

ingediend op **1357** (2021-2022) – Nr. 3
10 oktober 2022 (2022-2023)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Binnenlands Bestuur,
Gelijke Kansen en Inburgering
uitgebracht door Tom Ongena, Nadia Sminate en Sam Van Rooy

over het ontwerp van decreet

tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut

Documenten in het dossier:

- 1357** (2021-2022) – Nr. 1: Ontwerp van decreet
- Nr. 2: Amendementen

verzendcode: BIN



Samenstelling van de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering:

Voorzitter: Kris Van Dijck.

Vaste leden:

Maaïke De Vreese, Nadia Sminate, Annabel Tavernier, Kris Van Dijck, Paul Van Miert;

Yves Buysse, Chris Janssens, Sam Van Rooy;

Katrien Partyka, Brecht Warnez;

Tom Ongena, Bart Tommelein;

An Moerenhout, Jeremie Vaneeckhout;

Maxim Veys.

Plaatsvervangers:

Andries Gryffroy, Bert Maertens, Freya Perdaens, Elke Sleurs, Jeroen Tiebout;

Adeline Blancquaert, Guy D'haeseleer, Kristof Slagmulder;

Koen Van den Heuvel, Hilâl Yalçın;

Stephanie D'Hose, Emmily Talpe;

Meyrem Almaci, Celia Groothedde;

Kurt De Loor.

Toegevoegde leden:

Lise Vandecasteele.

INHOUD

I.	Prof. Stefan Sottiaux, Jogchum Vrielink en Elke Cloots.....	5
1.	Toelichting door prof. Stefan Sottiaux.....	5
1.1.	Overzicht mensenrechtenorganen in federale landen	5
1.2.	Voor- en nadelen van deelstatelijke organen	5
1.3.	Coöperatief federalisme	6
2.	Toelichting door prof. Elke Cloots.....	6
2.1.	Studie over de rechtspraak gebaseerd op het Gelijkekansendecreet	6
2.2.	Hoe kan het beter?	7
3.	Toelichting door prof. Jogchum Vrielink	7
3.1.	Type instelling	7
3.2.	Instelling in het ontwerp van decreet.....	8
4.	Vragen en opmerkingen van de commissieleden	8
4.1.	Tussenkomsst van Orry Van de Wauwer.....	8
4.2.	Tussenkomsst van Ann De Martelaer.....	9
4.3.	Tussenkomsst van Hannelore Goeman	9
4.4.	Tussenkomsst van Jos D’Haese	10
4.5.	Tussenkomsst van Tom Ongena	10
4.6.	Tussenkomsst van Nadia Sminate	11
4.7.	Tussenkomsst van Katrien Partyka	11
5.	Antwoorden van de genodigden	11
II.	Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens en ombudsvrouw Gender van de Vlaamse Ombudsdienst	14
1.	Toelichting door het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens	14
1.1.	Toelichting door Koen Lemmens	14
1.2.	Toelichting door Martien Schotsmans.....	15
2.	Toelichting door Annelies D’Espallier, ombudsvrouw Gender, Vlaamse Ombudsdienst	19
2.1.	Inleiding	19
2.2.	Is dit ontwerp van decreet een bundeling van krachten?	19
2.3.	Welke gereedschappen kunnen echt snijden?	20
2.4.	Welke bemiddelaar kan het instrument hanteren?	21
2.5.	Is er nog een sluitstuk nodig?	21
2.6.	Besluit.....	22
3.	Vragen en opmerkingen van de commissieleden	22
3.1.	Tussenkomsst van Ann De Martelaer.....	22
3.2.	Tussenkomsst van Hannelore Goeman	22
3.3.	Tussenkomsst van Tom Ongena	23
3.4.	Tussenkomsst van Kris Van Dijck	23

4.	Antwoorden van de genodigden	23
4.1.	Antwoorden van het FIRM	23
4.2.	Antwoorden van Annelies D’Espallier	24
III.	LEVL en GRIP vzw	25
1.	Toelichting door LEVL	25
1.1.	Inleiding	25
1.2.	Procesbevoegdheid	26
1.3.	Rechtstoegang.....	27
1.4.	Laagdrempeligheid van het toekomstige instituut.....	30
1.5.	A-status.....	32
1.6.	Besluit	33
2.	Toelichting door GRIP vzw	33
2.1.	Enkele bezorgdheden	33
2.2.	VN-verdrag Handicap als lichtbaken	33
2.3.	Inbreng van personen met een handicap	34
2.4.	Randvoorwaarden bij de afhandeling van geschillen	35
2.5.	Freedom drive	35
3.	Vragen en opmerkingen van de commissieleden	35
3.1.	Tussenkomsst van Orry Van de Wauwer.....	35
3.2.	Tussenkomsst van Tom Ongena	36
3.3.	Tussenkomsst van Ann De Martelaer.....	36
3.4.	Tussenkomsst van Kris Van Dijck	36
4.	Antwoorden van de genodigden	36
4.1.	Antwoorden van LEVL.....	36
4.2.	Antwoorden van GRIP vzw	37
	Gebruikte afkortingen	38

De Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering hield op 27 september 2022 een hoorzitting over het ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

Aan de hoorzitting werd deelgenomen door:

- prof. Stefan Sottiaux (KU Leuven), prof. Jogchum Vrielink (Université Saint-Louis Bruxelles en KU Leuven) en prof. Elke Cloots (Universiteit Antwerpen);
- Koen Lemmens, voorzitter, Martien Schotsmans, directeur, en Petra Baeyens, beleidsmedewerker, Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens;
- Annelies D'Espallier, ombudsvrouw Gender, Vlaamse Ombudsdienst;
- Artemis Kubala, covoorzitter, en Kathleen Van Den Daele, algemeen coördinator, LEVL;
- Luc Demarez, voorzitter GRIP vzw.

I. Prof. Stefan Sottiaux, Jogchum Vrielink en Elke Cloots

1. Toelichting door prof. Stefan Sottiaux

Stefan Sottiaux zegt dat de drie professoren vandaag niet spreken als vertegenwoordigers van hun universiteiten maar als adviseurs van de Vlaamse Regering, betrokken bij de voorbereiding van het ontwerp van decreet. Ze doen al twintig jaar opdrachten voor de administratie Gelijke Kansen, onder de ministers Van Brempt, Smet, Homans en Somers. Het ontwerp van decreet is grotendeels gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek in opdracht van verschillende ministers, onder meer neergeschreven in twee boeken, waar ze vandaag veel zullen naar verwijzen.

1.1. Overzicht mensenrechtenorganen in federale landen

Vooreerst geeft de spreker een overzicht van de situatie in andere federale landen, of daar deelstatelijke of interfederale of nationale mensenrechtenorganen zijn en wat de argumenten voor die keuze in de rechtsleer zijn. Uit een wetenschappelijk onderzoek van 2017 bleek dat van de negentwintig federale of geregionaliseerde staten er acht, waaronder de Comoren, Pakistan en Sudan, geen enkel mensenrechten- of gelijkheidsorgaan hadden. In veertien staten, waaronder Argentinië, Oostenrijk, Zwitserland, Duitsland, India, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Canada, waren er zowel op federaal als deelstatelijk niveau dergelijke organen, soms in alle deelstaten, soms in een aantal deelstaten. In zeven federale staten zijn er geen deelstatelijke maar enkel nationale mensenrechtenorganen. In vijf ervan hebben de nationale organen wel deelstatelijke afdelingen. Twee staten hebben geen deelstatelijke afdeling, met name België en Nigeria.

Vaak ontstonden de eerste organen niet op federaal maar op deelstatelijk niveau. De Verenigde Staten waren de voorloper. Daar ontstonden al in de jaren dertig mensenrechtenorganen op deelstatelijk niveau om de strijd aan te binden met de gevolgen van rassendiscriminatie. Nu zijn er dergelijke organen in bijna alle Amerikaanse deelstaten, naast een federaal gelijkheidsorgaan. De conclusie van het rechtsvergelijkend onderzoek is dus dat in alle federale staten die kunnen worden gekwalificeerd als liberale democratieën, Rusland niet meegerekend, België het enige land is dat naast een federale mensenrechtenorganisatie geen deelstatelijke mensenrechtenorganisaties heeft.

1.2. Voor- en nadelen van deelstatelijke organen

Er is weinig literatuur over de voor- en nadelen van deelstatelijke organen. Er is weinig empirisch onderzoek; een aantal van de argumenten is eerder intuïtief van aard. Een belangrijk voordeel is innovatie, namelijk meer flexibiliteit als deelstaten willen experimenteren met nieuwe technieken van discriminatiebestrijding en

handhaving. Vlaanderen wil inderdaad experimenteren met quasi-jurisdictionele geschillenbeslechting als alternatief voor juridische procedures, die lang aanslepen en doorgaans tot een niet-bevredigend resultaat leiden.

Een tweede voordeel is de grotere beleidsresponsiviteit door de een-op-eenrelatie tussen handhavingsorganen en bevoegde overheid. De Vlaamse wetgever heeft een Gelijkekansendecreet goedgekeurd en een Vlaams orgaan zal instaan voor de handhaving ervan. Andere voordelen zijn een duidelijke rekenschapsrelatie tot de bevoegde overheid, een focus op regionale uitdagingen en de ontwikkeling van een mensenrechtencultuur op deelstatelijk niveau. Een dergelijke cultuur zorgt ervoor dat mensenrechten niet worden gepercipieerd als iets van buitenaf, van het hogere federale of zelfs Europese niveau. Een laatste mogelijk voordeel is een dubbele bescherming en hogere budgetten: mogelijke disfuncties en onderfinanciering op het ene niveau kunnen opgevangen worden op een ander niveau.

Uit de rechtsvergelijking blijkt ook dat er netto gesproken meer geld wordt besteed aan mensenrechten- en gelijkekansorganen als er ook deelstatelijke organen zijn. Al in 1973 werd in de Verenigde Staten de omgekeerde vraag gesteld, namelijk of er naast de deelstatelijke organen ook een federaal orgaan moest zijn. Een auteur concludeerde toen al dat: "Experience has shown there is sufficient discrimination to support the existence of civil right agencies at all levels, federal, state and local."

Er zijn ook nadelen verbonden aan het hebben van meerdere organen: coördinatie- en efficiëntieproblemen, mogelijke tegenstrijdige praktijken, hogere kosten, mogelijke verwarring bij het publiek over welk orgaan bevoegd is, een mogelijke grotere impact van beleidsvoerders op een regionaal orgaan.

1.3. Coöperatief federalisme

In de meeste staten waren die nadelen geen hinderpaal maar is er wel gezocht naar remedies: het zogenaamd coöperatief federalisme, samenwerking tussen de federale en regionale organen met duidelijke afspraken over wie inzet op welke vormen van discriminatie. In de Verenigde Staten is het bijvoorbeeld duidelijk dat het federale orgaan zich richt op grote bedrijven die in het hele land actief zijn, vanaf een bepaald aantal werknemers. Deelstatelijke organen zetten meer in op kleinere bedrijven. Voorts delen ze middelen en kennis; zetten ze een systeem op met een interne doorverwijzing van klachten zodat niet de burger maar de organen beslissen wie bevoegd is; zijn er informele bijeenkomsten en gezamenlijke initiatieven zoals campagnes en conferenties, maar er wordt ook een formeel netwerk opgezet.

2. Toelichting door prof. Elke Cloots

2.1. Studie over de rechtspraak gebaseerd op het Gelijkekansendecreet

Elke Cloots licht de studie toe die in opdracht van de Vlaamse overheid werd gedaan naar de rechtspraak gebaseerd op het Gelijkekansendecreet, van 2008 tot 2020: 'Gelijk zijn versus gelijk krijgen. Een juridische evaluatie van het Vlaamse Gelijkekansendecreet'. Tot 2020 zijn er weinig toepassingen van het decreet in de rechtspraak, namelijk zeventien rechterlijke uitspraken in twaalf jaar. Mogelijk zijn het er meer maar vonnissen en arresten worden niet systematisch openbaar gemaakt. Het gaat om een klein aantal in verhouding tot het aantal meldingen over vermeende schendingen van het decreet en tot het aantal vonnissen en arresten gebaseerd op de federale antidiscriminatiewetgeving.

De slaagkansen voor de eiser zijn eerder beperkt, zeker wanneer men in rekening brengt dat Unia enkel met de sterke dossiers naar de rechter stapt. In ongeveer

de helft van de onderzochte gevallen gaf de rechter de eisende partij gelijk. Als de rechter dan toch een inbreuk op het decreet vaststelt, zijn de sancties beperkt. De rechter geeft uiteraard het bevel tot stopzetting van discriminatie, en voegt daar eventueel een schadevergoeding aan toe, maximaal een klein forfaitair bedrag van 650 euro.

Zorgwekkend is dat het decreet niet altijd correct toegepast wordt door de rechtbank. De spreker heeft het dan niet over gevallen met een beoordelingsmarge, maar over ingaan tegen duidelijke bewoordingen van het decreet of tegen hogere rechtspraak. De wispelturigheid van de rechtspraak maakt dat de slaagkansen voor eisers moeilijk in te schatten zijn.

Bovendien kost een gerechtelijke procedure veel aan advocaat- en gerechtskosten en duurt ze vooral heel lang. Zo heeft de spreker zelf als advocaat een discriminatiezaak uit 2015 die ze in hoger beroep ten vroegste mag gaan pleiten in maart 2025. Het gaat om een man in een rolstoel die in een rolstoeltoegankelijk treinstation een oprijplaat vraagt om een (eveneens rolstoeltoegankelijke) trein te kunnen nemen, iets wat niet lukt vanwege het hoogteverschil tussen het perron en de trein. Een rechtszaak in eerste aanleg duurt ongeveer twee jaar; wie vervolgens voor het Hof van Beroep van Brussel terecht komt, mag daar gemakkelijk nog acht jaar bijtellen.

2.2. Hoe kan het beter?

Als Vlaanderen beslist een eigen gelijkekansenorgaan op te richten, gaat het ook best na hoe het sneller, kostenefficiënter, laagdrempeliger en kwaliteitsvoller kan.

Rechtsvergelijkend onderzoek geeft hiervoor twee opties: een eerste is om discriminatiegeschillen te concentreren bij een enkele gespecialiseerde rechterlijke instantie, die zo de kans heeft om expertise te ontwikkelen. Vandaag is het zo dat rechters misschien maar enkele discriminatiezaken in hun hele carrière behandelen. Die centralisatie botst evenwel mogelijk op constitutioneelrechtelijke obstakels.

Een tweede optie, die de Vlaamse Regering wenst te volgen, is de oprichting van een gelijkekansenorgaan dat zelf een formeel oordeel kan vellen. Dat bestaat in heel wat Europese landen, en voor een ander grondrecht met de Gegevensbeschermingsautoriteit ook in België. Daarop zijn verschillende varianten mogelijk: met bindend of niet-bindend oordeel, met of zonder de mogelijkheid om sancties of schadevergoeding op te leggen enzovoort. De weg naar de rechtbank blijft evenwel steeds open voor diegene die meent te worden gediscrimineerd.

3. Toelichting door prof. Jogchum Vrielink

3.1. Type instelling

Jogchum Vrielink maakt een onderscheid tussen promotieorganen, promotion-type bodies, of quasi-jurisdictionele organen, tribunal-type bodies. Een promotieorgaan is een instelling zoals Unia en het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen. Dat besteedt de meeste tijd en middelen aan een combinatie van activiteiten zoals klachtenbehandeling, juridisch advies en bijstand aan slachtoffers van discriminatie.

Quasi-jurisdictionele organen besteden de meeste tijd en middelen aan het genereren van een gemotiveerd oordeel inzake discriminatie op grond van zaken die voor de instelling worden gebracht.

Beide soorten instellingen houden zich voorts bezig met het ontwikkelen en ondersteunen van goede praktijken, sensibiliserings- en bewustwordingsactiviteiten,

adviesverlening, onderzoek enzovoort. Wereldwijd is er ongeveer een evenwicht tussen promotieorganen en quasi-jurisdictionele instellingen.

