RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.261/3
van 30 december 2024

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot oprichting en regeling van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag’

#LW-DAMYKEFEH-HHCGBVT#

Op 2 december 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot oprichting en regeling van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 december 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 december 2024.

*

#LW-DAMYKEFEH-HHCGBVT#

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap tot oprichting van een Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag. Het gaat om een herwerkte versie van een voorontwerp waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, eerder advies 76.687/3 heeft gegeven.[2]

De belangrijkste nieuwigheid van het thans voorliggende voorontwerp is dat het meldpunt wordt ingebed binnen het Agentschap Justitie en Handhaving (artikel 3, vierde lid, van het voorontwerp) en niet langer wordt opgevat als een samenwerking tussen, enerzijds, “het meldpunt AJH” – een binnen het Agentschap Justitie en Handhaving opgerichte onafhankelijke werking – en, anderzijds, het Vlaams Mensenrechteninstituut.

Hoofdstuk 1 (artikelen 1 en 2) bevat inleidende bepalingen, met inbegrip van een aantal definities.

In hoofdstuk 2 worden de oprichting en de werking van het meldpunt geregeld (artikelen 3 tot 14). Zo worden de werkingsprincipes van het meldpunt bepaald (artikel 4), evenals diens opdrachten en bevoegdheden (artikelen 5 tot 10). Ook wordt de verwerking van persoonsgegevens door het meldpunt geregeld (artikelen 11 tot 14).

In hoofdstuk 3 (artikel 15) wordt de definitie van het begrip “grensoverschrijdend gedrag” in de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013 in overeenstemming gebracht met de in het voorliggende voorontwerp gehanteerde definitie.

In hoofdstuk 4 (artikel 16) wordt voorzien in een evaluatie van het aan te nemen decreet door de Vlaamse Regering uiterlijk binnen drie jaar na de inwerkingtreding ervan.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Zoals vermeld is het voorontwerp een herwerkte versie van een voorontwerp waarover de Raad van State advies 76.687/3 heeft gegeven. Behoudens in geval van wijziging van de juridische context, hetgeen hier niet het geval is, verleent de afdeling Wetgeving in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Adv.RvS 76.687/3 van 19 juli 2024 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot oprichting en regeling van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag’.

‡LW-DAMYKEFEH-HHCGBVT‡

gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt dan ook verwezen naar de opmerkingen in advies 76.687/3 die, voor zover ze niet werden gevolgd, hier als hernomen moeten worden beschouwd.[3]

De Raad van State heeft derhalve enkel de bepalingen onderzocht die nieuw of gewijzigd zijn in vergelijking met de eerdere versie van het voorontwerp van decreet, en in zoverre advies 76.687/3 geen aanleiding heeft gegeven tot die wijzigingen. Het gaat om de artikelen 1, 2, 4°, 5°, 6° en 8°, 3, eerste, derde en vierde lid, 5, § 1, eerste lid, tweede lid, 7°, en derde lid, en § 2, eerste lid, 4°, 7, § 2, eerste en derde lid, 8, § 1, eerste en tweede lid, 9, § 2, en 15 van het voorontwerp.

BEVOEGDHEID

4.1. Luidens artikel 1 van het voorontwerp regelt het aan te nemen decreet een gemeenschapsaangelegenheid. In het voorontwerp waarover de Raad van State het voormelde advies 76.687/3 heeft gegeven, werd daarentegen bepaald dat het aan te nemen decreet een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid regelt.

Die wijziging is blijkens de memorie van toelichting bij het thans voor advies voorgelegde voorontwerp ingegeven door advies 75.251/2 van 12 februari 2024, waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent een voorontwerp van wet dat voorziet in de oprichting van zorgcentra na seksueel geweld heeft opgemerkt dat inzake slachtofferhulp de gemeenschappen "bevoegd [zijn] voor de organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuizen,[4] alsook voor de juridische eerstelijnsbijstand.[5] Ook zijn ze bevoegd voor het maatschappelijk welzijn van slachtoffers.[6] Zo heeft de Franse Gemeenschap in dat kader diensten voor de opvang en ondersteuning van slachtoffers opgericht,[7] die ermee belast zijn slachtoffers te informeren over de gerechtelijke procedure en over hun rechten, en hen naargelang van hun noden door te verwijzen naar de bevoegde hulpdiensten. Eveneens in dat kader heeft de Franse Gemeenschap diensten voor slachtofferhulp opgericht,[8] die onder meer juridische eerstelijnsbijstand, sociale bijstand of psychologische bijstand aanbieden".[9] Uit dit advies kan nog worden afgeleid dat de bevoegdheid van de federale overheid inzake slachtofferhulp enkel

[3] Overigens moet dat advies, samen met het thans voorliggende advies en het voorontwerp, in de parlementaire stukken worden opgenomen.

