

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Samenvatting

De voorliggende overeenkomst tussen de Europese Unie (EU) en Afghanistan is een ambitieuze en evenwichtige overeenkomst die nader ingaat op het langetermijnengagement van de EU voor de ontwikkeling van het land, en op de beginselen en voorwaarden waarop een toekomstig partnerschap moet berusten.

Deze overeenkomst vormt een belangrijke stap naar meer politieke en economische betrokkenheid van de Europese Unie bij Afghanistan. Door de politieke dialoog te versterken en de samenwerking op een breed scala van terreinen te intensiveren wordt de basis gelegd voor doeltreffendere bilaterale contacten met Afghanistan.

Dit ontwerp van instemmingsdecreet kadert in de strategische doelstelling "Vlaanderen maakt deel uit van een slagkrachtige EU" uit de beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking.

2. Situering

2.1. De relaties tussen de Europese Unie, Vlaanderen en Afghanistan

Europese Unie

De voorliggende overeenkomst is de eerste contractuele relatie tussen de EU en Afghanistan. De EU onderstreept hierbij het engagement van de EU om de toekomstige ontwikkeling van Afghanistan te ondersteunen tijdens zijn "decennium voor verandering" zoals in 2011 overeengekomen op conferentie van Bonn.

De samenwerkingsovereenkomst vormt de basis voor een grotere betrokkenheid bij Afghanistan door middel van het versterken van de politieke dialoog en het intensiveren van de samenwerking op een breed spectrum van terreinen.

Vlaanderen

Op het vlak van buitenlandse handel bekleedde Afghanistan in 2016 de 111^e plaats op de lijst van Vlaamse exportbestemmingen met een totale uitvoer van 55,6 miljoen euro. De Vlaamse import uit Afghanistan bedroeg in 2016 0,14 miljoen euro, wat goed was voor een 182^e plaats.

2.2. Een schets van het partnerland

Algemeen

Afghanistan is een land in Centraal-Azië.

Afghanistan vormde in de late 19e eeuw een bufferstaat tussen de Britse en Russische koloniale rijken. Na een reeks staatsgrepen in de jaren zeventig volgde de Russische invasie, die werd tegengewerkt door de Amerikanen. In de jaren tachtig, na de Russische terugtrekking, volgden een reeks van burgeroorlogen. Deze burgeroorlogen verwoestten een groot deel van het land. Dit maakte de weg vrij voor de taliban, een groepering van religieuze extremisten, die kortstondig vrijwel het hele land wisten te veroveren.

Naar aanleiding van de aanslagen van 11 september 2001 vielen de Verenigde Staten in 2001 Afghanistan binnen, op zoek naar Osama bin Laden. De talibanregering werd afgezet. In december 2001 werd een missie, de International Security Assistance Force (ISAF), van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) ingesteld ter ondersteuning van de regering in Afghanistan. Het doel van deze missie was het creëren van een veilige leefomgeving en het waarborgen van stabiliteit in de regio voor de lange termijn.

In 2002 werd een overgangsregering aangesteld onder leiding van president Hamid Karzai. In 2004 werd Karzai als president bevestigd in de eerste vrije verkiezingen van het land en werd er ook een nieuwe grondwet opgesteld. De wederopbouw verliep moeizaam. In 2009 werd president Karzai herkozen voor een tweede termijn. De huidige president Ghani werd verkozen in de zomer van 2014. Een regering van nationale eenheid werd gevormd.

Op 31 december 2014 liep de ISAF-operatie ten einde en werd Afghanistan zelf verantwoordelijk voor de veiligheid in het land.

Een groot deel van de bevolking heeft nog steeds te lijden onder het gebrek aan huisvesting, schoon water, elektriciteit, gezondheidszorg, en werkgelegenheid. De Afghaanse levensstandaard behoort tot de laagste in de wereld.

Economische gegevens

Afghanistan is een arm land. Het merendeel van de economische activiteit bestaat uit akkerbouw en veeteelt.

De Afghaanse economie is herstellende van decennia van conflicten. Sinds de val van het talibanregime is de economie aanzienlijk verbeterd. Dit is te danken aan de infusie van internationale hulp, het herstel van de agrarische sector, en de groei van de dienstensector. Desondanks blijft Afghanistan afhankelijk van buitenlandse hulp.

