



ADVIES

OPRICHTING VAN EEN VLAAMS MENSENRECH-
TENINSTITUUT



Vlaamse Raad WVG
Welzijn • Volksgezondheid • Gezin

Advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel
W www.vlaamseraadwvg.be - T +32 2 209 01 11 - E info@vlaamseraadwvg.be

Adviesvraag	Voorontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut
Adviesvrager	Bart Somers - Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen
Ontvangst adviesvraag	24 december 2021
Decretale opdracht	adviesfunctie
Goedkeuring	Intersectorale kamer op 1 februari 2022 23 leden stemden voor. 2 leden hebben zich onthouden. Er waren geen tegenstemmen.
Contactpersoon	Annick De Donder addonder@serv.be

Inhoud

Advies	4
Situering	4
1. Kansen voor een betere bescherming van de mensenrechten	4
2. Ernstige bezorgdheden bij de voorgestelde operationalisering in het Vlaams Mensenrechteninstituut	5
2.1 Complexiteit creëert drempels en ongelijkheid voor de burger	5
2.2 Beperkte slagkracht in de bescherming van de mensenrechten en in de strijd tegen discriminatie	6
3. Een herziening van het voorontwerp van decreet is nodig om een betere mensenrechtenbescherming te realiseren	8

Advies

Situering

De Vlaamse Regering kiest ervoor om binnen de eigen bevoegdheden het promoten van mensenrechten en het bestrijden van discriminatie zelf te gaan organiseren. Een voorontwerp van decreet voorziet daarvoor in de oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (VMRI). Het VMRI zal een breed en onafhankelijk mandaat krijgen ter bescherming van alle mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden en ter behandeling van klachten inzake discriminatie.

Over deze regelgeving ontving de Vlaamse Raad WVG (hierna: de raad) een adviesvraag van Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, Bart Somers. Deze adviesvraag is binnen de raad behandeld door de intersectorale kamer. Het advies werd goedgekeurd op 1 februari 2022. 23 leden stemden voor. 2 leden hebben zich onthouden. Er waren geen tegenstemmen.

1. Kansen voor een betere bescherming van de mensenrechten

Het belang van een goede mensenrechtenbescherming kan niet genoeg benadrukt worden. De verwezenlijking van de mensenrechten en de strijd tegen ongelijkheid vereisen voortdurende inspanningen en een daadkrachtig beleid, ook op het Vlaamse niveau.

Een Vlaams initiatief kan de mensenrechtenbescherming versterken, zou de afstand tot de burger kunnen verkleinen en aansluiten op een bredere aanpak die vanuit andere domeinen kan worden voorzien. Zo is er potentieel voor betere afstemming binnen de Vlaamse bevoegdheden rond jeugd, welzijn, gezondheid, armoedebestrijding, werk,

Het is ook goed dat men werk wil maken van het behalen van een A-status in het kader van mensenrechten. België is immers momenteel één van de weinige Europese lidstaten die nog niet beschikt over een mensenrechteninstelling met een A-status. Voor de raad blijft het wel de bedoeling om het A-status op nationaal niveau te behalen. Het streefdoel om het VMRI in te schakelen in een 'interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de Principes van Parijs om een A-status te behalen' maakt het cruciaal om de Vlaamse aanpak ook interfederaal af te stemmen.

2. Ernstige bezorgdheden bij de voorgestelde operationalisering in het Vlaams Mensenrechteninstituut

Het is goed dat Vlaanderen sterker wil inzetten op het borgen van de mensenrechten. De raad erkent dat er daartoe kansen liggen binnen de Vlaamse bevoegdheden. Het voorontwerp van decreet grijpt deze kansen echter niet aan om het bijstaan van slachtoffers van mensenrechtenschendingen en discriminatie te verbeteren tegenover de dienstverlening van de huidige instanties (Unia en de Vlaamse Genderkamer).

De toegenomen versnippering en bijhorende complexiteit (zie 2.1) en het gebrek aan slagkracht in de strijd tegen mensenrechtenschendingen en discriminatie (zie 2.2) zijn de twee belangrijkste redenen waarom de raad de operationalisering van het voorgestelde VMRI negatief adviseert.

