 17 december 2021 door de Vlaamse Regering werd aangenomen, en aangevuld met de nieuwe bevoegdheid om ook meldingen van mensenrechtenschendingen te ontvangen. Verschillende adviesorganen, waaronder de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Vlaamse Adviesraad Handicap, de Vlaamse

1 Art. 6 Decreet tot oprichting van een Vlaams mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022.

2 <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>, 112.

3 Zie bijvoorbeeld [https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/02/26/zuhai\\_demir\\_uniageencentrumvangelijkekansenmaarvanpolarisering-1-2902514/](https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/02/26/zuhai_demir_uniageencentrumvangelijkekansenmaarvanpolarisering-1-2902514/); <https://www.knack.be/nieuws/theo-francken-wie-is-unia/>; <https://joodsactueel.be/2018/10/05/interview-bart-de-wever-de-huidige-leiding-van-unia-is-slechter-dan-ooit-voordien/>.

4 <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>, 112.

5 Zie E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn versus gelijk krijgen. Een juridische evaluatie van het Vlaamse Gelijkekansendecreet*, Antwerpen, Intersentia, 2021.

Jeugdraad en de Vlaamse Ouderenraad, toonden zich echter zeer kritisch over de plannen van de Vlaamse Regering.<sup>6</sup> Ze uitten vooral bezorgdheden over de afwezigheid van de bevoegdheid van het VMRI om een slachtoffer van discriminatie in rechte bij te staan of om zelf in rechte op te treden, en over de toename van de fragmentering en complexiteit van het mensenrechtenlandschap in België, vooral vanuit het perspectief van de burger.

Bovendien rees scepsis ten aanzien van de nieuwe manier om het discriminatierecht in Vlaanderen te handhaven, door de maximale inzet op bemiddeling en quasi-rechtspraak. Verschillende grote middenveldorganisaties, waaronder de Liga voor Mensenrechten, waarschuwden voor de oprichting van een “waakhond zonder tanden”.<sup>7</sup> Hoewel de onmogelijkheid om een individu in rechte bij te staan of namens het individu in rechte op te treden volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet op vanzelfsprekende wijze een schending van de *standstill*-verplichting inzake het recht op juridische bijstand (opgenomen in artikel 23 van de Grondwet) opleverde, wees ze toch op de mogelijke verhoging van de drempel voor de betrokkene om nog in rechte op te treden.<sup>8</sup>

De decreetgever voerde uiteindelijk geen grote wijzigingen aan de basisarchitectuur van het VMRI door. In de memorie van toelichting werd wel aangehaald dat, gezien de versnippering van het mensenrechtenlandschap en in afwachting van een eenheidsloket, zou worden ingezet op een systeem van “warme” doorverwijzing naar andere bevoegde actoren.<sup>9</sup> De memorie bevestigde voorts dat het VMRI, in tegenstelling tot Unia, geen bijstand zal bieden wanneer

een (vermeend) slachtoffer van discriminatie in rechte optreedt, noch namens het individu in rechte kan optreden.<sup>10</sup> De instelling biedt enkel eerstelijnsbijstand en een doorverwijzing voor mogelijke tweedelijnsbijstand. Het VMRI kan wel gebruik maken van het gemeenschappelijke collectieve vorderingsrecht bij de gewone hoven en rechtbanken (artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek). De memorie lijkt voor die optie echter weinig opening te laten, wegens “een fundamentele bezorgdheid (...) omtrent de neutraliteit en de objectiviteit van het instituut”, wat “noopt tot terughoudendheid”.<sup>11</sup>

Hoewel uit het eerder aangehaalde onderzoek blijkt dat de handhaving van het Gelijkekansendecreet via de gewone rechter in de praktijk weinig resultaten oplevert en de inzet op bemiddeling en quasi-jurisdictionele geschillenbeslechting om die reden veelbelovend is, blijft waakzaamheid vereist. Zelfs in het Nederlandse model is er immers geen volledige naleving van de discriminatieoordelen van het College. Slachtoffers van discriminatie kunnen er ook bijstand in rechte krijgen via gemeentelijke antidiscriminatiebureaus, die met overheidsmiddelen worden gefinancierd. De bemiddeling en de procedure voor de geschillenkamer zullen dus werkelijk laagdrempelig dienen te zijn en de geschillenkamer zal haar quasi-rechterlijke taak adequaat moeten uitvoeren.

Bovendien zal goed moeten gemonitord worden welke types van discriminatie mogelijk alsnog door het nieuwe handnavingsnet glippen en zal het VMRI voldoende moeten inzetten op sensibilisering om de vrijwillige naleving van de oordelen van de geschillenkamer te stimuleren. Het maatschappelijk middenveld geeft in elk geval aan

6 De adviezen zijn terug te vinden in de parlementaire voorbereiding bij het decreet tot oprichting van het VMRI, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 349-464.

7 Zie [https://www.standaard.be/cnt/dmf20211215\\_98150376](https://www.standaard.be/cnt/dmf20211215_98150376).

8 Adv.RvS nr. 71.275/3 van 7 juni 2022, 16-17.

9 Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 29-30.

10 *Ibid.*, 58-59.

11 *Ibid.*, 59.

niet te beschikken over de budgettaire ruimte om de bijstand van slachtoffers van discriminatie in gerechtelijke procedures volledig voor eigen rekening te nemen, bijvoorbeeld wanneer de betrokkenen niet kunnen rekenen op tweedelijnsbijstand.<sup>12</sup> In een vorig themanummer van dit tijdschrift werd in die zin ook al uitgebreid stilgestaan bij de krimpende ruimte voor dat middenveld om zijn centrale rol bij de bescherming en bevordering van mensenrechten te kunnen vervullen.<sup>13</sup>

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State opmerkte, lijkt het ook uitgesloten dat het VMRI op grond van de Principes van Parijs een A-status zal kunnen verwerven zonder een voldoende transparante en duidelijke afbakening van bevoegdheden tussen het VMRI en de andere Belgische mensenrechteninstellingen en een voldoende, en bij voorkeur geformaliseerde, samenwerking.<sup>14</sup> Marike Lefevre wees er eveneens al op dat door de oprichting van het VMRI het Federaal Instituut voor de bescherming en bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) nu hoogstens op asymmetrische wijze kan worden geïnterfederaliseerd.<sup>15</sup>

De vraag rijst of het verwerven van de A-status een topprioriteit moet zijn. Uit het interview verderop in dit nummer met Jan-Peter Loof, de ondervoorzitter van het Nederlandse College – een nationaal mensenrechteninstituut met A-status – blijkt dat de praktische relevantie van die status eerder beperkt is, zeker bij de uitbouw van de eigen bevoegdheden in de nationale context. In dat verband is het belangrijk om erop te wijzen dat het VMRI, als enige mensenrechteninstelling in België, de bevoegdheid heeft om meldingen over mensenrechtenschendingen te ontvangen. Het heeft zo een belangrijk

instrument in handen om met draagvlak vanuit de samenleving in Vlaanderen aan beleidsbeïnvloeding te doen en waar nodig de alarmbel te luiden.

In de hierboven aangehaalde context, biedt dit themanummer over het VMRI de neerslag van een aantal uiteenzettingen die werden gehouden tijdens een studiemiddag over het VMRI aan de Universiteit Antwerpen, aangevuld met een bijdrage over de rol van het VMRI als toezichthouder onder het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Het doel van de bijdragen is in eerste instantie om te *informer*en: over de belangrijkste kenmerken, de bevoegdheden en de beperkingen van het VMRI.

Hoewel, zoals hiervoor werd gesteld, zeker kritische kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij een aantal keuzes van de decreetgever, is het nog te vroeg om de nieuwe instelling op zijn merites te beoordelen. In theorie beschikt het VMRI over een uitgebreide *toolkit* om een positieve bijdrage te leveren tot de bescherming en bevordering van de mensenrechten in Vlaanderen in het algemeen, en de handhaving van het discriminatierecht in het bijzonder.

In de eerste bijdrage van dit themanummer staat Wouter Vandenhole stil bij het totstandkomingsproces en de krachtlijnen van de opdracht, bevoegdheden en structuur van het VMRI. In het licht van de Principes van Parijs biedt hij daarnaast ook een *ex ante* analyse van de nieuwe Vlaamse mensenrechteninstelling.

Annelies D'Espallier geeft een overzicht van de manier waarop het VMRI zal omgaan met klachten van discriminatie. In haar bijdrage analyseert ze de principiële keuze van de decreetgever

12 Bij de totstandkoming van het oprichtingsdecreet werd voor ondersteuning bij een gerechtelijke procedure net gedacht aan het middenveld of aan de juridische tweedelijnsbijstand. Zie Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 30.

13 Zie het themanummer 2022/3 van het Tijdschrift voor Mensenrechten, onder gastredactie van Stijn Smet en Marike Lefevre.

14 Adv.RvS nr. 71.275/3 van 7 juni 2022, 15.

15 M. Lefevre, "Een nationaal mensenrechteninstituut conform de internationale standaarden voor België? Recente ontwikkelingen in vogelvlucht", *TvMR* 2022, afl. 3, 15.

om maximaal in te zetten op bemiddeling, en blik ze vooruit op de rol van de nieuwe speler in het Vlaamse discriminatierecht, namelijk de geschillenkamer.

Vervolgens behandelt Cathérine Van de Graaf de bevoegdheid van het VMRI om meldingen over mensenrechtenschendingen te ontvangen. Op basis van een analyse van de totstandkoming van het nieuwe mechanisme en de tot nu toe uitgezette krijtlijnen, maakt ze een inschatting van wat we van deze nieuwe bevoegdheid kunnen verwachten voor de bescherming en bevordering van mensenrechten in Vlaanderen.

De oprichting van het VMRI heeft geleid tot een verdere versnippering van het mensenrechtenlandschap in België. Toon Moonen en Frédéric Vanneste analyseren in hun bijdrage of deze versnippering ook een impact heeft op de bestaande complexiteit van de bevoegdheidsverdeling in het discriminatierecht en de mensenrechtenbescherming, en welke maatregelen die complexiteit kunnen reduceren. Marie Spinoy verplaatst de blik tenslotte naar de rol van het VMRI als toezichtsorgaan in Vlaanderen op de naleving van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Aangezien dit verdrag is gestoeld op het principe van de volwaardige inclusie van personen met een handicap in de samenleving, onderzoekt ze of het VMRI zelf als een inclusief orgaan kan worden beschouwd.

We ronden het themanummer af met een interview. We spraken met Jan-Peter Loof, de ondervoorzitter van het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens. In de loop van het totstandkomingsproces van het VMRI werd herhaaldelijk verwezen naar het College als inspiratiebron. We vroegen hem welke lessen uit de Nederlandse ervaringen kunnen worden getrokken.

**Editoriaal door Pieter Cannoot en Toon Moonen, gastredacteuren van dit themanummer.<sup>16</sup>**

### **Noot van de hoofdredacteur**

Dit themanummer van *TvMR* heeft als voornaamste doel te *informer* over het VMRI. De redactie van het *Tijdschrift voor Mensenrechten* en de gastredacteuren verwelkomen uiteraard een kritische dialoog over de oprichting, bevoegdheden, impact en (toekomstige) werking van het VMRI. Dergelijke ruimte voor dialoog wordt aangeboden op ons online mensenrechtenplatform: *Tijd voor Mensenrechten*. Geïnteresseerden in het schrijven van een bijdrage over het VMRI worden uitgenodigd om contact op te nemen met de redactie van *Tijd voor Mensenrechten* (<https://tijd.mensenrechten.be/contact>).

**Stijn Smet, Co-hoofdredacteur van *Tijdschrift voor Mensenrechten***

---

<sup>16</sup> Pieter Cannoot is docent recht en diversiteit aan de Universiteit Gent, en lid van de redactie van het Tijdschrift voor Mensenrechten. Toon Moonen is hoofddocent grondwettelijk recht aan de Universiteit Gent en staatsraad in de Raad van State. Dit gasteditoriaal is geschreven in eigen naam en verbindt de Raad van State niet.

# Het Vlaams Mensenrechteninstituut: een blik op de totstandkoming en een eerste kennismaking

**Wouter Vandenhole<sup>1</sup>**

Met de oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (VMRI) is België een mensenrechtenspeler rijker. Deze bijdrage geeft duiding over de oprichting van het VMRI en schetst de hoofdlijnen van het nieuwe mensenrechteninstituut.

## Achtergrond en context

Het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 voorzag in de stopzetting van de samenwerking met Unia, het interfederaal gelijkekansencentrum.<sup>2</sup> In de plaats van Unia moest er een “eigen Vlaams gelijkekansencentrum” komen dat de opdrachten van Unia en de genderkamer van de Vlaamse ombudsdienst zou bundelen. Het zou zich inschakelen in een “interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de principes van Parijs om een A-status te behalen”.<sup>3</sup> Volgens sommigen was de uitstap uit Unia een stap weg van “een zeer eenzijdige invulling van discriminatiebestrijding, met name racisme”.<sup>4</sup> Volgens anderen was de

uitstap dan weer “een verhaal [met] een revan- chistisch kantje”, een “politieke afrekening met een instituut dat zich [...] kritisch [had] getoond.”<sup>5</sup> Ook sommige Strategische Adviesraden waren eerder kritisch over de fundamentele keuze om een eigen Vlaams instituut op te richten.<sup>6</sup>

Al van bij aanvang sprak de minister van Gelijke kansen, Bart Somers, van een “mensenrechteninstituut”, eerder dan van een “gelijkekanseninstituut”.<sup>7</sup> Dat is wat het VMRI uiteindelijk ook is geworden: een mensenrechteninstituut met een algemeen mensenrechtenmandaat. Het VMRI is zowel bevoegd voor burgerlijke en politieke rechten, economische, sociale en culturele rechten, als voor de rechten van groepen die meer specifieke mensenrechten toegekend zijn (vrouwen, personen met een beperking...) – uiteraard steeds binnen de Vlaamse bevoegdheden.

Binnen die algemene bevoegdheid voor mensenrechten heeft het VMRI een bijzonder mandaat voor non-discriminatie en gelijke behandeling,

1 Wouter Vandenhole is gewoon hoogleraar mensenrechten en kinderrechten aan de faculteit rechten van de Universiteit Antwerpen. Hij was onrechtstreeks betrokken bij de voorbereidende werkzaamheden van het VMRI-decreet als extern expert voor Ernst & Young. Deze bijdrage bouwt voort op een lezing gehouden op een studienamiddag aan de Universiteit Antwerpen op 17 maart 2023. Dank aan Heidi Vander Poorten, transitie manager VMRI, voor feedback op een eerdere versie van deze tekst. De ingenomen standpunten verbinden enkel de auteur.

2 Vlaamse regering, 2019-2024 Regeerakkoord, p. 112, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741> (7 april 2023).

3 *Ibid.*

4 *Vlaanderen stap dichterbij exit uit Unia*, 6 juli 2022, <https://www.n-va.be/nieuws/vlaanderen-stap-dichterbij-exit-uit-unia>.

5 H. Goeman, Verslag vergadering Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering 15 oktober 2019, Vlaams Parlement, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1333318/verslag/1333741>.

6 Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, 4 juli 2022, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 73.

7 B. Somers, Verslag vergadering Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering 15 oktober 2019, Vlaams Parlement, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1333318/verslag/1333741>.



en een geëxpliciteerd mandaat voor de rechten van personen met een beperking. Vlaanderen wil naar eigen zeggen “een voortrekkersrol [...] spelen inzake mensenrechten door over een eigen mensenrechteninstelling te beschikken met een A-status conform de Principes van Parijs.”<sup>8</sup> Vanuit die voortrekkersrol wil het samenwerken met “de andere bevoegdheidsniveaus”, met name met het Federaal Instituut voor de bescherming en bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM), het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (IGVM; eveneens federaal) en Unia (interfederaal). Het VRMI-decreet benadrukt het belang van structurele samenwerking met alle mensenrechteninstellingen in België.<sup>9</sup>

Daarnaast was het ook de ambitie om op “lange termijn het landschap in Vlaanderen te vereenvoudigen door [...] te evolueren naar één aanspreek- en referentiepunt voor de burger rond mensenrechten.”<sup>10</sup> Concreet werd gedacht aan de inkanteling of integratie van een of meerdere bestaande “Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen”.

Dat bleek een heikel punt te zijn. Enerzijds rees de vraag welke Vlaamse instellingen onder dat label konden vallen. Uit een voorstudie bleek dat enkel het Kinderrechtencommissariaat (hierna verkort: KRC) en de Vlaamse Toezichtscommissie voor de bescherming van persoonsgegevens (hierna verkort: VTC) als mensenrechteninstellingen konden worden beschouwd (en dus niet de Vlaamse Ombudsdienst, noch het Vlaams Vredesinstituut).<sup>11</sup>

Anderzijds rees de vraag of er voldoende politiek draagvlak bestond. Het regeerakkoord bepaalde dat de genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst zou worden geïntegreerd in het VMRI, om op die manier de institutionele versnippering inzake discriminatie aan te pakken.<sup>12</sup> Voor de andere Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen was er geen expliciet politiek akkoord. Vooral het KRC, met steun van sommige Strategische adviesraden<sup>13</sup> en (voormalige) parlementsleden,<sup>14</sup> heeft zich expliciet gekant tegen integratie in het VMRI.

Van een inkanteling van het KRC of van de VTC is voorlopig geen sprake. Het VMRI-decreet legt wel een samenwerkingsprotocol op tussen het VMRI en elke Vlaamse sectorale mensenrechteninstelling.<sup>15</sup> Ook valt in de memorie van toelichting op diverse plaatsen te lezen dat een verregaande samenwerking, dan wel de inkanteling van de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen in het VMRI wordt aangemoedigd. Tegelijk is er een engagement om bij inkanteling geen afbreuk te doen aan het bestaande mandaat en bevoegdheden, en er wordt in de mogelijkheid voorzien om de klachtenbehandeling (die nu beperkt blijft tot klachten over discriminatie) in de toekomst uit te breiden.<sup>16</sup>

Concreet zou bij inkanteling van het KRC het bestaande mandaat en de huidige bevoegdheden integraal overgaan naar het VMRI, en de klachtenbehandeling zou uitgebreid worden tot kinderrechten. De verhouding van het VMRI tot de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen zal opnieuw aan de orde zijn bij de decretaal

8 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 6.