Sinds 2014, na het vertrek van de internationale veiligheidstroepen, vertraagde de Afghaanse groei. De President Ghani dient economische hervormingen door te voeren tot verbetering van de belastinginning en corruptiebestrijding. Aangezien deze hervormingen enige tijd in beslag nemen, zal Afghanistan de komende jaren afhankelijk blijven van de steun van de internationale donoren.

3. Inhoud

De samenwerkingsovereenkomst is een beperkte algemene kaderovereenkomst die drie traditionele aspecten behelst, met name het politieke, het economische en de samenwerking in verschillende andere domeinen, uitgebreid met een titel over ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast omvat de overeenkomst de politieke standaardclausules van de EU inzake mensenrechten en het Internationaal Strafhof, alsook verbintenissen in verband met de rechten van vrouwen en kinderen.

In de voorliggende overeenkomst wordt rekening gehouden met de resultaten van de internationale conferenties over Afghanistan in Bonn, Chicago, Kabul, Tokio en Londen.

De samenwerkingsovereenkomst bestaat uit 60 artikelen verdeeld over negen titels.

4. Procedureverloop

4.1. Totstandkoming

In juli 2011 verklaarde de Raad Buitenlandse Zaken van de Europese Unie (EU) bereid te zijn om te onderhandelen over een ambitieuze en evenwichtige overeenkomst met Afghanistan. In november 2011 werd de Europese Commissie gemachtigd om te onderhandelen over een samenwerkingsovereenkomst met Afghanistan. In 2012 werden de onderhandelingen opgestart. In juni 2014 werd een nieuwe strategie voor Afghanistan vastgelegd tot het einde van 2016. Na een onderbreking van meer dan twee jaar werden in 2015 de onderhandelingen met de nieuwe regering in Afghanistan hervat. Na de vierde onderhandelingsronde werden op 29 april 2015 de onderhandelingen succesvol afgerond. De overeenkomst werd op 2 juli 2015 in Kaboel geparafeerd.

4.2. Gemengd karakter en ondertekening

Het gemengde karakter van de overeenkomst werd via schriftelijke procedure vastgelegd. Zowel de federale overheid als de gewesten, de gemeenschappen, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest oefenen hun bevoegdheden uit. Tijdens zijn vergadering d.d. 22 september 2016 bevestigde de Werkgroep gemengde verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), de schriftelijke procedure.

De WGV besliste ook de overeenkomst te laten ondertekenen 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. Dit is de gebruikelijke formule voor de ondertekening door België van verdragen tussen de EU en derde landen.

4.3. Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving, bracht advies uit op 3 mei 2017 met kenmerk 61.179/VR.

a. Vermelding van de Franse Gemeenschapscommissie

De Raad van State stelt, in lijn met eerdere adviezen, dat het beter was geweest om de Franse Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (FGC) op te nemen in de vermelding van al de bevoegde overheden.

De stelling dat de FGC bij de ondertekening van gemengde verdragen zou moeten worden vermeld, berust niet op een juridische grond maar op een opportuniteitsoverweging. De grondslag van de vermelding van de gemeenschappen en de gewesten in de aanhef van gemengde verdragen is immers het samenwerkingsakkoord Gemengde Verdragen van 8 maart 1994 en de op grond daarvan in de ICBB uitgewerkte ondertekeningsformules. De FGC is evenwel geen partij bij dit samenwerkingsakkoord, en er is geen juridische verplichting om de FGC op dezelfde manier bij de totstandkoming van gemengde verdragen te betrekken als de gemeenschappen en de gewesten.

Artikel 167 van de Grondwet (Gw.) dat bij de totstandkoming van verdragen het beginsel 'in foro interno, in foro externo' huldigt en gelijktijdig met artikel 138 Gw. over de decreetgevende bevoegdheid van de FGC werd aangenomen, voorziet niet in een internationale bevoegdheid van de FGC, en de FGC is evenmin partij bij de samenwerkingsakkoorden rond buitenlands beleid. In een deel van de Franstalige rechtsleer stelt men dat dit een vergetelheid zou zijn van de grondwetgever (R. WITMEUR, *La Commission Communautaire Française: une copie à revoir pour un État fédéral achevé?*, Brussel, Bruylant, 1995, 62). De Vlaamse Regering is evenwel van oordeel dat er geen principieel bezwaar bestaat tegen een verschillende benadering door de grondwetgever van de gemeenschappen en de gewesten, die op grond van artikel 1 Gw. de constituerende delen zijn van de federale staat, en een afgeleide instantie zoals de FGC.

