

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

Het Vlaams Mensenrechteninstituut : orgelpunt van proliferatiedrift of noodzakelijk sluitstuk van mensenrechtenbescherming?

Reference:

Vandenhole Wouter.- Het Vlaams Mensenrechteninstituut : orgelpunt van proliferatiedrift of noodzakelijk sluitstuk van mensenrechtenbescherming?
Rechtskundig weekblad - ISSN 1782-3463 - 10(2023-24), p. 363-372
To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/2004850151162165141>

Het Vlaams Mensenrechteninstituut: orgelpunt van proliferatiedrift of noodzakelijk sluitstuk van mensenrechtenbescherming?¹

Wouter Vandenhole

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 als extern expert voor Ernst & Young Consulting.

Samenvatting

Met de oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (VMRI) eind 2022 is België nog een mensenrechtenspeler rijker. In deze bijdrage leggen we eerst kort uit wat een mensenrechteninstituut is. Ten tweede schetsen we de hoofdlijnen van het VMRI en belichten we de achtergrond van de oprichting ervan. Vervolgens staan we stil bij drie vragen: is het VMRI een algemeen mensenrechteninstituut of eerder een gelijkheidsinstituut? Kan het VMRI krachtadig optreden bij schendingen van mensenrechten? En welke plaats bekleedt het VMRI in het bredere mensenrechtenlandschap in Vlaanderen en België?

¹ Deze bijdrage bouwt voort op W. VANDENHOLE, 'Het Vlaams Mensenrechteninstituut: een blik op de totstandkoming en een eerste kennismaking', *TvMR* 2023, 2, afl. 21, 8–13.

I. Inleiding

Met de oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (VMRI) in maart 2023 is België nog een mensenrechtenspeler rijker. Volgens sommigen is het VMRI onnodig en het product van een contraproductieve proliferatiedrift in de mensenrechtengemeenschap, die telkens nieuwe rechten, instrumenten en mechanismen zou willen. Anderen betreuren de verregaande verkokering en versplintering, met eigen instellingen op (inter)federaal en deelstatelijk vlak, en aparte actoren op elk van die niveaus voor bepaalde mensenrechten of groepen. Nog anderen zien het VMRI als het noodzakelijke sluitstuk van de mensenrechtenbescherming in Vlaanderen.²

In deze bijdrage duiden we eerst kort de figuur van het mensenrechteninstituut. Vervolgens schetsen we de hoofdlijnen van het VMRI en belichten we de achtergrond van de oprichting van het VMRI. In een volgende beweging staan we stil bij drie vragen: is het VMRI een algemeen mensenrechteninstituut of eerder een gelijkheidsinstituut? Kan het VMRI krachtadig optreden bij schendingen van mensenrechten? En welke plaats kan het VMRI bekleden in het bredere mensenrechtenlandschap?

II. De figuur van het mensenrechteninstituut

De nationale bescherming van mensenrechten door rechtscolleges vindt plaats ex post, nadat een schending heeft plaatsgevonden. Om daarnaast ook meer aandacht te kunnen besteden aan de preventie van schendingen door monitoring (en advies) en aan de bevordering (*promotion*) van mensenrechten, kan op nationaal vlak een mensenrechteninstituut worden opgericht. Een nationaal mensenrechteninstituut (hierna verkort NMRI) heeft typisch ook sterke banden met het maatschappelijk middenveld.³

De Principes inzake de status van nationale instituten (kortweg Principes van Parijs)⁴ zijn een belangrijk houvast voor de minimale vereisten voor NMRI's. De Principes van Parijs vereisen dat NMRI's een zo ruim mogelijk mandaat hebben en verankerd zijn in de grondwet of een wet, waarbij de samenstelling van het instituut en zijn bevoegdheden gepreciseerd zijn. Een NMRI moet ten eerste de bevoegdheid hebben om adviezen en rapporten in te dienen bij de regering of het

² MvT, 76, voetnoot 190; N. SMINATE, 'Vlaanderen stap Dichter bij exit uit Unia', /www.n-va.be/nieuws/vlaanderen-stap-dichter-bij-exit-uit-unia; UNIA, 'Voorlopige standpuntnota over de oprichting van een Vlaams gelijkheidsorgaan en de uitstap uit Unia', 17 december 2021, 4–6, https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Standpuntnota_Unia_over_VMRI.pdf.

³ G. DE BECO, 'National human rights institutions in Europe', *Human Rights Law Review* 2007, 7, afl. 2, (331) 332–333.

⁴ 'Principles related to the Status of National Institutions (The Paris Principles)', 1993.

parlement over de bevordering of bescherming van mensenrechten. Die kunnen betrekking hebben op wetgeving die de bescherming van mensenrechten beoogt te behouden of uit te breiden; op elke mensenrechtenschending; en op verslagen over de nationale mensenrechtensituatie. Ten tweede moet een NMRI de bevoegdheid hebben om de afstemming van wetgeving en praktijk op internationale mensenrechteninstrumenten te bevorderen. Ten derde moet het ook de ratificatie en naleving van internationale mensenrechteninstrumenten kunnen aanmoedigen. Ten vierde moet een NMRI kunnen bijdragen aan rapporten die vereist zijn onder mensenrechtenverdragen, en daar in volle onafhankelijkheid een eigen mening over kunnen geven. Ten vijfde moet het kunnen samenwerken met de Verenigde Naties, regionale mensenrechteninstututen en buitenlandse nationale mensenrechteninstututen. Ten zesde heeft een NMRI de bevoegdheid om onderwijs- en onderzoeksprogramma's over mensenrechten mee te helpen opstellen en uitrollen. Ten slotte moet het ook het bewustzijn over mensenrechten en discriminatie kunnen verhogen door informatie en vorming. Naast deze opsomming van bevoegdheden bevatten de Principes van Parijs ook bepalingen over de samenstelling en over waarborgen voor onafhankelijkheid en pluralisme.⁵ Handboeken van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties⁶ en van het Bureau van de Grondrechten van de Europese Unie⁷ bieden een verdere leidraad.

Nationale mensenrechteninstututen worden geaccrediteerd door de Globale Alliantie van nationale mensenrechteninstututen (GANHRI). Een sub-comité belast met de accreditatie van NMRI's kent in functie van de mate van naleving van de Principes van Parijs nationale mensenrechteninstututen A of B-status toe. A-status staat voor volledige naleving van de Principes van Parijs, B-status voor gedeeltelijke. Enkel NMRI's met A-status hebben onafhankelijke participatierechten in de Mensenrechtenraad en kunnen volwaardig lid zijn van GANHRI.⁸

Sinds de jaren 1990 is het aantal nationale mensenrechteninstututen sterk toegenomen. De Verklaring en het Actieprogramma van de Wereldconferentie over mensenrechten van Wenen in

⁵ AV Res 48/134 van 20 december 1993. Voor een kritische noot over de manier waarop de Principes van Parijs nu als een globale standaard gelden, zie K. MEUWISSEN, 'The Paris principles and national human rights institutions: lost in translation?', september 2015,

https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2015/163meuwissen.