9 Art. 23 lid 2 Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022 (hierna verkort VMRI-decreet).

10 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 4.

11 *Ibid.*, 2, voetnoot 6 en de bijlage bij de memorie van toelichting: voorstudie sectorale mensenrechteninstellingen binnen de Vlaamse mensenrechtencontext.

12 Art. 58 VMRI-decreet.

13 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 83.

14 Zie bijv. P. Gordts, “Dreigen kinderrechten ondergesneeuwd te raken?”, *De Morgen* 11 april 2022, p. 10; K. Lindekens e.a., “Open brief Het kind en de rekening”, *De Standaard* 29 april 2022.

15 Art. 23, lid 3 VMRI-decreet.

16 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 4, 8 en 21.

voorzien evaluatie van de doeltreffendheid van het VMRI-decreet, vijf naar na de eerste samenstelling van de Raad van Bestuur.<sup>17</sup>

## Het VMRI op hoofdlijnen: opdracht en bevoegdheden

Het VMRI heeft als opdracht om alle mensenrechten te beschermen en te bevorderen inzake de Vlaamse bevoegdheden. Daarnaast heeft het een bijzonder mandaat voor gelijke behandeling en een expliciet mandaat voor de rechten van personen met een handicap.<sup>18</sup>

Volgens het decreet zal het VMRI zijn algemene opdracht vormgeven door middel van bevordering en bescherming van mensenrechten. De bevordering van mensenrechten – die eerder preventief van aard is – vindt vooral plaats door sensibilisering en vorming, en door adviezen en aanbevelingen aan onder meer regering en parlement. Tot de bescherming van mensenrechten draagt het VMRI bij door bijstandsverlening in geval van schendingen. Bevoegdheden ter ondersteuning van zowel bevordering als bescherming van mensenrechten zijn de studie- en onderzoeksbevoegdheden, de mogelijkheid om informatie op te vragen (met inbegrip van het horen van personen en toegang tot openbare gebouwen en documenten), en de bevoegdheid tot netwerking en samenwerking – nationaal, Europees en internationaal.<sup>19</sup>

Voor de bijstand bij mensenrechtenschendingen krijgt in de taakstelling van het VMRI een eigensoortige invulling. Enerzijds kan er *melding* gemaakt worden van een mensenrechtenschending. De rol van het VMRI is daarbij beperkt. Het

kan eerstelijnsbijstand verstrekken door informatie en advies indien nuttig, en de melder doorverwijzen voor bijstand indien mogelijk.<sup>20</sup> De achterliggende (betwistbare) redenering is dat het voor de bescherming van de mensenrechten andere dan gelijkheid en non-discriminatie volstaat om structurele schendingen in kaart te brengen en aan te klagen. Een individuele klachtenbehandeling zou niet nodig zijn. Meldingen kunnen een knipperlichtfunctie vervullen voor de preventieve, mensenrechtenbevorderende bevoegdheid van het VMRI.<sup>21</sup>

Voor discriminatie, behalve op grond van taal, kan een *klacht* ingediend worden. Klachten worden eerst aan een ontvankelijkheidstoets onderworpen. Die toets heeft onder meer betrekking op typische ontvankelijkheidsvereisten *ratione materiae, personae* en *temporis*, niet-duplicatie en kennelijke ongegrondheid of roekeloosheid. Er moet steeds sprake zijn van een direct belang. Ontvankelijke klachten zijn eerst het voorwerp van bemiddeling. Leidt de bemiddelingsopdracht niet tot een resultaat (of kan hij niet tot een resultaat leiden), dan maakt het VMRI de klacht over aan de geschillenkamer.<sup>22</sup> De geschillenkamer beoordeelt op niet-bindende wijze of er sprake is van discriminatie.<sup>23</sup> Tegen het oordeel van de geschillenkamer is geen beroep mogelijk, maar een vordering in rechte staat uiteraard steeds open.<sup>24</sup> Meldingen en klachten worden meer gedetailleerd besproken in de bijdragen van Cathérine Van de Graaf en Annelies D’Espallier verder in dit nummer.

Voor deze regeling is inspiratie gezocht bij het College voor de Rechten van de Mens in Nederland, dat een algemene onderzoeks- en

17 Zoals voorzien bij art. 60 VMRI-decreet; zie ook *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 65.

18 Art. 6 VMRI-decreet. Dat expliciet mandaat houdt verband met de verplichting tot aanwijzing van een toezichthoudend orgaan onder de Europese non-discriminatie-richtlijnen (zoals omgezet in het Vlaamse gelijkheidsdecreet en decreet evenredige arbeidsmarktparticipatie) en het Verdrag over de rechten van personen met een beperking.

19 Arts. 7-25 VMRI-decreet.

20 Art. 12 VMRI-decreet.

21 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 28 en 30.

22 Art. 13 VMRI-decreet.

23 Art. 15 VMRI-decreet.

24 Art. 19 VMRI-decreet.

adviesbevoegdheid combineert met een individueel klachtmechanisme inzake gelijke behandeling.<sup>25</sup>

Optreden in rechte namens een slachtoffer, zoals Unia, kan het VMRI niet. Daar is veel kritiek op gekomen. De verantwoording voor het ontzeggen van deze bevoegdheid is het wegnemen van “elke schijn van partijdigheid [...] over het functioneren van de geschillenkamer als onderdeel van het VMRI”.<sup>26</sup> Het VMRI zal wel, onder bepaalde voorwaarden, beschikken over een gemeenrechtelijk collectief vorderingsrecht bij de gewone hoven en rechtbanken (art. 17 Ger. W.),<sup>27</sup> al is het ook dan genoopt tot terughoudendheid om redenen van neutraliteit en objectiviteit.<sup>28</sup>

## Statuut en structuur

Het VMRI is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid, die onder toezicht staat van het Vlaams Parlement.<sup>29</sup> Sinds 15 maart 2023 is het decreet van 28 oktober 2022 op één bepaling na volledig in werking getreden.<sup>30</sup> Begin februari 2023 werd de Raad van Bestuur samengesteld.<sup>31</sup> De operationele voorbereiding van het VMRI is inmiddels volop aan de gang. Binnen de drie maanden na de eerste voltallige samenstelling moet de Raad van Bestuur een organiek reglement opstellen en vervolgens ter goedkeuring

voorleggen aan het Vlaams Parlement.<sup>32</sup> De verwachting is dat het VMRI vanaf september 2023 volledig operationeel zal zijn.

Het VMRI heeft twee organen. Ten eerste is er een Raad van Bestuur met elf stemgerechtigde leden. De Raad van Bestuur moet zo evenwichtig en divers mogelijk worden samengesteld, met minstens vertegenwoordigers uit de academische en gerechtelijke wereld en mensenrechtenorganisaties. Een tweede orgaan is de geschillenkamer, een “organiek gescheiden deelentiteit van het VMRI”,<sup>33</sup> die instaat voor de beoordeling van klachten over discriminatie. Leden van de geschillenkamer moeten expert zijn in mensenrechten, in het bijzonder discriminatierecht. Ze moeten bovendien ervaring hebben bij rechtscolleges, het hoger onderwijs of de advocatuur.<sup>34</sup> De voorzitter van de geschillenkamer geeft leiding aan het personeel dat de geschillenkamer ondersteunt.

Het VMRI beschikt over een aantal personeelsleden, en staat onder leiding van een directeur. Personeelsleden van de genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst worden ambtshalve overgedragen aan het VMRI.<sup>35</sup>

De interne organisatie van het VMRI, en met name of er gekozen wordt voor een thematische organisatie en welke, wordt grotendeels

---

25 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 28. Zie ook A. Terlouw, “Vijf jaar College voor de Rechten van de mens. Terug- en vooruitblik met Collegevoorzitter Adriana van Doijeweert en senior beleidsadviseur Jan de Vries”, *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten. NJCM-Bulletin* 2018, 409–420; J.E. Goldschmidt, “De Wet College voor de Rechten van de Mens Wetgeving”, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2012, afl. 2, 180–192.

26 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 57.

27 *Ibid.*, 59 en 109.

28 *Ibid.*, 59-60.

29 Art. 4 VMRI-decreet.

30 Artikel 61 VMRI-decreet bepaalt de gefaseerde inwerkingtreding van het decreet. Bepalingen die betrekking hebben op het mandaat van het VMRI als orgaan van gelijke behandeling zijn pas in werking getreden nadat het samenwerkingsakkoord inzake Unia beëindigd was. Sinds 15 maart 2023 zijn alle bepalingen in werking getreden, met uitzondering van art. 2, eerste lid, 7° VMRI-decreet over de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad in de decreten van 10 juli 2008 en 8 mei 2002.

31 Art. 56, lid 2 VMRI-decreet.

32 Art. 32 VMRI-decreet.

33 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 48.

34 Art. 34 VMRI-decreet.

35 Art. 59 VMRI-decreet.

overgelaten aan de Raad van Bestuur.<sup>36</sup> Er zou gedacht kunnen worden aan een thematische specialisatie voor de rechten van personen met een handicap en gelijke behandeling (of gendergelijkheid in het bijzonder, gezien de inkanteling van het personeel van de genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst).<sup>37</sup> Maar ook andere pistes zijn denkbaar, bijvoorbeeld afhankelijk van de categorie van mensenrechten. Inzake economische, sociale en culturele rechten heeft Vlaanderen met name ruime bevoegdheden,<sup>38</sup> zodat een thematische specialisatie voor die categorie van mensenrechten ook zinvol kan zijn.

Het VMRI ontvangt een jaarlijkse dotatie van het Vlaams Parlement. De middelen moeten “afdoende [zijn] om de onafhankelijke en doeltreffende werking van het VMRI op structurele wijze te verzekeren”.<sup>39</sup> Het VMRI moet jaarlijks inhoudelijk en financieel rapporteren aan het Vlaams Parlement. Die rapportering moet ook een algemene stand van zaken van de mensenrechtenbescherming binnen de Vlaamse bevoegdheden bevatten.<sup>40</sup>

## Een aanzet tot evaluatie

Uiteraard is het nog te vroeg om het VMRI te evalueren naar effectiviteit. Niettemin kan wel al een voorlopige evaluatie gemaakt worden. De Principes inzake de status van nationale mensenrechteninstellingen (kortweg Principes van Parijs) zijn daarbij een belangrijke leidraad.<sup>41</sup> Het VMRI heeft een breed mandaat om alle mensenrechten te bevorderen en te beschermen. Het heeft ook

alle bevoegdheden die de Principes van Parijs vooropstellen, met inbegrip van de facultatieve quasi-jurisdictionele bevoegdheid (althans inzake klachten over discriminatie). Bovendien is het VMRI onafhankelijk van de uitvoerende macht naar samenstelling, functioneren en budget. Ook de samenstelling van de Raad van Bestuur<sup>42</sup> lijkt conform de Principes van Parijs te zijn, al valt te betwijfelen of de decretaal vooropgestelde sociale, etnische, religieuze en geografische diversiteit wordt gehaald en of de huidige samenstelling echt een weerspiegeling is van de diverse Vlaamse samenleving.<sup>43</sup>

Nationale mensenrechteninstellingen worden geaccrediteerd door de Globale Alliantie van Nationale Mensenrechteninstellingen (GANHRI). Afhankelijk van de mate van naleving van de Principes van Parijs kunnen nationale mensenrechteninstellingen een A of B-status toegekend krijgen. Herhaaldelijk is de ambitie verwoord om met het VMRI de A-status te behalen. Dat is echter niet mogelijk voor het VMRI op zichzelf, omdat het een sub-nationaal mensenrechteninstituut is.<sup>44</sup> Er geldt een expliciete vereiste dat er een geformaliseerde overeenkomst met andere mensenrechteninstellingen in het land bestaat over de respectievelijke rechten en plichten van elk instituut in het kader van het GANHRI-lidmaatschap.<sup>45</sup> Voor het VMRI betekent dit dat A-status enkel mogelijk zal zijn als het samenspel op internationaal vlak met andere mensenrechteninstellingen in België voldoende structureel verankerd is, bijvoorbeeld in een samenwerkingsakkoord.

36 Art. 26 en 32, lid 1, 6° VMRI-decreet.

37 Dit laatste werd bepleit door NOOZO, zie *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 84-85.

38 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 8.

39 Art. 40, § 1, lid 2 VMRI-decreet.

40 Art. 43, § 1 VMRI-decreet.

41 AV Res 48/134 van 20 december 1993.

42 Raad van bestuur Vlaams Mensenrechteninstituut samengesteld, [https://debestuurder.be/raad-van-bestuur-vlaams-mensenrechteninstituut-samengesteld/?gclid=CjwKCAjwitShBhA6EiwAq3RqA1rP5HjC2e1cA8US2rv4uq8aQGbtPSRdcz0dallFmKZ1A\\_rupKFZRoCMmAQAvD\\_BwE](https://debestuurder.be/raad-van-bestuur-vlaams-mensenrechteninstituut-samengesteld/?gclid=CjwKCAjwitShBhA6EiwAq3RqA1rP5HjC2e1cA8US2rv4uq8aQGbtPSRdcz0dallFmKZ1A_rupKFZRoCMmAQAvD_BwE).

43 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 44.

44 A. Wolman, “The relationship between national and sub-national human rights institutions in federal states”, *International Journal of Human Rights* 2013, 17, afl. 4, 445-462.

45 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 39.

Een tweede aspect van evaluatie is of het VMRI de versnippering van het mensenrechtenlandschap versterkt, dan wel een stap in de richting van eenmaking en samenhang is. Nogal wat Strategische Adviesraden hadden aarzelingen bij de oprichting van het VMRI. Het antwoord van de minister luidde steevast dat het VMRI zorgt voor een vereenvoudiging binnen de Vlaamse bevoegdheden. Bovendien wordt een eenheidsloket in het vooruitzicht gesteld via een samenwerkingsakkoord.<sup>46</sup> Dergelijk eenheidsloket zal ervoor (moeten) zorgen dat een slachtoffer van een mensenrechtenschending niet moet nagaan welke instelling precies bevoegd is, maar de instellingen “warm” naar elkaar doorverwijzen.<sup>47</sup>

Een derde punt van evaluatie is de effectiviteit van de bevoegdheden die het VMRI heeft. Volgens sommigen is de mogelijkheid om in rechte op te treden namens een slachtoffer van een mensenrechtenschending het sluitstuk van een effectieve mensenrechtenbescherming.<sup>48</sup> In de memorie van toelichting wordt herhaaldelijk verwezen naar de bevindingen van de evaluatie van het Vlaamse Gelijkekansendecreet. Daaruit bleek dat weinig hoven en rechtbanken dit decreet toepassen, en dat de kwaliteit van de rechtspraak beter kan.<sup>49</sup> In het kader van het VMRI wordt meer heil verwacht van de behandeling van discriminatieklachten door de geschillenkamer.<sup>50</sup>

Zoals eerder gezegd is een evaluatie van het VMRI decreetaal verplicht na vijf jaar werking. Op dat ogenblik zal de bijdrage van het VMRI helder moeten zijn, zowel aan de bevordering en bescherming van mensenrechten in het algemeen, als van gelijke kansen in het bijzonder. Dan zal ook moeten blijken of de tijd rijp is voor een inkanteling van (of andere vormen van intensieve samenwerking met) de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen, het KRC in het bijzonder.

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, 76-80.

<sup>47</sup> *Ibid.*, 70.

<sup>48</sup> Vergelijk J.E. Goldschmidt, “De Wet College voor de Rechten van de Mens Wetgeving”, *supra* vn. 25, pp. 188-189.

<sup>49</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn versus gelijk krijgen: een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet*, Antwerpen, Intersentia, 2021.

<sup>50</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 107.

# Het Vlaams Mensenrechteninstituut: vertrouwd bemiddelen, nagelnieuw oordelen

**Annelies D'Espallier<sup>1</sup>**

Op 28 oktober 2022 vond een Vlaamse institutionele aardverschuiving plaats op de vierkante decimeter die het anti-discriminatierecht beslaat.<sup>2</sup>

Het decreet dat die dag door het Vlaams Parlement goedgekeurd werd, richt een nieuwe instelling op (het Vlaams Mensenrechteninstituut of het VMRI) die in de plaats treedt van de Genderkamer (een functioneel onderdeel van de Vlaamse Ombudsdienst) en het Vlaamse deel van Unia. Op 15 maart 2023 ging de nieuwe instelling van start.