Een soortgelijk verschil wordt overigens ook gemaakt voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Voor de GGC werd immers een aparte regeling getroffen op grond waarvan zij wel per ordonnantie haar instemming betuigt met verdragen die betrekking hebben op persoonsgebonden aangelegenheden, maar geen machtiging tot ondertekening verleent.

Een deel van de rechtsleer analyseert het feit dat in artikel 167 Gw. geen sprake is van verdragsluitende bevoegdheden voor de FGC dan ook terecht als een verschil in behandeling gestoeld op de Grondwet zelf, die dus geen ontoelaatbare discriminatie uitmaakt in vergelijking met de gemeenschappen en gewesten (M. LEROY & A. SCHAUS; "Les relations internationales", in X, *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?*, Brussel, Bruylant, 1994, 40 en verder). In een eerder advies van 1998 maakte de Raad van State zelf overigens al duidelijk dat de betrokkenheid van de FGC bij de totstandkoming van gemengde verdragen niet noodzakelijk op dezelfde manier moet worden geregeld als voor de gemeenschappen en de gewesten.

De Raad spreekt in dat advies over een of andere betrokkenheid ("d'une manière ou d'une autre", advies 22.270/4 van 18 maart 1998). Het feit dat voor de GGC geopteerd is voor een andere vorm van betrokkenheid, waarbij zij geen machtiging dient te verlenen tot ondertekening en niet vermeld wordt onder de Belgische handtekening, toont aan dat er verschillende gradaties van betrokkenheid mogelijk zijn.

De stelling van de Raad dat het tot de rechtszekerheid zou bijdragen wanneer de FGC bij een gemengd verdrag onder de handtekening van België wordt vermeld, kan evenmin worden onderschreven. België is immers als staat partij bij een gemengd verdrag en ook internationaal aansprakelijk voor de naleving ervan. De gemeenschappen, gewesten en gemeenschapscommissies zijn geen zelfstandige partijen bij het gemengde verdrag in kwestie, maar komen, gelet op hun autonomie, tussen in de totstandkomings- en instemmingsprocedure. Het is evenwel de Koning die de gemengde verdragen namens België als geheel op internationaal vlak bekrachtigt (artikel 12 en 13 van het samenwerkingsakkoord Gemengde Verdragen van 8 maart 1994). De vermelding van de gemeenschappen en gewesten in de aanhef van een gemengd verdrag maakt van de gemeenschappen en de gewesten geen afzonderlijke partijen, en dient veeleer het doel van de internationale uitstraling van het federale karakter van de Belgische staat. Het is daarom verantwoord dat deze vermelding enkel betrekking heeft op de gemeenschappen en gewesten, krachtens artikel 1 Gw. de dragers van de federatie, en niet op afgeleide instanties als de gemeenschapscommissies. Er anders over oordelen zou indruisen tegen artikel 1 Gw.

b. Adviesraden

De Raad merkt op dat sinds de opheffing van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV), er geen overkoepelende strategische adviesraad meer is die voor het geheel van de overeenkomst advies kan uitbrengen. Hij vraagt zich af of bijgevolg de verschillende materieel bevoegde adviesraden niet elk wat hun betreft advies moeten uitbrengen over het ontwerp.

De Raad deelt het standpunt niet dat dit soort akkoorden kaderovereenkomsten zijn die op zich geen gevolgen hebben voor de verschillende beleidsdomeinen en dus niet voor advies worden voorgelegd aan een andere adviesraad; aangezien bij het akkoord alleen een mogelijkheid wordt gecreëerd om samenwerking op te zetten.

Ten eerste dient aan de verschillende adviesraden over elk voorontwerp van decreet op hun domein om advies te worden gevraagd, ongeacht het belang van de wijziging. Ten tweede wijst de Raad erop dat de beslissing om een kader voor samenwerking te creëren op zich al een beleidsmatige beslissing is. Dit geldt a fortiori indien, zoals in dit geval, die samenwerking via de Europese Unie wordt georganiseerd en waarbij de verdere beleidsinvloed van de nationale overheden beperkt zal zijn. De Raad van State besluit daarom dat de materieel bevoegde adviesraden alsnog moeten worden geconsulteerd.

