

UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Mensenrechteninstituten

Jhovana Wilpe Kaluwa

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

PROMOTOR :

Prof. dr. Koen LEMMENS

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2022
2023



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Mensenrechteninstituten

Jhovana Wilpe Kaluwa

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

PROMOTOR :

Prof. dr. Koen LEMMENS

Samenvatting

In dit onderzoek zal worden onderzocht of het wenselijk is om een wettelijk kader vast te leggen van de verhoudingen van mensenrechteninstututen op Vlaams niveau. Ook zal worden nagedacht hoe dit kader eruit zal zien. Er zal in dit onderzoek de nadruk worden gelegd op het Federaal Mensenrechteninstituut, het Interfederaal Gelijkekansencentrum Unia en het Vlaams Mensenrechteninstituut.

Wanneer er wordt gesproken over een nationaal mensenrechteninstituut, zal altijd eerst over de Principes van Parijs worden gesproken. Dit document is de leidraad van een Nationaal mensenrechteninstituut en de richtlijnen worden algemeen aanvaard als toetsingscriteria op de legitimiteit en de geloofwaardigheid van een Nationaal Mensenrechteninstituut.

Een Nationaal Mensenrechteninstituut is een onafhankelijke organisatie met een grondwettelijk en/of wetgevend mandaat die door een staat is opgericht om mensenrechten te bevorderen en te beschermen. Het Nationaal mensenrechteninstituut dat in overeenstemming is met de principes van Parijs vormt de hoeksteen van nationale mensenrechtenbeschermingsystemen.

De 3 mensenrechteninstututen die worden behandeld in dit onderzoek hebben tot verantwoordelijkheid om mensenrechten te bevorderen, te beschermen en discriminatie te bestrijden. Unia is een interfederale instelling die kan opereren bij zowel federale als deelstatelijke aangelegenheden binnen haar mandaat. De instelling kan sinds maart van dit jaar niet meer optreden op Vlaams niveau. Het Federaal Mensenrechteninstituut heeft een residuaire bevoegdheid en opereert enkel binnen federale aangelegenheden. Het Vlaams Mensenrechteninstituut opereert enkel bij Vlaamse aangelegenheden.

Het is verder niet duidelijk welke instellingen een overzichtsbevoegdheid heeft en welke een aanvullende bevoegdheid. De onduidelijkheden van de verhoudingen tussen deze mensenrechteninstututen komen voornamelijk doordat de bevoegdheden door elkaar heen lopen. Dit maakt het voor een burger, die beroep wenst te doen op een van deze instellingen, niet aantrekkelijk om hierop beroep te doen met alle nadelige gevolgen van dien.

Dit onderzoek heeft als doel om een oplossing te bieden in de verdere ontwikkeling van de bescherming van mensenrechten en het bestrijden van ongelijke behandeling. Via het rechtszekerheidsbeginsel kan deze oplossing gerealiseerd worden.

Er zal aan de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel tegenmoet gekomen kunnen worden door de verhoudingen van de instellingen via een wettelijk kader vast te leggen en een document te voorzien ter verduidelijking van de instructies over hoe de burger beroep kan doen op deze instellingen.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
Inhoudsopgave.....	2
Voorwoord.....	5
Inleiding.....	7
Hoofdstuk 1: Nationale mensenrechten instituten over het algemeen.....	11
1.1. Inleiding.....	11
1.2. Historie van Nationale mensenrechteninstituten.....	11
1.3. Inhoud van een Nationaal mensenrechteninstituut.....	12
1.3.1. <i>De Principes van Parijs als leidraad van nationale mensenrechteninstituten</i>	14
1.3.2. <i>Taken van NMRI afgeleid uit de Parijs Principes</i>	15
1.4. Algemeen juridisch kader van een mensenrechteninstituut in België.....	18
1.5. In vogelvlucht Hoofdstuk 1.....	19
Hoofdstuk 2: De mensenrechteninstituten Unia, het FIRM en het VMRI.....	21
2.1. Inleiding.....	21
2.2. Unia.....	21
2.2.1. <i>Historie</i>	21
2.2.2. <i>Wettelijk kader</i>	23
2.2.3. <i>Mandaat</i>	23
2.2.4. <i>Werkwijze afhandeling individuele dossiers</i>	23
2.2.5. <i>Overige opdrachten</i>	25
2.2.6. <i>Structuur en overige diensten</i>	25
2.2.7. <i>Budget</i>	26
2.3. FIRM.....	27

2.3.1.	<i>Historie</i>	27
2.3.2.	<i>Wettelijk kader</i>	27
2.3.3.	<i>Mandaat</i>	28
2.3.4.	<i>Werkwijze afhandeling individuele dossiers</i>	28
2.3.5.	<i>Opdrachten</i>	28
2.3.6.	<i>Structuur en diensten</i>	29
2.3.7.	<i>Budget</i>	29
2.4.	VMRI	29
2.4.1.	<i>Historie</i>	29
2.4.2.	<i>Wettelijk kader</i>	30
2.4.3.	<i>Mandaat</i>	30
2.4.4.	<i>Werkwijze afhandeling individuele dossiers</i>	31
2.4.5.	<i>Opdrachten</i>	31
2.4.6.	<i>Structuur en diensten</i>	32
2.4.7.	<i>Budget</i>	32
2.7.	In vogelvlucht Hoofdstuk 2	32
	Hoofdstuk 3: Verhouding tussen Unia, het FIRM en het VMRI	35
3.1.	Inleiding	35
3.2.	Bedenkingen rondom Unia, het FIRM en de VMRI in het licht van de principes van Parijs	35
3.3.	Bedenkingen rondom de huidige regeling van individuele ondersteuning en begeleiding in de behandelde mensenrechteninstituten.....	38
3.4.	Bedenkingen rondom de bestrijding van discriminatie en de oprichting van het VMRI	40
3.5.	In vogelvlucht Hoofdstuk 3	42
	Hoofdstuk 4: De federale en Vlaamse ombudsman als inspiratiebron	43
4.1.	Inleiding	43
4.2.	De federale ombudsman	43

4.2.1. <i>Historie</i>	43
4.2.2. <i>Begrip</i>	44
4.2.3. <i>Wettelijk kader en mandaat</i>	45
4.2.4. <i>Werkwijze afhandeling individuele dossiers</i>	45
4.2.5 <i>Toepassingsgebied en opdrachten</i>	46
4.2.6. <i>Structuur en diensten</i>	48
4.3. De Vlaamse ombudsdienst	48
4.3.2. <i>Begrip</i>	48
4.3.3. <i>Wettelijk kader en mandaat</i>	49
4.3.5. <i>Toepassingsgebied en opdrachten</i>	50
Hoofdstuk 5: Rechtszekerheidsbeginsel en aanbevelingen voor een wettelijk kader	53
5.1. Inleiding	53
5.2. Rechtszekerheidsbeginsel.....	53
5.3 Aanbevelingen.....	54
5.4. Voorbeeld van de vastlegging van de verhoudingen	56
5.5. In vogelvlucht Hoofdstuk 5	58
Conclusie	61
Bibliografie.....	63
Bijlagen.....	70

Voorwoord

Deze masterscriptie is mijn laatste stap op het behalen van mijn masterdiploma in de rechten op de Universiteit Hasselt. In dit onderzoek zal ik u laten kennisnemen met een steeds belangrijker wordende instelling in België en erbuiten namelijk het mensenrechteninstituut. In het woord mensenrechteninstituut kan al worden begrepen dat het gaat over de rechten van de mens, maar meer kan er ook niet uit dit woord worden begrepen. Mensenrechten zijn mijns inziens de basis van het recht en daarom ook heel belangrijk om steeds bevorderd en beschermd te worden. Deze bescherming kan nog meer worden gerealiseerd met mensenrechteninstellingen in België.

Het onderwerp mensenrechteninstellingen was mijn eerste keuze in de lijst die beschikbaar werd gesteld op het platform van de Universiteit, en ik heb het geluk gehad om dit onderwerp toegewezen te krijgen. Deze keuze heb ik gemaakt, omdat mijn interesses rondom de bescherming en bevordering van mensenrechten erg groot zijn.

In mijn tweede bachelor jaar heb ik ook het opleidingsonderdeel rechten van de mens gevolgd, waarbij het onderdeel over mensenrechteninstellingen me erg aansprak. Daarenboven, zag ik op het nieuws dat er in maart 2023 een nieuw mensenrechteninstituut op Vlaams niveau zijn in trede heeft gemaakt. Ook hierdoor werd mijn aandacht getrokken naar het onderwerp mensenrechteninstellingen.

De doelgroepen van dit onderzoek zijn rechtskundigen in België die zich bezighouden met mensenrechten en de bevordering van de bescherming van deze rechten. Ook kan dit onderzoek burgers helpen om hun kennis te verbreden over; de huidige stand van zaken inzake het federaal mensenrechteninstituut, het Interfederaal gelijkkansencentrum Unia en het Vlaams mensenrechteninstituut, waar men terecht kan bij mensenrechtenschendingen en hoe men er beroep op kan doen. Ook kan dit onderzoek een meerwaarde geven aan mensenrechtenactivisten in België. De evaluatie rondom de verhoudingen van de mensenrechteninstellingen ten opzichte van elkaar, en de taken rondom de bescherming van en de bevordering van de mensenrechten en de bestrijding van discriminatie kan helpen voor de mensenrechteninstellingen om te zien waar ze precies staan.

Tenslotte, wil ik mijn familie bedanken voor de steun die ik door heel mijn rechtenstudie heb gekregen. Ook wil ik mijn promotor Professor Koen Lemmens danken voor de begeleiding en bijsturing in dit onderzoek.

Alvast veel leesplezier toegewenst.

Jehovana Wilpe Kaluwa

Hasselt, 15 mei 2023

Inleiding

In België is er sinds maart 2023 een verandering plaatsgevonden in de structuur van mensenrechteninstellingen.¹ In 2022 had de meerderheid van het Vlaams parlement namelijk vóór gestemd op de komst van een nieuw mensenrechteninstituut op Vlaams niveau.² Op 26 oktober 2022 werd de tekst van het VMRI-oprichtingsdecreet bij de plenaire vergadering aangenomen.³ Op federaal niveau bestaat er sinds 1993 het Interfederaal gelijkekansencentrum Unia en sinds 2019 het Federaal Mensenrechteninstituut (hierna: FIRM), maar toch heeft de Vlaamse regering ervoor gekozen om zich terug te trekken uit de al bestaande interfederale mensenrechteninstituut Unia en een eigen Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna: het VMRI) op te richten.⁴

Dit onderzoek met als titel "De verhoudingen van het FIRM, UNIA en het VMRI in de bestrijding van discriminatie in Vlaanderen" evalueert de bevordering van gelijke behandeling en de bestrijding van discriminatie in Vlaanderen. Er rijzen nogal vragen over het nut van een nieuw mensenrechteninstituut op Vlaams niveau naast de al bestaande. In dit onderzoek zal voornamelijk bekeken worden naar de verhoudingen van Unia, het FIRM en het VMRI op Vlaams niveau in de bescherming van mensenrechten en de bestrijding van discriminatie. Er is nu een nieuw mensenrechteninstituut dat zal opereren op Vlaams niveau, maar hoe zal deze naast de Unia en FIRM kunnen optreden om ook discriminatie te bestrijden.⁵

Voor degene die in Vlaanderen wonen, kan het onduidelijk zijn naar welk mensenrechteninstituut zij zich moeten wenden ingeval van extra bescherming van mensenrechten of van bestrijding van discriminatie. De burger weet tenslotte niet welke materie tot de Vlaamse bevoegdheden behoort en welke tot de federale bevoegdheden.

Dit onderzoek zal dan ook gericht zijn op de vraag of het wenselijk is om de verhoudingen die Unia, het FIRM en het VMRI ten opzichte van elkaar hebben in hun taak om mensenrechten te beschermen en ongelijke behandeling te bestrijden vast te leggen in een

¹ VRT NEWS, *Vlaanderen krijgt in 2023 een Vlaams Mensenrechteninstituut*, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/12/19/vlaanderen-krijgt-nieuw-mensenrechteninstituut/> (consultatie 15 mei 2023); X, *Het nieuwe Vlaams Mensenrechteninstituut van Bart Somers roept vragen op*, <https://www.gripvzw.be/nl/artikel/532/het-nieuwe-vlaams-mensenrechteninstituut-van-bart-somers-roept-vragen-op> (consultatie 15 mei 2023).

² X, *Naar een Vlaams Mensenrechteninstituut in 2023*, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/naar-een-vlaams-mensenrechteninstituut-2023> (consultatie 15 mei 2023).

³ Het ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, Parl.St. VI.Parl. nr. 1357/6.

⁴ LIGUE DES DROITS HUMAINS, *L'institut fédéral pour la protection et la promotion des droits de l'Homme: un pas en avant qui laisse beaucoup de question en suspens*, <https://www.liquedh.be/institut-federal-pour-la-protection-et-la-promotion-des-droits-de-l-homme-un-pas-en-avant-qui-souleve-beaucoup-de-questions/> (consultatie 15 mei 2023); OPEN VLD, *Nieuw Vlaams Mensenrechteninstituut ook naar rechtbank kunnen stappen*, <https://www.openvld.be/nieuw-vlaams-mensenrechteninstituut-zal-ook-naar-rechtbank-kunnen-stappen> (consultatie 15 mei 2023).

⁵ VRT NWS, *Nieuw in Vlaanderen voor uw klachten over discriminatie: het Vlaams Mensenrechteninstituut*, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/03/14/nieuw-in-vlaanderen-voor-klachten-over-discriminatie-het-vlaams/> (consultatie 15 mei 2023).

wettelijk kader, hoe dit kader er dan zou moeten uitzien en in welke mate dit zou kunnen bijdragen aan de rechtszekerheid.⁶

Dit onderzoek zal bijdragen tot de bestaande kennis van de rechtswetenschap en aan de dagelijkse rechtspraktijk, omdat er een duidelijk overzicht wordt geschetst over welke instrumenten worden gebruikt om de mensenrechten te bevorderen, te beschermen en discriminatie te bestrijden binnen het FIRM, Unia en het VMRI. De meeste bronnen over dit onderwerp hebben het over de mensenrechteninstellingen en hun mandaten in het algemeen, slechts enkele verdiepen zich specifiek in hoe effectief mensenrechten worden bevorderd of beschermd en discriminatie wordt bestreden binnen de betrokken mensenrechteninstellingen.

De lacune in de wetgeving over de verhoudingen die elk van deze mensenrechteninstellingen innemen in de bestrijding van discriminatie en bescherming van mensenrechten tegenover elkaar, en op welke manier deze rollen gezamenlijk wordt ingevuld kan leiden tot onduidelijkheden over de precieze bedoelingen van de instellingen. Deze onduidelijkheid kan zorgen voor een zeker wantrouwen ten aanzien van mensenrechteninstellingen.

Dit onderzoek kan daarom interessant zijn voor de betrokken partijen zoals de regering op Vlaams niveau die op het idee kwam om een Vlaams mensenrechteninstituut op te richten. Bovendien kan het de kennis verbreden van de burger die woonachtig is in Vlaanderen, over de plaats waar men terecht kan als een persoon getuige/slachtoffer is van mensenrechtenschendingen en ongelijke behandeling. Daarnaast, zal door de werking van de drie mensenrechteninstellingen onder elkaar te zetten, het voor de wetgever makkelijker worden om de wetgeving van de verschillende mensenrechteninstellingen en hun verhoudingen ten aanzien van elkaar te verduidelijken.⁷

Het onderzoek zal zich beperken⁸ tot de situatie in Vlaanderen. Er zijn natuurlijk ook andere mensenrechteninstellingen in België, maar om het onderzoek haalbaar te maken worden enkel deze drie mensenrechteninstellingen die mogelijks kunnen opereren op Vlaams niveau in het onderzoek betrokken. Door middel van de woordlimiet, zullen Nationale Mensenrechteninstellingen (hierna: NMRI) op EU-niveau of buurlanden in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten. Deze beperkingen waren nodig om een genoeg afgebakend onderzoek te kunnen realiseren. Tenslotte, zal dit onderzoek zich beperken tot wetgeving en rechtsleer. Om het overzicht te behouden zal de rechtspraak niet worden betrokken in dit onderzoek.

⁶ K. HENDRICKX, P. SCHOUKENS en E. TERRY, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 23-25, 28-33.

⁷ K. HENDRICKX, P. SCHOUKENS en E. TERRY, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 23-24.

⁸ *Ibid.*, 24

Deze masterscriptie is een descriptief, comparatief en evaluatief onderzoek.⁹ Om tot een antwoord te kunnen komen op de aanbevelende centrale onderzoeksvraag wordt er opbouwend te werk gegaan. Eerst, zal de geschiedenis van het NMRI, het NMRI, het juridisch kader van NMRI's over het algemeen worden besproken. Daarenboven zullen ook de Principes van Parijs uitvoerig aanbod komen. Dit hoofdstuk is voornamelijk voor degene die nog niets weten over mensenrechteninstututen er belangrijk om te lezen. Er is gekozen om niet meteen te beginnen met het interfederaal gelijkheidscentrum Unia, het FIRM en het VMRI uit te leggen, omdat het voor iemand die nog niets erover weet ingewikkeld is om deze instututen in een bepaalde context te plaatsen (**Hoofdstuk 1**).

Vervolgens zal het interfederaal gelijkheidscentrum Unia, het FIRM en de VMRI toegelicht worden, hierbij zal het de historie, het wettelijk kader, het mandaat, de opdrachten, de structuur, de diensten, de werkwijze bij afhandeling van individuele dossiers en het budget beschreven worden. Aan de hand van de wetgeving, de voorbereidende parlementaire documenten, de rechtsleer en de elektronische bronnen zal worden verdiept in deze onderwerpen. Met de informatie die in Hoofdstuk 1 al is besproken kan de lezer vrijwel meteen zien of de mensenrechteninstututen de Parijs Principes als leidraad hebben genomen (**Hoofdstuk 2**).¹⁰

Er zal met de al behandelde materie bekeken worden of er al een bepaalde informatie wordt gegeven over de verhoudingen van de drie mensenrechteninstututen tot elkaar. Hier botst men op de lacune in de wetgeving waarop dit onderzoek gebaseerd is, namelijk dat er geen eenvormig overzicht is van de wijze dat de drie mensenrechteninstututen zich tot elkaar verhouden. Bovendien bestaat er geen lijst bij welke sectorale organen mensenrechteninstututen een aanvullende rol moet worden geboden. Hoofdstuk 1 en 2 zijn een volledig descriptief gedeelte. Daarna komt het evaluatieve gedeelte van het onderzoek.¹¹

Na de eerste 2 hoofdstukken zal dan ook worden stilgestaan op de huidige situatie. Er zal dan worden geëvalueerd hoe de huidige werking is van het interfederale gelijkheidscentrum Unia, het FIRM en het VMRI in het licht van: de Parijs Principes, de individuele begeleiding en ondersteuning, en de bestrijding van discriminatie door de oprichting van het VMRI. Er wordt hierbij voornamelijk gekeken naar de verhoudingen van

⁹ W. LANS en D. J. M. VAN DER VOORDT, "Descriptive research", in T. M. DE JONG en D. J. M. VAN DER VOORDT (eds.), *Ways to Study and Research Urban, Architectural and Technical Design*, Amsterdam, IOS Press, 2002, 53-54.

¹⁰ J. VRIELINK en S. SOTTIAUX, *Institutionalisering van gelijkheid en mensenrechten*, Brussel, Intersentia, 2012, 163 p.; S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Federalism, Equality Bodies and NHRIs: A Critical Analysis of the Belgian Debate on Equality Bodies and NHRIs*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 18; UNITED NATIONS, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York, United Nations Publications, 2010, 211 p.; C. BAYART, S. SOTTIAUX, en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *De nieuwe federale antidiscriminatie wetten*, Brugge, die Keure, 2008, 103-127 p.; K. Meuwissen, "NHRIs and the State: New and Independent Actors in the Multi-layered Human Rights System?", *Hum. Rights Law Rev* 2015, 441-484; K. MEUWISSEN, *National Human Rights Institutions in Europe: independent Bridge-Builders in a fragmented Human Rights Landscape?*, onuitg. Working Paper Human Rights Integration Conference, 2015, 20 p.; J. VAN NIEUWENHOVE, "Adviespraktijk Raad van State", *TVW* 2022, 171; J. WOUTERS, K. MEUWISSEN, en A. S. DE BARROS, *The European Union and National Human Rights Institutions*, onuitg. Working No. 112 KU Leuven, 2013, 33 p. etc.

¹¹ K. HENDRICKX, P. SCHOUKENS en E. TERRYN, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 51-53.

de mensenrechteninstututen tot elkaar. Ook worden de nadelen opgelijst van het niet vastleggen van de verhoudingen besproken (**Hoofdstuk 3**). Dit hoofdstuk is een evaluerende¹² hoofdstuk en is belangrijk om de stand van zaken duidelijk weer te geven.