[4] *Voetnoot 17 van het aangehaalde advies:* Artikel 5, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

[5] *Voetnoot 18 van het aangehaalde advies:* Artikel 5, § 1, II, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[6] *Voetnoot 19 van het aangehaalde advies:* Artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[7] *Voetnoot 20 van het aangehaalde advies:* Boek IV van het Wetboek voor gemeenschapsjustitie.

[8] *Voetnoot 21 van het aangehaalde advies:* Boek VII van het Wetboek voor gemeenschapsjustitie.

[9] Adv.RvS 75.251/2 van 12 februari 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 april 2024 'betreffende de Zorgcentra na Seksueel Geweld', *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3917/001, 166.

‡LW-DAMYKEFEH-HHCGBVT‡

betrekking heeft op de politionele slachtofferbejegening en het gerechtelijk beleid ten gunste van slachtoffers.[10]

4.2. Te dien aanzien moet evenwel worden vastgesteld dat de ontworpen regeling verder gaat dan hetgeen onder de gemeenschapsbevoegdheid inzake slachtofferhulp kan worden gebracht. Het voorontwerp beperkt zich immers niet tot de opvang en ondersteuning van slachtoffers, maar voorziet in de oprichting van een meldpunt dat "de aanpak van grensoverschrijdend gedrag beoogt" (artikel 3 van het voorontwerp). Ook de in artikel 5 van het voorontwerp vermelde opdrachten van het meldpunt gaan verder dan de opvang en ondersteuning van slachtoffers. Dat is alleszins het geval voor de taak "beleidsadviezen verstrekken aan en opvolgen en ondersteunen van sectoren en organisaties die betrokken zijn bij meldingen van grensoverschrijdend gedrag" (artikel 5, § 1, eerste lid, 2°, van het voorontwerp). Maar ook het individueel aanbod waarin het meldpunt moet voorzien voor personen die een melding doen van grensoverschrijdend gedrag dat plaatsvindt binnen of gelinkt is aan een organisatie (artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, van het voorontwerp) is, mede gelet op de deelopdrachten vermeld in artikel 5, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, ruimer dan de opvang en ondersteuning van slachtoffers. De melder en het slachtoffer van het grensoverschrijdend gedrag vallen overigens niet noodzakelijkerwijs samen.[11]

4.3. Het voorgaande betekent niet dat de decreetgever niet bevoegd zou zijn om de ontworpen regeling aan te nemen. Het bevoegdheidsrechtelijke aanknopingspunt voor die regeling moet echter worden gezocht in de bevoegdheid voor de aangelegenheden waarbinnen het grensoverschrijdend gedrag plaatsvindt. Zoals opgemerkt in advies 76.687/3 strekt de ontworpen regeling ertoe "het recht op bescherming van de fysieke en psychologische integriteit, dat onder meer vervat ligt in de artikelen 2, 3 of 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens,[12] te waarborgen, en discriminatie te bestrijden,[13]" en "komt het in beginsel elke wetgever toe om, binnen de eigen bevoegdheidssfeer, door hogere rechtsnormen omschreven grondrechten met betrekking tot de hem toevertrouwde aangelegenheden te concretiseren. Die bevoegdheid houdt tevens de bevoegdheid in om instellingen op te richten die belast worden met het beschermen en bevorderen van deze grondrechten.[14]"[15]

---

[10] *Ibidem*, 165 en 168.

[11] In de memorie van toelichting wordt dienaangaande gesteld dat het meldpunt zich "in eerste instantie [richt] tot slachtoffers, maar ook verwanten, getuigen, derden, organisaties en zelfs plegers kunnen een melding doen omtrent grensoverschrijdend gedrag".