Het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen werd alsnog aangevraagd.

c. Het Gemengd Comité

De Raad van State merkt op dat de overeenkomst voorziet in de oprichting van een aantal organen, waaronder het Gemengd Comité en dat deze beslissingsbevoegdheid hebben. De Raad verwijst hierbij naar het eerder gegeven advies met kenmerk 53.978/VR waarin de Raad aangeeft dat het noodzakelijk is om binnen België ook de nodige procedures op te zetten om de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging in deze comités te regelen. Het huidige samenwerkingsakkoord inzake de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie van 8 maart 1994 biedt onvoldoende juridische basis.

Zoals de Raad opmerkt, moeten de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België in het Gemengd Comité in afwachting van een samenwerkingsakkoord overeenkomstig artikel 92bis, §4bis, tweede lid, BWHI, het voorwerp uitmaken van een overleg tussen de betrokken regeringen (BWHI: bijzondere wet tot hervorming der instellingen).

In de praktijk gebeurt dit in de zogenaamde DGE-coördinatie, voorzien door het voormelde samenwerkingsakkoord inzake de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie van 8 maart 1994 (DGE: directie-generaal Europese Zaken en Coördinatie). De Vlaamse Regering is vragende partij om bij herziening van dit en andere samenwerkingsakkoorden, die binnen het Overlegcomité aan bod komen het toepassingsgebied uit te breiden naar hogervermelde organen.

4.4. Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

In zijn brief van 22 mei 2017 liet de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) weten geen advies te formuleren vanuit selectiviteitsoverwegingen en omwille van de beperkte beleidsimpact.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

In de preambule wordt onder meer gewezen op de historische, politieke en economische relaties tussen de EU en Afghanistan, en de wil om de samenwerking te verdiepen op grond van gemeenschappelijke waarden en tot wederzijds voordeel. Verder worden de gemeenschappelijke afspraken van de internationale conferenties over Afghanistan in Bonn, Tokio en Londen onderstreept, net als het belang van samenwerking inzake migratie.

Titel I - Aard en toepassingsgebied (artikelen 1-2)

In deze titel worden de algemene principes en het doel van de samenwerking opgesomd.

Deze overeenkomst heeft tot doel een versterkt partnerschap tussen de partijen op te bouwen met de bedoeling (artikel 1):

- de vrede en veiligheid te ondersteunen in Afghanistan en de regio;
- duurzame ontwikkeling, een stabiele democratische politieke omgeving en de integratie van Afghanistan in de wereldeconomie te bevorderen;
- een politieke dialoog op te richten;
- ontwikkelingssamenwerking te bevorderen;
- samenwerking inzake handel en investeringen te ontwikkelen;
- de coördinatie tussen de partijen te verbeteren bij mondiale uitdagingen;
- de dialoog op diverse domeinen te bevorderen.

Capaciteitsopbouw zal bijzondere aandacht krijgen met het oog op de ontwikkeling van de Afghaanse instellingen om ten volle te kunnen genieten van de voordelen van de overeenkomst.

Respect voor de democratische beginselen, de mensenrechten en de rechtsstaat vormen een essentieel element van deze overeenkomst. De partijen bevestigen hun verbintenis bij te dragen tot het halen van de ontwikkelingsdoelstellingen. De partijen bevestigen ook hun gehechtheid aan de principes van goed bestuur en komen overeen dat de samenwerking zal geschieden volgens de eigen wet- en regelgeving (artikel 2).

Titel II – Politieke samenwerking (artikelen 3-11)

Artikel 3 beschrijft het doel van de politieke dialoog en de manier waarop die dialoog wordt gevoerd. In dit artikel wordt aandacht besteed aan de samenwerking in regionale en internationale organisaties.

In deze titel gaat aandacht naar mensenrechten (artikel 4), gendergelijkheid (artikel 5), het maatschappelijk middenveld (artikel 6), vredesopbouw, conflictpreventie en conflictoplossing (artikel 7), het Internationaal Strafhof (artikel 8), de strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens en van chemische, biologische, radiologische en nucleaire risico's (artikel 9), het illegaal produceren en verhandelen van handvuurwapens en lichte wapens (artikel 10) en terrorisme (artikel 11).