Vervolgens wordt de federale en Vlaamse ombudsman geëvalueerd, omdat dit als inspiratiebron kan dienen om de verhoudingen van de betreffende mensenrechteninstututen die worden betrokken in dit onderzoek te kaderen. Er wordt ook hier de historie, het begrip, het wettelijk kader, het mandaat, de werkwijze inzake de afhandeling van individuele dossiers, de opdrachten en toepassingsgebied, de structuur, diensten en het budget worden doorlopen. Deze instellingen hebben ook een klachtenbehandelingsorgaan en kan daarom geschikte zijn als inspiratiebron (**Hoofdstuk 4**). Dit hoofdstuk dient ter inspiratie voor de verhoudingen en bevoegdheden tussen de drie mensenrechteninstututen.

Tenslotte, wordt er dan op basis van hoe het er nu aan toe gaat in de praktijk en de inspiratiebron van de Vlaamse ombudsdienst een aanbeveling gedaan. Er zal worden onderzocht op welke wijze de verhoudingen van Unia, het FIRM en het VMRI zodanig kunnen worden vastgelegd dat het duidelijker is voor de burger en ieder die gebruik wil maken van een mensenrechteninstituut, waar het terecht kan bij voor een vraag over mensenrechten of een klacht inzake ongelijke behandeling of mensenrechtenschendingen (**Hoofdstuk 5**). Deze aanbeveling is gebaseerd op een intern criteria, namelijk rechtszekerheid.¹³ Er wordt hier comparatief te werk gegaan gebaseerd op hoofdstuk 3 en 4.¹⁴

¹² W. LANS en D. J. M. VAN DER VOORDT, "Descriptive research", in T. M. DE JONG en D. J. M. VAN DER VOORDT (eds.), *Ways to Study and Research Urban, Architectural and Technical Design*, Amsterdam, IOS Press, 2002, 151-153.

¹³ K. HENDRICKX, P. SCHOUKENS en E. TERRY, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 66.

¹⁴ *Ibid.*, 51-53.

Hoofdstuk 1: Nationale mensenrechten instituten over het algemeen

1.1. Inleiding

1. In dit Hoofdstuk zal het mensenrechteninstituut in het algemeen worden besproken, daarbij zal de historie van de instelling en de leidraad van de instelling op grond van de 'Principes van Parijs' eerst aanbod komen. Ook zal er bij de principes van Parijs worden stil gestaan bij de organen die de NMRI een A, B of C-status geven. Er zal in dit onderzoek bij de evaluatie of het wenselijk is om de verhoudingen van Unia, het FIRM en het VMRI wettelijk moeten worden vastgelegd, ook worden meegenomen welke statussen de betrokken instellingen hebben of geneigd zijn te verkrijgen. Vervolgens zal het uitleg worden gegeven over wat een NMRI inhoudt en tot slot zullen de meest relevante rechtsinstrumenten worden benoemd.
2. Vooraleer te beginnen met de NMRI's die worden besproken zal er in dit hoofdstuk worden stilgestaan bij hoe er uiteindelijk een NMRI is ontstaan. Vanuit deze achtergrondsituatie zal de lezer vertrouwd worden met het instituut van de rechten van de mens.
3. Een NMRI is een belangrijk onderdeel van het systeem in staten ter bescherming van de mensenrechten. Het speelt een belangrijke rol in het bevorderen en het beschermen van mensenrechten, en ook het aanpakken van de uitdagingen rondom mensenrechtenschendingen. De verantwoordelijkheid om de mensenrechten te eerbiedigen, te beschermen en na te komen ligt bij staten. Deze laatste ratificeren internationale mensenrechteninstrumenten en zijn daarom ook verplicht mechanismen te creëren om de mensenrechten te beschermen.¹⁵

1.2. Historie van Nationale mensenrechteninstituten

4. In 1946 besprak de Economische en Sociale raad van de VN de oprichtingskwestie van NMRI's. Dit was twee jaar voordat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens de algemene prestatienorm werd waaraan iedere persoon van welke natie dan ook zich aan moest houden. Aan de Verdragsluitende partijen van de VN werd verzocht te overwegen, groepen op te richten die informatie verstrekken over de mensenrechten of lokale mensenrechtencomités.¹⁶
5. In 1978 organiseerde de mensenrechtencommissie van de VN een congres, dat resulteerde tot ontwerprichtlijnen voor de structuur en werking van mensenrechteninstellingen. Vervolgens keurden de mensenrechtencommissie en de Algemene Vergadering van de VN de richtlijnen goed. De Algemene Vergadering stuurde de Verdragsluitende Staten aan om gepaste maatregelen te nemen, om deze mensenrechteninstellingen op te richten indien

¹⁵ S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Federalism, Equality Bodies and NHRIs: A Critical Analysis of the Belgian Debate on Equality Bodies and NHRIs*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 1-3.

¹⁶ UNITED NATIONS, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York, United Nations Publications, 2010, 7-8.

deze eerder nog niet waren opgericht. Bovendien verzocht de Algemene Vergadering de Secretaris-Generaal van de VN om een gedetailleerd rapport over NMRI's in te dienen.¹⁷

6. In 1991 vond de eerste internationale workshop over NMRI's in Parijs plaats. De belangrijkste uitkomst hiervan was de Principes van Parijs. Vandaag de dag, worden de Principes van Parijs algemeen aanvaard als toetsingscriteria op de legitimiteit en de geloofwaardigheid van een NMRI. Deze principes zijn sinds toen een onderdeel geworden van de mensenrechtenencyclopedie.¹⁸
7. In 1993 kwam er een keerpunt voor NMRI's op de Wereldconferentie van Mensenrechten. Voor het eerst konden NMRI's, die in overeenstemming waren met de Principes van Parijs, formeel erkend worden als belangrijke en constructieve actoren in de bevordering en bescherming van mensenrechten.¹⁹
8. In 2005 bevestigde de mensenrechtencommissie in haar Resolutie²⁰ het belang van het opzetten en versterken van onafhankelijke en pluralistische NMRI's die in overeenstemming zijn met de Principes van Parijs, en het versterken van de onderlinge samenwerking van deze NMRI's.²¹

De principes van Parijs zijn neergeschreven in de Resolutie van de Algemene Vergadering van de VN,²² en deze principes vormen bij de oprichting van NMRI's een belangrijke rol in de geloofwaardigheid en legitimiteit van de instelling.

1.3. Inhoud van een Nationaal mensenrechteninstituut

9. Een NMRI is een onafhankelijke organisatie met een grondwettelijk en/of wetgevend mandaat die door een staat is opgericht om mensenrechten te bevorderen en te beschermen in de desbetreffende staat.²³ Een NMRI moet onafhankelijk zijn om een goed gevolg te geven aan de uitvoering van bevoegdheden van het wettelijk omschreven mandaat.²⁴ Het NMRI dat in overeenstemming is met de principes van Parijs vormt de hoeksteen van nationale mensenrechtenbeschermingsystemen en dient in toenemende mate als schakelmechanisme tussen internationale mensenrechtennormen en de staat.²⁵

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ R. GOODMAN en T. PEGRAM, *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 76-77.

¹⁹ Verklaring van Wenen en het handelingsprogramma uit de Wereld Conferentie van Mensenrechten (12 juli 1993), A/CONF.157/23.

²⁰ Resolutie 2005/74 van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties (20 april 2005), UN Doc. E/CN.4/RES/2005/74.

²¹ *Cfr. supra* voetnoot nr. 16.

²² Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 1993), UN Doc. A/RES/48/134.

²³ UNITED NATIONS, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York, United Nations Publications, 2010, 13.

²⁴ Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 1993), UN Doc. A/RES/48/134.

²⁵ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Sterke en effectieve nationale mensenrechteninstellingen*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris-summary_nl.pdf (consultatie 15 mei 2023), 1-2.

10. De onafhankelijkheid wordt het best wettelijk vastgelegd op financieel vlak, maar ook op het gebied van benoeming, ontslag van medewerkers enz. Uit de principes van Parijs wordt opgelegd dat een NMRI onafhankelijk moet zijn van de overheid. Ze maken deel uit van het staatsapparaat en worden gefinancierd door een overheid. Er bestaan verschillende organisaties bijvoorbeeld ombudsinstellingen en mensenrechtencommissies die meerdere mandaten bezitten bijvoorbeeld een gedeeltelijk of volledig mandaat in de materie gelijke behandeling.²⁶
11. Een NMRI is geen ngo, want het heeft namelijk een wettelijke rechtsgrondslag en bijzondere wettelijke verantwoordelijkheden als onderdeel van het staatsapparaat. De verschillen tussen ngo's en NMRI's zijn voornamelijk zichtbaar bij onderzoeken van klachten. NMRI's zijn neutrale feitenzoekers, ze pleiten dus niet voor het gelijk van de ene kant of de andere kant. Zoals eerder al is vermeld, een NMRI moet onafhankelijk zijn en gezien worden als onafhankelijk van de ngo-tak net zoals van de overheid. Een NMRI mag bij een onderzoek opereren binnen een wettelijk bepaald kader en moet voldoen aan de algemene beginselen van gerechtigheid en de rechtstaat.²⁷
12. De leden die worden gekozen in de NMRI worden benoemd door de verkozen vertegenwoordigers van de betrokken staat, maar worden niet door hen gekozen. De inrichting van het instituut als een openbaar lichaam heeft belangrijke gevolgen voor de regelgeving van haar verantwoordings-, financierings- en rapportageregelingen. Als het beheer en besteding van publieke middelen bij een NMRI wordt geregeld door de overheid, mag deze regeling het vermogen van het instituut om zijn rol onafhankelijk en effectief te vervullen niet in gevaar brengen.²⁸
13. Verder staat de instelling niet meteen onder het gezag van de uitvoerende, wetgevende of rechterlijke macht, terwijl het in de regel direct of indirect wel verantwoording moet afleggen aan de wetgevende macht.
14. Een NMRI vormt een brug tussen het maatschappelijk middenveld en regeringen. Ze verbinden de verantwoordelijkheden van de staat aan de rechten van burgers en koppelen nationale wetten met regionale en internationale mensenrechtensystemen. Toch hebben deze instellingen tegelijkertijd vaak kritiek op handelingen van de overheden die hen opgericht hebben.²⁹ Deze kritiek is niet verbazingwekkend aangezien de staten vaak de redenen zijn van mensenrechtenklachten.
15. Tot slot, bestaat er geen systematische naamgeving voor een NMRI, deze heeft verschillende benamingen afhankelijk van de regio, juridische traditie en algemeen gebruik van het land.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ UNITED NATIONS, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York, United Nations Publications, 2010, 13.

²⁸ Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 1993), *UN Doc. A/RES/48/134*.

²⁹ UNITED NATIONS, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York, United Nations Publications, 2010, 13.

De verschillende benamingen die vaak worden teruggezien in landen zijn; mensenrechtenbeschermers, mensenrechtencommissie, mensenrechteninstituut, mensenrechtencentrum, een ombudsman of een commissaris voor mensenrechten. De benaming is niet van belang, maar het moet wel altijd duidelijk zijn voor ieder wat de betreffende NMRI doet, dat het een openbare instelling is en geen ngo, en dat de instelling de principes van Parijs naleeft.

1.3.1. De Principes van Parijs als leidraad van nationale mensenrechteninstellingen

16. De Principes van Parijs zijn neergeschreven via een resolutie van de Verenigde Naties in 1993. Deze principes zijn maatstaven waartegen voorgestelde, nieuwe en bestaande NMRI's kunnen worden beoordeeld of erkend door de subcommissie voor erkenning van de internationale coördinatiecommissie.³⁰ Lacunes of tekortkomingen die tijdens het erkenningsproces worden vastgesteld, kunnen dienen als routekaart of voorbeeld om NMRI's te verbeteren.
17. Deze Parijs principes zijn dus normen waaraan alle NMRI's moeten voldoen, en bevatten ook aanvullende principes die enkel van toepassing zijn op instellingen met competentie voor quasi-jurisdictie. Op grond van deze principes worden NMRI's aangeraden om mensenrechten te beschermen, onder andere door het ontvangen, onderzoeken en oplossen van klachten, het bemiddelen bij conflicten en het controleren van handelingen. Bovendien zijn de instellingen verplicht om mensenrechten te bevorderen door middel van onderwijs, voorlichting, de media, publicaties, trainingen en capaciteitsopbouw, maar ook door adviezen te verstrekken aan de regering.³¹
18. De principes identificeren 6 hoofdcriteria waaraan deze instellingen moeten voldoen om succesvol te zijn namelijk: Mandaat en bevoegdheid (een breed mandaat gebaseerd op universele mensenrechtennormen); Autonomie vanuit de overheid; Onafhankelijkheid gegarandeerd door de wet of grondwet; Pluriformiteit onder meer door lidmaatschap en/of effectieve samenwerking; Adequate middelen en voldoende onderzoeksbevoegdheden.³²
19. Wanneer een land besluit om een mensenrechteninstelling op te richten kan het een certificering aanvragen bij de wereldwijde alliantie van nationale mensenrechteninstellingen (hierna: *GANHRI*). De *GANHRI* toen nog genaamd als de internationale coördinatiecommissie (ICC) is opgericht in 1993 en opereert onder de VN, maar is zelf geen onderdeel van de VN. De subcommissie voor accreditatie (hierna: *SCA*) van het *GANHRI* beoordeelt of een mensenrechteninstelling in zijn volledigheid voldoet aan de principes van Parijs. Deze

³⁰ D. LANGTRY en K. ROBERT LYER, *National human rights institutions: rules, requirements, and practice*, Oxford, Oxford University Press, 2021, 16.

³¹ Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 1993), *UN Doc. A/RES/48/134*.

³² UNITED NATIONS, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York, United Nations Publications, 2010, 31.

beoordeling wordt bekrachtigd door de *GANHRI*. Als een mensenrechteninstelling volledig voldoet aan de principes van Parijs dan krijgt deze een A-status toegekend.³³

20. Het *SCA* heeft interpretatierichtlijnen (*General Observations*) de Principes van Parijs uitgebracht. Deze richtlijnen zijn vervolgens aangenomen door het *GANHRI*, om op een consistente manier te onderzoeken of een mensenrechteninstelling een A-status kan verkrijgen of niet.³⁴ Wanneer zo'n instelling een A-status krijgt kan deze participeren aan vergaderingen van VN-organen en heeft daarbij officieel spreektijd. Daarnaast, kan deze volwaardig deelnemen aan de jaarlijkse bijeenkomsten van de nationale mensenrechteninstellingen over de hele wereld. Als een NMRI geen A-status krijgt, maar een B-status³⁵ of C-status³⁶ dan heeft deze geen spreektijd in de vergaderingen van de VN-organen. Een NMRI die een B-status krijgt kan in de jaarlijkse bijeenkomsten van NMRI's, en de workshops van de *GANHRI* enkel observeren. In tegenstelling tot een NMRI die een C-status heeft bekomen, deze kan enkel met uitdrukkelijke toestemming van de *GANHRI* de vergaderingen en workshops in observerende hoedanigheid optreden.³⁷

1.3.2. Taken van NMRI afgeleid uit de Parijs Principes

21. De Principes van Parijs bestaan uit vier onderdelen namelijk de bevoegdheid en verantwoordelijkheden; de samenstelling, de waarborgen van onafhankelijkheid en pluralisme; de werkwijzen en de aanvullende principes met betrekking tot de status van commissies met quasi-jurisdictiebevoegdheid.³⁸

22. Het eerste onderdeel gaat over de bevoegdheid en verantwoordelijkheden van NMRI's, deze bestaan uit: de bevoegdheid om mensenrechten te bevorderen en te beschermen, een zo ruim mogelijk mandaat dat duidelijk uiteengezet moet worden in een grondwets- of wettekst waarin de samenstelling en de bevoegdheidssfeer wordt gespecificeerd. Bovendien heeft een NMRI de volgende verantwoordelijkheden namelijk: het voorleggen van adviezen, verwijzingen, aanbevelingen, voorstellen en rapporten over aangelegenheden met betrekking tot de bevordering en bescherming van mensenrechten aan de regering, het parlement en elk andere bevoegd orgaan, en de NMRI kan besluiten om deze documenten te publiceren.³⁹

23. In de voorgaande alinea werd gesproken over de bevoegdheid van een NMRI om mensenrechten te bevorderen en te beschermen. Deze bevoegdheid bestaat uit verschillende aspecten namelijk: het bevorderen en het waarborgen van de nationale wetgeving met de

³³ D. LANGTRY en K. ROBERT LYER, *National human rights institutions: rules, requirements, and practice*, Oxford, Oxford University Press, 2021, 43-47.

³⁴ *Ibid.*, 49-51.

³⁵ Niet volledig in overeenstemming met de principes van Parijs.

³⁶ Niet in overeenstemming met de principes van Parijs.

³⁷ J. VRIELINK en S. SOTTIAUX, *institutionalisering van gelijkheid en mensenrechten*, Brussel, Intersentia, 2012, 16.

³⁸ Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 1993), *UN Doc. A/RES/48/134*.

³⁹ J. VRIELINK en S. SOTTIAUX, *institutionalisering van gelijkheid en mensenrechten*, Brussel, Intersentia, 2012, 13.

internationale mensenrechteninstrumenten waarbij de betreffende staat partij is, en deze tenuitvoerleggen; het aanmoedigen van ratificatie van mensenrechteninstrumenten of toetreding tot deze instrumenten, en het waarborgen van de tenuitvoerlegging hiervan; Met inachtneming van de onafhankelijkheid die een NMRI heeft, het bijdragen aan rapporten die staten vervolgens verplicht moeten indienen bij organen en comités van de VN, en adviezen geven aan regionale instellingen; samenwerken met de VN, en iedere andere organisatie binnen het VN-systeem, de regionale instellingen en nationale instellingen van andere landen die bevoegd zijn op het domein van bescherming en bevordering van mensenrechten; te helpen bij het maken van programma's voor het onderwijzen van mensenrechten op scholen, universiteiten en professionele kringen; mensenrechten bekendmaken, en inspanningen leveren om alle vormen van discriminatie, in het bijzonder rassendiscriminatie, te bestrijden door het publieke bewustzijn te vergroten, vooral door voorlichting, onderwijs en door gebruik van de pers.⁴⁰

24. Het tweede onderdeel gaat over de samenstelling en waarborgen van onafhankelijkheid en pluralisme. Dit bestaat uit de samenstelling van een NMRI en de benoeming van haar leden, al dan niet door middel van verkiezingen. Deze benoeming wordt vastgesteld via een procedure die de zekerheid biedt om de pluralistische samenleving te vertegenwoordigen die betrokken zijn bij de bescherming en bevordering van de mensenrechten, in het bijzonder door autoriteiten die een effectieve samenwerking mogelijk maken, met of door de aanwezigheid van vertegenwoordigers. Dit zijn vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties (hierna: ngo's) die verantwoordelijk zijn voor mensenrechten en inspanningen ter bestrijding van rassendiscriminatie. Enkele voorbeelden van deze vertegenwoordigers zijn: vakbonden; betrokken sociale en professionele organisaties; trends in filosofisch of religieus perspectief; universiteiten en gekwalificeerde deskundigen; het parlement en overheidsdepartementen. Als deze zijn opgenomen mogen hun vertegenwoordigers enkel met raadgevende stem aan de beraadslagingen deelnemen.⁴¹
25. Bovendien moet een NMRI een structuur beschikken die geschikt is voor het goede verloop van haar werkzaamheden, zoals voldoende financiering. Het doel van deze financiering moet zijn om de instelling in staat te stellen om over eigen personeel en lokalen te beschikken, om onafhankelijk te zijn van de regering en niet onderworpen te zijn aan controle die deze onafhankelijkheid kan aantasten.⁴²
26. Om een stabiel mandaat voor de verkozen leden van de instelling te waarborgen, vindt de benoeming van de leden plaats door middel van een officieel besluit, waarin de specifieke duur van het mandaat wordt vastgelegd. Dit mandaat kan enkel worden verlengd op voorwaarde dat het pluralisme van het lidmaatschap van de instelling gewaarborgd is.

⁴⁰ *Ibid.*, 13.

⁴¹ UNITED NATIONS, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York, United Nations Publications, 2010, 34-36.

⁴² *Ibid.*, 40-41.

