

# ADVIES

## OVER HET VOORONTWERP VAN DECREET TOT OPRICHTING EN REGELING VAN HET VLAAMS MELDPUNT VOOR GRENSOVERSCHRIJDEND GEDRAG

ADVIES NR. 1 VAN 2024  
UITGEBRACHT OP 19 FEBRUARI 2024

## INHOUD

Samenvatting.....	3
Waarover gaat dit advies?.....	3
Waarbinnen kadert dit advies? .....	3
Wat staat er in het advies?.....	3
Volledig advies.....	5
Situering.....	5
Internationale verplichtingen (toetsingskader) .....	5
Mensenrechtelijk kader.....	5
Kader voor nationale mensenrechteninstututen.....	6
Analyse van het voorontwerp .....	7
A. De gebruikte terminologie kan aanleiding geven tot verwarring.....	8
B. Aandacht voor het bestaande mandaat en de bevoegdheden van het Mensenrechteninstituut.....	8
C. Bijkomende rapportering.....	13
D. Voorzie een toegankelijke dienstverlening voor personen met een handicap .....	15
Bijlage 1 Internationale verplichtingen (toetsingskader).....	16
Mensenrechtelijk kader.....	16
Kader voor nationale mensenrechteninstututen.....	17
Minimumvereisten .....	18
Belang van accreditatie .....	18
Eindnoten .....	20

## SAMENVATTING

### WAAROVER GAAT DIT ADVIES?

Het Vlaams Mensenrechteninstituut gaf advies over het voorontwerp van decreet tot oprichting en regeling van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag (hierna: het voorontwerp). Dit voorontwerp:

- bepaalt de oprichting van een onafhankelijk Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag (hierna: VMGOG), dat ontstaat vanuit een structurele samenwerking tussen het meldpunt AJH (voluit: Agentschap Justitie en Handhaving) en het Vlaams Mensenrechteninstituut;
- bepaalt de oprichting, doelstellingen, opdrachten en werkingsmodaliteiten van het meldpunt AJH;
- wijzigt het mandaat en de bevoegdheden van het Vlaams Mensenrechteninstituut.

### WAARBINNEN KADERT DIT ADVIES?

Het Vlaams Mensenrechteninstituut toetste het voorontwerp aan het algemeen mensenrechtelijk kader, zoals beschermd in de Principes van Parijs, in het bijzonder het recht op eerbiediging van het privéleven en het verbod op discriminatie, en ging na wat de gevolgen van het voorontwerp zijn voor zijn eigen mandaat en bevoegdheid.

### WAT STAAT ER IN HET ADVIES?

Het Vlaams Mensenrechteninstituut onderschrijft de doelstelling van de Vlaamse regering om de aanpak van grensoverschrijdend gedrag in de Vlaamse sectoren (beter) mogelijk te maken. Het beschouwt de mogelijkheid om op laagdrempelige wijze grensoverschrijdend gedrag te melden als een zinvolle versterking (of aanvulling) van het Vlaamse beleid inzake gelijke kansen en mensenrechten. Het VMGOG is immers bevoegd voor meldingen over grensoverschrijdend gedrag in alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest vallen. Het creëren van een overkoepelend Vlaams Meldpunt kan een significante meerwaarde zijn voor burgers die geconfronteerd worden met grensoverschrijdend gedrag. Overlappende bevoegdheden en verwarring bij de burger kunnen op die manier worden vermeden.

Het Vlaams Mensenrechteninstituut wil zich graag engageren om het VMGOG in die zin te laten uitgroeien. Het vermijden van een onduidelijke terminologie, het respect voor eenieders bestaande rol en bevoegdheden, de noodzaak van loyale samenwerking en complementariteit van de dienstverlening lijken in dat opzicht de belangrijkste aandachtspunten om bij de verdere ontwikkeling van het voorontwerp in overweging te nemen.

Meer bepaald formuleert het Vlaams Mensenrechteninstituut de volgende bedenkingen:

## Vlaams Mensenrechteninstituut

1. Het toevoegen van bijkomende concepten (i.c. “discriminerende intimidatie” en “seksueel grensoverschrijdend gedrag”) die vervolgens voor hun omschrijving louter verwijzen naar bestaande regelgeving houdt een risico op verwarring in, ook voor burgers. Deze werkwijze bemoeilijkt overigens de precieze afbakening van taken en rollen van de bij het VMGOG betrokken instanties.
2. Het voorontwerp mag niet leiden tot een beperking (of uitholling) van de huidige bevoegdheden van het Vlaams Menschenrechteninstituut. In het licht van de Principes van Parijs dient de onafhankelijkheid van het Instituut te worden gevrijwaard en overlap in de bevoegdheden dient te worden vermeden. Het voorontwerp zou aan duidelijkheid winnen door de complementariteit van de dienstverlening en het gezamenlijke aanbod aan burgers (“gezamenlijk uithangbord”) duidelijker te verankeren en samenwerking inzake overlappende bevoegdheden niet te verplichten, maar als een doelstelling voorop te stellen.
3. Bijkomende verplichtingen tot het delen van gegevens of rapportering aan de uitvoerende macht (rechtstreeks of via het VMGOG) houden een risico in van beperking van de onafhankelijkheid van het Vlaams Menschenrechteninstituut.
4. Mede omwille van zijn specifiek mandaat op dat vlak, is het Vlaams Menschenrechteninstituut van mening dat het voorontwerp meer aandacht zou moeten besteden aan de problematiek van toegankelijkheid van het VMGOG voor personen met een handicap.

Lees het volledige advies vanaf pagina 5.

## VOLLEDIG ADVIES

### SITUERING

Op 22 december 2023 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet ‘tot oprichting en regeling van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag’ (hierna: voorontwerp) voor de eerste keer goed. Op dezelfde dag ontving het Vlaams Mensenrechteninstituut de vraag van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, Zuhair Demir, namens de Vlaamse Regering, om over dit voorontwerp advies te geven, met toepassing van artikel 9 van het decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (verder: oprichtingsdecreet VMRI) en met specifieke aandacht voor de toepassing van de Principes van Parijs.<sup>1</sup>

Door het voorontwerp wordt een onafhankelijk Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag (hierna: VMGOG) opgericht. Het VMGOG is onafhankelijk en ontstaat vanuit een samenwerking tussen het ‘meldpunt AJH’ (voluit: Agentschap Justitie en Handhaving) en het Vlaams Mensenrechteninstituut.<sup>2</sup> In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat deze samenwerking in het nieuwe VMGOG noodzakelijk is omdat beide instanties - vanuit een andere invalshoek en met een ander dienstverleningsaanbod - bevoegd zijn voor meldingen van seksuele intimidatie en intimidatie.<sup>3</sup> Verder bevat het voorontwerp de juridische basis voor de oprichting van het nieuwe meldpunt AJH, alsook de doelstellingen, opdrachten en werkingsmodaliteiten van dit meldpunt.<sup>4</sup> Ten slotte worden er wijzigingen aangebracht aan het mandaat en de bevoegdheden van het Vlaams Mensenrechteninstituut<sup>5</sup>.