⁶ OHCHR, 'National Human Rights Institutions—Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights', 1995.

⁷ FRA, 'Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union', 2012, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_nhri-handbook_en.pdf.

⁸ Voor meer informatie, zie <https://ganhri.org/accreditation/> (19 april 2023)

1993 is daarin een belangrijke katalysator geweest.⁹ NMRI's zijn niet enkel nuttig in het Globale Zuiden, zoals aanvankelijk wel eens werd gedacht, maar even goed in het Globale Noorden, waaronder Europa. De toegevoegde waarde van NMRI's is drievoudig: ze kunnen mensenrechtenwerk coördineren, mee helpen verzekeren dat nationaal mensenrechtenbeleid consistent is, en communicatie tussen mensenrechtenactoren faciliteren.¹⁰

Inmiddels zijn er NMRI's in overeenstemming met de Principes van Parijs in de meeste lidstaten van de Europese Unie.¹¹ Inhoudelijk verschuift de aandacht van de oprichting naar de impact van NMRI's,¹² sub-nationale mensenrechteninstellingen¹³ en aandacht voor economische, sociale en culturele rechten in het werk van de NMRI's.¹⁴

III. Het VMRI op hoofdlijnen

Het VMRI werd opgericht bij decreet van 28 oktober 2022.¹⁵ Begin februari 2023 werd de Raad van Bestuur van het VMRI samengesteld¹⁶ en sindsdien is de operationele voorbereiding volop aan de gang. Sinds 15 maart 2023 is het decreet op één bepaling na in werking getreden.¹⁷ De raad van

⁹ G. DE BECO, 'National human rights institutions in Europe', *supra* vn. 3, 335–336.

¹⁰ *Ibid.*, 338–342.

¹¹ FRA, 'Strong and Effective National Human Rights Institutions. Challenges, Promising Practices and Opportunities', Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020, 10. en het overzicht in bijlage 2 bij dat rapport. Zie ook J. WOUTERS en K. MEUWISSEN (eds.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives in International Law*, Cambridge, Intersentia, 2013, <https://www.larcier-intersentia.com/en/national-human-rights-institutions-europe-9781780681146.html>.

¹² L.B. JENSEN, 'Lessons from Research on National Human Rights Institutions—A Desk Review on findings related to NHRI Effectiveness', maart 2018; R. MURRAY, 'National Human rights Institutions. Criteria and Factors for assessing their effectiveness', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2007, 25, afl. 2, 189–220.

¹³ 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; A. WOLMAN, 'Sub-national human rights institutions and transgovernmental networks', *Nordic Journal of Human Rights* 2015, 33, afl. 2, 110–131.

¹⁴ E. BREMS, G. DE BECO en W. VANDENHOLE, *National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights*, Cambridge, Intersentia, 2013.

¹⁵ Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022 (hierna verkort VMRI-decreet).

¹⁶ Art. 56, lid 2 VMRI-decreet.

¹⁷ Artikel 61 VMRI-decreet bepaalt de gefaseerde inwerkingtreding van het decreet. Sinds 15 maart 2023 zijn alle bepalingen in werking getreden, met uitzondering van art. 2, eerste lid, 7° over de

bestuur moet binnen de drie maanden na de eerste voltallige samenstelling een organiek reglement opstellen en vervolgens ter goedkeuring voorleggen aan het Vlaams Parlement.¹⁸ De verwachting is dat het VMRI vanaf september 2023 volledig operationeel zal zijn.

A. Statuut en structuur

Het VMRI is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid, onder toezicht van het Vlaams Parlement.¹⁹ Het heeft twee organen. Ten eerste wordt het VMRI bestuurd door 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 uit mensenrechtenorganisaties. Een tweede orgaan is de geschillenkamer. Leden van de geschillenkamer moeten experts in de mensenrechten en in het discriminatierecht in het bijzonder zijn. Ze moeten bovendien ervaring hebben bij rechtscolleges, het hoger onderwijs of de advocatuur.²⁰

Het eigenlijke VMRI beschikt over een aantal personeelsleden, en staat onder leiding van een directeur. De voorzitter van de geschillenkamer geeft leiding aan het personeel dat de geschillenkamer ondersteunt. Personeelsleden van de voormalige Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst zijn ambtshalve overgedragen aan het VMRI.²¹

De interne organisatie van het VMRI, en met name of er gekozen wordt voor een thematische organisatie en welke, wordt grotendeels overgelaten aan de raad van bestuur.²² Gezien de bijzondere opdracht ter zake (zie verder onderdeel B.) zou gedacht kunnen worden aan een thematische specialisatie voor gelijke behandeling (of gendergelijkheid in het bijzonder, gezien de inkanteling van het personeel van de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst) en voor de rechten van personen met een handicap.²³ Maar ook andere pistes zijn denkbaar. Inzake economische, sociale en culturele rechten heeft Vlaanderen ruime bevoegdheden: “De Vlaamse beleidsdomeinen, zoals werk, sociale huisvesting, gelijke kansen, welzijn en onderwijs, ... zijn sterk

gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 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.

¹⁸ Art. 32 VMRI-decreet.

¹⁹ Art. 4 VMRI-decreet.

²⁰ Art. 34 VMRI-decreet.

²¹ Art. 59 VMRI-decreet.

²² Art. 26 en 32, lid 1, 6° VMRI-decreet.

²³ Dit laatste werd bepleit door NOOZO, zie MvT, 84-85.

verbonden met mensenrechten.”²⁴ Men zou het VMRI intern dus ook kunnen organiseren naar gelang van de categorie van mensenrechten: burgerlijke en politieke rechten, economische, sociale en culturele rechten, en rechten van de derde generatie. In het licht van het bijzondere mandaat voor gelijkheid lijkt een thematische focus op gelijkheid niet te kunnen ontbreken. Daarnaast is een thematische focus op economische, sociale en culturele rechten aangewezen. Inhoudelijk in het licht van de ruime Vlaamse bevoegdheden inzake die rechten, principieel omdat die categorie van mensenrechten vaak onvoldoende aan bod komt binnen mensenrechteninstellingen.²⁵

Het VMRI ontvangt een jaarlijkse dotatie van het Vlaams Parlement. Decretaal is bepaald dat de middelen ‘afdoende [moeten zijn] om de onafhankelijke en doeltreffende werking van het VMRI op structurele wijze te verzekeren’.²⁶ Het VMRI moet jaarlijks inhoudelijk en financieel rapporteren. Die rapportering moet ook een algemene stand van zaken van de mensenrechtenbescherming binnen de Vlaamse bevoegdheden bevatten.²⁷ Het VMRI kan op die manier alvast ten dele zijn monitoringbevoegdheid uitoefenen. Bij de opdracht en bevoegdheden van het VMRI staan we stil in het volgende onderdeel.