3.2. Instelling in het ontwerp van decreet

In het ontwerp van decreet wordt een quasi-jurisdictioneel orgaan voorgesteld dat op veel punten aansluit bij het Nederlandse model. Dat is trouwens een van de succesverhalen in Europa aangaande discriminatiebestrijding en bevordering van mensenrechten. Het systeem bestaat evenwel ook in Denemarken, Letland, Oostenrijk, Hongarije, Bulgarije, Roemenië en Portugal. Het grote voordeel is het grote aantal uitspraken dat kosteloos en laagdrempelig gegenereerd wordt. Nu is het zo dat door een gebrek aan toepassing de Vlaamse regelgeving onbekend blijft. Dat er weinig uitspraken zijn, is ook logisch aangezien rechtspraak traag en duur is. Daarnaast zijn er ook sociale barrières waardoor mensen niet naar een rechtbank stappen.

Bemiddeling blijft ook in het nieuwe model mogelijk, maar de drempel om een oordeel te krijgen van een gespecialiseerde instantie verlaagt aanzienlijk. Daardoor ontstaat veel sneller een soort zachte jurisprudentie, waarin duidelijkere richtlijnen worden ontwikkeld voor burgers en andere actoren. Nu blijft jarenlang heel veel onduidelijk inzake discriminatierecht, totdat de hoogste hoven zich eindelijk uitspreken over alle relevante aspecten.

In Nederland zijn er tussen de 150 en 180 uitspraken per jaar, in Denemarken zijn er ook zo'n tien tot twaalf zaken per maand. Het nieuwe systeem biedt betere garanties op kwaliteitsvolle oordelen, een correcte interpretatie en toepassing van het discriminatierecht. Leden van het orgaan dienen immers een ruime expertise te hebben inzake de regelgeving die ze moeten afdwingen. Nu is het zo dat door de rechterlijke macht de regelgeving geregeld pertinent onjuist wordt toegepast. In de gevallen die de onderzoekers vaststelden, gebeurde dat trouwens altijd in het nadeel van het slachtoffer.

De uitspraken van de voorgestelde instelling zullen niet-bindend zijn. Dat is ook zo in Nederland en Oostenrijk, maar de uitspraken worden daar meestal wel opgevolgd – in Nederland in ongeveer 80 procent van de gevallen. Zelfs als dat in Vlaanderen een lager percentage is, worden eindeloos veel meer discriminatiezaken opgelost dan nu. Het feit dat de uitspraken niet-bindend zijn, betekent niet dat er geen effect aan verbonden is. Ze hebben onder meer een algemene signaalfunctie en een inspiratiefunctie voor de rechterlijke macht. Een eiser kan met de formeel niet-bindende, maar gezaghebbende uitspraak nog altijd naar een rechter stappen.

Het belangrijkste verschil met het Nederlandse model is dat er in Vlaanderen naast een geschillenkamer ook een interne bemiddelingskamer wordt voorzien. In Nederland nemen de regionale antidiscriminatiebureaus die taak op zich. Die houden zich doorgaans bezig met bemiddeling en ondersteunen bij een zeldzame 4 tot 6 procent van de oordelen ook slachtoffers bij procedures voor het College voor de Rechten van de Mens. Omdat die bureaus geen onderdeel zijn van het college zelf, is de afstemming niet altijd optimaal. Om die reden heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen om de bemiddeling onderdeel te maken van de instelling zelf.

4. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

4.1. Tussenkamst van Orry Van de Wauwer

Orry Van de Wauwer informeert of de professoren een eenloketsysteem voor alle gelijkekansenorganen nodig achten. Zullen slachtoffers van discriminatie met een quasi-jurisdictioneel orgaan meer bescherming genieten dan met een promotieorgaan?

4.2. Tussenkost van Ann De Martelaer

Ann De Martelaer vraagt hoe de sprekers de ambitie van de minister om een A-status conform de Principes van Parijs te bereiken, inschatten. Het instituut zou ook naar de rechtbank kunnen stappen. Wat zijn volgens het ontwerp van decreet de beperkingen daarbij? Hoe moet dat mandaat om naar de rechtbank te stappen begrepen worden? Hoe verschilt dit van het mandaat van Unia? Klopt het dat het VMRI enkel naar de rechtbank kan stappen op basis van federale wetgeving? Op basis van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek zou dat dan enkel kunnen in zaken van collectief belang. Klopt dat? Wat zijn de gevolgen daarvan?

De Raad van State is kritisch over het inperken van de juridische mogelijkheden om in rechte op te treden wegens inbreuk tegen het standstillbeginsel en de onvoldoende onderbouwing van de keuze. Hoe staan de sprekers ten opzichte van deze analyse? Wat is de slaagkans als het VMRI toch naar de rechtbank stapt aangezien het moet gaan om meer dan een optelsom van het individuele belang?

4.3. Tussenkost van Hannelore Goeman

Hannelore Goeman vindt de uitstap uit Unia een vergissing. Het zal de zaken complexer maken en de belastingbetaler meer geld kosten. De strijd tegen discriminatie mag geld kosten, maar op een efficiënte manier.

Het staat echter vast dat er een Vlaams instituut komt, zodat haar aandacht nu gaat naar de leesbaarheid voor de burger. Voor Vooruit is het cruciaal dat die zijn weg blijft vinden in wat een complexer mensenrechtenlandschap wordt en op een laagdrempelige manier een klacht kan indienen. Een slachtoffer moet daarenboven de nodige begeleiding krijgen om zijn rechten te laten gelden. Voor hardleerse overtreders van de antidiscriminatiewetgeving moeten er harde consequenties zijn, die voor een rechtbank kunnen worden afgedwongen.

In veel gevallen gebeurt discriminatie niet bewust. Dan is het goed dat er bemiddeling is om tot andere inzichten te komen. Voor veel slachtoffers zijn erkenning en schuldinzicht van de dader belangrijk. Toch zijn er ook bedrijven en instanties die mensen keer op keer discrimineren om wie ze zijn of waar ze vandaan komen. Voor hen moet er een stok achter de deur zijn.

Ooit zal er allicht wel een eenloketsysteem komen, maar daarvoor zijn er heel wat onderhandelingen en samenwerkingsakkoorden nodig. Leesbaarheid gaat evenwel ook over lokale verankering. Unia heeft lokale contactpunten, maar het is onduidelijk of ook het VMRI die zal hebben. Is volgens de sprekers een VMRI in Brussel met daarnaast onlineklachtenmeldingen voldoende? Hoe is de verhouding met Unia? Het kan niet zo zijn dat Unia lokale contactpunten betaalt die de klacht ontvangen en die naar het VMRI doorspelen als het over Vlaamse bevoegdheden gaat.

In een geschillenkamer ziet de spreker om expertiseredenen wel potentieel. In Nederland zijn er lokale antidiscriminatiebureaus die zorgen voor lokale verankering en laagdrempelige toegang, maar ook voor de begeleiding van wie naar de geschillenkamer stapt. Hoe wordt het best in die begeleiding voorzien? Moet er daarvoor een aparte sectie binnen het VMRI komen?

Het VMRI brengt een niet-bindend advies uit. Een klager kan dan altijd naar de rechter stappen, maar die drempel blijft hoog en hij staat er alleen voor. Volgens artikel 17 van het Strafwetboek kan het VMRI in zaken van algemeen belang wel naar de rechter stappen. Biedt die mogelijkheid garanties dat hardleerse overtreders aangepakt worden?

Heel wat zal afhangen van de samenstelling van de raad van bestuur van het Mensenrechteninstituut, omdat die beslist of een zaak onder artikel 17 zal worden aanhangig gemaakt bij de rechter. Hoe wordt de raad van bestuur van mensenrechtenorganisaties in andere landen samengesteld?

Tot slot informeert de spreker of niet-Nederlandstalige Brusselaars bij klachten tegen Nederlandstalige instellingen volgens de taalwetgeving in het Frans terecht kunnen bij het VMRI.

4.4. Tussenkost van Jos D'Haese

Jos D'Haese vraagt wat de zin van is van een voor- en nadelenlijst, gebaseerd op buikgevoel, gezien het ontbreken van empirisch stavingsmateriaal en omdat de regionale instelling er in Vlaanderen komt na de federale en niet omgekeerd zoals in andere landen zoals de Verenigde Staten. Denken de sprekers dat de NMBS sneller een oprijplaat zal leggen als de geschillenkamer daarom vraagt dan als een hogere beroepsinstantie het oplegt? Zal een overheidsinstelling zich storen aan de uitspraak van een geschillenkamer? De impactanalyse van het Gelijkekansendecreet is beperkt. De mogelijkheid dat het tot een rechtszaak komt, heeft immers ook een invloed op zich. Unia gebruikt dat vaak als argument bij bemiddeling.

Over het concrete voorstel met betrekking tot de organisatie van het VMRI werden door de sprekers voordelen maar geen nadelen opgegeven. Dat is verbazingwekkend aangezien zowat het volledige middenveld op zijn achterste poten staat, onder meer wegens de achteruitgang van de rechtsbescherming. Vormt het schrappen van de bevoegdheid om namens het slachtoffer een rechtsvordering in te stellen geen substantiële achteruitgang van rechtsbescherming?

Ook over de complexiteit bestaat geen empirisch onderzoek. Dat moet in de Belgische context bekeken worden. Het Nederlandse instituut is een voorbeeld, maar wordt niet gekopieerd, want de regionale antidiscriminatiebureaus worden weggelaten. Nochtans zijn die belangrijk voor nabijheid, drempelverlaging en bijstand. In haar monitoringsverslag toont de European Commission against Racism and Intolerance zich verheugd over het voornemen van het Nederlandse college om bevoegdheden te gebruiken om strategische zaken voor de rechter te brengen, dus verder te gaan dan vandaag. De spreker heeft de indruk dat Vlaanderen de omgekeerde weg bewandelt, weg van de strategische rechtszaken en uitsluitend zaken voor de geschillenkamer. Verandert de aanbeveling van ECRI iets in de praktijk?

De evaluatiestudie vermeldt dat de Europese voorschriften voor doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties in Vlaanderen niet worden ingevuld. Wat verandert dit ontwerp van decreet op dat vlak? Het VMRI kan immers geen staakingsbevelen of dwangsommen uitspreken.

Tegen 1 maart 2023 moet er een rechtspersoon zijn, anders gaat de uitstap uit Unia niet door. Hoe realistisch achten de sprekers die timing? Volstaat de oprichting op papier of moet het instituut daadwerkelijk geïnstalleerd zijn, dus personeel, een gebouw en een raad van bestuur hebben?

4.5. Tussenkost van Tom Ongena

Tom Ongena acht het bewezen dat het huidige systeem verre van perfect is. Het voorbeeld van de oprijplaat waarop al tien jaar wordt gewacht, illustreert dat trefkend. Een van de kritieken is dat het nieuwe Vlaamse instituut niet-bindende uitspraken zal doen en dat het geen schadevergoeding kan opleggen. Betekent dat inderdaad dat het minder slagkrachtig zal zijn? Treedt Unia vandaag vaak in rechte op voor een individueel slachtoffer? Heeft het vaak succes? Zal de schrapping in de praktijk een groot verschil maken? Zal met het VMRI de versnippering en slagkracht

in Brussel verbeteren? Hoe moet iemand die discriminatie op een Brusselse bus ondervindt, vandaag te werk gaan?

Hoe kwalificeren de professoren het advies van de Raad van State? De spreker hoort zowel stemmen die het positief vinden als andere die het als vernietigend klasseren.

4.6. Tussenkost van Nadia Sminate

Nadia Sminate ziet vooral voordelen aan een deelstatelijk orgaan zoals innovatie en snellere beslechting. Ze hoopt dat de grote critici van de uittreding uit Unia die voordelen gehoord hebben. Het verkrijgen van de A-status kan wel een obstakel zijn, omdat gebiedsdekking een voorwaarde is. Hoe schatten de professoren de slaagkansen op dat vlak in? Er zijn precedënten van deelstaten die de status gehaald hebben.

Gezien de beperkte slaagkansen van rechterlijke gedingen, is het goed dat Vlaanderen met de geschillenkamer voor een sneller en goedkoper alternatief kiest. Nederland bewijst dat het veel laagdrempeliger en zelfs kosteloos is. De weg naar de rechtbank blijft nadien open. De spreker is overtuigd van die werkwijze: eerst bemiddeling, dan een oordeel en eventueel opvolging. Uit het bezoek aan Nederland onthoudt ze dat het College voor de Rechten van de Mens zes weken na een uitspraak van de geschillenkamer contact opneemt met de partijen om te kijken welke acties er gebeurden. Hoe zal dat verlopen bij de Vlaamse instantie?

Wat de begeleiding van wie een klacht heeft ingediend betreft, wijst ze erop dat in het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens bedrijven met grote groepen advocaten geen voordeel hebben. Een pleiter die zelf zijn zaak verdedigt, heeft evenveel kans. Wat denken de sprekers daarover?

4.7. Tussenkost van Katrien Partyka

Ook *Katrien Partyka* verwijst naar het verhelderende werkbezoek aan het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens. De bemiddelings- en geschillenprocedures blijken heel effectief te zijn. Zijn er argumenten waarom het in Nederland beter zou functioneren dan in Vlaanderen? Zijn er redenen waarom een Belgische overheidsinstelling zich niet zou storen aan de uitspraak van een geschillenkamer terwijl een Nederlandse instelling dat wel zou doen?

5. Antwoorden van de genodigden

Stefan Sottiaux zal focussen op de juridische kwesties maar niet ingaan op de politiek getinte vragen. Er bestaat empirisch onderzoek naar de efficiëntie van een louter federaal instituut versus een combinatie met deelstatelijke instituten, hoewel het niet heel uitgebreid is. Het onderzoek wijst allemaal in de richting van voordelen, terwijl de geciteerde nadelen vooral door buikgevoel of intuïtie ingegeven zijn. Het zijn die laatste argumenten die hier politiek aangegrepen worden om te pleiten voor een interfederale instantie.

De spreker citeert een onderzoek uit 2012, in opdracht van minister Pascal Smet. Dat verwijst naar verschillende internationale publicaties in *Political Research Quarterly*, *Public Administration Review*: "Empirisch onderzoek over de handhaving van deelstatelijke antidiscriminatiewetgeving op de huisvestingsmarkt heeft de voordelen van dit model aangetoond. Zo blijkt dat de lokale en deelstatelijke gelijkheidsorganen betere resultaten voorleggen en efficiënter te werk gaan dan hun nationale tegenhangers. Het bemiddelen en afhandelen van zaken neemt federaal meer tijd in beslag dan op deelstatelijk en lokaal niveau. Voorts toont het onderzoek aan dat er geen verschillen zijn tussen noordelijke en zuidelijke staten, staten met een democratisch of een republikeinse gouverneur. De conclusie van het

onderzoek luidt dat de federale overheid meer verantwoordelijkheid moet geven aan de staten en de gemeenten.”

Het gebrek aan onderzoek komt mede doordat de Belgische discussie uniek is. In andere federale staten zijn mensenrechten een bevoegdheid van zowel de federale als de deelstatelijke overheden. Deelstaten vinden het evident dat elke overheid haar bevoegdheden zelf uitoefent en handhaaft en ze niet via een samenwerkingsakkoord doorschuift naar een interfederaal orgaan.

Elke Cloots acht een eenloketmechanisme ideaal voor de burger zodat die niet zelf de bevoegdheidsverdelende regels binnen België moet uitpluizen. Ze pleit voor één loket dat doorverwijst naar de bevoegde instantie. Dat vergt evenwel een samenwerkingsakkoord of een protocol.

Jogchum Vrielink beaamt het nut van een eenloketmechanisme, maar nuanceert het problematische karakter van het gebrek aan één loket. Hij wijst erop dat er ook nu al drie gelijkheidsinstellingen zijn: het federale Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, het interfederale Unia en de Genderkamer bij de Vlaamse Ombudsdienst. Nogal wat van de meldingen die voor het instituut bedoeld zijn, worden in eerste instantie bij Unia ingediend, voornamelijk wegens de grotere naambekendheid. Dat levert geen problemen op omdat de betrokkenen doorgestuurd worden.

Om het verschil tussen een promotie- en een quasi-jurisdictioneel orgaan te illustreren, geeft *Elke Cloots* een voorbeeld uit de privacywetgeving, een ander grondrecht. De vroegere privacycommissie kon, zoals Unia, in sommige gevallen naar de rechter stappen. Europa heeft België gedwongen een sterker orgaan op te richten dat zelf een oordeel kan vellen. Dat is de Gegevensbeschermingsautoriteit geworden. Die velt bindende oordelen en kan zware sancties opleggen, wat uiteraard nog van een andere orde is dan wat de geschillenkamer van het VMRI zal kunnen. Een orgaan dat zelf oordelen velt, wordt door Europa principieel beschouwd als een potentieel sterker handhavingsmechanisme. Veel zal in de praktijk afhangen van wie de geschillenkamer zal bevolken. Het is een misvatting dat naar de rechter stappen gelijkstaat met gelijk krijgen. Wie denkt gediscrimineerd te worden, krijgt in rechtszaken vaak het deksel op de neus, zo heeft de spreker als advocaat ervaren.