Het Vlaams Mensenrechteninstituut merkt op dat delen van het geplande VMGOG al operationeel zijn. Zo bestaat er sinds 27 september 2023 een gezamenlijke website, waar wordt verduidelijkt dat het meldpunt als taak heeft om enerzijds ‘meldingen van grensoverschrijdend gedrag [te] ontvangen en er een passend gevolg aan [te] verbinden in samenspraak met het slachtoffer/ de getuige’ en anderzijds ‘het monitoren en in kaart brengen van de meldingen van grensoverschrijdend gedrag binnen de Vlaamse sectoren’. Op basis hiervan kunnen door het meldpunt AJH (beleids)aanbevelingen worden geformuleerd aan de organisaties die betrokken zijn bij de melding van grensoverschrijdend gedrag. Verder kan het meldpunt ook een jaarlijks rapport met beleidsaanbevelingen uitbrengen aan de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement.<sup>6</sup>

### INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN (TOETSINGSKADER)

#### MENSENRECHTELIJK KADER

De term ‘grensoverschrijdend gedrag’ is geen duidelijk juridisch afgelijnd begrip of juridische categorie die gedefinieerd wordt in internationale of Europese regelgeving, maar eerder een algemene koepelterm die vaak verschilt afhankelijk van sector en context. Desalniettemin worden burgers door verschillende regelgevende teksten beschermd tegen verschillende vormen van grensoverschrijdend gedrag, zoals onder meer:

## Vlaams Mensenrechteninstituut

- Het recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven gewaarborgd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.<sup>7</sup>
- Het verbod op folteringen of onmenselijke of vernederende behandelingen, zoals gewaarborgd in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.
- Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld<sup>8</sup>, dat als doelstelling heeft om vrouwen te beschermen tegen alle vormen van geweld en bij te dragen aan de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen.<sup>9</sup>
- Het Verdrag nr. 190 betreffende de uitbanning van geweld en intimidatie in de wereld van werk aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie verplicht iedere verdragspartij om het recht van eenieder op een wereld van werk zonder geweld en intimidatie te eerbiedigen, bevorderen en verwezenlijken.<sup>10</sup>
- Volgens de Europese antidiscriminatie-richtlijnen<sup>11</sup> zijn intimidatie en seksuele intimidatie vormen van verboden discriminatie. De Europese antidiscriminatie-richtlijnen bevatten een minimumbescherming die moet worden omgezet in nationale regelgeving, wat in Vlaanderen gebeurde door het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid (verder: het Gelijkekansendecreet).<sup>12</sup>
- Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dat Vlaanderen in 2009 ratificeerde.

---

### KADER VOOR NATIONALE MENSENRECHTENINSTITUTEN

Gezien de uitdrukkelijke vraag om dit voorontwerp te toetsen aan de Principes van Parijs, verduidelijkt het Vlaams Menschenrechteninstituut in de hierna volgende paragrafen ook kort de belangrijkste aandachtspunten vanuit dat oogpunt.

De Principes van Parijs bevatten de internationale minimumstandaarden voor de oprichting van nationale mensenrechteninstellingen. Deze principes bieden een normatief kader betreffende het statuut, de structuur, het mandaat, de samenstelling en takenpakket van een mensenrechteninstelling.<sup>13</sup>

Met de oprichting van het Vlaams Menschenrechteninstituut was het de ambitie van de Vlaamse Regering en Vlaamse decreetgever om een voortrekkersrol te spelen inzake mensenrechten door over een eigen mensenrechteninstelling te beschikken met een A-status conform de Principes van Parijs.<sup>14</sup> Daartoe werden in het oprichtingsdecreet VMRI de noodzakelijke decretale waarborgen vastgelegd:

- oprichting als autonome dienst met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht van het Vlaams Parlement staat en volledige onafhankelijkheid in de uitoefening van zijn mandaat;<sup>15</sup>
- strikte bepalingen omtrent de samenstelling van de raad van bestuur en het personeel waaronder de onverenigbaarheid met de uitoefening van een functie in een kabinet of beleidscel van de regeringen, en de uitdrukkelijke bepaling dat zij geen instructies krijgen van

## Vlaams Mensenrechteninstituut

de Vlaamse Regering, van het Vlaams Parlement of van een andere bestuurlijke of particuliere entiteit;<sup>16</sup>

- een breed mandaat ter bescherming en bevordering van alle mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden.<sup>17</sup> Daarbij werd er ‘bewust voor gekozen om op het Vlaamse niveau de versnippering inzake discriminatiegronden die vandaag bestaat – met de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst als apart orgaan voor discriminatie op grond van geslacht, genderidentiteit en genderexpressie’ (...) ‘weg te werken;’<sup>18</sup>
- bevoegdheden om op onafhankelijke wijze:
  - o de bewustwording en de bescherming van mensenrechten te stimuleren;
  - o adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen op te stellen en te publiceren;
  - o alle personen te horen en alle nodige informatie en documentatie in te winnen;
  - o samen te werken met instellingen, diensten, organisaties en personen die actief zijn op het gebied van de bescherming en bevordering van mensenrechten.<sup>19</sup>

Een meer uitgebreide schets van de Principes van Parijs en hun toepassing op dit voorontwerp is opgenomen in bijlage 1.

### ANALYSE VAN HET VOORONTWERP

Het Vlaams Mensenrechteninstituut onderschrijft de doelstelling van de Vlaamse regering om de aanpak van grensoverschrijdend gedrag in de Vlaamse sectoren (beter) mogelijk te maken. Het beschouwt de mogelijkheid om op laagdrempelige wijze grensoverschrijdend gedrag te melden als een zinvolle versterking (of aanvulling) van het Vlaamse beleid inzake gelijke kansen en mensenrechten. Het VMGOG is immers bevoegd voor meldingen over grensoverschrijdend gedrag in alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen. Het creëren van een overkoepelend Vlaams Meldpunt kan een significante meerwaarde zijn voor burgers die geconfronteerd worden met grensoverschrijdend gedrag. Overlappende bevoegdheden en verwarring bij de burger kunnen op die manier worden vermeden.

Het Vlaams Mensenrechteninstituut wil zich graag engageren om het VMGOG in die zin te laten uitgroeien. Het vermijden van een onduidelijke terminologie, het respect voor eenieders bestaande rol en bevoegdheden, de noodzaak van loyale samenwerking en complementariteit van de dienstverlening lijken in dat opzicht de belangrijkste aandachtspunten om bij de verdere ontwikkeling van het voorontwerp in overweging te nemen.

Vanuit het bovenstaande toetsingskader en met die doelstelling voor ogen, heeft het Vlaams Mensenrechteninstituut het voorontwerp geanalyseerd, wat aanleiding geeft tot de volgende aandachtspunten. Wat deze punten betreft kan het niet worden uitgesloten dat zij een negatieve impact zouden hebben op de onafhankelijkheid van het Vlaams Mensenrechteninstituut en de uitoefening van zijn bevoegdheden. Dit zou een accreditatie tot A-status onder de Principes van Parijs, zoals het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 beoogt, mogelijk ernstig kunnen bemoeilijken.