B. Opdracht en bevoegdheden

Het VMRI heeft als opdracht om alle mensenrechten te beschermen en te bevorderen inzake de Vlaamse bevoegdheden. Het heeft een verder geëxpliciteerd mandaat voor gelijke behandeling en de rechten van personen met een beperking.²⁸ 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)²⁹ en het Verdrag over de rechten van personen met een beperking.

Die opdracht tot bescherming en bevordering van de mensenrechten vervult het VMRI door sensibilisering en vorming, onderzoek, adviezen en aanbevelingen, informatiegaring, netwerking en

²⁴ MvT, 8.

²⁵ E. BREMS, G. DE BECO en W. VANDENHOLE, ‘Introduction to the Volume’ in E. BREMS, G. DE BECO en W. VANDENHOLE (eds.), *National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights*, Cambridge, Intersentia, 2013, (1) 1–2.

²⁶ Art. 40, § 1, lid 2.

²⁷ Arts. 2-43 VMRI-decreet.

²⁸ Art. 6 VMRI-decreet.

²⁹ Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid, *BS* 23 september 2008; decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt, *BS* 26 juli 2002.

bijstand bij schendingen. 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 de Vlaamse regering en het Vlaams parlement. Tot de bescherming van mensenrechten draagt het VMRI onder meer bij door bijstandsverlening in geval van schendingen. Transversale 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.³⁰

Voor de bijstand bij schendingen van mensenrechten krijgt in de taakstelling van het VMRI een eigen invulling.³¹ 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 “[a]ls dat nuttig is”, en de melder doorverwijzen naar een instelling, organisatie of vereniging (bijv. een middenveldorganisatie of een advocaat) voor bijstand “[a]ls dat mogelijk is”.³² De achterliggende (betwistbare) redenering is dat het voor de bescherming van de mensenrechten andere dan voor gelijkheid en non-discriminatie volstaat om *structurele* schendingen in kaart te brengen en aan te klagen. Een individuele klachtenbehandeling zou niet nodig zijn. Meldingen zouden een knipperlichtfunctie kunnen vervullen voor de preventieve, mensenrechten bevorderende bevoegdheid van het VMRI.³³

Voor discriminatie daarentegen, met uitzondering van discriminatie op grond van taal,³⁴ kan (ook) een *klacht* ingediend worden. Klachten worden eerst aan een ontvankelijkheidstoets onderworpen.

³⁰ Arts. 7-25 VMRI-decreet.

³¹ Voor een nadere analyse van de behandeling van meldingen van mensenrechtenschendingen door het VMRI, zie C. VAN DE GRAAF, ‘De bevoegdheid van het VMRI om meldingen over mensenrechtenschendingen te ontvangen’, *TvMR* 2023, 2, afl. 21, 21–26.; en van klachten over discriminatie, zie A. D’ESPALLIER, ‘Het Vlaams Mensenrechteninstituut: vertrouwd bemiddelen, nagelnieuw oordelen’, *TvMR* 2023, 2, afl. 21, 14–20.

³² Art. 12 VMRI-decreet.

³³ MvT, 28 en 30.

³⁴ Meerdere strategische adviesraden hebben vragen gesteld bij de uitsluiting van de discriminatiegrond ‘taal’ van de geschillenbehandeling. Dit lijkt een louter politieke beslissing te zijn. In de memorie van toelichting wordt als enige duiding voor uitsluiting van deze discriminatiegrond vermeld dat ‘[h]et regeerakkoord [immers] voorziet [...] dat het VMRI als gelijkekansencentrum de taken van Unia en de Genderkamer zou bundelen, en klachtenbehandeling over discriminaties op grond van taal behoort daar niet toe’ (MvT, 87). De Raad van State drong aan op een meer sluitende verantwoording voor het verschil in behandeling van slachtoffers van discriminatie op grond van taal. Daarop is de memorie van toelichting aangevuld met de vermelding dat discriminatie op grond van taal wel vervat is in het algemene mensenrechtenmandaat van het VMRI en de daarmee verband houdende taken (MvT, 130). Daarmee is de uitsluiting van discriminatie op grond van taal van de geschillenbehandeling echter nog niet sluitend verantwoord.

Die toets heeft onder meer betrekking op typische ontvankelijkheidsvereisten *ratione materiae*, *personae* en *temporis*, niet-duplicatie van procedures 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.³⁵ De geschillenkamer beoordeelt “op niet-bindende wijze” of er sprake is van discriminatie.³⁶ Tegen het oordeel van de geschillenkamer is geen beroep mogelijk, maar een vordering in rechte staat uiteraard nog steeds open.³⁷

Een overgangsregeling bepaalt dat op 15 maart 2023 hangende klachten bij de Genderkamer overgedragen moeten worden aan het VMRI.³⁸ Voor meldingen of klachten bij Unia die op 15 maart 2023 nog niet afgehandeld waren is overdracht mogelijk maar niet verplicht.³⁹ In beide gevallen is de instemming van de melder of klager vereist.

Voor deze regeling inzake klachten over discriminatie is inspiratie gezocht bij het College voor de Rechten van de Mens in Nederland, dat eveneens een algemene onderzoeks- en adviesbevoegdheid combineert met een individueel klachtmechanisme inzake gelijke behandeling.⁴⁰

Optreden in rechte *namens een slachtoffer*, zoals Unia kan of de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst kon, kan het VMRI niet. Daar is veel kritiek op gekomen vanuit het maatschappelijk middenveld⁴¹ en Unia.⁴² De verantwoording die gegeven is voor het ontzeggen van deze bevoegdheid aan het VMRI is het wegnemen van “elke schijn van partijdigheid [...] over het functioneren van de geschillenkamer als onderdeel van het VMRI”. Daarom is “ervoor gekozen om

³⁵ Art. 13 VMRI-decreet.

³⁶ Art. 15 VMRI-decreet.

³⁷ Art. 19 VMRI-decreet.

³⁸ Art. 58 VMRI-decreet.

³⁹ Art. 57 VMRI-decreet.

⁴⁰ MvT, 28. Zie ook A. TERLOUW, ‘Vijf jaar College voor de Rechten van de Mens. Terug-en vooruitblik met Collegevoorzitter Adriana van Dooijeweert en senior beleidsadviseur Jan de Vries’, *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten. NJCM-Bulletin* 2018, 2018, 409–420; J.E. GOLDSCHMIDT, ‘De Wet College voor de Rechten van de Mens Wetgeving’, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2012, 2012, afl. 2, 180–192.

⁴¹ De Vlaamse Ouderenraad, VLOR, Noozo, de Vlaamse Jeugdgraad, zie MvT p. 103 en hun adviezen in bijlage bij het ontwerp van decreet.