[12] *Voetnoot 3 van het aangehaalde advies:* Zie o.m. EHRM (Grote Kamer) 12 november 2013, nr. 5786/08, *Söderman t. Zweden*, § 80; EHRM 22 juni 2021, nr. 22597/16, *R.B. t. Estland*, § 78.

[13] *Voetnoot 4 van het aangehaalde advies:* In de memorie van toelichting wordt dienaangaande uiteengezet dat de oprichting van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag "een versterking [betekent] van het antidiscriminatiebeleid" en dat "[v]ia de samenwerking tussen het Vlaams Mensenrechteninstituut en het Agentschap Justitie en Handhaving (…) slachtoffers van discriminatie bijkomende ondersteuning [zullen] kunnen krijgen".

[14] *Voetnoot 2 van het aangehaalde advies:* Adv.RvS 71.275/3 van 7 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 juli 2022 'tot machtiging aan de Vlaamse Regering om het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen 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 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op te zeggen' en tot het decreet van 28 oktober 2022, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 1357/1, 494-495, opmerking 3.

[15] Adv.RvS 76.687/3 van 19 juli 2024, opmerking 3.1.

‡LW-DAMYKEFEH-HHCGBVT‡

4.4. Door evenwel in artikel 1 van het voorontwerp te bepalen dat het aan te nemen decreet een gemeenschapsaangelegenheid regelt, vloeit uit het voorgaande voort dat de ontworpen regeling enkel van toepassing zou zijn in gemeenschapsaangelegenheden.

Gevraagd of dit de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp, antwoordde de gemachtigde ontkennend: de bevoegdheid van het meldpunt zou zich ook uitstrekken tot organisaties die binnen de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen.

Gelet hierop schrijve men in artikel 1 van het voorontwerp dat het aan te nemen decreet een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid regelt.

4.5. In tegenstelling tot het voorontwerp waarover de Raad van State advies 76.687/3 heeft gegeven,[16] wordt in artikel 3, eerste en derde lid, van het thans voor advies voorgelegde voorontwerp niet uitdrukkelijk bepaald dat het meldpunt de aanpak van grensoverschrijdend gedrag "in de Vlaamse sectoren" beoogt en dat het meldingen ontvangt over grensoverschrijdend gedrag dat plaatsvindt "in alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest vallen". Enkel in artikel 7, § 2, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat deze paragraaf van toepassing is op organisaties die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen.

Dit neemt niet weg dat, ook zonder die vermeldingen, het aan te nemen decreet hoe dan ook zo moet worden geïnterpreteerd dat het overeenstemt met de bevoegdheidsverdelende regels, hetgeen impliceert dat de ontworpen regeling enkel kan worden toegepast in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest behoren. Niettemin is het raadzaam om die bevoegdheidsafbakening alsnog in het voorontwerp te preciseren, door uitdrukkelijk te bepalen dat het meldpunt enkel bevoegd is voor meldingen die betrekking hebben op organisaties die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen.[17] Dat is des te meer het geval nu het voormelde artikel 7, § 2, eerste lid, van het voorontwerp ten onrechte de indruk zou kunnen wekken dat het aldaar bepaalde niet geldt voor de overige artikelen van het voorontwerp.

VORMVEREISTEN

5. Het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord dateren van, respectievelijk, 29 november 2023 en 18 december 2023 en hebben betrekking op het voorontwerp waarover de Raad van State advies 76.687/3 heeft gegeven.

Gevraagd waarom de Inspectie van Financiën niet om een nieuw advies werd gevraagd over de gewijzigde versie van het voorontwerp, antwoordde de gemachtigde:

> "De budgettaire impact van het nieuwe ontwerpdecreet blijft voor het Agentschap Justitie en Handhaving ongewijzigd ten opzichte van het oude ontwerpdecreet. De personele middelen en werkingsmiddelen voorzien door het Agentschap Justitie en Handhaving waren deze bedoeld voor het meldpunt AJH. Gelet op het gegeven dat het

[16] Zie de artikelen 3, § 1, tweede lid, en 5, vijfde lid, van dat voorontwerp.

[17] Zie adv.RvS 76.687/3 van 19 juli 2024, opmerking 3.3.