27. Volgens het derde onderdeel van de Parijs Principles moet de werkwijze van de instelling op de volgende manier gebeuren: op een vrijelijke manier, alle kwesties overwegen die binnen haar bevoegdheid vallen op voorstel van haar leden of van een verzoeker; iedere persoon die voor hulp vraagt bij een NMRI horen, en alle benodigde informatie en documenten verzamelen om de situatie te beoordelen; zich rechtstreeks richten tot de publieke opinie via de pers om haar standpunten en aanbevelingen te publiceren; regelmatig vergaderingen organiseren; waar nodig werkgroepen oprichten en lokale en regionale organen inzetten om te helpen bij de vervulling van de taken; blijvend raadplegen en onderhouden van contacten met andere organen, al dan niet gerechtelijke instanties, die verantwoordelijk zijn voor de bevordering en bescherming van mensenrechten, in het bijzonder ombudsmannen, bemiddelaars en soortgelijke instellingen; en het verder bevorderen van relaties met ngo's die zich inzetten voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten en de bestrijding van racisme, om kwetsbare groepen⁴³ te beschermen.⁴⁴
28. Het laatste onderdeel in het document zijn de aanvullende principes voor de optie op de toewijzing van jurisdictionele en klachtbehandelende bevoegdheden voor mensenrechteninstellingen, ook wel quasi-jurisdictiebevoegdheid genoemd. Indien de betrokken instelling hiervoor kiest biedt de principes van Parijs dus deze aanvullende principes. Deze luiden dat de instelling bevoegd moet zijn om klachten en verzoekschriften over individuele situaties in behandeling moet kunnen nemen en te behandelen. De doelgroep die beroep kan doen op deze opties zijn: individuen, vertegenwoordigers van individuen, derden, ngo's, verenigingen van vakbonden of andere representatieve organisaties.⁴⁵
29. Onverminderd de al genoemde principes en met betrekking tot de andere bevoegdheden van de instellingen, kunnen de taken die instellingen met jurisdictionele en klachtbehandelende bevoegden gebaseerd zijn op de volgende principes: het zoeken naar een minnelijke schikking door middel van bemiddeling of binnen de door de wet gestelde grenzen, op basis van bindende beslissingen of waar nodig vertrouwelijkheid; het informeren van de partij die het verzoekschrift heeft ingediend over zijn rechten, in het bijzonder over de rechtsmiddelen die de persoon ter beschikking heeft en de toegang ertoe; klachten of verzoekschriften in behandeling nemen of doorverwijzen aan een andere bevoegde autoriteit binnen de door de wet voorgeschreven grenzen; en aanbevelingen doen aan de bevoegde autoriteiten, in het bijzonder door wijzigingen of hervormingen van de wetten, verordeningen en administratieve praktijken, in geval de moeilijkheid is veroorzaakt door de wet.⁴⁶

⁴³ Met kwetsbare groepen wordt hier bedoeld: kinderen, migranten, vluchtelingen en personen met een fysieke of mentale functiebeperking.

⁴⁴ J. VRIELINK en S. SOTTIAUX, *institutionalisering van gelijkheid en mensenrechten*, Brussel, Intersentia, 2012, 13.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 1993), *UN Doc. A/RES/48/134*; UNITED NATIONS, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York, United Nations Publications, 2010, 43.

1.4. Algemeen juridisch kader van een mensenrechteninstituut in België

30. Er zijn verschillende rechtsinstrumenten die kunnen worden opgenoemd als fundering van mensenrechteninstellingen in België, maar enkel de belangrijkste zullen worden benoemd in dit onderzoek.
31. Allereerst, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna: UVRM). Op 10 december 1948 werd door de Algemene vergadering van de VN de UVRM aangenomen. Deze verklaring behoort tot *soft law* en is dus niet bindend. Uit deze basistekst van de UVRM zijn andere internationale verdragen voortgevloeid zoals het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (hierna: ECOSOC-verdrag), en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (hierna: BUPO-verdrag). Deze Verdragen zijn ontstaan in 1966 en zijn wel bindend. De UVRM, ECOSOC-verdrag en BUPO-verdrag worden samen de *International Bill of Human Rights* genoemd.⁴⁷
32. Op supranationaal niveau, is er een rechtsinstrument dat meer inhoud biedt dan de UVRM, bindend en afdwingbaar is namelijk, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Dit internationaal verdrag is in 1950 ondertekend door de Raad van Europa en heeft als missie om mensenrechten en fundamentele vrijheden te beschermen in Europa. Bovendien heeft het Verdrag een Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) erbij opgericht om mensenrechtenschendingen ten aanzien van een staat te berechten. Met andere woorden, als er een schending door het EHRM wordt opgemerkt dan komt er een uitspraak die bindend is voor de betrokken staat. Ook is er een Comité van ministers van de Raad van Europa die toeziet op de uitvoering van de vonnissen. Door de soevereiniteit van staten kan een staat niet effectief worden gedwongen op deze executies.⁴⁸
33. Op EU-niveau, is ook een rechtsinstrument die de fundamentele rechten beschermt namelijk, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het jaar 2000, werd het handvest aangenomen en daarna werd het via het Verdrag van Lissabon toegevoegd in het primaire Europese recht. Het handvest is erg belangrijk binnen het Europees recht en afdwingbaar. De naleving van dit document wordt door het Europees Hof van Justitie toegezien.⁴⁹
34. Tot slot, is er de Belgische Grondwet. Titel II 'de Belgen en hun rechten' is een voorbeeld van de fundamentele vrijheden en mensenrechten waaraan gedacht moet worden bij de Belgische samenleving. Ook deze akte behoort tot afdwingbaar recht, bij niet naleving door een burger of de overheid kan via de rechter naleving van deze rechten worden afgedwongen.

⁴⁷ FEDERAAL INSTITUUT VOOR DE BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS, *Juridisch kader*, <https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/over-ons/juridisch-kader> (consultatie 15 mei 2023).

⁴⁸ UNITED NATIONS, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York, United Nations Publications, 2010, 7; EUR-LEX, *Glossarium van samenvattingen*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISSUM:eu_human_rights_convention (consultatie 15 mei 2023).

⁴⁹ J. WOUTERS en M. OVÁDEK, *The European Union and Human Rights: Analysis, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2021, 99-100.

1.5. In vogelvlucht Hoofdstuk 1

35. De eerste internationale workshop over NMRI's vond plaats in Parijs. Hieruit kwamen de Principes van Parijs voort. Deze worden algemeen aanvaard als toetsingscriteria op de legitimiteit en de geloofwaardigheid van een NMRI.
36. Een NMRI is een onafhankelijke organisatie met een grondwettelijk en/of wetgevend mandaat die door een staat is opgericht om mensenrechten te bevorderen en te beschermen. De instelling verbindt de verantwoordelijkheden van de staat aan de rechten van burgers en koppelt nationale wetten met regionale en internationale mensenrechtensystemen. Het NMRI dat in overeenstemming is met de principes van Parijs vormt de hoeksteen van nationale mensenrechtenbeschermingssystemen.
37. In de principes van Parijs zijn richtlijnen om te bepalen in een NMRI over: hoe ruim het mandaat moet zijn, het budget en de onafhankelijkheid van hun werkwijze. De werkwijze die minstens wordt aanbevolen zijn alle kwesties die onder hun bevoegdheid vallen te kunnen onderzoeken en te beoordelen, personen een hoorrecht verlenen, het bekendmaken van standpunten en aanbevelingen via de pers gericht tot het publiek en zoveel méér. Alles moet gericht zijn op de bevordering en bescherming van mensenrechten en het voorkomen van discriminatie.
38. Het algemeen juridisch kader van een NMRI in België is de *International Bill of Human Rights*, het EVRM, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Belgische Grondwet.

Hoofdstuk 2: De mensenrechteninstellingen Unia, het FIRM en het VMRI

2.1. Inleiding

39. In dit Hoofdstuk zullen de mensenrechteninstellingen Unia, het FIRM en de VMRI, aanbod komen. Er zal worden stilgestaan bij de historie van oprichting, het wettelijk kader, het mandaat, de opdrachten, structuur en diensten, de werkwijze voor de afhandeling van individuele dossiers en de financiering van de instelling. Dit zal in het licht van de wetgeving, rechtsleer en de elektronische bronnen van de instellingen worden besproken. De volgorde van de instelling is gebaseerd op het oudste mensenrechteninstituut naar de recentste.
40. België is een federale staat dat bestaat uit gemeenschappen en gewesten.⁵⁰ De bevoegdheden van de wetgevende en uitvoerende macht worden niet exclusief op federaal niveau geregeld, maar worden gedeeld met de gemeenschappen en gewesten.⁵¹
41. Mensenrechten vallen in dit systeem niet onder de bevoegdheid van één enkel bestuursniveau. Ieder overheidsniveau heeft tenslotte belangrijke bevoegdheden omtrent de regelgeving en handhaving van de mensenrechten. Om te kunnen bepalen welke gefedereerde niveau bij een specifieke situatie bevoegd is, moet steeds een koppeling worden gelegd met een specifieke bevoegdheid.⁵² Door de verdeelde bevoegdheden op de verschillende niveaus zijn er ook mensenrechteninstellingen opgericht op de verschillende niveaus.
42. Het belang van dit hoofdstuk is daarom het nagaan op welke manier en in welke bronnen, de rollen van de drie mensenrechteninstellingen zijn vastgelegd, en de verhoudingen dat deze hebben tot elkaar. Voordat er overgegaan kan worden tot een aanbeveling is het noodzakelijk om eerst en vooral naar de huidige stand van zaken te kijken. Om een overzicht te krijgen in de materie zal de algehele omgeving waarbinnen de mensenrechteninstellingen zich situeren, en de manier waarop de instellingen opereren, worden bekeken. Aan het einde van dit hoofdstuk zal kort worden stilgestaan bij de naleving van de principes van Parijs bij de mensenrechteninstellingen.

2.2. Unia

2.2.1. Historie

43. In 1993 werd de voorloper van Unia opgericht genaamd het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Dit centrum is via de Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding opgericht. Het centrum was een openbare dienst die taken toegewezen kreeg van het parlement en

⁵⁰ Art. 1 GW.

⁵¹ S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Federalism, Equality Bodies and NHRIs: A Critical Analysis of the Belgian Debate on Equality Bodies and NHRIs*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 1 en 4.

⁵² J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 250-253; S. VAN DROOGHENBROECK en J. VELAERS, 'La répartition des compétences dans la lutte contre la discrimination', in C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *De nieuwe federale antidiscriminatie wetten*, Brugge, die Keure, 2008, 127.

deze onafhankelijk moest uitvoeren. De taken bestonden uit: onderzoek verrichten, adviezen geven, aanbevelingen formuleren aan de overheid, particulariseren en particuliere instellingen, individuele dossiers behandelen, slachtoffers van racisme bijstaan met advies, bemiddeling en mocht het zelfs zo ver gaan bijstaan bij gerechtelijk procedures.⁵³

44. Tussen 1994 en 2004 kreeg het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding steeds meer bevoegdheden. In 2003 gaf de Belgische wetgever het Centrum de taken om bij te houden wat de grootte is van migratiestromen en om toe te zien op de naleving van de grondrechten van vreemdelingen. Deze informatie moest dan worden bezorgd aan de overheid.
45. Op 12 juli 2011 werd het Centrum aangewezen als onafhankelijke instelling met de taak om te waken over de uitvoering, bescherming en naleving van het Verdrag van 13 december 2006 inzake de Rechten van Personen met een Handicap. Deze taak hield in dat het Centrum alles eraan moest doen dat mensen met een handicap hun rechten volledig kunnen benutten. Één jaar later, werd er een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale regering, gewesten en gemeenschappen omtrent de interfederalisering van het Centrum. Dit hield in dat het Centrum nu ook bevoegd was om in de gemeenschappen en gewesten ongelijkheid en racisme te bestrijden.⁵⁴
46. Vervolgens werd op 12 juni 2013, door de federale regering, de gemeenschappen en gewesten, een samenwerkingsakkoord voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling (zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus) ondertekend. Er kwam dus een hervorming van het Centrum dat werd hernoemd tot het Interfederaal Gelijkekansencentrum en het Federaal Migratiecentrum.⁵⁵
47. Op 22 februari 2016 veranderde het Interfederaal Gelijkekansencentrum van naam en werd vanaf toen Unia genoemd. Ook het Federaal Migratiecentrum werd hernoemd als Myria, maar in deze masterscriptie wordt niet verder ingegaan op de instelling Myria.⁵⁶
48. Uiteindelijk, werd in 2018 Unia door de GANHRI samen met de VN erkend als een nationaal mensenrechteninstituut met status B.

⁵³ UNIA, *Geschiedenis*, <https://www.unia.be/nl/over-unia/unia-geschiedenis> (consultatie 15 mei 2023).

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Ordonnantie 12 juni 2013 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van de discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, *BS* 11 april 2014.

⁵⁶ Unia, *Geschiedenis*, <https://www.unia.be/nl/over-unia/unia-geschiedenis> (consultatie 29 april 2023).

2.2.2. Wettelijk kader

49. Unia is opgericht via het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten.⁵⁷ Het akkoord dateert van april 2014, en is enkel uitgebracht als ordonnantie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In Vlaanderen is er verder geen decreet uitgevaardigd die de grondslag vastlegt van Unia. Ook op federaal niveau is er geen wet uitgevaardigd, enkel de Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding. Deze wet is voor Unia dus achterhaald.⁵⁸

50. Ook wordt de Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie gerekend als de basis waarbinnen de Unia opereert. Het mandaat van de Unia is gebaseerd op de beschermde discriminatiecriteria die onder deze wet worden beschermd.⁵⁹

2.2.3. Mandaat

51. De bevoegdheid van de instelling is het verdedigen van gelijkheid en het bestrijden van discriminatie. De bestrijding van de beschermde discriminatiegronden waarvoor Unia zich inzet zijn: ras, huidskleur, nationaliteit, afkomst, nationale/etnische afstamming, handicap, geloof/levensbeschouwing, seksuele geaardheid, leeftijd, vermogen/financiële middelen, burgerlijke staat, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, gezondheidstoestand, fysieke/genetische eigenschap, geboorte, sociale afkomst en samenstelling van het gezin. Zoals hierboven al is vermeld, kan Unia in heel België actief zijn doordat het interfederaal opereert. Dit mandaat kan Unia uitvoeren binnen het kader van de antidiscriminatiewetgeving.⁶⁰

2.2.4. Werkwijze afhandeling individuele dossiers

52. Unia biedt individuele ondersteuning en begeleiding. Dit doet het door mensen te helpen die zich gediscrimineerd voelen en/of getuige zijn van discriminatie op basis van de beschermde discriminatiegronden. Deze slachtoffers of getuigen van discriminatie moeten dan wel eerst Unia online via het meldingsformulier contracteren of bellen via hun gratis nummer.⁶¹

53. Na het indienen van de melding zal er eerst worden nagegaan of Unia bevoegd is om de betreffende melding te behandelen. Als de instelling niet bevoegd is, dan verwijst Unia de casus door naar de bevoegde organisatie. In het geval dat de melding gaat over een algemene vraag dan beantwoordt de instelling de betrokkene de gestelde vraag. Mocht de melding gaan over discriminatie, haatboodschappen of haatmisdrijven, dan zal er een dossier

⁵⁷ Ordonnantie 12 juni 2013 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van de discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, *BS* 11 april 2014.

⁵⁸ *Ibid*; UNIA, *Wetgevingen & Aanbevelingen*, <https://www.unia.be/nl/wetgeving-aanbevelingen/wetgeving/samenwerkingsakkoord-interfederaal-gelijkekansencentrum> (consultatie 15 mei 2023).

⁵⁹ Artt. 7 – 9 Wet 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007.

⁶⁰ *Ibid*.

⁶¹ UNIA, *Wat doet Unia?* <https://www.unia.be/nl/over-unia> (consultatie 15 mei 2023).

worden aangemaakt en zal Unia samen met de betrokkene opzoek gaan naar de nodige informatie om het dossier te behandelen. Daarbij zal de instelling hulp bieden op basis van de verwachtingen van de betrokkene en samen de verdere nodige stappen doorlopen. Wanneer de betrokkene Unia heeft gecontacteerd, dan zal de instelling deze informeren over zijn/haar rechten. De melding bij Unia vervangt niet de aangifte/klacht bij de politie of het parket.⁶²

54. Als het dossier eenmaal is geopend wordt het dossier gedetailleerd onderzocht. Unia gaat na of de betrokkene de bijkomende informatie voor de afhandeling van het geval heeft gezocht. Hierbij is het van belang dat de betrokkene de instelling op de hoogte houdt van de stappen die al zijn ondernomen. Daarna zal er een advies worden gegeven over het betreffende geval en als de instelling een vermoeden heeft dat naar wet gaat om discriminatie, een haatmisdrijf of een haatboodschap dan worden passende opties voorgesteld aan de betrokkene. Belangrijk is om in het oog te houden dat Unia enkel kan optreden binnen het strikt juridische kader van de antidiscriminatiewetgeving.⁶³
55. De instelling probeert zoveel mogelijk via buitengerechtelijke weg een verzoening uit casussen te slepen, bijvoorbeeld door middel van onderhandeling. De voorkeur voor de optie onderhandeling is doordat deze benadering leidt tot een snellere, duurzamere en structurelere oplossing. Bovendien kan deze aanpak bijdragen tot het voorkomen van discriminatie in het vervolg. De opties die mogelijk zijn binnen Unia zijn dus onderhandeling of verzoening. Dit houdt in dat de betrokken partijen eerst worden gehoord en daarna de verschillende juridische opzichten van het geval aan hen wordt geïnformeerd. Via een gesprek wordt er naar een oplossing gezocht waar alle betrokkenen tevreden mee zijn. De oplossing moet voor een lange termijn standhouden, de nadelen die de melder heeft ondervonden moet weggewerkt worden en er moet ervoor gezorgd worden dat een soortgelijke situatie niet opnieuw voorvalt.⁶⁴
56. Indien de partijen er samen met de instelling niet uitkomen via onderhandeling/verzoening, doordat de feiten buitengewoon zwaar zijn of de wet onduidelijk is, dan kan Unia ervoor kiezen om via gerechtelijke weg een oplossing te zoeken. De gerechtelijke weg is dus een uitzondering in de werkwijze van Unia. Dit kan enkel wanneer het slachtoffer heeft toegestemd om gerechtelijke stappen te nemen.
57. De gerechtelijke stappen van Unia kan bestaan uit de voeging in een burgerlijke en/of strafrechtelijke procedure, advies verstrekken tijdens een gerechtelijke procedure of zelf gerechtelijke stappen ondernemen. Afhankelijk van de betreffende situatie en verwachtingen die de melder heeft, kan de instelling nog andere stappen ondernemen. Deze stappen bestaan uit: een waarschuwing en een herinnering sturen aan degene tot wie de melding gericht is, een verzoek doen aan degene tot wie de melding gericht is om de wet na te leven,

⁶² UNIA, *Wat gebeurt er met je melding?* <https://www.unia.be/nl/over-unia/wat-gebeurt-er-met-je-melding> (consultatie 15 mei 2023).

⁶³ UNIA, *Wat gebeurt er met je melding?* <https://www.unia.be/nl/over-unia/wat-gebeurt-er-met-je-melding> (consultatie 15 mei 2023).

⁶⁴ *Ibid.*

een officieel advies geven aan de betrokken autoriteiten of het dossier van de melder doorverwijzen naar de lokale of gespecialiseerde partners bijvoorbeeld vakbonden, de sociale inspectie enz. ⁶⁵

2.2.5. Overige opdrachten

58. Naast de individuele ondersteuning en begeleiding die hierboven is besproken, zorgt Unia ook voor sensibilisatie, preventie en aanbevelingen. De instelling organiseert opleidingen via de dienst Begeleiding en Training en een onlineopleiding over antidiscriminatie voor degene die een beleid van diversiteit wenst.
59. De instelling biedt verder uiteenlopende instrumenten aan in de bestrijding van discriminatie en de bevordering van gelijke kansen. Ook worden informatieve en sensibilisatie campagnes over diversiteit en discriminatie georganiseerd. Deze campagnes hebben de bedoeling om bewustwording te wekken in de samenleving over discriminatie en gelijkheid. ⁶⁶
60. Er wordt door de instelling onderzoeken en studies gevoerd over de discriminatie op werk, school en de woningmarkt. Uit de informatie van deze zaken formuleert Unia gerichte adviezen en aanbevelingen voor de overheden en organisatie in België.
61. Door de kennis- en expertisecentrum worden publicaties en statistieken over de discriminatie en diversiteit aan de overheden en gespecialiseerde instanties bekend gemaakt.
62. Als laatste punt, heeft Unia de opdracht om mensenrechten te beschermen en te bevorderen. De instelling is namelijk erkend als een NMRI met B status. Hierdoor werkt de instelling mee aan de evaluatie van de naleving van mensenrechten in België. ⁶⁷

2.2.6. Structuur en overige diensten

63. Unia wordt geleid door een directie en een Raad van Bestuur. De Raad van Bestuur heeft 17 leden die zijn benoemd voor zes jaar. De Raad van Bestuur neemt het besluit wanneer Unia naar de rechtbank zal gaan, analyseert en keurt het strategisch en het operationeel plan, het communicatieplan, het personeelskader, het jaarverslag en het budget goed. Ook benoemt de Raad van Bestuur de directie. De directie bestaat uit twee directeurs. Sinds 1 februari 2016 zijn deze benoemd als directeurs en dragen hierbij de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur. In de raad van bestuur zitten ook twee covoorzitters, die zijn op de vergadering van 20 mei 2021 verkozen door de raad van bestuur. ⁶⁸
64. Naast de directie en alle andere diensten die al eerder zijn genoemd, heeft Unia nog twee andere diensten genaamd de dienst intern Beheer en de dienst Personeel.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ UNIA, *Mensenrechten*, <https://www.unia.be/nl/over-unia/mensenrechten> (consultatie 15 mei 2023).

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Unia, *Hoe werkt Unia?* <https://www.unia.be/nl/over-unia> (consultatie 15 mei 2023).