⁴² UNIA, ‘Voorlopige standpuntnota over de oprichting van een Vlaams gelijkheidsorgaan en de uitstap uit Unia’, *supra* vn. 2, 8.

het VMRI niet daarnaast nog de bevoegdheid te geven in rechte op te treden namens een slachtoffer van discriminatie.”⁴³ Het VMRI zal wel, onder bepaalde voorwaarden, beschikken over een gemeenrechtelijk *collectief* vorderingsrecht (dus niet in naam en voor rekening van een individueel slachtoffer) bij de gewone hoven en rechtbanken (Art. 17 Ger.W.),⁴⁴ al is het ook dan genoopt tot terughoudendheid om redenen van neutraliteit en objectiviteit.⁴⁵

IV. Achtergrond en context

Het VMRI is er niet zonder slag of stoot gekomen. De aanleiding was een passage in het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 die voorzag in de stopzetting van de samenwerking met Unia, het interfederaal gelijkheidscentrum.⁴⁶ Volgens sommigen was die uitstap uit Unia een stap weg van “een zeer eenzijdige invulling van discriminatiebestrijding, met name racisme” en van een “actie- en communicatiestijl waarom de Vlaamse samenleving inherent racistisch leek en elk draagvlak bij de bevolking voor discriminatiebestrijding [...] als sneeuw voor de zon [had doen verdwijnen]”,⁴⁷ volgens anderen was het “een verhaal [met] een revanchistisch kantje”, een “politieke afrekening met een instituut dat zich [...] kritisch [had] getoond”⁴⁸ en een “ontzettend dure beslissing van slecht bestuur”.⁴⁹ Ook sommige Strategische Adviesraden waren eerder kritisch over de fundamentele keuze om een eigen Vlaams instituut op te richten.⁵⁰ Volgens het regeerakkoord moest er in de plaats van Unia een “eigen Vlaams gelijkheidscentrum” komen dat de opdrachten van Unia en de genderkamer van de Vlaamse ombudsdienst zou bundelen. Dat Vlaams centrum zou zich inschakelen

⁴³ MvT, 57.

⁴⁴ Ibid., 59 en 109.

⁴⁵ Ibid., 59-60.

⁴⁶ Vlaamse regering, *2019-2024 Regeerakkoord*, p. 112, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741> (7 april 2023).

⁴⁷ *Vlaanderen stap dichterbij exit uit Unia*, 6 juli 2022, <https://www.n-va.be/nieuws/vlaanderen-stap-dichterbij-exit-uit-unia>.

⁴⁸ 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>.

⁴⁹ C. Groothedde, 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>.

⁵⁰ 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 (hierna verkort: MvT), 73.

in een “interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de principes van Parijs om een A-status te behalen”.⁵¹

Al van bij de aanvang sprak minister Somers eerder van een mensenrechteninstituut dan van een gelijkkanseninstituut.⁵² Dat eerste is het VMRI uiteindelijk ook geworden: het is niet louter een Vlaams gelijkkanseninstituut, maar een instituut met een algemeen mensenrechtenmandaat. Het VMRI is zowel bevoegd voor burgerlijke en politieke als economische, sociale en culturele rechten, en voor de rechten van groepen die meer specifieke mensenrechten genieten (vrouwen, personen met een beperking, ...) – uiteraard steeds binnen de Vlaamse bevoegdheden. Binnen dat algemeen mensenrechtenmandaat heeft het VMRI een expliciet mandaat voor non-discriminatie en gelijke behandeling, en voor de rechten van personen met een beperking. Vlaanderen wil naar eigen zeggen “een voortrekkersrol [...] spelen inzake mensenrechten door over een eigen mensenrechteninstituut te beschikken met een A-status conform de Principes van Parijs.”⁵³ Vanuit die voortrekkersrol wil het samenwerken met “de andere bevoegdheidsniveaus”, zoals bijvoorbeeld het Federaal Mensenrechteninstituut (FIRM), het Instituut voor de Gelijkheid van Mannen en Vrouwen (eveneens federaal), Unia en de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind (interfederaal). Het VRMI-decreet benadrukt het belang van structurele samenwerking met alle mensenrechteninstellingen in België.⁵⁴ Grondwettelijk gezien hebben de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest de bevoegdheid om instellingen op te richten ter bescherming en bevordering van de grondrechten, ook indien daardoor een zekere fragmentering van menseninstellingen veroorzaakt wordt, voor zover ‘de uitoefening van de betrokken bevoegdheden door andere overheden [...] niet onmogelijk of onredelijk moeilijk [wordt] gemaakt.’⁵⁵ Volgens de Raad van State is om aan die voorwaarde te voldoen niet vereist dat een samenwerkingsakkoord wordt gesloten, ‘onder meer gelet op de

⁵¹ Vlaamse regering, *2019-2024 Regeerakkoord*, p. 112, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>.

⁵² 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>.

⁵³ MvT, 6.

⁵⁴ Art. 23 lid 2 Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022 (hierna verkort VMRI-decreet).

⁵⁵ RvS afd. wetgeving, ‘Advies over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest “tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut”’, 7 juni 2022, 5, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/71275.pdf#search=mensenrechteninstituut>. Voor een verdere bevoegdheidsanalyse, zie T. MOONEN en F. VANNESTE, ‘Het Vlaams Mensenrechteninstituut in de context van de federale bevoegdheidsverdeling’, *TvMR* 2023, 2, afl. 21, 27–32.

mogelijkheid tot doorverwijzing van de melder en de klager en tot het doorsturen van klachten onder bepaalde voorwaarden.⁵⁶

Herhaaldelijk is de ambitie verwoord om met het VMRI A-status te behalen. Dat is niet realiseerbaar door het VMRI op zichzelf, als een sub-nationaal mensenrechteninstituut.⁵⁷ Het GANHRI-lidmaatschap vereist expliciet dat er een geformaliseerde overeenkomst met andere mensenrechteninstellingen in het land bestaat over de respectievelijke rechten en plichten van elk instituut.⁵⁸ Voor het VMRI betekent dit dat A-status enkel mogelijk zal zijn als op internationaal vlak het samenspel met andere mensenrechteninstellingen in België voldoende structureel verankerd is, bijvoorbeeld in een samenwerkingsakkoord. Dat geldt trouwens ook voor federale mensenrechteninstellingen.

Daarnaast was het ook de ambitie om op “lange termijn het landschap in Vlaanderen te vereenvoudigen door inzake de Vlaamse bevoegdheden te evolueren naar één aanspreek- en referentiepunt voor de burger rond mensenrechten.”⁵⁹ Concreet werd gedacht aan de inkanteling of integratie van een of meerdere zogenaamde “Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen”. Dat is een heikel punt gebleken. Enerzijds was er de vraag welke Vlaamse instellingen onder het label van Vlaams sectoraal mensenrechteninstituut konden vallen. Die vraag werd uitbesteed aan Ernst & Young Consulting. Ernst & Young Consulting oordeelde dat enkel het Kinderrechtencommissariaat (hierna verkort: KRC) en de Vlaamse Toezichtscommissie voor de bescherming van persoonsgegevens (hierna verkort: VTC) als mensenrechteninstellingen beschouwd konden worden (en dus niet de Vlaamse Ombudsdienst noch het Vlaams Vredesinstituut).⁶⁰ Anderzijds was er de vraag hoeveel bereidheid tot en politiek draagvlak voor inkanteling of integratie bestond. In het regeerakkoord lag al vast dat de institutionele versnippering inzake discriminatie zou aangepakt worden door de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst te integreren in het VMRI.⁶¹ Voor de andere zogenaamde Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen was er geen expliciet politiek akkoord.