#### A. DE GEBRUIKTE TERMINOLOGIE KAN AANLEIDING GEVEN TOT VERWARRING

Zoals hierboven aangegeven, is het Vlaams Mensenrechteninstituut er voorstander van om voor alle vormen van grensoverschrijdend gedrag een voor burgers herkenbaar gezamenlijk meldpunt als “gezamenlijk uithangbord” op te richten. Het Instituut is bezorgd over het feit dat nieuwe begrippen zoals ‘discriminerende intimidatie’ en ‘ongewenst seksueel gedrag’ worden gecreëerd die vervolgens wat hun definitie betreft verwijzen naar de (bestaande) definities van respectievelijk ‘intimidatie’ en ‘seksuele intimidatie’ zoals bepaald in het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid (verder: het Gelijkekansendecreet), in lijn met Europese anti-discriminatie-richtlijnen. Het Instituut is van mening dat die door het voorontwerp vooropgestelde aanpak een significant risico op verwarring inhoudt en stelt zich eveneens vragen bij de ook elders in het voorontwerp gehanteerde vorm van legifereren ‘door verwijzing’ (zie art. 16). Het Instituut is eveneens bezorgd over het risico dat deze begrippen op termijn een eigen leven zullen leiden en het Gelijkekansendecreet en het daarbij horende mandaat van het Vlaams Mensenrechteninstituut zullen ondergraven, of zelfs aanleiding zouden kunnen geven tot een verkeerd verwachtingspatroon bij burgers. Dit kan opgelost worden door consequent hetzelfde begrippenkader te gebruiken dat reeds gebruikt wordt in het Gelijkekansendecreet en het begrip ‘ongewenst seksueel gedrag’ te vervangen worden door ‘seksuele intimidatie’ (waar het ongewenste karakter van de handelingen reeds in vervat zit) en ‘discriminerende intimidatie’ door ‘intimidatie’.

Indien de wetgever de term ‘grensoverschrijdend gedrag’ gebruikt, is het meer in het algemeen van belang voldoende duidelijk te bepalen wat daaronder valt en met name of het andere gedragingen omvat dan gedragingen die reeds door andere bepalingen worden geïllustreerd, en welke dan precies. Bovendien moet duidelijk zijn dat indien het gedragingen betreft die niet door andere bepalingen worden geïllustreerd, die gedragingen in principe niet onwettig kunnen zijn, zodat men ernstig de vraag kan stellen of de overheid eenzijdig hulp moet bieden tegen iets wat niet onwettig is.

---

#### B. AANDACHT VOOR HET BESTAANDE MANDAAT EN DE BEVOEGDHEDEN VAN HET MENSENRECHTENINSTITUUT

De Vlaamse Regering maakte tijdens de regeerperiode 2019-2024 de keuze om een eigen mensenrechteninstelling op te richten, gemodelleerd op het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens, met een neutrale bemiddeling en geschillenkamer waar een oordeel wordt geveld. Tot de belangrijkste verschillen met andere, federale instellingen behoren dat het Vlaams Mensenrechteninstituut enerzijds bevoegd is voor *alle* mensenrechten, en anderzijds in zijn klachtenbehandeling geen partij kiest in een dispuut, maar op (meerzijdig) neutrale wijze bemiddelt en onafhankelijk oordelen uitspreekt. Beide rollen maken het echter moeilijk om ten opzichte van een (potentieel) slachtoffer (ook) een ondersteunende rol (bijvoorbeeld door het aanbieden van de nodige psychologische ondersteuning) op te nemen. Daar ligt voor het Vlaams Mensenrechteninstituut dan ook de grote meerwaarde van het VMGOG: namelijk dat voor een gedeelte van zijn bevoegdheidsfeer (met name voor seksuele intimidatie en intimidatie) terug



## Vlaams Mensenrechteninstituut

een dergelijk aanbod voor de burgers toegankelijk kan worden gemaakt, maar dan niet alleen voor gender maar voor alle beschermde gronden, zoals onder meer ras, religie en seksuele geaardheid. Een mogelijke samenwerking rond grensoverschrijdend gedrag kan evenwel niet zo ver gaan dat de bestaande bevoegdheden van het Vlaams Mensenrechteninstituut worden ingeperkt of uitgehouden. Om dit risico te vermijden, acht het Vlaams Mensenrechteninstituut de volgende aspecten essentieel.

---

### B.1. GEEN UITHOLLING VAN HET MANDAAT VAN HET VLAAMS MENSENRECHTENINSTITUUT

Om te vermijden dat het mandaat en de bevoegdheden van het Vlaams Mensenrechteninstituut zouden worden uitgehouden, kan er worden verduidelijkt dat het Instituut en het Agentschap Justitie & Handhaving structureel kunnen samenwerken onverminderd de bevoegdheden en het mandaat van het Vlaams Mensenrechteninstituut, zoals vermeld in het oprichtingsdecreet VMRI.

Overeenkomstig het oprichtingsdecreet VMRI beschikt het Vlaams Mensenrechteninstituut immers reeds over ruime bevoegdheden op het vlak van de toepassing van het Gelijkekansendecreet. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar:

- artikel 13 oprichtingsdecreet VMRI in verband met de behandeling van klachten over een discriminatie zoals bedoeld in het Gelijkekansendecreet en het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt, met uitsluiting evenwel van discriminatie op grond van taal;
- artikel 12 oprichtingsdecreet VMRI in verband met de behandeling van meldingen van mensenrechtenschendingen;
- artikelen 9 t.e.m. 11 oprichtingsdecreet VMRI, inzake het opstellen en publiceren van onafhankelijke en gemotiveerde adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen;
- artikel 8 oprichtingsdecreet VMRI in verband met het uitvoeren van onafhankelijk onderzoek;
- artikel 7 oprichtingsdecreet VMRI inzake bewustwording via campagnes, educatie, vorming en het zich richten via de media tot het brede publiek.

---

### B.2. COMPLEMENTARITEIT

Het Vlaams Mensenrechteninstituut is verder van mening dat het voorontwerp de complementariteit van de dienstverlening van beide instanties onvoldoende tot uiting laat komen. Hierdoor kan verwarring ontstaan over (eigen) taken, rollen en verantwoordelijkheden van beide bij het VMGOG betrokken instanties. Door te vertrekken van complementariteit ligt het voorontwerp ook meer in lijn met de ambities van het oprichtingsdecreet VMRI om op vlak van mensenrechtenbescherming 'het landschap in Vlaanderen te vereenvoudigen door inzake de Vlaamse bevoegdheden te evolueren naar één aanspreek- en referentiepunt voor de burger rond mensenrechten.'<sup>20</sup>

## Vlaams Mensenrechteninstituut

Door het niet-helder expliciteren van de complementariteit kan verwarring ontstaan over taken, rollen en verantwoordelijkheden binnen het domein van grensoverschrijdend gedrag, discriminatie en de mensenrechten. Het moet - ook voor burgers - duidelijk worden:

1. op welke vlakken de dienstverlening gezamenlijk wordt uitgebouwd (bijvoorbeeld portaal, vraag/aanbodanalyse);
2. welke taken het Vlaams Mensenrechteninstituut enerzijds en het meldpunt AJH anderzijds afzonderlijk uitbouwen (individuele trajecten);
3. waar, indien wenselijk, naar samenwerking wordt gestreefd (rapportering en informering).

Het Vlaams Mensenrechteninstituut gaat er hierbij van uit dat ook het meldpunt AJH over eigen bevoegdheden beschikt, die onafhankelijk van het VMGOG kunnen worden uitgeoefend, zoals bijvoorbeeld:

- het werken rond grensoverschrijdend gedrag dat *niet* onder intimidatie of seksuele intimidatie valt, en dus buiten het specifieke anti-discriminatiemandaat van het Instituut valt;
- bij grensoverschrijdend gedrag dat *wel* onder (seksuele) intimidatie valt en het mandaat dus overlapt, een dienstverlening aan te bieden die verschilt van die van het Instituut (bijvoorbeeld herstelgesprekken);
- meldingen van grensoverschrijdend gedrag die via de gezamenlijke frontoffice binnenkomen, maar niet verbonden zijn aan een discriminatiegrond zoals vermeld in het Gelijke Kansendecreet of aan het algemene mensenrechtenmandaat van het Vlaams Mensenrechteninstituut.