Deze bijdrage gaat over die verschuiving, en in het bijzonder over de methodes die het nieuwe instituut ter beschikking heeft. Dat de nieuwe instelling ook bevoegdheden heeft buiten het anti-discriminatierecht en wel in de bredere mensenrechten,<sup>3</sup> komt elders in dit themanummer uitgebreid aan bod.<sup>4</sup>

**Bijstaan of beslissen?**

De strijd tegen discriminatie, en met name degene die de gelijkheidsorganen zien, is er gewoonlijk één van David tegen Goliath, van een (kandidaat-) huurder in een zwakke positie tegenover een verhuurder die keuzes te over heeft, van een leerling tegenover een school, van een cursist of klant tegenover een beroepsbemiddelaar enz.<sup>5</sup> Het is de machtsongelijkheid zelf die de benadeling een nog sterkere impact verleent. In het kader van intimidatie en seksuele intimidatie blijkt machtsongelijkheid al helemaal een centrale as.<sup>6</sup>

Sommige EU-normen vragen dat de lidstaten gelijkheidsorganen inrichten en aanduiden. Die kunnen personen bijstaan in het kader van discriminatieklachten voor bepaalde gronden (gender en geslacht, zgn. ras).<sup>7</sup> Over de vorm van die bijstand is in de loop der jaren veel gezegd<sup>8</sup> en er is voor de landen die gelijkheidsorganen

- 
- 1 Annelies D'Espallier (PhD) leidde de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst tot de overgang naar het Vlaams Mensenrechteninstituut. Ze bouwt aan de nieuwe instelling en ze is vrijwillig onderzoeker bij de Universiteit Antwerpen.
  - 2 Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022. Verder VMRI-decreet.
  - 3 Art. 12 VMRI-decreet.
  - 4 Zie de bijdrage van Cathérine Van de Graaf in dit themanummer.
  - 5 Genderkamer, "Jaarverslag 2020: 5 jaar wind in de zeilen", *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 41-B/1, 7.
  - 6 Genderkamer, "Jaarverslag 2022: Hoop in bloei, kracht in groei", *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 41-A/1, 25-26.
  - 7 O.a. art. 13 van de rasrichtlijn 2000/43; art. 12 geslachtsrichtlijn 2004/113 goederen en diensten; art. 20 richtlijn 2006/54 geslacht arbeid beroep (herschikking). Ook artikel 33, lid 2 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap vraagt de oprichting of aanwijzing van een mensenrechteninstelling die werkt op het thema handicap.
  - 8 S. Sottiaux en J. Vrielink, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 163p.

(moeten) oprichten behoorlijk wat beleidsruimte.<sup>9</sup> Er zijn aldus landen die de verplichting invullen door organen op te richten die zich aan de kant van de getroffen stellen en die samen met de getroffen kunnen strijden, tot zelfs in de rechtbank. Die organen werpen zich gewoonlijk ook op sensibiliseren en op het promoten van de gelijke behandeling.<sup>10</sup>

Er zijn net zo goed landen die een andere keuze maakten. Nederland koos bijvoorbeeld voor een orgaan dat sensibiliseert en onderzoekt, maar dat ook knopen doorhakt, zij het dan op niet-judiciële en dus niet-bindende wijze. Het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens,<sup>11</sup> de opvolger van de Nederlandse Commissie Gelijke Behandeling, kan op laagdrempelige wijze gevat worden en oordeelt binnen een termijn van ongeveer 6 maanden<sup>12</sup> of er daadwerkelijk discriminatie plaatsvond of niet. Omdat de uitspraak niet bindend is, moeten partijen alsnog de stappen doorlopen en de kosten maken voor een procedure bij een rechtbank als zij toch een afdwingbare titel willen. Dat doen ze dan wel met een juridisch onderbouwd oordeel in hun dossier. Het College rapporteert regelmatig over de grote mate waarin de oordelen die een verboden onderscheid vaststelden ook door partijen gevolgd worden. Dat cijfer lag in 2022 op 74%.<sup>13</sup>

Met deze verschillende varianten in het aanbod, is het niet verrassend dat ook in Vlaanderen (politiek) gedebatteerd is over de bijstandsvorm

die uiteindelijk ingeschreven moest worden voor het VMRI. Moest dit nieuwe instituut zich vooral concentreren op het promoten van mensenrechten en zich tegelijk ook met een slachtoffer naar de rechter kunnen begeven? Of kon een andere variant van bijstand gekozen worden?<sup>14</sup> Politiek viel de keuze uiteindelijk op een orgaan dat sterk zou inzetten op bemiddeling, met daarbij een quasi-judiciële poot in de klachtenbehandeling. Voor dat laatste deel werd erg gekeken naar Nederland. Ten slotte werd uiteindelijk nog een extra onderdeel toegevoegd. In lijn met artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, kreeg ook het VMRI de mogelijkheid om collectieve vorderingen in te stellen bij de rechtbank. De memorie van toelichting bij het decreet laat tegelijk wel duidelijk voelen dat van deze mogelijkheid niet al te vaak gebruik gemaakt moet worden.<sup>15</sup>

De gekozen piste hoort uiteraard ingebed te worden in het weefsel van hogere normen die in België en Vlaanderen gelden. En dan komt artikel 23, derde lid, 2° van de Grondwet in het vizier, dat een recht bevat op juridische bijstand en dat daaraan een *standstill*-verplichting koppelt. Volgens die bepaling kan niet zomaar afbreuk gedaan worden aan een bepaald niveau van bescherming. De Raad van State onderzocht of het ontwerp van decreet hiermee in botsing zou komen en stelde voorzichtig, maar wel om meerdere redenen, vast dat dat vermoedelijk niet

---

9 Ook de principes van Parijs, de richtinggevende VN-principes, laten heel wat marge. Zo is het behandelen van klachten optioneel. Zie: Principes van Parijs, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, Resolutie 48/134, Parijs, 20 december 1993, in navolging van de resolutie van de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties, Resolutie 1992/54, 3 maart 1992.

10 Voor een blik op de twee voornaamste types (promotioneel of quasi-judicieel) en de wijze waarop de verschillende staten die modellen hebben toegepast, zie: M. Ammer, N. Crowley, B. Liegl, E. Holzleithner, K. Wladasch en K. Yesilkagit, "Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC", Synthesis Report, Oktober 2010, beschikbaar via: Publications Office of the European Union, <https://op.europa.eu/>.

11 E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn versus gelijk krijgen: Een juridische evaluatie van het Vlaamse Gelijkekansendecreet*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 101.

12 College voor de Rechten van de Mens, *Monitor Discriminatiezaken 2022*, beschikbaar via [www.publicaties.mensenrechten.nl](http://www.publicaties.mensenrechten.nl), 21.

13 *Ibid.*, 39.

14 Zie *Hand.* VI.Parl. comm. Binnenlands bestuur, gelijke kansen en inburgering 2021-22, 27 september 2022, nr. 1357/3.

15 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 59: "Ook het VMRI beschikt technisch over deze wettelijke mogelijkheid. (...) Net zoals bij individuele gevallen, geldt ook hier evenwel een fundamentele bezorgdheid omtrent de neutraliteit en de objectiviteit van het instituut wat hier noopt tot terughoudendheid".

het geval is,<sup>16</sup> al voegde de Raad toe dat het finale oordeel uiteraard aan het Grondwettelijk Hof is.

## Expert-bemiddelaar

Het VMRI werd ingericht als een expert-bemiddelaar: een organisatie die op het terrein komt om standpunten te verzoenen met elkaar en met het discriminatieverbod, waar dat kan. Het VMRI doet dat op basis van een bijzondere expertise en specialisatie in het anti-discriminatierecht en de mensenrechten, waarin het onderzoek doet, sensibiliseert en onderricht.<sup>17</sup> Ongetwijfeld zullen onderzoeksthema's heel vaak groeien vanuit wat burgers in klachten aandragen. Ook de andere beweging is inherent ingebakken. De kennis die vloeit uit onderzoek huist in de hele omgeving van het VMRI en kan rechtstreeks benut worden in de dagelijkse praktijk van klachtenbehandeling.

## Signalen ontvangen en empowerment

Het VMRI-decreet rust de nieuwe instelling opnieuw uit met de mogelijkheid om klachten over (vermeende) discriminatie in Vlaamse aangelegenheden te ontvangen (zoals Unia en de Genderkamer dus, maar in tegenstelling tot het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens)<sup>18</sup> en ditmaal niet langer voor enkele van de beschermde kenmerken, maar voor alle beschermde kenmerken met uitzondering van taal.<sup>19</sup>

Burgers reiken vaak uit, soms zijn ze wanhopig om een laatste deur met mogelijkheden te vinden. Een gelijkheidsorgaan hoort voor allen, dus ook voor de minder weerbaren open te

staan. Daartoe heeft het gelijkheidsorgaan een brede deur en een lage drempel nodig: een toegankelijke website met informatie, een eenvoudige en kosteloze klachtenprocedure die ook toelaat dat de minder digitaalvaardigen er hun weg in vinden, zo beperkt als mogelijke voorwaarden enz.<sup>20</sup>

Die brede deur en lage drempel staan de ontvankelijkheidsvoorwaarden niet in de weg.<sup>21</sup> Een klacht is maar ontvankelijk en behandelbaar als ze verband houdt met het Vlaamse Gelijkkansendecreet (2008) en/of met het Decreet Evenredige Arbeidsparticipatie (2002). De feiten mogen niet ouder zijn dan vijf jaar, ze mogen niet eerder behandeld zijn door het VMRI en de klacht mag niet kennelijk ongegrond, roekeloos of tergend zijn. Klachten die een louter ongenoegen formuleren, zonder link met een schending van het discriminatieverbod, zijn bijvoorbeeld kennelijk ongegrond.<sup>22</sup>

Elke klacht krijgt een warm onthaal, gecombineerd met een ontvankelijkheidstoets en eerstelijnsbijstand.<sup>23</sup> Die houdt onder meer in dat personen die aan het verkeerde adres staan, worden doorverwezen naar de instantie die wel goed geplaatst is om de klacht te behandelen. Dat kunnen allerhande instanties en organisaties zijn, zoals andere gelijkheidsorganen uit het complexe Belgische landschap, de verschillende ombudsdiensten, eerstelijnsdiensten van de overheid, vakorganisaties, OCMW's, advocaat.be, hulpverlening, middenveldorganisaties die zich richten tot doelgroepen enz. Indien er met overheden of openbare instellingen samenwerkingsprotocollen bestaan, dan is voor die doorzending geen

---

16 Adv. RvS, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 506-507.

17 Art. 7-11 VMRI-decreet.

18 Zie art. 5 wet 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *BS* 21 juni 2019.

19 Art. 13, §1 VMRI-decreet.

20 Genderkamer, "Jaarverslag 2020: 5 jaar wind in de zeilen", *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 41-B/1, 17-19.

21 Art. 13, §3 VMRI-decreet.

22 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 32.

23 Art. 13, §3 en 4 VMRI-decreet.



akkoord meer nodig van de klager.<sup>24</sup> Dit is een belangrijke bepaling die hopelijk de basis kan zijn voor een betere dienstverlening. Achter de schermen is het landschap complex en het mag duidelijk zijn dat dit een ongelooflijk werkpunt is.<sup>25</sup> Maar door geen verantwoordelijkheid te leggen bij de burger voor het vinden van de correcte deur, zullen minder burgers verloren lopen en wordt de dienstverlening beter en vollediger. Eerstelijnsbijstand kan ook een eerste eenvoudig advies inhouden. Er kan bijvoorbeeld informatie verstrekt worden over hoe personen (vermeende) discriminatie kunnen aantonen, en welke woorden ze het beste gebruiken wanneer ze discriminatie zelf willen aankaarten. In de praktijk van de Genderkamer was gebleken dat heel veel burgers net op zoek zijn naar die informatie.<sup>26</sup>

## Vertrouwd bemiddelen

In veel rechtstakken komt bemiddeling steeds meer op de voorgrond en zowel Unia<sup>27</sup> als de Genderkamer<sup>28</sup> hebben steeds sterk ingezet op bemiddeling. Voor die laatste mag dat niet verbazen aangezien die onderdeel was van de Vlaamse Ombudsdienst, die bemiddeling omschrijft als tot het DNA behorend. Het nieuwe instituut krijgt deze vertrouwde methode rechtstreeks toegeschoven als hoofdinstrument.<sup>29</sup>

Bemiddeling heeft heel wat voordelen die tot hun recht kunnen komen, als het VMRI hier conform het decreet vol op inzet. Zo kan het instrument soms nuttig zijn om mensen inzicht te verschaffen in wat ze deden en hoe dat bij een ander

toekwam. Alle partijen leren hieruit en dat kan nuttig zijn voor de toekomst.

Vooraf voor personen die een of andere relatie hebben met degene die beweerdelijk gediscrimineerd heeft, kan een bemiddeling erg nuttig zijn. Die relatie bestaat bijvoorbeeld tussen een leerling en een school, een sporter en de sportclub, de toneelspeler die zich in een kleine wereld begeeft. Waar bemiddeling die relatie soms intact kan laten, is dat voor hardere vormen van afdwingen zowat nooit mogelijk.

Een bemiddeling biedt daarenboven de mogelijkheid om een geschil met alle nuances te beschouwen. De praktijk leert dat dit bijvoorbeeld bijzonder nuttig kan zijn voor de discriminatievormen intimidatie en seksuele intimidatie.<sup>30</sup> Daar zijn lang niet alle mensen rond de tafel eendimensionaal getroffen, veroorzaker of omstaander. Velen bevinden zich in complexe situaties ten opzichte van elkaar, en die kunnen allemaal geadresseerd worden.

Tijd kan gebruikt worden om van de bemiddeling maatwerk te maken. Een bemiddeling is weinig vormelijk en kan daarom zeer snel opgezet worden en kan ook snel afgelopen zijn, terwijl net zo goed tijd genomen kan worden om dingen eerst te laten bekoelen.

Uiteraard heeft het bemiddelen soms nadelen. Veel van de bemiddelingsdossiers blijven achter de schermen zodat er ook voor de buitenwereld en voor de algemene stand van het recht weinig uit te leren valt. Openbaarmaking van resultaten

24 Art. 13, §3 in fine VMRI-decreet.

25 Adv. RvS, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 497, r.o. 6.

26 Genderkamer, "Jaarverslag 2020: 5 jaar wind in de zeilen", *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 41-B/1, 8-9.

27 Unia, "Jaarverslag 2021: een andere wereld is mogelijk", beschikbaar via [www.unia.be](http://www.unia.be): "Via dialoog wordt geprobeerd om een oplossing te vinden die voor alle partijen bevredigend is. Unia geeft de voorkeur aan oplossingen op lange termijn, die tegemoetkomen aan de ondervonden nadelen van de melder én die tegelijkertijd vermijden dat soortgelijke situaties in de toekomst opnieuw voorkomen. Alleen wanneer de feiten uitzonderlijk zwaar zijn, dialoog onmogelijk blijkt of wanneer de wetgeving niet duidelijk is, kan Unia gerechtelijke stappen ondernemen. Dat gebeurt slechts uitzonderlijk en nooit zonder toestemming van het slachtoffer. Unia kan zich ook in een burgerlijke of strafrechtelijke procedure voegen en kan advies geven bij gerechtelijke procedures zonder zelf betrokken partij te zijn".

28 Genderkamer, "Jaarverslag 2020: 5 jaar wind in de zeilen", *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 41-B/1, 17-27.

29 Art. 13, §3 VMRI-decreet.

30 Genderkamer, "Jaarverslag 2021: vier krachtlijnen", *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 41-A/1, 19-21.

moet hier gemoduleerd worden om dit toch mogelijk te maken.

Machtsvertoon en hardhandig afdwingen leiden aan de andere kant soms tot strategieën van ontwijking. Directe discriminatie wordt in de toekomst dan omzeild door andere redenen te benoemen dan de discriminatoire, wanneer iemand benadeeld wordt.

Ondanks het feit dat het in rechte afdwingen van het anti-discriminatierecht verloopt langs de ietwat snellere procedure als in kort geding,<sup>31</sup> slepen sommige gedingen lang aan. De winst is daarenboven beperkt<sup>32</sup> en uit onderzoek blijkt dat het anti-discriminatierecht zelfs door rechters regelmatig verkeerd toegepast wordt.<sup>33</sup>

De keuze voor wendbare en relatief goedkope alternatieve geschillenbeslechting als centrale methode voor dit soort van klachten spreekt daarom voor zich.

## Meerzijdig partijdig bemiddelen

Cruciaal in de constructie van het VMRI was de neutraliteit die het instituut moet ademen en uitstralen. Het instituut moet onbevooroordeeld kunnen kijken naar vermeende discriminatie en vervolgens op onderbouwde wijze meewerken aan een proportioneel antwoord, opgezet door de partijen zelf via bemiddeling.<sup>34</sup> Dit vergt vrijwil- ligheid en bemiddelingsbereidheid bij de partijen. Tegelijk is er ook onderhandelingsmarge nodig over de klacht zelf.

De memorie van toelichting beschrijft het werk van de bemiddelaar als volgt: *“Het is dus de bedoeling dat de bemiddelaar vertrekt vanuit een*

*meerzijdige partijdigheid, wat betekent dat de bemiddelaar zich onbevooroordeeld opstelt ten opzichte van beide partijen”*.<sup>35</sup> De bemiddelaar heeft dus oog voor de rechten en belangen aan alle zijden. Onevenwichten tussen partijen (bv. weerbaarheid, en vertrouwdheid met het recht) kunnen gecompenseerd worden door de houding van de bemiddelaar. Deze voelt geen oordeel, maar probeert samen met de partijen knopen te ontwarren, inzicht te vinden en tot oplossingen te komen. Die oplossingen kunnen allerlei vormen aannemen, waaronder de klassieke schadevergoeding of andere maatregelen in natura.

Naast meerzijdig partijdig, is de bemiddelaar van de geëngageerde soort, te weten gericht op een wettelijk bepaald doel. Diens werk valt immers onder de algemene opdracht van het instituut, namelijk het bevorderen, analyseren, monitoren en ondersteunen van de gelijke behandeling van alle personen.<sup>36</sup> Wanneer hij dus mee bouwt aan oplossingen, zal hij die missie met zachte hand in het centrum plaatsen, zonder daarmee de basis- houding van meerzijdige partijdigheid uit het oog te verliezen.

Partijen kunnen zich in deze fase, alsook in alle andere fases laten bijstaan door een vertrouwenspersoon of raadsman. Dit is evenwel niet vereist. De bemiddeling is laagdrempelig genoeg en biedt in principe voldoende ruimte om rekening te houden met de vaak voorkomende ongelijkheid tussen partijen. Bovendien geldt uiteraard ook de redelijkeaanpassingenplicht voor personen met een handicap.