⁵⁶ RvS afd. wetgeving, ‘Advies over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest “tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut”’, *supra* vn. 55, 7.

⁵⁷ A. WOLMAN, ‘The relationship between national and sub-national human rights institutions in federal states.’, *supra* vn. 12.

⁵⁸ MvT, 39.

⁵⁹ MvT, 4.

⁶⁰ *Ibid.*, 2, voetnoot 6 en de bijlage bij de memorie van toelichting: voorstudie sectorale mensenrechteninstellingen binnen de Vlaamse mensenrechtencontext.

⁶¹ Art. 58 VMRI-decreet.

Vooral het KRC, met steun van sommige Strategische Adviesraden,⁶² (voormalige) parlementsleden en anderen,⁶³ heeft zich expliciet gekant tegen integratie in het VMRI.

Van inkanteling van het KRC (noch van de VTC)⁶⁴ in het VMRI is voorlopig geen sprake. Het VMRI-decreet legt wel een samenwerkingsprotocol op tussen het VMRI en elk van de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen.⁶⁵ Ook moedigt de memorie van toelichting op diverse plaatsen verregaande samenwerking of integratie van Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen aan: er is een engagement om bij inkanteling geen afbreuk te doen aan het bestaande mandaat en de huidige bevoegdheden, en er wordt perspectief geboden om de klachtenbehandeling (die nu beperkt blijft tot klachten over discriminatie) in de toekomst uit te breiden.⁶⁶ Concreet zou dat betekenen dat bij inkanteling van bijvoorbeeld het KRC het bestaande mandaat en de huidige bevoegdheden integraal zouden overgaan naar het VMRI, en de klachtenbehandeling (die nu beperkt is tot discriminatie) zou uitgebreid worden tot alle schendingen van kinderrechten. Die uitbreiding van de klachtenbehandeling zou dan wel ingaan tegen het principiële uitgangspunt dat enkel voor discriminatie klachten bij het VMRI mogelijk moeten zijn (zie hoger). Van uitstel komt mogelijk geen afstel: de verhouding van het VMRI tot de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen zal opnieuw aan de orde zijn bij de decretaal voorziene evaluatie van de doeltreffendheid van het VMRI-decreet, vijf jaar na de eerste samenstelling van de raad van bestuur.⁶⁷

Het VMRI-decreet benadrukt herhaaldelijk het belang van (structurele samenwerking), zowel met actoren en mensenrechteninstellingen in België als met de Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen, maar ook met internationale instellingen en mensenrechteninstellingen in andere landen. Met alle mensenrechteninstellingen in België, zoals bijvoorbeeld het FIRM en Unia moet structureel samengewerkt worden. Uiteraard kan dergelijke samenwerking niet opgelegd

⁶² MvT, 83.

⁶³ 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.

⁶⁴ Inkanteling van de VTC in het VMRI lijkt niet a priori uitgesloten door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), maar zou wel een uitbreiding van de bevoegdheden van het VMRI vereisen. De AVG vereist dat toezichthoudende autoriteiten klachten behandelen en corrigerende maatregelen kunnen nemen (arts. 57-58). In het licht van de zeer strikte interpretatie van het begrip onafhankelijkheid van de toezichthoudende autoriteit door het Hof van Justitie van de Europese Unie zouden mogelijk ook aanpassingen vereist zijn aan de bepalingen van titel vier van het VMRI-decreet over de organisatie.

⁶⁵ Art. 23, lid 3 VMRI-decreet. In zo een samenwerkingsprotocol zal bijvoorbeeld best bepaald worden of en in welke mate het VMRI zich zal bezig houden met kinderrechten, wie klachten over discriminatie van kinderen zal behandelen enz. (zie ook het kind- en jongereneffectrapport in de MvT, 67).

⁶⁶ MvT, 4, 8 en 21.

⁶⁷ Zoals voorzien bij art. 60 VMRI-decreet; zie ook MvT, 65.

worden aan het FIRM of Unia. Wel hebben ze een gedeeld belang in het bekomen van A-status met toepassing van de Principes van Parijs. Met elk van de zogenaamde Vlaamse sectorale mensenrechteninstellingen, zoals bijvoorbeeld het KRC, moet een samenwerkingsprotocol gesloten worden.⁶⁸ In de memorie van toelichting wordt ook gewag gemaakt van een eenheidsloket en warm doorverwijzen,⁶⁹ maar dat is niet geconcretiseerd in het decreet zelf.

V. Een gelijkheids- of een mensenrechteninstituut?

Zoals toegelicht in het vorige onderdeel is het VMRI niet (louter) een Vlaams gelijkekanseninstituut, maar een mensenrechteninstituut met een alomvattend mandaat inzake mensenrechten. Het VMRI is bevoegd om alle mensenrechten te bevorderen en te beschermen binnen de Vlaamse bevoegdheden.

Niettegenstaande dat algemeen mensenrechtenmandaat differentieert het VMR-decreet tussen de behandeling van kennisgevingen over beweerdelijke schendingen van mensenrechten in het algemeen en discriminatie in het bijzonder. In het geval van kennisgevingen over schendingen van mensenrechten spreekt het VMRI-decreet over meldingen. Het VMRI kan bij meldingen enkel eerstelijnsbijstand verlenen en eventueel doorverwijzen. Voor kennisgevingen over discriminatie (met uitzondering van discriminatie op grond van taal) is een klacht mogelijk. In het geval van klachten over discriminatie kan het VMRI individuele bijstand verlenen door te bemiddelen en zo nodig te beoordelen (dit laatste gebeurt dan door de geschillenkamer).⁷⁰ De argumentatie voor dit verschil in behandeling van kennisgevingen over schendingen van mensenrechten in het algemeen of discriminatie in het bijzonder, is niet meteen overtuigend.

Een drietal overwegingen lijken meegespeeld te hebben in deze keuze: de strekking van de internationale of supranationale verplichtingen, effectiviteit en de vereisten van de Principes van Parijs.⁷¹ Wat de internationale en supranationale verplichtingen betreft is het inderdaad correct dat drie Europese richtlijnen over non-discriminatie (over ras of etnische oorsprong enerzijds, gelijke behandeling van mannen en vrouwen anderzijds) de oprichting van een orgaan vereisen dat onder meer bijstand aan slachtoffers van discriminatie kan verlenen en onafhankelijk onderzoek over discriminatie kan voeren.⁷² Geen van die richtlijnen vereist echter dat zo een orgaan klachten over

⁶⁸ Art. 23 VMRI-decreet.

⁶⁹ MvT, 30, 33, 70, 79 en 92.

⁷⁰ Arts. 12-14 VMRI-decreet.

⁷¹ MvT, 8.