Stefan Sottiaux zegt dat het grote verschil met de geschillenkamer is dat de persoon die discriminatie ervaart, geen tien jaar maar één maand zal moeten wachten tot iemand publiek zegt dat hij slachtoffer is van discriminatie, los van de vraag of de verweerder er dan iets mee zal aanvangen. Daarenboven zal men geen torenhoge advocatenkosten moeten betalen.

Elke Cloots denkt dat slachtofferbijstand specifiek voor de geschillenkamer niet nodig is. Die is er evenmin bij de Gegevensbeschermingsautoriteit. Ook daar kan de tegenpartij een groot bedrijf zijn met meerdere advocaten. Het is niet zo dat die altijd gelijk krijgen. Het orgaan heeft voldoende expertise om de klacht te beoordelen zonder zich daardoor te laten misleiden.

Jogchum Vrielink meent dat als de antidiscriminatiewetgeving correct wordt toegepast, in tegenstelling tot wat nu vaak door rechters gebeurt, de bewijslast vaak verschuift. Dat maakt het machtsonevenwicht al veel minder scherp. De Nederlandse antidiscriminatiebureaus kunnen klagers inderdaad bijstaan voor het College voor de Rechten van de Mens, maar doen dat, relatief bekeken, niet zo vaak: slechts in een kleine 250 oordelen op de 4500 in de database is dat bijvoorbeeld het geval. De laatste jaren neemt het aantal ietwat toe, maar dan nog gaat het jaarlijks slechts om negen of tien zaken op de 150. Die steun heeft ook niet meteen invloed op de uitkomst. De ondersteuning door een antidiscriminatiebureau kan dus nuttig zijn, maar is niet onmisbaar.

Elke Cloots wijst erop dat de rechter Unia lang niet altijd gelijk geeft. Het is dus maar de vraag in hoeverre het correct is om die mogelijkheid om naar de rechter te stappen als een doeltreffende stok achter de deur te beschouwen. Unia heeft bijvoorbeeld met de NMBS over de oprijplaat onderhandeld, maar die was niet onder de indruk, ook al is Unia vervolgens effectief naar de rechter gestapt in dat dossier, evenwel zonder succes.

Jogchum Vrielink beaamt dat de dreiging met een gerechtelijke procedure slechts effectief is als er een daadwerkelijke dreiging van uitgaat. Dat betekent dat er voldoende rechtspraak moet zijn en die moet voldoende nadelig zijn voor wie de discriminatie begaan heeft. Dat lijkt momenteel niet het geval, zo bewijst onder andere de case met de NMBS.

Een quasi-juridictioneel orgaan is te beschouwen als een quasirechtbank. Het zelf naar de rechtbank stappen, is moeilijk te verzoenen met de taak om een onafhankelijk oordeel te vellen. Bij de oprichting van de Nederlandse Commissie Gelijke Behandeling, de voorloper van het College voor de Rechten van de Mens, maakte het Nederlandse parlement exact dezelfde opmerkingen over hardleerse overtreders. Het parlement heeft daarop beslist de commissie de mogelijkheid te geven om in rechte op te treden. De commissie en het College voor de Rechten van de Mens als opvolger hebben geen enkele keer van de bevoegdheid om in rechte op te treden gebruikgemaakt in zaken waarover ze een uitspraak deden. Dat bewijst dat men zich bewust is van de tweespalt tussen onafhankelijk oordelen en partij zijn in een rechtszaak. Wat ze onder andere wel deden is optreden als *amicus curiae*. Volgens het voorliggende ontwerp van decreet kan ook het VMRI in rechte optreden op basis van de mogelijkheid die voorzien is in het Gerechtelijk Wetboek.

Uiteraard zijn er nadelen aan een quasi-jurisdictioneel orgaan ten opzichte van een promotieorgaan, zoals er ook voordelen zijn. Wegens het beperkte tijdbestek is de spreker daar niet op ingegaan. De voor- en nadelen van beide instellingen zijn elkaars spiegelbeeld. Het voordeel van een promotieorgaan is dat het in theorie proactiever kan zijn en meer outreachend kan werken. In het ontwerp van decreet wordt dat met de bemiddelingskamer deels ondervangen. Voor meer informatie over voor- en nadelen van beide vormen verwijst hij naar de voornoemde studies.

Louter met het VMRI proberen een A-status te behalen, acht de spreker niet verstandig. Het is logischer om, net als in nogal wat federale staten, met een soort gekoepelde eenheid van de diverse mensenrechteninstellingen die het land rijk is, zowel op gefedereerd, federaal als interfederaal niveau, een aanvraag te doen. De deelstatelijke instellingen die geprobeerd hebben een A-status te halen, zijn er mede wegens een gebrek aan bevoegdheden niet in geslaagd.

Wat het afschrikwekkende karakter van de sancties betreft, zegt hij dat de Europese Commissie geen enkel EU-land met instellingen zoals die nu gepland zijn in Vlaanderen, in gebreke gesteld heeft voor een foutieve omzetting van een of andere richtlijn. De spreker vermoedt voorts dat van het oordeel van het VMRI toch ook voldoende afschrikking zal uitgaan.

Stefan Sottiaux vindt dat het belang van een A-status niet moet worden overdreven. Het voornaamste voor de Verenigde Naties is dat er garanties zijn voor het onafhankelijk functioneren ten opzichte van de andere staatsmachten. Op dat vlak voldoet het ontwerp van decreet. Een bijkomende vereiste voor de A-status is echter dat het orgaan inhoudelijk bevoegd is voor alle mensenrechten. De spreker begrijpt die vereiste niet. De VN houdt te weinig rekening met de eigenheden van een federaal land waar er nooit één orgaan alle bevoegdheden dekt. De VN zou één orgaan per land spreekrecht kunnen geven en deelstatelijke organen die voldoen aan de vereisten van onafhankelijkheid maar uiteraard niet voor alles

bevoegd zijn, een A-status geven. Zo lang de VN die eis niet laat vallen, is een gezamenlijke aanvraag van alle organen van een land de enige optie.

Het advies van de Raad van State is wel degelijk positief. Fijntjes wijst de spreker erop dat het advies niet-bindend is, maar door iedereen wel relevant geacht wordt en dat het impact heeft. Omdat het geschreven is door experts, constitutionalisten, heeft het gezag en kan het gebruikt worden, bijvoorbeeld bij een procedure voor het Grondwettelijk Hof of de gewone hoven en rechtbanken. Kortom, ook niet-bindende adviezen kunnen juridische gevolgen hebben.

Door er niets over te zeggen, maakt de Raad van State duidelijk dat het standstillbeginsel niet geschonden wordt. Dat is enkel het geval als een beschermingsniveau afgebouwd wordt. De spreker countert het valse idee dat Unia vandaag de kosten van alle procedures van een slachtoffer betaalt. Unia kan theoretisch voor het slachtoffer naar de rechtbank stappen maar doet dat niet meer in naam van een individu, wel voor collectieve belangen. Dat gebeurt evenwel slechts bij ongeveer 1 procent van de ingediende klachten. Unia zoekt terecht naar cases met kans op succes en relevantie voor het vormgeven van de rechtspraak. Het gaat dus niet om bijstand aan het slachtoffer maar om de creatie van precedentes.

Als dit ontwerp van decreet goedgekeurd wordt, zullen alle slachtoffers gratis toegang hebben tot een laagdrempelige instelling bevolkt door experts die een gezaghebbend oordeel kunnen vellen. Dat houdt dus een verhoging van het beschermingsniveau in. Het model is gebaseerd op het Nederlandse dat wereldwijd wordt aanzien als het prototype van goede rechtsbescherming in discriminatiezaken.

Jogchum Vrielink zegt dat soortgelijke modellen zoals het Nederlandse ook in heel wat andere landen gebruikt worden, waar het ook werkt. Eigenlijk is de vraag dus eerder of er redenen zijn dat het in Vlaanderen anders zou werken dan in alle andere landen. Hij is geen socioloog van de Vlaamse samenleving, dus kan dat niet uitsluiten. A priori ziet hij echter geen redenen.

Stefan Sottiaux besluit dat wat voorligt in theorie aanleiding kan geven tot een heel sterk mensenrechtenorgaan. Belangrijk zal wel zijn hoe een en ander in de praktijk wordt ingevuld, met name om ervoor te zorgen dat de niet-bindende oordelen effectief gezag hebben. Daar is een grote verantwoordelijkheid weggelegd voor het Vlaams Parlement en nadien voor de raad van bestuur van het VMRI. Dat betekent dat men bij de samenstelling van de raad van bestuur en bij de samenstelling van de geschillenkamer op zoek zal moeten gaan naar experts. Het moet gaan om een diverse samenstelling waarin diverse stemmen moeten worden gehoord.

II. Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens en ombudsvrouw Gender van de Vlaamse Ombudsdienst

1. Toelichting door het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens

1.1. Toelichting door Koen Lemmens

Koen Lemmens is voorzitter van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens, opgericht in 2019 en actief sinds 2020. De federale wetgever heeft het instituut een mandaat gegeven dat op twee manieren beperkt is: tot de federale beleidsdomeinen en tot aangelegenheden waarvoor er geen andere bevoegde actoren zijn. De federale wetgever heeft echter het idee van interfederalisering gelanceerd, en de wet hint daar ook op. In het federale regeerakkoord wordt dat uitgewerkt.

De bedoeling van de uiteenzetting vandaag is lessen te trekken uit de in tijd beperkte maar toch indrukwekkende werking van het instituut. Het is een promotieorgaan met een twaalfkoppige raad van bestuur, zowel taalkundig als naar gender paritair samengesteld, en met mensen gekozen uit de gerechtelijke wereld, de academische wereld, de middenveldorganisaties en de sociale partners. De raad van bestuur neemt de beslissingen en de verantwoordelijkheid. Het aanzienlijke dagelijkse werk gebeurt door een vooralsnog bescheiden team onder leiding van Martien Schotsmans. Het instituut verleent advies, rapporteert aan de VN en de Raad van Europa over de manier waarop België omspringt met de mensenrechtenverplichtingen. Het organiseert binnenkort ook promotiecampagnes.

Het instituut is hier in de eerste plaats om zijn ervaringen te delen met de parlementsleden en zal dat ook doen met het Vlaamse instituut eens dat opgericht is. Het allerbelangrijkste is echter het aanbod om samen te werken. Instellingen en actoren zijn belangrijk, maar slechts middelen voor het verdedigen van mensenrechten en mensen. Het FIRM is vandaag dus niet aanwezig om instellingen te verdedigen.

1.2. Toelichting door Martien Schotsmans

Martien Schotsmans bevestigt dat het FIRM zich constructief zal opstellen ten opzichte van de politieke beslissing om het VMRI op te richten. In zijn standpunt beperkt het zich tot het mensenrechtenonderdeel van het ontwerp van decreet. Naast het gelijkkansenonderdeel (Unia), dat al uitvoerig in allerlei fora aan bod is gekomen, heeft de Vlaamse Regering immers besloten om aan het nieuwe Vlaamse instituut ook een mandaat te geven inzake de bescherming en bevordering van de mensenrechten, met opdrachten die erg gelijklopen met die van het FIRM. In de adviezen en in de publieke debatten is dat wat onderbelicht gebleven, wellicht ook omdat het FIRM nog maar relatief recent is opgestart – opgericht bij wet van 12 mei 2019 en het secretariaat opgestart op 1 februari 2021 – en daardoor nog vrij onbekend is.

Het FIRM werd in 2019 opgericht om een lacune te vullen in het Belgische landschap van de mensenrechtenbescherming. Er was immers al een aantal instituten die voor specifieke deelaspecten bevoegd waren, zoals Myria voor asiel en migratie, het Steunpunt Armoedebestrijding, Unia als gelijkkansen centrum, de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen, het IGVM en de Vlaamse Genderkamer, de kinderrechtencommissarissen enzovoort. Bij die instellingen is al heel wat gespecialiseerde kennis en terreinervaring inzake mensenrechten aanwezig, een rijkdom die moet worden gekoesterd.

Er bleven evenwel nog heel wat domeinen over waarvoor geen enkele mensenrechteninstelling bevoegd is, zoals de socio-economische rechten, mensenrechten en klimaat, mensenrechten en de rechtsstaat, de vrijheid van meningsuiting, mensenrechten en bedrijven en zo meer. Met de oprichting van het FIRM beoogde de federale wetgever deze lacunes op te vullen. Het FIRM is bevoegd voor de bescherming en bevordering van de mensenrechten in België, in zoverre er niet al een bestaande onafhankelijke, publiekrechtelijke instelling voor bevoegd is, een zogenaamde residuaire bevoegdheid. Het FIRM is alleen bevoegd voor federale materies, dus niet voor materies die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten vallen.

Voor de bescherming van mensenrechten die betrekking hebben op de materies die onder de gemeenschappen en gewesten vallen, is er tot op heden in België geen mensenrechteninstituut met een aanvullende bevoegdheid, een residuaire bevoegdheid, zoals het FIRM. Concreet wil dit zeggen dat er vandaag geen instituut bevoegd is voor mensenrechten over Vlaamse materies, behalve voor die materies waarvoor er al een specifieke instelling bestaat in Vlaanderen, zoals de Genderkamer en het Kinderrechtencommissariaat. Er zijn dus nog veel lacunes op het vlak van

mensenrechtenbescherming voor deelstaatmateries. Dat is zo voor Vlaanderen, maar ook voor de andere deelstaten. Het VMRI vult die lacune op. Het FIRM verwelkomt daarom de uitbreiding en de versterking van de mensenrechtenbescherming voor die materies in Vlaanderen.

In het regeerakkoord van de Federale Regering, in de voorbereidende werken van de oprichtingswet van het FIRM, en in de wet zelf, is de uitbreiding van het mandaat van het FIRM naar materies die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten vallen, de zogenaamde interfederalisering, vooropgesteld. Dat zou de eenvoudigste manier zijn om die lacune inzake deelstaatmateries op te vullen. Mensenrechten zijn immers ondeelbaar en in de praktijk zijn er heel wat situaties die op verschillende domeinen tegelijk betrekking hebben en die op verschillende bevoegdheidsniveaus zitten.

Martien Schotsmans illustreert dat met enkele voorbeelden: de afhandeling van de COVID-19-crisis en de gezondheidszorg; alles wat te maken heeft met arbeid: arbeidsrecht, tewerkstelling, werkloosheid en loopbaanbegeleiding; justitie, zoals de uitvoering van gevangenisstraffen en van alternatieve straffen; de rechten van slachtoffers zoals geregeld in het strafrecht, maar ook slachtofferbejegening door de politie, slachtofferonthaal door de justitiehuisen en slachtofferhulp door de centra voor algemeen welzijnswerk.

Nu het VMRI zal worden opgericht is die interfederalisering, in de zin van een uitbreiding van het mandaat van het FIRM tot Vlaamse materies, niet meer mogelijk. Voor wat het FIRM betreft zal het uiteindelijk wellicht om een asymmetrische interfederalisering gaan, dus met alle deelstaten behalve Vlaanderen. Dat maakt het complexer. De bescherming van de mensenrechten inzake Vlaamse deelstaatmateries gaat er in elk geval op vooruit. Dat is hoe dan ook positief.

Verder heeft het FIRM momenteel nog geen bevoegdheid om individuele klachten te behandelen. Ook dat stelt het federale regeerakkoord in het vooruitzicht. Wel ontvangt het FIRM geregeld meldingen, die het doorverwijst of waarvoor het informatie aanreikt. Ook het VMRI zal geen bevoegdheid hebben om individuele klachten inzake mensenrechten te behandelen, wel inzake gelijke kansen. Van de burger kan niet verwacht worden dat hij automatisch zal weten welk aspect van zijn dossier onder Vlaamse bevoegdheid valt en welk onder federale bevoegdheid, voor welk aspect een individuele klacht kan worden ingediend en voor welk enkel een algemene melding. Ook de Raad van State wees in zijn advies op het risico op verwarring en onduidelijkheid voor de burger.