2.1 Complexiteit creëert drempels en ongelijkheid voor de burger

De raad leest de wil om met de oprichting van het VMRI de versnippering aan gelijkemansorganen tegen te gaan maar meent dat men met de oprichting van een instituut in de voorgestelde vorm eerder het omgekeerde zal bereiken.

Op papier lijkt het helder: het VMRI wordt 'het unieke aanspreek- en referentiepunt voor de Vlaamse burger rond mensenrechten' en het VMRI 'zal haar bevoegdheden uitsluitend uitoefenen in aangelegenheden die een aanknopingspunt hebben met de materiële bevoegdheids sfeer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest'. Echter, in de praktijk hebben veel mensenrechten een grensoverschrijdende en universele dimensie en waarde. **Mensenrechtenschendingen en discriminatie zijn vaak niet in de bevoegdheidsverdeling van vandaag te passen** (met o.a. de vele niet-homogene bevoegdheidspakketten). Daardoor wordt het bijzonder moeilijk om in te schatten tot welke van de verschillende gelijkemansorganen men zich moet wenden met een melding of klacht.

Deze complexiteit werkt duidelijk drempelverhogend voor personen en instanties die met een mensenrechtenschending of een discriminatie te maken hebben en hun weg zoeken in het mensenrechterlijke landschap.

Sowieso is de raad bezorgd dat het VMRI niet laagdrempelig genoeg zal werken en mist hij in de teksten ook elke verwijzing naar outreachend werken en naar samenwerking met o.a. actoren binnen het beleidsdomein WVG voor de toeleiding van signalen en klachten tot bij het VMRI.

De raad vraagt **een sterkere inzet op de toegankelijkheid van het VMRI voor iedere burger** door:

- Het realiseren van het principe van een eenheidsloket. Dit is in de Memorie van toelichting aangekondigd maar zeer vrijblijvend geformuleerd. Het principe van het eenheidsloket moet voor de raad decretaal worden verankerd en samengaan met concrete engagementen om te evolueren naar één aanspreek- en referentiepunt voor de burger. Daarbij moet er ook snel duidelijkheid komen over de samenwerking met en/of de inkanteling van de bestaande sectorale MRI's. De raad vraagt dat er een duidelijke tijdslijn wordt voorzien voor het koppelen of inkantelen van de sectoraal georganiseerde initiatieven.
- De lokale meldpunten te laten voortbestaan. Dit zijn belangrijke toegangspoorten voor de burger die er laagdrempelig een melding kan doen of een klacht kan neerleggen.
- De voorziene middelen in te zetten voor de kerntaken van het instituut en de dienstverlening aan de burger. Het oprichten van een nieuw instituut mag er niet toe leiden dat een te groot deel van de middelen gaat naar noodzakelijke bijkomende afstemming en samenwerking met andere instellingen ten koste van de kerntaken van het instituut.

Voorts is het voor de raad onaanvaardbaar moest het bestaan van meerdere gelijkkansenorganen aanleiding geven tot een **ongelijke bescherming en ondersteuning van de burgers in ons land**, afhankelijk van bij welke instantie hun melding of klacht terechtkomt volgens de bevoegdheidsverdeling. De verschillen in mandaten tussen de instanties en dus hun verschillende aanpak van meldingen en klachten kan leiden tot ongelijkheid in de rechtstoegang en rechtszekerheid.