⁷² Art. 13 Richtlijn 2000/43/EC; Art. 12 Richtlijn 2004/113/EC en Art. 20 Richtlijn 2006/54/EC.

discriminatie kan behandelen. In een andere bepaling van elk van de richtlijnen wordt meer in het algemeen vereist dat in gerechtelijke en/of administratieve procedures wordt voorzien.⁷³ Ook in mensenrechtenverdragen wordt dat laatste minstens impliciet vereist, typisch via de vereiste van uitputting van interne rechtsmiddelen. De strekking van de internationale en supranationale verplichtingen noopt dus niet tot een verschillende behandeling van kennisgevingen van schendingen van mensenrechten of non-discriminatie. Ten tweede worden argumenten van effectiviteit aangevoerd: enerzijds zou er (enkel?) voor het recht op gelijke behandeling “een gedetailleerd wetgevend kader” bestaan “dat zich leent tot een bijzonder handhavingsmechanisme”, anderzijds zou voor andere grondrechten “het in kaart brengen en aanklagen van structurele schendingen” een “effectief middel” zijn “om dergelijke schendingen te vermijden”.⁷⁴ Die argumenten zijn niet heel overtuigend. Enerzijds is dankzij het grondig interpretatief werk van rechters en toezichtmechanismen bij mensenrechtenverdragen tijdens de voorbije decennia moeilijk vol te houden dat er voor mensenrechten in het algemeen geen duidelijk en concreet kader bestaat. Mocht het inderdaad zo zijn dat enkel voor het recht op gelijke behandeling een gedetailleerd wettelijk kader bestaat, zodat rechterlijke toetsing mogelijk is, dan zou dat net een argument kunnen zijn om met het VMRI net meer in te zetten op andere mensenrechtenschendingen. Anderzijds is er internationaal gezien net een uitbreiding van individuele klachtprocedures gekomen voor de kernverdragen inzake mensenrechten, op grond van de vaststelling dat statelijke rapporteringsprocedures die structurele schendingen in kaart (zouden kunnen) brengen vaak niet volstaan. Bovendien lijkt het principiële onderscheid tussen meldingen voor mensenrechtenschendingen en klachten over discriminatie, en de daarbij horende argumentatie, ook helemaal onderuit gehaald te worden door de mogelijkheid om het individueel bijstandsmechanisme voor klachten in de toekomst uit te breiden bij inkanteling van een Vlaams sectoraal MRI. Zoals eerder aangegeven zou dat in het bijzonder om de inkanteling van het KRC gaan, en dus om de behandeling van klachten over schendingen van kinderrechten (en dus niet louter over discriminatie). Ten derde vereisen de Principes van Parijs niet dat NMRI's over een klachtmechanisme beschikken. Dergelijke bevoegdheid is in die Principes inderdaad facultatief. Maar de facultatieve aard van die bevoegdheid weerspiegelt vooral het compromis dat in de vroege jaren '90 gevonden werd tussen de meest invloedrijke nationale commissies die mee de pen hielden bij het

⁷³ Art. 7 Richtlijn 2000/43/EC; Art.8 Richtlijn 2004/113/EC en Art.17 Richtlijn 2006/54/EC.

⁷⁴ MvT, 8.

opstellen van de Principes. Bovendien waren de Principes niet bedoeld als gezaghebbende internationale normen voor NMRI's.⁷⁵

De gedifferentieerde bevoegdheden van het VMRI voor kennisgevingen van schendingen van mensenrechten in het algemeen en van non-discriminatie in het bijzonder (meldingen versus klachten) is dus een politieke keuze, geen juridische keuze noch een juridische noodzaak. Tegen die politieke keuze zijn zoals hierboven aangetoond juridische argumenten in te brengen. Het EU-Bureau van de Grondrechten concludeerde enkele jaren geleden dat twee derden van de onderzochte NMRI's de expliciete bevoegdheid had om individuele klachten over mensenrechtenschendingen te onderzoeken.⁷⁶ Het Nederlandse College voor de rechten van de mens, dat in veel opzichten model heeft gestaan voor het VMRI, heeft die bevoegdheid niet.⁷⁷ Het kan enkel individuele klachten over discriminatie behandelen. Daarmee is het Europees gezien eerder de uitzondering dan de regel. Wat er ook van zij, belangrijk is alvast om de voorkeursbehandeling van discriminatie inzake kennisgeving van schendingen niet door te trekken in de interne organisatie en werking van het VMRI meer in het algemeen. Voor alle andere bevoegdheden dan de behandeling van klachten over discriminatie is het VMRI een mensenrechteninstituut met een algemeen mandaat voor de bevordering en bescherming van alle mensenrechten, niet louter een gelijkheidsinstituut.

VI. Krachtadig optreden

Of een instelling krachtadig kan optreden hangt af van meerdere factoren, zo onder meer de mate van autonomie en onafhankelijkheid; de publieke legitimiteit; de beschikbare middelen; en de bevoegdheden. Wat de bevoegdheden betreft zijn vooral de klachtenbehandeling en de bevoegdheid om onderzoek te voeren en daarover te rapporteren, bepalend gebleken.⁷⁸ Over de publieke legitimiteit van het VMRI kan op dit ogenblik nog geen uitspraak gedaan worden. Die factor blijft verder onbehandeld. De andere factoren worden in wat volgt één voor één besproken.

Het VMRI is onafhankelijk van de uitvoerende macht naar samenstelling, functioneren en budget (zie onderdeel III.). Het geniet ook een grote mate van autonomie in functioneren ten aanzien van het

⁷⁵ K. MEUWISSEN, 'The Paris principles and national human rights institutions: lost in translation?', *supra* vn. 5, 6 en 17.

⁷⁶ FRA, 'Strong and Effective National Human Rights Institutions. Challenges, Promising Practices and Opportunities', *supra* vn. 11, 62.

⁷⁷ J.E. GOLDSCHMIDT, 'De Wet College voor de Rechten van de Mens Wetgeving', *supra* vn. 40, 187.

⁷⁸ L.B. JENSEN, 'Lessons from Research on National Human Rights Institutions—A Desk Review on findings related to NHRI Effectiveness', *supra* vn. 12, 30.

Parlement. Ook de samenstelling van de raad van bestuur⁷⁹ 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.⁸⁰

Ook wat het budget betreft zijn er geen indicaties dat budgettaire beperkingen een krachtdadig optreden van het VMRI in de weg zullen staan. Art. 40 VMRI-decreet voorziet in een jaarlijkse (geïndexeerde) dotatie die “afdoende [moet zijn] om de onafhankelijke en doeltreffende werking van het VMRI op structurele wijze te verzekeren.” Er wordt expliciet bepaald dat de dotatie niet kan verminderd worden bij een ongewijzigd takenpakket. In de memorie van toelichting is sprake van een budget van maximaal € 4,9 miljoen.⁸¹ De Voorstudie die EY Consulting uitvoerde heeft het over naar schatting 25 voltijds equivalenten.⁸² Ter vergelijking: het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens beschikt over een budget van een kleine € zes miljoen, en stelt ongeveer 50 voltijds equivalenten te werk.⁸³ Zoals terecht opgemerkt in een financiële evaluatie in 2015 van het College voor de Rechten van de Mens is een definitief antwoord op de vraag of een NMRI zoals het College over voldoende financiële middelen beschikt, “principiële niet te geven”, omdat er “geen maatstaf beschikbaar [is] om vast te stellen of de taken toereikend worden uitgevoerd”.⁸⁴ Het zal dus vooral zaak zijn voor het VMRI om enerzijds een afwegingskader op te stellen om keuzes te maken, en anderzijds aanspraken op bijkomende middelen goed te onderbouwen. In Nederland is gebleken dat het beoordelen van klachten over discriminatie een groot deel van het budget opsloort.⁸⁵ Dat is ongetwijfeld ook een aandachtspunt voor het VMRI, al mag dat principiële keuzes over het al dan niet behandelen van klachten over schendingen van mensenrechten niet bepalen.

