



Vlaams
Parlement

ingediend op **359** (2014-2015) – Nr. 1
12 mei 2015 (2014-2015)

Voorstel

van Jan Peumans

tot wijziging van het Reglement
van het Vlaams Parlement,
wat de vereenvoudigde verdragswijzigingen betreft

TOELICHTING

1. Vereenvoudigde verdragswijzigingen

Verdragen met technische bepalingen of technische bijlagen en protocollen voorzien vaak in de mogelijkheid om die bepalingen, bijlagen of protocollen op een vereenvoudigde manier te wijzigen. Het Vlaams Parlement heeft de afgelopen jaren een aantal van dergelijke verdragen goedgekeurd.¹

Vereenvoudigde verdragswijzigingen² worden onderhandeld door ambtelijke, door het verdrag opgerichte, organen waarin de verdragspartijen vertegenwoordigd worden door experts. Die organen, doorgaans Conferentie van Partijen of Vergadering van Partijen genoemd, zijn bevoegd om binnen de grenzen die het basisverdrag heeft vastgelegd, wijzigingen aan het verdrag en/of de bijbehorende protocollen en bijlagen voor te stellen of aan te nemen. Voor dergelijke wijzigingen geldt vaak dat ze niet geratificeerd moeten worden. Tenzij de verdragspartijen binnen een bepaalde termijn bezwaar aantekenen, worden ze geacht akkoord te gaan met de verdragswijzigingen. Indien geen enkele verdragspartij bezwaar aantekent, treedt de wijziging onmiddellijk in werking.³ Soms is een consensus over de vereenvoudigde verdragswijziging niet vereist, en treedt de verdragswijziging in werking voor de partijen die geen bezwaar hebben ingediend.⁴ In nog andere gevallen heeft een wijziging slechts gevolg indien een minimumaantal verdragspartijen geen bezwaar heeft ingediend. Ook dan treedt de wijziging alleen in werking voor de partijen die geen bezwaar hebben ingediend.⁵

2. Vereenvoudigde verdragswijzigingen worden niet geratificeerd, wel voorafgaandelijk goedgekeurd

Vanuit parlementair perspectief zijn vereenvoudigde verdragswijzigingen problematisch. In principe worden verdragen en verdragswijzigingen eerst goedgekeurd door het Vlaams Parlement en vervolgens geratificeerd door de Vlaamse Regering (exclusieve verdragen) of de Federale Regering (gemengde verdragen). De ratificatie is het instrument waarmee aan de andere verdragspartijen duidelijk wordt gemaakt dat men zich gebonden acht door het verdrag. Na de ratificatie treedt het verdrag op internationaal vlak in werking.⁶

Verdragen doen niet alleen verbintenissen ontstaan tussen de verdragspartijen, maar regelen ook rechten en plichten voor de rechtsonderhorigen van de verdragspartijen. Krachtens de Grondwet treden die rechten en plichten pas in werking nadat het Parlement het verdrag heeft goedgekeurd (artikel 167, §3, Gw.). Om die reden worden verdragen en verdragswijzigingen pas geratificeerd nadat het Vlaams

¹ Recente voorbeelden zijn het decreet van 4 april 2014 houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010, het decreet van 25 april 2014 houdende instemming met het Europees verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (AGN), opgemaakt in Genève op 19 januari 1996 en het decreet van 25 april 2014 houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013.

² Voor het leesgemak wordt het overkoepelende begrip 'vereenvoudigde verdragswijzigingen' gebruikt om zowel de wijzigingen van verdragen als de wijzigingen van de bijbehorende protocollen en bijlagen aan te geven.

³ Bijvoorbeeld artikel 13, punten 4 en 6, Europees Verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (AGN).

⁴ Bijvoorbeeld artikel 30, punt 2, c), Verdrag inzake biologische diversiteit van 5 juni 1992.

⁵ Bijvoorbeeld artikel 14, punten 4 tot 6, Europees Verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (AGN).

⁶ Vaak geldt ook als aanvullende voorwaarde dat een in het verdrag vastgesteld minimum aantal andere verdragspartijen tot ratificatie is overgegaan.

Parlement (exclusieve verdragen) of alle betrokken parlementen (gemengde verdragen) hun instemming hebben verleend. Op die manier wordt vermeden dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zich internationaalrechtelijk binden voordat het verdrag interne werking heeft.

In tegenstelling tot gewone verdragen en verdragswijzigingen treden de vereenvoudigde verdragswijzigingen internationaalrechtelijk in werking zonder interventie (ratificatie) van de verdragspartijen. Net zoals gewone verdragen maken ze echter pas deel uit van de interne rechtsorde nadat het Parlement ermee heeft ingestemd.

