

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

11 december 2007

ONTWERP VAN DECREET

**houdende instemming met het protocol nr. 7
bij het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden,
opgemaakt in Straatsburg op 22 november 1984**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden,
Internationale Samenwerking en Toerisme
uitgebracht door de heer John Vrancken**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Karim Van Overmeire.

Vaste leden:

de heren Stefaan Sintobin, Roland Van Goethem, Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire, John Vrancken;

de dames Sabine Poleyn, Miet Smet, de heren Luc Van den Brande, Johan Verstreken;

de heer Marnic De Meulemeester, de dames Stern Demeulenaere, Anne Marie Hoebeke;

de heren Gilbert Bossuyt, Jan Roegiers, mevrouw Anissa Temsamani.

Plaatsvervangers:

de dames Agnes Bruyninckx, Hilde De Lobel, de heer Werner Marginet, mevrouw Marie-Rose Morel, de heer Christian Verougstraete;

de heer Ludwig Caluwé, de dames Cindy Franssen, Trees Merckx-Van Goey, de heer Koen Van den Heuvel;

de heren Louis Bril, Patrick De Klerck, Marc van den Abeelen;

de heren Bart Caron, Kurt De Loor, Jacky Maes.

Toegevoegde leden:

de heer Eloi Glorieux;

de heer Jan Loones.

Zie:

1370 (2007-2008)

– Nr. 1: Ontwerp van decreet

INHOUD

Blz.

I.	Inleidende uiteenzetting door de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme	4
1.	Bestaansredenen voor protocol nr. 7 bij het EVRM.....	4
2.	Inhoud van het protocol nr. 7	5
3.	Vlaamse bevoegdheid	5
4.	Procedureverloop en gemengd karakter	5
II.	Bespreking	6
III.	Stemmingen	7
1.	Artikelsgewijze stemming.....	7
2.	Stemming over het geheel	7

DAMES EN HEREN,

Op dinsdag 4 december 2007 werd in de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme het ontwerp van instemmingsdecreet met het protocol nr. 7 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, opge maakt in Straatsburg op 22 november 1984, besproken. Het ontwerp van decreet werd daarna bij unanimiteit aangenomen.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER GEERT BOURGEOIS, VLAAMS MINISTER VAN BESTUURSZAKEN, BUITENLANDS BELEID, MEDIA EN TOERISME

Minister *Geert Bourgeois* wijst er bij de aanvang van zijn uiteenzetting op dat het voorliggende ontwerp van instemmingsdecreet een protocol betreft bij het verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het protocol in kwestie, protocol nr. 7, werd opge maakt in Straatsburg op 22 november 1984.

De minister zal in zijn toelichting een viertal aspecten behandelen. Deze zijn: de bestaansredenen voor dit protocol; een kort overzicht van de inhoud van het protocol; de reden waarom het ‘non bis in idem’-beginsel ook aan de Vlaamse bevoegdheden raakt; en ten slotte het procedureverloop van deze overeenkomst.

1. Bestaansredenen voor protocol nr. 7 bij het EVRM

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden dateert reeds van kort na de Tweede Wereldoorlog. Het werd in 1950 aangenomen en werd in 1953 van kracht. Het vormt ongetwijfeld de belangrijkste realisatie van de Raad van Europa. Het verdrag trad, wat België betreft, in werking in 1955.

De verdragsluitende staten zijn verplicht de in het EVRM voorziene rechten en vrijheden te garanderen voor eenieder die onder hun rechtsmacht valt. De rechten en vrijheden in kwestie omvatten onder andere het recht op leven, op bescherming tegen foltering en onmenselijke behandeling, op vrijheid en veiligheid, op een eerlijk proces, op privacy en respect voor het gezinsleven en correspondentie, op vrijheid van meningsuiting met inbegrip van persvrijheid, gedachte, geweten en godsdienst.

Bij wege van een aantal protocollen werd het EVRM ondertussen gewijzigd en aangevuld. Het vandaag voorliggende ontwerp van instemmingsdecreet beoogt meer bepaald de parlementaire goedkeuring van het zevende protocol bij het EVRM. En binnenkort zal de Vlaamse minister bevoegd voor het gelijkere kansenbeleid de instemming van het Vlaams Parlement vragen bij protocol nr. 12 bij het EVRM. Soms werden bij wege van deze protocollen ook geheel nieuwe rechten aan het verdrag toegevoegd, zoals de afschaffing van de doodstraf (omschreven in het zesde en het dertiende protocol bij het EVRM). Op vandaag zijn er niet minder dan 14 protocollen bij het EVRM, waarvan België er reeds 12 ratificeerde. Dienaangaande laat minister Bourgeois nog opmerken dat hij er destijds, als lid van de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers, bij de federale overheid steeds heeft op aangedrongen dat België ook het protocol nr. 7 zou goedkeuren.