⁷⁹ Raad van bestuur Vlaams Mensenrechteninstituut samengesteld, https://debestuurder.be/raad-van-bestuur-vlaams-mensenrechteninstituut-samengesteld/?gclid=CjwKCAjwitShBhA6EiwAq3RqA1rP5HjC2e1cA8US2rv4uq8aQGbtPSRdcz0dallFmKZ1A_rupKFZRoCMmQAQAvD_BwE. Er zetelen zeven mannen en vier vrouwen. Slechts één lid heeft een migratieachtergrond. Enkel bij de opvolgers is er persoon met een beperking.

⁸⁰ MvT, 44.

⁸¹ MvT 122. Ter vergelijking: Vlaanderen droeg € 868 000 bij tot de financiering van Unia.

⁸² Mvt 156.

⁸³ J. de RIDDER, N. STRUIKSMA en M. HOLLANDER, ‘Financiële evaluatie College voor de Rechten van de Mens’ 2015, 3.; College voor de Rechten van de Mens, *Iedereen heeft mensenrechten. Strategisch plan 2020-2023*, 52, www.mensenrechten.nl

⁸⁴ *Ibid.*, 4.

⁸⁵ *Ibid.*, 5.

Het VMRI heeft een breed mandaat om alle mensenrechten te bevorderen en te beschermen. Het heeft daarnaast ook een ruime waaier aan bevoegdheden, zodat ook op dit punt de krachtdadigheid niet a priori in het gedrang komt. Het VMRI heeft alle bevoegdheden die de Principes van Parijs vooropstellen (monitoring en advies; bevordering en vorming), met inbegrip van de facultatieve quasi-jurisdictionele bevoegdheid – zij het enkel voor klachten over discriminatie. Wat de quasi-jurisdictionele bevoegdheid betreft is onmogelijkheid om klachten over mensenrechtenschendingen te behandelen een zwak punt. Daarnaast rijst meer in het algemeen de vraag of de afwezigheid van een expliciete bevoegdheid om in rechte op te treden namens een individu geen afbreuk doet aan de slagvaardigheid van het VMRI. Volgens sommigen is de mogelijkheid om in rechte op te treden namens een slachtoffer van een mensenrechtenschending het sluitstuk van een effectieve bescherming van mensenrechten.⁸⁶ In de memorie van toelichting wordt herhaaldelijk verwezen naar de bevindingen van een evaluatie van het Vlaamse gelijkkansendecreet. Daaruit bleek dat er weinig rechtspraak toepassing maakte van dit decreet, en dat de kwaliteit van die rechtspraak beter kon.⁸⁷ In het kader van het VMRI wordt meer heil verwacht van de behandeling van klachten over discriminatie door bemiddeling en zo nodig door beoordeling door de geschillenkamer.⁸⁸ In het kader van de toetsing aan het standstillbeginsel uit art. 23 Gw. Heeft de Raad van State geoordeeld dat het “niet vanzelfsprekend [is] is dat een [...] aanzienlijke vermindering van het geboden beschermingsniveau [inzake het recht op juridische bijstand] voorligt” door de afwezigheid van een uitdrukkelijke machtiging aan het VMRI om in rechte op te treden” – voor zover dergelijke bevoegdheid al onder het recht op juridische bijstand valt.⁸⁹ Het is bijgevolg niet eenduidig vast te stellen of de afwezigheid om in rechte op te treden namens een slachtoffer een krachtdadig optreden van het VMRI in de weg staat.

VII. Plaats en toegevoegde waarde in het bredere mensenrechtenlandschap

Meermaals is de vraag gesteld of er wel behoefte is aan nog een mensenrechtenspeler, en of het VMRI de versnippering van het mensenrechtenlandschap niet nodeloos vergroot. Nogal wat

⁸⁶ Vergelijk J.E. GOLDSCHMIDT, ‘De Wet College voor de Rechten van de Mens Wetgeving’, *supra* vn. 40, 188–189.

⁸⁷ E. CLOOTS, M. SPINOY en J. VRIELINK, *Gelijk zijn versus gelijk krijgen: een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkkansendecreet*, Intersentia, 2021.

⁸⁸ MvT, 107.

⁸⁹ RvS afd. wetgeving, ‘Advies over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest “tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut”’, *supra* vn. 55, 16-17.

Strategische Adviesraden hadden in dat opzicht aarzelingen bij de oprichting van het VMRI.⁹⁰ Ook de Raad van State gewaagde van “een complexer wordend landschap”.⁹¹ Het antwoord van de minister luidde steevast dat het VMRI zorgt voor een vereenvoudiging binnen de Vlaamse bevoegdheden omdat klachten over discriminatie, ongeacht de grond, binnen die Vlaamse bevoegdheden nu allemaal door het VMRI zullen worden behandeld.⁹² Voorheen moesten klachten over discriminatie op grond van gender gericht worden tot de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst, andere tot Unia. Meer in het algemeen zou het VMRI hét aanspreekpunt worden voor mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden, inclusief voor eerstelijnsbijstand in geval van schendingen van mensenrechten.⁹³ In die dubbele zin is er inderdaad sprake van een vereenvoudiging. Tegelijk is die vereenvoudiging relatief. In de eerste plaats is er nog geen eenduidigheid voor klachten over discriminatie jegens kinderen: die kunnen zowel bij het VMRI als bij het KRC ingediend worden. Ook ruimer is die eenduidigheid er niet voor de mensenrechten van kinderen. Daarnaast zijn er (onvermijdelijk) behoorlijk wat onduidelijkheden over de bevoegdheidsverdeling tussen Vlaanderen en de andere niveaus, in het bijzonder ook voor het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.⁹⁴ De bescherming van mensenrechten is in het Belgische federale stelsel een accessoire bevoegdheid, ze volgt met andere woorden de materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten. De Raad van State merkte terecht op dat een bevoegdheidsafbakening die “samenvalt met de bevoegdheidsfeer van de Vlaamse Gemeenschap en het van Vlaamse Gewest [...]” “niet optimaal [is] vanuit het standpunt van de persoon die zich tot mensenrechteninstellingen wil wenden en die niet noodzakelijk vertrouwd is met de bevoegdheidsverdeling [...]”.⁹⁵

Bovendien wordt een eenheidsloket in het vooruitzicht gesteld via een samenwerkingsakkoord.⁹⁶ Dergelijk eenheidsloket zal ervoor (moeten) zorgen dat een slachtoffer van een mensenrechtenschending niet moet nagaan welke instelling precies bevoegd is, maar de instellingen

⁹⁰ MvT, 76-77.