Het is daarom een misvatting te stellen dat de zaken er voor de burger eenvoudiger op zullen worden met de oprichting van het VMRI. Een eenheidsloket langs Vlaamse zijde, dat moet toelaten naar de juiste Vlaamse instantie door te verwijzen, hoe lovenswaardig ook, zal daarvoor niet volstaan, aangezien vaak ook federale of interfederale instanties bevoegd zullen zijn en blijven voor de mensenrechtenproblemen van de Vlaamse burger, en er bij sommige van die instanties een klachtbevoegdheid is en bij andere niet.

De centrale vraag is eerder hoe ervoor te zorgen dat de burger zo weinig mogelijk hinder ondervindt van het sterk versnipperde landschap. Een interfederaal eenheidsloket zou alvast meer duidelijkheid bieden. Wegens die complexiteit, waar de burger niet de dupe van mag worden, zijn goede afspraken, een doorgedreven samenwerking en een constante dialoog tussen alle instanties met een mandaat inzake mensenrechten onontbeerlijk.

Het FIRM werkt in de praktijk al veel samen met andere instellingen en brengt met hen ook gezamenlijke rapporten en adviezen uit. Die samenwerking staat uitdrukkelijk in zijn wettelijke opdracht, en zit in zijn DNA. De spreker geeft enkele

voorbeelden. Voor een rapport aan het VN-comité inzake het verbod van foltering en mensonterende behandeling heeft het nauw overleg gepleegd met de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen over de overbevolking van de gevangenen en de behoefte aan meer alternatieven. Dat is dus samenwerking tussen federale instellingen. Voor een recent rapport aan het Europees Comité voor Sociale Rechten inzake arbeidsrecht heeft het samengewerkt met het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, het IGVM, Myria en de CTRG, wat een voorbeeld is van samenwerking tussen federale en interfederale instellingen. Over het verbod op zogenaamd gangbaar opvoedkundig geweld in het Burgerlijk Wetboek, dat België als een van de laatste Europese landen nog niet heeft ingevoerd, voert het gezamenlijke communicatiecampagnes met beide kinderrechtencommissarissen, met de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind (NCRK) en met de Franstalige kinderrechtencoalitie, wat dus een samenwerking is tussen het federale niveau en de gemeenschappen. Vorige week bracht het FIRM een beleidsnota uit met goede (beleids)praktijken voor het onthaal van Oekraïners, die ook voor andere personen in een kwetsbare situatie bruikbaar zijn. Dit was een samenwerking met onder meer Unia, Myria, het Steunpunt Armoedebestrijding en beide kinderrechtencommissarissen, dus het federale, interfederale en gemeenschapsniveau. Daarnaast overlegt het over de inhoud van internationale rapporten die elk orgaan apart publiceert, om te proberen zoveel mogelijk complementair te werken en de spreektijd op internationale fora optimaal te benutten. Het overlegt ook veel met het middenveld.

Het Belgische mensenrechtenlandschap is niet eenvoudig. De verschillende mensenrechteninstellingen zijn historisch gegroeid en hebben elk op hun domein veel expertise in huis. Het VMRI zal hoe dan ook van dat landschap gaan deel uitmaken en zal zijn eigen ervaring opbouwen, zijn eigen werkwijze bepalen, zijn eigen budget beheren, zijn eigen prioriteiten bepalen en zijn eigen DNA ontwikkelen. Alle expertise van dat versnipperde landschap samenbrengen via overleg en goede afspraken kan de bescherming van de burgers alleen maar versterken.

Voor het FIRM is het VMRI een bijkomende instelling waar het graag mee wil samenwerken. Daarom is er contact met de kabinetten van de ministers Van Quickenborne en Somers over hoe die samenwerking er kan uitzien. Volgens het FIRM zou de structurele samenwerking tussen beide instellingen het best wettelijk verankerd worden in een samenwerkingsakkoord, waarna de instellingen zelf de modaliteiten in een samenwerkingsprotocol kunnen uitdiepen. De samenwerking moet alleszins afspraken inhouden over het wederzijds doorverwijzen van meldingen en later eventueel klachten; het overleg en de samenwerking in dossiers die over gemengde bevoegdheden gaan of die de bevoegdheden van elke instelling apart overschrijden; de vertegenwoordiging op internationale fora. Verder kan er overleg zijn over de promotie van de mensenrechten via communicatie en campagnes, over gezamenlijke dan wel complementaire adviezen en rapporten, over gezamenlijk of complementair onderzoekswerk, over de opvolging van veroordelingen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, maar ook algemeen overleg over hoe de gezamenlijke doelstelling om de bescherming van de mensenrechten van burgers te verbeteren, ongeacht de materie waarover het gaat, in de praktijk om te zetten.

Met de oprichting van het FIRM wilde België niet alleen een lacune in het Belgische mensenrechtenlandschap invullen, maar ook tegemoetkomen aan zijn internationale engagement om een nationaal mensenrechteninstituut op te richten, zoals de lidstaten van de VN al in 1993 hebben afgesproken. De rol van zo'n instituut is om de overheid op een constructieve manier te helpen om de mensenrechten te bevorderen en te beschermen, om informatie te verspreiden via onderwijs en andere middelen en om mensenrechtenschendingen te verhelpen. Het is een soort toezichtsinstantie die door de overheid zelf gecreëerd wordt om haar te ondersteunen

in de naleving van de mensenrechten die het land onderschreven heeft. Elk land mag kiezen welke vorm het aan zijn nationaal mensenrechteninstituut geeft.

Die instituten kunnen door de VN geaccrediteerd worden, meer bepaald door het subcomité voor accreditatie van de Globale Alliantie van Nationale Mensenrechteninstituten. Daarvoor moeten ze aan een aantal minimumnormen voldoen, de zogenaamde Principes van Parijs. Een nationaal mensenrechteninstituut dat aan alle criteria voldoet, kan een A-status krijgen; indien het niet aan alle criteria voldoet, is een B-status mogelijk. Momenteel heeft België enkel een nationaal mensenrechteninstituut met B-status, namelijk Unia. Omdat het mandaat van Unia niet alle mensenrechten bestrijkt, was enkel de B-status mogelijk. Een instituut met A-status heeft meer rechten inzake deelname aan vergaderingen en spreektijd bij de VN-mensenrechtenraad en heeft stemrecht bij de Globale Alliantie. Een instituut met A-status draagt ook bij tot de goede reputatie van een land op het vlak van respect voor de mensenrechten. De federale wetgever en de Federale Regering hebben steeds de intentie uitgedrukt om met het FIRM een A-statusaccreditatie te verwerven. Het FIRM heeft recent de eerste stappen gezet voor deze aanvraag. Dit kan een proces zijn waar wat tijd over gaat en waarvan het verloop en de uitkomst onzeker zijn.

Ook het VMRI wil voor een accreditatie met A-status gaan. Volgens het ontwerp van decreet zal dat gebeuren via een "inschakeling in een interfederaal mensenrechtenmechanisme". Waaruit die inschakeling zal bestaan, is wellicht voor iedereen hier aanwezig nog onduidelijk. Waaruit die inschakeling moet bestaan om aan de voorwaarden voor accreditatie van het subcomité voor accreditatie van het GANHRI te voldoen, is ook onduidelijk.

Het is positief dat ook het VMRI zal opgericht worden conform de Principes van Parijs: de aard van de opdrachten, de vrijheid om die in te vullen en de onafhankelijkheid van het instituut zijn daartoe doorslaggevend. Daarmee is alvast aan een deel van de criteria voor accreditatie voldaan. Voor de rest evolueert de interpretatie die het subcomité voor accreditatie aan die criteria geeft voortdurend en is het niet duidelijk in welke mate rekening zal gehouden worden met de specifieke Belgische staatsstructuur en context.

Het FIRM verwelkomt het idee dat het mensenrechtenlandschap in België versterkt kan worden doordat op termijn meerdere mensenrechteninstituten samen via een interfederaal mensenrechtenmechanisme door de VN geaccrediteerd zouden kunnen worden. Dat kan alleen maar in het belang van de burgers zijn. Welke voorwaarden voor een dergelijke inschakeling in het federale niveau precies nodig zullen zijn, kan later nog uitgezocht worden. Maar ook daarvoor lijkt een goed samenwerkingsakkoord onontbeerlijk.

Samengevat verwelkomt het FIRM de versterking van de bescherming van de mensenrechten inzake materies die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen. Het FIRM verwelkomt ook het feit dat het VMRI wordt opgericht met respect voor de Principes van Parijs inzake onafhankelijkheid en autonomie. Het FIRM vreest echter dat de complexiteit voor de burger zal toenemen. Het FIRM dringt daarom aan op een goede structurele samenwerking tussen het FIRM en het VMRI, verankerd in een samenwerkingsakkoord, later aan te vullen door een samenwerkingsprotocol tussen de instellingen. Het FIRM verwelkomt ook het idee dat het mensenrechtenlandschap in België nog versterkt kan worden doordat meerdere mensenrechteninstituten samen via een interfederaal mechanisme door de VN geaccrediteerd zouden kunnen worden. Ook daarvoor zal een samenwerkingsakkoord noodzakelijk zijn.

2. Toelichting door Annelies D'Espallier, ombudsvrouw Gender, Vlaamse Ombudsdienst

2.1. Inleiding

Annelies D'Espallier komt als ombudsvrouw Gender doorgaans in het parlement om terug te kijken, om te overleggen over uitdagingen, knelpunten of successen. Nu is ze hier om de brug te slaan tussen wat was en wat allicht komt. De Genderkamer is in 2015 opgericht om een lacune in te vullen, namelijk de bescherming van gender/geslacht. Hoewel de ombudsvrouw mocht gebruikmaken van de diensten van de ombudsman, was ze in het begin het enige personeelslid. Zeven jaar later bestaat de Genderkamer uit vier personeelsleden, waarbij de diensten van de ombudsman nog altijd ondersteunend optreden.

De spreker maakt de werking van de Genderkamer tastbaar aan de hand van enkele voorbeelden. Een student huurt een jaar lang een studentenkamer als onderhuurder. Met het nieuwe academiejaar in zicht krijgt hij te horen dat de eigenaar het kot alleen aan meisjes wil verhuren. De krapte op de markt is zo groot dat de huurder hier duidelijk in een zwakke positie staat. Een vader vraagt zich af of toetsen in het sportonderwijs verschillende standaarden mogen hanteren voor meisjes en voor jongens. Een burger maakt zich boos wanneer hij een artikel leest over het apenpokkenvirus. Hij vindt het stigmatiserend dat telkens gewaarschuwd wordt voor mannen die seks hebben met mannen. Een man meldt dat zijn vriend ernstig seksueel wordt geïntimideerd in een vereniging. Een jongen stelt zich kandidaat om leiding te geven in het jeugdwerk en krijgt te horen dat men liever meisjes heeft. Wat recent iets minder vaak voorkomt, zijn klachten van zwangere vrouwen die kansen missen, bijvoorbeeld als personeelslid in het onderwijs.

Al deze voorbeelden zijn gelinkt aan gelijkheid of ongelijkheid, telkens gerelateerd aan gender en geslacht. De Genderkamer kreeg dit jaar, dus van januari tot nu, ongeveer 200 klachten, verhalen en adviesvragen. Ter vergelijking, vorig jaar ging het over zo'n 120 meldingen in het hele jaar.

Deze uiteenzetting is gebaseerd op haar ervaring en niet noodzakelijk te veralgemenen. Ze gaat uit van vier vragen. Is dit een bundeling van krachten? Welke gereedschappen snijden echt? Welke bemiddelaar hanteert het instrument en is er nog een sluitstuk nodig?

2.2. Is dit ontwerp van decreet een bundeling van krachten?

Sommige klachten bij de Genderkamer haken aan bij meerdere kenmerken, waarbij het niet meteen duidelijk is welk kenmerk doorweegt: de vrouw met een handicap, de transgenderpersoon van kleur? Het typevoorbeeld is de dansschool die een koppel van gelijk geslacht weigert. Is dat wegens seksuele oriëntatie? Of toch eerder geslacht? In een federaal dossier over de (federale) terugbetaling via het RIZIV van het HPV-vaccin voor jongens, oordeelde de rechter dat het ging om het kenmerk geslacht gecombineerd met seksuele oriëntatie. Die complexiteit van verknippen zou in Vlaanderen met dit ontwerp van decreet verdwijnen.

Het Vlaamse landschap wordt daarmee niet per se eenvoudiger vanuit burgerperspectief. Het ontwerp van decreet zorgt niet voor minder instellingen. Het verschil kan wel gemaakt worden met een eenloketsysteem of minstens een 'no wrong door'-principe. Daarbij kan de burger om het even waar aankloppen en wordt hij naar de juiste instantie geleid.

Voor de instellingen zelf wordt het ook niet automatisch gemakkelijker. Het ontwerp van decreet moet immers rekening houden met de complexe bevoegdheidsverdeling tussen het federale niveau en het Vlaamse niveau. Asymmetrische

organen zijn er al, bijvoorbeeld het IGVM. Soms werken zij aan dezelfde thema's als de Genderkamer, maar dan voor het zuiden van het land.

Een groot voordeel van het ontwerp van decreet is dat er niet nog verder zal ver-snipperd worden. Tijdens de eerste COVID-19-golf was er een roep naar een ouderenrechtencommissaris. Wat toen gebeurde in de residentiële ouderenzorg had even goed en heeft waarschijnlijk plaatsgevonden in voorzieningen voor personen met een handicap. Toegankelijkheid is belangrijk voor personen met een handicap, maar ook voor ouderen. Het VMRI wordt bevoegd voor al die aspecten.

2.3. Welke gereedschappen kunnen echt snijden?

In het ontwerp van decreet staan heel wat instrumenten, gebaseerd op de Principes van Parijs: rapportage, aanbevelingen, onderzoekmeldingen bij knipperlichten, sensibilisering en studies. De ombudsvrouw Gender is overtuigd van de kracht van die instrumenten, zeker als ze gecombineerd worden, maar alleen als het instituut gezag uitstraalt. Het bereik wordt wel ruimer, aangezien het alle mensenrechten zal beslaan.

Bemiddeling staat terecht centraal in het ontwerp van decreet. Stukken die vertrouwelijk worden bezorgd in het kader van de bemiddeling worden niet per se doorgesluist naar de geschillenkamer. Mocht dat wel het geval zijn, zou niemand meer aan bemiddeling doen. Bemiddeling is eerder een zacht instrument, maar wel doeltreffend, zo bewijzen praktijken in heel wat rechtstakken, bijvoorbeeld echtscheidingen. Ten eerste is het een heel flexibel instrument. Bemiddeling kan schriftelijk gebeuren, of in levende lijve. Soms wordt er gependeld tussen partijen, de zogenaamde biechtstoelbemiddeling. Soms zitten in een bemiddeling meer dan twee partijen. Kortom, er zijn veel mogelijkheden.

Handicap is een heel belangrijk thema voor het VMRI in oprichting. Het is een doelgroep waar nog heel veel inspanningen voor kunnen en moeten gebeuren. Bemiddeling kan ook daarvoor heel geschikt zijn. Bemiddeling hoeft zich niet te verbinden aan één locatie. Bemiddeling kan overal in Vlaanderen. De Genderkamer maakt geregeld gebruik van de Vlaamse overheidsgebouwen in de provinciehoofdsteden. Bemiddeling is per definitie maatwerk, op mensenmaat en is dus een instrument dat allerlei redelijke aanpassingen toelaat.

Ten tweede stuwt een bemiddeling op kracht. Bemiddeling biedt de mogelijkheid om de kracht van mensen tot hun recht te laten komen. Veel slachtoffers van discriminatie of intimidatie zijn geen kwetsbare vogeltjes. Als het forum en de omgeving veilig zijn, kunnen ze hun verhaal doen. Het aanhoren van die verhalen door het slachtoffer zelf werkt sensibiliserend voor de andere partij.

Ten derde bewijst de praktijk dat bemiddeling vaak tot duurzame oplossingen leidt. Bij een conflict tussen een huurder, een transpersoon, en een verhuurder over het rustig genot van de huurder, werden bijvoorbeeld ook andere aspecten die niet zo vlot verliepen tijdens de bemiddeling besproken. Het ging niet langer om één incident maar om een betere algemene relatie. Het slechtste resultaat is als bemiddeling ertoe leidt dat de persoon onder de waterlijn verder discrimineert.