65. De dienst Individuele Ondersteuning houdt zich bezig met de procedure inzake meldingen, de afhandelingen van dossiers en alles wat daarbij komt kijken. Deze dienst heeft een grote juridische bekwaamheid die erkend is op nationaal en internationaal niveau.⁶⁹
66. Lokaal NL is een dienst die maar liefst vijf contactpunten heeft in Vlaanderen. Deze dienst heeft de verantwoordelijkheid om gelijke behandeling en diversiteit te bevorderen, bij de inwoners, steden, gemeenten enz. van Vlaanderen, door campagnes en projecten.
67. De dienst Lokaal FR heeft als taak het verzekeren dat in de belangrijkste Waalse steden ook lokale aanwezigheid van Unia is.
68. De dienst Beleid en Samenleving beïnvloedt het beleid bij de federale overheid en de deelstatelijke overheden voor meer bevordering van diversiteit en bestrijding van discriminatie. Ook stimuleert deze dienst het opstellen van aanbevelingen en adviezen over de uitdagingen die zich voordoen.⁷⁰ Tenslotte, voert deze dienst ook studies en onderzoeken uit over het proces van discriminatie in samenwerking met zijn partners.⁷¹
69. De dienst Handicap/VN-verdrag ziet toe op een verbetering in de naleving van het VN-verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap.
70. De dienst Communicatie bevordert de samenwerking tussen de diverse diensten door intern te communiceren. Ook promoot de dienst de deskundigheid van Unia en zorgt voor meer zichtbaarheid van de thema's die binnen de instelling door middel van persberichten, posts op social media enz.
71. Tot slot, is er de dienst Begeleiding en Training. Deze dienst biedt begeleiding aan organisaties in de publieke en private sector bij acties rondom diversiteit en non-discriminatie.⁷²

2.2.7. Budget

72. Via het samenwerkingsakkoord wordt de financiering van instelling gegarandeerd door de federale overheid, de gewesten en gemeenschappen. Sinds 2023 is de Vlaamse overheid gestopt met het financieren van Unia. Door de balans en resultatenrekening die Unia ieder jaar in haar jaarverslag voegt, worden de parlementen en de federale overheidsdiensten op de hoogte gehouden van de financiële situatie van Unia. Ieder jaar controleert het Rekenhof de wijze waarop de instelling haar middelen heeft gebruikt, en ook haar rekeningen.⁷³

⁶⁹ Unia, *Omschrijving van de diensten*, <https://www.unia.be/nl/over-unia/omschrijving-van-de-diensten> (consultatie 15 mei 2023).

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Zie bijlage 1; Unia, *Omschrijving van de diensten* <https://www.unia.be/nl/over-unia> (consultatie 15 mei).

⁷³ Unia, *Budget*, <https://www.unia.be/nl/over-unia> (consultatie 15 mei 2023).

2.3. FIRM

2.3.1. Historie

73. Sinds 2003 stond de oprichting van een NMRI in ieder regeerakkoord van België, maar toch kwam die oprichting er steeds niet. Ondanks dat België de bescherming en bevordering van mensenrechten hoog in het vaandel heeft, werd het toch dikwijls op de vingers getikt door het VN en de Raad van Europa dat de oprichting van een NMRI uitbleef.⁷⁴ België beschikte al van een tal sectorale mensenrechteninstellingen, echter hebben deze instellingen gespecialiseerde mandaten.⁷⁵

74. De mensenrechten omvatten verschillende thema's en daarom moest er een mensenrechteninstituut opgericht worden die ook een algemene en residuaire bevoegdheid heeft. Uiteindelijk, werd er in het federaal akkoord van 9 oktober 2014 vermeld dat aan het einde van de legislatuur er een NMRI met interfederale structuur zal worden opgericht.⁷⁶

75. Het gevolg was dat aan het einde van de legislatuur in het jaar 2019, er deze keer wel een federaal mensenrechteninstituut werd opgericht. Alle buurlanden van België hebben inmiddels ook al NMRI's met een A-status kunnen verwerven. Ook België streeft ernaar om via het FIRM een A-status te verwerven.⁷⁷

2.3.2. Wettelijk kader

76. De fundering van het FIRM kan worden teruggevonden op internationaal niveau in de rechtsinstrumenten die hierboven in hoofdstuk 1 al zijn benoemd. Het FIRM is een openbaar en onafhankelijk instituut dat werd opgericht door de Wet van 12 mei 2019.⁷⁸ Het doel van de oprichting van deze instelling is om een A-status naar de Principes van Parijs te verkrijgen. Het FIRM waakt dan ook over de naleving van de mensenrechten en de bevordering, met inachtneming van de Principes van Parijs.⁷⁹ Via een samenwerkingsakkoord tussen de federale regering, de gewesten en gemeenschappen kan het FIRM, zover dat andere gewesten en gemeenschappen toestemmen, optreden indien er geen mensenrechteninstelling bevoegd is om op te treden.⁸⁰

⁷⁴ Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* Kamer 2015-2016, nr. 1704/001, 6.

⁷⁵ LIGUE DES DROITS HUMAINS, *L'institut fédéral pour la protection et la promotion des droits de l'Homme: un pas en avant qui laisse beaucoup de question en suspens*, <https://www.liguedh.be/institut-federal-pour-la-protection-et-la-promotion-des-droits-de-lhomme-un-pas-en-avant-qui-souleve-beaucoup-de-questions/> (consultatie 15 mei 2023).

⁷⁶ Wetsvoorstel tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *Parl.St.* Kamer 2018-2019, nr. 3670/001, 3.

⁷⁷ Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* Kamer 2015-2016, nr. 1704/001, 6-7; S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Federalism, Equality Bodies and NHRIs: A Critical Analysis of the Belgian Debate on Equality Bodies and NHRIs*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 1-2.

⁷⁸ Wet tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *BS* 21 juni 2019; Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* Kamer 2015-2016, nr. 1704/001, 6; FEDERAAL INSTITUUT VOOR DE BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS, *Wie zijn wij?*, <https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/over-ons/wie-zijn-wij> (consultatie 15 mei 2023).

⁷⁹ FIRM, *Wie zijn wij?*, <https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/over-ons/wie-zijn-wij> (consultatie 15 mei 2023).

⁸⁰ S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Federalism, Equality Bodies and NHRIs: A Critical Analysis of the Belgian Debate on Equality Bodies and NHRIs*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 2.

2.3.3. Mandaat

77. In Artikel 4 van de Wet tot oprichting van het FIRM wordt bepaald waarvoor het instituut bevoegd is. Het mandaat van het FIRM is op basis van de wet een federaal mandaat. Dit houdt in dat de instelling bevoegd is voor fundamentele rechten die op federaal niveau worden beslist, en niet direct zaken die door gemeenschappen en gewesten worden beslist. De vorm van dit instituut is een interfederale koepelstructuur, dit betekent dat het FIRM ook zal kunnen optreden in zaken die nog niet bij mensenrechteninstututen op deelstatelijk niveau worden geregeld.⁸¹ Het is dus de bedoeling dat het FIRM wordt geïnterfederaliseerd voor de invulling van de zaken waarbij nog geen instelling bevoegd is. Het FIRM kan hierbij samenwerken met andere onafhankelijke publiekrechtelijke instanties en dit moet dan worden vastgelegd in een samenwerkingsakkoord.⁸²

78. Het mandaat van de instelling beoogt ook de handelingen en nalatigheden op federaal en deelstatelijk niveau, van overheden, privéinstellingen en individuen. Ook dit wordt steeds gedaan binnen de grenzen van de uitoefening van de residuaire federale bevoegdheid van het FIRM.⁸³

79. De bevoegdheden waarover het FIRM kan optreden zijn federale belastingen, justitie en veiligheid, nationaliteit, vreemdelingenzaken en identiteitskaarten, buitenlandse zaken, sociale zekerheid, pensioenen en landsverdediging. Bovendien heeft de federale overheid gedeeltelijk de bevoegdheden over volksgezondheid, economie, werkgelegenheid, armoedebestrijding, verkeer, mobiliteit, wetenschap en ontwikkelingssamenwerking.⁸⁴

2.3.4. Werkwijze afhandeling individuele dossiers

80. Tot op heden heeft het FIRM nog geen bevoegdheid om individuele klachten te behandelen.⁸⁵

2.3.5. Opdrachten

81. Deze instelling vervult samen met betrokken organisaties en instanties verschillende opdrachten. Deze opdrachten zijn: het beschermen en bevorderen van mensenrechten door het verstrekken van aanbevelingen, adviezen en verslagen; het bevorderen van naleving van mensenrechten in de wetgeving en handelwijzen van internationale rechtsinstrumenten; het controleren of de Belgische overheden de internationale verplichtingen uitvoeren; het

⁸¹ Art. 4 §1 Wet 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.

⁸² FIRM, *Mandaat*, <https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/wie-zijn-wij> (consultatie 15 mei 2023).

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *de federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 9; VLAAMSE OVERHEID, *organisatie en bevoegdheden van de federale overheid van België*, <https://www.vlaanderen.be/organisatie-en-bevoegdheden-van-de-federale-overheid-van-belgie> (consultatie 15 mei 2023).

⁸⁵ FIRM, *Wie zijn wij?* <https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/wie-zijn-wij> (consultatie 15 mei 2023).

boosten van het bekrachtigen van of het toetreden tot nieuwe internationale mensenrechteninstrumenten; het samen werken met regionale organisaties inzake mensenrechten, VN-organen en instanties en verenigingen die zich inzetten voor de bevordering en bescherming van mensenrechten door bijvoorbeeld steun te bieden aan het onderwijs door voorlichtingen te geven inzake mensenrechten.⁸⁶

2.3.6. Structuur en diensten

82. Het FIRM bestaat uit een Raad van Bestuur, die is benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, en een overlegraad. De Raad van Bestuur heeft een voorzitter en een vicevoorzitter. Ook heeft het instituut een secretariaat dat bestaat uit een directie, juristen, een afdeling die verantwoordelijk is voor het wetenschappelijk onderzoek, een advocacy afdeling, een communicatieafdeling en een personeel en administratie afdeling.⁸⁷

Via een strategisch plan van een periode van vier jaar schrijft het FIRM neer op welke wijze de instelling zijn visie en missie zal realiseren, en welke activiteiten nodig zijn om de goede resultaten te bekomen in de bevordering en bescherming van mensenrechten.⁸⁸

2.3.7. Budget

83. De instelling wordt gefinancierd door de Kamer van volksvertegenwoordigers.⁸⁹

2.4. VMRI

2.4.1. Historie

84. Sinds 15 maart 2023 heeft het VMRI zijn start gemaakt in Vlaanderen. De oprichting van deze instelling stond in het regeerakkoord en is er voornamelijk gekomen, omdat de N-VA (een regeringspartij) van het mensenrechteninstituut Unia af wilde zijn. De reden van deze beëindiging van samenwerking met Unia was, dat er te veel slachtoffers van discriminatie bij Unia geen verhaal konden halen. Dit verhaalsrecht is erg belangrijk voor de bevordering en bescherming van mensenrechten in Vlaanderen.⁹⁰

⁸⁶ Artt. 5 en 6 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; Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* Kamer 2015-2016, nr. 1704/001, 8.

⁸⁷ Art. 9 en 14 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.

⁸⁸ Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens, *Missie, visie en strategie*, <https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/over-ons/missie-visie-en-strategie> (consultatie 15 mei 2023).

⁸⁹ Art. 20 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.

⁹⁰ VRT NEWS, *Vlaanderen krijgt in 2023 een Vlaams Mensenrechteninstituut*, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/12/19/vlaanderen-krijgt-nieuw-mensenrechteninstituut/> (consultatie 1 mei 2023); VRT NWS, *Nieuw in Vlaanderen voor uw klachten over discriminatie: het Vlaams Mensenrechteninstituut*, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/03/14/nieuw-in-vlaanderen-voor-klachten-over-discriminatie-het-vlaams/> (consultatie 15 mei 2023).

2.4.2. Wettelijk kader

85. De VMRI is opgericht via de decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.⁹¹ De VMRI is een onafhankelijk instituut die de mensenrechten bevordert en beschermt in Vlaanderen. Het instituut strijdt voor gelijke kansen voor iedere burger in Vlaanderen, en doet er alles aan om de burger vertrouwd te laten raken met mensenrechten.⁹²
86. De instelling opereert in het kader van de mensenrechtenverdragen zoals ook in §1.4. is benoemd namelijk het EVRM, het BUPO-verdrag, het ECOSOC-verdrag en de Belgische grondwet. Daarbovenop opereert het VMRI in het kader van de VN-verdragen inzake de Rechten van Personen met een Handicap, inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie en inzake de Uitbanning van alle vormen van Discriminatie van Vrouwen.⁹³
87. Ook vormen vier EU-richtlijnen de basis wetgeving van het instituut namelijk: de Richtlijnen houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming; houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten; betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep; en betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad.⁹⁴
88. Tot slot, behoort de Vlaamse antidiscriminatiewetgeving tot het wettelijk kader waarin het VMRI opereert. Deze wetgeving bestaat uit: het gelijkekansen- en gelijkebehandelingsdecreet en het Decreet evenredige participatie op de arbeidsmarkt.⁹⁵

2.4.3. Mandaat

89. Het VMRI kan enkel optreden in gevallen die behoren tot de Vlaamse bevoegdheden. De bevoegdheden waarover de Vlaamse overheid onafhankelijk een beslissing kan nemen zijn: welzijn en gezin, gezondheid, cultuur, sport, jeugdwerk, justitie, media, toerisme, onderwijs en vorming, inburgering, gelijke kansen, armoedebeleid, dierenwelzijn, natuur en milieu, mobiliteit en verkeer, openbare werken, werk, sociale economie, economie, landbouw en visserij, energie, wonen, ruimtelijk ordening, stedelijk beleid, onroerend erfgoed, lokale overheden, financiën, begroting, wetenschap en innovatie, Europa, internationaal

⁹¹ Decreet 28 oktober tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022.

⁹² Ontwerp van decreet tot oprichting van een mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 3-4.

⁹³ VMRI, *Wetgeving*, <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/mensenrechten-en-discriminatie/#Wetgeving> (consultatie 15 mei 2023).

⁹⁴ RAAD VAN STATE AFDELING WETGEVING, *Advies over het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut'*, 7 juni 2022, nr. 71.275/3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/71275.pdf#search=mensenrechteninstituut> , 8-10.

⁹⁵ VMRI, *Wetgeving*, <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/mensenrechten-en-discriminatie/#Wetgeving> (consultatie 15 mei 2023).

ondernemen, buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking.⁹⁶ De precieze inhoud van deze bevoegdheden kan op de website van het Vlaams Parlement worden teruggevonden.

2.4.4. Werkwijze afhandeling individuele dossiers

90. Wanneer een persoon slachtoffer of getuige is van discriminatie onder de Vlaamse bevoegdheden dan kan het VMRI, hulp bieden via eerstelijnsbijstand, bemiddeling en/of het vormen van een oordeel door de geschillenkamer.⁹⁷

91. Allereerst, zal het slachtoffer of getuige net als bij Unia de situatie van discriminatie moeten melden bij het VMRI. Deze melding is gratis. Het is niet mogelijk om deze melding anoniem te doen vanwege het mogelijke bemiddelingstraject die daarna kan volgen. Na de indiening van de klacht wordt door de instelling bekeken of deze daadwerkelijk bevoegd is om de klacht te behandelen, en of het geval naar wet ook echt discriminatie uitmaakt. Na deze analyse kan vervolgens worden gekozen tussen één van de volgende opties: doorverwijzing, eerstelijnsbijstand, bemiddeling, oordeelvorming door de geschillenkamer, of meerdere van deze opties.⁹⁸

92. Doorverwijzing wil zeggen dat het VMRI de klacht niet kan behandelen, omdat het niet bevoegd is en het geval doorverwijst naar een mensenrechteninstelling of organisatie die de melder wel verder bij kan staan. Eerstelijnsbijstand houdt in dat de medewerkers van het instituut de melder informeren en adviseren over de rechten die de persoon heeft om niet gediscrimineerd te worden, en over welke mogelijkheden er zijn om dit non-discriminatie recht af te dwingen. Bemiddeling is mogelijk als het VMRI bevoegd is en de klacht ontvankelijk. De bemiddeling houdt in dat de betrokken partijen, de melder van de klacht en de persoon of organisatie waartegen de klacht is gericht samen om de tafel zitten en gaan overleggen met elkaar. Het VMRI neemt in deze procedure een neutrale en onafhankelijk rol in en stimuleert de partijen om zelf tot een oplossing te komen. Indien de bemiddeling niet slaagt dan kan de instelling het dossier aan de geschillenkamer geven. De geschillenkamer zal dan de situatie analyseren en een niet-bindend oordeel met aanbevelingen uitspreken. Het VMRI kan het dossier enkel bezorgen aan de geschillenkamer als de betrokkene akkoord gaat.⁹⁹

2.4.5. Opdrachten

93. Naast de afhandeling van individuele dossiers bij klachten, wenst het VMRI de kennis over de rechten van de mens vergroten bij de bevolking en de overheid. Bovendien wil de instelling

⁹⁶ Art. 6 Decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 28 oktober 2022; VLAAMS PARLEMENT, *bevoegdheden van Vlaanderen*, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/over-ons/bevoegdheden-van-vlaanderen> (consultatie 15 mei 2023).

⁹⁷ VMRI, *Hoe helpt het VMRI jou?* <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/hoe-helpt-het-vmri-jou/> (consultatie 15 mei 2023).

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Art. 13 Decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 28 oktober 2022; VLAAMS MENSENRECHTENINSTITUUT, *Hoe helpt het VMRI jou?* <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/hoe-helpt-het-vmri-jou/> (consultatie 15 mei 2023).

toezien op de naleving op internationale mensenrechtenverdragen in de praktijken van de Vlaamse overheid en de wetgeving op Vlaams niveau. De instelling kan dit realiseren door adviezen te verstrekken aan het beleid en sectoren, op een onafhankelijke wijze onderzoek te voeren, zoveel mogelijk informatie verstrekken over mensenrechten aan de samenleving, en het openbaar maken van de huidige situatie van naleving van mensenrechten.¹⁰⁰

94. Ook ziet het instituut toe op de bevordering, bescherming en opvolging van het VN-Verdrag over personen met een Handicap. Er wordt veel aandacht gegeven aan de klachten die personen met een handicap neerleggen en ook streeft de instelling ernaar om de samenleving nog toegankelijker te maken voor mensen met een beperking.¹⁰¹

2.4.6. Structuur en diensten

95. Het VMRI heeft een Raad van Bestuur en een geschillenkamer. Over de verdere structuur en de diensten zijn er in het Decreet tot oprichting van het VMRI wel het een ander bekend, maar hoe dit in de praktijk nu daadwerkelijk vorm krijgt is nog niet helemaal duidelijk. De instelling is tenslotte nog in opstart.¹⁰²

2.4.7. Budget

96. Het VMRI wordt door de Vlaamse overheid gefinancierd.¹⁰³

2.7. In vogelvlucht Hoofdstuk 2

97. Het interfederaal gelijkkansencentrum Unia, het FIRM en het VMRI zijn drie mensenrechteninstellingen die elk op een verschillende manier in Vlaanderen opereren.

98. Unia is opgericht via het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten, en kan interfederaal optreden. De bevoegdheid van de instelling is het verdedigen van gelijkheid en het bestrijden van discriminatie op de beschermde discriminatiegronden via individuele ondersteuning en begeleiding of informatieve en sensibilisatie campagnes. Via het samenwerkingsakkoord wordt de financiering van de instelling gegarandeerd door de federale overheid, de gewesten en gemeenschappen, maar vanaf dit jaar is de Vlaamse overheid gestopt met het financieren van Unia.

¹⁰⁰ VLAAMS MENSENRECHTENINSTITUUT, *Wat is onze opdracht?* <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/over-ons/#Wat%20is%20onze%20opdracht> (consultatie 15 mei 2023).

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Artt. 29 en 30 Decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 28 oktober 2022.

¹⁰³ Art. 40 Decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 28 oktober 2022; VLAAMS MENSENRECHTENINSTITUUT, *Hoe werken we?*

<https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/over-ons/#Hoe%20werken%20we> (consultatie 15 mei 2023).

99. In 2019 werd het FIRM opgericht, met als doel om te streven naar een A-status van de Principes van Parijs. Via een samenwerkingsakkoord tussen de federale regering, de gewesten en gemeenschappen kan het FIRM, zover dat andere gewesten en gemeenschappen toestemmen, optreden. De instelling beschermt en bevordert van mensenrechten via aanbevelingen, adviezen en verslagen. Daarnaast, probeert het de Belgische overheid en instanties zich ervan bewust te maken wat een belangrijke rol zij spelen in de naleving van de mensenrechten. Opvallend is dat deze instelling geen bevoegdheid heeft om individuele klachten te behandelen, terwijl de andere twee instellingen deze optie wel hebben. De instelling wordt gefinancierd door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

100. Sinds 15 maart 2023 heeft het VMRI zijn start gemaakt in Vlaanderen. Het is een onafhankelijk instituut dat de mensenrechten bevordert en beschermt. De instelling kan enkel opereren op Vlaams niveau. Het biedt individuele begeleiding via eerstelijnsbijstand, bemiddeling en/of het vormen van een oordeel door de geschillenkamer, bij degene die slachtoffer of getuige zijn van discriminatie onder de Vlaamse bevoegdheden. Bovendien wenst het de kennis over de rechten van de mens bij de Vlaamse burgers en de overheid te vergroten. De instelling kan dit realiseren door adviezen te verstrekken, onderzoeken te voeren, informatie te geven over mensenrechten aan de samenleving, en het publiceren van de huidige situatie. Ook ziet het instituut toe op de bevordering, bescherming en opvolging van het VN-Verdrag van personen met een Handicap. Het VMRI wordt door de Vlaamse overheid gefinancierd.

Hoofdstuk 3: Verhouding tussen Unia, het FIRM en het VMRI

3.1. Inleiding

101. In de vorige twee hoofdstukken is overlopen wat een NMRI is en aan welke principes het zich moet houden. Ook kwam de huidige situatie in de mensenrechteninstututen Unia, het FIRM en het VMRI uitgebreid aanbod. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de informatie die verworven is uit de principes van Parijs in relatie met de stand van zaken binnen de 3 mensenrechteninstututen. Daarnaast zullen enkele bedenkingen besproken worden rondom de regeling van de individuele begeleiding en ondersteuning van deze instututen in geval van een mensenrechtenschending. Ten slotte, zal de negatieve invloed in de strijd van discriminatie door de oprichting van het VMRI en de toename van onduidelijkheden in het optreden van mensenrechteninstututen besproken worden.

102. Het doel van dit hoofdstuk is om in te zoomen op de problematiek die komt kijken bij de zoektocht naar de verhoudingen van deze mensenrechteninstututen. Ook heeft het tot doel om duidelijk in kaart te brengen welke punten er in de huidige werking van deze instelling wellicht anders moeten om een beter resultaat te verkrijgen in de strijd tegen discriminatie en het bevorderen en beschermen van mensenrechten. Er wordt in dit hoofdstuk voornamelijk stilgestaan bij de informatie die is neergeschreven in de vorige 2 hoofdstukken.

3.2. Bedenkingen rondom Unia, het FIRM en de VMRI in het licht van de principes van Parijs

103. Over het algemeen, worden de principes van Parijs terug gezien in de werkwijzen van de 3 mensenrechteninstututen. Zoals in hoofdstuk 2 al is benoemd gaat het eerste onderdeel van de Parijs principes over de bevoegdheid en verantwoordelijkheden van NMRI's.¹⁰⁴ Dit wordt steeds meegenomen in alle 3 de mensenrechteninstututen. Er zijn wel enkele verschillen, zoals het feit dat een NMRI voornamelijk gaat over de bevordering en het waarborgen van de mensenrechten op nationaal vlak en hoe deze bevordering en waarborgen in de nationale wetgeving tot uiting kan worden gebracht.

104. Unia opereert enkel binnen de beschermende gronden van discriminatie op federaal niveau en op het niveau van de gemeenschappen en gewesten. Het FIRM opereert dan weer enkel binnen de bevoegdheden van de federale overheid en is voor nu enkel actief op federaal niveau. De instelling heeft wel de optie in de toekomst, indien de gewesten en gemeenschappen instemmen via een samenwerkingsakkoord en er sprake is van een lacune, om interfederaal op te treden bij de bevordering en bescherming van mensenrechten. Het

¹⁰⁴ Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 1993), *UN Doc. A/RES/48/134*.

VMRI opereert enkel op Vlaams niveau en binnen de bevoegdheden van de Vlaamse overheid.¹⁰⁵

Het is ook hier al duidelijk dat er bij de behandelde mensenrechteninstuten die op Vlaams niveau kunnen opereren geen duidelijke grenzen zijn gelegd tussen de bevoegdheden van Unia, het FIRM en het VMRI. De discriminatiegronden waarover Unia kan opereren kan zich tegelijkertijd binnen de federale bevoegdheid bevinden, maar wie kan dan optreden? Is het Unia die dan optreedt op basis van de interfederale bevoegdheid van de instelling of is het dan het FIRM op basis van de federale bevoegdheid? Er is geen duidelijke voorrangsregeling afgesproken over welke instelling bevoegd is indien er in een geval een dergelijke samenkomst van bevoegdheden plaatsvindt.

105. Ook kan er zich een situatie voordoen waarvoor geen van de mensenrechteninstuten in Vlaanderen bevoegd is. Heeft het VMRI dan de mogelijkheid om alsnog op te treden of mag het echt in alle gevallen enkel optreden als het gaat om een Vlaamse aangelegenheid? Er is tenslotte nog geen samenwerkingsakkoord waarbij het FIRM interfederaal zou kunnen opereren, maar het FIRM heeft wel een residuaire mandaat. Het is in casu niet duidelijk welke mensenrechteninstituut de overzichtsbevoegdheid heeft en welke instellingen de aanvullende bevoegdheden vervullen. Ook is het onduidelijk wanneer de residuaire bevoegdheid van het FIRM zijn ingang zal maken, kan het echt alleen optreden wanneer dit samenwerkingsakkoord met andere instellingen er is? Kan het nu al optreden? Of zijn er andere regelingen die toch de mogelijkheid bieden om op te treden?

Het FIRM zal in de toekomst een interfederale rol kunnen uitoefenen in België in geval van lacunes, maar tot op heden is er geen samenwerkingsakkoord opgemaakt. Indien het FIRM uiteindelijk een interfederale rol zal kunnen invullen en de residuaire bevoegdheid heeft, zal het instituut dan ook de overzichtsbevoegdheid ten opzichte van alle mensenrechteninstuten in Vlaanderen krijgen of is dit niet de bedoeling? Op al deze vragen geeft de wet, de voorbereidende werken, de rechtsleer en de elektronische bronnen zoals de websites van het interfederale gelijkheidscentrum Unia, het FIRM of het VMRI geen antwoord op.

106. Verder vereist het document over de principes van Parijs een zo ruim mogelijk mandaat, met andere woorden moeten alle mensenrechten aan bod komen, waarbij duidelijk uiteengezet moet worden in de Grondwet of gewoonweg een wet wat deze bevoegdheidssfeer precies inhoudt.¹⁰⁶ Het interfederale gelijkheidscentrum Unia is hier het duidelijkste in wat het mandaat precies inhoudt en in welke wet er een verduidelijking kan worden gevonden van dit mandaat. In het FIRM en het VMRI zijn in feite de principes wel opgevolgd dat het mandaat zo ruim mogelijk moet zijn, maar het is bij deze instelling redelijk onduidelijk hoe

¹⁰⁵ Artt. 7-9 Wet 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007; Wet tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *BS* 21 juni 2019; Art. 6 Decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 28 oktober 2022

¹⁰⁶ Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 1993), *UN Doc. A/RES/48/134*.

deze mandaten precies worden ingevuld en in welke wet er een verduidelijking kan worden gevonden van dit mandaat.

Men kan wel in de Grondwet en de Bijzondere Wet Hervorming Instellingen meer informatie vinden over de Vlaamse en federale bevoegdheden, maar het is moeilijk voor een leek om op basis van de artikelen die daarin zijn neergeschreven zodanig te begrijpen wat de invulling van deze mandaten precies inhouden. Deze onduidelijkheid maakt het voor een burger niet aantrekkelijk om beroep te doen op het FIRM of het VMRI, omdat de burger gewoonweg niet weet naar welke instelling hij moet gaan. Dit zorgt er weer voor dat de doelstelling van een NMRI, om mensenrechten te bevorderen en te beschermen, niet wordt gevolgd.¹⁰⁷

107. Verder wordt onder het derde onderdeel van de Parijs Principes gesproken over op welke wijze de instelling moet werken. De werkwijze is: op een vrijelijke manier alle kwesties overwegen die binnen de bevoegdheid van de betreffende NMRI valt te overwegen. Dit wordt steeds terug gezien bij de Unia, het FIRM en het VMRI. Deze vrije manier is op zichzelf goed voor de instellingen om een eigen draai aan de werkwijze van bevordering en bescherming van mensenrechten te kunnen geven. Het enige wat niet in gedachte is genomen is dat de uitwerking van deze vrijelijke manier voor iedere instelling anders wordt geïnterpreteerd en de uitwerking hiervan problematisch kan uitpakken.¹⁰⁸

Het FIRM heeft tot op heden bijvoorbeeld geen bevoegdheid om individuele klachten te behandelen. Dit komt niet overeen met de andere 2 mensenrechteninstellingen. Let op, zoals in hoofdstuk 1 is geschreven is het niet verplicht om de optie van jurisdictionele en klachtbehandelende bevoegdheden op te nemen bij een mensenrechteninstituut, maar het is opvallend dat er voor een mensenrechteninstelling op federaal niveau niet is gedacht aan het opnemen van deze aanvullende bevoegdheden.

Nu, kan de vraag rijzen tot wie de burger zich kan wenden om een melding en individuele begeleiding te bekomen, indien er sprake is van een schending van een mensenrecht binnen de federale aangelegenheden. Binnen de Parijs Principes is de keuze voor de optie jurisdictionele en klachtbehandelende bevoegdheid vrij, omdat de staat zelf mag regelen op welke wijze de bevordering en bescherming van mensenrechten kan worden ingevuld. In de praktijk daarentegen rijst de vraag of het niet gebruiken van deze optie de bevordering en bescherming van mensenrechten wel ten goede komt.¹⁰⁹

108. Ook in het laatste onderdeel van de Parijs Principes wordt gesproken over de optie van de toewijzing van jurisdictionele en klachtbehandelende bevoegdheden aan mensenrechteninstellingen. In de vorige alinea werd al gezegd dat het FIRM geen optie heeft om klachtbehandelende bevoegdheden uit te oefenen. Dit heeft het VMRI dan weer wel en

¹⁰⁷ UNITED NATIONS, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York, United Nations Publications, 2010, 13.

¹⁰⁸ Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 1993), *UN Doc. A/RES/48/134*.

¹⁰⁹ *Ibid.*

het heeft zelfs een geschillenkamer dat niet-bindende oordelen kan vellen. Beide hebben geen jurisdictionele bevoegdheid, maar dit heeft het interfederale gelijkkansencentrum Unia dan weer wel. Deze instelling heeft zowel een klachtbehandelende als jurisdictionele bevoegdheid. De instelling kan dus zelf naar de rechtbank stappen en slachtoffers van discriminatie rechterlijke bijstand bieden.¹¹⁰

In de praktijk, kan ook hier de vraag rijzen in welke mate het ontbreken van een jurisdictionele bevoegdheid bij het FIRM en de VMRI een negatieve invloed kan hebben op de effectiviteit van de strijd tegen discriminatie en de bescherming van mensenrechten. Het interfederale gelijkkansencentrum Unia kan tenslotte mocht het nodig zijn niet buiten zijn bevoegdheid treden om naar de rechter te stappen. Is het dan wel zo eerlijk voor de burger om bij schendingen van mensenrechten binnen de bevoegdheden van het FIRM en het VMRI geen mogelijkheid te hebben op deze assistentie bij een gerechtelijke procedure?

109. De Principes van Parijs is op zich wel een goede leidraad, maar het is de bedoeling dat de mensenrechteninstututen dit document specificeren om onduidelijkheden bij de burger voor te zijn. Het is tenslotte ook de bedoeling dat de burger weet waar die terecht kan en wat deze kan verwachten van een mensenrechteninstituut. Dit is bij het FIRM en het VMRI nog weinig zichtbaar op basis van de websites en de oprichtingswet/decreet. Bij Unia zijn de verwachtingen wel wat duidelijker, maar bij deze instelling is het probleem dat er niet echt een oprichtingswet/decreet bestaat, en dit wel uit de leidraad van de Principes van Parijs wordt aangeraden.

3.3. Bedenkingen rondom de huidige regeling van individuele ondersteuning en begeleiding in de behandelde mensenrechteninstututen

110. Een vorm van individuele ondersteuning en begeleiding dat voornamelijk voorkomt is een dienst voor klachtenbehandeling. Zoals al hierboven is vermeld heeft het FIRM niet voorzien in een afdeling voor klachtbehandeling. Bij Unia en VMRI wordt ook bij klachtenbehandeling individuele ondersteuning en begeleiding geboden door bijvoorbeeld vragen te beantwoorden over de mensenrechten in het algemeen of over de inhoud van de bevoegdheden van het VMRI. Een voorbeeld van een andere manier bij het interfederale gelijkkansencentrum Unia zou kunnen zijn het bijstaan van een slachtoffer van discriminatie bij het nemen van gerechtelijke stappen.

Het is alleen niet zo makkelijk om de informatie over individuele begeleiding en ondersteuning terug te vinden op de website van het VMRI of het interfederale gelijkkansencentrum Unia. De burger heeft vaak hulp nodig, maar zou vaak niet weten waar

¹¹⁰ UNIA, *Wat doet Unia?* <https://www.unia.be/nl/over-unia> (consultatie 15 mei 2023); FIRM, *Wie zijn wij?* <https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/wie-zijn-wij> (consultatie 15 mei 2023); VMRI, *Hoe helpt het VMRI jou?* <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/hoe-helpt-het-vmri-jou/> (consultatie 15 mei 2023).

te beginnen. Voor de goede werking van deze begeleiding en ondersteuning is het allereerst belangrijk om de informatie op een niet al te moeilijke manier terug te vinden. Het is voor nu niet motiverend om als burger zich in te lezen in wat de inhoud is van deze individuele ondersteuning en begeleiding. Dit leidt tot een niet volledig effectieve afdeling binnen het mensenrechteninstituut van Unia en VMRI. De optie die Unia heeft om, indien het echt van belang is na een melding van een slachtoffer of getuige, naar de rechtbank te stappen met het slachtoffer vormt een stok achter de deur. Degene die zich schuldig maakt aan een mensenrechtenschending binnen de bevoegdheid van het gelijkkansencentrum Unia zal meer angst hebben, omdat er een mogelijkheid bestaat om een zaak aan je schoenen te krijgen. Het VMRI bezit niet de mogelijkheid om naar de rechtbank te stappen. Dan rijst de vraag of het effect die Unia bereikt om bewustmaking te wekken van het respecteren van mensenrechten, ook door het VMRI kan worden gerealiseerd of dat het ontbreken van deze mogelijkheid een stapje terug is in de bescherming van mensenrechten in Vlaanderen.

111. De wetgever zou nog kunnen brainstormen over de invulling voor individuele ondersteuning en begeleiding naast het klachtsysteem en bewustmakingscampagnes. Ook is het voor degene die zich schuldig maken aan mensenrechtenschendingen van belang dat er een instrument is die bewustmaking en erkenning van mensenrechtenschending boost.

Het FIRM zal ook een optie voor individuele klachtbehandeling moeten inlassen. Aangezien er op federaal niveau geen ander mensenrechteninstituut actief is om mensenrechtenschendingen binnen de federale aangelegenheden te behandelen, zal de instelling zo snel als mogelijk de klachtbehandelende bevoegdheid moeten verkrijgen. Indien dit niet gebeurt riskeert de burger bij de mensenrechtenschendingen binnen federale aangelegenheden geen ondersteuning te krijgen van een mensenrechteninstituut. Het doel van het FIRM is tenslotte om een A-status te verkrijgen en dat zal niet slagen als er geen ondersteuning wordt geboden aan degene die deze nodig hebben.¹¹¹

112. Tot slot, is het erg belangrijk om te concretiseren waar de grenzen liggen tussen de werking van Unia, het FIRM en VMRI in Vlaanderen. De Vlaamse burger zal zonder de hulp van een professional niet kunnen weten tot welke aangelegenheid zijn geval behoort en daardoor minder snel een beroep doen op individuele begeleiding en ondersteuning bij deze instellingen. Het is de bedoeling dat de mensenrechteninstellingen zich voornamelijk richten op de taken die moeten worden vervuld in de bevordering en bescherming van mensenrechten. Het is niet de bedoeling dat deze instellingen tijd verliezen in de uitleg aan de burger over de individuele assistentie van deze mensenrechteninstellingen en of de instelling wel het geval kan behandelen.

¹¹¹ Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl. St.* Kamer 2015-2016, nr. 1704/001, 6-7; S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Federalism, Equality Bodies and NHRIs: A Critical Analysis of the Belgian Debate on Equality Bodies and NHRIs*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 1-2.

3.4. Bedenkingen rondom de bestrijding van discriminatie en de oprichting van het VMRI

113. In hoofdstuk 1 is al aanbod gekomen hoe belangrijk het is om een mensenrechteninstituut met gelijkheidsorganen te hebben. Deze informatie kan ook worden opgemaakt uit de rechtsinstrumenten die besproken zijn. De Vlaamse regering voelde de drang om een eigen orgaan op te richten tegen mensenrechtenschendingen en is sinds dit jaar uit het interfederale gelijkheidscentrum Unia gestapt. Slachtoffers van discriminatie hebben echter wel nood aan een onafhankelijke openbare instelling die hen kan bijstaan.¹¹²
114. Eerst, was de bedoeling om een gelijkheidsorgaan enkel op Vlaams niveau op te richten, maar uiteindelijk is er een mensenrechteninstituut op Vlaams niveau gekomen met de doelstelling om een A-status te behalen volgens de principes van Parijs. In eerste instantie, zou men denken hoe meer mensenrechteninstellingen in een land aanwezig zijn, hoe beter mensenrechten bevorderd en beschermd worden. Het is daarentegen in de praktijk niet zo eenvoudig als het in theorie lijkt. Een nieuw mensenrechteninstituut in de al ingewikkelde staatsstructuur van België zou voor versnippering zorgen. Deze versnippering zal voor meer onduidelijkheid zorgen, en het zou mogelijk kunnen zijn dat slachtoffers in plaats van meer bescherming juist minder beschermd zullen zijn.
115. Er zijn alvast 3 problemen zichtbaar die door de oprichting van het VMRI wordt veroorzaakt namelijk: de onduidelijkheid en het ontbreken van overleg, minder doortastendheid in de strijd tegen discriminatie, ongelijke bescherming en onnodige toename van complexiteit.¹¹³
116. Er is bij de oprichting van het VMRI te weinig rekening gehouden met al bestaande mensenrechteninstellingen en andere organisaties die zich inzetten voor mensenrechten. De al bestaande mensenrechtenorganen zijn onvoldoende betrokken geweest bij de voorbereidingen van de oprichting van deze instelling. Door de juridische onduidelijkheden lijkt het er nu op dat het VMRI een gelijkheidsorgaan is met een paar andere bevoegdheden rondom mensenrechten, maar die restbevoegdheden zijn niet nader uitgelegd. Een gelijkheidsorgaan is een overheidsinstelling die als belangrijkste taak de bevordering van gelijkheid van rechten heeft en hierbij wordt discriminatie bestreden. Voor de verdere invulling van het VMRI is alles nog erg onzeker.¹¹⁴

De Vlaamse regering heeft nu een VMRI opgericht, zonder te overleggen met de al bestaande mensenrechteninstellingen of gelijkheidsorganen, en zal in de toekomst pas kijken op welke

¹¹² VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, een waakhond zonder tanden kan niet bijten, <https://vluchtelingenwerk.be/blog/een-waakhond-zonder-tanden-kan-niet-bijten> (15 mei 2023).

¹¹³ VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, een waakhond zonder tanden kan niet bijten, <https://vluchtelingenwerk.be/blog/een-waakhond-zonder-tanden-kan-niet-bijten> (15 mei 2023).

¹¹⁴ RAAD VAN STATE AFDELING WETGEVING, *Advies over het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut'*, 7 juni 2022, nr. 71.275/3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/71275.pdf#search=mensenrechteninstituut>; J. VRIELINK en S. SOTTIAUX, *Institutionalisering van gelijkheid en mensenrechten*, Brussel, Intersentia, 2012, 99.

wijze er met hen kan worden samengewerkt. Toch zou het beter zijn geweest als het overleg en het brainstormen over de samenwerking van de instellingen vóór de oprichting zou zijn gebeurd. Er is ten slotte al in 2019 het FIRM opgericht die via een samenwerkingsakkoord zal worden omgevormd als een interfederaal mensenrechteninstituut. Dit is ook in lijn met het advies die de Verenigde Naties heeft gegeven.¹¹⁵

117. Verder zal, door de terugtrekking van de Vlaamse regering uit het interfederale gelijkheidscentrum Unia, het VMRI vanaf dit jaar het mandaat inzake non-discriminatie overnemen. Ook neemt het VMRI de Vlaamse Genderkamer, die in 2015 was toegevoegd bij de Vlaamse Ombudsdienst als Vlaams sectoraal gelijkheidsorgaan, over. Door deze veranderingen zal de bescherming van slachtoffers van discriminatie achteruitgaan. De Vlaamse regering heeft er namelijk voor gekozen om het VMRI niet de optie te geven om naar de rechtbank te kunnen stappen. Hierdoor kunnen slachtoffers van discriminatie binnen de Vlaamse aangelegenheden geen gerechtelijke ondersteuning krijgen van het instituut.¹¹⁶

De VMRI zal door deze veranderingen neutraler optreden dan het interfederale gelijkheidscentrum. Dit is toch wel verwarrend, doordat het idee juist is om in de Vlaamse maatschappij discriminatie af te straffen en af te keuren. In de plaats hiervan wordt er nu eerst verplicht bemiddeld bij een melding van discriminatie en als deze bemiddeling niet slaagt dan zal de geschillenkamer een advies kunnen geven. Het maakt hierbij niet uit of het gaat over een geval van overduidelijke structurele discriminatie of juist een niet zo een duidelijk geval van discriminatie.

