

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.¹ 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 inter-federale gelijkekansencentrum Unia aan.² 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.³ 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.⁴

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.⁵ 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.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.⁶ 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”.⁷ 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.⁸

De decreetgever voerde uiteindelijk geen grote wijzingen 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.⁹ 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.¹⁰ De instelling biedt enkel eerstelijnsbijstand en een doorverwijzing voor mogelijke tweedelijnsbijstand. Het VMRI kan wel gebruik maken van het gemeenrechtelijke 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”.¹¹

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.

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.¹² 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.¹³

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.¹⁴ 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.¹⁵

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 blikkt 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 klijtlijnen, 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 toezichtorgaan 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.¹⁶

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*

¹⁶ 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.