---

### B.3. VRIJWILLIGE SAMENWERKING

Zoals hierboven aangegeven, is het Vlaams Mensenrechteninstituut van mening dat de complementariteit van het aanbod van de bij het VMGOG betrokken instanties de grootste meerwaarde biedt naar burgers toe. Mits respect van eenieders (eigen) bevoegdheden kan die complementariteit vorm krijgen in samenwerking op terreinen waar de bevoegdheden overlappen (i.c. bij intimidatie en seksuele intimidatie) of nauw aansluiten. Samenwerking kan evenwel (ook in het licht van de Principes van Parijs) niet zonder meer worden opgelegd, maar dient de onafhankelijkheid van de betrokken mensenrechteninstellingen te respecteren.

Het is dus belangrijk te verduidelijken dat het Vlaams Mensenrechteninstituut in volledige onafhankelijkheid kan beslissen over elke verdere samenwerking, via bijvoorbeeld een protocol, overeenkomstig het oprichtingsdecreet VMRI. Een gedeelde backoffice kan daarbij een mogelijkheid zijn, maar dit blijft de keuze van – wat het Vlaams Mensenrechteninstituut betreft – de raad van bestuur, in de geest van samenwerking die ook de relatie tussen het Vlaams Mensenrechteninstituut en andere instanties binnen de Vlaamse bevoegdheden kenmerkt.

---

#### B.4. CONCRETE SAMENWERKINGSMOGELIJKHEDEN

##### Klachtenbehandeling

In zijn huidige vorm bepaalt het voorontwerp dat wanneer het VMGOG “een melding of klacht ontvangt die binnen de bevoegdheden van het meldpunt AJH en binnen de bevoegdheden van het Vlaams Mensenrechteninstituut valt, in overleg tussen het Instituut of het meldpunt AJH en in overleg met de melder of klager, wordt beoordeeld of de melding of klacht samen of afzonderlijk wordt behandeld”.

Dit lijkt de facto te impliceren dat voor *alle* meldingen en klachten in verband met intimidatie of seksuele intimidatie het Vlaams Mensenrechteninstituut sowieso het meldpunt AJH op de hoogte zou moeten brengen en er een overleg moet worden georganiseerd, zelfs wanneer die niet via het gezamenlijke meldingsformulier zouden zijn ontvangen. Dit houdt een te verregaande beperking van de autonomie van het Vlaams Mensenrechteninstituut in, die overigens ook in strijd is met de vertrouwelijke behandeling van de klacht of melding van de melder. Deze verplichte samenwerking dreigt immers de onafhankelijke dossierbehandeling van het Instituut inzake klachten en meldingen over (seksuele) intimidatie te hypothekeren, en onderhevig te maken aan de eigen (al dan niet onafhankelijk vastgestelde) strategische prioriteiten van het meldpunt AJH. Het moet verduidelijkt worden dat enkel klachten die via het gezamenlijke portaal binnenkomen onder de gezamenlijke procedure voor vraag- en aanbodverduidelijking van het VMGOG vallen. Er kan geen sprake van zijn dat indien een burger ervoor kiest om (inzake intimidatie en seksuele intimidatie) het Vlaams Mensenrechteninstituut te contacteren, zijn dossier of gegevens automatisch gedeeld zou moeten worden met een andere instelling. Wel kan het Instituut in het kader van het verlenen van bijstand de werking van het VMGOG en het meldpunt AJH verduidelijken aan de burger en hem de keuze laten of hij hier al dan niet op ingaat. Zo zou in de ogen van het Vlaams Mensenrechteninstituut in bepaalde gevallen het meldpunt AJH de betrokken burger zelfs juridisch of psychologisch kunnen ondersteunen tijdens een procedure bij het Vlaams Mensenrechteninstituut (vb. bemiddeling of oordeelsvorming).

Ook voor het specifieke geval van de klachtenbehandeling is het dus noodzakelijk maximaal te vertrekken van de complementariteit tussen beide instellingen. Daarbij dient ook voldoende rekening te worden gehouden met het specifieke (duale) karakter van het Vlaams Mensenrechteninstituut. De neutrale klachtenbehandeling die het Vlaams Mensenrechteninstituut organiseert vormt immers geen voorafname op een eventueel oordeel van de geschillenkamer. Het meldpunt AJH organiseert erkennende gesprekken. Via deze gesprekken wordt erkenning gegeven voor wat gebeurd is, wordt psychologische ondersteuning geboden en kunnen mogelijke andere oplossingen besproken worden.<sup>21</sup> Erkenning lijkt te veronderstellen dat er wordt geoordeeld dat het grensoverschrijdend gedrag effectief heeft plaatsgevonden. Het dient te worden verduidelijkt dat deze gesprekken geen voorafname kunnen inhouden op een eventuele schuldvraag, die immers enkel voor duidelijk wettelijk bepaalde vormen van “grensoverschrijdend gedrag” volgens de geëigende procedure (bijvoorbeeld door een rechter of een (quasi) juridictioneel orgaan) kan worden beantwoord. Bestaande

## Vlaams Mensenrechteninstituut

bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten worden gerespecteerd. Daarnaast dient hierbij ook verduidelijkt te worden wat het onderscheid is met de meervoudige onpartijdige bemiddeling die wordt aangeboden door het Vlaams Mensenrechteninstituut. Hierbij kan het niet de bedoeling zijn dat het meldpunt AJH neutrale bemiddeling aanbiedt bij meldingen over (seksuele) intimidatie, aangezien het Vlaams Mensenrechteninstituut hiervoor reeds bevoegd is. Anders oordelen zou betekenen dat het mandaat van het Vlaams Mensenrechteninstituut op dit punt wordt uitgehold.

Verder dienen ook bijkomende modaliteiten van het samenwerkingsmechanisme te worden verduidelijkt. Klachten die betrekking hebben op feiten die zich meer dan vijf jaar vóór het indienen van de klacht hebben voorgedaan zijn onontvankelijk voor een (individuele) klachtenbehandeling binnen het Vlaams Mensenrechteninstituut, maar zouden kunnen worden beschouwd als meldingen van mensenrechtenschendingen waarvoor de beperking in de tijd niet geldt. Ook hierdoor zou een zekere uitholling van de bevoegdheden van het Vlaams Mensenrechteninstituut kunnen ontstaan, aangezien het voorontwerp voor de behandeling van individuele dossiers door het meldpunt AJH geen beperking op vlak van de termijn lijkt te bepalen.

### Adviezen

Het voorontwerp geeft aan het meldpunt AJH de opdracht om ‘beleidsadviezen’ te verstrekken aan organisaties die betrokken zijn bij meldingen van grensoverschrijdend gedrag, al dan niet op eigen initiatief dan wel op verzoek van de betrokken organisatie of de overheid. De coördinator van het meldpunt AJH is verantwoordelijk voor de inhoud van deze adviezen. Deze beleidsadviezen worden ook steeds bezorgd aan de minister bevoegd voor het beleidsdomein waar de organisatie in kwestie onder valt.