Ten vierde worden er in bemiddeling soms oplossingen gevonden die breder gaan dan wat de antidiscriminatieregels voorschrijven. In het geval van het studentenkot voor meisjes was de best mogelijke wettelijke oplossing voor de klager de schadevergoeding van 650 euro. Door de bemiddeling kreeg hij evenwel een ander kot aangeboden. Kortom, bemiddeling is flexibel en kan enkele onevenwichten compenseren. Bemiddeling kan leiden tot duurzame oplossingen die soms breder zijn dan wat de wet voorschrijft. Bemiddeling kan dus mensen helpen om hun (mensen)recht mee vorm te geven, om het mensenrecht tussen de mensen te laten leven.

2.4. Welke bemiddelaar kan het instrument hanteren?

Er bestaan veel verschillende soorten bemiddelaars, waaronder de onthechte, die niets anders doen dan de locatie zoeken en de partijen spreektijd toebedelen. Het type bemiddelaar moet afgesteld zijn op de doelen. Het ontwerp van decreet en de memorie van toelichting hebben het over een warm onthaal waar eerstelijnsadvies gegeven wordt en waar indien nodig wordt doorverwezen. Dat is empowerment: zelf leren om aan de slag te gaan met je gelijkheids- of mensenrechtenclaim. In haar lezing staat die dienstverlening open voor iedereen, ook voor wie beschuldigd wordt van intimidatie. Bij de Genderkamer is dat al het geval, wat interessante resultaten oplevert.

Eens er bemiddeld wordt, faciliteert de bemiddelaar het gesprek. Het ontwerp van decreet stelt dat de bemiddelaar onafhankelijk is, kan bogen op een grote expertise en zelfs fungeert als kenniscentrum voor alle mensenrechten. De neutraliteit wordt in de memorie van toelichting verfijnd tot een meerzijdige partijdigheid. Dat betekent niet dat de bemiddelaar een kant kiest, maar wel dat hij oog heeft voor alle belangen. De bemiddelaar kiest niet de snelweg van het grote gelijk, maar laat de partijen aan het woord, kiest de kronkelwegen van de menselijkheid en het debat, maar wel steeds met het gelijkheidsbeginsel en het recht als leidraad. Hij stelt neutrale vragen en laat ruimte voor de andere kant van het verhaal. Dat is heel belangrijk want soms is er ook gewoon geen discriminatie. De Genderkamer kreeg ooit een klacht over een controleur van De Lijn die alleen boetes zou geven aan meisjes en niet aan jongens. Dat bleek gewoon niet waar. De bemiddelaar stelt zich constructief op, hanteert het gelijkheidsbeginsel als leidraad maar overbrugt ook verschillen tussen partijen. In uitzonderlijke gevallen wordt het door een van de partijen misbruikt, zoals bij een klacht over seksuele intimidatie, waar de verzoeker een contactverbod had met de tegenpartij.

Samenvattend, de bemiddelaar die voor het VMRI zal bemiddelen, is iemand die niet onthecht is, maar wel geëngageerd het recht als leidraad neemt. Hij heeft daarbij oog voor alle mogelijke uitkomsten en alle mogelijke belangen. Die bemiddelaar bouwt structureel aan gelijkheid, maar vertrekt niet vanuit verontwaardiging.

2.5. Is er nog een sluitstuk nodig?

Voor studentenkotverzoening zijn er net zo goed dossiers waar de kotbaas uiteindelijk gewoon zegt dat hij met zijn eigendom doet wat hij wil en dat niemand zich daar verder mee moet bemoeien. Dat is niet te verzoenen met de regels. Voor die gevallen is er in Vlaanderen vandaag geen sluitstuk. Ook het oordeel van het VMRI is niet bindend en dus hangt de navolging erg, misschien te erg af van het gezag van het orgaan. De spreker is benieuwd of het oordeel in Vlaanderen even vaak gevolgd zal worden door de partijen als in Nederland. Het ontwerp van decreet schrijft een opvolgingssysteem voor. Elke zaak waar de bemiddeling niet succesvol is, zal worden doorgesluist naar de geschillenkamer. Het is goed dat een mandaathouder, directeur of raad van bestuur daar geen keuzes in kan maken. De spreker hoopt evenwel dat de geschillenkamer niet overrompeld wordt.

Tegelijk ziet ze veel voordelen aan dit sluitstuk. Het oordeel en dus de beslissende kennis over deze rechtstak wordt in de geschillenkamer gecentraliseerd, gespecialiseerd en consequent gepubliceerd. Dat is drie keer beter dan wat er nu is. Centralisatie en specialisatie leiden tot meer uitspraken van een betere kwaliteit. Consequente publicatie zal leiden tot verspreiding. De spreker gaat ervan uit dat de rechtspraak die oordelen zal volgen of er enkel gemotiveerd van zal afwijken. Gemotiveerd afwijken kan de kwaliteit ten goede komen.

Het ontwerp van decreet stelt een laagdrempelige geschillenkamer in, wat uiteraard nog bevestigd moet worden in het procedurereglement. Die kamer zal

hooggespecialiseerd zijn, maar tegelijk ook het recht terug naar de mensen brengen, in een taal die de mensen begrijpen. Die kamer kan zo perfect werken op maat van wie voor haar staat, een grote kwaliteit van een handhavingsapparaat.

2.6. Besluit

Met plezier en weemoed kijkt Annelies D’Espallier terug op de voorbije zeven jaar. Maar dat mag niet in de weg staan van vernieuwing. Het instituut heeft gezag nodig, en gedragenheid om deftig te kunnen functioneren, nationaal en internationaal. Als praktizijn geeft de spreker daarom de volgende eindbeschouwingen. Naast de bekende ingrediënten zoals rapportage en aanbevelingen, die voor meer domeinen zullen gelden dan nu, bevat het ontwerp van decreet een klachtenmechanisme met geloof in bemiddeling. Die bemiddeling is dan de flexibele en toegankelijke methode om echte, concrete en duurzame oplossingen te vinden met het recht als leidraad. Het is goed om mensen mee vorm te laten geven aan hun recht.

Het ontwerp van decreet bevat een bijkomende manier om het recht op gelijkheid op een goedkope en toegankelijke manier terug naar de burger te brengen, namelijk via gecentraliseerde en gespecialiseerde rechtspraak en de consequente publicatie van oordelen. Dat is drie keer beter dan de toestand vandaag.

3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

3.1. Tussenkost van Ann De Martelaer

Ann De Martelaer informeert of het FIRM naast de accreditatie nog andere belangrijke struikelblokken voor een goede samenwerking met het VRIM ziet. Ze herinnert eraan dat de wantoestanden in de woonzorgcentra niet verdwenen zijn: het bezoekverbod, medicatieproblemen enzovoort. De roep om een ouderencommissaris klinkt nog steeds. Waarom zal dat nieuwe instituut die overbodig maken? De woonzorglijn zet ook in op bemiddeling. De spreker heeft de indruk dat, ondanks het positieve jaarverslag, veel mensen die bemiddeling als louter een doekje voor het bloeden zien zonder echte oplossingen. Zal het nieuwe instituut die klachtenlijn vervangen? Komt er dan een ander soort bemiddeling? De geschillenkamer is de volgende stap, maar in ouderenzaken is het belangrijk dat er op een bepaald moment juridische stappen kunnen komen.

3.2. Tussenkost van Hannelore Goeman

Hannelore Goeman begint het te duizelen bij het woord asymmetrische federalisering. Ze is wel blij dat samenwerking in het DNA van het FIRM zit. Hoe ziet men de samenwerking met het VMRI concreet? Zullen ze bijvoorbeeld samen rapporten schrijven over de situatie op de Vlaamse huurmarkt of de mensenrechten in de Vlaamse woonzorgcentra? Is een samenwerkingsakkoord tussen beide noodzakelijk?

Bij het FIRM kunnen geen klachten over inbreuken op de mensenrechten ingediend worden. Zal het dan ook geen rol spelen in een eenloketsysteem? Bij Unia en het IGVM kunnen er wel klachten ingediend worden. De spreker stelt voor die organen te horen over hoe die hun rol in de samenwerking zien.

De Genderkamer wordt een onderdeel van het VMRI. Een klacht over ongelijke behandeling op basis van gender op de huurmarkt komt dan toe aan het VMRI, over ongelijke behandeling op basis van gender op de arbeidsmarkt aan het IGVM. Wordt dat instituut bij dat ene loket betrokken? Moet er, conform het ‘no wrong door’-principe, niet nagedacht worden over een systeem waarbij een klacht over bijvoorbeeld De Lijn die bij de ombudsdienst terecht komt, automatisch, als de klager het ermee eens is, doorgegeven wordt aan het VMRI?

Het VMRI is zeker niet eenzijdig als negatief te beschouwen. De geschillenkamer en de nadruk op bemiddeling zijn heel goed maar daar moet voldoende tijd en ruimte voor zijn. Is dat het geval? Zijn er voldoende garanties dat de juiste mensen zullen worden aangetrokken?

3.3. Tussenkost van Tom Ongena

Tom Ongena onthoudt de wil tot samenwerken van het FIRM en de noodzaak van samenwerkingsakkoorden voor een vlotte doorverwijzing van de burger en voor het verwerven van het A-statuuut. Verwacht het FIRM daar problemen mee? Kan de Genderkamer naar de rechter stappen? Zo ja, heeft ze dat al vaak gedaan? En als ze dat niet zo vaak deed, bewijst dat dan dat bemiddeling afdoende werkt?

3.4. Tussenkost van Kris Van Dijck

Kris Van Dijck informeert waarom het FIRM voor federale materies klachtenbehandeling en bemiddeling niet als bevoegdheden heeft gekregen. Tot slot denkt hij dat elke instantie een eiser zo nodig correct zal doorverwijzen.

4. Antwoorden van de genodigden

4.1. Antwoorden van het FIRM

Petra Baeyens, beleidsmedewerker FIRM, zegt dat de ideale samenwerking start met een samenwerkingsakkoord tussen de wetgevers. Dergelijke wettelijke verankering geeft het signaal aan de burger dat de Vlaamse en Federale Regering voor een ruime mensenrechtenbescherming gaan. Vervolgens kunnen de instellingen onder elkaar heel wat praktische zaken verder uitwerken, wat past in de onafhankelijkheidsprincipes van Parijs.

Heel wat opdrachten zijn gemeenschappelijk, dus staan zowel in de wet op het FIRM als in het ontwerp van decreet over het VMRI. Een deel ervan heeft betrekking op de internationale vertegenwoordiging en de internationale mensenrechteninstrumenten. Mensenrechtenverdragen zijn bij uitstek gemengde verdragen, waarvan er dus bepalingen onder de federale bevoegdheden en andere onder die van de gemeenschappen en gewesten vallen. Internationale verdragen gaan gepaard met rapportagecycli: om de zoveel jaar moet een verdragsstaat een rapport indienen waarna er aanbevelingen komen die moeten worden opgevolgd. Ook de opvolging van die rapporten, en/of het indienen van parallelle rapporten behoren tot de taken van beide instituten. Daarnaast kan er ook nog bekrachtiging zijn van nieuwe mensenrechteninstrumenten. Zowel het FIRM als het VMRI hebben de bevoegdheid om de bekrachtiging te stimuleren van dergelijke nieuwe internationale mensenrechteninstrumenten.

Dus is er een vorm van samenwerking nodig tussen beide instituten maar ook tussen andere bevoegde instanties, maar die verschilt naargelang de context en de methodologie. Soms is een gezamenlijk rapport aangewezen, in andere gevallen kan het strategisch beter zijn om een afzonderlijk rapport in te dienen met aparte accenten, soms om louter pragmatische redenen.

Het FIRM heeft nog geen klachtenbevoegdheid, maar dat is wel in het regeerakkoord voorzien. Eens die bevoegdheid er is, zal er ook op dat vlak samenwerking nodig zijn. Voor de vele vragen die het FIRM binnenkrijgt, moet het nu al nagaan wie er bevoegd is om correct te kunnen doorverwijzen. Op zijn website heeft het FIRM een pagina 'Uw rechten', waarop alle mogelijke instellingen met hun klachtenprocedure en soms ook een link naar de juiste documenten staan.

Bepaalde mensenrechtenthema's zijn domeinoverschrijdend, zoals de aanpak van de COVID-19-crisis, de rechten van slachtoffers enzovoort. Een ander belangrijk beleidsdomeinoverschrijdend thema is bedrijven en mensenrechten, waarvoor er een nationaal actieplan bestaat. De input en monitoring gebeuren gestroomlijnd door alle mensenrechteninstanties.

Martien Schotsmans zegt dat de toekenning van de klachtenbevoegdheid in het vooruitzicht wordt gesteld. Het staat in de voorbereidende wetgevende teksten, maar ook in het federale regeerakkoord. Mogelijk wou de wetgever dat koppelen aan de (asymmetrische) interfederalisering om nog meer doorverwijzing te vermijden. Nu al krijgt het FIRM meldingen die onder deelstatelijke bevoegdheden vallen zoals klachten over psychiatrische instellingen. Het FIRM verwijst zo goed mogelijk door, maar soms is het ook voor het FIRM een zoektocht naar de bevoegde instantie, laat staan voor de burger.

Een eenheidsloket moet de informatie centraliseren, niet alleen voor Vlaamse materies of voor Vlamingen, maar interfederaal, dus uitgewerkt via een samenwerkingsakkoord. Dat wordt beter niet beperkt tot een website. Wie bij het FIRM terecht komt, heeft vaak al bij andere instanties aangeklopt, die ook doorverwezen, waardoor men het gevoel krijgt van het kastje naar de muur gestuurd te worden. Een interfederaal eenheidsloket zou dus voor de burger wel een goede zaak zijn.

De struikelblokken om tot een samenwerkingsakkoord te komen zijn evident. Het gaat immers om een politieke beslissing. Ook al zijn het enkel de grote principes, ze gaan over heel wat aspecten, onder meer over het eenheidsloket en de doorverwijzingen. Ook deze spreker stelt een groot voorstander te zijn van bemiddeling. Ze heeft zelf gewerkt voor de Commissie Erkenning en Bemiddeling voor slachtoffers van historisch misbruik. Bemiddeling is echter alleen maar mogelijk als beide partijen daartoe bereid zijn. In het andere geval is er iets anders nodig. De geschillenkamer is nieuw voor België. Het valt af te wachten of die zal volstaan of dat er het best toch een stok achter de deur is.

Koen Lemmens denkt dat quasi-jurisdictionele organen niet tot de Belgische historische traditie horen. Tot nog toe werd er eerder gedacht in termen van slachtoffers bijstaan en eventueel met hen naar de rechter stappen dan zelf proberen conflicten op te lossen. De geschillenkamer lijkt volgens de drie professoren een soort antwoord op een falen van de rechterlijke macht. Allicht is het voor de federale wetgever delicaat om een quasi-jurisdictioneel orgaan op te richten en zo impliciet het mogelijke falen van justitie, een federale materie, te erkennen. Dat is een persoonlijke bedenking, aldus de spreker.

Kris Van Dijck ziet nog wel andere instrumenten die naast de juridische verschijnen, zoals de gemeentelijke administratieve sancties. De tijd brengt soms nieuwe inzichten en andere praktijken.

4.2. Antwoorden van Annelies D'Espallier

Annelies D'Espallier zegt dat ook de Genderkamer mensen doorverwijst. Heel wat mensen haken echter af als ze twee keer worden doorverwezen. Dat is te vermijden, dus moeten alle instellingen heel goed weten naar waar ze moeten doorverwijzen.

De Genderkamer kan naar de rechter stappen; ze heeft dat één keer bijna maar nooit effectief gedaan. Het ging om een leerkracht van wie de betrekking niet verlengd werd wegens zwangerschap. Toen is er uiteindelijk een dading met een financiële tegemoetkoming uit de brand gesleept. Redenen voor het ontbreken van rechtsgang zijn de lage slaagkansen maar vooral dat bemiddeling echt werkt, zeker in dossiers rond Vlaamse bevoegdheden zoals sport- of jeugdverenigingen, onderwijs en Vlaamse overheidsdiensten. De Genderkamer is ondergebracht bij de

Ombudsdienst die een lange traditie van bemiddeling heeft. Daarnaast kan die dienst aanbevelingen doen aan het parlement, wat hij ook deed tijdens de coronacrisis. De spreker sprak in de coronacommissie als lid van de ombudsdienst. Niet alle wantoestanden in de woonzorgcentra zijn opgelost en er zijn nog steeds klachten.