Bemiddeling is een flexibel instrument dat perfect geschikt is voor maatwerk. Zo kan heen-en-weer gependeld worden tussen partijen, in levenden

31 Art. 19, §4 Vlaams Gelijkekansendecreet.

32 Art. 28, §2, 2° Vlaams Gelijkekansendecreet. De bedragen zouden in de toekomst aangepast worden. Tegelijk is de sanctie wel aanzienlijk in arbeid en tewerkstelling, waar de forfaitaire schadevergoeding 6 maanden brutoloon bedraagt: Art. 28, §2, 1° Vlaams Gelijkekansendecreet.

33 E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn versus gelijk krijgen: Een juridische evaluatie van het Vlaamse Gelijkekansendecreet*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 240-242.

34 Art. 13, §4 VMRI-decreet.

35 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 33.

36 Art. 6 VMRI-decreet.

lijve of via geschreven communicatie. Uiteraard kunnen partijen uiteindelijk ook samen rond de tafel terechtkomen en vaak is dat aangewezen.

## Een nagelnieuw sluitstuk: de geschillenkamer

Bemiddelingen die niet tot succes leidden, werden in het verleden in de Genderkamer afgesloten als “niet verzoend”, desgevallend met een (structurele) aanbeveling. Dat kon bijvoorbeeld voorkomen wanneer de aangesproken partij geen zin had in een gesprek of zich totaal onbereid toonde om aan oplossingen te denken. Een sluitstuk ontbrak voor die gevallen. Bij Unia werd in enkele, door de Raad van Bestuur goedgekeurde, gevallen voor die klachten een procedure opgestart bij de rechtbank. Daarbij streed Unia zelf voor de naleving van het recht en ging de instelling dus lijnrecht tegenover de aangeklaagde staan. Andere niet-verzoende dossiers bleven ook liggen met hoogstens een aanbeveling.

De decreetgever wilde aan bemiddeling alle kansen geven, maar koos daarbovenop ook voor een nieuw sluitstuk voor gevallen waarin de bemiddeling niet slaagde of niet kon slagen.<sup>37</sup> Daar tegenover staat dan weer wel dat een stap naar de rechter voor het instituut zelf alleen in een uitzonderlijk geval mogelijk is.<sup>38</sup>

De geschillenkamer die hiertoe werd gebouwd is heel duidelijk geïnspireerd op het Nederlandse voorbeeld van het College voor de Rechten van de Mens. Toch is het VMRI weer anders omdat het de beide luiken in één instantie bundelt: de bemiddeling én de geschillenkamer. Daarbij fungeert die geschillenkamer met een beduidende mate van onafhankelijkheid van de grotere organisatie. Zo is er een eigen voorzitter en eigen

personeel dat niet op de inhoud interfereert met de rest van het VMRI.<sup>39</sup>

Ook op dossierniveau is een scheidsmuur ingebouwd tussen de fase van de bemiddeling en die van de quasi-judiciële geschillenbeslechting. De bemiddelaars hebben zo goed als geen appreciatiemarge wanneer een dossier afstevent op doorzending naar de geschillenkamer. Niet langer kunnen dossiers dus strategisch doorgeschoven of tegengehouden worden. Alles waar geen akkoord over ontstaat of geen akkoord over kan ontstaan, bijvoorbeeld omdat de partij niet wil deelnemen aan het proces, gaat door naar de volgende fase. Er is wel een akkoord van de klager nodig.<sup>40</sup>

Ook de inhoud van het bemiddelingsdossier wordt afgeschermd, om de partijen ertoe aan te zetten hun eieren toch maar in de mand van de bemiddeling te leggen. Zo kunnen (voor hen belastende) documenten maar worden overgedragen met het akkoord van de indiener van de documenten en dit zonder enige appreciatie of informatieoverdracht vanuit de bemiddelaar.<sup>41</sup> Zoals ook de bemiddeling laagdrempelig ontworpen is, zo is ook de procedure voor de geschillenkamer toegankelijk, goedkoop en snel. Nog steeds is er oog voor ongelijkheden tussen partijen die bijvoorbeeld veelvuldig het recht laten toepassen en partijen die slechts een enkele keer met het recht te maken krijgen. Bijstand door een raadsman of derde is ook in deze fase mogelijk, maar de procedure is eenvoudig genoeg om het ook zonder te doen. Het oordeel wordt gepubliceerd, na anonimisering voor natuurlijke personen.<sup>42</sup> Voor rechtspersonen wordt er bij uitzondering ook geanonimiseerd. Er is geen beroep mogelijk bij de geschillenkamer en wie na een niet-bindend oordeel nog een afdwingbare titel wil, moet zich wenden tot een gewone rechtbank.

37 Art. 13, §5 VMRI-decreet.

38 Namelijk in het geval van art. 17 Ger. W., zie *supra*.

39 Art. 34-35 VMRI-decreet.

40 Art. 13, §5 VMRI-decreet.

41 Art. 13, §5 VMRI-decreet; MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1,34.

42 Art. 15 *in fine* VMRI-decreet.

Een interessante piste uit Nederland, die niet meteen ingebed is in de geschillenkamer, is de mogelijkheid voor organisaties en bedrijven om hun voorgenomen beleid vooraf te laten toetsen door het College om te bepalen of dat ingaat tegen de gelijkebehandelingswetgeving.<sup>43</sup> Ze vragen dan een zgn. “oordeel eigen handelen”. In Vlaanderen kan het grotere VMRI allicht heel wat van dit soort van vragen ondervragen via de afdeling onderzoek. Toch kan het interessant zijn voor de voorspelbaarheid en voor het contentieux om de geschillenkamer in de toekomst ook uit te rusten met deze mogelijkheid.

te verhoppen dat het instituut die kansen nu zal krijgen.

## Conclusie

Na alle debat, na alle ophef en verontwaardiging over de gelijkheidsorganen in Vlaanderen, wacht het nieuwe Vlaams Mensenrechteninstituut een enorme uitdaging: boven de discussies uitrijzen, samenwerken en gedegen werk leveren dat de burger ook daadwerkelijk bereikt.

Het heeft daartoe verschillende handvatten gekregen, waaronder studie en onderzoek, onderricht etc. Bemiddeling is de vertrouwde methode voor klachtenbehandeling en bewijst het intrinsieke nut voortdurend in heel wat onderdelen van het recht en de maatschappij: bemiddeling is snel, flexibel en bouwt op de kracht van mensen.

Daarnaast werd een heel nieuw recept ontwikkeld als sluitstuk voor gevallen waar bemiddeling geen soelaas brengt: de geschillenkamer. De geschillenkamer zal snel, gedegen en gepast kunnen oordelen. Aangezien de oordelen niet bindend zijn, zal weliswaar grondig gebouwd moeten worden aan gezag.

Het Mensenrechteninstituut zal zich moeten bewijzen, maar moet daartoe wel alle kansen kunnen krijgen. Tijd en continuïteit zijn cruciaal om gezag en vertrouwen te vestigen, om samenwerkingen uit te bouwen, om gekendheid te verwerven en om burgers te bereiken. Het valt

---

<sup>43</sup> Art. 10, §2, b, wet van 24 november 2011 houdende de oprichting van het College voor de Rechten van de Mens.

# De bevoegdheid van het VMRI om meldingen over mensenrechtenschendingen te ontvangen

Cathérine Van de Graaf<sup>1</sup>

## Breed mensenrechtenmandaat

### Inleiding

Op 15 maart 2023 is het nieuwe Vlaamse Mensenrechteninstituut (hierna: het VMRI) van start gegaan. Er is al veel inkt gevloeid over de werkelijke noodzaak van deze nieuwe Vlaamse instelling en de mogelijkheden tot samenwerking met andere bestaande instellingen. Wat echter vaak onderbelicht is gebleven in deze discussies is de nieuwe bevoegdheid waarover het VMRI zal beschikken. Het zal namelijk mogelijk zijn om als slachtoffer of als getuige van een mensenrechtenschending een melding te doen bij het VMRI in een situatie die binnen de Vlaamse bevoegdheden valt.<sup>2</sup> Een dergelijke algemene meldingsmogelijkheid kon voordien nergens in het Belgische mensenrechtenlandschap teruggevonden worden. In deze bijdrage nemen we de dusver uitgetekende krijtlijnen en de totstandkoming van het mechanisme onder de loep.

Het is typisch voor Europese nationale mensenrechteninstellingen om zich te focussen op één bepaald recht of thema, bijvoorbeeld non-discriminatie of gegevensbescherming.<sup>3</sup> Bij de klassieke invulling van een ombudsmandaat gaat het dan weer eerder over één bepaalde context, nl. de publieke administratie.<sup>4</sup> We vinden dus binnen Europa een institutionele fragmentering terug die niet direct overeen lijkt te stemmen met de realiteit van complexe mensenrechtenschendingen.<sup>5</sup> Er lijkt echter een evolutie op gang waarin steeds meer instellingen met een thematische focus opgenomen worden in één mensenrechteninstelling met een breed mandaat.<sup>6</sup> Een dergelijke keuze werd ook gemaakt bij de oprichting van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM), dat in 2019 werd opgericht.<sup>7</sup> Het is dus niet verwonderlijk dat ook de Vlaamse Regering die kant op wilde.

---

1 Cathérine Van de Graaf is postdoctoraal onderzoeker aan de "Academy for European Human Rights Protection" aan de Universiteit van Keulen. Daarnaast is ze als coach verbonden aan de Human Rights and Migration Law Clinic van het Human Rights Centre van de Universiteit Gent.

2 <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/doe-een-melding/>.

3 K. Meuwissen, "National human rights institutions in Europe: Independent bridge-builders in a fragmented human rights landscape?", *Human Rights Integration Conference* 2015, 6, beschikbaar via <https://www.researchgate.net/publication/306237349>.

4 OHCHR, "National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities", Professional Training Series No 4 (Rev 1), 2010, 17.

5 European Union Agency for Fundamental Rights, "National Human Rights Institutions in EU Member States, Strengthening the Fundamental Rights Architecture in the EU", 2012, 6.

6 Annual Report on ECRI's activities 2012, par. 8. Beschikbaar via <https://www.refworld.org/docid/53ce14284.html>.

7 Wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens, *BS* 21 juni 2019.

De intentie om een Vlaams Mensenrechteninstituut op te richten met een breed mensenrechtenmandaat was echter nog niet aanwezig in het regeerakkoord van 30 september 2019 waarin voor het eerst de wens werd geuit om uit het interfederale Unia te stappen en een eigen Vlaams gelijkheidsorgaan op te starten.<sup>8</sup> Pas in het ontwerpdecreet van december 2021 werd voor de eerste keer vermeld dat ook mensenrechtenschendingen in het algemeen bij het VMRI *gemeld* zouden kunnen worden.<sup>9</sup> Het is dit ontwerpdecreet dat later quasi ongewijzigd werd aangenomen als het decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna: het VMRI-decreet) en waarvan artikel 12 stelt dat: “Iedereen, al dan niet anoniem, bij het VMRI een melding [kan] doen over een schending van de mensenrechten”.<sup>10</sup>

De keuze voor een breed mensenrechtenmandaat werd in de conceptnota van Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen Bart Somers toegeschreven aan het besef dat het recht op gelijke behandeling (en de daaraan gekoppelde bestrijding van discriminatie) niet als een losstaand gegeven kan worden beschouwd maar slechts één van de vele mensenrechten uitmaakt die de overheid moet beschermen en promoten.<sup>11</sup> Er werd verder gesteld dat kruisbestuiving tussen rechten onderling belangrijk is, aangezien

mensenrechten onderling communiceren en ook soms met elkaar op gespannen voet komen te staan.<sup>12</sup> Zo kan bewustwording rond mensenrechten bijdragen tot bewustwording rond gelijke behandeling en *vice versa*. Enkel wanneer het nieuwe orgaan een dergelijk breed perspectief zou hanteren kon de “integraliteit van verschillende rechten bewaakt worden”.<sup>13</sup>

Er wordt in deze context ook vaak verwezen naar de Principes van Parijs, die vereisen dat nationale mensenrechteninstellingen “een zo breed mogelijk mandaat” krijgen.<sup>14</sup> Deze Principes werden aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1993 en zetten de minimumstandaarden uiteen die een nationale mensenrechteninstelling moet vervullen om als geloofwaardig beschouwd te worden en effectief te kunnen opereren. In het laatste Nationale Rapport van België in het kader van de *Universal Periodic Review* procedure in 2021 werd gesteld dat België een nationale mensenrechteninstelling zou inrichten dat alle fundamentele rechten beschermt en voldoet aan de Principes van Parijs.<sup>15</sup> Hierin werd ook al de mogelijkheid vermeld dat een gefedereerde entiteit een eigen mensenrechteninstelling zou oprichten.<sup>16</sup> Het is de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstellingen (GANHRI) die toeziet op de mate van overeenstemming van

---

8 In randnummer 3.2.5 van het Regeerakkoord van de Vlaamse regering 2019-2024 wordt gesteld: “Dit gelijkekansencentrum schakelt zich in in een interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de principes van Parijs om een A-status te behalen”, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>. Ook in de daaropvolgende conceptnota in juli 2021 werd nog met geen woord gerept over de mogelijkheid om meldingen te ontvangen over mensenrechtenschendingen naast meldingen over discriminatie.

9 Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, nr. 1357 (ingediend op 4 juli 2022), <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1861068>.

10 Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022.

11 Conceptnota van 16 juli 2021 m.b.t. de basisarchitectuur voor een Vlaams Mensenrechteninstituut van de Vlaamse Minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/60F18C27364ED900080018B9>, 6.

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 Artikel 2 van Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions (The Paris Principles), Aangenomen door de Algemene Vergadering in resolutie 48/134 van 20 december 1993.

15 Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, Thirty-eighth session 3–14 mei 2021, “National report submitted in accordance with, paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21\* Belgium”, nr. 11, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/046/27/PDF/G2104627.pdf?OpenElement>.

16 *Ibid.*

mensenrechteninstellingen met de Principes en naargelang een status (A, B of C) toekent.<sup>17</sup>

## Wie kan wat melden?

Het VMRI-decreet bepaalt dat iedereen een melding kan doen over een schending van mensenrechten.<sup>18</sup> Het gaat dus niet enkel over de mensen wiens rechten eventueel geschonden werden maar ook zij die als getuige een dergelijk feit hebben zien gebeuren.<sup>19</sup> In de Principes van Parijs werd al eerder een opsomming opgenomen van wie tot een melding kan overgaan: “individuen, hun vertegenwoordigers, derden, NGOs, verenigingen van vakbonden of andere representatieve organisaties”.<sup>20</sup> Die ruime invulling wordt als een zeer belangrijk pluspunt beschouwd omdat er uiteraard veel slachtoffers bestaan die zeer weigerachtig staan ten opzichte van een melding bij een overheid en heel veel schendingen dus anders nooit gerapporteerd worden.<sup>21</sup>

Daarnaast is het ook belangrijk om te vermelden dat artikel 12 van het VMRI-decreet stelt dat schendingen zelfs anoniem gemeld kunnen worden. Dit is bedoeld om de toegang laagdrempelig te houden. Het is natuurlijk ook duidelijk dat wanneer een melding anoniem gemaakt wordt er geen enkele opvolging nodig is door het VMRI. Zelfs *klachten* over discriminatie kunnen eigenlijk anoniem gemaakt worden. Ze krijgen dan gewoon de status van *melding* omdat niet voldaan

is aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor een discriminatieklacht.<sup>22</sup>

De melding kan enkel gaan over een schending van mensenrechten die binnen de Vlaamse bevoegdheden valt. Dit wordt elders in dit nummer al uitgebreid besproken door Toon Moonen en Frédéric Vanneste.

## Wat volgt er op het melden van een mensenrechtenschending?

Het lijkt erop dat de mogelijkheid om mensenrechtenschendingen te melden het VMRI voornamelijk moet toelaten om zijn onderzoeken adviesbevoegdheid te vervullen.<sup>23</sup> Meldingen vervullen volgens de memorie van toelichting bij het decreet (hierna: MvT) voornamelijk de functie van “knipperlicht”, namelijk het aan het licht brengen van bepaalde structurele schendingen die anders onder de radar zouden blijven.<sup>24</sup> Er wordt dus na het ontvangen van de melding door het VMRI geen individueel traject opgestart richting bemiddeling of oordeelsvorming zoals voor klachten over discriminatie wel het geval is.<sup>25</sup> De reden die hiervoor naar voor wordt geschoven is dat een dergelijk systeem te arbeidsintensief zou zijn en dus enkel daar waar het noodzakelijk is moet worden ingezet, nl. voor gevallen van discriminatie. Ter illustratie worden de Canadese Human Rights Commission en het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens vermeld die ook beiden een ruimere opvolging hebben van

---

17 Zie <https://ganhri.org/>.

18 Artikel 12 Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

19 MvT, Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, 1357/1, 29. Voor ervaringen met discriminatie door minderheden bijvoorbeeld zien we dat enkel het topje van de ijsberg uiteindelijk gerapporteerd wordt. European Union Agency for Fundamental Rights, “Second European Union Minorities and Discrimination Survey Main Results”, 2017, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en.pdf), 42.

20 Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence, Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions’ (The Paris Principles), Aangenomen door de Algemene Vergadering in resolutie 48/134 van 20 december 1993.

21 R. Carver, “Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions”, *International Council on Human Rights Policy and OHCHR*, 2005, 21.