Wat de ontstaansgeschiedenis van het zevende protocol betreft, verwijst de minister naar de aanneming – in 1966 – door de Verenigde Naties van twee belangrijke verdragen, enerzijds het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO) en anderzijds het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Nog in de loop van de zestiger jaren werden de juridische gevolgen van de co-existentie van het EVRM met de twee genoemde VN-verdragen onderzocht door de Raad van Europa. Dit studiewerk resulteerde in 1972 in ‘aanbeveling 683’ en in 1976 in ‘aanbeveling 791’ van de Raad van Europa, die ertoe strekten de materiële bepalingen van het BUPO-verdrag ook in het EVRM op te nemen. Het daaruit resulterende protocol nr. 7 bij het EVRM werd definitief goedgekeurd door de afgevaardigden van het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 22 november 1984 en werd diezelfde dag nog opengesteld voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa.

Opmerkenswaard is dat – behoudens Andorra dat het protocol nr. 7 pas dit jaar ondertekende – België de laatste ondertekenaar is. De permanente vertegenwoordiger van België bij de Raad van Europa plaatste zijn handtekening immers maar op 11 mei 2005 onder dit protocol. Achteraf, en dan met name ten gevolge van door de Raad van State geformuleerde opmerkingen, werd vastgesteld dat dit protocol in de interne Belgische rechtsorde een gemengd karakter heeft. Nadat de Werkgroep Gemengde Verdragen en de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) dit gemengd karakter bevestigd hadden, werd de ondertekeningsformule aangepast. Onder de handtekening van de permanente vertegenwoordiger werd meer bepaald geschreven dat de handtekening ook de gemeenschappen en de gewesten verbindt.

Deze laattijdige ondertekening betekent overigens

niet dat België de enige ‘achterblijver’ zou zijn. Ook Duitsland, Nederland, Spanje en Turkije hebben hun instemmingsprocedure bij het protocol nr. 7 immers nog niet afgerond. Het Verenigd Koninkrijk heeft het protocol nr. 7, als enige lidstaat van de Raad van Europa, zelfs niet ondertekend.

2. Inhoud van het protocol nr. 7

De minister geeft daarna, heel in het kort, de essentie weer van het voorliggende protocol. In inhoudelijk opzicht, vult protocol nr. 7 het EVRM aan met vijf nieuwe fundamentele rechten, die hun oorsprong vinden in het BUPO. Het gaat daarbij meer bepaald om: (1) het recht van elke vreemdeling die wettig op het grondgebied van een staat verblijft, op minimale procedurele waarborgen bij uitzetting; (2) het recht op hoger beroep in strafzaken; (3) het recht op schadevergoeding in geval van gerechtelijke dwaling; (4) het recht om niet tweemaal berecht of bestraft te worden in een strafrechtelijke procedure binnen de rechtsmacht van dezelfde staat voor een feit waarvoor de betrokkene al onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van die staat (waarmee in wezen dus het ‘non bis in idem’-beginsel ook nog eens wordt verankerd in het EVRM); en tenslotte (5) het algemene beginsel dat echtgenoten gelijke rechten en verantwoordelijkheden van civielrechtelijke aard hebben, zowel onderling als in relatie tot hun kinderen.

3. Vlaamse bevoegdheid

De minister komt dan tot de reden waarom ook Vlaanderen in deze bevoegd is. Met name is de grondslag voor deze bevoegdheid gelegen in het ‘non bis in idem’-principe, dat vervat ligt in artikel 4 van het protocol. Dat is de voornaamste reden waarom de Raad van State oordeelde dat protocol nr. 7 binnen de Belgische rechtsorde een gemengd karakter heeft en waarom het daaropvolgend ook gemengd werd verklaard.

De minister wijst er dienaangaande op dat artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI) aan de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid geeft om de niet-naleving van decreten strafbaar te stellen en de straffen erop te bepalen. De bepalingen van boek I van het Strafwetboek zijn daarop in principe van toepassing.

Daarnaast heeft het Hof van Cassatie in 1990 geoordeeld dat uit het ‘non bis in idem’-beginsel volgt dat iemand die een bepaald strafbaar feit heeft gepleegd, daarvoor in de regel niet zowel met een strafsanc

tie als met een administratieve sanctie kan worden gestraft, toch zeker niet wanneer de als administratieve sanctie aangemerkte sanctie een strafrechtelijk karakter vertoont in de zin van artikel 6 van het EVRM.