Van burgers kan niet verwacht worden dat ze een onderscheid maken tussen een melding en een klacht. Ze brengen een verhaal. Volgens het ontwerp van decreet moet dat op papier staan. De medewerkers beoordelen vervolgens dat verhaal. Is het een gelijkheidsclaim dan is dat een klacht, is het een mensenrechtenclaim dan is het een melding. De eerstelijnsopdracht is dan advies geven, kennis overdragen, taal en tools geven. Indien dat nuttig is, kan er een doorverwijzing volgen. Als het VMRI een omvattender probleem opmerkt, zoals tijdens de coronacrisis, zal het daarover rapporteren aan het parlement.

In het ontwerp van decreet ontbreekt vooralsnog het onderdeel preventieve bezoeken op plaatsen waar mensen niet vrij zijn om te komen en te gaan, zoals in de gehandicaptenzorg of de ouderenzorg, omdat het protocol daarover nog niet geratificeerd is. De woonzorglijn en de zorginspectie zijn relevante actoren met nuttige informatie, waar het VMRI zeker moet mee samenwerken. Bij het schrijven van het rapport 'Stemmen uit de stilte' merkte de spreker toch dat hun scope anders is. Mensenrechten beoordelen gaat over menselijke waardigheid en fysieke integriteit, maar bijvoorbeeld niet over het aantal dispensers van ontsmettingsmiddel. In Vlaanderen bestaat eigenlijk geen orgaan voor mensenrechtenklachten. Dat is met het VMRI gloednieuw en heel belangrijk.

De Genderkamer is een Vlaams orgaan en werkt voortdurend samen met het IGVM. Het zou goed zijn als men deel kan uitmaken van het eenloketsysteem. Voor de mensenrechtenonderdelen van klachten over bijvoorbeeld De Lijn en de sociale huisvesting is de Vlaamse Ombudsdienst bevoegd. Daarmee werkt de Genderkamer goed samen. Er is geen reden waarom dat niet zo zou zijn met het VMRI.

De bemiddelingen door de Genderkamer zijn multidisciplinair door de aanwezigheid van zowel een jurist als een psycholoog, wat een sterkte is. Voor bemiddeling en vervolgens eventueel een oordeel door de geschillenkamer is er inderdaad tijd en ruimte nodig, en ook de juiste mensen. Het parlement legt daarvoor de basis, namelijk door de raad van bestuur op een goede manier samen te stellen. Die kan er dan voor zorgen dat de juiste mensen aangeworven worden.

III. LEVL en GRIP vzw

1. Toelichting door LEVL

1.1. Inleiding

Artemis Kubala stelt LEVL voor als een kritische partner van het beleid. De garanties die men vraagt zijn gedragen door een coalitie waaraan LEVL samen met elf andere gelijkheids- en mensenrechtenorganisaties, waaronder GRIP, deelneemt. Over dit dossier zijn er al veel adviezen gegeven. Veel werk is verzet door alle betrokkenen, de ambities zijn hoog. Dat is nodig omdat het gaat om fundamentele rechten. Na de toelichtingen over de juridische techniciteit, interfederale samenwerking, gendergelijkheid en naleving van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap zal LEVL de garanties toelichten die het middenveld zoekt opdat het op te richten VMRI een slagkrachtig instituut kan zijn, een instituut naar Europese standaarden dat de rechtsstaat versterkt. LEVL geeft ook in eigen naam een paar aanvullende adviezen. Meer bepaald wil het de urgentie benadrukken van procesbevoegdheid of de mogelijkheid om in rechte op te treden, rechtstoegang en de laagdrempeligheid van het toekomstige instituut.

Kathleen Van Den Daele zegt dat de coalitie, in wier naam LEVL spreekt, een gemeenschappelijke sokkel van waarden heeft, namelijk de mensenrechten. De coalitie wordt ook verenigd in de bezorgdheid over de garantie van deze fundamentele rechten voor elkeen, in het bijzonder voor diegenen wiens positie in de samenleving kwetsbaar is. De betrokkenheid van het middenveld in beleidsontwikkelingen is noodzakelijk en vormt een meerwaarde. Niet alleen kan het mee nadenken of input leveren over beleidsontwikkeling en -bijsturing, het ziet oplossingen voor complexe maatschappelijke uitdagingen. Het staat met beide voeten in de realiteit en maakt het vaak kwetsbare traject van heel wat mensen van dichtbij mee.

Deze dynamische coalitie groeide vooral organisch na de bekendmaking van de conceptnota van minister Somers over het VMRI in de zomer van 2021. Hoewel de coalitie tegen de uitstap uit Unia is, wil ze nu met een hoopvolle blik op de toekomst vooruitkijken. De uiteenzetting van LEVL is dan ook toegespitst op het oprichtingsdecreet van het VMRI.

De coalitie is een samenwerkingsverband zonder formele rollen. Standpunten en aanpak worden samen bepaald en vormgegeven. De coalitie bestaat uit het ABVV, het ACV, Beweging.net, çavaria, LEVL, Ella, Furia, Grip, Kifkif, de Liga voor Mensenrechten, het Vlaams Netwerk tegen Armoede en de Vrouwenraad. Zoals van een betrokken middenveld mag worden verwacht, is het niet angstig voor verandering. Wel is er angst voor onzekerheid. Er zijn duidelijke garanties tegen onderbescherming of achteruitgang van de bescherming van de mensenrechten nodig. LEVL zal aangeven welke aspecten van het ontwerp van decreet volgens de coalitie een stap in de goede richting zijn en voor welke zaken ze rekt op heroverweging, verduidelijking en meer zekerheid. GRIP onderschrijft mee de algemene bezorgdheden, maar zal specifiek focussen op de naleving van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

1.2. Procesbevoegdheid

Artemis Kubala start de analyse met de procesbevoegdheid. Anders dan de huidige organen zal het op te richten instituut niet in rechte kunnen optreden namens of ter ondersteuning van individuele slachtoffers van discriminatie. De betrokkene krijgt bij het VMRI ten hoogste een bemiddeld akkoord zonder sanctie of een niet-bindende uitspraak van de geschillenkamer, de theoretische mogelijkheid van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek daargelaten. In de memorie van toelichting staat dat dit nodig is om elke schijn van partijdigheid over het functioneren van de geschillenkamer weg te nemen en dat het een fundamentele keuze is, verbonden met de bestaansreden van het instituut. Voorts wordt in twijfel getrokken of in rechte optreden namens een slachtoffer wel valt onder juridische bijstand. Unia kan dit wel. Volgens de memorie van toelichting is het feit dat er vanaf het voorjaar geen mogelijkheid meer is om namens het slachtoffer naar de rechter te gaan, geen aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau. De standstillverplichting zou dus niet in het gedrang komen. Voorts staat er dat het VMRI onder bepaalde voorwaarden zal beschikken over een collectief vorderingsrecht bij de gewone hoven en rechtbanken, dus volgens artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek.

De Raad van State zegt evenwel dat een schending van het standstillprincipe niet uit te sluiten valt. Uit die uitspraak kunnen zowel voor- als tegenstanders argumenten halen. De coalitie denkt dat de standstillverplichting wel in het gedrang komt. Hiervoor vergelijkt de coalitie het niveau van rechtsbescherming van het nieuwe instituut met dat uit het Gelijkheidsdecreet van 2008. Daarin is expliciet opgenomen dat in rechte optreden, ook op verzoek van het individuele slachtoffer van discriminatie, mogelijk is. De coalitie benadrukt dat het collectieve vorderingsrecht van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek niet dezelfde rechtsbescherming biedt. De reikwijdte is immers veel beperkter want de vierde voorwaarde stelt dat de rechtspersoon met zijn rechtsoverdring een louter collectief belang dient na te

streven. Dit lijkt uit te sluiten dat het VMRI op basis van deze bepaling kan optreden namens het individuele slachtoffer. Het is eveneens onzeker of dit kan ter ondersteuning van het individuele slachtoffer omdat telkens een collectief belang moet worden aangetoond.

Het instellen van een alternatief geschillenbeslechtingsmodel mag op geen enkele manier toegang tot het juridisch geschillenbeslechtingsmodel afraden. Ook internationale autoriteiten inzake mensenrechten geven ten overvloede aan dat gelijkheidsorganen niet enkel in eigen naam naar de rechtbank moeten kunnen stappen, maar dat zij ook slachtoffers van discriminatie voor de rechtbank moeten kunnen vertegenwoordigen. Het College voor de Rechten van de Mens in Nederland heeft wel procesbevoegdheid: "Het College kan in zaken die betrekking hebben op verboden onderscheid op eigen titel naar de rechter stappen, zij het dat dit niet kan tegen de wil van de eventuele gedupeerde." In de evaluatie van het vijfjarige functioneren van het instituut staat duidelijk dat, ook al maakt het College er zelden gebruik van, "alleen al de mogelijkheid om deze stap te zetten bijdraagt aan het gezag van het College."

De coalitie suggereert dat het toekomstige Vlaamse instituut zich onderscheidt van een functionerend A-statusinstituut in een buurland op het vlak van procesbevoegdheid. Dat instituut stelt zelf expliciet dat de loutere mogelijkheid van optreden in rechte zorgt voor gezag en aanzien.

De coalitie meent dat de schrapping van bepalingen uit het Gelijkkansendecreet en het decreet houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en de vervanging hiervan door het collectieve vorderingsrecht in artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek een onevenwicht creëert en neerkomt op verarming van rechtsbescherming. Volgens de coalitie moet het parlement streven naar een bredere invulling van rechtsbijstand die ook hulp inhoudt bij het formuleren van een klacht, het instellen van een rechtsvordering, hulp bij de bewijsvergaring en juridische ondersteuning tijdens het bemiddelingsproces en de procedure voor de geschillenkamer. Het bemoeilijken van de rechtstoegang is de eerste stap naar rechtswegering. Het vergemakkelijken van de rechtstoegang is een eerste stap naar rechtentoeëning.

1.3. Rechtstoegang

Het VMRI heeft tot doel om de mensenrechten te beschermen en te bevorderen. Het is sterk dat er wordt gestreefd naar een instituut met een breed mandaat. Een instituut met een intersectionele benadering van op elkaar impacterende inbreuken heeft potentieel. Het VMRI zal niet enkel racisme en discriminatie bestrijden, maar staat garant voor de promotie en bescherming van alle mensenrechten: alle rechten en vrijheden die zijn vastgesteld in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de Grondwet en de internationale verdragen ter bescherming van de mensenrechten waarvan België partij is. Het instituut dient vanuit intersectionaliteit te kijken naar waar de burger terecht kan, over de verschillende bevoegdheidsverdelingen heen, bijvoorbeeld in geval van haatspraak of taaldiscriminatie. Voorts zijn concrete garanties nodig voor de coöperatie met middenveldorganisaties aangaande de bescherming van mensenrechten waarrond zij hun werking ontplooiën, bijvoorbeeld in de thematische organisatie.

Inzake het brede mandaat stemt het hoopvol dat de onderzoeksbevoegdheden als een essentiële opdracht van het toekomstige instituut worden beschouwd. Alle onderzoek is het erover eens dat het grootste struikelblok inzake handhaving van discriminatie in de moeilijke bewijslast ligt. Niet alleen rechtbanken struikelen hierover, ook de geschillenkamer zal op dit probleem botsen. Artikel 22 leert dat het instituut bevoegd zal zijn om alle personen te horen en alle nodige informatie en documentatie in te winnen als dat redelijkerwijs nodig is om zijn bevoegdheden uit te oefenen. De coalitie vindt dit ontoereikend en vraagt een meer dwingende

formulering, in lijn met wat de Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid voorschrijft. Ook die ECRI benadrukt het belang van de mogelijkheid om informatie en bewijsmateriaal te verzamelen voor de effectieve uitvoering van de zogenaamde support en litigation function. Het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens heeft trouwens bindend geformuleerde onderzoeksbevoegdheden.

De coalitie vraagt dan ook een dwingendere formulering van de verplichting om mee te werken, plaatsbezoeken toe te staan en documenten en informatie voor te leggen, ook voor private actoren op wie de melding of klacht betrekking heeft. Voorts is het wenselijk dat het VMRI ook voorafgaandelijk aan de bemiddeling een feitenonderzoek kan voeren, waarbij het actief ondersteunt om bewijsmateriaal te verzamelen.

Wat het andere handhavingsmechanisme, naast het juridische, betreft, vraagt de coalitie duidelijkheid maar ook afstemming. In de memorie van toelichting staat dat personen voor wie de rechtsgang niet betaalbaar is, nog steeds een beroep kunnen doen op tweedelijnsbijstand, namelijk een (kosteloze) advocaat. Daarbij staat ook vermeld dat betrokkenen nog steeds naar de rechter kunnen stappen, parallel aan of na afloop van een deel of van de volledige procedure bij het VMRI. Voorts staat in de memorie van toelichting dat de bemiddeling of het oordeel van de geschillenkamer kosteloos is, sneller en kwaliteitsvoller dan de bescherming die kan worden geboden via gerechtelijke weg.

Om te beoordelen of dit instituut kwaliteitsvoller is in zijn handhaving dan de gerechtelijke handhaving is een nauwgezette opvolging van een aantal belangrijke criteria van belang. De coalitie zoekt garanties voor verbetering van de rechtsbescherming. Daarom moeten mogelijke drempels in de rechtstoegang worden weggerukt. De coalitie adviseert daarom om in artikel 13, §4, de woorden "neutrale derde" te herbekijken. In artikel 13, §4, werd in feite artikel 1723/1 van het Gerechtelijk Wetboek ingevoegd: "De bemiddeling is een vertrouwelijk en gestructureerd proces van vrijwillig overleg tussen conflicterende partijen met de medewerking van een onafhankelijke, neutrale en onpartijdige derde die de communicatie vergemakkelijkt en poogt de partijen ertoe te brengen zelf een oplossing uit te werken."

Bemiddeling is echter ook gehouden aan de regels van de Bemiddelingswet van 21 februari 2005: "Bemiddeling kan voor zaken waarvoor dading kan, zaken van openbare orde kunnen niet bemiddeld worden." De kwestie is dus of mensenrechten, het recht om niet gediscrimineerd te worden, van openbare orde zijn. Aangezien het hier naar de geest en de inhoud niet gaat over de bemiddeling zoals ingeschreven in het Gerechtelijk Wetboek, is de vraag om de terminologie te herbekijken geen onredelijk verzoek. Meerzijdige partijdigheid is de betere term uit de bemiddelingspraktijk. De wetgever moet kiezen: als hij gaat voor bemiddeling, dan horen daar de verplichtingen bij. Het is duidelijk waar de coalitie voor staat: mensenrechten met daarin begrepen het recht op gelijke behandeling, zijn rechten van openbare orde. Gedragingen die mogelijks een inbreuk vormen op deze rechten worden getoetst aan de wet, op een objectieve manier. Neutraal is een politiek woord dat misplaatst en overbodig is.

Aanvullend stelt LEVL uit eigen naam dat indien er wordt vastgehouden aan een alternatief geschillenbeslechtsmechanisme, hoewel mensenrechten inclusief het recht op gelijke behandeling zich daar naar de letter van de wet niet toe lenen, alle daarbij horende wettelijke voorwaarden moeten worden toegepast, inclusief de vereiste van erkende opleiding waarop artikel 38 alludeert en de mogelijkheid voor elke betrokkene om na een bemiddeld akkoord een uitvoerbare titel te verkrijgen, ook wel homologatie genoemd. Het gaat niet op om een alternatief geschillenbeslechtsmodel, dat onderworpen is aan gerechtelijke regels, slechts ten dele van toepassing te maken en dan nog op zo'n manier dat personen die ervoor kiezen

om via het VMRI tot een bemiddeld akkoord te komen, dit minder bindend kunnen laten maken dan dat zij dit buiten het VMRI om zouden kunnen.

Ook aanvullend en daarbij aansluitend vindt LEVL dat de mogelijkheid tot het verkrijgen van een uitvoerbare titel ernstig moet onderzocht worden voor de uitspraak van de geschillenkamer. Vervolgens wil het die garantie ook ingebouwd zien in de tekst van het ontwerp van decreet, met name dat elke betrokkene met het bemiddelde akkoord of de uitspraak van de geschillenkamer naar de rechter kan stappen om een uitvoerbare titel te verkrijgen en dat hierover een formele informatieplicht bestaat. Dit zou volgens LEVL het gezag van het instituut versterken. LEVL vraagt tevens de garantie dat een procedure bij het VMRI, bemiddeling of geschillenkamer, elke mogelijke verjaring van feiten schorst.