Het Vlaams Mensenrechteninstituut is van mening dat bijkomende verduidelijking noodzakelijk is om deze ‘adviezen’ (aanbevelingen was mogelijk een meer opportune term) te onderscheiden van de adviezen die het op grond van bestaande decreetgeving reeds op eigen initiatief, of op verzoek van overheden van of die afhangen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap, kan opstellen en publiceren.<sup>22</sup> Ter illustratie van de complementariteit inzake adviezen/aanbevelingen zou er bijvoorbeeld vrijwillig samengewerkt kunnen worden tussen het Instituut en het meldpunt AJH door een advies of een oordeel van het Vlaams Mensenrechteninstituut te publiceren, samen met concrete beleidsaanbevelingen vanuit het meldpunt AJH.

In het voorontwerp wordt bepaald dat het meldpunt AJH ook beleidsadviezen kan verstrekken aan organisaties ‘die betrokken zijn bij’ meldingen van grensoverschrijdend gedrag. Deze adviezen worden bovendien ook niet alleen bezorgd aan de bevoegde minister, voor de betrokken organisatie wordt ook een rapporteringsplicht gecreëerd, waarbij weigering het ‘advies’ na te leven ertoe kan leiden dat de Vlaamse Regering ‘met betrekking tot de beleidsadviezen’ ‘de wijze van samenwerking met de bevoegde entiteit bevoegd voor toezicht en handhaving van het beleidsdomein waar de organisatie in kwestie onder valt, nader bepalen.’ Dit zou kunnen betekenen dat indien de ‘bevoegde entiteit’ bijvoorbeeld subsidies ontvangt van de Vlaamse

overheid, deze ingehouden kunnen worden omdat men weigert de adviezen te volgen. Het Vlaams Mensenrechteninstituut heeft ernstige twijfels bij de juridische haalbaarheid van deze bepaling. De adviezen/aanbevelingen van het meldpunt AJH kunnen immers geen voorafname op de schuldvraag door een bevoegde rechter inhouden.

#### Bewustwording

Het Vlaams Mensenrechteninstituut is bevoegd om de bewustwording en de bescherming van mensenrechten te stimuleren door onder meer voorlichtingscampagnes, sensibiliseringsacties, educatie en vorming te organiseren en zich rechtstreeks of via de media tot het brede publiek te richten.<sup>23</sup> Het Instituut kan bijvoorbeeld campagnes lanceren rond (seksuele) intimidatie. In het luik 'educatie en vorming' kan het Mensenrechteninstituut bijvoorbeeld opleidingen aanbieden aan scholen of universiteiten rond (seksuele) intimidatie, en in het kader van die opleidingen handreikingen aanbieden rond een beleid inzake (seksuele) intimidatie. Daar het ontbreken van een beleid inzake grensoverschrijdend gedrag bij een bepaalde organisatie een vorm van discriminatie inhoudt, is het Vlaams Mensenrechteninstituut bevoegd om het ontwikkelen van zo'n beleid te stimuleren.<sup>24</sup> Het meldpunt AJH is bevoegd voor het 'opvolgen en ondersteunen van organisaties die betrokken zijn bij meldingen van grensoverschrijdend gedrag'. De vraag rijst hoe dit zich verhoudt tot de promotionele taken van het Vlaams Mensenrechteninstituut. Er dient daarbij minstens te worden verduidelijkt hoe deze opvolging en ondersteuning verschilt van de promotionele taak inzake educatie en vorming zoals het Vlaams Mensenrechteninstituut heeft.

---

## C. BIJKOMENDE RAPPORTERING

---

### C.1. RAPPORTERING AAN HET VLAAMS MENSENRECHTENINSTITUUT

Het voorontwerp legt aan de bestemming ervan een rapporteringsverplichting op bij:

- de (nieuwe) beleidsadviezen inzake grensoverschrijdend gedrag;
- de (bestaande) adviezen van het Vlaams Mensenrechteninstituut die 'betrekking hebben op een mogelijke discriminatie';
- de (bestaande) oordelen van de Geschillenkamer van het Vlaams Mensenrechteninstituut.

Het voorontwerp bepaalt verder dat de betrokken organisatie dient te rapporteren over de wijze waarop ze aan het advies of de aanbeveling, of het oordeel is tegemoetgekomen, wat de resultaten daarvan zijn, en welke acties er nog gepland zijn.

Het Vlaams Mensenrechteninstituut is van oordeel dat door de bijkomende rapporteringsverplichtingen aan de concrete opvolging van de (beleids)adviezen en oordelen meer aandacht kan worden besteed en de opvolging daardoor ook beter kan worden gemonitord. Er lijkt echter geen afdoende motivering voor handen om voor de adviezen van het Vlaams Mensenrechteninstituut een onderscheid te maken tussen deze die betrekking hebben op een mogelijke discriminatie enerzijds, en deze die vallen onder de overige mensenrechten, in het kader van het bredere mensenrechtenmandaat anderzijds. Er moet opgemerkt worden dat deze

## Vlaams Mensenrechteninstituut

tweedeling de effectiviteit van de adviezen van het Instituut en het evenwicht tussen beide mandaten niet ten goede zal komen. Bovendien is er vaak overlap tussen het recht op non-discriminatie en andere mensenrechten, wat de duidelijkheid van de rapportering evenmin ten goede zal komen. Een mogelijke oplossing zou erin kunnen bestaan om het Instituut de mogelijkheid te geven om voor alle adviezen een rapportering op te leggen, en/of zelf te laten beslissen om de rapporteringsplicht te beperken tot bepaalde van zijn adviezen.

---

### C.2. RAPPORTERING DOOR HET VLAAMS MENSENRECHTENINSTITUUT

#### Overmaken van gegevens

Het voorontwerp bepaalt dat het VMGOG geanonimiseerde gegevens over grensoverschrijdend gedrag overmaakt aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, en dan specifiek het aantal en de aard van de meldingen, inclusief het profiel van de melder. Dit rapport omvat ook de ontwikkelingen inzake de problematiek en aanpak van grensoverschrijdend gedrag. De Vlaamse Regering kan verder de vorm, de inhoud, de wijze en de periodiciteit van de aan te leveren rapportering nader bepalen.<sup>25</sup>

Allereerst moet opgemerkt worden dat het vanuit privacy-perspectief nagenoeg onmogelijk lijkt om geanonimiseerde gegevens over te maken, en al zeker niet wanneer dit dient te gebeuren 'inclusief het profiel van de melder'. Vanuit die bekommernis lijkt dus hooguit het delen van louter kwantitatieve gegevens mogelijk. Bovendien lijkt - minstens wat het Vlaams Mensenrechteninstituut betreft - een verplichte rapportering aan de Vlaamse regering een verregaande inmenging in de onafhankelijkheid van het Instituut en mogelijk zelfs een schending van de Principes van Parijs.

Volgens het Subcomité voor Accreditatie verdient het de voorkeur om rapporten van mensenrechteninstellingen rechtstreeks in te dienen bij de wetgevende macht dan via de uitvoerende macht.<sup>26</sup> Daarnaast koos de decreetgever er bij de oprichting van het Vlaams Mensenrechteninstituut bewust voor om het Instituut onder het toezicht te plaatsen van het Vlaams Parlement omdat dit niet passend is wanneer supranationale normen een onafhankelijke instelling vereisen.<sup>27</sup>

Het Vlaams Mensenrechteninstituut ziet bovendien weinig meerwaarde van de in het voorontwerp opgenomen bijkomende rapportering aan het Vlaams Parlement. Het is onduidelijk hoe dit rapport zich verhoudt tot het rapport dat het Vlaams Mensenrechteninstituut jaarlijks bij het Vlaams parlement indient met een algemene stand van zaken over de bescherming van de mensenrechten – inclusief discriminatie, inclusief (seksuele) intimidatie - binnen de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.<sup>28</sup> De bestaande rapporteringsplicht van het Vlaams Mensenrechteninstituut lijkt in dat opzicht reeds afdoende.