⁹¹ RvS afd. wetgeving, ‘Advies over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest “tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut”’, *supra* vn. 55, 7.

⁹² MvT, 28-29.

⁹³ MvT, 78-79.

⁹⁴ MvT, 39-40; 42; 80, 126-127.

⁹⁵ RvS afd. wetgeving, ‘Advies over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest “tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut”’, *supra* vn. 55, 15.

⁹⁶ *Ibid.*, 76-80.

“warm” naar elkaar doorverwijzen. Ten slotte wordt ook ingezet op samenwerkingsakkoorden om de bevoegdheidsverdeling verder af te lijnen en afspraken te maken over samenwerking.⁹⁷

De principiële vraag of alle bevoegdheden inzake mensenrechten best aan één en hetzelfde orgaan toegewezen worden, valt niet eenduidig te beantwoorden. Zowel bij het samenvoegen van bevoegdheden inzake mensenrechten in het algemeen en discriminatie in het bijzonder,⁹⁸ als bij het combineren van promotionele en quasi-rechtsprekende en beschermende bevoegdheden⁹⁹ is gewezen op risico's en kansen. Niettemin is de vaststelling dat de algemene trend er een is van het samenvoegen van gelijkheids- en mensenrechteninstituten, al is er weinig geweten over de slagkracht van dergelijke samengevoegde instituten.¹⁰⁰ Die trend is merkbaar in zowel (centrifugale) federale staten als in unitaire staten. Een specifieke studie over (centrifugale) federale staten is ons niet bekend. Een zelfde trend is merkbaar wat de integratie van kinderrechteninstellingen zoals het KRC in NMRI's betreft. De Principes van Parijs moedigen dergelijke integratie ook in zekere mate aan, door de nadruk op een alomvattend mandaat.¹⁰¹ Het Comité voor de Rechten van het Kind, dat toezicht houdt op de naleving van het Kinderrechtenverdrag, dringt evenmin aan op een kinderrechtenspecifieke instelling zoals het KRC.¹⁰² In de literatuur is niettemin gewezen op de weerstand tegen en risico's van integratie van een kinderrechteninstelling in de NMRI, al zijn de kinderrechteninstellingen in Europa niet eensluidend op dit punt.¹⁰³

⁹⁷ MvT, p. 79.

⁹⁸ FRA, 'Strong and Effective National Human Rights Institutions. Challenges, Promising Practices and Opportunities', *supra* vn. 11, 34.

⁹⁹ S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Institutionalisering van Gelijkheid en Mensenrechten: gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Antwerpen, intersentia, 2012, 27 e.v. en 62 e.v.; FRA, 'Strong and Effective National Human Rights Institutions. Challenges, Promising Practices and Opportunities', *supra* vn. 11, 53.

¹⁰⁰ N. CROWLEY, 'Merging mandates of equality bodies and national human rights institutions – a growing trend', *European equality law review* 2016, 2, 34–45.

¹⁰¹ L.C. REIF, 'The Future of Thematic Children's Rights Institutions in a National Human Rights Institution World: The Paris Principles and the UN Committee on the Rights of the Child', *Hous. J. Int'l L.* 2015, 37, (433) 489.

¹⁰² *Ibid.*, 490.

¹⁰³ N.A. THOMAS, K.C. HANSON en B.B. GRAN, 'An independent voice for children's rights in Europe? The role of independent children's rights institutions in the EU', *The International Journal of Children's Rights* 2011, 19, afl. 3, (429) 445–446.

Vlaanderen heeft de politieke keuze gemaakt om niet te ijveren voor een interfederaal mensenrechteninstituut met volle bevoegdheid, maar eerder een eigen mensenrechteninstituut voor de Vlaamse bevoegdheden op te richten. Onvermijdelijk leidt die keuze tot versnippering in een interfederale context. Naast het interfederale Unia, het federale Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en het FIRM, bestaat nu ook het VMRI. Vanuit het perspectief van Vlaanderen biedt het VMRI kansen op vereenvoudiging: het is bevoegd voor alle mensenrechten, inclusief gelijke behandeling, binnen de Vlaamse bevoegdheden. Vanuit dat perspectief is het apart verder bestaan van met name het KRC een gemiste kans. Tegelijk kan de vraag om een aparte belangenbehartiger van de kinderrechten niet lichtzinnig van tafel geveegd worden.

VIII. Conclusie

Het VMRI is niet zomaar het zoveelste mensenrechteninstituut in België: het is het eerste mensenrechteninstituut met een algemeen mensenrechtenmandaat voor de Vlaamse bevoegdheden. Het is ook het eerste mensenrechteninstituut dat meldingen over elke schending van de mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden kan behandelen. Bovendien heeft het het potentieel om alle klachten over discriminatie (met uitzondering van die op grond van taal) te kunnen behandelen via bemiddeling en oordeelsvorming. Het VMRI heeft dus een duidelijke meerwaarde vanuit het perspectief van zowel de algemene mensenrechtenbescherming als de bevordering en bescherming van gelijke behandeling in Vlaanderen. Het kan niet beschouwd worden als het orgelpunt van een blinde proliferatiedrift inzake mensenrechteninstututen of –mechanismen.

Ondanks die duidelijke meerwaarde is het VMRI niet het noodzakelijke sluitstuk van de mensenrechtenbescherming in Vlaanderen. Het is niet het ‘noodzakelijke’ sluitstuk, omdat een betere bevordering en bescherming van de mensenrechten institutioneel ook anders aangepakt had kunnen worden, door bijvoorbeeld te kiezen voor een interfederaal mensenrechteninstituut met een alomvattend mandaat (inclusief gelijke behandeling), of voor het naast elkaar bestaan van een interfederaal mensenrechteninstituut en een gelijkekansenorgaan. Het VMRI is ook nog niet ‘het’ sluitstuk van de bevordering en bescherming van de mensenrechten in Vlaanderen. Enerzijds valt de behandeling van meldingen van mensenrechten daarvoor te licht uit: in plaats van loutere eerstelijnsbijstand en doorverwijzing zou het VMRI daartoe klachten over mensenrechtenschendingen ook moeten kunnen beoordelen, en daar ook de nodige middelen ter beschikking voor moeten hebben. Anderzijds is de huidige landschapstekening van de Vlaamse mensenrechteninstututen – waarbij NRI, KRC en VTC naast elkaar bestaan – te veel het resultaat van historische ontwikkelingen, en te weinig van een bewuste en principiële keuze. De decretaal

voorziene evaluatie na vijf jaar biedt de kans om nieuwe stappen te zetten die de bevordering en bescherming van de mensenrechten in Vlaanderen verder versterken.