Nu is het onmiskenbaar zo dat Vlaanderen een aantal administratieve sancties heeft ingevoerd voor feiten die tegelijk ook strafrechtelijk betoogd kunnen worden, waardoor dus het ‘non bis in idem’-beginsel in het gedrang kan komen. De minister refereert hiervoor aan sommige bepalingen in de Nieuwe Gemeentewet, de regelgeving met betrekking tot minderjarigen en dergelijke meer.

De betooging van eventuele miskenningen van het ‘non bis in idem’-beginsel zal binnen Vlaanderen en België nog aan kracht winnen, aangezien nu ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg bevoegd zal zijn om kennis te nemen van beroepen tegen schendingen van dit beginsel.

4. Procedureverloop en gemengd karakter

De minister herhaalt dat het frappant is hoe laat België tot ondertekening van dit protocol is overgegaan. Zulks gebeurde immers pas op 11 mei 2005. Dit is overigens des te meer bevreemdend als men weet dat via het protocol nr. 11 bij het EVRM een aantal technische wijzigingen werden aangebracht in protocol nr. 7 (vervanging van opschriften, artikelnummering en –verwijzing enzovoort) en dat dit protocol nr. 11 door België reeds op 11 mei 1994 werd ondertekend en op 10 januari 1997 werd bekrachtigd. Reden overigens waarom dit protocol nr. 11 eveneens vermeld wordt in het bekrachtigingsformulier van het instemmingsdecreet.

Initieel werd dit protocol nr. 7 als een louter federale aangelegenheid gezien, maar zoals hoger reeds gezegd adviseerde de Raad van State in 2005 dat het hier geen exclusief federaal, maar een gemengd verdrag betrof in de zin van artikel 167, §4, van de Grondwet. Meer bepaald moeten, volgens de Raad van State, de wetgevers van zowel de federale overheid als van de gemeenschappen en de gewesten het principe non bis in idem naleven als zij binnen hun bevoegdheden strafrechtelijke sancties opleggen. Derhalve moeten ook de deelstaatsparlementen hun instemming betuigen met protocol nr. 7.

De Werkgroep Gemengde Verdragen en de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) kwamen dan ook tot de conclusie dat het protocol nr. 7 een gemengd karakter heeft, waarbij er bevoegdheden worden uitgeoefend van zowel de federale overheid als van de gemeenschappen en de gewesten. Deze vaststelling werd bekrachtigd op 17 mei

2006. Na die gemengdverklaring behoefde ook de ondertekeningsformule aanpassing. Met name werd, zoals eveneens hoger reeds vermeld, onder de handtekening van de Belgische permanente vertegenwoordiger de vermelding aangebracht dat deze handtekening ook de gemeenschappen en de gewesten verbindt.

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) adviseerde hierover gunstig, zodat de Vlaamse Regering principieel kon instemmen met het voorontwerp van instemmingsdecreet op 13 juli 2007. De definitieve goedkeuring van het voorontwerp van instemmingsdecreet door de Vlaamse Regering volgde – na gunstig advies van de Raad van State – reeds op 5 oktober 2007.

Afsluitend verzoekt de minister de commissieleden ten slotte om hun goedkeuring te willen hechten aan het hen voorgelegde ontwerp van instemmingsdecreet.

II. BESPREKING

De heer *Marnic De Meulemeester* verklaart dat de Open Vld-fractie vanzelfsprekend volledig achter het voorliggende protocol nr. 7 staat. Wel betreurt hij dat er sinds de openstelling van het protocol voor ondertekening reeds 23 jaar verstreken is. Enige vertraging bij verdragsmateries is niet ongebruikelijk, maar hier is toch wel extreem veel tijd over gegaan. Dit temeer daar er, prima facie, geen onmiddellijke gevolgen uit voortvloeien voor de rechtsorde op Belgisch en Vlaams niveau.

Mevrouw *Sabine Poleyn* verklaart dat ook de CD&V-fractie ten volle achter het voorliggende ontwerp van decreet staat. Ze juicht toe dat Vlaanderen zich hiermee inschrijft in de basismechanismen van de Raad van Europa ter bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden.

In zijn antwoord beaamt de *minister* enerzijds dat er inderdaad veel tijd is verstreken sinds de openstelling van het verdrag voor ondertekening, maar anderzijds wijst hij met stelligheid iedere Vlaamse verantwoordelijkheid voor deze vertraging af. De Vlaamse overheid is in deze in tegendeel zelfs bijzonder diligent tewerk gegaan.