#### Overmaken van dossiers of resultaten

Het voorontwerp bepaalt verder dat het Vlaams Mensenrechteninstituut een afschrift van zijn adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen kan bezorgen aan de minister bevoegd voor het beleidsdomein in kwestie, en aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de gelijke kansen, de

integratie en de inburgering.<sup>29</sup> Met deze toevoeging wordt de indruk gewekt dat het Vlaams Menschenrechteninstituut dit enkel kan bezorgen aan de vermelde ministers, terwijl het tot de autonomie van het Instituut behoort om te oordelen aan welke overheid het advies best bezorgd wordt. Voor wat het Vlaams Menschenrechteninstituut betreft is dit in strijd met de onafhankelijkheid en wordt dit dus best geschrapt.

---

#### D. VOORZIE EEN TOEGANKELIJKE DIENSTVERLENING VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP

Bij de uitvoering van zijn opdrachten is het van essentieel belang dat elke instantie bijzondere aandacht besteedt aan kwetsbare groepen.<sup>30</sup> Het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap erkent dat vrouwen en meisjes met een handicap een groter risico lopen om het slachtoffer te worden van geweld, misbruik en discriminatie.<sup>31</sup> Voor het Vlaams Menschenrechteninstituut geldt deze aandacht voor toegankelijkheid reeds voor de fysieke locatie (art. 5), de personeelsleden (art. 27) en de gehanteerde taal (art. 43). In het voorontwerp bepaalt artikel 5 enkel dat de medewerkers van het meldpunt AJH hun functie op een toegankelijke wijze uitoefenen.

Het Vlaams Menschenrechteninstituut is van mening dat ook de andere aandachtspunten van toepassing zouden moeten zijn op het gehele VMGOG en zijn samenstellende entiteiten.

Gelet op de bijzondere opdracht van het VMGOG en het meldpunt AJH, dient zij passende maatregelen te nemen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met andere de toegang te garanderen tot zijn dienstverlening. In dat opzicht lijken volgende passende maatregelen in het bijzonder van belang:

- medewerkers te trainen inzake kwesties op het vlak van de toegankelijkheid waarmee personen met een handicap geconfronteerd worden;
- vormen van praktische hulp creëren door mens of dier en in bemiddeling, waaronder begeleiders, mensen die voorlezen en professionele dovertolken om de toegang tot gebouwen en andere faciliteiten, die openstaan voor het publiek te vergemakkelijken;
- andere passende vormen van hulp en ondersteuning aan personen met een handicap te bevorderen, teneinde te waarborgen dat zij toegang hebben tot informatie.<sup>32</sup>

## BIJLAGE 1 INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN (TOETSINGSKADER)

### MENSENRECHTELIJK KADER

De term 'grensoverschrijdend gedrag' is geen duidelijk juridisch afgelijnd begrip of juridische categorie die gedefinieerd wordt in internationale of Europese regelgeving, maar eerder een algemene koepelterm die vaak verschilt afhankelijk van sector en context. De wetgever heeft de grenzen in de samenleving evenwel proberen te objectiveren door bepaalde gedragingen te verbieden of zelfs strafbaar te stellen.

Het kan dan *bijvoorbeeld* gaan om:

- Intimidatie of seksuele intimatie (als verboden vorm van discriminatie);
- Seksisme (strafbaar gesteld in aparte federale seksismewet<sup>33</sup>);
- Specifieke misdrijven (bv. aanranding, stalking, ...) waarbij het bovendien mogelijk is dat een bepaalde drijfveer gelinkt aan een discriminatiegrond leidt tot een strafverzwaring (de zgn. 'haatmisdrijven).

Bovendien heeft iedereen recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven. Dit recht wordt gewaarborgd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 22 van de Belgische Grondwet. Daarnaast waarborgt artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat niemand onderworpen mag worden aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen. Het privéleven omvat de fysieke, psychologische en morele integriteit van een persoon.<sup>34</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde reeds dat intimidatie/pesten op het werk, alsook seksuele intimidatie hieronder vallen.<sup>35</sup> Op grond hiervan oordeelde het Hof dat de staat een positieve verplichting heeft om burgers te verzekeren dat hun recht op fysieke en psychologische integriteit effectief wordt verzekerd. Deze verplichting kan het nemen van specifieke maatregelen met zich meebrengen, waaronder het creëren van een effectief en toegankelijk middel om het recht op respect voor het privéleven te beschermen. Dergelijke maatregelen kunnen zowel het bieden van een regelgevend kader van rechterlijke en handhavingsmechanismen ter bescherming van de rechten van individuen omvatten, als de implementatie, waar passend, van deze maatregelen in verschillende contexten.<sup>36</sup> Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens formuleert tot slot het grondrecht op een eerlijk proces, inclusief het vermoeden van onschuld.

België ratificeerde het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.<sup>37</sup> Dit verdrag heeft als doelstelling om vrouwen te beschermen tegen alle vormen van geweld en bij te dragen aan de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen.<sup>38</sup>

Daarnaast heeft België recent ook het Verdrag nr. 190 betreffende de uitbanning van geweld en intimidatie in de wereld van werk aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie, geratificeerd.<sup>39</sup> Elke verdragspartij moet het recht van eenieder op een wereld van werk zonder geweld en intimidatie eerbiedigen, bevorderen en verwezenlijken.<sup>40</sup>



Verschillende handelingen en uitingen die vandaag onder de brede noemer grensoverschrijdend gedrag worden gebracht, kunnen worden gekwalificeerd als intimidatie en seksuele intimidatie. Volgens de Europese antidiscriminatie-richtlijnen<sup>41</sup> zijn intimidatie en seksuele intimidatie vormen van verboden discriminatie. De Europese antidiscriminatie-richtlijnen bevatten een minimumbescherming die moet worden omgezet in nationale regelgeving, wat in Vlaanderen gebeurde door het Gelijkekansendecreet. Momenteel is er een regelgevend traject lopend om het Gelijkekansendecreet op verschillende punten te wijzigen.<sup>42</sup>

In het Gelijkekansendecreet worden, in navolging van de Europese antidiscriminatie -richtlijnen, intimidatie en seksuele intimidatie als volgt omschreven:

- Er is sprake van intimidatie in geval van ongewenst gedrag dat verband houdt met één of meer van de beschermde kenmerken en dat tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast en een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd. Deze beschermde kenmerken zijn geslacht, genderidentiteit, genderexpressie, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, gezondheidstoestand, handicap, fysieke of genetische eigenschap, sociale positie, nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, of nationale of etnische afstamming.<sup>43</sup> Het lopend regelgevend traject omvat een uitbreiding van de beschermende kenmerken.
- Er is sprake van seksuele intimidatie als zich enige vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie voordoet, met als doel of gevolg dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast, in het bijzonder als een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gecreëerd.<sup>44</sup> Er ligt een wijziging voor om seksuele intimidatie te verduidelijken door de toevoeging van niet-limitatieve illustraties die enkele veelvoorkomende situaties uit de rechtspraak en onderzoek omvatten.<sup>45</sup>