Er zal dan enkel door de geschillenkamer hoogstens een advies worden gegeven, en kan het slachtoffer dus geen schadevergoeding verkrijgen of een sanctie verwachten voor degene die zich schuldig heeft gemaakt aan discriminatie.¹¹⁷ De weg naar gerechtigheid voor slachtoffers van discriminatie via de rechtbank wordt door dit instituut bemoeilijkt en hierdoor zal de straffeloosheid zegevieren.

118. Tot slot, zal dit instituut voor ongelijke situaties zorgen, want iemand die zich schuldig maakt aan discriminatie in Wallonië zou harder kunnen worden aangepakt dan iemand in Vlaanderen. Er is in Vlaanderen als slachtoffer minder kans op genoegdoening via schadevergoeding. Als het dan gaat over discriminatie in Vlaanderen over een federale materie dan is er weer een andere uitkomst mogelijk. Indien er iemand dan slachtoffer wordt van discriminatie over materies die zowel Vlaamse als federale aspecten bevatten, dan rijst de vraag welke instelling het slachtoffer dan zal bijstaan, het interfederale gelijkheidscentrum Unia, het FIRM of het VMRI?

¹¹⁵ Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* Kamer 2015-2016, nr. 1704/001, 6.

¹¹⁶ VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Overzicht*, <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst> (15 mei 2023); VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, een waakhond zonder tanden kan niet bijten, <https://vluchtelingenwerk.be/blog/een-waakhond-zonder-tanden-kan-niet-bijten> (15 mei 2023).

¹¹⁷ VMRI, *Hoe helpt het VMRI jou?* <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/hoe-helpt-het-vmri-jou/> (consultatie 15 mei 2023).

119. Al met al, zal er bij de Vlaamse regering nog eens moeten worden overlegd over de invulling van het nieuw mensenrechteninstituut. Het is van belang om de behoeftes en noden van de slachtoffers van discriminatie allereerst te horen. Deze groep lijdt namelijk onder deze ongelijke behandeling in de Vlaamse maatschappij, en wordt daardoor geplaatst in een kwetsbare positie. De verwachtingen zijn dan ook dat er een orgaan wordt opgericht in Vlaanderen die voor deze kwetsbare groep opkomt, en helpt om gelijke behandeling af te dwingen indien nodig voor de rechtbank.¹¹⁸ De Vlaamse regering heeft dus werk aan de winkel, en zal niet kunnen weggomen met een excuus dat dit in de toekomst het plan is.

3.5. In vogelvlucht Hoofdstuk 3

120. In dit hoofdstuk werd geëvalueerd hoe de huidige werking is van het interfederale gelijkheidscentrum Unia, het FIRM en het VMRI in het licht van: de Parijs Principes, de individuele begeleiding en ondersteuning, en de bestrijding van discriminatie door de oprichting van het VMRI. Er werd hierbij voornamelijk gekeken naar de verhoudingen van de mensenrechteninstellingen tot elkaar.

121. Het is de bedoeling dat het FIRM in de toekomst een interfederaal karakter krijgt, mits de gewesten en gemeenschappen toestemmen via een samenwerkingsakkoord, maar binnen hoeveel tijd dit zal gebeuren is nog onduidelijk. Ook kan er niet uit de oprichtingswet van het FIRM worden afgeleid hoe breed zijn residuaire bevoegdheid is in de bevordering en bescherming van mensenrechten. Door de ingewikkelde staatsstructuur van België rijst de vraag of zo een residuaire bevoegdheid zonder instemming van de deelstaten wel kan. Er kan in ieder geval nergens worden gevonden dat deze goedkeuring is gebeurd.

Verder, zijn er geen duidelijke grenzen gesteld tussen de bevoegdheden van de behandelde mensenrechteninstellingen. Het is daardoor niet duidelijk welke instelling in Vlaanderen de overzichtsbevoegdheid heeft en welke de aanvullende bevoegdheid.

122. Het is de bedoeling dat de burger weet waar die terecht kan in geval van een mensenrechtenschending, en weet wat deze kan verwachten van een mensenrechteninstituut. Dit is bij het FIRM en het VMRI nog erg onduidelijk. Door de oprichting van het VMRI zijn de verhoudingen nog complexer geworden binnen de bevordering en bescherming van mensenrechten. De oprichting van deze instelling brengt kortgezegd al 3 problemen met zich mee namelijk: een toename aan onduidelijkheid tussen de verhoudingen van de mensenrechteninstellingen, het VMRI brengt een minder doortastende wind in de strijd tegen discriminatie, ongelijke bescherming en een onnodige toename van complexiteit in de keuze van de burger naar welke mensenrechteninstituut het zal moeten gaan voor gerechtelijke bijstand in geval van discriminatie bijvoorbeeld.

¹¹⁸ VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, een waakhond zonder tanden kan niet bijten, <https://vluchtelingenwerk.be/blog/een-waakhond-zonder-tanden-kan-niet-bijten> (15 mei 2023).

Hoofdstuk 4: De federale en Vlaamse ombudsman als inspiratiebron

4.1. Inleiding

123. In dit hoofdstuk zal de figuur ombudsman besproken worden. Dit zal worden besproken om te kijken in welke mate de figuur voor inspiratie zou kunnen dienen om de verhoudingen tussen het interfederale gelijkkansencentrum Unia, het FIRM en VMRI vast te leggen. De ombudsman op federaal niveau en Vlaams niveau is over het algemeen namelijk wel duidelijk vastgelegd in de wet. Aangezien ook de ombudsman klachten afhandelt van de burger, kan worden bekeken of deze manier kan helpen ter inspiratie. Er wordt in dit hoofdstuk hoofdzakelijk over de federale ombudsdienst gesproken, omdat de meeste zaken bij de Vlaamse ombudsman zijn overgenomen van de federale ombudsman. Daarna zal ook de Vlaamse ombudsman betrokken worden.

4.2. De federale ombudsman

4.2.1. Historie

124. De oorsprong van de ombudsman ligt in de Scandinavische landen, en de eerste ombudsman is aangesteld in 1809 in Zweden. De instelling was opgericht met de bedoeling om de burger te beschermen ten aanzien van hun relatie met de overheidsorganen. In 1955 liet de Verenigde Naties de bijzondere belangstelling weten voor de figuur. Ook werd het in België gezien als een belangrijke stap naar de uitbreiding van de bescherming tegen overheidsop treden. Het gevolg is dan ook dat er diverse ombudsdiensten zijn opgericht in België.¹¹⁹

125. In 1995 werd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers de wet ter oprichting van de federale ombudsman aangenomen. De federale ombudsman opereert op onafhankelijke en onpartijdige wijze en kreeg de opdracht om klachten van burgers over federale overheidsinstanties te onderzoeken. De reden voor de oprichting van deze instelling is omwille van de bevordering van de transparantie en de toegang en de gebruiksvriendelijkheid van het bestuur. Op deze manier wordt geprobeerd het vertrouwen van de burger in de overheid te versterken.¹²⁰

126. In het jaar 1997 gingen de eerste twee federale ombudsmannen aan de slag. Ze vormden een team en begonnen toen de eerste klachten die burgers neerlegden te onderzoeken. De federale ombudsmannen hadden toen nog geen andere opdracht toegewezen gekregen.

127. In 1999 zijn er parlementaire ombudsdiensten opgericht in België om mee te werken aan de uitbreiding van meer ombudsdiensten in het buitenland en België. Er werd door de

¹¹⁹ S. DE SOMER en I. OPDEBEEK, *Algemeen bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 520-521.

¹²⁰ *Ibid*, Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, *BS* 7 april 1995.

federale ombudsman en andere ombudsdiensten het Permanent Overleg Ombudslui (hierna: het POOL) opgericht. Het POOL bestaat uit ombudsdiensten van alle niveaus in België zoals: het federaal niveau, de gewesten, de gemeenschappen, de steden, de gemeenten, de overheidsbedrijven en de privésector.¹²¹

Via dit netwerk werken de ombudsmannen op de verschillende niveaus samen en wordt getracht om een oplossing te bieden aan de burgers die een klacht willen neerleggen bij een ombudsman, maar niet precies weten bij welke ombudsdienst hun klacht thuishoort. Het is tenslotte door de Belgische staatsstructuur niet altijd even duidelijk bij welke ombudsman men terecht kan. Binnen dit netwerk opereren de ombudsmannen ook onafhankelijk en onpartijdig. Andere beginselen die ten grondslag liggen bij dit netwerk houden in dat: de ombudsman de standpunten van iedere partij moet horen vooraleer hij een beslissing neemt, de ombudsman moet objectief blijven en aanbevelingen doen. Het doel van dit netwerk is de samenwerking tussen de ombudsdiensten te versterken en de dienstverlening van de instelling toegankelijker te maken.¹²²

128. In 2013 werd de taak van de ombudsman uitgebreid en kreeg hij er een opdracht bij. Het Centrum integriteit van de instelling kon nu ook meldingen van personeelsleden van federale overheidsinstanties onderzoeken. De schendingen waarin onderzoek kon worden gedaan waren integriteitsschendingen die plaatsvonden op het niveau van de federale administratie. Integriteitsschendingen kunnen gaan over meldingen van onregelmatige zaken, misbruik en fraude.¹²³

Ook dit jaar is er een uitbreiding van de opdrachten bij het Centrum van Integriteit van de ombudsman. Vanaf de maand februari, is het Centrum bevoegd om de ontvankelijkheid na te gaan van meldingen die gaan over privébedrijven waarin overtredingen van de wetgevingen voorkomen.¹²⁴

4.2.2. Begrip

129. Een ombudsman wil zeggen dat er een persoon (een vertegenwoordiger) de belangen van iemand benadrukt en opkomt voor deze belangen in plaats van de betrokken persoon. Een parlementaire ombudsman is een persoon die op onafhankelijke wijze klachten behandelt die gaan over het onbehoorlijk optreden van de overheid. De federale ombudsman

¹²¹ G. VANDE WALLE en S. LINTHOUDT, "De federale Ombudsman: een instelling die instaat voor goed bestuur en integriteit" in F. GOOSSENS, K. DE PAUW, F. VERSPEELT, H. BERKMOES, F. DEBUSSCHER, S. LINTHOUDT, K. RUTTENS, R. SAELENS, F. SCHRAM, B. STALPAERT, K. STAS, P. TRAEEST, G. VANDE WALLE en I. VANDELDE (eds.), *De sluiters rond anonimiteit opgelicht... Identiteits-, privacy- en persoonsgegevensafscherming in het strafprocesrecht en politierecht*, Brugge, die Keure, 2022, 442-443.

¹²² De federale Ombudsman, *Netwerk van ombudsdiensten*, <https://www.federaalombudsman.be/nl/netwerk-ombudsdiensten> (15 mei 2023).

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ De federale Ombudsman, *Onze geschiedenis*, <https://www.federaalombudsman.be/nl/over-ons/25-jaar-ten-dienste-van-de-burgers-en-het-federaal-parlement> (consultatie 15 mei).

ook wel het College van federale ombudsmannen genoemd bestaat uit twee ombudsmannen.

125

4.2.3. Wettelijk kader en mandaat

130. De federale Ombudsman is opgericht via de Wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen. Het mandaat is dat de ombudsman enkel binnen het kader van de federale aangelegenheden kan opereren. Deze aangelegenheden zijn: federale belastingen, justitie en veiligheid, nationaliteit, vreemdelingenzaken en identiteitskaarten, buitenlandse zaken, sociale zekerheid, pensioenen en landsverdediging. Bovendien heeft de federale overheid gedeeltelijk de bevoegdheden over volksgezondheid, economie, werkgelegenheid, armoedebestrijding, verkeer, mobiliteit, wetenschap en ontwikkelingssamenwerking.¹²⁶

4.2.4. Werkwijze afhandeling individuele dossiers

131. Er is bewust voor gekozen om de toegang tot de ombudsman zo eenvoudig en informeel mogelijk in te richten. De betrokkene kan er dus voor kiezen om de klachten mondeling of schriftelijk voor te leggen aan de ombudsman. De instelling onderzoekt de klachten die gaan over de werking van de federale administratie. De federale administratie wil dus zeggen federale aangelegenheden. Bij Hoofdstuk 2 onder §2.2.3. werd bij het mandaat van de FIRM opgesomd welke materies worden gerekend als federale materies. Als de klachtlegger bij de federale ombudsman komt om een klacht voor te leggen die bestemd is voor de Vlaamse ombudsman omdat het gaat door Vlaamse aangelegenheden, dan verwijst de federale Ombudsman de betrokkene door.¹²⁷

132. De ombudsman kan iedere klacht over een feit of gedraging van de administratie, die naar de mening van de klager onbehoorlijk is, behandelen. Als een overheid niet optreedt op een plaats waar die wel had moeten optreden dan zou de overheid ook worden aangeklaagd. Voorbeelden van feitelijke handelingen van de overheid waarover een klacht zou kunnen ingediend worden bij de ombudsman of -vrouw is het slecht behandelen van een burger, het niet beantwoorden van brieven die de burger naar de overheid stuurt, de onbereikbaarheid van overheidsdiensten, het niet onderhouden van een wegdek die niet meer in goede staat is enz.¹²⁸

De ombudsman kan een anonieme klacht en een klacht die na meer dan één jaar van de feiten worden behandeld weigeren. Ook klachten die van tevoren duidelijk ongegrond zijn

¹²⁵ Art. 1 Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, *BS* 7 april 1995.

¹²⁶ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *de federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 9; VLAAMSE OVERHEID, *organisatie en bevoegdheden van de federale overheid van België*, <https://www.vlaanderen.be/organisatie-en-bevoegdheden-van-de-federale-overheid-van-belgie> (consultatie 15 mei 2023).

¹²⁷ S. DE SOMER en I. OPDEBEEK, *Algemeen bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 523.

¹²⁸ *Ibid.*

kunnen worden geweigerd. Het weigeren moet altijd gepaard gaan met een gemotiveerd besluit en toegestuurd worden naar de klager.¹²⁹

133. Er is wel een drempel die er is vooraleer er een klacht kan worden voorgelegd aan de ombudsman, namelijk dat de betrokkene eerst de betrokken administratie zal moeten contacteren om een oplossing te zoeken voor het probleem. Deze vorm van klachtenbehandeling wordt interne klachtenbehandeling¹³⁰ genoemd. Alvorens er door de burger zelf een beroep kan doen op een ombudsdienst, kan hij/zij beroep doen op een eerstelijnsbijstand. Een eerstelijnsbijstand legt dus de nadruk op de relatie tussen de burger en de overheid. De betrokken instelling wordt aangeklaagd bij de klachtenafdeling binnen de instelling.¹³¹ De nulde lijn is dan de communicatie die de betrokkene heeft met het bestuur en de informatie die wordt gegeven aan de betrokkene door de overheid. De tweede lijn is dan de optie om naar de ombudsman te gaan.¹³²

134. De verwachtingen die men heeft voor ombudsmannen is dat het toegankelijke diensten zijn waar men hun kan contacteren. Dit kan via het klachtenformulier, een gratis telefoonnummer, de e-mail, een brief, een fax, of persoonlijk zonder afspraak bij de ombudskantoren te Brussel, of op afspraak bij andere ombudskantoren dichtbij huis. De ombudsman mag hierbij niemand voortrekken op basis van een voorkeur en moet zich altijd respectvol en neutraal opstellen. Ook zal de ombudsman er alles aan doen om aandachtig te luisteren naar de klacht of vraag om deze goed te begrijpen. De ombudsman heeft beroepsgeheim en zal de wet op de privacy en de algemene verordening gegevensbescherming strikt naleven.¹³³

135. Na het indienen van de klacht zal de ombudsman zo snel mogelijk antwoorden op de wijze dat de klacht is neergelegd, maar dit is niet verplicht. Indien er een vraag is gesteld zal de ombudsman binnen 5 werkdagen een ontvangstbevestiging verstrekken aan de vraag van de melder. Als de federale ombudsman niet bevoegd is om de door hem gekregen vraag of klacht te behandelen dan wordt deze doorverwezen naar de geschikte dienst. Over het algemeen wordt een vraag binnen een redelijke termijn beantwoord, tenzij de vraag erg complex is.¹³⁴

4.2.5 Toepassingsgebied en opdrachten

136. De federale Ombudsman heeft diverse opdrachten.¹³⁵ Allereerst, het bemiddelen tussen de onderzoeken van individuele klachten over beslissingen, en het functioneren van

¹²⁹ Art. 10 Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, BS 7 april 1995.

¹³⁰ F. SCHRAM, "Klachten en de behandeling ervan door de overheid" in F. SCHRAM (ed.), *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding*, Brussel, Politeia, 2014, 577-611.

¹³¹ T. DE SUTTER, "Eerstelijnsklachtenbehandeling in Vlaanderen", *AJT* 2001, 331-334.

¹³² S. DE SOMER en I. OPDEBEEK, *Algemeen bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 519.

¹³³ DE FEDERALE OMBUDSMAN, *Onze engagementen*, <https://www.federaalombudsman.be/nl/over-ons/wat-kunt-u-van-ons-verwachten> (15 mei 2023).

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Art. 1 Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, BS 7 april 1995.

de federale administratie. Daarna analyseert de federale administratie het conflict en stelt dan oplossingen voor aan de individuen en federale administratie. Er zal hier dus sprake moeten zijn van onbehoorlijk overheidsgedrag. De Vlaamse ombudsman doet meer bemiddelend werk dan klachtafhandeling.¹³⁶

137. Een volgende opdracht van de federale Ombudsman is het onderzoeken naar de wijze waarop de federale overheid optreedt. Dit onderzoek komt er als er een klacht wordt ingediend bij de instelling, als de Kamer van Volksvertegenwoordigers erom verzoekt, of als er een melding is van een veronderstelde schending van integriteit bij de federale administratie. Een andere opdracht is het aanbevelen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en alle betrokken administratie, door de conclusies die zijn voortgekomen uit de behandelingen van klachten. De ombudsman formuleert dan niet-afdwingbare aanbevelingen voor het verbeteren van de dienstverlening en het voorkomen van geschillen. Ook heeft de instelling als opdracht ieder jaar een verslag op te stellen.¹³⁷

Er zijn ook andere ombudsmannen die bijkomende opdrachten krijgen toegewezen. Een voorbeeld hiervan is dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers de mogelijkheid heeft om de federale ombudsman te vragen om een onderzoek te starten op de werking van de door hun aangewezen federale administratieve dienst.¹³⁸

138. Iedereen die belanghebbend is zou een klacht kunnen voorleggen bij de federale ombudsman. Met belanghebbende wordt iedereen die betrokken is bij de casus betrokken. Dit kan een natuurlijk persoon zijn maar zou ook een rechtspersoon kunnen zijn of feitelijke verenigingen.¹³⁹

139. Wanneer er een klacht wordt ingediend tegen een bepaalde overheid dan licht de ombudsman deze betrokken overheid in. De ombudsman kan dan vragen stellen en een bepaalde termijn geven waarop de overheid zou kunnen antwoorden. Bovendien kan hij ter plekke inlichtingen en vaststellingen doen voor de zaak door bijvoorbeeld de betrokken ambtenaren te horen, en kan zich hierbij laten bijstaan door deskundigen. Er is geen beroepsgeheim van de ambtenaren ten aanzien van de ombudsman, maar deze moet wel de klachten op vertrouwelijke wijze behandelen. In de verslagen die de ombudsman en zijn personeel behandelen moet rekening gehouden worden met het beroepsgeheim en de identiteit van klager of de personeelsleden van de administratieve dienst blijven anoniem.¹⁴⁰

¹³⁶ S. DE SOMER en I. OPDEBEEK, *Algemeen bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 522.

¹³⁷ Belgium.be, *Ombudsman*,

https://www.belgium.be/nl/justitie/slachtoffer/klachten_en_aangiften/ombudsman (consultatie 15 mei 2023).

¹³⁸ Art. 1 2^o Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, *BS* 7 april 1995.

¹³⁹ Art. 8 Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, *BS* 7 april 1995.

¹⁴⁰ Art. 9-12 Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, *BS* 7 april 1995.

4.2.6. Structuur en diensten

140. De federale ombudsman wordt benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Deze benoeming is voor een termijn van zes jaar en kan enkel voor één keer verlengd worden.¹⁴¹ Er zijn in België twee federale Ombudsmannen namelijk, de Franstalige en de Nederlandstalige Ombudsman. Deze worden parlementaire ombudsmannen genoemd vanwege hun benoeming bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

141. De instelling opereert in onafhankelijke en onpartijdige wijze. Ombudsmannen mogen op geen enkele wijze bij de uitoefening van hun taken worden beïnvloed door een overheid. Om deze reden is er ook gekozen om de benoemingen van het personeel die hen bijstaat ter vervulling van hun ambt, door de ombudsman zelf worden gedaan. Dit personeel behoren niet tot de federale administratie en doen de onderzoeken van klachten op een onpartijdige manier. Het ombudsteam bestaat uit ongeveer 50 experten, en ook zij moeten onafhankelijk en onpartijdig werken.¹⁴² Het groot deel van dit personeel werkt mee bij het onderzoek van klachten en onderzoek van federale overheidsdiensten.