‡LW-DAMYKEFEH-HHCGBVT‡

> Meldpunt afgesplitst wordt van het VMRI, is er geen sprake meer van een afzonderlijk ‘meldpunt AJH’. Het ‘Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag’ uit het nieuwe ontwerpdecreet stemt overeen met het ‘meldpunt AJH’ uit het oude ontwerpdecreet, zowel qua personeel als qua werking.”

Ofschoon in artikel 43, § 1, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 in algemene bewoordingen wordt bepaald dat het advies van de Inspectie van Financiën verplicht is voor “ieder voorstel dat ter beslissing aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd”, kan in dit geval worden aangenomen dat geen nieuw advies is vereist voor zover het voorontwerp geen andere budgettaire weerslag heeft in vergelijking met het voorontwerp waarover de Inspectie van Financiën het voormelde advies van 29 november 2023 heeft gegeven. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt evenwel niet over het vereiste inzicht om dat na te gaan, en kan met name niet onderzoeken of het gegeven dat het Vlaams Mensenrechteninstituut niet langer bij het meldpunt wordt betrokken, geen (desgevallend gunstige) financiële weerslag zal hebben op de overheidsfinanciën. Moest dat het geval zijn, zal alsnog het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord moeten worden gevraagd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. De oprichting van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag binnen het Agentschap Justitie en Handhaving

6.1. Luidens artikel 3, vierde lid, van het voorontwerp wordt het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag “ingebed binnen het Agentschap Justitie en Handhaving”.

In advies 76.687/3 heeft de Raad van State erop gewezen dat op grond van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ het in beginsel uitsluitend aan de regering toekomt om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Die bepaling staat er derhalve aan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de regering en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten, wat hij nochtans doet met de bepalingen van het voorontwerp die betrekking hebben op de oprichting en de werking van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag, vermits dat meldpunt wordt ingebed binnen het Agentschap Justitie en Handhaving.

6.2. In het voormelde advies heeft de Raad van State de ontworpen regeling aanvaard “vermits wordt voorzien in een samenwerking van het meldpunt AJH met het VMRI, dat een autonome dienst is met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht staat van het Vlaams Parlement en waarvan de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht, ingevolge artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bij decreet geregeld moeten worden. Voorts wordt in de artikelen 13 en 14 van het voorontwerp de verwerking van persoonsgegevens door het meldpunt AJH geregeld, wat overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet een aan de decreetgever voorbehouden aangelegenheid is. Hetzelfde geldt voor zover de ontheffing van de geheimhoudingsplicht waarin artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp voorziet ook betrekking

‡LW-DAMYKEFEH-HHCGBVT‡

heeft op het beroepsgeheim (zie opmerking 3.5.4.1).[18] In zoverre die bepaling de omvang van de in artikel 458 van het Strafwetboek opgenomen strafbaarstelling van de schending van het beroepsgeheim zou bepalen, moet bovendien worden voldaan aan het uit de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet voortvloeiende legaliteitsbeginsel in strafzaken.[19],[20]

Die verantwoording geldt ook voor het thans voorliggende voorontwerp, maar enkel voor de bepalingen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens (artikelen 11, 12 en 14 van het voorontwerp) en op (de ontheffing van) het beroepsgeheim (artikelen 6, derde lid, 8, § 2, en 13 van het voorontwerp). Vermits niet langer wordt voorzien in een samenwerking van een binnen het Agentschap Justitie en Handhaving opgericht meldpunt en het Vlaams Mensenrechteninstituut, gaat die verantwoording daarentegen niet langer op voor de overige bepalingen.

6.3. Desalniettemin kan het optreden van de decreetgever in dit geval bij wijze van uitzondering worden aanvaard vermits de ontworpen regeling betrekking heeft op kwesties die verband houden met grondrechten. Zoals vermeld (opmerking 4.3) strekt de ontworpen regeling er immers toe het recht op bescherming van de fysieke en psychologische integriteit te waarborgen, en discriminatie te bestrijden. Het aannemen van bepalingen die grondrechten effectueren, behoort, in de mate dat de grondwetgever zelf niet is opgetreden, tot de natuurlijke bevoegdheidssfeer van de decreetgever.[21]

Daarnaast bevat het voorontwerp bepalingen die een inmenging in een grondrecht inhouden, zoals het visitatierecht waarin artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp voorziet, die eveneens het optreden van de decreetgever verantwoorden.