Een ander advies is het invoeren van een formele informatieplicht van het VMRI, die zowel de betrokkenen bij een bemiddelingsopdracht als bij een geschillenprocedure op de hoogte brengt van het feit dat ze te allen tijde naar de bevoegde rechtbank kunnen gaan, waarbij het informatie geeft over welke rechter bevoegd is, en advies over ondersteuning zoals toegankelijkheid en tolken. Zo wordt elke schijn van uitputting van recht op aanhangig maken voor de rechterlijke macht uitgesloten.

Een volgend advies is dat de rechtsbijstand ruim wordt ingevuld. Het mag niet enkel gaan om juridisch advies of doorverwijzing. Rechtsbijstand moet ook tweedelijnsrechtsbijstand inhouden: eerste slachtofferhulp en doorverwijzing naar gespecialiseerde diensten bij trauma, hulp bij het formuleren van een met redenen omklede klacht, bij het opvragen en verzamelen van bewijsmateriaal, bij het monitoren van de verjaringstermijn en het inroepen van represaillebescherming. Voorts houdt het de actieve ondersteuning bij het formuleren van een strafklacht in. Ook vraagt de spreker duidelijkheid over de outreachende werking en toeleiding van en naar het VMRI vanuit het middenveld.

De formele informatieplicht houdt in dat het tweede lid van artikel 12 wordt gewijzigd naar: "Het VMRI biedt eerstelijnsbijstand door informatie en advies te verstrekken met betrekking tot wat mensenrechten inhouden en over de middelen die aangewend kunnen worden om die rechten te kunnen afdwingen." Op deze manier is artikel 12 in lijn met artikel 7, waarin bewustwording en de bescherming van mensenrechten worden aangehaald als bevoegdheid van het VMRI. Het zou een 'contradictio in terminis' zijn wanneer een instituut in het algemeen deze bevoegdheid heeft maar in concreto niet.

Een volgend voorstel is dat het derde lid van artikel 12 wordt gewijzigd naar: "Wanneer het VMRI niet bevoegd is voor de grond waarop de melder zich beroept, verwijst het VMRI de melder door naar een instelling, organisatie of vereniging die de melder verder kan bijstaan." Eigenlijk komt het neer op een schrapping van de woorden "kan", "redelijkerwijze", "als die nuttig acht". Zo wordt het 'no wrong door'-principe wettelijk verankerd. Op deze manier valideert het VMRI zijn expertise en wordt de dekking van de rechtsbescherming nagestreefd.

Voorts stelt de coalitie voor dat er een mogelijkheid wordt ingeschreven voor het indienen van klachten inzake brede mensenrechtenissues. Volgens de huidige bepalingen kan daar enkel melding over worden gedaan maar is er geen klachtenbehandeling mogelijk.

Rechtstoegang wordt het best gegarandeerd wanneer het instituut volledig onafhankelijk is, zoals ook wordt gestipuleerd in artikel 4 van het ontwerp van decreet. Er wordt formele onafhankelijkheid betracht wanneer het gaat om de organisatie van het VMRI en de onverenigbaarheden voor de raad van bestuur, de geschillenkamer, de directeur en het personeel.

Voor de samenstelling van de raad van bestuur valt op dat er verschillende maatstaven zijn voor de inclusieve of, zoals in de Principes van Parijs verwoord, pluralistische samenstelling ervan. De samenstelling dient zo evenwichtig en divers mogelijk te zijn met bijzondere aandacht voor een viertal criteria en met minimum één en maximum vier kandidaten uit de academische wereld, de gerechtelijke wereld en de verenigingen die de bescherming van de mensenrechten beogen. Ten hoogste twee derde van de leden van de raad van bestuur is van hetzelfde geslacht. Minstens één lid woont of werkt op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad of heeft anderszins een aantoonbare band met dit gebied.

De coalitie adviseert om quota vast te leggen voor alle evenwichten en niet enkel voor gender, maar ook om het maximum van vier vertegenwoordigers uit het middenveld op te trekken om te garanderen dat er expertise en ervaringsdeskundigheid is voor de verschillende discriminatiegronden en het brede mensenrechtenverhaal. Het best houdt het parlement voor de parlementaire hoorzitting voor de benoeming van de bestuurders ook een selectie- en consultatieronde waarin het maatschappelijk middenveld van ngo's zijn advies kan geven over de kandidaten en de mate waarin ze voldoen aan de selectievoorwaarden. De coalitie vraagt om de selectiecriteria uit te breiden naar een positieve betrokkenheid, moreel gezag en onberispelijk gedrag op het vlak van non-discriminatie en mensenrechten, naast uiteraard expertise en belangstelling. Tot slot vraagt de coalitie om een afkoelperiode of zogenaamde ontluizingsperiode in aanmerking te nemen voor de opgesomde onverenigbaarheden, minstens voor de directie.

1.4. Laagdrempeligheid van het toekomstige instituut

Kathleen Van Den Daele gaat dieper in op de laagdrempeligheid en toegankelijkheid. Allicht koestert iedereen de hoop dat het VMRI een inclusief orgaan wordt dat werkt, effectief is, autoriteit uitstraalt en bescherming biedt aan diegenen die het nodig hebben. Daarvoor is een instituut nodig dat dichtbij elke burger staat, waar iedereen de weg naartoe vindt en waar iedereen op een toegankelijke manier wordt geholpen op het vlak van de bescherming van fundamentele rechten. De memorie van toelichting haalt die ambitie enkele keren expliciet aan. Zo staat in artikel 12 dat Vlaanderen ernaar streeft om de laagdrempelige toegang tot alle mensenrechteninstellingen te verbeteren.

De opmerkingen van de middenveldcoalitie stelen op de praktijk van de burger die het moeilijk heeft om het hoofd boven water te houden en/of zich in een kwetsbare positie bevindt. Voor een performant mensenrechteninstituut waar slachtoffers effectief van gebruikmaken, is het noodzakelijk dat het indienen van een klacht en/of melding zo gemakkelijk mogelijk wordt, door een lage drempel en goede vindbaarheid. Het is hoopvol dat er in de memorie van toelichting sprake is van één aanspreek- en referentiepunt voor de burger, het zogenaamde eenheidsloket. Er wordt echter ook gewag gemaakt van een stapsgewijze aanpak op lange termijn.

Een eenheidsloket is een goede zaak, want het kan zorgen voor vereenvoudiging, toegang en zichtbaarheid. Niet alleen de precieze inhoud maar ook de timing is evenwel onduidelijk. In tussentijd wordt door de oprichting van het instituut het landschap inzake bescherming van de mensenrechten nog complexer, in het bijzonder voor de burger. Zoals de Raad van State ook zegt, is bijkomende versnippering en dus complexiteit sowieso een realiteit zo lang het eenheidsloket niet operationeel is. Bovendien staat of valt dit eenheidsloket ook met de vele samenwerkingsakkoorden en de manier waarop het gestalte geeft aan zijn werking. Gaat er bijvoorbeeld een toegangsbeleid zijn? Zal dat rekening houden met de verschillende kwetsbare doelgroepen waarvoor een diverse aanpak vereist is? Zal het naast een doorverwijzende en informerende functie ook de noodzakelijke ondersteunende en begeleidende functie kennen? Die is nodig voor kwetsbare doelgroepen.

In het eenheidsloket zijn er decentrale ankerpunten nodig die lokale aanwezigheid garanderen en die samen als eenheidsloket fungeren. In de praktijk hebben slachtoffers niet steeds de kracht, de mentale en organisatorische ruimte of zelfs de mogelijkheden, bijvoorbeeld mensen met een beperking of een psychische kwetsbaarheid, om naar Brussel te reizen om een klacht of melding in te dienen. Laagdrempeligheid en toegankelijkheid houden ook outreach en gepaste assistentie in. In de memorie van toelichting staat dat een eenheidsloket niet per se één fysiek punt is, maar dat het als geheel functioneert. Decentrale lokale ankerpunten zijn broodnodig.

De coalitie vraagt daarom decretale garanties voor de uitbouw van lokale meldpunten die worden opgericht binnen het VMRI zelf. Met de lokale meldpunten van andere mensenrechteninstellingen moet het eenheidsloket nauw samenwerken. Ook met andere lokale meldpunten, bijvoorbeeld de meldpunten Wonen, moet worden samengewerkt. Bij de meer dan tweehonderd lokale meldpunten Wonen die sinds 1 januari 2021 bestaan, gaat trouwens meer dan 50 procent van de meldingen over racisme en discriminatie.

Lokale ankerpunten van het orgaan zelf kunnen zorgen voor een interne informatiedoorstroming en een hogere kwaliteit van dienstverlening. In hun bijstandsrol hebben ze dan meer onafhankelijkheid van steden en gemeenten in het behandelen van de meldingen. Die onafhankelijkheid is ook belangrijk in het kader van de A-status. De huidige beschrijving in de memorie van toelichting herbergt inzake het eenheidsloket zowel een zekere vrijblijvendheid in de timing als onduidelijkheid in de operationalisering. Garanties zijn er pas als het principe van een eenheidsloket decretaal verankerd wordt met een duidelijke tijdslijn en een heldere aanpak. Het eenheidsloket met voldoende lokale toegangspoorten is een startpunt, geen doel op lange termijn.

Ten slotte houden laagdrempeligheid en toegankelijkheid veel meer in dan enkel een zichtbaar aanspreekpunt of eenheidsloket. Een laagdrempelig mensenrechteninstituut vergt inzet op toegang en toeleiding, wat meteen de performantie verhoogt. Om de laagdrempelige toegang in afwachting van een eenheidsloket te garanderen, is een brede aanpak nodig met garanties en duurzame maatregelen, en rekening houdend met bestaande drempels. Het vraagt een inclusief toegangsbeleid met een gediversifieerde aanpak naargelang de doelgroep. Een degelijk toegangsbeleid en in het verlengde daarvan een mensenrechtenorgaan, monitort en evalueert ook zijn effectiviteit.

In het ontwerp van decreet is er in artikel 60 sprake van een vijfjaarlijkse evaluatie. Dit houdt een orgaan echter niet tegen om korter op de bal te spelen en op regelmatigere basis de effectiviteit van een aantal speerpunten, bijvoorbeeld of het toegangsbeleid inclusief genoeg is, na te gaan en zo nodig bij te sturen. Een constante monitoring kan gegevens opleveren voor de vijfjaarlijkse evaluatie. Het uitgangspunt is toegankelijk zijn voor iedereen en dus inzetten op dienstverlening aan alle burgers.

De spreker geeft nog enkele bijkomende aandachtspunten met betrekking tot het toegangsbeleid. Slachtoffers moeten een bepaald traject afleggen, van melding over bemiddeling, tot klacht en geschillencommissie, zonder garantie op een finaal oordeel van de geschillencommissie. Bovendien zullen velen wachten op de uitkomst van de geschillencommissie in de hoop sterker in hun schoenen te staan voor een rechtbank. Wie met een niet-bindend oordeel later op eigen houtje naar de rechtbank trekt, is meer tijd en middelen kwijt. Gerechtelijke procedures kennen daarenboven een lange doorlooptijd. De manier waarop de verschillende stappen zijn opgebouwd, kan de doorlooptijd verlengen, wat energie en financiële en emotionele draagkracht van het slachtoffer vergt. Daarom vraagt de coalitie garanties in te bouwen op een behandeling binnen een bindende proceduretermijn van bijvoorbeeld een maand.

Een ander aandachtspunt is of het VMRI voldoende ondersteuning en begeleiding biedt, aangepast aan de kwetsbaarheden of mogelijkheden van de melder en doorheen heel het traject. In Nederland wordt dat verzekerd door lokale antidiscriminatiebureaus. Die begeleiding is er idealiter ook bij de bemiddeling en bij de geschillencommissie.

De spreker is niet eens met Elke Cloots dat begeleiding overbodig is, aangezien het niet alleen gaat om gelijk te halen. De essentie is een kwaliteitsvol toegangsbeleid. Het reële machtsonevenwicht kan gecompenseerd worden door een goede ondersteuning van het slachtoffer. Een slachtoffer kan onmogelijk zelf weten wat zijn rechten zijn, wat zijn kans op slagen is en wat de rechtspraak is waarop hij zich kan beroepen. Dat geldt des te meer voor wie laaggeschoold of anderstalig is, een mentale beperking heeft of dementerend is.

Slachtoffers van een ernstige inbreuk hebben vaak wegens de ernst van de inbreuk of wegens hun kwetsbaarheid, de context of sociale drempels niet de mentale laat staan de financiële kracht om het VMRI-traject te doorlopen en daarna nog eens alleen in rechte op te treden. Discriminatie slaat diepe wonden. Daarom bepleit de coalitie nazorg en opvolging.

De spreker concludeert dat de bindende proceduretermijn, voldoende ondersteuning en begeleiding naargelang de mogelijkheden van de melder en dit doorheen heel het traject, met nazorg en opvolging nodig zijn. Veel burgers ervaren toenevende financiële druk. Een klacht indienen en zich laten bijstaan door een raadsman of gewoon melding maken, kan voor extra financiële druk zorgen, wat de toegang belemmert.

Er wordt regelmatig verwezen naar de rol van het middenveld, ook inzake doorverwijzing, bijstand en informatieverlening maar de realiteit is dat deze organisaties daarvoor niet de nodige capaciteit en financiële middelen hebben. Niets belet dat een equality body de advocatenkosten op zich neemt, zoals het IGVM doet. In een krantenartikel van januari 2022 stelt Stefan Sottiaux dat heel wat slachtoffers zonder de financiële steun van het IGVM niet eens een rechtszaak kunnen beginnen: "Het zijn de kleintjes tegen de groten. Er is de morele en sociale druk, zoals de angst om je werk te verliezen. Procederen kost bovendien veel tijd en geld. Dat zijn middelen die veel mensen niet hebben, waardoor heel wat slachtoffers zonder de steun van het IGVM niet eens een rechtszaak kunnen beginnen." Bovendien is het een expliciete aanbeveling van ECRI om die kosten te dragen, wat enkel kan als een orgaan het wettelijke mandaat heeft om naar de rechtbank te stappen namens het individuele slachtoffer.

Het indienen van een melding of klacht via een schriftelijke neerslag is al beter dan de vroegere vereiste van een schriftelijke klacht. Dat er een schriftelijke neerslag van elke melding en klacht moet zijn, is logisch. Er moeten voldoende garanties zijn dat iedereen een klacht kan indienen en dat de neerslag een juiste weergave ervan is. Dat geldt ook voor personen met een psychische kwetsbaarheid of personen die ongeletterd of anderstalig zijn. Er moet gezocht worden naar de vorm die het dichtst aansluit bij de mogelijkheden van de aanklager of melder. Men kan een beroep doen op een tolk maar wie draagt hiervoor de kosten? Ook is een goede begeleiding bij vraag en klachtverheldering nodig. Laagdrempeligheid en een goed toegangsbeleid moeten er niet enkel zijn bij melding of klacht maar doorheen de rest van de procedure.

1.5. A-status

De coalitie vindt het positief dat Vlaanderen zich wil engageren om samen met de andere bevoegdheidsniveaus te werken aan het verkrijgen van de A-status, dus om zich in een interfederaal mensenrechtenmechanisme te voegen. Het complexe

landschap van mensenrechteninstellingen en de Belgische bevoegdheidsverdeling zorgen voor extra uitdagingen. Voor die accreditatie zijn er nog veel stappen te ondernemen.

Het behalen van de A-status als geheel is afhankelijk van samenwerkingsakkoorden met alle andere mensenrechteninstanties. Het liefst ziet de coalitie het behalen van die A-status dus concreter uitgewerkt, met duidelijke strategische mijlpalen, geconcretiseerd met stappen en deadlines. De spreker werpt de vraag op wie het nationale referentiepunt dat nodig is voor de A-status zal coördineren en hoe die coördinatie precies vorm zal krijgen.

1.6. Besluit

Artemis Kubala vraagt om bij de bespreking van het ontwerp van decreet rekening te houden met de bezorgdheden van de coalitie. Die gelooft in een VMRI dat de rechtsstaat versterkt, in een instituut dat politieke hoop verbindt met realiteitszin en decretale garanties met concrete onderzoeksbevoegdheden die multidisciplinair zijn, met een intersectionele insteek en een breed mandaat. Het instituut maakt onderdeel uit van een mechanisme met A-statusaccreditatie, een ambitie die is vastgelegd in concrete stappen, ook wat betreft timing en coördinatie.