142. Er is door het netwerk van de ombudsmannen een website gecreëerd die mensen de weg wijs maken naar de juiste ombudsman die een oplossing kan vinden voor het probleem van de betrokkene.

4.2.7. Budget

143. De Franstalige en Nederlandstalige Federale ombudsmannen worden ieder jaar gefinancierd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat (het parlement).¹⁴³

4.3. De Vlaamse ombudsdienst

4.3.2. Begrip

144. Het begrip ombudsman zoals al is besproken in §4.2.2 is een vertegenwoordiger die de belangen van iemand benadrukt en voor deze belangen opkomt. Er zijn toch wel verschillen tussen de federale ombudsman en de Vlaamse ombudsman. Op federaal niveau wordt er gesproken over de federale ombudsman, maar op Vlaams niveau wordt er steeds gesproken van de Vlaamse ombudsdienst. De Vlaamse ombudsdienst wordt geleid door de Vlaamse ombudsman. De dienst is bevoegd voor Vlaamse aangelegenheden die zijn neergeschreven in het decreet van de Vlaamse ombudsdienst.

¹⁴¹ Art. 1 Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, *BS* 7 april 1995

¹⁴² G. VANDE WALLE en S. LINTHOUDT, "De federale Ombudsman: een instelling die instaat voor goed bestuur en integriteit" in F. GOOSSENS, K. DE PAUW, F. VERSPEELT, H. BERKMOES, F. DEBUSSCHER, S. LINTHOUDT, K. RUTTENS, R. SAELENS, F. SCHRAM, B. STALPAERT, K. STAS, P. TRAEST, G. VANDE WALLE en I. VANDELDELDE (eds.), *De sluiters rond anonimiteit opgelicht... Identiteits-, privacy- en persoonsgegevensafscherming in het strafprocesrecht en politierecht*, Brugge, die Keure, 2022, 445.

¹⁴³ Art. 18 Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, *BS* 7 april 1995.

145. Deze Vlaamse aangelegenheden zijn: welzijn en gezin, gezondheid, cultuur, sport, jeugdwerk, justitie, media, toerisme, onderwijs en vorming, inburgering, gelijke kansen, armoedebeleid, dierenwelzijn, natuur en milieu, mobiliteit en verkeer, openbare werken, werk, sociale economie, economie, landbouw en visserij, energie, wonen, ruimtelijk ordening, stedelijk beleid, onroerend erfgoed, lokale overheden, financiën, begroting, wetenschap en innovatie, Europa, internationaal ondernemen, buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking.¹⁴⁴

146. De dienst behandelt aanhoudende klachten over Vlaamse overheidsdiensten. Ook hier wordt geacht dat de Vlaamse ombudsman in het opereren binnen zijn bevoegdheden dit op een onafhankelijk en neutrale manier doet, en vooral zonder inmenging van de overheid.¹⁴⁵

4.3.3. Wettelijk kader en mandaat

147. De Vlaamse ombudsdienst is opgericht via het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst. De Vlaamse ombudsdienst is via dit decreet ondergebracht bij het parlement op Vlaams niveau. De onderwerpen waarbij men terecht kan om een klacht neer te leggen bij de Vlaamse ombudsdienst zijn: een Vlaamse overheidsdienst, een lokaal bestuur (een gemeente of provincie), een huisvesting, een beslissing van de Vlaamse overheid waartegen beroep mogelijk is bij de Raad van State, personeelsklachten, onregelmatigheden in een Vlaamse overheidsdienst ook wel klokkenluider genoemd en de naleving van de deontologische code door de Vlaamse volksvertegenwoordigers.¹⁴⁶

148. De inhoud van deze onderwerpen wordt uitgelegd en extra informatie hierover kan worden terugvonden op de website van de Vlaamse ombudsdienst.

4.3.4. Werkwijze afhandeling individuele dossiers

149. Net als de federale Ombudsman wordt bij Vlaamse ombudsdienst vooraleer een klacht kan worden neergelegd, er aan de betrokkene gevraagd om eerst de klacht neer te leggen bij de betrokken dienst zelf. De dienst waartegen de klacht gericht is moet eerst zelf de mogelijkheid krijgen om de klacht te behandelen. Iedere overheidsdienst heeft daarom een klachtbehandelaar. Indien de klachtlegger geen antwoord krijgt van de klachtbehandelaar of niet tevreden is met het antwoord dan is het mogelijk om een klacht te leggen bij de Vlaamse Ombudsdienst.

¹⁴⁴ VLAAMS PARLEMENT, *bevoegdheden van Vlaanderen*, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/over-ons/bevoegdheden-van-vlaanderen> (consultatie 15 mei 2023).

¹⁴⁵ Art. 8 Decreet 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, BS 25 augustus 1998.

¹⁴⁶ VLAAMS PARLEMENT, *Ombudsdienst*, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/over-ons/extra/begrippenlijst/ombudsdienst> (15 mei 2023).

150. De klacht kan door iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon worden gedaan. De klacht gebeurt ook net als de federale Ombudsman zowel mondeling als schriftelijk.¹⁴⁷ Klachten die zich baseren op feiten die meer dan één jaar geleden zijn worden niet in behandeling genomen. Ook worden klachten in de volgende gevallen niet in behandeling genomen namelijk als: de klager anoniem een klacht legt, de klager niet eerst via de interne klachtenbehandelaar van de betrokken dienst een klacht heeft neergelegd en een oplossing heeft gezocht, de klacht ongegrond is, de feiten gaan over een voorwerp van een gerechtelijke procedure.¹⁴⁸

4.3.5. Toepassingsgebied en opdrachten

151. De Vlaamse Ombudsdienst probeert te bemiddelen en de betrokken partijen te verzoenen. De dienst heeft 5 principale opdrachten.¹⁴⁹ Deze opdrachten zijn het onderzoeken van klachten over de handelingen en de werking van Vlaamse overheidsdiensten, en probeert hierbij te bemiddelen in de zoektocht naar een oplossing. Indien de klacht niet in haar bevoegdheid valt dan heeft de Vlaamse Ombudsdienst de opdracht om de burger door te verwijzen naar de instantie die wel bevoegd is.¹⁵⁰

152. Vervolgens moet hij ieder jaar voorstellen en aanbevelingen formuleren in een jaarverslag om de dienstverlening van de Vlaamse overheidsdiensten te verbeteren. Dit jaarverslag zal de dienst vervolgens moeten bezorgen aan het Vlaams Parlement, en wordt één keer per jaar gedaan.

153. Een andere opdracht is het toezien of de Vlaamse volksvertegenwoordigers met zijn handelingen de deontologische code naleeft. Indien er sprake is van een overtreding van de deontologische code door de Vlaamse volksvertegenwoordiger dan zal de dienst dit meteen moeten melden aan de voorzitter van het Vlaams parlement. Als deze dienst kennisneemt van de overtreding via klokkenluiders (iemand die lid was of lid is van de Vlaamse Volksvertegenwoordigers of iemand die gewoonweg informatie heeft over een misstand en beslist een melding te maken van de misstand) dan biedt de ombudsdienst de nodige bescherming voor de klokkenluider.¹⁵¹

154. Sinds 2015 heeft de ombudsman ook de bevoegdheid om geschillen van de discriminatiegronden van geslacht en gender binnen de Vlaamse aangelegenheden te behandelen. De Vlaamse ombudsdienst heeft een Lokale Kamer en een Genderkamer opgericht om te verduidelijken waar men terecht kan bij klachten over de dienstverlening van de lokale overheden, en waar men terecht kan bij discriminatie op grond van geslacht en Gender. Bij de Lokale Kamer van de Vlaamse Ombudsdienst kan men terecht bij klachten

¹⁴⁷ Art. 12 Decreet 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, *BS* 25 augustus 1998.

¹⁴⁸ Art. 13 §1 en §2 Decreet 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, *BS* 25 augustus 1998.

¹⁴⁹ Art. 3 Decreet 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, *BS* 25 augustus 1998.

¹⁵⁰ VLAAMS PARLEMENT, *Ombudsdienst*, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/over-ons/extra/begrippenlijst/ombudsdienst> (15 mei 2023).

¹⁵¹ *Ibid.*

over de dienstverlening van lokale overheden. Bij de Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst kan men terecht bij discriminatie op grond van geslacht, transgender zijn of kwesties van gender bij holebi's op werk, in de privésfeer of in de burger – overheid relatie. Gezamenlijk met de Kamer en de betrokkene zal een oplossing worden gezocht en de Kamer verstrekt ook een advies. De Gender Kamer is vanaf 2023 onderdeel van het VMRI geworden.¹⁵²

4.3.6. Budget

155. De Vlaamse ombudsman wordt ieder jaar gefinancierd door het Vlaams parlement.¹⁵³

4.4. In vogelvlucht Hoofdstuk 4

156. De federale en Vlaamse ombudsman zijn beide instellingen die ook een optie bezitten voor de burgers om klachten te behandelen, en op te komen voor hun belangen. De ombudsman is een figuur dat al een meer dan 20 jaar bestaat in ons land. Het figuur opereert op onafhankelijke en neutrale wijze zonder beïnvloeding van de overheid.

157. De oorsprong van de ombudsman ligt in de Scandinavische landen en de eerste ombudsman is aangesteld in 1809 in Zweden. De instelling was opgericht met de bedoeling om de burger te beschermen ten aanzien van hun relatie met de overheidsorganen. Daarnaast, is er een netwerk van parlementaire ombudsdiensten opgericht op ieder niveau in België om mee te werken aan de uitbreiding van meer ombudsdiensten in het buitenland en België. Via dit netwerk wordt getracht om een oplossing te bieden voor de burgers die een klacht willen neerleggen bij een ombudsman, maar niet precies weten bij welke ombudsdienst hun klacht thuishoort.

158. De ombudsman kan iedere klacht over een feit of gedraging van de administratie die naar de mening van de klager onbehoorlijk is behandelen. Als een overheid niet optreedt op een plaats waar die wel had moeten optreden dan zou de overheid ook worden aangeklaagd. De federale ombudsman kan enkel optreden in zaken rondom de federale administratieve overheid en de Vlaamse ombudsdienst bij Vlaamse aangelegenheden gerelateerd aan de Vlaamse administratie.

¹⁵² VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Overzicht*, <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst> (15 mei 2023).

¹⁵³ Art. 20 Decreet 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, *BS* 25 augustus 1998.

Hoofdstuk 5: Rechtszekerheidsbeginsel en aanbevelingen voor een wettelijk kader

5.1. Inleiding

159. In dit laatste hoofdstuk wordt voorgesteld hoe de verhoudingen van het interfederale gelijkkansencentrum Unia, het FIRM en het VMRI op een formele wijze vastgelegd kunnen worden en in welke mater dit zou bijdragen aan de rechtszekerheid. In hoofdstuk 3 is het duidelijk geworden dat er nu niet echt een bepaalde regeling is omtrent welke mensenrechteninstituut bij onduidelijkheden de overhand neemt. De verhoudingen kunnen worden geraden uit de wet, de voorbereidende parlementaire documenten de rechtsleer en de websites van de mensenrechteninstututen. Er is nog geen concreet document waar de formele vereisten rondom de verhoudingen van deze instituten gebundeld is.
160. Het gebrek aan deze bundeling van de verhoudingen van de instituten kan de bescherming van de mensenrechten terugdringen en maakt het voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen moeilijker om het juiste mensenrechteninstituut voor zich te hebben om een melding te doen. Ieder persoon of instelling kan een visie van de verhoudingen tussen het interfederale gelijkkansencentrum Unia, het FIRM en het VMRI in Vlaanderen hebben die overeenkomen, maar aangezien het niet wettelijk is vastgesteld kunnen die visies tegelijkertijd tegenstrijdig zijn. Deze tegenstrijdigheid kan rechtsonzekerheid met zich meebrengen over de verhoudingen van mensenrechteninstututen die in dit onderzoek worden behandeld, en ook hierdoor de werking van de mensenrechteninstututen in Vlaanderen.
161. Er zal in dit hoofdstuk begonnen worden met het bespreken van de inhoud van het begrip 'rechtszekerheid'. Vervolgens zullen de reeds eerder besproken vaststellingen van zowel het rechtsdogmatisch als het evaluatief onderzoek gebundeld worden om tot een voorstel te komen van een wettelijk kader omtrent de verhoudingen van het interfederale gelijkkansencentrum Unia, het FIRM en het VMRI. Tenslotte zullen er aanbevelingen volgen over het verbeteren van de huidige werking van deze mensenrechteninstututen en om het gebruik van deze instituten voor de burger toegankelijker en duidelijker te maken bij een casus van ongelijke behandeling.

5.2. Rechtszekerheidsbeginsel

162. Het rechtszekerheidsbeginsel is een algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke kracht. Het Grondwettelijk Hof kan aan het rechtszekerheidsbeginsel toetsen.¹⁵⁴
163. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig omschreven moeten zijn.¹⁵⁵ Een rechtsonderhorige moet op ondubbelzinnige wijze zijn/haar rechten en plichten eruit kunnen afleiden zonder dat hij/zij een beroep op derde moet

¹⁵⁴ L. VANDENHEIDE, *de juridische beschermenswaardigheid van onroerend ergoed: naar meer bindende criteria*, Brugge, die Keura, 2021, 336.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 336.

doen.¹⁵⁶ In dit beginsel zijn eenvoudigheid en begrijpelijkheid belangrijke waarden. In hoeverre de nauwkeurigheid kan worden gehanteerd kan afhangen van het thema en de omstandigheden.¹⁵⁷ Bovendien moet de toepasselijkheid van rechtsregel op een voorzienbare manier zijn. Voorzienbaarheid is een vereiste dat nog extra van belang is indien het gaat om rechtsregels die negatieve gevolgen kan brengen voor de rechtszoekende.¹⁵⁸

164. Aangezien er in de wet of andere regelgeving niets is vastgelegd over de verhoudingen van het interfederale gelijkkansencentrum Unia, het FIRM en VMRI in hun taak om mensenrechten te bevorderen en te beschermen, kan er vragen gesteld worden bij de rechtszekerheid omtrent dit onderwerp. Een rechtsonderhorige kan op het moment niet terugvallen op duidelijke en nauwkeurige rechtsregels, die bij een conflictsituatie tussen de bevoegdheden van de 3 mensenrechteninstellingen antwoord geeft over welke instituut voorrang heeft. Dit gegeven kan worden bevestigd door dit onderzoek, want er zijn tenslotte verschillende bronnen geraadpleegd om tot een globaal beeld te komen van de verhoudingen tussen de 3 mensenrechteninstellingen.¹⁵⁹ Er kan tenslotte niet van degene die een mensenrechteninstituut wenst verwacht worden dat hij/zij ook al deze bronnen zal raadplegen.

165. Indien een slachtoffer of een getuige van discriminatie hierover een melding doet bij het interfederale gelijkkansencentrum Unia of het VMRI, dan zal de instelling eerst wel bekijken of deze zelf bevoegd is. Indien het mensenrechteninstituut niet bevoegd is dan zal het uitleggen, welke instelling wel bevoegd is. Ook kan het slachtoffer/getuigen via een professional of middenveldorganisaties te contacteren wel weten waar het terecht kan in geval van een mensenrechtenschending. Uiteindelijk, zal een slachtoffer of getuige van discriminatie wel voldoende geïnformeerd worden, maar dan wel met tussenkomst van een derde. Dit terwijl bij het rechtszekerheidsbeginsel vereist is dat de rechtszoekende zelf haar rechten moet kunnen kennen.¹⁶⁰

5.3 Aanbevelingen

166. Om tot een aanbeveling te komen over hoe de verhoudingen van het interfederaal gelijkkansencentrum Unia, het FIRM en het VMRI nu het best geregeld kan worden wordt gekeken naar de rechtsdogmatische resultaten van dit onderzoek. Er zullen voorstellen gedaan worden om tot een regelgeving te komen die duidelijk is voor iedere burger, alle

¹⁵⁶ B. SEUTIN, H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN en G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 129.

¹⁵⁷ L. VANDENHEIDE, *de juridische beschermenswaardigheid van onroerend ergoed: naar meer bindende criteria*, Brugge, die Keure, 2021, 336.

¹⁵⁸ M. DESOMER en T. CORTHAUT, "Rechtspraak Hof van Justitie van de Europese Unie", TVW 2021, 254.

¹⁵⁹ Bronnen zoals wetgeving, parlementaire voorbereidende stukken, wetgevingsadviezen, rechtsleer en elektronische bronnen.

¹⁶⁰ B. SEUTIN, H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN en G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 129.

informatie over de bevoegdheden en verhoudingen van de instellingen bundelt en die duidelijk en nauwkeurig is, zoals het rechtszekerheidsbeginsel vereist.¹⁶¹

167. Het in hoofdstuk 4 besproken verhouding van de federale ombudsman en de Vlaamse ombudsdienst biedt hierbij een inspiratiebron. Aangezien de mensenrechteninstellingen net als de ombudsman klachten behandeld zal er voornamelijk gekeken worden hoe de verhouding tussen de ombudsmannen op de verschillende niveaus geregeld zijn. Hiervoor is ook gekeken naar de wet van de ombudsman op federaal en Vlaams niveau en werd er de websites van de ombudsmannen en het federaal en Vlaams parlement geraadpleegd om deze wet verder te preciseren (zie *supra*, Hoofdstuk 4). Dit kan ook een goede manier zijn om de verhoudingen van de bevoegdheden van mensenrechteninstellingen te kunnen vastleggen, en dus zal voor het verdere verloop van dit hoofdstuk met deze logica gewerkt worden.
168. Als eerste punt van de aanbevelingen zal er een lijst moeten worden opgesteld van de 3 mensenrechteninstellingen en zal worden aangewezen welke mensenrechteninstituut een aanvullende bevoegdheid heeft ten aanzien van de andere. Daarbij zal ook vermeld in het kort vermeld worden wat de bevoegdheden van deze instellingen inhouden. Deze lijst kan dan het best worden gepubliceerd als een Koninklijk Besluit of een Ministerieel Besluit. Indien er dan een wijziging plaatsvindt in het aantal mensenrechteninstellingen in de lijst, die de actieve instellingen opsomt, zal die op een flexibele wijze kunnen worden aangepast is.
169. Als tweede punt, een overzichtsbevoegdheid aan één van de mensenrechteninstellingen toewijzen om op een efficiënte en effectieve wijze mensenrechten te kunnen beschermen in Vlaanderen. Het FIRM heeft de residuaire bevoegdheid, het interfederaal gelijkheidscentrum Unia en VMRI hebben pistes waar ze kunnen opereren, maar het is onduidelijk wie voor het overzicht zorgt bij het optreden van deze instellingen. De instellingen moeten hierbij zelf op de hoogte zijn waarvoor ze verantwoordelijk zijn en welke gevallen door een ander mensenrechteninstituut zal worden opgevangen. Daarnaast, is het voornamelijk van belang dat de burger weet welke instelling hij/zij moet raadplegen bij een vraag of een klacht. Om te voorkomen dat een burger van het kasje naar de muur wordt gestuurd door vage beschrijvingen van de bevoegdheden, en het FIRM de residuaire bevoegdheid toch al heeft dan zou de wetgever ervoor kunnen kiezen om de overzichtsbevoegdheid toe te wijzen aan het FIRM.
170. Als derde punt zou er een loketfunctie kunnen worden toegevoegd bij één van de behandelde mensenrechteninstellingen uit dit onderzoek. Het FIRM heeft geen klachtbehandelend orgaan. Dit betekent dat al er op federaal niveau een burger een klacht wil neerleggen hij/zij het moet indienen bij de federale ombudsman of langs de rechter moet

¹⁶¹ L. VANDENHEIDE, *de juridische beschermingswaardigheid van onroerend ergoed: naar meer bindende criteria*, Brugge, die Keura, 2021, 336; M. DESOMER en T. CORTHAUT, "Rechtspraak Hof van Justitie van de Europese Unie", TVW 2021, 255.

gaan. Het is voor de burger niet duidelijk waar hij/zij met deze klachten terecht kan. Het is daarom van belang dat het interfederaal gelijkkansencentrum Unia, het FIRM en het VMRI een loket voorziet die burgers die een klacht of een vraag hebben de wegwijs maken en de burger doorstuurt. Dit loket zal een aparte afdeling zijn en er zal niet meer voorafgaand aan een melding nog worden gekeken of de instelling bevoegd is. Op het moment is de burger namelijk slachtoffer geworden van de complexe staatsstructuur van België.