#### KADER VOOR NATIONALE MENSENRECHTENINSTITUTEN

De Principes van Parijs bevatten de internationale minimumstandaarden voor de oprichting van nationale mensenrechteninstellingen. Deze principes bieden een normatief kader betreffende het statuut, de structuur, het mandaat, de samenstelling en takenpakket van een mensenrechteninstelling.<sup>46</sup> De Principes van Parijs werden aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties bij Resolutie 48/134 op 20 december 1993.<sup>47</sup> In 1993 werd hierbij ook de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstellingen opgericht (GANHRI). Deze alliantie, in het bijzonder het Subcomité voor Accreditatie, beoordeelt of nationale mensenrechteninstellingen voldoen aan de Principes van Parijs. Dit Subcomité heeft algemene opmerkingen ontwikkeld over de wijze waarop het de Principes van Parijs interpreteert en toepast.<sup>48</sup>

### MINIMUMVEREISTEN

De Principes van Parijs bevatten minimumvereisten in verband met:

- Een breed mandaat zodat het mensenrechteninstituut alle mensenrechten kan promoten en beschermen.
- Een brede taakstelling zodat het instituut zijn mandaat kan uitvoeren door onder andere advies te verlenen, rapportering en monitoring, klachten te behandelen, bewustwording.
- Een (grond)wettelijke verankering van de onafhankelijkheid van het mensenrechteninstituut.
- Een pluralistische samenstelling van het mensenrechteninstituut, bv op vlak van geslacht en etniciteit.<sup>49</sup>
- Een adequate bevoegdheid zodat het instituut zaken kan onderzoeken.
- Adequate middelen zodat het instituut voldoende middelen, personeel, infrastructuur en institutionele capaciteit heeft om zijn taken volledig uit te voeren.
- Samenwerking met andere nationale, internationale en regionale mensenrechteninstellingen, niet-gouvernementele organisaties en middenveldorganisaties.<sup>50</sup>

---

### BELANG VAN ACCREDITATIE

Met de oprichting van het Vlaams Menschenrechteninstituut was het de ambitie van de Vlaamse Regering en Vlaamse decreetgever om een voortrekkersrol te spelen inzake mensenrechten door over een eigen mensenrechteninstelling te beschikken met een A-status conform de Principes van Parijs.<sup>51</sup> Daartoe werden in het oprichtingsdecreet VMRI de noodzakelijke decretale waarborgen vastgelegd:

- Het Vlaams Menschenrechteninstituut is opgericht als autonome dienst met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht van het Vlaams Parlement staat en is in de uitoefening van zijn mandaat volledig onafhankelijk.<sup>52</sup> Het oprichtingsdecreet VMRI bevat de nodige waarborgen omtrent de samenstelling van de raad van bestuur en het personeel.<sup>53</sup> De raad van bestuur wordt benoemd door het Vlaams Parlement na een open procedure. Bovendien is uitdrukkelijk bepaald in artikel 27 van het oprichtingsdecreet VMRI dat de leden van de raad van bestuur, de leden van de geschillenkamer en de personeelsleden van het Vlaams Menschenrechteninstituut geen instructies krijgen van de Vlaamse Regering, van het Vlaams Parlement of van een andere bestuurlijke of particuliere entiteit, noch op directe noch op indirecte wijze.
- Het Vlaams Menschenrechteninstituut heeft een zo breed mogelijk mandaat ter bescherming en bevordering van alle mensenrechten binnen de Vlaamse bevoegdheden, waarbij mensenrechten worden opgevat als alle rechten en vrijheden die zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de Grondwet en de internationale verdragen ter bescherming van de mensenrechten waarbij België partij is.<sup>54</sup>
- Het Vlaams Menschenrechteninstituut is bevoegd om op onafhankelijke wijze:
  - o de bewustwording en de bescherming van mensenrechten te stimuleren door onder meer voorlichtingscampagnes, sensibiliseringsacties, educatie en vorming te organiseren en zich rechtstreeks of via de media tot het brede publiek te richten;<sup>55</sup>

## Vlaams Mensenrechteninstituut

- op eigen initiatief, of op verzoek van overheden van of die afhangen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap, onafhankelijke en gemotiveerde adviezen, aanbevelingen, voorstellen en verslagen op te stellen en te publiceren;<sup>56</sup>
- de afstemming van wetgeving, regelgeving en praktijken van overheden van of die afhangen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap op de internationale mensenrechtenverdragen waarbij België partij is, en ook de effectieve implementatie ervan, te bevorderen;<sup>57</sup>
- alle personen te horen en alle nodige informatie en documentatie in te winnen als dat redelijkerwijze nodig is om zijn bevoegdheden uit te oefenen;<sup>58</sup>
- samen te werken met instellingen, diensten, organisaties en personen die actief zijn op het gebied van de bescherming en bevordering van mensenrechten, met het oog op consultatie en aanmoediging en met oog op wederzijdse doorverwijzing bij of doorsturen van meldingen of klachten over schendingen van mensenrechten.<sup>59</sup>

## EINDNOTEN

<sup>1</sup> Art. 9 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

<sup>2</sup> Art. 3 voorontwerp.

<sup>3</sup> Art. 3 en 5 voorontwerp; Memorie van toelichting bij het voorontwerp.

<sup>4</sup> Art. 7 voorontwerp.

<sup>5</sup> Art. 18 e.v. voorontwerp.

<sup>6</sup> Art. 11 voorontwerp.

<sup>7</sup> Guide on Article 8 of the Convention – Right to respect for private and family life, European Court of Human Rights, 25 en 33; EHRM, 30 augustus 2022, nr. 47358/20, C/Roemenië; EHRM 9 november 2021, nr. 31549/18, Špadijer/Montenegro.

<sup>8</sup> Wet 1 maart 2016 houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, gedaan te Istanbul op 11 mei 2011.

<sup>9</sup> Art. 1 Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

<sup>10</sup> Art. 4 Verdrag van de Algemene Conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende geweld en intimidatie, 2019 (nr. 190). Zie ook Wet 16 april 2023 houdende instemming met het Verdrag nr. 190 betreffende de uitbanning van geweld en intimidatie in de wereld van werk, aangenomen te Genève op 21 juni 2019 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 108ste zitting.

<sup>11</sup> Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming; Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep; richtlijn 2002/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002 tot wijziging van richtlijn 76/207/EEG van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden; Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten; Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking).

<sup>12</sup> Momenteel is er een regelgevend traject lopend om het Gelijkekansendecreet op verschillende punten te wijzigen. Op 15 december 2023 heeft de Vlaamse Regering het ontwerp van wijzigingsdecreet definitief goedgekeurd: <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/?dateOption=select&endDate=2023-12-15T22%3A59%3A59.000Z&search=gelijke%20kansen&startDate=2023-12-14T23%3A00%3A00.000Z>. De volgende stap is de parlementaire behandeling van dit ontwerp.

<sup>13</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018.

<sup>14</sup> Het regeerakkoord 2019-2024 bepaalde in die zin dat het Vlaamse Mensenrechteninstituut opgericht moest worden 'conform de principes van Parijs om een A-status te behalen'.