22 MvT, Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, 1357/1, 63.

23 Art. 8 en 9 van het Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

24 MvT, Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, 1357/1, 28.

25 Er wordt wel vermeld in de MvT dat de mogelijkheid bestaat om dit in de toekomst verder uit te breiden.

discriminatieklachten dan van andere meldingen van mensenrechtenschendingen.<sup>26</sup>

Dit betekent niet dat er geen enkele vorm van verdere individuele opvolging is. Wanneer het VMRI een klacht ontvangt, kan er op drie manieren gereageerd worden.<sup>27</sup> Vooreerst kan het VMRI **eerstelijnsbijstand** bieden aan de melder. Deze bijstand bestaat – volgens het VMRI-decreet – voornamelijk uit het aanbieden van informatie over “wat de mensenrechten inhouden” maar ook welke middelen aangewend kunnen worden om ze af te dwingen. Daarnaast is er ook de mogelijkheid om de melder **door te verwijzen** naar aan andere instelling, organisatie of vereniging voor verdere bijstand. Wat dit betekent wordt verder toegelicht met voorbeelden zoals: “een middenveldorganisatie of rechtsbijstandsverleners (bv. pro deo advocaat) die een slachtoffer zouden kunnen ondersteunen bij een procedure”.<sup>28</sup> En tot slot kan de melding **doorgestuurd** worden naar een andere overheid of instelling. Hierbij gaat het dus ook over andere mensenrechteninstellingen binnen het nog steeds gefragmenteerde Belgische landschap. Dit laatste is uiteraard enkel mogelijk mits de toestemming van de melder en mits het VMRI hierover met die overheid of instelling een samenwerkingsprotocol afgesloten heeft. Op dit moment is het nog niet zo dat voor al deze instanties in een rechtsbasis werd voorzien die noodzakelijk is om het doorsturen van meldingen juridisch sluitend te maken.<sup>29</sup>

Het is ook mogelijk dat de melding over een mensenrechtenschending betrekking heeft op een **discriminatie** en dan kan de *klachtenprocedure* die wordt omschreven in artikel 13 van het

VMRI-decreet ingezet worden. Die procedure wordt uitgebreid besproken in de bijdrage van Annelies D’Espallier in dit themanummer. In de toelichting bij de *meldingsprocedure* wordt gesteld dat het VMRI-decreet “sterke garanties [inbouwt] voor een warme en outreachende eerstelijnsfunctie”.<sup>30</sup> Er wordt verder ook gesproken over een “warme doorverwijzing”.<sup>31</sup> Dit lijkt een reactie op het advies van de Vlaamse Ouderenraad waarin gevraagd werd om dit expliciet in te schrijven in het (voorontwerp van het) decreet. Op deze vraag werd uiteindelijk niet ingegaan, en in de MvT werd een beetje ontwijkend gesteld dat noch uit het decreet noch uit de MvT kan worden afgeleid dat het VMRI *niet* op een dergelijke “warme” manier te werk zou gaan.<sup>32</sup> Ten slotte kan het VMRI kan ook in overeenstemming met artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek in rechte optreden ter verdediging van het collectief belang.

### Volstaat het opzetten van een dergelijke ‘eerstelijnsbijstand’?

Zoals eerder werd gesteld is het functioneren met een breed mandaat als expliciete vereiste voor mensenrechteninstellingen opgenomen in de Principes van Parijs. Over de beste manier voor opvolging van meldingen zijn de Principes echter veel minder eenduidig. Er worden verschillende mogelijkheden vermeld om invulling te geven aan de bevoegdheid van het horen en behandelen van meldingen over individuele situaties. Deze “kunnen gebaseerd zijn” op vier principes, namelijk: (a) het streven naar een minnelijke schikking, (b) het informeren van de melder over de mogelijke rechtsmiddelen, (c) het doorsturen van meldingen naar een andere bevoegde instantie en (d) het doen

26 K. Meuwissen, *National Human Rights Institutions as Bridge Builders between the State and the Multi-Layered Human Rights System? An International Legal Analysis from a European Perspective*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid KU Leuven, 2017, 316, voetnoot 2090.

27 Art. 12 Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

28 MvT, Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, 1357/1, 30.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*, 29.

31 *Ibid.*, 71.

32 *Ibid.*, 95.



van aanbevelingen over mogelijke wets hervormingen aan de bevoegde overheden.<sup>33</sup> Voor de opvolging van de algemene meldingen heeft de Vlaamse decreetgever zeer duidelijk een combinatie van de drie laatste principes in de praktijk willen brengen. Het is hier belangrijk om te vermelden dat de eerder vrijblijvende invulling die in de Principes aan het opvolgen van individuele meldingen gegeven wordt ook vaak op kritiek kan rekenen.<sup>34</sup> De reden hiervoor is dat dit net één van de enige bevoegdheden is die direct invloed heeft op slachtoffers van mensenrechtenschendingen, en mensenrechteninstellingen net hier een belangrijk en meer zichtbaar toegangspunt zouden kunnen zijn voor personen die een alternatief zoeken voor de gerechtelijke weg.<sup>35</sup>

Waar het logisch lijkt om ook voor individuele meldingen van mensenrechtenschendingen (naast gevallen van discriminatie) te ijveren voor een ruimere opvolging en zo meer bescherming te bieden aan het individu, is dit niet vanzelfsprekend. Zo werd er eerder al geargumenteed dat wanneer nationale mensenrechteninstellingen te veel middelen wijden aan individuele opvolging, dit de aandacht afleidt van het faciliteren van meer structurele veranderingen.<sup>36</sup> In de MvT bij het VMRI-decreet wordt gesteld dat de mogelijkheid om anoniem mensenrechten te melden bij het VMRI zonder enige verdere

vereiste “een grote stap vooruit [is] aangezien er op dit moment voor een groot deel van de mensenrechten geen enkele instelling bevoegd is om meldingen of klachten te behandelen”.<sup>37</sup>

Op de website van het VMRI wordt opmerkelijk wel gevraagd om een melding te doen van een mensenrechtenschending zodat “gerichte ondersteuning” mogelijk is.<sup>38</sup> Dit wekt ten onrechte de indruk dat de behandeling van de melding op gelijke voet staat met een klacht van discriminatie, terwijl de nadruk van de eerste procedure duidelijk ligt op het informeren van de instelling over wat er gaande is in de maatschappij en niet op verlenen van bijstand aan slachtoffers.<sup>39</sup>

Zoals eerder al werd gesteld, hoeft deze focus niet als problematisch beschouwd te worden, aangezien schendingen ook proactief vermeden kunnen worden door ze alvast in kaart te brengen.<sup>40</sup> Het is dan wel belangrijk dat, wanneer er geen verdere opvolging in een individueel traject mogelijk is voor mensenrechtenschendingen, de indruk niet gecreëerd wordt dat dit wel zo is. Net zoals voor slachtoffers van discriminatie is het voor slachtoffers van andere mensenrechtenschendingen belangrijk dat ze weten wat ze van de procedure kunnen verwachten.<sup>41</sup>

---

33 Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions (The Paris Principles), Aangenomen door de Algemene Vergadering in resolutie 48/134 van 20 december 1993.

34 A.-E. Pohjolainen, “The Evolution of National Human Rights Institutions, The Role of the United Nations”, Danish Institute for Human Rights, [https://www.humanrights.dk/files/media/migrated/evolution\\_of\\_nhris.pdf](https://www.humanrights.dk/files/media/migrated/evolution_of_nhris.pdf), 60; R.C. Kumar, “National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights”, *American University International Law Review* 2003, 274.

35 K. Meuwissen, *National Human Rights Institutions as Bridge Builders between the State and the Multi-Layered Human Rights System? An International Legal Analysis from a European Perspective*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid KU Leuven, 2017, 316-317.

36 R. Goodman en T. Pegram (eds.), *Human rights, state compliance, and social change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 182; G. De Beco and R. Murray, *A COMMENTARY ON THE PARIS PRINCIPLES ON NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS*, CAMBRIDGE, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2014, 101.

37 MvT, Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, 1357/1, 67.

38 <https://www.vlaasmensenrechteninstituut.be/doe-een-melding/>.

39 Conceptnota van 16 juli 2021 m.b.t. de basisarchitectuur voor een Vlaams Mensenrechteninstituut van de Vlaamse Minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, 9.

40 K. Meuwissen, *National Human Rights Institutions as Bridge Builders between the State and the Multi-Layered Human Rights System? An International Legal Analysis from a European Perspective*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid KU Leuven, 2017, 319.

41 C. Van de Graaf, “Procedural justice perceptions in the mediation of discrimination reports by a national equality body”, *International Journal of Discrimination and the Law* 2020, 59.

## Besluit

Op dit moment staat het Vlaams Mensenrechteninstituut nog in zijn kinderschoenen en alleen de tijd zal uitwijzen of de melding van mensenrechtenschendingen zijn knipperlichtfunctie werkelijk kan vervullen. Het is ook belangrijk om verder op te volgen of een dergelijke invulling erin slaagt om op voldoende wijze de verwachtingen van slachtoffers van mensenrechtenschendingen te vervullen. Het vooropgestelde doel om de uitwerking van de meldingsbevoegdheid in overeenstemming te brengen met de Principes van Parijs lijkt (ondanks de brede invulling van het mandaat van het VMRI) alvast niet *per se* de meest ambitieuze keuze.

# Het Vlaams Mensenrechteninstituut in de context van de federale bevoegdheidsverdeling

Toon Moonen & Frédéric Vanneste<sup>1</sup>

De oprichting van het Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna: het VMRI) betekent een opmerkelijke toevoeging aan het mensenrechtelijke institutionele landschap in België. Weinig verwonderlijk rijst tegelijk de vraag naar de inpassing van het takenpakket van die nieuwe instelling in de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gemeenschappen en gewesten. Het nieuwe instituut neemt de rol van de geïnterfederaliseerde instelling Unia en de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst gedeeltelijk over (en breidt hem ook uit), maar in welke omstandigheden en met welke praktische gevolgen? Op die vragen gaan we in deze bijdrage in. We komen, net als de decreetgever, tot de vaststelling dat samenwerking noodzakelijk zal zijn.

## De bevoegdheidsverdeling inzake grondrechten en de taken van het VMRI

Grondrechten vormen als zodanig geen bevoegdheidspakket dat het voorwerp is geweest van een toewijzing aan de federale overheid, de gemeenschappen of gewesten, of dat beschouwd zou moeten worden als een residuaire federale aangelegenheid. De deelstaten zijn bevoegd voor concretisering van grondrechten binnen “hun” bevoegdheden. De afdeling Wetgeving

van de Raad van State bracht dat nog in herinnering in haar advies bij het decreet van 28 oktober 2022 “tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut” (hierna: VMRI-decreet). Het komt elke wetgever in beginsel toe “om door hogere rechtsnormen omschreven grondrechten met betrekking tot de hem toevertrouwde aangelegenheden te concretiseren. Dat geldt onder meer met betrekking tot het voeren van een anti-discriminatiebeleid; de bestrijding van discriminatie maakt een wezenlijk onderdeel uit van de rechten van de mens”.<sup>2</sup>

De bevoegdheden van het VMRI moeten dus in overeenstemming met de bestaande bevoegdheidsverdelende regels worden geïnterpreteerd.<sup>3</sup> Dat uitgangspunt blijkt uit de tekst van het VMRI-decreet zelf. Het is op grond van artikel 6, eerste lid, bevoegd om de mensenrechten te beschermen en te bevorderen in “alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen”. De taken die het VMRI heeft gekregen inzake bewustwording, onderzoek, verslagen, adviezen en aanbevelingen, meldingen en netwerking, zal het dus (slechts) uitoefenen voor wat betreft die aangelegenheden, rekening houdend met hun materiële en territoriale afbakening. Hetzelfde geldt voor de specifieke taak die het nieuwe instituut bij artikel 13 van het VMRI-decreet heeft gekregen betreffende het

<sup>1</sup> Toon Moonen is hoofddocent aan de UGent en staatsraad in de Raad van State. Frédéric Vanneste is deeltijds docent aan de UA en eerste auditeur in de Raad van State. Beide auteurs schrijven in eigen naam. De hierin vermelde standpunten verbinden de instelling waartoe ze behoren niet.

<sup>2</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 494. Zie ook de memorie van toelichting bij het VMRI-decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 16: “[D]e onderscheiden overheden in dit land zijn bevoegd om, elk binnen hun eigen bevoegdheidsdomeinen, en daarbinnen op exclusieve wijze, de bescherming van de fundamentele rechten te concretiseren”.

<sup>3</sup> Adv.RvS nr. 71.275/3 van 7 juni 2022, opmerking 5.

onderzoek van klachten inzake discriminatie, zoals bedoeld in het decreet van 10 juli 2008 “houdende een kader voor het Vlaamse gelijke-kansen- en gelijkebehandelingsbeleid” en het decreet van 8 mei 2002 “houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt”. De discriminatieverboden opgenomen in die decreten zijn op hun beurt alleen van toepassing binnen de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.<sup>4</sup> Opdat het VMRI bevoegd is om een klacht te behandelen, moet die dus een aanknopingspunt vertonen met de materiële en territoriale bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest.

Dat het landschap van de mensenrechtenactoren in België door de oprichting van een nieuw instituut complexer werd, is bij de aanneming van het VMRI-decreet niet onopgemerkt gepasseerd. Wat de bevoegdheidsafbakening van het VMRI betrof, had de afdeling Wetgeving het over een situatie die “niet optimaal [is] vanuit het standpunt van de persoon die zich tot mensenrechteninstellingen wil wenden en die niet noodzakelijk vertrouwd is met de bevoegdheidsverdeling, maar gegeven de beleidskeuze om een afzonderlijke mensenrechteninstelling op te richten voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, lijkt er geen beter alternatief te bestaan”.<sup>5</sup> Klassiek kan (onder andere) de bevoegdheid ten aanzien van feiten die gesitueerd moeten worden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad daarbij aanleiding geven tot hoofdbreken.<sup>6</sup> Ook andere overheden oefenen daar immers bevoegdheden uit, wat op zijn beurt aanleiding kan geven tot

de toepassing van (andere dan de Vlaamse) anti-discriminatiewetgeving.

Hoewel het decreet reeds voorziet in een doorverwijsplicht voor het VMRI bij meldingen en klachten,<sup>7</sup> verklaarde de decreetgever in de memorie van toelichting om met die toegenomen complexiteit verder aan de slag te willen gaan. De ambitie wordt erin uitgesproken om een samenwerkingsakkoord te sluiten met twee doelen. Ten eerste zou zo een eengemaakt loket kunnen worden opgericht voor de laagdrempelige toegang van de rechtzoekende tot de Belgische mensenrechteninstellingen. Ten tweede zou daarmee ook een conflictmechanisme in het leven kunnen worden geroepen ter beoordeling van “grijze zones op het vlak van bevoegdheidsverdeling”.<sup>8</sup>

We kunnen ten gevolge van de oprichting van het VMRI dus een verdere organieke versnippering vaststellen, maar die hoeft niet noodzakelijk problematisch uit te draaien voor de rechtzoekende. Overigens is het bevoegdheidsrechtelijke vraagstuk in deze context niet nieuw. Ook voorheen moest bijvoorbeeld (uiterlijk door de bevoegde rechter) worden uitgemaakt welke anti-discriminatiewetgeving precies van toepassing zou zijn op een situatie.<sup>9</sup> Doordat de instelling tot wie de rechtzoekende zich kan richten met een klacht niet langer het geïnterfederaliseerde Unia is,<sup>10</sup> dient de vraag wel vroeger en uitdrukkelijker te worden beantwoord. Het zal dan ook belangrijk zijn om bij de oriëntering van de rechtzoekende via een eengemaakt loket afdoende oog te

---

4 Resp. art. 20, eerste lid van het decreet van 10 juli 2008 en art. 2, 12° *juncto* 5, § 1, van het decreet van 8 mei 2002.

5 Adv.RvS nr. 71.275/3 van 7 juni 2022, opmerking 10.

6 In art. 27, vierde lid van het VMRI-decreet werd in dat opzicht zelfs een “Brussel-reflex” ingeschreven (*Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 127-128).

7 Resp. art. 12, derde lid en art. 13, § 3, vierde lid van het VMRI-decreet. Er wordt ter zake ook in samenwerking voorzien (art. 23, eerste lid van het VMRI-decreet).

8 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 127. Ook zonder een dergelijk samenwerkingsakkoord ligt evenwel geen schending van de bevoegdheidsverdelende regels voor, aldus de afdeling Wetgeving van de Raad van State (Adv.RvS nr. 71.275/3 van 7 juni 2022, opmerking 6).

9 Zoals gezegd is elke overheid bevoegd om anti-discriminatiewetgeving met betrekking tot de hem toevertrouwde aangelegenheden aan te nemen. Van die wetgeving hangt bijvoorbeeld af wat de sancties zijn.

10 Behoudens wat betreft discriminatie op het vlak van geslacht. Die rol is federaal niet weggelegd voor Unia, maar voor het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen. Op Vlaams niveau was de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst bevoegd voor discriminatie op het vlak van geslacht.

hebben voor de bevoegdheidsverdelende regels. Ook al is de anti-discriminatiewetgeving die door de verschillende Belgische overheden werd uitgevaardigd grotendeels analoog, het moet de bevoegde instelling zijn die zich over de zaak ontfermt. Niets sluit overigens uit dat verschillende instellingen verschillende interpretatieve praktijken ontwikkelen.

De nood aan expertise inzake bevoegdheidsverdeling geldt des te meer in de mate dat het eengemaakte loket (ook willens nillens) een conflictoplossende rol dient te spelen. Onnodig tijdverlies nadat een rechtzoekende een klacht indient, is uit den boze. De afwegingen die in de back office van het loket zullen worden gemaakt, zullen niettemin gebaseerd moeten zijn op de bevoegdheidsverdelende beginselen zoals die kunnen worden afgeleid uit de Grondwet, de bijzonderemeerderheidswetten en de rechtspraak die er toepassing van maakt. Een beoordeling op pragmatische of praktische gronden alleen is niet geoorloofd.