Ten slotte wordt zowel in het voorontwerp[22] als in de memorie van toelichting de onafhankelijkheid van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag beklemtoond. Volgens de memorie van toelichting betekent dit "ook dat de medewerkers van het Meldpunt met betrekking tot individuele dossiers geen instructies krijgen van de Vlaamse Regering, het Vlaams Parlement of van een andere bestuurlijke of particuliere entiteit, noch op directe noch op indirecte wijze". De onafhankelijkheid van de Vlaamse Regering vormt een bijkomende verantwoording voor het optreden van de decreetgever.[23]

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de decreetgever de ontworpen regeling, in zijn algemeenheid beschouwd, vermag aan te nemen.

---

[18] *Voetnoot 19 van het aangehaalde advies:* Zie ook GwH 15 juli 2021, nr. 107/2021, B.18.2.

[19] *Voetnoot 20 van het aangehaalde advies:* Zie het voormelde zie adv.RvS 60.253/3 van 18 november 2016, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-1910/002, 7, opmerking 8.

[20] Adv.RvS 76.687/3 van 19 juli 2024, opmerking 4.3.

[21] Zie adv.RvS 64.133/AV van 5 oktober 2018 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken', opmerking 9.

[22] Zie de artikelen 3, eerste en tweede lid, en 4, eerste lid, 1°, van het voorontwerp.

[23] Zie adv.RvS 26.661/1/V van 7 augustus 1997 over een voorstel van decreet 'houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst', *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-97, nr. 720/2, 13-14.

‡LW-DAMYKEFEH-HHCGBVT‡

B. Het toepassingsgebied van de ontworpen regeling

7. Luidens artikel 3, derde lid, van het voorontwerp is het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag toegankelijk voor elke persoon met een melding over grensoverschrijdend gedrag “dat plaatsvindt binnen of gelinkt is aan een organisatie”.

In artikel 2 van het voorontwerp wordt het begrip “organisatie” niet gedefinieerd. Wel worden in artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp de begrippen “overheden”, “openbare instellingen” en “organisaties” naast elkaar gebruikt. Gevraagd of in het licht hiervan het de bedoeling is om de bevoegdheid van het meldpunt uit te sluiten voor meldingen die betrekking hebben op grensoverschrijdend gedrag dat plaatsvindt binnen overheden of openbare instellingen, antwoordde de gemachtigde:

> “De term ‘organisatie’ moet ruim geïnterpreteerd worden en heeft betrekking op zowel publieke als private organisaties. Het gaat aldus om instanties, instellingen, voorzieningen, ondernemingen, verenigingen, overheden… Om onduidelijkheden hieromtrent te vermijden, zal het woord ‘overheden’ ook als voorbeeld van ‘organisaties’ worden toegevoegd in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3 in de Memorie van Toelichting.”

Vermits, zoals vermeld, in artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp de begrippen “overheden”, “openbare instellingen” en “organisaties” van elkaar worden onderscheiden, kan er niet worden volstaan met een dergelijke vermelding in de memorie van toelichting.

Indien telkens wanneer in het voorontwerp het begrip “organisatie(s)” wordt gebruikt, daar ook “overheden” en “openbare instellingen” mee worden bedoeld, dan kan in artikel 2 van het voorontwerp het best een definitie in die zin worden opgenomen. In artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp kan de zinsnede “overheden, openbare instellingen en” dan worden weggelaten.

Indien dit echter niet het geval is, moet systematisch worden nagegaan wanneer een bepaling van het voorontwerp enkel van toepassing is op “organisaties”, dan wel op “overheden, openbare instellingen en organisaties”. In het tweede geval moeten, naar het voorbeeld van artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp, in de relevante bepaling(en) naast “organisatie(s)” ook “overheden” en “openbare instellingen” worden vermeld.

C. De verhouding van het meldpunt met het Vlaams Mensenrechteninstituut

8. In het voorontwerp waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 76.687/3 heeft gegeven, werd de oprichting van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag als een samenwerking tussen, enerzijds, het meldpunt AJH en, anderzijds, het Vlaams Mensenrechteninstituut, verantwoord door het gegeven dat grensoverschrijdend gedrag in vele gevallen ook een vorm van discriminatie zal uitmaken in de zin van het decreet van 10 juli 2008 ‘houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid’, waardoor het ook mogelijk zal zijn om hierover een melding te doen of een klacht in te dienen bij het Vlaams Mensenrechteninstituut.

