



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.825/3
van 16 december 2014

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het verdrag tot oprichting van het Internationaal Instituut voor Democratie en Verkiezingsondersteuning, en de slotakte, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995, zoals gewijzigd op 24 januari 2006’

Op 25 november 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het verdrag tot oprichting van het Internationaal Instituut voor Democratie en Verkiezingsondersteuning, en de slotakte, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995, zoals gewijzigd op 24 januari 2006’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 december 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 december 2014.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming door de decreetgever met het verdrag ‘tot oprichting van het Internationaal Instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning, en de slotakte, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995’ (hierna: het Verdrag), zoals dit verdrag werd gewijzigd op 24 januari 2006.

1.2. Luidens artikel I van het Verdrag wordt het Internationaal Instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning (hierna: IDEA) opgericht als een intergouvernementele organisatie met volledige rechtspersoonlijkheid, waarvan de zetel in Stockholm is gevestigd. Het IDEA ondersteunt wereldwijd de duurzame democratie en heeft onder meer als doelstelling de democratische instrumenten en processen, in het bijzonder verkiezingen, te bevorderen en te versterken. De doelstellingen en de werkzaamheden van het IDEA worden concreet vastgelegd in artikel II van het Verdrag. Om zijn doelstellingen te realiseren kan het IDEA samenwerkingsverbanden met andere organisaties aangaan, alsmede een strategisch partnerschap met organisaties die vergelijkbare doelstellingen nastreven (artikel III van het Verdrag).

De artikelen IV en V van het Verdrag regelen respectievelijk het lidmaatschap en de financiering van het IDEA.

De artikelen VI tot IX van het Verdrag bepalen de organen van het IDEA (de Raad, de Commissie van adviseurs en het Secretariaat) en regelen hun werking, terwijl artikel X van het Verdrag bepalingen bevat inzake de rechtspositie, de voorrechten en de immuniteiten van het IDEA en haar "functionarissen". Artikel XI van het Verdrag betreft de jaarlijkse financiële controle van de verrichtingen van het IDEA door een onafhankelijk internationaal accountantskantoor.

De artikelen XII tot XVII van het Verdrag hebben betrekking op de depositaris, de ontbinding van het IDEA, en op de wijzigingen, de opzegging en de inwerkingtreding van en de toetreding tot het Verdrag.

BEVOEGDHEID

2. In advies 54.691/4/VR van 20 januari 2014 over een voorontwerp van wet houdende instemming met hetzelfde verdrag heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, het volgende opgemerkt:

“Uit de documenten die aan de Raad van State zijn overgezonden, blijkt dat de werkgroep Gemengde Verdragen bedenkingen heeft bij het gemengde karakter van het Verdrag tot oprichting van het Internationaal instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning.

Uit artikel II van het Verdrag blijkt, zoals in de memorie van toelichting van het voorliggende voorontwerp wordt bevestigd, dat de doelstellingen die het Internationaal instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning nastreeft, niet alleen de verkiezingsprocessen betreffen maar meer in het algemeen de bevordering van de democratie en van de mensenrechten.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft het volgende opgemerkt:

‘6. De rechten van de mens en de bestrijding van vormen van discriminatie, die daarvan wezenlijk deel uitmaakt, vormen geen zelfstandige aangelegenheid, maar ressorteren onder de federale overheid of onder de deelentiteiten, naargelang van de uitgeoefende bevoegdheid¹: de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft meermaals, waaronder in haar advies nr. 40.691/AV van 11 juli 2006 omtrent een voorontwerp dat de voornoemde wet van 10 mei 2007 is geworden, opgemerkt :

‘Zowel het Arbitragehof, als de Raad van State, afdeling wetgeving, hebben geoordeeld dat het elke wetgever, binnen de eigen bevoegdheidssfeer, toekomt om door hogere rechtsnormen² omschreven grondrechten met betrekking tot de hem toevertrouwde aangelegenheden te concretiseren.’^{3, 4}

Indien in aanmerking genomen wordt dat het Instituut meer bepaald een verbetering van de verkiezingsprocessen moet stimuleren (artikel II.1.b) alsook de rol van de politieke hoofdrolspelers en van de media ter zake moet vergroten (artikel II.2.c), is het duidelijk dat het om een gemengd verdrag gaat: de gewestelijke overheden zijn er immers

¹ Voetnoot 1 uit advies 54.691/4/VR: Voetnoot 13 van het geciteerde advies: 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 (uitg.), *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Brussel, La Charte, 2008, 101-127; J. SAUTOIS en V. VAN DER PLANCKE, « Extension du domaine de la lutte contre les discriminations. Les nouvelles normes en Communauté française, en Région wallonne et en Région bruxelloise », in C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VAN DROOGHENBROECK (uitg.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, Brussel, La Charte, 2010, 161-168; D. CUYPERS, “De nieuwe Vlaamse antidiscriminatiewetgeving”, in C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VAN DROOGHENBROECK (uitg.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, op. cit., 197-202.