Op te merken valt dat de bevoegdheidsvraagstukken niet beperkt zullen zijn tot de hypothesen van een klacht. Rechtzoekenden zullen zoals gezegd ook meldingen kunnen doen en het VMRI heeft meer algemeen tot taak om de mensenrechten te beschermen en te bevorderen via bewustwording, onderzoek, verslagen, adviezen en aanbevelingen, en netwerking. Die taak speelt in op de positieve verplichtingen die op de overheid rusten. Maatregelen om aan die plichten tegemoet te komen kunnen een transversaal karakter hebben, waardoor de bevoegdheidsverdeling een hindernis kan vormen voor de Belgische staat om tegemoet te komen aan verdragsverplichtingen.<sup>11</sup> De

ationale mensenrechteninstututen spelen bij de naleving van die verplichtingen een cruciale rol. In het licht van de bevoegdheidsverdeling zullen ze een gecoördineerde aanpak voor bepaalde problemen moeten ontwikkelen, bijvoorbeeld inzake dataverzameling en benchmarking.<sup>12</sup> Het VMRI-decreet creëert op dat vlak alleszins mogelijkheden.<sup>13</sup>

## Vooruitblik naar mogelijke toepassingen

### Met betrekking tot de behandeling van een klacht

Mogelijke gevallen van discriminatie laten zich in de feiten weinig gelegen aan de logica van de Belgische bevoegdheidsverdeling. Veronderstel dat Louise, een tiener die zich verplaatst met een rolstoel, in Dilbeek op een bus van De Lijn wil stappen naar Zellik. Als de chauffeur haar de toegang tot de bus weigert, dan rijst met toepassing van het voormelde decreet van 10 juli 2008 de vraag of ze omwille van haar handicap gediscrimineerd wordt door de vervoersmaatschappij (wat ook kan volgen uit het weigeren van redelijke aanpassingen).<sup>14</sup> Dat het optreden van de chauffeur in het licht van het voorgaande binnen het toepassingsgebied van dat decreet valt, staat buiten kijf. Het regelen van het “gemeenschappelijk stads- en streekvervoer” op die plaats komt toe aan het Vlaamse Gewest.<sup>15</sup> Wil Louise een klacht indienen, dan is het VMRI daar dus voor bevoegd.

Ook de andere gewesten zijn op hun grondgebied uiteraard bevoegd voor dergelijk busvervoer. Zou Louise in Wallonië of Brussel op een bus stappen die wordt geëxploiteerd door TEC,

11 Het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten bleek recent bijvoorbeeld bezorgd over “the lack of coordination on housing policy between the federal State and the regions” (CESCR, Concluding observations on the fifth periodic report of Belgium, 26 maart 2020, E/C.12/BEL/CO/5, nr. 38).

12 Dit betekent onder meer dat indicatoren ontwikkeld worden om de implementatie van mensenrechten beter te kunnen beoordelen en opvolgen. Zie bijvoorbeeld CESCR, *Concluding observations on the fifth periodic report of Belgium*, 26 maart 2020: “The Committee recommends that the State party takes steps to progressively develop and apply appropriate indicators on the implementation of economic, social and cultural rights”.

13 Art. 23-25 van het VMRI-decreet.

14 Art. 15-16 van het decreet van 10 juli 2008.

15 Art. 2, eerste lid *juncto* 6, § 1, X, eerste lid, 8° BWHL.

respectievelijk MIVB, dan wordt de vermeende discriminatie beheerst door de toepasselijke Waalse en Brusselse regelgeving en is Unia bevoegd om als aanspreekpunt op te treden.<sup>16</sup> Wordt Louise met een vermeende discriminatie geconfronteerd als ze in Brussel een bus van De Lijn probeert te betreden richting Dilbeek, dan stellen we in eerste instantie vast dat de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest zich in principe niet zo ver uitstrekt. De hoofdstad is niettemin verbonden met Vlaanderen en Wallonië door “gewestgrensoverschrijdende” buslijnen.<sup>17</sup> Wordt die verbinding geëxploiteerd door De Lijn, zoals het geval is voor de lijn Dilbeek-Brussel, dan is het aannemelijk dat het VMRI opnieuw bevoegd is om kennis te nemen van de klacht. Veronderstellen we andermaal dat Louise in Dilbeek op de bus probeert te stappen, maar dat het dit keer gaat om een schoolbus. In dat geval is het VMRI nog steeds bevoegd om kennis te nemen van haar klacht, maar dit keer omdat de achterliggende bevoegdheid het onderwijs betreft. Daarvoor is de Vlaamse Gemeenschap in Dilbeek bevoegd.<sup>18</sup> Het VMRI blijft aanspreekbaar als Louise in Brussel op een schoolbus van een Nederlandstalige school wil stappen, want de Vlaamse Gemeenschap is ook bevoegd voor de onderwijsinstellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap. Het antwoord op de vraag waar Louise terecht kan, hangt overigens niet alleen af van waar ze op de bus wil stappen en met welk doel die rondrijdt. Relevant is ook waarom ze er niet op mag. Wordt Louise door de chauffeur niet uit de bus gehouden omdat ze gebruik maakt van een rolstoel, maar omdat ze een meisje is, dan verandert

dat niets aan de aanduiding van de bevoegde overheid in het federale België: de discriminatiegrond is in dat verband irrelevant. Toch kan de aanduiding van het bevoegde mensenrechtenorgaan er toch vanaf hangen. Voor gevallen die ressorteren onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest gaat het, ook wat discriminatie op grond van geslacht betreft, voortaan steeds om het VMRI. Voor gevallen die ressorteren onder de bevoegdheden van de federale overheid is het niet Unia, maar het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen dat die taak opneemt. Dat niet alle antwoorden voor de hand liggen, mag ten slotte blijken uit de vaststelling dat discriminatie ook intersectioneel kan zijn. Wat als Louise niet in de problemen komt omdat ze gebruik maakt van een rolstoel of een meisje is, maar omdat ze een meisje in een rolstoel is? Doet het probleem zich voor in een situatie waarvoor de Vlaamse decreetgever bevoegd is, dan is voortaan duidelijk dat het VMRI naar haar klacht kan luisteren. In andere gevallen moet worden beoordeeld bij wiens takenpakket een dergelijke situatie (het best) aansluit. Dat laatste is natuurlijk andermaal geen nieuw probleem.<sup>19</sup>

### **Met betrekking tot de andere taken van het VMRI**

Het VMRI-decreet verleent het VMRI de taak om de bewustwording en de bescherming van mensenrechten te stimuleren (artikel 7), om onafhankelijk onderzoek uit te voeren (artikel 8) en om adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen op te stellen (artikelen 9, 10 en 11). Het VMRI zal dus soms een aantal “inconvenient truths” moeten formuleren om de overheid ertoe

<sup>16</sup> Met toepassing van het Samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

<sup>17</sup> Met toepassing van het Samenwerkingsakkoord van 17 juni 1991 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, in verband met het geregeld vervoer van en naar het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

<sup>18</sup> Art. 127 Gw. Zie B. Steen, “Het onderwijs” in B. Seutin en G. Van Haegendoren (eds.), *De bevoegdheden van de Gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, (139) 148, met verwijzing naar de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het leerlingenvervoer.

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld Adv.RvS nr. 72.913/3 van 16 februari 2023, p. 21-22.

aan te zetten zowel haar negatieve als positieve mensenrechtelijke verplichtingen beter te implementeren. Ook in die context rijst de vraag naar het functioneren van het VMRI in het complexe institutionele en bevoegdheidsrechtelijke landschap. Met twee voorbeelden kunnen we illustreren dat de situatie ingewikkeld is, maar niet onoverkomelijk ernstig.

Een eerste voorbeeld vertrekt vanuit een situatie waarbij de bevoegdheidsverdeling (relatief) duidelijk is: het gevangeniswezen. Diverse mensenrechtelijke organen hebben reeds gewezen op de mensonterende situatie in de Belgische gevangnissen.<sup>20</sup> Er is onder meer een schrijnend tekort aan plaatsen, met alle gevolgen van dien. Er is geen discussie over het feit dat het gevangeniswezen een federale materie is.<sup>21</sup> Het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) is dus bevoegd om de federale overheid te wijzen op haar verplichtingen om de overbevolking in de gevangnissen aan te pakken en aanbevelingen ter zake te formuleren. Tegelijk dient men vast te stellen dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de sociale hulpverlening met het oog op sociale re-integratie en de opvolging van het elektronisch toezicht.<sup>22</sup> Elke gemeenschap bepaalt autonoom hoe het elektronisch toezicht wordt uitgewerkt, opgevolgd en gefinancierd (zie artikel 2 Samenwerkingsakkoord elektronisch toezicht).<sup>23</sup> Om tot een gedragen en gedegen oplossing te komen lijkt men dus ook de gemeenschappen in het bad te moeten trekken. Het

gevangeniswezen en het elektronisch toezicht blijken immers vaak communicerende vaten. Wanneer zijn er genoeg gevangenisplaatsen en wanneer is er voldoende capaciteit voor de opvolging van het elektronisch toezicht? Er is nood aan een geïntegreerd beleid, waarbij één van de hamvragen is welke overheid welke maatregelen dient te nemen om de overbevolking aan te pakken. Als de diverse mensenrechteninstellingen optimaal advies willen verlenen om de situatie van de meest kwetsbaren in het kader van de strafuitvoering te verbeteren, zal dus ook in deze relatief duidelijk afgebakende bevoegdheidsdomeinen overleg tussen het VMRI en andere (interfederale) mensenrechteninstellingen vaak essentieel zijn. Uiteraard is de situatie nog complexer als de bevoegdheidsverdeling onduidelijk is. Het is geen geheim dat er grijze zones bestaan in de bevoegdheidsverdeling. Een tweede voorbeeld maakt zoveel duidelijk. Stel dat de Vlaamse Gemeenschap in het kader van een hervorming van het jeugdsanctierecht de duur van de voorbereidende rechtspleging wil beperken tot zes maanden vanaf de vordering van het openbaar ministerie en aan het Vlaams Kinderrechtencommissariaat en het VMRI vraagt of dat compatibel is met de mensenrechtenverdragen.<sup>24</sup> Een eerste vraag is of de Vlaamse Gemeenschap überhaupt bevoegd is. De duur van de rechtspleging is immers een onderdeel van de regeling van de rechtspleging voor de jeugdgerechten, wat een federale bevoegdheid is.<sup>25</sup> De Vlaamse Gemeenschap stelt dat voldaan is aan de voorwaarden van artikel 10 BWHI, maar

20 Zie bijvoorbeeld CPT, *Rapport au Gouvernement de Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 2 au 9 novembre 2021*, 29 november 2022.

21 Zie H. Dominicus, "De communautarisering van de Justitiehuizen: een nieuwe mijlpaal in de ontwikkeling van de overheidsreclassering", *FATIK* 2013, 12-19. Zoals verder uiteengezet is er wel een zekere versnippering in de strafuitvoering: voor de gevangenisstraf is de federale overheid bevoegd, voor de uitvoering van de werkstraf en de elektronische straf zijn het de gemeenschappen. De niet-uitvoering van een werkstraf kan leiden tot de uitvoering van een vervangende gevangenisstraf, die op zijn beurt, weer kan omgezet worden in een elektronisch toezicht.

22 Zie artikel 5, §1, II, 7°, BWHI en artikel 5, §1, III, BWHI.

23 Samenwerkingsakkoord van 10 december 2014 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het beheer van het elektronisch toezicht, *BS* 2 maart 2015.

24 Een dergelijke maatregel werd in 2018 in overweging genomen (zie adv.RvS nr. 62.779/3 van 18 april 2018, opmerking 15). Daarbij rijst onder meer de vraag of het wel evenredig is dat de jeugdrechter in geen enkel geval, en derhalve ook niet op gemotiveerde wijze in het raam van onderzoeken naar zware en complexe misdrijven, waarbij het kan gaan om een veelheid aan feiten en waarbij meerdere (ook meerderjarige) personen kunnen zijn betrokken, de voorbereidende rechtspleging zou kunnen verlengen.

25 Artikel 5, §1, II, 6°, c), BWHI.

dat blijkt voor discussie vatbaar.<sup>26</sup> Zal het VMRI ervoor opteren om abstractie te maken van de bevoegdheidsrechtelijke discussie? Er is geen sanctie als het VMRI advies zou geven over iets wat tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Of zal het VMRI de bevoegdheidsrechtelijke analyse van de overheid op haar merites beoordelen en indien nodig doorverwijzen naar het FIRM? Wat gebeurt er als het FIRM de bevoegdheidsrechtelijke analyse van het VMRI niet deelt en stelt dat Vlaanderen toch bevoegd is? Zal het VMRI er eerder voor opteren om bij bevoegdheidsrechtelijke onzekerheid het FIRM erbij te betrekken? Ons lijkt dat de aangewezen oplossing. Via een overlegplatform kan men dergelijke bevoegdheidsrechtelijke discussies van in het begin beslechten (weliswaar, uiteraard, louter met het oog op het uitoefenen van de taken van de mensenrechteninstellingen). In gevallen waarbij de bevoegdheidsrechtelijke situatie dermate versnipperd of onduidelijk is, lijkt een gezamenlijk optreden zelfs aangewezen.

## Conclusie

Het VMRI biedt een kans om een groter Vlaams bewustzijn inzake mensenrechten te creëren. Het is een erkenning van het feit dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest volop mee betrokken zijn bij, en verantwoordelijk voor, de implementatie van mensenrechten. De oprichting van het VMRI zorgt niet voor nieuwe bevoegdheidsverdelende complexiteit, maar zet de bestaande wel in de verf. In een geïnterfederaliseerde context was het wellicht niet altijd nodig om bepaalde bevoegdheidsproblemen volledig uit te klaren of rees die vraag pas op het ogenblik dat moest worden bepaald welke wetgeving zou worden toegepast. En dan nog: door de inhoudelijke gelijkenissen van de wetgeving bleef er ook dan misschien wel een zekere flou artistique rond bestaan. Voortaan zal dat

al vroeger moeten gebeuren, want daarvan hangt af of het VMRI dan wel een andere instelling zich over het probleem zal kunnen buigen. Samenwerking tussen het VMRI en andere nationale mensenrechteninstellingen zal belangrijk zijn. Dat is in de eerste plaats het geval om de dienstverlening naar de burger zo goed mogelijk te maken. Er zit een meerwaarde in een eengemaakt loket (waarbij in de back office al door de betrokken instellingen wordt overlegd over de bevoegdheidsverdeling) tegenover het louter doorsturen van klachten door een instelling die zich (eenzijdig) niet bevoegd acht. Het gaat echter verder dan dat: samenwerking moet er toe leiden dat er ook los van klachten geen blinde vlekken ontstaan inzake de opvolging van mensenrechtenproblemen. Een optimale adviesverlening over en implementatie van mensenrechten zal samenwerking vereisen, zowel voor dossiers die door de gemengde aard van de bevoegdheden sowieso de tussenkomst van meerdere overheden zouden vergen als voor het aanpakken van dossiers die in een bevoegdheidsrechtelijke grijze zone zitten, teneinde uit te klaren wie zich er zal kunnen en moeten mee bezig houden. Een eengemaakt loket voor de burger en goede afspraken tussen de mensenrechteninstellingen om bij bevoegdheidsrechtelijke problemen samen te werken en de verantwoordelijke overheden in het bad te trekken zijn noodzakelijk voor een geïntegreerde aanpak van mensenrechtelijke issues. Een voldoende geïnstitutionaliseerde samenwerking kan bovendien een argument zijn om de Belgische mensenrechteninstellingen samen het zogenaamde "A-statuu" op internationale fora,<sup>27</sup> zoals de VN-Mensenrechtenraad, te verlenen. Misschien zijn daarvoor nog andere maatregelen nodig, maar op die manier zetten we alvast een stap in die richting.

26 De Raad van State, afdeling Wetgeving oordeelde dat de Vlaamse Gemeenschap voor dit specifieke punt misschien wel een beroep kan doen op artikel 10 BWHI maar dat nog aangetoond moet worden dat aan de voorwaarden daarvoor (noodzakelijkheid, marginale weerslag, mogelijkheid tot een gedifferentieerde regeling) voldaan is (adv. RvS nr. 62.779/3 van 18 april 2018, opmerking 15).

27 Zie daarover de bijdragen van Wouter Vandenhole en Annelies D'Espallier in dit nummer.



# Vlaams Mensenrechteninstituut, inclusief voor personen met een handicap? De rol van het VMRI onder het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap

Marie Spinoy<sup>1</sup>

Sinds 15 maart neemt het Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna: "VMRI") naast een rol als mensenrechteninstituut en gelijkheidsorgaan ook "de bevordering, bescherming en opvolging van de uitvoering van het Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap" (hierna: "VRPH" of "het Verdrag") op zich.<sup>2</sup> Daarvoor vervulde Unia deze taken, ook voor de Vlaamse bevoegdheden.<sup>3</sup> Wat vereist het VRPH op dit vlak? En welke rol kan men verwachten van het VMRI? Deze bijdrage geeft een overzicht van de voorwaarden die het VRPH aan zo'n instelling stelt en van de precieze deeltaken waaruit het VRPH-mandaat bestaat. Op basis van dit internationale kader formuleer ik ten slotte een aantal aandachtspunten voor het VMRI bij het invullen van deze opdracht.

De overdracht van deze opdracht naar het VMRI valt niet te onderschatten aangezien heel wat potentieel én pijnpunten voor de rechten van

personen met een handicap zich situeren op het Vlaamse bevoegdheidsniveau. Denk maar aan (inclusief) onderwijs, het persoonlijk assistentiebudget, de ondersteuning van personen met een handicap via zorg, deelname aan cultuur en sport... De rechten van personen met een handicap, hoewel krachtig neergelegd in het VRPH en in artikel 22ter van de Grondwet, zijn in de praktijk verre van een verworven realisatie;<sup>4</sup> implementatie vereist vaak niet enkel fysieke aanpassingen (infrastructuur, organisatie...) maar ook en vooral een herziening van traditionele, stereotiepe visies op handicap op alle niveaus van de samenleving.