Ten bewijze hiervan brengt hij nog even de procedurele tijdslijn met betrekking tot het protocol in herinnering: openstelling van het protocol nr. 7 voor ondertekening op 22 november 1984; ondertekening door de Belgische federale overheid op 11 mei 2005; advies van de Raad van State – dat tot de gemengdverklaring van het verdrag leidde – bij het federale wetsontwerp tot instemming met het protocol op 26

oktober 2005; advies van de Werkgroep Gemengde Verdragen op 17 januari 2006; beslissing van de ICBB ter zake op 17 mei 2006; advies van de Inspectie van Financiën aan de Vlaamse Regering (na opvraging van de Nederlandse tekst van het protocol) op 29 maart 2007; advies van de SERV bij het voorontwerp van decreet op 11 april 2007; goedkeuring in eerste lezing door de Vlaamse Regering op 13 juli 2007; advies van de Raad van State bij het voorontwerp van decreet op 2 augustus 2007; goedkeuring in tweede lezing door de Vlaamse Regering op 5 oktober 2007; indiening bij het Vlaams Parlement op 23 oktober 2007 en nu dus reeds behandeling in commissie. De enige conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat de Vlaamse overheid, vanaf het moment dat ze zich gevat wist door dit dossier, zeer expeditief gehandeld heeft.

Het is dus wel degelijk de federale overheid die er meer dan twintig jaar over gedaan heeft om het protocol in kwestie te ondertekenen. Maar ook daarvoor bestaat een verklaring. De federale overheid is met name zo voorzichtig geweest, omdat ze eerst zeker wilde zijn van de eventuele gevolgen van de goedkeuring van dit protocol voor de Belgische rechtsorde.

Vooralszake de, wat delicaat liggende, procedures aangaande vreemdelingen wilde men absoluut zeker zijn dat men het systeem hierdoor niet verder verzwaarde. Veiligheidshalve heeft de federale overheid, naar aanleiding van de ondertekening van het protocol, trouwens nog eens een interpretatieve verklaring geformuleerd bij het betreffende artikel (artikel 1 van het protocol nr. 7). Hierdoor staat ondubbelzinnig vast dat het protocol geen bijkomende effecten heeft binnen de Belgische (en Vlaamse) rechtsorde. Aan de binnen België bestaande systemen en procedures inzake vreemdelingenrecht wordt hierdoor dus niets gewijzigd.

Ook voor Vlaanderen ziet de minister niet onmiddellijk bijkomende rechtsgevolgen, behoudens dan de aanvullende procedurele mogelijkheid om op basis van het beginsel *non bis in idem* nu ook een beroep in te stellen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg (in louter inhoudelijk opzicht was het ‘*non bis in idem*’-beginsel evidentierwijze sowieso reeds in voege). De decreetgever zal er derhalve zorg voor moeten dragen dat er geen samenloop is tussen administratieve sancties en strafrechtelijke sancties. Mogelijke pijnpunten zouden zich hier kunnen voordoen in de gemeentewetgeving, in het minderjarigenrecht en eventueel ook in ons sportrecht. De minister benadrukt daarbij dat het hier om theoretische probleem mogelijkheden gaat, niet om reële problemen. In legistiek opzicht impliceert een en ander vanzelfsprekend dat dit alles naar de toekomst toe de nodige extra-aandacht ver

dient. Maar in concreto zijn er dus geen bijkomende rechtsgevolgen aangezien we het principe, zoals gezegd, reeds integraal toepassen.

De heer *Karim Van Overmeire*, commissievoorzitter, treedt de minister bij waar deze stelt dat er geen repercussies zijn in het interne recht. De vrees van de federale overheid voor de potentiële impact van protocol nr. 7 op haar vreemdelingenbeleid lijkt geheel onterecht, aangezien het protocol overduidelijk slechts betrekking heeft op een aantal minimale procedurele waarborgen ten aanzien van de uitzetting van vreemdelingen die legaal in België verblijven. De problematiek van de illegale immigratie is derhalve helemaal niet gevat onder de termen van dit akkoord.

III. STEMMINGEN

1. Artikelsgewijze stemming

Artikel 1

Ter stemming gelegd, wordt het eerste artikel van het ontwerp van decreet aangenomen bij unanimité van elf stemmen.

Artikel 2

Ter stemming gelegd, wordt daarna ook het tweede artikel van het ontwerp van decreet aangenomen bij unanimité van elf stemmen.

2. Stemming over het geheel

In zijn geheel ter stemming gelegd, wordt het ontwerp van decreet houdende instemming met het protocol nr. 7 bij het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, opgemaakt in Straatsburg op 22 november 1984, tenslotte eveneens aangenomen bij unanimité van elf stemmen.

De verslaggever,

De voorzitter,

John VRANCKEN

Karim VAN OVERMEIRE