Onder meer om bovenvermelde redenen (verdere complexiteit en een ongelijke ondersteuning en bescherming), vraagt de raad **om voor de behandeling van discriminatieklachten de Vlaamse uitstap uit Unia te heroverwegen.**

2.2 Beperkte slagkracht in de bescherming van de mensenrechten en in de strijd tegen discriminatie

Hierna gaat de raad in op de bevoegdheden van het VMRI om te bemiddelen, om op te treden tegen discriminatie en om de toepassing van het VN-Verdrag voor de rechten van personen met een handicap op te volgen. Hij formuleert voor deze bevoegdheden een aantal aanbevelingen.

a) Wijzig de bevoegdheid om te bemiddelen

Een belangrijke bevoegdheid van het Vlaams Mensenrechteninstituut is het verlenen van bijstand aan personen die een melding doen over een schending van de mensenrechten of een klacht indienen over een discriminatie. Bijstand verlenen aan personen en organisaties bestaat voor de raad in eerste instantie uit het aanbieden van heldere en begrijpbare informatie. Het lijkt de raad wat dat betreft ook mogelijk dat het VMRI zou bijdragen aan informatie en richtlijnen voor alle mogelijke betrokkenen, en dus niet enkel voor slachtoffers.

In het voorontwerp van decreet is voorzien dat de bijstand bij klachten over discriminatie eerst zal leiden tot bemiddeling. Bemiddeling is volgens de raad een sterk instrument om via onafhankelijke en neutrale informatie en ondersteuning te kunnen komen tot verzoening van de

betrokken partijen zonder lange, onzekere en soms dure gerechtelijke procedures. **De raad vindt het goed om sterk in te zetten op bemiddeling, zij het onder een aantal voorwaarden:**

- Een onpartijdige bemiddelende rol is essentieel.
- Bemiddeling kan enkel bij wederzijdse instemming.
- Er moet over gewaakt worden dat, wanneer bemiddeling geen oplossing biedt, andere procedures binnen een redelijke termijn nog opgestart kunnen worden (bv. rekening houdend met het risico op het overschrijden van een verjaringstermijn).
- De afspraken die resulteren uit een bemiddelingstraject mogen niet vrijblijvend zijn. Bemiddeling is gericht op concrete en door alle partijen gedragen afspraken, zonder evenwel in het vaarwater van een gerechtelijke procedure te komen.

De raad dringt er dus op aan om de bevoegdheid van het VMRI inzake bemiddeling te wijzigen. Hij vraagt daarbij ook om het VMRI een mandaat te geven om **bemiddelend op te treden bij individuele mensenrechtenschendingen** binnen de Vlaamse bevoegdheden, en dus niet alleen bij discriminatie.

Het voorgaande betekent dat er **een klachtenmechanisme voor alle mensenrechtenschendingen binnen de Vlaamse bevoegdheden toegevoegd moet worden** aan het voorontwerp van decreet. Daarbij moet ook iedere getuige van een mensenrechtenschending een gegronde klacht kunnen indienen, niet alleen zij die een belang kunnen aantonen.

b) Wijzig de bevoegdheid om op te treden tegen discriminatie

Discriminatieklachten waarbij bemiddeling niet tot een resultaat leidt, worden in het voorontwerp van decreet beoordeeld door een nieuw op te richten geschillenkamer binnen het VMRI. **De raad stelt zich vragen bij het voorstel van de geschillenkamer en vindt dat uitspraken over discriminatie eigenlijk toebehoren aan de rechterlijke macht.** De uitspraken van de geschillenkamer (oordelen, adviezen) zijn immers niet bindend voor de betrokken partijen, het is niet duidelijk wat het juridische statuut is van de uitspraken en ook de verhouding tot de gerechtelijke instanties is niet uitgeklaard.

Daarnaast is het voor de raad een groot probleem dat wie, voor wat betreft de Vlaamse bevoegdheden, zijn mensenrechten moet afdwingen voor de rechtbank, dit in de toekomst zelf zal moeten organiseren en bekostigen. Het VMRI krijgt in het voorstel geen mandaat om in rechte op te treden. Het VMRI zal slachtoffers dus niet ondersteunen om indien nodig naar de rechtbank te stappen. Er is ook geen mogelijkheid om naast slachtoffers een rechtsvordering in te stellen. In de plaats daarvan wordt de rol van burgerlijke partijstelling bij het middenveld gelegd, dat weinig capaciteit, expertise en middelen heeft om deze rol structureel op te nemen. Bijgevolg zien bijvoorbeeld personen met een handicap hun ondersteuning wegvallen bij de voorbereiding van en tijdens de rechtszaak. Hetzelfde zal zich voordoen bij een discriminatiesituatie in een woonzorgcentrum of een andere voorziening binnen de Vlaamse bevoegdheden.