## Het VRPH: personen met een handicap en hun rechten centraal

Het VRPH bouwt deels voort op de bestaande mensenrechtenregimes. Zo heeft het niet de bedoeling nieuwe rechten te creëren maar aan te geven hoe bestaande mensenrechten kunnen of moeten worden gerealiseerd voor personen

1 Marie Spinoy is onderzoeker aan het Leuven Centre for Public Law, KU Leuven. Ze verricht voornamelijk onderzoek in het antidiscriminatierecht omtrent de rechten van personen met een handicap.

2 Artikel 6, derde lid Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022. Zie ook artikel 2 van dit decreet.

3 Dit onder artikel 3, §1b van het Samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zoals bekend heeft de Vlaamse Regering dit samenwerkingsakkoord opgezegd, vgl. artikel 2 decreet van 8 juli 2022.

4 Bv. VN Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap, "Concluding Observations on the initial report of Belgium", CRPD/C/BEL/CO/1 28 oktober 2014.

met een handicap.<sup>5</sup> Voor de opgesomde rechten (zowel burgerlijk en politiek als sociaal, economisch en cultureel) wordt telkens aangegeven hoe deze voor personen met een handicap moeten worden geïmplementeerd. Voor veel van deze rechten geldt een progressieve realisatieplicht maar o.m. het discriminatieverbod (en het bijhorende recht op redelijke aanpassingen) moet onmiddellijk worden gerealiseerd.<sup>6</sup>

Het VRPH bracht echter ook vernieuwing in die mensenrechtenstructuur, niet in het minst tijdens de onderhandelingen zelf. Die stonden immers niet enkel open voor staten, maar ook voor regionale organisaties (de EU), nationale mensenrechteninstellingen én organisaties van personen met een handicap (hierna 'OPD').<sup>7</sup> Mede omwille van de historische onmogelijkheid voor personen met een handicap om (mee) te beslissen over zaken die hen aanbelangen, werd "nothing about us without us" (niets over ons zonder ons) een centrale slogan voor de disability rights movement.<sup>8</sup>

OPDs konden zo rechtstreeks wegen op de inhoud van het Verdrag en de vereiste van participatie van personen met een handicap én OPDs vormt een rode draad voor de inhoud en uitvoering van het Verdrag.<sup>9</sup> Zo is het raadplegen van personen met een handicap en OPDs "bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van wetgeving en beleid tot uitvoering van (het) Verdrag en bij andere besluitvormingsprocessen betreffende

aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap" een van de algemene verplichtingen van het VRPH (artikel 4.3).

Ook beoogt het VRPH een paradigmashift: het verwijst stereotiepe opvattingen over handicap naar het verleden en vertrekt daarentegen van een mensenrechtenmodel van handicap.<sup>10</sup> Personen met een handicap werden al te vaak voorgesteld als passief voorwerp van liefdadigheid of (in een medisch model) als persoon met "gebreken" die "genormaliseerd" moest worden. Bovendien wijst artikel 1 VRPH op de belangrijke rol van de omgeving of context, die vaak niet is opgebouwd vanuit (ook) de noden van personen met een handicap. Het omschrijft handicap immers als een wisselwerking tussen een beperking en drempels in de omgeving waardoor iemand niet op voet van gelijkheid kan participeren in de samenleving.

Of iemand een handicap heeft, hangt dus in sterke mate van de context af: het gebruik van een rolstoel zal bijvoorbeeld enkel een handicap uitmaken in een niet-toegankelijke omgeving. Drempels kunnen fysiek zijn maar kunnen bv. ook betrekking hebben op discriminerende vooroordelen. Realisatie van de mensenrechten van personen met een handicap vergt dan ook de identificatie en het wegnemen (of vermijden) van dergelijke drempels. Bestaande structuren moeten worden aangepast zodat ze (ook) aan de noden van personen met een handicap kunnen

5 Bv. G. De Beco en A. Hoefmans, "National Structures for the Implementation and Monitoring of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities", in G. De Beco (ed.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, Brill, 2013, 20.

6 Zie in detail A. D'Espallier, S. Sottiaux en J. Wouters, *De doorwerking van het VN-Verdrag inzake personen met een handicap*, Antwerpen, Intersentia, 2014. Vgl. de tussenkomst van M. Vande Reyde in de plenaire vergadering van 26 oktober 2022 over de mogelijkheid om ook toegankelijkheid rechtstreekse werking te geven, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/plenaire-vergaderingen/1673302/verslag/1676582>.

7 Bv. G. De Beco en A. Hoefmans, "National Structures for the Implementation and Monitoring of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities", in G. De Beco (ed.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, Brill, 2013, 13; F. Ang, "En nu actie! Het VRPH: uitvoering en toezicht", *TvMR* 2010, 11.

8 VN Comité voor de Rechten van Personen met een handicap, "General Comment No. 7(2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention" (hierna: General Comment 7), §4.

9 O.m. Artikel 3 c) VRPH en General Comment 7, §1 & 3, 18.

10 Bv. VN Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap, "General Comment No. 6 (2018): on equality and non-discrimination" (hierna: General Comment 6), § 8-9. Vgl. artikel 3d VRPH. Voor een uitgebreidere bespreking van de concepten in deze alinea: M. Spinoy en K. Willems, "Het M-decreet. 'M' voor meer of minder buitengewoon onderwijs?", *TORB* 2019-20, 69-72.

beantwoorden, d.i. inclusie. Dit is in tegenstelling met voorgaande modellen waar de aanpassing van de persoon met handicap verwacht werd. Die mocht dan wel deelnemen als die zich kon aanpassen aan de heersende normen, d.i. integratie. In het VRPH-model kan loutere integratie niet langer volstaan.

Een andere belangrijke innovatie betreft de manier waarop de onderhandelaars de toekomst van het Verdrag vorm gaven en in het bijzonder het feit dat het Verdrag zelf de nationale tenuitvoerlegging en opvolging voorschrijft.<sup>11</sup> Aangezien de nationale implementatie en opvolging cruciaal is voor de beoogde paradigmashift en men zich bewust was van de pijnpunten op dit vlak bij de bestaande mensenrechtenverdragen, werd hierover grondig gediscussieerd.<sup>12</sup>

De internationale opvolging via het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap (hierna: "het VN-Comité"; artikels 34-39 VRPH en optioneel protocol bij het VRPH) werd gecombineerd met opvolging op nationaal niveau. Voor de verwachte rol van het VMRI focussen we verder op dit laatste, neergelegd in artikel 33(2) en 33(3) VRPH.

## Artikel 33(2) VRPH: de uitvoering van het verdrag bevorderen, beschermen en opvolgen

De opdracht voor het VMRI ligt in artikel 33(2): staten moeten "een kader, met onder meer een of meer onafhankelijke instanties" aanwijzen of oprichten "om de uitvoering van (het) Verdrag te bevorderen, te beschermen en op te volgen".<sup>13</sup> Bovendien stelt het artikel dat staten hierbij rekening moeten houden met de elders in dit nummer besproken Principes van Parijs.<sup>14</sup> Hoewel deze gericht zijn op nationale mensenrechteninstituten, verhindert niets dat ze ook in deze context worden toegepast, zij het met oog voor de specificiteit van het VRPH.<sup>15</sup>

Dit kader vormt "de lijm tussen de internationale opvolging en de nationale uitvoering".<sup>16</sup> Staten kunnen de vorm van dit kader kiezen "in overeenstemming met hun politieke en organisatorische context".<sup>17</sup> De Vlaamse keuze voor een mensenrechteninstituut met de ambitie om (gezamenlijk met andere instituten<sup>18</sup>) A-status te behalen ter uitvoering van de principes van Parijs<sup>19</sup> komt overeen met die van heel wat andere verdragspartijen.<sup>20</sup> Het VN-Comité was tot nu toe positief over dergelijke keuzes, hoewel het streng toeziet op de onafhankelijkheid en de wijze waarop

- 
- 11 Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN, "Thematic study on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities" (hierna: thematic study), A/HRC/13/29, 22 december 2009, §15.
  - 12 F. Ang, En nu actie! Het VRPH: uitvoering en toezicht", *TvMR* 2010, 14; M. Raley, "The drafting of Article 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: the creation of a novel mechanism", *The International Journal of Human Rights* 2016, 143-146.
  - 13 Over de antecedenten van een dergelijk mechanisme, zie bv. Thematic study, §49; VN Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap, "Guidelines on independent monitoring frameworks and their participation in the work of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities" (hierna: Guidelines), §2.
  - 14 Zie o.m. de bijdrage van Wouter Vandenhole in dit nummer.
  - 15 Bv. L. Manca, "Article 33 [National Implementation and Monitoring]", in V. Della Fina et al. (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a Commentary*, New York, Springer, 2017, 600 en 602.
  - 16 A. Bruce, "Negotiating the Monitoring Mechanism for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Two Steps Forward, One Step Back", in G. Alfredsson et al. (eds.), *International Monitoring Mechanisms*, Leiden, Brill 2009, 145; General Comment 7, § 36.
  - 17 Thematic study, §38, 48 & 57-59.
  - 18 Vgl. Guidelines, §18 over de verplichting om coördinatie op het federale niveau te verzekeren.
  - 19 Bv. *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, nr. 1357/1, 3 & 14.
  - 20 Thematic study, § 38 & 40; Caughey and Liu, "The Role of National Human Rights Institutions and Organizations of Persons with Disabilities in the National Monitoring of the CRPD", in M.H. Rioux et al. (eds.), *Handbook of Disability: Critical Thought, Human Rights and Social Change in a Globalizing World*, New York, Springer 2022, 3.

deelname van personen met een handicap én OPDs wordt verzekerd.<sup>21</sup> Ook lijkt het te vereisen dat het betrokken instituut een A-status heeft, gelet op de aanbeveling om dit voor Unia na te streven.<sup>22</sup> Daarnaast toonde het zich zeer lovend voor het kader in Nieuw-Zeeland en Spanje, waar de opdracht formeel is toevertrouwd aan een nationaal mensenrechteninstituut met A-status én een OPD.<sup>23</sup>

Een mogelijke valkuil voor de toewijzing van deze opdracht aan een instituut met breder mensenrechtenmandaat is echter dat er niet voldoende geormerkte middelen en aandacht gaat naar specifieke maatregelen voor personen met een handicap.<sup>24</sup>

Het kader heeft een drievoudig mandaat: “De uitvoering van (het) Verdrag...bevorderen,... beschermen en opvolgen...”.<sup>25</sup> “Bevorderen” slaat op alle activiteiten die het bewustzijn over en de aandacht voor de rechten van personen met een handicap beogen te verhogen. Het kan bijvoorbeeld gaan over informatiecampagnes, het geven van workshops maar ook het evalueren van (voorstellen tot) decreetgeving en beleid in het licht van het VRPH en het adviseren van de overheid over de uitvoering van het VRPH. Deze taak is cruciaal voor het tot leven brengen van de nagestreefde paradigmashift en wordt best vervuld in samenwerking met overheden en OPDs.

Het “beschermen” gaat erover schendingen van VRPH-rechten te beëindigen en herstellen, o.m. via het onderzoeken van individuele en collectieve klachten, het ondersteunen van slachtoffers (inclusief voor de rechter) en het opstellen van rapporten over schendingen. Aangezien dit kan gaan over schendingen door overheden, moet men bij deze opdracht sterk over de onafhankelijkheid waken.

De “opvolging” of monitoring ten slotte vereist dat het kader de evoluties met betrekking tot het VRPH vaststelt op nationaal niveau. Hiervoor kan het een systeem, indicatoren en benchmarks ontwikkelen en/of schendingen registreren via o.m. klachtmeldingen. Het moet hier ook databanken over bijhouden.<sup>26</sup> Ook hier is de onafhankelijkheid cruciaal.

### Artikel 33(3) VRPH: geen VMRI “without us”

Daarnaast is de vereiste van artikel 33(3) van belang aangezien die ook geldt voor het kader.<sup>27</sup> Dat stelt: “Het maatschappelijk middenveld, in het bijzonder personen met een handicap en de organisaties die hen vertegenwoordigen, wordt betrokken bij en participeert volledig bij de opvolging”. Deze vereiste vormt een verdergaande verbijzondering van de algemene verplichting in artikel 4.3 VRPH: niet “slechts” raadpleging maar volledige participatie van personen met

21 Bv. Guidelines, §17; C. Lichuma en D. Tatic, “Human Rights Experimentalism in Action: The Potential of National Human Rights Institutions in Enhancing the Implementation and Monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, *Journal of Human Rights Practice* 2022, 115-116. Vgl. General Comment 6, §72(m).

22 C. Caughey en H. Liu, “The Role of National Human Rights Institutions and Organizations of Persons with Disabilities in the National Monitoring of the CRPD”, in M.H. Rioux et al. (eds.), *Handbook of Disability: Critical Thought, Human Rights and Social Change in a Globalizing World*, New York, Springer 2022, 6.

23 *Ibid.*, 5, 10- 11. Vgl. Thematic study, §73.

24 Bv. G. De Beco en A. Hoefmans, “National Structures for the Implementation and Monitoring of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities” in G. De Beco (ed.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, Brill, 2013, 43. Vgl. Guidelines, §17 dat vereist dat die keuze gepaard gaat met voorzien van voldoende of bijkomende middelen.

25 Artikel 33(2) VRPH. De verdere omschrijving van het mandaat is gebaseerd op de Thematic Study (i.h.b. §11 & 64-68), de Guidelines (i.h.b. §13) en G. De Beco en A. Hoefmans, “National Structures for the Implementation and Monitoring of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities” in G. De Beco (ed.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, Brill, 2013, 45-50.

26 Zie ook artikel 31 VRPH.

27 General Comment 7, §34-38; thematic study, § 41 & 69-70; guidelines, §20.

een handicap en OPDs.<sup>28</sup> Ze geldt zowel voor het proces als de inhoud.<sup>29</sup> Het gaat bovendien niet enkel over individuele personen met een handicap maar ook over hun representatieve organisaties (OPDs).

OPDs bestaan minstens voor de helft uit personen met een handicap, dragen de principes en rechten van het VRPH uit en worden geleid en bestuurd door personen met een handicap.<sup>30</sup> Het VN-Comité benadrukt verder het belang van de diversiteit in de personen met een handicap en OPDs bij deze participatie.<sup>31</sup>

Eenzijds wordt hiermee bedoeld op diversiteit in persoonskenmerken en de nood aan een intersectionele aanpak, bijvoorbeeld betreffende de participatie van vrouwen of kinderen met een handicap (en belangenorganisaties van specifiek deze groepen).<sup>32</sup> Anderzijds moet ook de diversiteit in handicap weerspiegeld zijn aangezien zowel drempels als ondersteuningssnoden verschillen voor verschillende vormen van handicap.<sup>33</sup>

Het kader kan aan deze participatievereiste voldoen via personen met een handicap en leden van OPDs in de Raad van Bestuur, via een adviserend orgaan inzake handicap en/of via het aanstellen van experts met een handicap in het personeelsbestand.<sup>34</sup>

## Een inclusief VMRI?

De parlementaire voorbereiding bij het VMRI-oprichtingsdecreet gaat relatief beperkt in op de keuze voor “integratie van het [VRPH] mandaat in een algemene mensenrechteninstelling”.<sup>35</sup> Wat betreft de concrete invulling klinkt het dat het toekomt aan het VMRI om “in alle onafhankelijkheid en vanuit zijn eigen expertise te beoordelen hoe de noden van zijn doelgroep(en) het best worden ingevuld”.<sup>36</sup> Gelet op de onafhankelijkheidseis is dat wellicht logisch. We kunnen wel al op drie aandachtspunten wijzen.

Ten eerste zal het VMRI een betekenisvolle en effectieve participatie van personen met een handicap en OPDs in zijn werking moeten verzekeren. Bij Unia gebeurt dit via een “Begeleidingscommissie Handicap”.<sup>37</sup> Van de bestaande opties lijken voor het VMRI het beroep op een consultatie-orgaan en/of de aanwerving van experts met een handicap het meest voor de hand liggend nu dit niet gebeurde bij de samenstelling van de Raad van Bestuur en de decreetgever ook geen rol voor een OPD vastlegde binnen het kader.<sup>38</sup>

Daarnaast kan het VMRI voor specifieke thema's van belang voor (sommige) handicaps consultaties organiseren met de relevante actoren. Bij dergelijke thematische consultaties zal het belangrijk zijn de blik op handicap voldoende

28 Thematic study, § 19; M. Raley, “The drafting of Article 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: the creation of a novel mechanism”, *The International Journal of Human Rights* 2016, 140 & 148;

29 Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN, “Monitoring the CRPD: Guidance for HRs Monitors”, 2010, 33. Zie uitgebreider General Comment 7, § 45-66.

30 Guidelines, §20; General Comment 7, §10-11 (vgl. §13-14).

31 General Comment 7, §12 & §50 & 57. General Comment 6, §33.

32 Guidelines, §20. General Comment 7, §24-26 & §72-75.

33 Guidelines, §20.

34 General Comment, §38; C. Caughey en H. Liu, “The Role of National Human Rights Institutions and Organizations of Persons with Disabilities in the National Monitoring of the CRPD”, in M.H. Rioux et al. (eds.), *Handbook of Disability: Critical Thought, Human Rights and Social Change in a Globalizing World*, New York, Springer 2022, 12-13.

35 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, nr. 1357/1, 21.

36 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, nr. 1357/1, 86 & 120.