5.4. Voorbeeld van de vastlegging van de verhoudingen

171. In de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen zou een apart hoofdstuk opgenomen kunnen worden over de mensenrechteninstututen. Binnen dit hoofdstuk zullen dan ook enkele bepalingen zich specifiek toespitsen op de bevoegdheden van de mensenrechteninstututen op Vlaams niveau waaronder de instututen die in dit onderzoek zijn behandeld en hun klachtenbehandelingsorganen.
172. Deze bepalingen behoren de kerntaken en -waarden van het interfederaal gelijkkansencentrum Unia, het FIRM en het VMRI weer te geven. Het feit dat het dient te gaan bij Unia om het verdedigen van gelijkheid en het bestrijden van discriminatie op basis van de volgende beschermde discriminatiegronden: ras, huidskleur, nationaliteit, afkomst, nationale/etnische afstamming, handicap, geloof/levensbeschouwing, seksuele geaardheid, leeftijd, vermogen/financiële middelen, burgerlijke staat, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, gezondheidstoestand, fysieke/genetische eigenschap, geboorte, sociale afkomst en samenstelling van het gezin. Zoals hierboven al is vermeld, kan Unia in heel België actief zijn doordat het interfederaal opereert. Dit mandaat kan Unia uitvoeren binnen het kader van de antidiscriminatiewetgeving (zie *supra*, §2.2.).
173. Bij het FIRM dient het te gaan om mensenrechtenschendingen (tenzij het gaat om discriminatie van de gronden die al worden beschermd door Unia) rondom: federale belastingen, justitie en veiligheid, nationaliteit, vreemdelingenzaken en identiteitskaarten, buitenlandse zaken, sociale zekerheid, pensioenen en landsverdediging. Bovendien heeft de federale overheid gedeeltelijk de bevoegdheden over volksgezondheid, economie, werkgelegenheid, armoedebestrijding, verkeer, mobiliteit, wetenschap en ontwikkelingssamenwerking (zie *supra*, §2.3.).
174. Bij het VMRI dient het te gaan om discriminatiegronden uit het antidiscriminatie-decreet¹⁶² of andere mensenrechtenschendingen welzijn en gezin, gezondheid, cultuur, sport, jeugdwerk, justitie, media, toerisme, onderwijs en vorming, inburgering, gelijke kansen, armoedebelief, dierenwelzijn, natuur en milieu, mobiliteit en

¹⁶² Decreet 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkkansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *BS* 23 september 2008.

verkeer, openbare werken, werk, sociale economie, economie, landbouw en visserij, energie, wonen, ruimtelijk ordening, stedelijk beleid, onroerend erfgoed, lokale overheden, financiën, begroting, wetenschap en innovatie, Europa, internationaal ondernemen, buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking (zie *supra*, §2.4.).

175. Daarnaast, zal ook in dit hoofdstuk informatie worden gegeven over de manier waarop de burger een loketfunctie van het interfederale gelijkkansencentrum Unia, het FIRM en het VMRI kan vinden. Indien de burger twijfelt waar hij/zij een klacht over een mensenrechtenschending of discriminatie kan neerleggen kan het altijd eerst naar de loketfunctie gaan. Net als bij de federale en Vlaamse ombudsman kan de burger automatisch worden doorverwezen naar het bevoegde mensenrechteninstituut (zie *supra*, §4.2.5. en §4.3.5.).
176. Er kan een bepaald netwerk net als het POOL bij de ombudsman in België worden opgericht tussen het interfederale gelijkkansencentrum Unia, het FIRM en het VMRI waarbij ze samenwerken en trachten een oplossing te bieden voor burgers die een vraag stellen of een klacht willen indienen aan een mensenrechteninstituut, maar niet precies weten bij welke instelling hun klacht thuishoort. Ook binnen dit netwerk zal de mensenrechteninstituut onafhankelijk en onpartijdig moeten opereren.
177. Er zal in dit hoofdstuk een verwijzing komen naar de Wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, het Decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut om de kernwaarden van de mensenrechteninstellingen op basis van de principes van Parijs terug te vinden. In het geval van het interfederaal gelijkkansencentrum Unia zal een aparte wet moeten worden opgericht om ook deze verwijzing naar dit rechtsinstrument te kunnen doen.
178. De vereisten om een klacht te kunnen neerleggen bij het interfederaal gelijkkansencentrum Unia, het FIRM en het VMRI, moet in een apart document worden vastgelegd. Dit document moet op eenvoudige wijze voor de burger worden teruggevonden. Dit zou op de website van de gemeente, van de federale overheid of de Vlaamse overheid kunnen zijn. Het beste zou dit document onder één van de kopjes van de homepage kunnen worden gezet. Ook moet dit document niet te langdradig zijn en moet het op een bondige en interessante manier worden uitgelegd.
179. Ten slotte, kan er in het hoofdstuk van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen een verwijzing kunnen komen naar een Koninklijk Besluit waarbij de lijst van de actieve mensenrechteninstellingen in België worden opgesomd. Hierbij zal ook de mensenrechteninstellingen met aanvullende bevoegdheden worden vermeld en het mensenrechteninstituut met de overzichtsbevoegdheid. In dit Koninklijk Besluit kan de

inhoud van de bevoegdheden die zijn benoemd in de bijzondere wet tot hervorming der instelling worden toegelicht.

180. Hieronder kan er een tabel worden teruggevonden in het kort worden gevonden waar de wetgever aandacht aan moet besteden in de verschillende bepalingen en de wisselwerking tussen de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, het Koninklijk Besluit en het apart document over mensenrechteninstellingen die voor burgers bedoeld zijn.

Koninklijk Besluit	Apart document over mensenrechteninstellingen	Bijzondere wet tot hervorming der instellingen
Lijst van alle actieve mensenrechteninstellingen in België	Oprichting van een loketfunctie om de burger de wegwijs te maken naar welke mensenrechteninstituut het zich moet richten, indien hij/zij een vraag of klacht heeft omtrent mensenrechten, mensenrechtenschendingen en de bevoegdheden van mensenrechteninstellingen.	Instellen van een hoofdstuk over mensenrechteninstellingen, waarbij enkele bepalingen die toespitsen op de instellingen op Vlaams niveau. Er moet steeds een verwijzing worden gedaan naar de oprichtingswet/decreet van de mensenrechteninstellingen.
Kort uitleggen wat de bevoegdheden inhouden	Oprichting van een netwerk waar mensenrechteninstellingen op Vlaams niveau samenwerken om volledige steun te geven aan de burger die het nodig heeft.	Verwijzing naar de loketfunctie in het document over de verhoudingen van mensenrechteninstellingen, waar de functie van dit loket zal worden neergeschreven.
Toewijzing van de mensenrechteninstellingen de overzichtsbevoegdheid heeft en die de aanvullende bevoegdheid heeft.	In mensentaal de principes van Parijs en de oprichtingswetten verduidelijken.	

5.5. In vogelvlucht Hoofdstuk 5

181. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig omschreven moeten zijn. Een rechtsonderhorige moet op ondubbelzinnige wijze zijn/haar rechten en plichten eruit kunnen afleiden zonder dat hij/zij een beroep op derde moet doen. In dit beginsel zijn eenvoudigheid, begrijpelijkheid en nauwkeurigheid erg belangrijk.

182. Er zijn op basis van het rechtszekerheidsbeginsel enkele aanzetten van een wettelijk kader gegeven. Een extra hoofdstuk over de mensenrechteninstellingen in de bijzondere wet tot hervorming van instellingen, een apart document over de mensenrechteninstellingen die voor de burger te begrijpen is en een Koninklijk Besluit. Dit wettelijk kader heeft als doel om de onduidelijkheden rondom de verhoudingen van mensenrechteninstellingen op Vlaams niveau weg te werken. Ook is het doel om de burger de wegwijs maken in de klachtbehandelende organen van de mensenrechteninstellingen, aangezien dat de meeste burgers niet weten waar ze terecht moeten bij meldingen over mensenrechtenschendingen en vragen over mensenrechteninstellingen.

Conclusie

183. Dit onderzoek is er gekomen naar aanleiding van een lacune in de Belgische wetgeving. De verhoudingen van de mensenrechteninstellingen zijn namelijk niet te vinden in de voor de hand liggende regelgeving. Dit wrijft met het rechtszekerheidsbeginsel.

184. De opzet van dit onderzoek was dan ook om te achterhalen of het wenselijk zou zijn om verhoudingen die het interfederaal gelijkheidscentrum Unia, het FIRM en het VMRI ten opzichte van elkaar hebben in hun taak om mensenrechten te beschermen en ongelijke behandeling te bestrijden vast te leggen in een wettelijk kader, hoe dit kader eruit zou moeten uitzien en in welke mate dit zou bijdragen kunnen aan de rechtszekerheid.

Aan de hand van een opbouwend onderzoek waaruit uit rechtsdogmatische resultaten, de voorbereidende parlementaire documenten en de elektronische bronnen worden geanalyseerd.

185. Er werd bevonden dat er heel wat onduidelijkheden ontstaan in de verhoudingen van de mensenrechteninstellingen op Vlaams niveau en dit leidt tot een achteruitgang van de bescherming en bevordering van mensenrechten en de strijd tegen discriminatie. Met alle negatieve gevolgen van dien. Er is verder niets geregeld in het huidige recht over deze verhoudingen.

186. Om tot een wettelijk kader omtrent de verhoudingen van Unia, het FIRM en het VMRI te komen kan gekeken worden naar het voorbeeld van ombudsdiensten op federaal en Vlaams niveau. Deze bestaat naast de wet uit verschillende documenten die in mensentaal uitleggen wat de bedoeling is van de ombudsdiensten en de verhouding van de federale en Vlaamse ombudsdienst. Dit kan eenvoudig worden teruggevonden op websites van overheidsdiensten.

187. Volgens het rechtszekerheidsbeginsel behoren rechtsonderhorigen hun rechten en plichten te kennen zonder dat ze hiervoor beroep moeten doen op een derde. Ook moeten rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn, en dient hun toepassing voorzienbaar te zijn.

188. Aan deze vereisten kan tegemoet gekomen worden door in de wet van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen een apart hoofdstuk op te nemen met enkele bepalingen die toespitsen op de mensenrechteninstellingen op Vlaams niveau. Er moet steeds een verwijzing worden gedaan naar de oprichtingswet/decreet van de mensenrechteninstellingen. Ook dient een apart document worden gemaakt die in mensentaal de oprichtingswetten, de principes van Parijs, en de wijze waarop een burger een klacht kan neerleggen bij een mensenrechteninstituut kan verduidelijken. Ten slotte, zal er een Koninklijk Besluit moeten komen die een opsomming maakt van alle mensenrechteninstellingen die in België actief zijn en welke mensenrechteninstituut een overzichtsbevoegdheid heeft inzake de mensenrechtenbescherming en de strijd tegen ongelijke behandeling

Bibliografie

4.1. Wetgeving

4.1.1. Internationaal vlak

- Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 december 1993), *UN Doc. A/RES/48/134*.
- Resolutie 2005/74 van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties (20 april 2005), *UN Doc. E/CN.4/RES/2005/74*.
- Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948, *United Nations Treaty Services*.
- Verklaring van Wenen en het handelingsprogramma uit de Wereld Conferentie van Mensenrechten (12 juli 1993), *A/CONF.157/23*.

4.1.2. Supranationaal vlak

- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van 4 november 1950, *B.S.* 29 juni 1961.
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 12 december 2007, *Pb.C.* 30 maart 2010, afl. 83, 389.
- Richtlijn.Raad nr. 2000/43/EG, 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, *Pb.L.* 19 juli 2000, afl. 180, 22.
- Toelichtingen bij het Handvest van de Grondrechten van 12 december 2007, *Pb.C.* 14 december 2007, afl. 303, 17.

4.1.3. Belgische wetgeving

- Grondwet, *BS* 17 februari 1994.
- Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.
- Wet 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.
- Wet 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007.
- Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, *BS* 7 april 1995.

- Decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 11 november 2022.
- Decreet 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *BS* 23 september 2008.
- Decreet 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, *BS* 25 augustus 1998.
- Ordonnantie 12 juni 2013 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van de discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, *BS* 11 april 2014.

4.1.4. Voorbereidende stukken

- Wetsvoorstel tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *Parl.St.* Kamer 2018-2019, nr. 3670/001.
- Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* Kamer 2015-2016, nr. 1704/001.
- Ontwerp van decreet tot oprichting van een mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1.
- RAAD VAN STATE AFDELING WETGEVING, *Advies over het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut'*, 7 juni 2022, nr. 71.275/3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/71275.pdf#search=mensenrechteninstituut>.

4.3. Rechtsleer

4.3.1. Boeken

- BAYART, C., SOTTIAUX, S. en VAN DROOGHENBROECK, S. (eds.), *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Brugge, die Keure, 2008, 842 p.
- CLOOTS, E., SPINOY, M., VRIELINK, J., *Gelijk zijn versus gelijk krijgen*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 306 p.
- DE JONG, T. M. en VAN DER VOORDT, D. J. M., *Ways to Study and Research Urban, Architectural and Technical Design*, Amsterdam, IOS Press, 2002, 554 p.

- DE SOMER, S. en OPDEBEEK, I., *Algemeen bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 782 p.
- ELGAR, E., *Research methods in human rights: a handbook*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2017, 496 p.
- FISHER, T. en JUSLING, M., *Onderzoeksvaardigheden*, Groningen, Noordhoff Uitgevers bv, 2015, 270 p.
- GOODMAN, R. en PEGRAM, T., *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 352 p.
- HENDRICKX, K., SCHOUKENS, P. en TERRY, E., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 143 p.
- LANGTRY, D. en ROBERT LYER, K., *National human rights institutions: rules, requirements, and practice*, Oxford, Oxford University Press, 2021, 416 p.
- MARTYN, G., DEVLOO, R. en JORENS, Y., *Kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure, 2020, 543 p.
- REYBROUCK, K. en SOTTIAUX, S., *de federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 892 p.
- SCHRAM, F., "Klachten en de behandeling ervan door de overheid" in SCHRAM, F. (ed.), *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding*, Brussel, Politeia, 2014, 577-611 p.
- SEUTIN, B., COREMANS, H., VAN DAMME, M., DUJARDIN, J. en VERMEYLEN, G., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 296 p.
- SOTTIAUX, S. en VRIELINK, J., *Federalism, Equality Bodies and NHRIs: A Critical Analysis of the Belgian Debate on Equality Bodies and NHRIs*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 113 – 134 p.
- UNITED NATIONS, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York, United Nations Publications, 2010, 211 p.

- VANDENHENDE, L., *De juridische beschermenswaardigheid van onroerend erfgoed: naar meer bindende criteria*, Brugge, die Keure, 2021, 438 p.
- VANDE WALLE, G. en LINTHOUDT, S., "De federale Ombudsman: een instelling die instaat voor goed bestuur en integriteit" in GOOSSENS, F., DE PAUW, K., VERSPEELT, F., BERKMOES, H., DEBUSSCHER, F., LINTHOUDT, S., RUTTENS, K., SAELENS, R., SCHRAM, F., STALPAERT, B., STAS, K., TRAEST, P., VANDE WALLE, G. en VANDEVELDE, I. (eds.), *De sluiters rond anonimiteit opgelicht... Identiteits-, privacy- en persoonsgegevensafscherming in het strafprocesrecht en politierecht*, Brugge, die Keure, 2022, 441 – 472 p.
- VANPRAET, J., *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 642 p.
- VRIELINK, J. en SOTTIAUX, S., *Institutionalisering van gelijkheid en mensenrechten*, Brussel, Intersentia, 2012, 163 p.
- WOUTERS, J. en OVÁDEK, M., *The European Union and Human Rights: Analysis, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2021, 768 p.

4.3.2. Wetenschappelijke tijdschriften en andere

- BOONE, R., "Het FIRM: een waakhond voor de mensenrechten [Interview met Martien Schotsmans]", *Juristenkrant* 2021, 10-11.
-
- DESOMER, M. en CORTHAUT, T., "Rechtspraak Hof van Justitie van de Europese Unie", *TVW* 2021, 254-261.
- DE SUTTER, T., "Eerstelijnsklachtenbehandeling in Vlaanderen", *AJT* 2001, 331-334.
- DODGE, L. R., "Intergovernmental relations and the administrative enforcement of equal employment opportunity laws", *PAR* 1997, 431-440.
- LEFEVRE, M., "Oprichting mensenrechteninstituut: reden tot gejuich?", *Juristenkrant* 2019, 16 p.
- MEUWISSEN, K., "NHRIs and the State: New and Independent Actors in the Multi-layered Human Rights System?", *Hum. Rights Law Rev* 2015, 441-484.
- MEUWISSEN, K., *National Human Rights Institutions in Europe: independent Bridge-Builders in a fragmented Human Rights Landscape?*, onuitg. Working Paper Human Rights Integration Conference, 2015, 20 p.

- SOTTIAUX, S., "Het gelijkheidsbeginsel: langs oude paden en nieuwe wegen", *RW* 2009, 700-701.
- TIERNEY, P. J., "Seperate but equal – An analysis of state civil rights law enforcement and is interaction with federal law", *ISO* 4 1973, 140.
- VAN DAMME, S., "Interfederaal Gelijkekansencentrum en Federaal Migratiecentrum vervangen CGKR", *Juristenkrant* 2014, 7.
- VAN NIEUWENHOVE, J., "Adviespraktijk Raad van State", *TVW* 2022, 171.
- WEEKERS, B., "De rol van de Vlaamse ombudsman bij conflicten tussen burger en overheid", *TMD (Nederlands-Vlaams Tijdschrift voor Mediation en conflictmanagement)* 2015, 44-54.
- WILK, E. M. and LAMB, C. H., "Federalism, efficiency, and civil rights enforcement", *PRQ* 2011, 392-404.
- WOUTERS, J., MEUWISSEN, K. en DE BARROS, A. S., *The European Union and National Human Rights Institutions*, onuitg. Working No. 112 KU Leuven, 2013, 33 p.

4.3.3. Elektronische bronnen

- Belgium.be, *Ombudsman*, https://www.belgium.be/nl/justitie/slachtoffer/klachten_en_aangiften/ombudsman (consultatie 15 mei 2023).
- De federale Ombudsman, *over ons*, <https://www.federaalombudsman.be/nl/over-ons> (consultatie 15 mei).
- EUR-LEX, *Glossarium van samenvattingen*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISSUM:eu_human_rights_convention (consultatie 15 mei 2023).
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Sterke en effectieve nationale mensenrechteninstututen*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris-summary_nl.pdf (consultatie 15 mei 2023).
- FIRM, *over het algemeen*, <https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl> (consultatie 15 mei 2023).
- LIGA VOOR MENSENRECHTEN, *Het mensenrechteninstituut: Voorzichtige feestvreugde bij de Liga*, <https://mensenrechten.be/nieuwsberichten/mensenrechteninstituut> (consultatie 15 mei 2023).

- LIGUE DES DROITS HUMAINS, *L'institut fédéral pour la protection et la promotion des droits de l'Homme: un pas en avant qui laisse beaucoup de question en suspens*, <https://www.liquedh.be/institut-federal-pour-la-protection-et-la-promotion-des-droits-de-lhomme-un-pas-en-avant-qui-souleve-beaucoup-de-questions/> (consultatie 15 mei 2023).
- OPEN VLD, *Nieuw Vlaams Mensenrechteninstituut ook naar rechtbank kunnen stappen*, https://www.openvld.be/nieuw_vlaams_mensenrechteninstituut_zal_ook_naar_rechtbank_kunnen_stappen (consultatie 15 mei 2023).
- UNIA, *over het algemeen*, <https://www.unia.be/nl> (consultatie 15 mei 2023).
- Vlaamse overheid, *organisatie en bevoegdheden van de federale overheid van België*, <https://www.vlaanderen.be/organisatie-en-bevoegdheden-van-de-federale-overheid-van-belgie> (consultatie 15 mei 2023).
- VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Overzicht*, <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst> (15 mei 2023).
- VLAAMS PARLEMENT, *bevoegdheden van Vlaanderen*, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/over-ons/bevoegdheden-van-vlaanderen> (consultatie 15 mei 2023).
- VLAAMS PARLEMENT, *Ombudsdienst*, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/over-ons/extra/begrippenlijst/ombudsdienst> (consultatie 15 mei 2023).
- VLAAMSE RAAD WVG, *Advies voorontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut*, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/48151> (consultatie 15 mei 2023).
- VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, *een waakhond zonder tanden kan niet bijten*, <https://vluchtelingenwerk.be/blog/een-waakhond-zonder-tanden-kan-niet-bijten> (15 mei 2023).
- VMRI, *over het algemeen*, <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be> (consultatie 15 mei 2023).
- VRT NEWS, *Vlaanderen krijgt in 2023 een Vlaams Mensenrechteninstituut*, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/12/19/vlaanderen-krijgt-nieuw-mensenrechteninstituut/> (consultatie 15 mei 2023).

- VRT NWS, *Nieuw in Vlaanderen voor uw klachten over discriminatie: het Vlaams Mensenrechteninstituut*, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/03/14/nieuw-in-vlaanderen-voor-klachten-over-discriminatie-het-vlaams/> (consultatie 15 mei 2023).

- X, *Het nieuwe Vlaams Mensenrechteninstituut van Bart Somers roept vragen op*, <https://www.gripvzw.be/nl/artikel/532/het-nieuwe-vlaams-mensenrechteninstituut-van-bart-somers-roept-vragen-op> (consultatie 15 mei 2023).

- X, *Naar een Vlaams Mensenrechteninstituut in 2023*, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/naar-een-vlaams-mensenrechteninstituut-2023> (consultatie 15 mei 2023).

Bijlagen

Bijlage 1 Schema van de verhouding van diensten binnen Unia



163

¹⁶³ Deze afbeelding is afkomstig van de website van Unia; UNIA, *omschrijving diensten*, <https://www.unia.be/nl/over-unia/omschrijving-van-de-diensten> (consultatie 27 april 2023)