

De bevoegdheid van het VMRI om meldingen over mensenrechtenschendingen te ontvangen

Cathérine Van de Graaf¹

Breed mensenrechtenmandaat

Inleiding

Op 15 maart 2023 is het nieuwe Vlaamse Mensenrechteninstituut (hierna: het VMRI) van start gegaan. Er is al veel inkt gevloeid over de werkelijke noodzaak van deze nieuwe Vlaamse instelling en de mogelijkheden tot samenwerking met andere bestaande instellingen. Wat echter vaak onderbelicht is gebleven in deze discussies is de nieuwe bevoegdheid waarover het VMRI zal beschikken. Het zal namelijk mogelijk zijn om als slachtoffer of als getuige van een mensenrechtenschending een melding te doen bij het VMRI in een situatie die binnen de Vlaamse bevoegdheden valt.² Een dergelijke algemene meldingsmogelijkheid kon voordien nergens in het Belgische mensenrechtenlandschap teruggevonden worden. In deze bijdrage nemen we de dusver uitgetekende krijtlijnen en de totstandkoming van het mechanisme onder de loep.

Het is typisch voor Europese nationale mensenrechteninstellingen om zich te focussen op één bepaald recht of thema, bijvoorbeeld non-discriminatie of gegevensbescherming.³ Bij de klassieke invulling van een ombudsmandaat gaat het dan weer eerder over één bepaalde context, nl. de publieke administratie.⁴ We vinden dus binnen Europa een institutionele fragmentering terug die niet direct overeen lijkt te stemmen met de realiteit van complexe mensenrechtenschendingen.⁵ Er lijkt echter een evolutie op gang waarin steeds meer instellingen met een thematische focus opgenomen worden in één mensenrechteninstelling met een breed mandaat.⁶ Een dergelijke keuze werd ook gemaakt bij de oprichting van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM), dat in 2019 werd opgericht.⁷ Het is dus niet verwonderlijk dat ook de Vlaamse Regering die kant op wilde.

1 Cathérine Van de Graaf is postdoctoraal onderzoeker aan de "Academy for European Human Rights Protection" aan de Universiteit van Keulen. Daarnaast is ze als coach verbonden aan de Human Rights and Migration Law Clinic van het Human Rights Centre van de Universiteit Gent.

2 <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/doe-een-melding/>.

3 K. Meuwissen, "National human rights institutions in Europe: Independent bridge-builders in a fragmented human rights landscape?", *Human Rights Integration Conference 2015*, 6, beschikbaar via <https://www.researchgate.net/publication/306237349>.

4 OHCHR, "National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities", Professional Training Series No 4 (Rev 1), 2010, 17.

5 European Union Agency for Fundamental Rights, "National Human Rights Institutions in EU Member States, Strengthening the Fundamental Rights Architecture in the EU", 2012, 6.

6 Annual Report on ECRI's activities 2012, par. 8. Beschikbaar via <https://www.refworld.org/docid/53ce14284.html>.

7 Wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens, *BS* 21 juni 2019.

De intentie om een Vlaams Mensenrechteninstituut op te richten met een breed mensenrechtenmandaat was echter nog niet aanwezig in het regeerakkoord van 30 september 2019 waarin voor het eerst de wens werd geuit om uit het interfederale Unia te stappen en een eigen Vlaams gelijkheidsorgaan op te starten.⁸ Pas in het ontwerpdecreet van december 2021 werd voor de eerste keer vermeld dat ook mensenrechtenschendingen in het algemeen bij het VMRI *gemeld* zouden kunnen worden.⁹ Het is dit ontwerpdecreet dat later quasi ongewijzigd werd aangenomen als het decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna: het VMRI-decreet) en waarvan artikel 12 stelt dat: “Iedereen, al dan niet anoniem, bij het VMRI een melding [kan] doen over een schending van de mensenrechten”.¹⁰

De keuze voor een breed mensenrechtenmandaat werd in de conceptnota van Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen Bart Somers toegeschreven aan het besef dat het recht op gelijke behandeling (en de daaraan gekoppelde bestrijding van discriminatie) niet als een losstaand gegeven kan worden beschouwd maar slechts één van de vele mensenrechten uitmaakt die de overheid moet beschermen en promoten.¹¹ Er werd verder gesteld dat kruisbestuiving tussen rechten onderling belangrijk is, aangezien

mensenrechten onderling communiceren en ook soms met elkaar op gespannen voet komen te staan.¹² Zo kan bewustwording rond mensenrechten bijdragen tot bewustwording rond gelijke behandeling en *vice versa*. Enkel wanneer het nieuwe orgaan een dergelijk breed perspectief zou hanteren kon de “integraliteit van verschillende rechten bewaakt worden”.¹³