<sup>15</sup> Art. 4 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

<sup>16</sup> Art. 27, 30, 36 en 37 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

<sup>17</sup> Art. 3, 6° en 5 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

<sup>18</sup> Decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut; Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl. St.* VI. Parl. 2021-2022, nr. 1357/1, 7.

<sup>19</sup> Art. 7, 9, 22, 23 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

<sup>20</sup> Decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, Memorie van toelichting, pp2.

<sup>21</sup> Memorie van toelichting van het voorontwerp.

<sup>22</sup> Art. 9 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

<sup>23</sup> Art. 7 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

<sup>24</sup> Arbh. Brussel 4 september 2023. Zie ook de analyse gepubliceerd door het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen op [https://igvm-iefh.belgium.be/nl/nieuws/geen\\_beleid\\_rond\\_seksueel\\_grensoverschrijdend\\_gedrag\\_is\\_discriminatie](https://igvm-iefh.belgium.be/nl/nieuws/geen_beleid_rond_seksueel_grensoverschrijdend_gedrag_is_discriminatie).

<sup>25</sup> Art. 4 voorontwerp.

<sup>26</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 30.

<sup>27</sup> Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl. St.* VI. Parl. 2021-2022, nr. 1357/1, 18.

<sup>28</sup> Art. 43 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

<sup>29</sup> Art. 20 voorontwerp.

<sup>30</sup> Een recente studie van de Universiteit Gent op vraag van het Agentschap Binnenlands Bestuur toont aan dat personen met een handicap een verhoogd risico lopen op seksueel geweld met fysiek contact in vergelijking met personen zonder een handicap, mede door hun meer kwetsbare en/of mogelijk afhankelijke sociale positie.

[https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1688564886/Personen\\_met\\_een\\_beperking\\_en\\_seksueel\\_geweld\\_-\\_Eindrapport\\_amzhpx.pdf](https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1688564886/Personen_met_een_beperking_en_seksueel_geweld_-_Eindrapport_amzhpx.pdf)

<sup>31</sup> Preambule Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

<sup>32</sup> Art. 9 Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

<sup>33</sup> Wet 22 mei 2014 ter bestrijding van seksisme in de openbare ruimte en tot aanpassing van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie teneinde de daad van discriminatie te bestraffen.

<sup>34</sup> Guide on Article 8 of the Convention – Right to respect for private and family life, European Court of Human Rights, 25 en 33.

<sup>35</sup> EHRM, 30 augustus 2022, nr. 47358/20, C/Roemenië; EHRM 9 november 2021, nr. 31549/18, Špadijer/Montenegro.

<sup>36</sup> EHRM 9 november 2021, nr. 31549/18, Špadijer/Montenegro. Daarbij kan de vraag gesteld worden naar de reikwijdte van artikel 8 EVRM, het recht op respect voor privé- en familielevens. Daar waar art. 8 EVRM oorspronkelijk bescherming moest bieden tegen willekeurige inmenging door de overheid in het privé- en familielevens van individuen, is er een evolutie merkbaar waarbij het artikel vrijwel alle aspecten van de individuele, fysieke en sociale identiteit lijkt te omvatten. Zie N. Hummel, ANNOTATIE Špadijer t. Montenegro (EHRM, 31549/18) – Van artikel 10 naar artikel 8 EVRM ‘gepest’ EHRC European Human Rights Cases Updates. <https://www.ehrc-updates.nl/commentaar/211953.pdf> (geraadpleegd op 29/01/24).

<sup>37</sup> Wet 1 maart 2016 houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, gedaan te Istanbul op 11 mei 2011.

<sup>38</sup> Art. 1 Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

<sup>39</sup> Wet 16 april 2023 houdende instemming met het Verdrag nr. 190 betreffende de uitbanning van geweld en intimidatie in de wereld van werk, aangenomen te Genève op 21 juni 2019 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 108ste zitting.

<sup>40</sup> Art. 4 Verdrag van de Algemene Conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende geweld en intimidatie, 2019 (nr. 190).

<sup>41</sup> Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming; Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep; richtlijn 2002/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002 tot wijziging van richtlijn 76/207/EEG van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden; Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten; Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking).

<sup>42</sup> Op 15 december 2023 heeft de Vlaamse Regering het ontwerp van wijzigingsdecreet definitief goedgekeurd: <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/?dateOption=select&endDate=2023-12-15T22%3A59%3A59.000Z&search=gelijke%20kansen&startDate=2023-12-14T23%3A00%3A00.000Z>. De volgende stap is de parlementaire behandeling van dit ontwerp.

<sup>43</sup> Art. 17, §1 en 16, §3 decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkbehandelingsbeleid.

<sup>44</sup> Art. 17, §2 decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkbehandelingsbeleid.

<sup>45</sup> [Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkbehandelingsbeleid, VR 2023 1512 DOC.1815/1BIS](#). Voor deze vormen van discriminatie zijn, in tegenstelling tot bij directe en indirecte discriminatie, geen rechtvaardigingsmogelijkheden opgenomen. Het gaat dus veeleer om de vraag of voldaan is aan de definitie, inclusief of er ‘externe’ overwegingen (zoals de expressievrijheid) kunnen zijn die maken dat dat niet het geval is. Zie Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkheidsdecreet, 2021, 20. Bovendien geldt voor **zowel intimidatie als seksuele intimidatie** dat er geen vergelijkende benadelingstoets nodig is. Zie D. DE PRINS; S. SOTTIAUX, J. VRIELINK, Handboek discriminatierecht, Kluwer 2005, 184, 204. Bij seksuele intimidatie moet bovendien worden opgemerkt dat de definitie overgenomen werd van de Europese richtlijnen, zonder dat daarbij uitdrukkelijk de link werd gelegd met de discriminatiegrond geslacht. Daar er bij de interpretatie van nationale wetgeving de verplichting geldt om die ‘richtlijnconform’ te interpreteren kan er worden gargumenteerd dat elke seksuele intimidatie die aan de definitie voldoet aangemerkt moet worden als een discriminatie op grond van geslacht, zonder dat daarbij ook een uitdrukkelijke link met geslacht moet worden aangetoond. Zie ook Ontwerp van decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkbehandelingsbeleid, *Parl. St. VI. Parl. 2007-2008*, 1578/1.

<sup>46</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018.

<sup>47</sup> Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), General Assembly of the United Nations, resolution 48/134, 20 december 1993.

<sup>48</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018.

<sup>49</sup> 'Pluralism refers to broader representation of national society. Consideration must be given to ensuring pluralism in the context of gender, ethnicity or minority status.' GANHRI, General observations, Essential requirements of the Paris Principles, p20.

<sup>50</sup> <https://ganhri.org/paris-principles/>.

<sup>51</sup> Het regeerakkoord 2019-2024 bepaalde in die zin dat wat het Vlaamse Menschenrechteninstituut zou worden, opgericht moest worden 'conform de principes van Parijs om een A-status te behalen'.

<sup>52</sup> Art. 4 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Menschenrechteninstituut.

<sup>53</sup> Art. 30, 36 en 37 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Menschenrechteninstituut.

<sup>54</sup> Art. 3, 6° en 5 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Menschenrechteninstituut.

<sup>55</sup> Art. 7 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Menschenrechteninstituut.

<sup>56</sup> Art. 9 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Menschenrechteninstituut.

<sup>57</sup> Art. 10 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Menschenrechteninstituut.

<sup>58</sup> Art. 22 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Menschenrechteninstituut.

<sup>59</sup> Art. 23 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Menschenrechteninstituut.