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

38 Vgl. *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, nr. 1357/1, 44, 84-86, 117-120 en 385-386, 398-400 en 413-419; *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, nr. 1357/3, 34.

breed te houden en alle organisaties te betrekken voor wie een bepaalde materie relevant is.<sup>39</sup> Omwille van de paradigmashift op vlak van handicap zal misschien niet elke belangenorganisatie van bv. personen met een chronische ziekte, zich identificeren met het handicaplabel maar dat neemt niet weg dat zij betrokken moeten worden wanneer zij binnen de VRPH-omschrijving vallen en een belang hebben bij het thema.<sup>40</sup> Het versterken van de kennis over de rechten van het VRPH bij verschillende belangengroepen (“capacity-building”) maakt overigens deel uit van het mandaat om te “bevorderen” uit artikel 33(2) VRPH.

Ten tweede bestaat er, wanneer een mensenrechteninstituut de specifieke opdracht voor handicap uitoefent, een gevaar dat dit mandaat “verdampst” in het geheel van taken van het instituut.<sup>41</sup> Het VMRI moet dan ook voldoende specifieke middelen voor deze opdracht krijgen en hiervoor ook in de organisatie specifieke ruimte voorzien. Bij Unia is er bijvoorbeeld een cel VN-Verdrag Handicap die deze opdracht coördineert.<sup>42</sup> Artikel 26 van het oprichtingsdecreet geeft alvast aan dat het VMRI zich thematisch kan organiseren en het groeperen van personeelsleden rond handicap is hier een voorbeeld van.<sup>43</sup>

Ten derde vermeldt het VN-Comité het ondersteunen van slachtoffers, indien nodig tot voor de rechter, als een onderdeel van het mandaat om te “beschermen” in artikel 33(2) VRPH. Zoals bekend, zal het VMRI werken met een geschillenkamer en in principe geen individuele slachtoffers ondersteunen voor de rechtbank. Wel zal het, als

mensenrechteninstelling, een collectieve vordering kunnen instellen overeenkomstig artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek.<sup>44</sup> Of dat zal volstaan voor het VN-comité valt af te wachten.

Als aangesteld kader voor de Vlaamse bevoegdheden kan het VMRI een rol van betekenis spelen voor heel wat cruciale thema’s voor personen met een handicap. Het is nog te vroeg om uit te maken of er sprake zal zijn van een echte “inclusie” van handicap in het takenpakket, maar de in deze bijdrage aangehaalde aandachtspunten zullen bij de uitwerking daarnaartoe alvast van belang zijn.

---

39 Vgl. G. De Beco en A. Hoefmans, “National Structures for the Implementation and Monitoring of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities” in G. De Beco (ed.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, Brill, 2013, 62.

40 De diabetesliga gebruikt bijvoorbeeld zelden het begrip handicap terwijl personen met diabetes wel een beroep kunnen doen op de bescherming van het VRPH, bv. M. Spinoy, “Discriminatie op grond van handicap: hebben rechters het (dia) beet?”, *Leuven Blog for Public Law* 16 november 2018, <https://www.leuvenpubliclaw.com/discriminatie-op-grond-van-handicap-hebben-rechters-het-diabeet/>.

41 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, nr. 1357/3, 34; *supra* vn. 23.

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

43 *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, nr. 1357/1, 41.

44 Bv. *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, nr. 1357/1, 59-60; B. Allemeersch en E. Vandensande, “Nieuwe wet opent deuren rechtbanken voor mensenrechtenorganisaties”, *Leuven Blog for Public Law* 23 januari 2019, <https://www.leuvenpubliclaw.com/nieuwe-wet-opent-deuren-rechtbanken-voor-mensenrechtenorganisaties/>.

# Een nieuw Vlaams mensenrechten- instituut: ervaringen uit Nederland

## Een interview met Jan-Peter Loof

**Interview door Pieter Cannoot en  
Toon Moonen, gastredacteurs van dit  
themanummer**

TvMR sprak met Jan-Peter Loof, ondervoorzitter van het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens. Het College is het nationale mensenrechteninstituut van Nederland en werd in 2012 opgericht. Bij oprichting nam het ook de taken van de toenmalige Commissie gelijke behandeling over. Net zoals het Vlaams Mensenrechteninstituut (VMRI) heeft het College verschillende opdrachten ter bescherming en bevordering van de mensenrechten in Nederland. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet tot oprichting van het VMRI blijkt duidelijk dat het College een belangrijke inspiratiebron was voor de inrichting en bevoegdheden van de nieuwe Vlaamse instelling.<sup>1</sup> Reden genoeg voor een gesprek met Jan-Peter Loof, die al sinds 2012 als collegelid werkzaam is in het Nederlandse mensenrechteninstituut.

**TvMR: Na de indiening van een klacht bij het VMRI krijgt eerst bemiddeling een kans. Pas als die aanpak niet slaagt of kan slagen, wordt de klacht doorgestuurd naar de geschillenkamer. Het College in Nederland heeft enkel een oordelende rol, die volgens u een quasi-rechtsprekende dynamiek oplevert. Moeten we verwachten dat de meeste klachten bij het VMRI alsnog voor de geschillenkamer gaan eindigen?**

**Jan-Peter Loof:** Nederland had al lang de “Commissie gelijke behandeling” als voorloper van het College voor de Rechten van de Mens. In de praktijk van die Commissie is geëxperimenteerd met vormen van bemiddeling. Daaruit bleek dat bemiddeling vaak al een beetje een gepasseerd station was. Dat was vooral zo wanneer een klager werd bijgestaan door een antidiscriminatiebureau.

Nederland heeft wel een landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatiebureaus die bijstand verlenen bij het indienen van een klacht. Het is vaste praktijk van die antidiscriminatiebureaus dat zij namens een klager contact opnemen met de andere betrokken partijen. Dat kan een werkgever zijn of dienstverlener, een sportschool of onderwijsinstelling... Het gesprek wordt dus vaak al in die fase gevoerd en vaak wordt er zo al heel wat opgelost.

De bemiddeling gaat in feite dus vooraf aan de klachtenbehandeling door het College. Het College doet soms zelf nog wel een poging en af en toe leidt dat tot een afspraak waar de partijen tevreden mee zijn. In verreweg de meeste gevallen geven de partijen echter aan dat ze willen weten: “Wat vindt het College van wat hier gebeurd is? Mag dit nu of mag dit nu niet?” Dan heb je de kans om als College, of wat de Vlaamse context betreft als geschillenkamer, aan de hand van een concrete casus het discriminatieverbod te concretiseren.

---

<sup>1</sup> Zie bv. Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams mensenrechteninstituut, *Parl.St. VI.Parl. 2021-22*, nr. 1357/1, 11, 28, 36, 101.

**TvMR: De geschillenkamer moet tegemoetkomen aan een probleem op het vlak van de handhaving van het discriminatierecht in Vlaanderen. Ze kan echter niet sanctioneren of een schadevergoeding of concrete maatregelen opleggen. Ook het College kan dat niet. Toch stelt u in Nederland een zeer grote feitelijke naleving van de oordelen vast. Wat kan dat verklaren?**



**Jan-Peter Loof:** We zien inderdaad dat een verwerende partij in 80-85% van de gevallen gevolg geeft aan een oordeel, bijvoorbeeld door een bepaalde praktijk aan te passen. Als het om een eerder incidenteel probleem gaat, worden er soms excuses aangeboden of is er een financiële genoegdoening. Een verzoeker die bij ons gelijk heeft gekregen, kan trouwens naar de rechter voor een schadevergoeding. Dat gebeurt in een handvol zaken per jaar. In het verleden waren die vergoedingen vrij laag, maar dat begint te stijgen. Dat zien we in gevallen van zwangerschapsdiscriminatie of ongelijk loon.

Er is soms kritiek op de oordelen van het College aan de rechterkant van het politieke spectrum of van de media. In juridische middens, bijvoorbeeld onder de mensen die binnen bedrijven bezig zijn met arbeidsrecht, wordt het College alleszins serieus genomen. Ik hoop dat dat komt doordat

we de oordelen goed motiveren. Dat is waar je het uiteindelijk moet van hebben.

In het College zijn destijds mensen ingestroomd vanuit gezaghebbende posities in het mensenrechtendiscours. Er is ook wel gelet op de “politieke spreiding” van de collegeleden. Daardoor werden de oordelen gebalanceerd. We laten in elk geval ook zien dat een mensenrechteninstituut niet altijd op de hand van de klager is door te letten op de gelijkwaardigheid van partijen. In ongeveer 60% van de gevallen komt het College overigens tot de conclusie dat er geen discriminatie is.

**TvMR: Hoe schat u de verstandhouding tussen het College en de rechtscollages in op het vlak van de handhaving van het discriminatierecht? Zijn er bepaalde vormen van discriminatie die alsnog door de mazen van het net glippen?**

**Jan-Peter Loof:** De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het oordeel van het College gezaghebbend is voor de rechter. Om het terzijde te schuiven is een goede motivering nodig. Het komt de laatste tijd niet zo vaak voor. Gebeurt het toch, dan eerder omdat het perspectief van de rechter breder is. Een ontslag kan door de verstoring van de arbeidsrelatie bijvoorbeeld gerechtvaardigd blijven, ondanks het feit dat er gediscrimineerd is. De rechter ziet vandaag wel nauwer toe op discriminatie. Zelfs in het strafrecht.

Ik denk dat dat niet veel met het College te maken heeft, maar wel met de grotere sensitiviteit voor discriminatie in de samenleving. Door de gemeenschappen die het betreft, wordt er ook meer een punt van gemaakt.

Voor zover er een lijn in te ontdekken is, zien we dat oordelen die het minst goed worden opgevolgd vaak een overheidsorganisatie betreffen. Recent gaat het bijvoorbeeld om het creëren van woonwagendplaatsen door de gemeenten. De ongelijke behandeling van woonwagendbewoners kan worden beschouwd als discriminatie



op grond van ras. Het kan dus niet dat mensen die daar willen wonen, tien keer langer moeten wachten dan iemand anders op een sociale huurwoning. Nieuwe standplaatsen tot stand brengen is echter een moeilijk proces.

Daarnaast zijn er problemen met zaken tegen het ministerie van Defensie inzake leeftijdsdiscriminatie. Dat is minder gemakkelijk op te lossen in die context. Ik snap dat ook wel. Het is geen signaal dat de overheid extra onwillig is.

**TvMR: Een veelgehoorde kritiek op het VMRI is dat het niet de bevoegdheid heeft om namens een slachtoffer van discriminatie in rechte op te treden of om een slachtoffer bij te staan tijdens een rechterlijke procedure. Volgens de memorie van toelichting bij het oprichtingsdecreet zou het VMRI wel in rechte kunnen optreden ter bescherming van een collectief belang. Beschikt het College in Nederland wel over die bevoegdheden en wordt daarvan gebruik gemaakt?**

**Jan-Peter Loof:** Het College heeft de bevoegdheid om zelf een zaak aan de rechter voor te leggen, niet namens een slachtoffer, maar namens het algemeen belang. We gaan daar heel terughoudend mee om. We willen die mogelijkheid vooral gebruiken om een juridisch knelpunt aan de kaak te stellen, bijvoorbeeld wanneer de wetgeving zelf botst met de gelijkebehandelingsnorm. We hebben van die optie nog maar één keer gebruik gemaakt, maar die zaak is helaas door een feitenkwestie uiteindelijk op niks uitgelopen.

Voor de voorloper van het College, de Commissie gelijke behandeling, speelde ook de angst mee om door de rechter in het ongelijk gesteld te worden en zo het eigen gezag aangetast te zien. Ik denk dat we daar nu niet meer zo bang voor zijn, zeker omdat we het niet zozeer doen om ons gelijk te halen maar om een juridisch probleem bij de rechter aan de kaak te stellen.

Soms twijfelen we of de Nederlandse wetgeving wel in overeenstemming is met de EU-richtlijnen over gelijke behandeling. Sommige collegeleden zouden dan graag een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie willen stellen. Ik denk eigenlijk niet dat het College dat op ontvankelijke wijze kan doen, maar misschien moeten we het gewoon een keertje proberen. Dan weten we het zeker. Je kan zo iets wel enkel doen in een zaak waarin de partijen niet zitten te wachten op snel uitsluitel, want het duurt even vooraleer je het antwoord van het Hof hoort. Het gaat dus om kwesties die juridisch interessant zijn, los van de partijen die bij de zaak betrokken zijn.

**TvMR: Net zoals het VMRI draagt het College meerdere petjes. Het heeft niet enkel een oordelende rol maar doet ook aan beleidsbeïnvloeding. U omschrijft het College als een "gentleman activist" en verwijst naar de constructieve toon die het hanteert. Is dat een gevolg van een specifieke Nederlandse context of zou u die houding ook aanraden aan het VMRI? Moet een mensenrechteninstituut niet net tegen de schenen durven te schoppen?**

**Jan-Peter Loof:** Ik denk dat we het College toch vooral een beetje positioneren tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld. Waar NGO's misschien wat zwaardere woorden gebruiken, probeert het College vooral de dialoog tussen alle actoren in stand te houden. Er is binnen het College veel ervaring om te weten dat het weinig oplevert om je hakken in het zand te zetten, zowel aan de kant van het College en het middenveld als aan de kant van de overheid.

We proberen immers altijd naar een oplossing voor een concreet mensenrechtenprobleem toe te werken. Daarnaast hebben verschillende collegeleden door hun rechterlijke achtergrond de gewoonte om hun taalgebruik goed af te wegen.

We merken ook dat er in de verschillende ministeries waarmee we te maken krijgen

veel ambtenaren werken die een vergelijkbare mensenrechtenachtergrond hebben als de collegeleden of de medewerkers van het College, bijvoorbeeld als bestuurder bij een mensenrechtenorganisatie als Amnesty International of bij het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten. Dat zorgt ervoor dat het gesprek vaak op een wat vriendschappelijke manier kan worden gevoerd. Tot nu toe hebben wij ook niet vaak te maken gehad met overduidelijke mensenrechtenschendingen. Zo lang het gaat over een discussie over de proportionaliteit van inperkingen van mensenrechten, kan je een constructieve houding aannemen. Dat tij lijkt nu wel wat te keren, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de crisis bij de opvang van asielzoekers. Als mensen buiten moeten slapen, kan je niet enkel een constructieve toon aannemen maar moet ook de noodklok geluid worden.

**TvMR: In het federale België zal het VMRI moeten samenwerken met verschillende andere mensenrechtenorganen, die vaak een sectorale invulling hebben. Hoe centraal is de rol die het College speelt op het vlak van de beleidsbeïnvloeding in Nederland? Welke samenwerkingen zijn er?**

**Jan-Peter Loof:** Het is niet zo dat het College een centrale rol speelt in die zin dat we aan werkverdeling doen of de posities bepalen. We hebben wel regelmatig contact met andere actoren die van belang zijn. In de raad van advies van het College is een plek ingeruimd voor de Nationale Ombudsman, de voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens en voor de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak. Dat zijn dus mensen die je met regelmaat spreekt. Maar dat geldt eigenlijk ook voor andere instanties waarmee we informeel afstemmen. Dat kan op twee manieren gebeuren. Soms blijkt uit het overleg dat een organisatie een rapport voorbereidt over een bepaald onderwerp. Die kan aangeven dat het mooi zou zijn als het College daar een ondersteunende boodschap aan wilt toevoegen, zodat het geluid niet slechts vanuit

een enkele organisatie komt. De afstemming kan ook anders.

We hebben in Nederland bijvoorbeeld een kinderombudsman. Een probleem dat op dit moment speelt is jeugdzorg. Te weinig mensen, te lange wachtlijsten, enzovoort. Het College rapporteert of communiceert niet prominent over dat onderwerp omdat we anders te veel op het terrein van de kinderombudsman komen. Als die steun kan gebruiken voor een gezamenlijk geluid, dan doen we dat natuurlijk. In eerste instantie zijn we echter terughoudender op dat onderwerp. Er is genoeg te doen.

**TvMR: België heeft (nog) geen mensenrechteninstelling met A-status, al is dat voor verschillende actoren wel uitdrukkelijk de bedoeling. Het College heeft die status wel. Wat is in uw ervaring het praktische belang daarvan?**

**Jan-Peter Loof:** Eigenlijk maakt dat voor het werk van het College helemaal niets uit. Die status heeft enkel relevantie als Nederland over de toepassing van de mensenrechtenverdragen moet rapporteren aan de VN. Net zoals de organen met B-status zal het College een onafhankelijk rapport indienen. Het enige verschil is dat een vertegenwoordiger van een instelling met A-status ook een aantal minuten spreektijd krijgt bij het betrokken verdragscomité en de Mensenrechtenraad.

Het gros van ons werk betreft de beleidsbeïnvloeding ten aanzien van de Nederlandse autoriteiten. Daarvoor maakt die VN-status helemaal niets uit. Maar goed, het staat natuurlijk wel keurig op onze website (lacht).

**TvMR: Het VMRI is een heel jonge organisatie met een ruime reeks bevoegdheden. U stelt dat het opbouwen van het juiste menselijk kapitaal bij het College toch een tiental jaar heeft geduurd. Zijn er aandachtspunten voor het VMRI op dat vlak?**

**Jan-Peter Loof:** In de begintijd van het College hadden de medewerkers vooral een achtergrond in het discriminatierecht, aangezien ze voor de Commissie gelijke behandeling werkten. Bij onze onderzoeksactiviteiten en het schrijven van rapporten en aanbevelingen over andere mensenrechtenkwesties, merkten we al snel dat we ook nood hadden aan andere profielen. Bovendien heb je niet enkel nood aan mensen die veel weten over internationale mensenrechten, maar eveneens aan mensen die de concrete verstaalslag kunnen maken naar de nationale praktijk. Als het College het beleid wil beïnvloeden, dan moet onze boodschap goed landen bij de mensen die in het veld werkzaam zijn. Uit ons werk moet dus blijken dat we goed weten hoe het veld georganiseerd en gereguleerd is. Die oefening heeft bij ons best lang geduurd.