De coalitie gelooft in een instituut met tweedelijnsrechtsbijstand die voldoende laagdrempelig is en toegankelijk via lokale ankerpunten zonder dat een alternatief geschillenbeslechtsmechanisme in een vacuüm wordt gecreëerd, dus met procesbevoegdheid of beter nog met homologatie zoals wettelijk geregeld is voor bemiddeling. De coalitie vraagt specifieke aandacht voor de verzekering van de rechten die uit het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap voortvloeien.

De timing lijkt krap, de ambities hoog. De coalitie hoopt dat de parlementsleden nooit slachtoffer worden van discriminatie of van inbreuken op hun fundamentele rechten, maar mocht dat toch gebeuren, dat ze dan vanaf 16 maart 2023 terecht kunnen bij een slagkrachtig en operationeel VMRI.

2. Toelichting door GRIP vzw

2.1. Enkele bezorgdheden

Luc Demarez zegt dat GRIP geen vragende partij was voor de vervanging van Unia door het VMRI. Verandering zorgt voor onzekerheid maar schept ook verwachtingen. Door de opsplitsing tussen het Vlaamse en het federale niveau komt er versnippering. Dit zorgt voor verwarring en verlies van expertise. Er is sprake van een eenheidsloket. Maar hoe zal dit uitgewerkt worden? Het VMRI krijgt geen mandaat om in rechte op te treden. Slachtoffers die naar de rechtbank willen stappen, zullen waarschijnlijk geen ondersteuning krijgen. Een oordeel van een geschillenkamer is minder een stok achter de deur dan een uitspraak van de rechtbank. Kunnen de uitspraken van de geschillenkamer niet bindender gemaakt worden?

2.2. VN-verdrag Handicap als lichtbaken

De mensenrechten voor personen met een handicap liggen vast in het VN-verdrag Handicap en in de Belgische Grondwet. Er is ook een antidiscriminatiewetgeving. Dat alles maakt de rechten nog niet automatisch waar en voldoende beschermd. GRIP volgt de implementatie van het VN-verdrag nauwgezet op en werkt opnieuw aan een schaduwrapport voor het VN-comité. Voor GRIP zijn in deze context twee zaken belangrijk: een sterk gelijkemansorgaan dat slachtoffers van discriminatie bijstaat en een onafhankelijk monitororgaan dat de toepassing van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap opvolgt.

Deze twee opdrachten worden nu door Unia uitgevoerd. Wanneer dit door Vlaanderen overgenomen wordt, is het belangrijk dat er echt de politieke wil is om inclusie voor personen met een handicap waar te maken, om niet aan te modderen maar effectieve voelbare stappen naar inclusie te zetten. Het VN-verdrag is het internationaal erkend richtsnoer daarvoor.

Toen de coronamaatregelen van kracht waren, brak er bijna een revolutie uit als protest tegen de beperkingen zoals het huis niet mogen verlaten, minder werk en inkomen voor sommigen, familie niet kunnen bezoeken, geen socio-culturele activiteiten, geen restaurantbezoek enzovoort. Het leven van mensen zonder handicap stond op zijn kop. Voor veel mensen met een handicap zijn die zaken dagdagelijks bittere realiteit.

Het VN-verdrag bracht hoop, maar is ondertussen reeds meer dan vijftien jaar ondertekend en er gebeurt zo goed als niks. Waarom neemt het VMRI, naast schendingen van gelijke behandeling, ook schendingen van het VN-verdrag Handicap niet op als grond voor een klacht? De Vlaamse antidiscriminatiewetgeving verwijst wel naar dit verdrag. Het VMRI kan niet voorbij aan het oprichten van een onafhankelijk monitororgaan in het kader van het VN-verdrag Handicap. Het best wordt dit een orgaan met genoeg expertise en een gewaarborgd eigen budget. Het is absoluut nodig dat er aan het VMRI specifieke middelen worden toegekend om deze opdracht uit te voeren en tevens dat deze middelen duidelijk voorbehouden worden voor deze opdracht. Anders bestaat het risico van een verdamping van deze bevoegdheid in het grotere geheel van het VMRI.

Om dat te vermijden heeft het Kinderrechtencommissariaat wel onafhankelijkheid. Het onafhankelijk monitororgaan in het kader van het VN-verdrag is dan wel een onderdeel van Unia, maar krijgt een eigen specifieke dotatie. Dat is dus het minimumniveau dat Vlaanderen ook moet halen.

Naast het onafhankelijk monitororgaan conform het VN-verdrag Handicap pleit GRIP voor een transversaal team Handicap binnen het VMRI, dus medewerkers met een vaste focus op handicap. De ervaring bewijst immers dat er voldoende handicapspecifieke kennis, inzicht in het VN-verdrag en de toepassing van redelijke aanpassingen nodig is om personen met een handicap bij te staan. Diezelfde kennis is nodig om te sensibiliseren, te adviseren en te monitoren. Ook communicatie in de Vlaamse gebarentaal en het gebruik van eenvoudige taal zijn belangrijk.

2.3. Inbreng van personen met een handicap

Artikel 33 van het VN-verdrag hamert op de rol van personen met een handicap en hun organisaties bij de opvolging van het VN-verdrag. Ze dienen betrokken te worden en volledig te kunnen participeren bij de uitvoering van het verdrag. Die uitvoering wordt gepreciseerd: bevorderen, beschermen en opvolgen. Rapportage is een belangrijk aspect van de opvolging. Een jaarlijkse rapportage door het VMRI over de naleving van het VN-verdrag is onontbeerlijk. Naar analogie met het rapport van de kinderrechtencommissaris kan het rapport gericht worden aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. Om effectiviteitsredenen en voor een goede opvolging zijn ook met een zekere regelmaat rapporten over de uitvoering van het VN-verdrag nodig. Dat wordt het best in de regelgeving vastgelegd.

GRIP suggereert een vertegenwoordiger van personen met een handicap in het VMRI-bestuur op te nemen. Die kan dan mee de prioriteiten in het strategisch plan bepalen. Voorts vraagt de vzw een monitororgaan VN-verdrag Handicap met een begeleidingscommissie waardoor een inbreng van personen met een handicap en hun organisaties mogelijk wordt.

2.4. Randvoorwaarden bij de afhandeling van geschillen

Wat de afhandeling van geschillen betreft, is het belangrijk dat klachten indienen eenvoudig en nabij kan en dat er bijstandsmogelijkheden zijn. Daarom zijn er lokale meldpunten nodig. Enkel een telefonische of schriftelijke aangiftemogelijkheid volstaat niet. Lokale toegankelijke meldpunten met de nodige ondersteuning waar bij een mondelinge melding hulp geboden wordt om die om te zetten in een schriftelijke melding zijn aangewezen. Een klacht indienen moet kunnen in gebarentaal en personeelsleden moeten eenvoudige taal gebruiken.

Voor de geschillenbehandeling worden het best termijnen vastgelegd. Een voorstel is maximum een maand voor bemiddeling en twee maanden bij behandeling voor de geschillenkamer. Mensen die bijvoorbeeld redelijke aanpassingen nodig hebben, kunnen niet lang in het ongewisse blijven. Voorts vraagt GRIP bijstand voor wie naar de rechtbank wil stappen, naast uiteraard ook bijstand bij het verschijnen voor de geschillenkamer. Een geschillenkamer biedt voordelen, zoals een snellere uitspraak, maar een rechtbank kan bindende uitspraken doen.

Een volgend advies is vorming en regelmatige bijscholing voor mensen die in de geschillenkamer zitting hebben. Handicap en het VN-verdrag Handicap zijn niet door iedereen gekend. Allicht is dat ook voor andere discriminatiegronden nodig en nuttig.

Het woord neutraliteit baart GRIP zorgen. Het VMRI mag niet neutraal zijn in de behandeling van klachten van mensen met een handicap. Verder pleit GRIP voor een regelmatige evaluatie van het VMRI, het best in samenspraak met de direct betrokkenen uit het middenveld.

2.5. Freedom drive

Vandaag trokken personen met een handicap uit verschillende Europese landen door Brussel, de zogenaamde freedom drive. Ze betoogden voor inclusie en een toepassing van het VN-verdrag in de verschillende landen. Hun bestemming was het Europees Parlement. Tijdens hun tocht werden ze geconfronteerd met allerlei ontoegankelijke toestanden en hindernissen.

Tot besluit geeft de spreker dan ook de volgende overweging: is België een waardig gastland van het Europees Parlement als het tot de slechtste leerlingen van de klas behoort in de toepassing van het VN-verdrag?

3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

3.1. Tussenkoms van Orry Van de Wauwer

Orry Van de Wauwer zal de talrijke concrete suggesties met een open blik bekijken. Over heel wat aspecten bestaan evenwel al politieke akkoorden. Hij begrijpt de angst voor de bescherming van de mensenrechten in het nieuwe landschap. Erkent de coalitie de zwakheden in de huidige systemen en ziet ze de sterktes van de quasi-juridictionele instelling in oprichting?

De spreker stelt met GRIP vast dat België slecht scoort en hoopt dat het VMRI, dat ook bevoegd zal zijn voor het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, daar verandering in zal brengen. De onafhankelijke monitoring staat in het mandaat van het VMRI. Hoe dat concreet zal worden vormgegeven, is nog te bepalen.

De spreker begrijpt de vraag naar meer criteria voor de aanstelling van de leden van de raad van bestuur, maar het moet haalbaar blijven. Hij vraagt realistische suggesties. Welke rol ziet GRIP voor zichzelf in de begeleiding en het verlenen van

bijstand aan mensen met een handicap bij het indienen van een klacht bij het VMRI?

3.2. Tussenkost van Tom Ongena

Tom Ongena dankt de sprekers voor hun kritische maar constructieve houding. De ambitie wordt gedeeld: een sterk mensenrechteninstituut dat op een toegankelijke manier wie daar behoefte aan heeft, beschermt tegen discriminatie op welke grond dan ook. Dat het alle discriminatiegronden behandelt, is meteen een groot voordeel van het nieuwe instituut. Heel wat van de concrete suggesties horen thuis in een verdere uitvoeringsfase. Het is daarom goed dat er vertegenwoordigers van het kabinet bij deze hoorzitting aanwezig zijn. Heel wat suggesties gaan ook over manco's die er vandaag al zijn. Uiteraard moet verbetering de ambitie zijn bij verandering.

Bepaalde aspecten zijn al beslist, bijvoorbeeld de onmogelijkheid om naar de rechter te stappen. Unia doet dat niet voor individuele gevallen en voor collectief belang slechts in 1 procent van de gevallen. Met het alternatief van de geschillenkamer zal het sneller gaan en quasi niets kosten. In feite is de gerechtelijke weg minder kwalitatief met lange onzekerheid en veel kosten. Een uitspraak van de geschillenkamer heeft moreel gezag en wordt gepubliceerd. Een bedrijf ziet zijn naam niet graag verschijnen in een publicatie. Wat voegt een uitvoerbare titel daaraan toe? De partijen kunnen nog altijd naar de rechter stappen.

3.3. Tussenkost van Ann De Martelaer

Ann De Martelaer vindt het jammer dat de kritische bemerkingen van LEVL en GRIP niet eerst aan bod kwamen in de hoorzitting. Ze vraagt de leden van de meerderheid bij de bespreking van het ontwerp van decreet eerst de kritische opmerkingen te beantwoorden. Ze vindt dat het VN-verdrag voor personen met een handicap behandeld wordt als een vodge papier. Ze was op de freedom drive beschaamd om te zien hoe het in België gesteld is met de toegankelijkheid van het openbaar domein en de gebouwen. Mensen stappen daarvoor niet naar de rechtbank, maar in twintig jaar tijd is er amper iets veranderd. Zal het VMRI krachtig genoeg zijn en voldoende middelen hebben om daar wel verandering in te brengen?

3.4. Tussenkost van Kris Van Dijck

Kris Van Dijck dankt de sprekers voor de kritische analyses. Die heeft het parlement nodig om stenen te verleggen. Het VMRI zal bemiddelend optreden en klachten behandelen. Hoe kan men garanderen dat ook diegenen tegen wie een klacht wordt ingediend het instituut beschouwen als een neutraal orgaan? Het VMRI mag geen belangenbehartiger zijn. In de juridische wereld is er de staande en de zittende magistratuur, de openbare aanklager en de rechter. Is het oorbaar dat wie een oordeel velt ook mensen begeleidt in de klachtenprocedure?

4. Antwoorden van de genodigden

4.1. Antwoorden van LEVL

Artemis Kubala identificeert de coalitie als kritische believers. Het middenveld is niet bang voor verandering, wel voor onzekerheid. Daarom hamert het op garanties. Er is niets tegen eigenaarschap van mensen die in conflict zijn. Een conflict is evenwel soms iets anders dan een inbreuk op het recht niet gediscrimineerd te worden. Dat is de basis van de kritische insteek. Het potentieel van de intersectorale benadering, dus alles bij één instituut, is positief.

Om de raad van bestuur zo optimaal mogelijk samen te stellen, vraagt de coalitie om voor de parlementaire hoorzitting over de benoeming van de bestuurders een

selectie- en consultatieronde te houden met het maatschappelijke middenveld van ngo's die de verdediging van mensenrechten en gelijke behandeling op zich nemen. Zo kan dat middenveld advies geven over de kandidaten en de mate waarin ze voldoen aan de selectievoorwaarden. Kortom, een 'second eye' van een betrokken middenveld.

De coalitie is wel realistisch genoeg om dicht bij de ontwerptekst te blijven. Ze heeft de manco's al opgesomd. Het enige wat ze nog wil toevoegen, is dat het belangrijk is twee verschillende systemen, met eigen voor- en nadelen, niet in aparte bubbels te laten functioneren. Er moet een brug zijn. Die bestaat trouwens al in de erkende bemiddeling.

De uitvoerbare titel of homologatie houdt in dat elke persoon betrokken in een bemiddeling met het akkoord naar de rechter kan stappen. Die toetst dan enkel de legaliteit ervan, niets meer. Daarna heeft het bemiddelingsakkoord de kracht van een vonnis. Die procedure duurt niet lang en is niet duur en staat open voor alle betrokkenen, zonder toestemming van de anderen. De objectiviteit wordt daar alleen maar door versterkt.

Niemand beweert dat het huidige systeem perfect is, aldus *Kathleen Van Den Daele*. Dat dit ontwerp van decreet sterke ambities formuleert, is uiterst positief. Het is de rol van de coalitie om kritische suggesties te formuleren. De geschillenkamer staat los van de eerste- en tweedelijnsbijstand. Andere medewerkers zullen de slachtoffers begeleiden dan de experts die de klacht behandelen. Zij zullen vooraf geen contact hebben met de partijen en oordelen op basis van de wet, wat per definitie objectief is. Gezag moet worden opgebouwd, maar een stok achter de deur is nodig. Het Nederlands College voor de Rechten van de Mens acht dat noodzakelijk, zowel bij de bemiddeling als bij de geschillenkamer.

4.2. Antwoorden van GRIP vzw

Luc Demarez vindt het belangrijk dat het middenveld in het bestuur vertegenwoordigd is. Dat kent de praktijk, maar kan ook strategische kwesties op tafel leggen. Het bekendmaken van het oordeel zal niet volstaan; een stok achter de deur is nodig, bijvoorbeeld een meer bindende uitspraak van de geschillenkamer. Als dat niet kan, acht de spreker hulp om naar de rechtbank te stappen nodig. Wat gebeurt er als een van de partijen geen bemiddelingsacties wil of als de ene veel sterker is dan de andere? Slachtoffers moeten bijstand kunnen krijgen voor de geschillenkamer.

Kris VAN DIJCK,
voorzitter

Tom ONGENA
Nadia SMINATE
Sam VAN ROOY,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond
CTRG	Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance (Raad van Europa)
FIRM	Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens
GANHRI	Globale Alliantie van Nationale Mensenrechteninstututen
GRIP	Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een Handicap
HPV	humaan papillomavirus
IGVM	Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
Myria	Federaal Migratiecentrum
NCRK	Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind
ngo	niet-gouvernementele organisatie
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
VMRI	Vlaams Mensenrechteninstituut
VN	Verenigde Naties