Er wordt in deze context ook vaak verwezen naar de Principes van Parijs, die vereisen dat nationale mensenrechteninstellingen “een zo breed mogelijk mandaat” krijgen.¹⁴ Deze Principes werden aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1993 en zetten de minimumstandaarden uiteen die een nationale mensenrechteninstelling moet vervullen om als geloofwaardig beschouwd te worden en effectief te kunnen opereren. In het laatste Nationale Rapport van België in het kader van de *Universal Periodic Review* procedure in 2021 werd gesteld dat België een nationale mensenrechteninstelling zou inrichten dat alle fundamentele rechten beschermt en voldoet aan de Principes van Parijs.¹⁵ Hierin werd ook al de mogelijkheid vermeld dat een gefedereerde entiteit een eigen mensenrechteninstelling zou oprichten.¹⁶ Het is de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstellingen (GANHRI) die toeziet op de mate van overeenstemming van

8 In randnummer 3.2.5 van het Regeerakkoord van de Vlaamse regering 2019-2024 wordt gesteld: “Dit gelijkekansencentrum schakelt zich in in een interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de principes van Parijs om een A-status te behalen”, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>. Ook in de daaropvolgende conceptnota in juli 2021 werd nog met geen woord gerept over de mogelijkheid om meldingen te ontvangen over mensenrechtenschendingen naast meldingen over discriminatie.

9 Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, nr. 1357 (ingediend op 4 juli 2022), <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1861068>.

10 Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022.

11 Conceptnota van 16 juli 2021 m.b.t. de basisarchitectuur voor een Vlaams Mensenrechteninstituut van de Vlaamse Minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/60F18C27364ED900080018B9>, 6.

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 Artikel 2 van Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions (The Paris Principles), Aangenomen door de Algemene Vergadering in resolutie 48/134 van 20 december 1993.

15 Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, Thirty-eighth session 3–14 mei 2021, “National report submitted in accordance with, paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21* Belgium”, nr. 11, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/046/27/PDF/G2104627.pdf?OpenElement>.

16 *Ibid.*

mensenrechteninstellingen met de Principes en naargelang een status (A, B of C) toekent.¹⁷

Wie kan wat melden?

Het VMRI-decreet bepaalt dat iedereen een melding kan doen over een schending van mensenrechten.¹⁸ Het gaat dus niet enkel over de mensen wiens rechten eventueel geschonden werden maar ook zij die als getuige een dergelijk feit hebben zien gebeuren.¹⁹ In de Principes van Parijs werd al eerder een opsomming opgenomen van wie tot een melding kan overgaan: “individuen, hun vertegenwoordigers, derden, NGOs, verenigingen van vakbonden of andere representatieve organisaties”.²⁰ Die ruime invulling wordt als een zeer belangrijk pluspunt beschouwd omdat er uiteraard veel slachtoffers bestaan die zeer weigerachtig staan ten opzichte van een melding bij een overheid en heel veel schendingen dus anders nooit gerapporteerd worden.²¹

Daarnaast is het ook belangrijk om te vermelden dat artikel 12 van het VMRI-decreet stelt dat schendingen zelfs anoniem gemeld kunnen worden. Dit is bedoeld om de toegang laagdrempelig te houden. Het is natuurlijk ook duidelijk dat wanneer een melding anoniem gemaakt wordt er geen enkele opvolging nodig is door het VMRI. Zelfs *klachten* over discriminatie kunnen eigenlijk anoniem gemaakt worden. Ze krijgen dan gewoon de status van *melding* omdat niet voldaan

is aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor een discriminatieklacht.²²

De melding kan enkel gaan over een schending van mensenrechten die binnen de Vlaamse bevoegdheden valt. Dit wordt elders in dit nummer al uitgebreid besproken door Toon Moonen en Frédéric Vanneste.

Wat volgt er op het melden van een mensenrechtenschending?

Het lijkt erop dat de mogelijkheid om mensenrechtenschendingen te melden het VMRI voornamelijk moet toelaten om zijn onderzoeken adviesbevoegdheid te vervullen.²³ Meldingen vervullen volgens de memorie van toelichting bij het decreet (hierna: MvT) voornamelijk de functie van “knipperlicht”, namelijk het aan het licht brengen van bepaalde structurele schendingen die anders onder de radar zouden blijven.²⁴ Er wordt dus na het ontvangen van de melding door het VMRI geen individueel traject opgestart richting bemiddeling of oordeelsvorming zoals voor klachten over discriminatie wel het geval is.²⁵ De reden die hiervoor naar voor wordt geschoven is dat een dergelijk systeem te arbeidsintensief zou zijn en dus enkel daar waar het noodzakelijk is moet worden ingezet, nl. voor gevallen van discriminatie. Ter illustratie worden de Canadese Human Rights Commission en het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens vermeld die ook beiden een ruimere opvolging hebben van

17 Zie <https://ganhri.org/>.

18 Artikel 12 Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

19 MvT, Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, 1357/1, 29. Voor ervaringen met discriminatie door minderheden bijvoorbeeld zien we dat enkel het topje van de ijsberg uiteindelijk gerapporteerd wordt. European Union Agency for Fundamental Rights, “Second European Union Minorities and Discrimination Survey Main Results”, 2017, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en.pdf, 42.

20 Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence, Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions’ (The Paris Principles), Aangenomen door de Algemene Vergadering in resolutie 48/134 van 20 december 1993.

21 R. Carver, “Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions”, *International Council on Human Rights Policy and OHCHR*, 2005, 21.

22 MvT, Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, 1357/1, 63.

23 Art. 8 en 9 van het Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

24 MvT, Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, 1357/1, 28.

25 Er wordt wel vermeld in de MvT dat de mogelijkheid bestaat om dit in de toekomst verder uit te breiden.

discriminatieklachten dan van andere meldingen van mensenrechtenschendingen.²⁶

Dit betekent niet dat er geen enkele vorm van verdere individuele opvolging is. Wanneer het VMRI een klacht ontvangt, kan er op drie manieren gereageerd worden.²⁷ Vooreerst kan het VMRI **eerstelijnsbijstand** bieden aan de melder. Deze bijstand bestaat – volgens het VMRI-decreet – voornamelijk uit het aanbieden van informatie over “wat de mensenrechten inhouden” maar ook welke middelen aangewend kunnen worden om ze af te dwingen. Daarnaast is er ook de mogelijkheid om de melder **door te verwijzen** naar aan andere instelling, organisatie of vereniging voor verdere bijstand. Wat dit betekent wordt verder toegelicht met voorbeelden zoals: “een middenveldorganisatie of rechtsbijstandsverleners (bv. pro deo advocaat) die een slachtoffer zouden kunnen ondersteunen bij een procedure”.²⁸ En tot slot kan de melding **doorgestuurd** worden naar een andere overheid of instelling. Hierbij gaat het dus ook over andere mensenrechteninstellingen binnen het nog steeds gefragmenteerde Belgische landschap. Dit laatste is uiteraard enkel mogelijk mits de toestemming van de melder en mits het VMRI hierover met die overheid of instelling een samenwerkingsprotocol afgesloten heeft. Op dit moment is het nog niet zo dat voor al deze instanties in een rechtsbasis werd voorzien die noodzakelijk is om het doorsturen van meldingen juridisch sluitend te maken.²⁹

Het is ook mogelijk dat de melding over een mensenrechtenschending betrekking heeft op een **discriminatie** en dan kan de *klachtenprocedure* die wordt omschreven in artikel 13 van het

VMRI-decreet ingezet worden. Die procedure wordt uitgebreid besproken in de bijdrage van Annelies D’Espallier in dit themanummer. In de toelichting bij de *meldingsprocedure* wordt gesteld dat het VMRI-decreet “sterke garanties [inbouwt] voor een warme en outreachende eerstelijnsfunctie”.³⁰ Er wordt verder ook gesproken over een “warme doorverwijzing”.³¹ Dit lijkt een reactie op het advies van de Vlaamse Ouderenraad waarin gevraagd werd om dit expliciet in te schrijven in het (voorontwerp van het) decreet. Op deze vraag werd uiteindelijk niet ingegaan, en in de MvT werd een beetje ontwijkend gesteld dat noch uit het decreet noch uit de MvT kan worden afgeleid dat het VMRI *niet* op een dergelijke “warme” manier te werk zou gaan.³² Ten slotte kan het VMRI kan ook in overeenstemming met artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek in rechte optreden ter verdediging van het collectief belang.

Volstaat het opzetten van een dergelijke ‘eerstelijnsbijstand’?

Zoals eerder werd gesteld is het functioneren met een breed mandaat als expliciete vereiste voor mensenrechteninstellingen opgenomen in de Principes van Parijs. Over de beste manier voor opvolging van meldingen zijn de Principes echter veel minder eenduidig. Er worden verschillende mogelijkheden vermeld om invulling te geven aan de bevoegdheid van het horen en behandelen van meldingen over individuele situaties. Deze “kunnen gebaseerd zijn” op vier principes, namelijk: (a) het streven naar een minnelijke schikking, (b) het informeren van de melder over de mogelijke rechtsmiddelen, (c) het doorsturen van meldingen naar een andere bevoegde instantie en (d) het doen

26 K. Meuwissen, *National Human Rights Institutions as Bridge Builders between the State and the Multi-Layered Human Rights System? An International Legal Analysis from a European Perspective*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid KU Leuven, 2017, 316, voetnoot 2090.

27 Art. 12 Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

28 MvT, Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, 1357/1, 30.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*, 29.

31 *Ibid.*, 71.

32 *Ibid.*, 95.

van aanbevelingen over mogelijke wets hervormingen aan de bevoegde overheden.³³ Voor de opvolging van de algemene meldingen heeft de Vlaamse decreetgever zeer duidelijk een combinatie van de drie laatste principes in de praktijk willen brengen. Het is hier belangrijk om te vermelden dat de eerder vrijblijvende invulling die in de Principes aan het opvolgen van individuele meldingen gegeven wordt ook vaak op kritiek kan rekenen.³⁴ De reden hiervoor is dat dit net één van de enige bevoegdheden is die direct invloed heeft op slachtoffers van mensenrechtenschendingen, en mensenrechteninstellingen net hier een belangrijk en meer zichtbaar toegangspunt zouden kunnen zijn voor personen die een alternatief zoeken voor de gerechtelijke weg.³⁵

Waar het logisch lijkt om ook voor individuele meldingen van mensenrechtenschendingen (naast gevallen van discriminatie) te ijveren voor een ruimere opvolging en zo meer bescherming te bieden aan het individu, is dit niet vanzelfsprekend. Zo werd er eerder al geargumenteed dat wanneer nationale mensenrechteninstellingen te veel middelen wijden aan individuele opvolging, dit de aandacht afleidt van het faciliteren van meer structurele veranderingen.³⁶ In de MvT bij het VMRI-decreet wordt gesteld dat de mogelijkheid om anoniem mensenrechten te melden bij het VMRI zonder enige verdere

vereiste “een grote stap vooruit [is] aangezien er op dit moment voor een groot deel van de mensenrechten geen enkele instelling bevoegd is om meldingen of klachten te behandelen”.³⁷

Op de website van het VMRI wordt opmerkelijk wel gevraagd om een melding te doen van een mensenrechtenschending zodat “gerichte ondersteuning” mogelijk is.³⁸ Dit wekt ten onrechte de indruk dat de behandeling van de melding op gelijke voet staat met een klacht van discriminatie, terwijl de nadruk van de eerste procedure duidelijk ligt op het informeren van de instelling over wat er gaande is in de maatschappij en niet op verlenen van bijstand aan slachtoffers.³⁹

Zoals eerder al werd gesteld, hoeft deze focus niet als problematisch beschouwd te worden, aangezien schendingen ook proactief vermeden kunnen worden door ze alvast in kaart te brengen.⁴⁰ Het is dan wel belangrijk dat, wanneer er geen verdere opvolging in een individueel traject mogelijk is voor mensenrechtenschendingen, de indruk niet gecreëerd wordt dat dit wel zo is. Net zoals voor slachtoffers van discriminatie is het voor slachtoffers van andere mensenrechtenschendingen belangrijk dat ze weten wat ze van de procedure kunnen verwachten.⁴¹

33 Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions (The Paris Principles), Aangenomen door de Algemene Vergadering in resolutie 48/134 van 20 december 1993.

34 A.-E. Pohjolainen, “The Evolution of National Human Rights Institutions, The Role of the United Nations”, Danish Institute for Human Rights, https://www.humanrights.dk/files/media/migrated/evolution_of_nhris.pdf, 60; R.C. Kumar, “National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights”, *American University International Law Review* 2003, 274.

35 K. Meuwissen, *National Human Rights Institutions as Bridge Builders between the State and the Multi-Layered Human Rights System? An International Legal Analysis from a European Perspective*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid KU Leuven, 2017, 316-317.

36 R. Goodman en T. Pegram (eds.), *Human rights, state compliance, and social change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 182; G. De Beco and R. Murray, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 101.

37 MvT, Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-2022, 1357/1, 67.

38 <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/doe-een-melding/>.

39 Conceptnota van 16 juli 2021 m.b.t. de basisarchitectuur voor een Vlaams Mensenrechteninstituut van de Vlaamse Minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, 9.

40 K. Meuwissen, *National Human Rights Institutions as Bridge Builders between the State and the Multi-Layered Human Rights System? An International Legal Analysis from a European Perspective*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid KU Leuven, 2017, 319.

41 C. Van de Graaf, “Procedural justice perceptions in the mediation of discrimination reports by a national equality body”, *International Journal of Discrimination and the Law* 2020, 59.

Besluit

Op dit moment staat het Vlaams Mensenrechteninstituut nog in zijn kinderschoenen en alleen de tijd zal uitwijzen of de melding van mensenrechtenschendingen zijn knipperlichtfunctie werkelijk kan vervullen. Het is ook belangrijk om verder op te volgen of een dergelijke invulling erin slaagt om op voldoende wijze de verwachtingen van slachtoffers van mensenrechtenschendingen te vervullen. Het vooropgestelde doel om de uitwerking van de meldingsbevoegdheid in overeenstemming te brengen met de Principes van Parijs lijkt (ondanks de brede invulling van het mandaat van het VMRI) alvast niet *per se* de meest ambitieuze keuze.