Om te vermijden dat de Vlaamse Gemeenschap en/of het Vlaamse Gewest internationaalrechtelijk gebonden worden door verdragswijzigingen die internrechtelijk (nog) geen gevolg hebben, stemt het Vlaams Parlement al bij de goedkeuring van het basisverdrag in met de toekomstige vereenvoudigde verdragswijzigingen. Die techniek heeft als voordeel dat elke vereenvoudigde verdragswijziging onmiddellijk en automatisch 'gedekt' is door de noodzakelijke parlementaire instemming. Anderzijds moet het Parlement de mogelijkheid behouden om, zodra de inhoud van de verdragswijziging bekend is, terug te komen op zijn voorafgaande instemming.

Onder impuls van adviezen van de Raad van State worden sinds 2005, voor zover relevant, in de instemmingsdecreten bepalingen opgenomen die het Parlement alsnog betrekken bij de goedkeuring van vereenvoudigde verdragswijzigingen. De 'eerste generatie' van dergelijke instemmingsdecreten bepaalt dat de Vlaamse Regering de voorgestelde verdragswijzigingen binnen een bepaalde termijn moet meedelen aan het Vlaams Parlement.⁷ In een enkel geval wordt daar uitdrukkelijk aan toegevoegd dat op die manier het Parlement de kans krijgt om een advies te formuleren over de voorgestelde wijzigingen.⁸ Sinds 2014 bepalen de instemmingsdecreten⁹ systematisch dat het Vlaams Parlement zich er binnen een bepaalde termijn tegen kan verzetten dat de voorgestelde verdragswijzigingen volkomen gevolg zullen hebben.¹⁰ Door die verzetsmogelijkheid krijgt de voorafgaande goedkeuring van de vereenvoudigde verdragswijzigingen een voorwaardelijk karakter. Wanneer het Parlement zich binnen de decretaal vastgelegde termijn verzet tegen de voorgestelde verdragswijzigingen, wordt de voorafgaande instemming opgeheven en heeft de verdragswijziging, bij gebrek aan parlementaire goedkeuring, internrechtelijk geen gevolgen. Telkens wanneer het Vlaams Parlement zich verzet tegen een voorgestelde verdragswijziging, moet de Vlaamse Regering bezwaar aantekenen tegen het voorstel om te vermijden dat de Vlaamse Gemeenschap en/of het Vlaamse Gewest internationaalrechtelijk wel gebonden zijn door de verdragswijziging.

⁷ Decreet van 20 april 2007 houdende instemming met de internationale conventie tegen het dopinggebruik in de sport, opgemaakt in Parijs op 19 oktober 2005, en de bijlagen I en II; decreet van 6 juli 2007 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, opgemaakt in Kiev op 21 mei 2003.

⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 4 van het decreet van 7 juli 2006 houdende instemming met het verdrag inzake het merken van kneed- en bladspringstoffen ten behoeve van de opsporing ervan, opgemaakt in Montreal op 1 maart 1991; decreet houdende instemming met de internationale conventie tegen het dopinggebruik in de sport, opgemaakt in Parijs op 19 oktober 2005, en de bijlagen I en II.

⁹ Bedoeld worden de decreten die instemming verlenen aan verdragen waarin procedures voor vereenvoudigde verdragswijzigingen zijn opgenomen.

¹⁰ Decreet van 4 april 2014 houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010; decreet van 25 april 2014 houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013; decreet van 25 april 2014 houdende instemming met het Europees verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (AGN), opgemaakt in Genève op 19 januari 1996.

3. Procedure inzake de behandeling van vereenvoudigde verdragswijzigingen in het Reglement van het Vlaams Parlement

In een aantal recente adviezen over ontwerpen van instemmingsdecreten stelt de Raad van State dat de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, elk binnen hun bevoegdheid, de nodige begeleidende maatregelen moeten nemen om de uitvoering van een systeem van voorafgaande instemming met verdragswijzigingen, inclusief de mogelijkheid voor het Parlement om zich alsnog te verzetten tegen een vereenvoudigde verdragswijziging, daadwerkelijk uitvoerbaar te maken.¹¹ Dit voorstel strekt ertoe om in het Reglement van het Vlaams Parlement een bijzondere procedure vast te leggen die garant moet staan voor een adequate opvolging van de vereenvoudigde verdragswijzigingen

De voorgestelde procedure heeft betrekking op alle voorstellen van vereenvoudigde verdragswijziging die gelijktijdig met het basisverdrag, en dus voordat hun inhoud bekend was, goedgekeurd zijn. De gevolgen van een parlementair initiatief tegen een voorstel van vereenvoudigde verdragswijzigingen verschillen evenwel naargelang de formulering in het instemmingsdecreet.

In de eerste generatie van instemmingsdecreten is de rol van het Parlement beperkt: het Parlement wordt geïnformeerd over de voorgestelde verdragswijzigingen en kan daarover een advies geven of een standpunt innemen. Die procedure strekt ertoe de Regering een bezwaar tegen de voorgestelde verdragswijziging te laten indienen, maar leidt niet tot de opheffing van de voorafgaande instemming met eventuele wijzigingen. Indien de Regering nalaat een bezwaar in te dienen en daardoor de verdragswijzigingen internationaalrechtelijk in werking treden, hebben de wijzigingen op grond van de voorafgaande instemming toch interne werking.

De tweede generatie van instemmingsdecreten (sinds 2014) bepaalt dat het Parlement zich kan verzetten tegen de volkomen uitwerking van de voorgestelde verdragswijzigingen. Het parlementair verzet is een instrument om de voorafgaande instemming met de verdragswijzigingen op te heffen. De verdragswijziging waar het Parlement zich tegen verzet, geniet geen parlementaire goedkeuring en heeft dus geen interne werking. Uiteraard heeft een parlementair verzet in de eerste plaats tot doel om de Regering te dwingen een bezwaar in te dienen om te voorkomen dat de verdragswijziging internationaalrechtelijk in werking treedt.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

De parlementaire behandeling van vereenvoudigde verdragswijzigingen is slechts nuttig indien de termijn waarbinnen de Regering zich kan verzetten tegen de wijziging, nog niet verstreken is. Gelet op de relatief korte duur van de verzetstermijnen is het belangrijk dat de vereenvoudigde verdragswijzigingen snel onder de aandacht gebracht worden van de parlementsleden en bij voorrang behandeld worden in

¹¹ Zie onder andere advies RvS over het ontwerp van decreet houdende instemming met Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010, alsmede met zijn bijlage, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 112/1; advies RvS over het ontwerp van decreet houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2395/1; advies RvS over het ontwerp van decreet houdende instemming met het Europees verdrag inzake hoofdwatervegen die van internationaal belang zijn (AGN), opgemaakt in Genève op 19 januari 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2426/1; advies RvS over het ontwerp van decreet houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2350/1.

de commissie. Om die reden worden de vereenvoudigde verdragswijzigingen toegevoegd aan de in artikel 26, punt 1, tweede lid, van het Reglement van het Vlaams Parlement vermelde lijst van parlementaire documenten die bij voorrang behandeld worden in commissie.

Artikel 2

De Vlaamse Regering moet aan de vereenvoudigde verdragswijzigingen die ze meedeelt, een toelichting hechten (zie voorgesteld artikel 75/1, punt 1, eerste lid). Die toelichting is vanzelfsprekend politiek gekleurd. Voor een extern advies over de voorgelegde verdragswijzigingen kan het Parlement in principe de bevoegde adviesorganen raadplegen. Gelet op de doorgaans korte advies- of verzetstermijn zal het vaak efficiënter zijn om via een hoorzitting extra informatie te verzamelen over de voorgestelde verdragswijziging. Om dat mogelijk te maken wordt de lijst van onderwerpen waarover een hoorzitting georganiseerd kan worden, zoals vastgelegd in artikel 35, punt 1, eerste lid, uitgebreid met de vereenvoudigde verdragswijzigingen.

Artikel 3

De mededeling van vereenvoudigde verdragswijzigingen en de bevoegdheid van het Parlement om er een advies over te geven of zich ertegen te verzetten, past in geen enkel van de bestaande parlementaire procedures, zoals vastgelegd in titel 6 van het Reglement van het Vlaams Parlement. Titel 6 wordt daarom uitgebreid met een nieuw hoofdstuk 1/1 over vereenvoudigde verdragswijzigingen. De Vlaamse Regering dient de vereenvoudigde verdragswijzigingen samen met een toelichting in bij de voorzitter. De tekst van de verdragswijzigingen en de toelichting worden samen als parlementair document verspreid onder de Vlaamse volksvertegenwoordigers en de leden van de Vlaamse Regering. Indien de authentieke versie van de verdragswijziging anderstalig is, wordt ze, net zoals dat voor verdragen het geval is, in de oorspronkelijke taal gepubliceerd met een Nederlandse vertaling (zie artikel 9, punt 2, van het Reglement van het Vlaams Parlement).

De behandeling van de vereenvoudigde verdragswijzigingen verloopt volgens dezelfde procedure als de bespreking van ontwerpen van decreet. Dat betekent dat de voorzitter de vereenvoudigde verdragswijzigingen naar een commissie verwijst, tenzij tot rechtstreekse behandeling in plenaire vergadering of tot spoedbehandeling wordt besloten. De verdragswijzigingen kunnen vanaf de zesde werkdag na de dag van de verspreiding in behandeling worden genomen, tenzij tot spoedbehandeling wordt besloten. De bespreking van de vereenvoudigde verdragswijzigingen kan resulteren in een motie, zoals bepaald in punt 2 van artikel 75/1.

Punt 2 van artikel 75/1 voegt een nieuwe motie toe aan het reglement. Terwijl in het reglement het begrip motie doorgaans betrekking heeft op een instrument om parlementaire controle te kunnen uitoefenen, leunt deze nieuwe motie eerder aan bij de decreetgevende bevoegdheid van het Parlement. Om die reden wordt de motie niet ingevoegd in hoofdstuk 4 van titel 6 ('Parlementair controlerecht'), maar wel in het nieuwe hoofdstuk 1/1 dat integraal gewijd is aan vereenvoudigde verdragswijzigingen.

Voorstellen van vereenvoudigde verdragswijzigingen die betrekking hebben op een verdrag dat gesloten is door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering. De Regering beschikt vervolgens over een bepaalde termijn om bezwaar in te dienen tegen die verdragswijzigingen. De verdragspartijen die bezwaar indienen, zijn doorgaans niet gebonden door de verdragswijzigingen. De bespreking van de voorstellen van vereenvoudigde verdragswijziging geeft het Parlement de mogelijkheid om de Regering te verzoeken een bezwaar in te dienen tegen de voorstellen. Recent is in een aantal

instemmingsdecreten bovendien vastgelegd dat het Parlement zich kan verzetten tegen vereenvoudigde verdragswijzingen en op die manier zijn voorafgaande instemming, gegeven op het ogenblik van de goedkeuring van het basisverdrag, kan opheffen. Daartoe kan iedere volksvertegenwoordiger een motie houdende advies over of verzet tegen een vereenvoudigde verdragswijziging indienen bij de voorzitter.

Jan PEUMANS

VOORSTEL

Artikel 1. In artikel 26, punt 1, tweede lid, van het Reglement van het Vlaams Parlement worden de woorden „, vereenvoudigde verdragswijzigingen” ingevoegd tussen de woorden “ontwerpen van decreet” en de woorden “en samenwerkingsakkoorden”.

Art. 2. In artikel 35, punt 1, eerste lid, van hetzelfde reglement worden de woorden “een vereenvoudigde verdragswijziging,” ingevoegd tussen de woorden “voorstel van decreet,” en de woorden “een nota van de Vlaamse Regering”.

Art. 3. Aan titel 6 van hetzelfde reglement wordt een hoofdstuk 1/1, dat bestaat uit een artikel 75/1, toegevoegd, dat luidt als volgt:

“HOOFDSTUK 1/1

Vereenvoudigde verdragswijziging

Artikel 75/1

1. Een vereenvoudigde verdragswijziging wordt met een toelichting ingediend bij de voorzitter en onder de volksvertegenwoordigers en de leden van de Regering verspreid.

Artikel 59, punten 2 tot en met 5, zijn van overeenkomstige toepassing op vereenvoudigde verdragswijzigingen.

2. Iedere volksvertegenwoordiger heeft het recht bij de voorzitter van het Parlement een motie in te dienen houdende advies over of verzet tegen een vereenvoudigde verdragswijziging.

Een dergelijke motie mag door ten hoogste zoveel volksvertegenwoordigers ondertekend zijn als er erkende fracties zijn. Deze motie kan worden ingediend tot uiterlijk 17 uur van de tweede werkdag volgend op de dag van de sluiting van de bespreking van de vereenvoudigde verdragswijziging.

Bij ontvankelijkheid wordt de motie onder de volksvertegenwoordigers en de leden van de Regering verspreid.

Iedere volksvertegenwoordiger kan voorstellen een motie te amenderen zolang ze niet in stemming is gebracht.

Over een motie spreekt de plenaire vergadering zich bij stemming uit ten vroegste op de vijfde werkdag na het verstrijken van de indieningstermijn, tenzij de plenaire vergadering of het Uitgebreid Bureau de stemming sneller op de agenda plaatsen. De plenaire vergadering kan de indiener en één spreker per fractie, met een respectieve maximumsprektijd van 10 minuten en 5 minuten, vooraf horen.”.

Jan PEUMANS