‡LW-DAMYKEFEH-HHCGBVT‡

In het licht hiervan rijst de vraag hoe de ontworpen regeling zich thans verhoudt tot die van toepassing op het Vlaams Mensenrechteninstituut. Dat is des te meer het geval gelet op artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp, naar luid waarvan het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag onafhankelijk werkt van enige sector, organisatie, interne meldpunten of reguliere hulpverlening. Hieromtrent om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

> "Het gegeven dat het Meldpunt wordt afgesplitst van het VMRI neemt niet weg dat er alsnog een vorm van samenwerking kan bestaan tussen het Meldpunt en het VMRI. Wanneer het Meldpunt een melding van grensoverschrijdend gedrag ontvangt, zal het samen met de melder bekijken welk aanbod het best past bij de behoeften en verwachtingen van de melder. Indien blijkt dat de melding ook onder de bevoegdheid van het VMRI valt, wordt ook het aanbod van het VMRI met de melder besproken. Indien de melder dat wil, kan het Meldpunt de melder warm doorverwijzen naar het VMRI."

De gemachtigde bevestigde tevens dat het meldpunt op basis van artikel 5, § 1, tweede lid, 3°, van het voorontwerp de melder ondersteuning kan bieden tijdens het doorlopen van een traject bij het Vlaams Mensenrechteninstituut, en dat een melding of een klacht bij dat instituut zal kunnen worden beschouwd als een "lopend traject" in de zin van artikel 8, § 1, eerste en tweede lid, van het voorontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

9.1. Luidens artikel 7, § 2, derde lid, van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering een kader bepalen op basis waarvan de minister, bevoegd voor het beleidsdomein waar de organisatie in kwestie onder valt, maatregelen kan treffen ten aanzien van de organisatie indien deze nalaat om op redelijke wijze tegemoet te komen aan het door het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag aan een organisatie gegeven beleidsadvies.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande gesteld dat "er bepaald [zou] kunnen worden dat organisaties, om opnieuw in aanmerking te kunnen komen voor een subsidie, moeten aantonen dat zij op redelijke wijze zijn tegemoetgekomen aan reeds verstrekte beleidsadviezen van het Meldpunt, en dat toegekende subsidies opnieuw kunnen worden ingetrokken bij individueel subsidiebesluit indien zij niet op redelijke wijze tegemoetkomen aan nieuwe beleidsadviezen van het Meldpunt".

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

9.2. Bij het verlenen van een machtiging aan de Vlaamse Regering in een aangelegenheid die, zoals te dezen, niet is voorbehouden aan de decreetgever, moet die het bepaalde in artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in acht nemen, wat onder meer inhoudt dat de machtiging voldoende duidelijk en ondubbelzinnig moet zijn. Te dezen is niet aan dat vereiste voldaan. Aangenomen dat in het door de Vlaamse Regering te bepalen kader de aard van de maatregelen wordt vastgesteld die de minister kan treffen, moet worden vastgesteld dat de ontworpen regeling veel te ruim is geformuleerd. Er wordt immers op geen enkele wijze aangegeven welke maatregelen in dat kader kunnen worden vastgesteld.

‡LW-DAMYKEFEH-HHCGBVT‡

9.3. Daarbij komt nog dat, zoals blijkt uit het in de memorie van toelichting aangehaalde voorbeeld, de ontworpen regeling het mogelijk maakt dat de toekenning of de (verdere) uitoefening van een op basis van de Vlaamse regelgeving toegekend recht, zoals een subsidie, afhankelijk wordt gemaakt van een voorwaarde die niet voorkomt in de regelgeving die in de toekenning van het recht in kwestie voorziet, namelijk de naleving van de beleidsadviezen van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag. Door het onbeperkte karakter van de machtiging vervat in artikel 7, § 2, derde lid, van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering middels het vaststellen van het in die bepaling vermelde kader met andere woorden elke andere Vlaamse regelgeving wijzigen, met inbegrip van decretale bepalingen die de voorwaarden opsommen waaraan een organisatie moet voldoen om in aanmerking te komen voor een bepaald recht. Een dergelijke onbepaalde mogelijkheid om regelgeving te wijzigen is niet bestaanbaar met het voormelde artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het onderwerpen van een recht aan een dergelijke bijkomende voorwaarde is bijgevolg enkel aanvaardbaar in zoverre de Vlaamse regelgeving die in de toekenning van het recht voorziet, zelf in een dergelijke voorwaarde voorziet.