De raad ziet in dit alles **een forse achteruitgang in de strijd tegen discriminatie en de bescherming van burgers die met discriminatie te maken krijgen.** Dit is een uitholling van het

gelijkekansendecreet. Het is ook de vraag of het verminderen van bescherming tegenover de huidige situatie in lijn is met de Europese rechtsregels en voorschriften.

Tot slot wijst de raad er op dat ook dit Vlaams Mensenrechteninstituut geen oplossing biedt voor burgers die geconfronteerd worden met discriminatie op basis van taal. Zij kunnen ook hier niet terecht voor een klachtenbehandeling terwijl taal evenzeer een discriminatiegrond is binnen het decreet van 10 juli 2008 (gelijke kansen en behandeling) en dus een plaats moet krijgen in het landschap van de gelijkekansenorganen. De raad verwacht dat de Vlaamse Regering hiervoor mee naar een oplossing zoekt, en ook expliciet aandacht heeft voor de behandeling van taaldiscriminatie in Brussel.

c) Zorg dat de opvolging van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap verzekerd is

Wat de rechtsbescherming van personen met een handicap betreft, stelt zich een bijkomend probleem. Unia is sinds 2011 aangeduid als onafhankelijk mechanisme voor de bevordering, bescherming en opvolging van de toepassing van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. De overdracht van deze missie naar een VMRI met een beperktere vorm van ondersteuning dreigt een effectieve achteruitgang te vormen voor personen met een handicap omdat ze zoals gezegd niet de nodige bijstand kunnen krijgen om effectief naar de rechter te stappen. Bij schending van rechten opgenomen in het VN-Verdrag is het echter noodzakelijk om eerst de nationale rechtsmiddelen uit te putten alvorens een klacht te mogen indienen bij het VN-Comité.

3. Een herziening van het voorontwerp van decreet is nodig om een betere mensenrechtenbescherming te realiseren

Bij de keuze voor een Vlaams Mensenrechteninstituut moet de mensenrechtenbescherming en de bevordering van de gelijke kansen dichterbij de burger gebracht worden. Maar de raad is ernstig bezorgd dat dit niet gerealiseerd zal worden met de oprichting van het VMRI zoals het nu voorgesteld is in het voorontwerp van decreet. Daarom adviseert hij om de geplande werking van het VMRI te herzien met betere waarborgen voor:

- De rechtstoegang en rechtszekerheid voor de burger.
- Een goede ondersteuning en bescherming van slachtoffers van mensenrechtenschendingen en van discriminatie.
- De laagdrempeligheid en toegankelijkheid van het instituut, voor iedereen maar in het bijzonder voor personen in maatschappelijk kwetsbare situaties.
- De evolutie naar één aanspreek- en referentiepunt voor de burger.

- Een slagkrachtige bemiddeling bij discriminatie maar ook bij individuele mensenrechtenschendingen. Dit betekent o.a. het toevoegen van een klachtenmechanisme voor alle mensenrechten.
- Het toekennen van de nodige onderzoeksbevoegdheden opdat het VMRI de bemiddeling kan onderbouwen.
- Een goede opvolging van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.
- Onafhankelijkheid van het instituut.
- Het voldoen aan de Europese richtlijnen inzake mensenrechteninstellingen.
- Het behoud van de inhoudelijke expertise die Unia en de Vlaamse Genderkamer opbouwden.

In deze herziening mag overleg en afstemming met de federale overheid, met de bestaande gelijkkansenorganen en sectorale mensenrechteninstellingen en met het bredere middenveld (zeker met vertegenwoordigers van personen die kwetsbaar zijn voor discriminatie) niet ontbreken. Ook het heroverwegen van de Vlaamse uitstap uit Unia, voor wat betreft de behandeling van discriminatieklachten, maakt voor de raad deel uit van de herziening.