² Voetnoot 2 uit advies 54.691/4/VR: Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Voetnoot 18 in het geciteerde advies : Arbitragehof, nr. 54/96, 3 oktober 1996, B.9; Arbitragehof, nr. 124/99, 25 november 1999, B.4.4; Arbitragehof, nr. 124/2000, 29 november 2000, B.4.2; voor adviezen van de Raad van State, zie onder meer advies 25.131/VR van 18 november en 13 mei 1997 over een voorstel van decreet ‘houdende regeling van het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichten door de omroepen’ (*Parl.St.*, VI. P., B.Z. 1995, nr. 82/2); advies 28.197/1 over een voorontwerp van wet, dat heeft geleid tot de wet van 7 mei 1999, ‘op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid’ (*Gedr.St.* Kamer, 1998-1999, nrs. 2057/1 et 2058/1); advies 30.462/2, gegeven op 16 november 2000 over een voorontwerp, dat heeft geleid tot de wet van 25 februari 2003, ‘ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding’ (*Gedr.St.* Senaat 1998-1999, nr. 1341/1); advies 40.469/VR gegeven op 22 juni 2006 over een voorontwerp van wet ‘houdende toelating van de assistentiehonden tot de voor het publiek toegankelijke plaatsen’ en samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Vlaamse gemeenschap, het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ‘betreffende de toegang van assistentiehonden tot de voor het publiek toegankelijke plaatsen’; adviezen 40.620/VR en 40.621/VR gegeven op dezelfde datum over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘relatif à l’accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d’assistance des établissements et installations destinés au public’ en een voorontwerp van decreet ‘relatif à l’accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d’assistance des établissements et installations destinés au public dans les matières régées en vertu de l’article 138 de la Constitution’.

³ Voetnoot 3 uit advies 54.691/4/VR: Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Advies nr. 40.691/AV van 11 juli 2006 omtrent een voorontwerp dat geworden is de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/1, punt 8.1, 84-86.

⁴ Voetnoot 4 uit advies 54.691/4/VR: Advies 48.892/AV, op 7 december 2010 gegeven over een voorstel van wet ‘tot oprichting van een Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid’ (ingediend door de heer D. DUCARME c.s.) (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-435/2).

bij betrokken via het gedeelte inzake de verkiezingen, inzonderheid inzake de plaatselijke overheden (artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), terwijl het mediarecht de gemeenschapsinstanties erbij betreft (artikel 4, 6° en 6°bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en de democratische werking van de instellingen alle deelentiteiten aangaat.”

Er kan, wat betreft de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, naar deze opmerking worden verwezen.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

3. Artikel XIV van het Verdrag luidt (vertaling):

“1. Dit Verdrag kan worden gewijzigd bij een besluit van twee derde van de Partijen bij het Verdrag. Een wijzigingsvoorstel wordt ten minste acht weken van tevoren rondgezonden.

2. Wijzigingen worden van kracht dertig dagen na de datum waarop twee derde van de Partijen de depositaris ervan in kennis hebben gesteld dat zij de op grond van hun nationale wetgeving vereiste formaliteiten met betrekking tot de wijzigingen hebben vervuld. De wijziging is dan bindend voor alle Leden.”

Op grond van dat artikel XIV, lid 2, worden de wijzigingen aan het Verdrag waarmee twee derde van alle partijen hebben ingestemd, “bindend voor alle Leden”, ook voor die welke er niet mee ingestemd zouden hebben.

Wanneer de decreetgever met een dergelijke bepaling instemt, aanvaardt hij dat de wijzigingen waarmee hij niet uitdrukkelijk ingestemd heeft, bindend kunnen zijn voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Dit komt erop neer dat de decreetgever instemming verleent met de toekomstige wijzigingen die met naleving van de in het Verdrag voorgeschreven procedure daarin worden aangebracht.

Betreffende de rechtsfiguur van de voorafgaande instemming heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in verband met het Verdrag van Lissabon inzonderheid het volgende opgemerkt:

“Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd.⁵ De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moet worden genomen, doet niets af aan die vaststelling.⁶

⁵ Voetnoot 57 uit het geciteerde advies: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 (...).

⁶ Voetnoot 58 uit het geciteerde advies: De meeste “overbruggingsclausules” bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Zowel het Hof van cassatie⁷ als de afdeling wetgeving van de Raad van State⁸ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen⁹ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen¹⁰.

Bij artikel XIV van het Verdrag wordt het mogelijk gemaakt het Verdrag zonder beperkingen te wijzigen. Derhalve is het duidelijk dat het Vlaams Parlement geen kennis kan hebben van de grenzen van de toekomstige wijzigingen, zodat in geen geval aan de gestelde voorwaarden is voldaan.¹¹

Bijgevolg kan het Vlaams Parlement niet worden gevraagd instemming te verlenen met artikel XIV van het Verdrag in zoverre dat zou betekenen dat voorafgaand wordt ingestemd met eventuele wijzigingen die later door een tweederdemeerderheid van de lidstaten zouden worden aangebracht.¹²

⁷ Voetnoot 59 uit het geciteerde advies: Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. Verhoeven; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁸ Voetnoot 60 uit het geciteerde advies: Zie o.m. advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl. St.*, W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

⁹ Voetnoot 61 uit het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

¹⁰ Adv.RvS 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juni 2008 'houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007', *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 355-356, opmerking 28.

¹¹ Bovendien wordt ook niet uitdrukkelijk in de instemmingsakte aangegeven dat wordt ingestemd met de toekomstige wijzigingen.

¹² In dezelfde zin adv.RvS 54.691/4/VR, *l.c.*, opmerking 4 en adv.RvS 56.732/4 van 12 november 2014 over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap 'zur Zustimmung zu dem Übereinkommen zur Gründung des Internationalen Instituts für Demokratie und Wahlhilfe, geschehen zu Stockholm am 27. Februar 1995, so wie am 24. Januar 2006 geändert', opmerking 2.

SLOTOPMERKING

4. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier zijn niet enkel de authentieke tekst van het Verdrag zoals gewijzigd op 24 januari 2006 en een Nederlandse vertaling ervan opgenomen, maar ook de oorspronkelijke authentieke tekst van het Verdrag en een Nederlandse vertaling ervan. Teneinde verwarring te vermijden, verdient het aanbeveling om enkel de gewijzigde authentieke tekst van het Verdrag en zijn Nederlandse vertaling bij het ontwerp van instemmingsdecreet te voegen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT