



Vlaams
Parlement

stuk **1061** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 30 maart 2011 (2010-2011)

Ontwerp van decreet

houdende instemming met
het aanvullend protocol
bij het Europees handvest inzake lokale autonomie
betreffende het recht op participatie
in de aangelegenheden van lokale autoriteiten,
opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Het Europees handvest inzake lokale autonomie

Het Europees handvest inzake lokale autonomie werd op 15 oktober 1985 aangenomen en opgesteld voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa. Het was het resultaat van een reeks initiatieven en gesprekken binnen de Raad van Europa. De lokale overheden koesterden sinds lang de ambitie de lokale autonomie in Europa te beschermen en te verstevigen door middel van een document waarin de door alle democratische staten erkende beginselen vervat zijn. De Raad van Europa was als verdediger van de rechten van de mens en van de democratische beginselen, het aangewezen kader voor het opstellen van dat document. Bovendien erkende de organisatie het belang van de lokale besturen door de oprichting in 1957 van een representatief orgaan op Europees vlak, dat later de Bestendige conferentie van de lokale en regionale besturen van Europa (Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, CPLRE) en in 1994 het Congres van Lokale en Regionale Overheden (Congress of Local and Regional Authorities) geworden is.

Het Europees handvest inzake lokale autonomie moest zorgen voor het opvullen van de leemte aan gemeenschappelijke Europese normen inzake de omschrijving en de bescherming van de rechten van de lokale besturen. Die besturen staan immers het dichtst bij de burger en bieden hem de mogelijkheid daadwerkelijk deel te nemen aan de besluitvorming die betrekking heeft op zijn dagelijkse omgeving.

Het handvest verplicht de partijen fundamentele regels toe te passen die de politieke, administratieve en financiële onafhankelijkheid van de lokale gemeenschappen waarborgen. Het geeft gestalte aan de idee dat de graad van autonomie van de lokale besturen recht evenredig is met de graad van ontwikkeling van de democratie in een land.

België ondertekende het handvest op 15 oktober 1985, maar kon het aanvankelijk niet bekrachtigen, onder meer omdat de wetgeving niet volledig in overeenstemming was met alle verdragsbepalingen en de gewesten onderling en de federale overheid het in eerste instantie oneens waren voor welke artikelen een voorbehoud zou gemaakt worden.

Het handvest werd goedgekeurd bij het decreet van 19 maart 2004 en trad voor België uiteindelijk in werking op 1 december 2004. De Belgische ratificatieakte was vergezeld van twee verklaringen. Enerzijds werden overeenkomstig artikel 12.2 van het handvest de artikelen aangeduid waarvoor België zich gebonden acht. Anderzijds werd overeenkomstig artikel 13 verklaard dat de verdragsbepalingen van toepassing zullen zijn op de provincies en de gemeenten, en niet op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Op uitzondering van Andorra, Monaco en San Marino zijn alle lidstaten van de Raad van Europa partij bij het handvest.

2. Ontstaan van het aanvullend protocol

Het aanvullend protocol werd opgesteld door het Europees Comité voor Lokale en Regionale Democratie (European Committee for Local and Regional Democracy, CDLR), waaraan ook Vlaamse ambtenaren deelnemen. Het is het resultaat van het intergouvernementele werk dat de Raad van Europa gedurende twee decennia leverde op het vlak van een democratische participatie op lokaal niveau.

In 1978 namen de Europese ministers bevoegd voor lokale besturen een resolutie aan over de participatie van de burgers op gemeentelijk niveau. Hetzelfde thema kwam aan bod in de besluiten die zij in 1980 namen tijdens een volgende vergadering.

Tijdens de daaropvolgende jaren nam het Comité van ministers in aansluiting op verschillende rapporten van het CDLR, een aantal resoluties aan, onder meer inzake de participatie op gemeentelijk vlak, de organisatie van volksraadplegingen en de deelname van burgers aan het lokale openbare leven.

In de verklaring van Boedapest die in februari 2005 aangenomen werd, noemden de Europese ministers bevoegd voor lokale en regionale besturen, goed lokaal en regionaal bestuur een essentiële doelstelling waarnaar de lidstaten dienden te streven om een antwoord te bieden op de uitdagingen waarmee de maatschappij te maken heeft, en om tegemoet te komen aan de rechtmatige verwachtingen van de burgers. In de Boedapest-agenda, die tezelfdertijd aangenomen werd en in mei 2005 bevestigd werd op de top van staatshoofden en regeringsleiders, schreven de ministers de uitdagingen en acties in die tijdens de periode 2005-2010 aan bod dienden te komen. De ministers kwamen overeen om de wenselijkheid en de uitvoerbaarheid van verdragsrechtelijke bepalingen inzake de participatie van de burgers op lokaal en regionaal niveau, te onderzoeken.

Het CDLR en zijn subcomité van experts inzake democratische participatie en ethiek (LR – DP) onderzochten de verschillende opties. Daarna deden zij concrete voorstellen. In oktober 2007 gaven de bevoegde ministers hun politiek akkoord. Zij vroegen de opmaak van een aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie dat vóór 31 december 2008 voor goedkeuring diende voorgelegd te worden aan het Comité van ministers. In dat protocol dienden volgende thema's aan bod te komen:

- het recht om deel te nemen aan het openbare leven op lokaal vlak;
- het recht op informatie door lokale besturen;
- de verplichtingen van de lokale besturen om de uitoefening van die rechten mogelijk te maken.

Het CDLR en het comité van experts inzake goed democratisch bestuur op lokaal en regionaal niveau (LR-GG) dat in 2009 in de plaats kwam van het LR-DP, beëindigden hun opdracht in april 2009. Het aanvullende protocol werd aangenomen door de permanente vertegenwoordigers bij de Raad van Europa op 9 september 2009.

3. Doel en belang van het aanvullend protocol

Het aanvullend protocol wil het recht van elke burger om deel te nemen aan aangelegenheden van lokale besturen, inschrijven in het toepassingsgebied van het Europees handvest inzake lokale autonomie. De vestiging van een dergelijk individueel recht is het resultaat van een lange evolutie in de verschillende Europese landen. Die landen erkennen het fundamentele belang van de betrokkenheid van de burger in het openbare leven. Democratische instellingen kunnen niet functioneren zonder de participatie van de burger.

Drie redenen moeten dat benadrukken:

- participatie is cruciaal om de legitimiteit van beslissingen te bevestigen en verantwoordelijkheden vast te leggen;
- overheden moeten luisteren naar de burgers en daaruit lessen trekken om een beter beleid te voeren en een betere dienstverlening te verschaffen;
- participatie heeft een intrinsieke waarde: zij geeft zin aan het willen behoren tot een gemeenschap, en maakt van lokale gemeenschappen plaatsen waar mensen willen leven en werken.

Bijkomende rechten voor individuele personen op lokaal vlak verzwakken geenszins het fundamentele belang en de geldigheid van de bepalingen van het handvest zelf. Het handvest belichaamt de overtuiging dat de graad van autonomie die lokale besturen genieten, kan beschouwd worden als een blijk van ware democratie. Door rechten voor individuele personen toe te voegen, kan het handvest zijn rol als baken voor de democratie alleen maar vergroten.

Aanvankelijk was het de bedoeling om ook het recht op toegang tot officiële documenten op te nemen. Daarvan werd uiteindelijk afgezien na de goedkeuring van een apart verdrag. Het verdrag inzake de toegang tot officiële documenten werd op 18 juni 2009 aangenomen, en door België mede namens de Vlaamse overheid ondertekend. In de preambule wordt verwezen naar dit verdrag om de band tussen beide verdragen te onderlijnen.

4. Vlaams beleid

De Vlaamse Regering wil een partnerschap met sterke lokale besturen. Zij zet zich tijdens deze beleidsperiode sterk in voor de verbetering van de eigen binnenlandse organisatie. Uitgangspunten daarbij zijn: het beginsel van de subsidiariteit, de versterking van de bestuurskracht van alle lokale besturen, een drastische vereenvoudiging van de vele intermediaire structuren en organen, herfinanciering van de steden en gemeenten, een sterk partnerschap tussen Vlaanderen en de provincies en de lokale besturen op basis van gelijkwaardigheid (regeerakkoord 2009-2014).

II. SPECIFIEKE TOELICHTING VAN HET AANVULLEND PROTOCOL

In de preambule wijzen de verdragsluitende staten erop dat het recht te participeren in het openbare bestuur één van de democratische beginselen is die alle lidstaten van de Raad van Europa gemeen hebben. Dit beginsel is van fundamenteel belang voor de lokale autonomie. Het is wenselijk het handvest aan te vullen met bepalingen waarin het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale besturen gewaarborgd wordt.

De verwijzing naar het verdrag inzake de toegang tot officiële documenten werd, zoals gezegd, ingeschreven om het verband tussen beide verdragen te beklemtonen.

Artikel 1. Recht op participatie in de aangelegenheden van lokale besturen

De verdragsluitende staten waarborgen dat iedereen het recht heeft te participeren in aangelegenheden van lokale besturen. Dit recht moet het mogelijk maken om de uitoefening van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van lokale besturen te bepalen of te beïnvloeden. Wettelijke bepalingen moeten de uitoefening van dat recht mogelijk maken. Eveneens bij wet moeten de eigen onderdanen van de staat het recht krijgen om als kiezer of kandidaat deel te nemen aan de verkiezing voor lokale raden. De verdragsluitende staten mogen bij wet wel voorwaarden, formaliteiten of beperkingen opleggen, maar die moeten verenigbaar zijn met de internationaalrechtelijke verplichtingen van de staat in kwestie.

Het aanvullend protocol stelt ook dat het kiesrecht van niet-onderdanen die op het grondgebied van een lokaal bestuur verblijven bij wet moet geregeld worden, in overeenstemming met de grondwet en internationale verplichtingen van een staat. Wat België betreft, kan verwezen worden naar artikel 8, derde en vierde lid, van de Grondwet, waarin staat dat de wet het stemrecht kan regelen van de burgers van de Europese Unie (EU) die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België (meer bepaald richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij

gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten) en tot andere niet-onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door haar bepaald (meer bepaald de wet van 19 maart 2004 tot toekenning van het actief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen).

Het toelichtende rapport van de Raad van Europa stelt duidelijk dat uit deze bepaling geen individueel stemrecht voor niet-onderdanen voortvloeit. De bepaling heeft enkel tot bedoeling om te vereisen dat zo'n individueel stemrecht, wanneer het wordt toegekend, wettelijk wordt verankerd. Het individuele stemrecht van niet-onderdanen zelf kan internationaal verankerd worden door deel C van de Conventie van de Raad van Europa inzake de participatie van vreemdelingen aan het openbare leven op lokaal niveau van 5 februari 1992 te aanvaarden, waar België tot nader order geen partij bij is.

In België blijft dit wettelijk verankerde stemrecht voor niet-onderdanen in de huidige stand van zaken beperkt tot de verkiezingen voor de gemeenteraad (en verkiezingen voor de districtsraden, waar die bestaan). In de beleidsnota Binnenlands Bestuur (*Parl. St. Vl. Parl. 2009-10, nr. 185/1*) werd aangekondigd dat met de federale overheid in overleg zal getreden worden om anomalieën in de kieswetgeving weg te werken, waaronder de onmogelijkheid van EU-burgers om deel te nemen aan de verkiezing van de OCMW-raad in de zes Vlaamse randgemeenten en Voeren of aan de provincieraadsverkiezingen. Aangezien het protocol niet rechtstreeks beoogt om individueel stemrecht aan niet-onderdanen toe te kennen, is het echter niet nodig om de toepassing van deze bepaling te beperken tot de gemeenten.

Artikel 2. Uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie

Dit artikel bevat een niet-exhaustieve opsomming van maatregelen die de verdragsluitende staten moeten treffen om de uitoefening van het recht op participatie mogelijk te maken.

De verdragsluitende staten moeten lokale overheden de bevoegdheid geven om de uitoefening van het recht op participatie mogelijk te maken, te bevorderen en te vergemakkelijken. Zij moeten de instelling waarborgen van procedures inzake burgerparticipatie (volksraadplegingen, referenda, petitie), van procedures voor toegang tot officiële documenten, van maatregelen om tegemoet te komen aan de noden van diverse categorieën van personen die belemmeringen ondervinden om te participeren, en van mechanismen en procedures voor het behandelen van klachten en van suggesties betreffende het functioneren van lokale besturen en overheidsdiensten. Tot slot moeten de partijen het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën aanmoedigen. Voor Vlaanderen kan verwezen worden naar de gemeentelijke en provinciale volksraadpleging en naar de passieve en actieve openbaarheid van bestuur.

Vlaanderen heeft hieromtrent het volgende verwezenlijkt:

1° gemeente:

- artikel 197 van het Gemeentedecreet. De gemeenteraad organiseert bij reglement een systeem van klachtenbehandeling;
- artikel 199 van het Gemeentedecreet. De gemeenteraad neemt initiatieven om de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of van de doelgroepen te verzekeren bij de beleidsvoorbereiding, bij de uitwerking van de gemeentelijke dienstverlening en bij de evaluatie ervan;
- artikel 200, §1, van het Gemeentedecreet. Onder voorbehoud van de toepassing van de op dit gebied geldende wettelijke en decretale bepalingen, kan alleen de gemeenteraad overgaan tot de organisatie van raden en overlegstructuren die tot opdracht hebben op regelmatige en systematische wijze het gemeentebestuur te adviseren;

- artikel 200bis, ter en quater van het Gemeentedecreet. De inwoners hebben het recht – onder bepaalde voorwaarden – te verzoeken om de door hen in een gemotiveerde nota nader omschreven voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de gemeenteraad;
 - artikel 201 van het Gemeentedecreet. Ieder heeft het recht verzoekschriften betreffende onderwerpen die tot de bevoegdheid van de gemeente behoren, door een of meer personen ondertekend, schriftelijk bij de organen van de gemeente in te dienen;
 - artikelen 205 tot en met 220 van het Gemeentedecreet over de gemeentelijke volksraadpleging;
- 2° provincie: het Provinciedecreet bevat gelijkaardige bepalingen in de artikelen 190 tot en met 214:
- artikel 190 van het Provinciedecreet. De provincieraad organiseert bij reglement een systeem van klachtenbehandeling;
 - artikel 192 van het Provinciedecreet. De provincieraad neemt initiatieven om de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of van de doelgroepen te verzekeren bij de beleidsvoorbereiding, bij de uitwerking van de provinciale dienstverlening en bij de evaluatie ervan;
 - artikel 193, §1, van het Provinciedecreet. Onder voorbehoud van de toepassing van de op dit gebied geldende wettelijke en decretale bepalingen, kan alleen de provincieraad overgaan tot de organisatie van raden en overlegstructuren die tot opdracht hebben op regelmatige en systematische wijze het provinciebestuur te adviseren;
 - artikel 193bis van het Provinciedecreet. De inwoners hebben het recht – onder bepaalde voorwaarden – te verzoeken om de door hen in een gemotiveerde nota nader omschreven voorstellen en vragen over de provinciale beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de provincieraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de provincieraad;
 - artikel 194 van het Provinciedecreet. Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, schriftelijk bij de organen van de provincie in te dienen;
 - artikelen 198 tot en met 214 van het Provinciedecreet over de provinciale volksraadpleging;
- 3° passieve en actieve openbaarheid van bestuur: het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Bij de plannings- en besluitvormingsprocessen voor regelgeving die uitvoering geeft aan het recht op participatie moeten de lokale overheden geraadpleegd worden. Dit gebeurt in Vlaanderen zowel door informeel overleg met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP) als via hun lidmaatschap van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) en van andere strategische adviesraden, waar zij via verplichte adviezen formeel bij het besluitvormingsproces worden betrokken.

Artikel 3. Overheden waarop het protocol van toepassing is

De verdragsluitende staten hebben de mogelijkheid om te bepalen welke lokale of regionale overheden vallen onder de toepassing van het protocol en welke zij uitsluiten van zijn toepassingsgebied. Wat België betreft, zal het toepassingsgebied worden afgestemd op dat van het Europese handvest zelf, wat wil zeggen dat het beperkt blijft tot de gemeenten en de provincies. Dit zit ook vervat in artikel 3 van het ontwerp van instemmingsdecreet.

Artikel 4. Territoriale toepassing

De verdragsluitende staten kunnen de gebieden aanwijzen waarop het protocol van toepassing is.

Artikel 5. Ondertekening en inwerkingtreding

Het aanvullend protocol staat open voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa die het handvest ondertekend hebben. Een lidstaat kan het protocol enkel bekrachtigen, aanvaarden of goedkeuren na of tegelijkertijd met de bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van het handvest.

Het protocol treedt in werking de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop acht lidstaten hun akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring neergelegd hebben.

Voor lidstaten die daarna hun akte neerleggen, treedt het protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop zij hun akte neergelegd hebben.

Artikel 6. Opzegging

De opzegging die te allen tijde kan gedaan worden, wordt van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van zes maanden na de ontvangst van de kennisgeving door de secretaris-generaal van de Raad van Europa.

Artikel 7. Kennisgevingen

De secretaris-generaal van de Raad van Europa stelt de lidstaten in kennis van de ondertekeningen, het neerleggen van elke akte, de datum van inwerkingtreding, de kennisgevingen en alle andere handelingen, kennisgevingen of mededelingen.

III. PROCEDUREVERLOOP

1. Het gemengde karakter

Het gemengde karakter van het aanvullend protocol werd vastgelegd via een schriftelijke procedure binnen de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB). Zowel de federale staat als de gemeenschappen en de gewesten zijn bevoegd. De WGV heeft op 29 oktober 2009 de schriftelijke procedure bevestigd. In zijn brief van 1 maart 2010 aan de minister-president van de Vlaamse Regering deelt de voorzitter van de ICBB mee dat de ICBB-leden geen enkel bezwaar formuleerden met betrekking tot het verslag van de WGV. Het verslag is dus definitief goedgekeurd.

2. De ondertekening

De WGV besliste dat het aanvullend protocol zou ondertekend worden volgens formule 3 van de ICBB, dit wil zeggen één enkele handtekening in naam van het Koninkrijk België, doch met vermelding van al de betrokken overheden onder de handtekening. Tijdens een interkabinettenwerkgroep werd de minister-president van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap als ondertekenaar aangeduid.

De ondertekening vond plaats in Utrecht op 16 november 2009 tijdens de Conferentie van de ministers bevoegd voor lokale en regionale besturen.

3. Het gezamenlijke advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) en de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST)

De SARiV bracht op 28 januari 2011 een gezamenlijk advies uit met de VLABEST. Beide raden gaan akkoord met het ontwerp van instemmingsdecreet, maar formuleren wel enkele bedenkingen, waarvan een aantal het bestek van dit instemmingsdecreet te buiten gaan en, indien zij worden gevolgd, het voorwerp moeten uitmaken van toekomstige regelgevende en beleidsmatige initiatieven.

De raden merken op dat de meeste in het handvest opgenomen verplichtingen thans bij de deelstaten berusten en dat na de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen de context niet meer dezelfde is als vóór de regionalisering van de provincie- en gemeentewetten. De raden zijn van oordeel dat van de gelegenheid gebruik zou worden gemaakt om de in 1996 gemaakte voorbehouden te evalueren, en zo nodig bij te sturen.

Vooraf de voorbehouden bij de artikelen 8 en 9 lijken volgens de raden in te gaan tegen de beginselen van behoorlijk en open bestuur. Zij dringen er dan ook op aan dat de Vlaamse overheid decretaal verankert dat artikel 8, tweede lid, van het handvest in het Vlaamse Gewest volledig van toepassing zal zijn, waardoor in het kader van het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen enkel nog een legaliteitstoezicht geldt.

De raden betreuren dat het handvest slechts zelden opduikt in beleidsteksten over de binnenlandse bestuurlijke organisatie van Vlaanderen. Het handvest bevat volgens de raden nochtans een aantal fundamentele beginselen die vragen kunnen oproepen. Zij illustreren dit met twee belangrijke kernelementen uit het handvest, namelijk het subsidiariteitsbeginsel en het financiële kader.

De raden steunen het uitgangspunt van het protocol dat past binnen het algemene streven naar een meer participatieve en open overheid, waarvoor VLABEST reeds verschillende keren heeft gepleit. Toch formuleren zij een aantal bedenkingen:

1° zij vragen zich af of het bieden van het recht op participatie past in het kader van het handvest dat betrekking heeft op rechten van de lokale overheden ten aanzien van de centrale overheid, daar waar het protocol rechten bevat voor individuele burgers of groepen van burgers. De raden hadden graag een betere argumentatie gevonden in de memorie van toelichting voor de specifieke keuze voor het handvest.

De bevoegde ministers kozen in Utrecht duidelijk om het recht om deel te nemen aan het openbare leven op lokaal vlak in een aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie te regelen en niet in het kader van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). De reden bij uitstek om dit niet in het EVRM te regelen is de afdwingbaarheid voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens: een meerderheid van de lidstaten van de Raad van Europa wou geen mogelijkheid van afdwingbaarheid van het recht van deelname aan het lokale openbare leven voor dit Hof. Een betere argumentatie, zoals de raden vragen, is bijgevolg niet mogelijk;

2° het protocol moet volgens de raden ook worden gezien in het licht van de recente discussies en voorstellen in het kader van het Vlaamse consultatiebeleid en van de versnelling van investeringsprojecten. Veel grootschalige projecten hebben een heel lokale impact, maar worden gefinancierd en beheerd op een hoger niveau. Het zijn dus geen of slechts gedeeltelijk dossiers van lokale overheden. Indien de Vlaamse Regering het doel en het belang van het protocol beaamt, zou volgens de raden in de memorie een

verband met het Vlaamse beleid moeten worden gelegd. Zij willen op zijn minst een engagement zien dat de Vlaamse overheid zelf ook toepast wat zij van andere bestuursniveaus verwacht.

Hoewel het recht op participatie op lokaal vlak uiteraard verbonden is met het een Vlaams consultatiebeleid, is het nog voorbarig in deze memorie hier al dieper op in te gaan;

- 3° de raden stellen dat erop moet worden toegezien dat in dossiers zoals dat over de benoeming van burgemeesters in de Rand, het protocol niet oneigenlijk kan worden gebruikt. Zij vinden dat in de memorie op zijn minst een inschatting moet worden gemaakt van de gevolgen van de goedkeuring van het protocol op communautaire dossiers. Bijkomende imagoschade moet zoveel mogelijk worden vermeden.

De Vlaamse Regering deelt de bekommernis van de raden dat er moet op worden toegezien dat het protocol niet oneigenlijk kan gebruikt worden in dit of soortgelijke debatten.

De goedkeuring van het aanvullend protocol is logisch aangezien het aansluit bij de huidige praktijk in Vlaanderen: Vlaanderen heeft de nodige uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie, zoals het is gewaarborgd in het aanvullend protocol, al genomen (zie hiervoor bij punt II. Specifieke toelichting van het aanvullend protocol, artikel 2). Deze uitvoeringsmaatregelen zijn uiteraard van toepassing voor al de gemeenten van het Vlaamse Gewest.

Het recht op participatie van de burger in de aangelegenheden van lokale besturen zoals bedoeld in het handvest heeft inhoudelijk geen betrekking op communautaire dossiers zoals de niet-benoeming van de burgemeesters.

Je kan uiteraard nooit uitsluiten dat iemand zich toch zou beroepen op het handvest voor communautaire dossiers, zoals bijvoorbeeld in het kader van de niet-benoeming van de burgemeesters in de rand. Echter, zoals eerder vermeld, kozen de bevoegde ministers in Utrecht duidelijk om het recht om deel te nemen aan het openbare leven op lokaal vlak in een aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie te regelen en niet in het kader van het EVRM. Er is dus geen mogelijkheid van afdwingbaarheid voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens;

- 4° de raden vinden het onaanvaardbaar dat niet-onderdanen wel stemrecht hebben voor gemeenteraadsverkiezingen, maar niet voor provincieraadsverkiezingen. Zij stellen dat er steeds is gepleit om de regelgeving inzake lokale en provinciale besturen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, wat de Vlaamse overheid steeds heeft erkend. De raden steunen de beleidsintentie van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur om onderhandelingen aan te knopen met de federale overheid, en hopen dat dit tijdens de huidige legislatuur kan worden uitgeklaard.

Zoals de raden in hun advies al schrijven, blijkt uit de beleidsnota Binnenlands Bestuur dat de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur de beleidsintentie heeft hierover de onderhandelingen te starten met de federale overheid;

- 5° tot slot wijst VLABEST erop dat in deze memorie de verwijzing naar het Provinciedecreet, voor wat de uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie betreft, niet even behoorlijk werd uitgewerkt als die naar het Gemeentedecreet.

De verwijzing naar het provinciedecreet betreffende de uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie werd uitgebreider uitgewerkt in punt II. Specifieke toelichting van het aanvullend protocol, artikel 2.

4. Het advies van de Raad van State

De Raad van State bracht op 20 januari 2011 een advies (referte 49.132/1) uit met de volgende opmerkingen:

1° de memorie van toelichting bepaalt dat: “Wat België betreft, zal het toepassingsgebied worden afgestemd op dat van het Europese handvest zelf, wat wil zeggen dat het beperkt blijft tot de gemeenten en de provincies.”. De Raad van State vindt dat de beoogde beperking neerkomt op een reserve, en dat dit beter in de tekst van het ontwerp van instemmingsdecreet tot uitdrukking wordt gebracht.

Bijgevolg werd in het ontwerp van instemmingsdecreet een bijkomend artikel 3 toegevoegd, dat bepaalt dat het aanvullend protocol van toepassing is op de gemeenten en de provincies;

2° benevens de Nederlandse vertaling van het aanvullend protocol, moet ook minstens één authentieke tekst ervan als bijlage bij het ontworpen decreet worden gevoegd;

Bijgevolg wordt, zoals gebruikelijk, één van de authentieke teksten, in dit geval de Engelse verdragstekst, voorgelegd aan het Vlaams Parlement;

3° vermits er geen authentieke versie van het aanvullend protocol bestaat, moet de Nederlandse tekst voorafgegaan worden door de vermelding ‘vertaling’.

Dit werd zo aangepast.

5. De inwerkingtreding van het aanvullend protocol

Overeenkomstig artikel 5 treedt het aanvullend protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop acht lidstaten hun akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring neergelegd hebben.

Voor lidstaten die daarna hun akte neerleggen, treedt het protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop zij hun akte neergelegd hebben.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand,

Geert BOURGEOIS



**Ontwerp van decreet houdende instemming met
het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie
betreffende het recht op participatie in
de aangelegenheden van lokale autoriteiten,
opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009**

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw
en Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands
Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand,

Geert BOURGEOIS

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009, zal volkomen gevolg hebben.

Art. 3. Dit aanvullend protocol is van toepassing op de gemeenten en de provincies.

Brussel, 18 maart 2011.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand,

Geert BOURGEOIS