9.4. Voorts moet worden opgemerkt dat door in de mogelijkheid te voorzien dat maatregelen worden getroffen ten aanzien van organisaties die nalaten op redelijke wijze tegemoet te komen aan de beleidsadviezen van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag, de ontworpen regeling aan die beleidsadviezen een bindend karakter geeft.[24] De in die beleidsadviezen vervatte aanbevelingen worden in werkelijkheid verplichtingen. Organisaties moeten immers acties ondernemen om tegemoet te komen aan de aanbevelingen uit het beleidsadvies, in de wetenschap dat als ze dat nalaten, de minister maatregelen zal kunnen nemen.

Nog los van de vraag of dit de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp, leidt dit ertoe dat het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag de betrokken organisaties op onbepaalde wijze aanbevelingen kan opleggen waaraan die organisaties dan moeten tegemoetkomen. Aangenomen dat de door het meldpunt in een beleidsadvies geformuleerde aanbevelingen gericht zijn aan een individuele organisatie, en het derhalve niet om rechtsregels zou gaan,[25] dan nog is de aldus toegekende beoordelingsbevoegdheid te ruim, aangezien het meldpunt volledig los van de bestaande materiële rechtsregels aan de betrokken organisaties verplichtingen zou kunnen opleggen. De grenzen van een dergelijke bevoegdheidstoekenning zouden dan ook duidelijk moeten worden aangegeven, bijvoorbeeld door nauwkeuriger aan te

[24] De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende: “Er zal meestal een beleidsadvies worden verstrekt als er sprake is van meerdere meldingen van grensoverschrijdend gedrag, en dus van het bestaan van een grotere problematiek binnen de organisatie. Een beleidsadvies heeft tot doel de bescherming van bestaande slachtoffers te verbeteren en nieuwe slachtoffers te vermijden, en wordt aldus niet alleen verstrekt in het belang van het individu, maar ook in het belang van de bredere maatschappij. Omwille van dit zwaarwegend belang, wensen we het beleidsadvies niet louter vrijblijvend te laten en wensen we dan ook de mogelijkheid te voorzien om maatregelen te treffen indien men niet op redelijke wijze tegemoetkomt aan het beleidsadvies.”

[25] Artikel 7, § 2, derde lid, van het voorontwerp lijkt enkel van toepassing te zijn op beleidsadviezen aan *organisaties* en niet op beleidsadviezen aan *sectoren*, zodat enkel de organisatie(s) waaraan het advies gericht is, acties moeten nemen om eraan tegemoet te komen. Dit neemt niet weg dat vermits, blijkens de memorie van toelichting, “[o]rganisaties (…) een ruim begrip [is]”, het om een sectororganisatie zou kunnen gaan, zoals bijvoorbeeld de federatie van dienstenchequebedrijven, waardoor die aanbevelingen zullen doorwerken tot de verschillende ondernemingen die lid zijn van de sectororganisatie.

‡LW-DAMYKEFEH-HHCGBVT‡

geven welk soort aanbevelingen een beleidsadvies van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag kan bevatten.

9.5. Ten slotte komt het overeenkomstig artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Vlaamse Regering toe om te beslissen over door haar toegestane delegaties aan een minister. Bijgevolg vermag de decreetgever de minister “bevoegd voor het beleidsdomein waar de organisatie in kwestie onder valt” niet te gelasten om maatregelen te treffen ten aanzien van de organisatie die nalaat om op redelijke wijze tegemoet te komen aan het beleidsadvies van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag. Het gegeven dat de minister handelt in het kader bepaald door de Vlaamse Regering doet hieraan geen afbreuk.

9.6. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat artikel 7, § 2, derde lid, van het voorontwerp in zijn huidige vorm geen doorgang kan vinden.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-DAMYKEFEH-HHCGBVT‡