Titel III – Ontwikkelingssamenwerking (artikel 12)

De centrale doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking zijn de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen, de uitroeiing van de armoede, duurzame ontwikkeling en de integratie in de wereldeconomie.

Titel IV – Samenwerking op het gebied van handel en investeringen (artikelen 13-23)

Deze titel heeft aandacht voor de dialoog inzake handel. De partijen nemen deel aan een dialoog over bilaterale en multilaterale handel en handelsgerelateerde vraagstukken met het oog op de versterking van de bilaterale handelsbetrekkingen en de bevordering van het multilaterale handelsstelsel. De partijen bevorderen de ontwikkeling en de diversificatie van hun commerciële betrekkingen. Zij streven naar een betere markttoegang door het opheffen van handelsbelemmeringen, meer bepaald door het wegnemen van niet-tarifaire belemmeringen en door maatregelen te treffen voor een betere transparantie (artikel 13).

De partijen bevestigen ten aanzien van elkaar het principe van de meest begunstigde natie in hun handel overeenkomstig de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (artikel 14).

De samenwerking heeft betrekking op sanitaire en fytosanitaire aangelegenheden (artikel 15), technische handelsbelemmeringen (artikel 16), douane (artikel 17), investeringen (artikel 18), diensten (artikel 19), kapitaalverkeer (artikel 20), overheidsopdrachten (artikel 21), transparantie (artikel 22) en de bescherming van intellectuele eigendomsrechten (artikel 23).

Titel V – Samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (artikelen 24-30)

Artikel 24 behandelt gerechtelijke samenwerking en samenwerking inzake de rechtstaat en de hervorming van het politieapparaat. Specifieke aandacht wordt gegeven aan de samenwerking op het gebied van de georganiseerde misdaad en corruptie (artikel 25), bij de drugsbestrijding (artikel 26), bij de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (artikel 27), migratie (artikel 28), consulaire bescherming (artikel 29) en het beschermen van persoonsgegevens (artikel 30).

Titel VI – Samenwerking op andere terreinen (artikelen 31-47)

De titel bevat artikelen die gewijd zijn aan de modernisering van de overheidsdiensten (artikel 31) en samenwerking inzake het beheer van de overheidsfinanciën (artikel 32), belastingen (artikel 33), financiële diensten (artikel 34), statistieken (artikel 35), rampenbeheersing (artikel 36), natuurlijke hulpbronnen (artikel 37), onderwijs, onderzoek, jeugd en beroepsonderwijs (artikel 38), energie (artikel 39), vervoer (artikel 40), werkgelegenheid en sociale ontwikkeling (artikel 41), landbouw, plattelandsontwikkeling, veeteelt en irrigatie (artikel 42), milieu en klimaatverandering (artikel 43), volksgezondheid (artikel 44), cultuur (artikel 45), informatiemaatschappij (artikel 46) en audiovisueel en mediabeleid (artikel 47).

Titel VII – Regionale samenwerking (artikel 48)

Regionale samenwerkingsinitiatieven zijn nodig om Afghanistans status als brug tussen Centraal-Azië, Zuid-Azië en het Midden-Oosten te herstellen en economische groei en politieke stabiliteit in de regio te stimuleren.

Titel VIII – Institutioneel kader (artikel 49)

De partijen richten een gemengd comité op dat zorgt voor de goede werking en uitvoering van de overeenkomst. Het Gemengd Comité zal afwisselend in Kaboel en Brussel bijeenkomen. Speciale comités en werkgroepen kunnen worden opgericht.

Titel IX – Slotbepalingen (artikelen 50-59)

Deze titel bevat artikelen inzake de samenwerkingsmiddelen (artikel 50), fraudebestrijding (artikel 51), de toekomstige ontwikkeling van de overeenkomst (artikel 52) en de faciliteiten (artikel 55).

Deze titel bevat ook de gebruikelijke artikelen inzake de verhouding van de overeenkomst tot andere overeenkomsten (artikel 53), het naleven door de partijen van hun verplichtingen (artikel 54), veiligheidsbelangen en het openbaar maken van informatie (artikel 56), definitie van partijen (artikel 57), territoriale toepassing (artikel 58), de inwerkingtreding, voorlopige toepassing, looptijd en beëindiging (artikel 59) en authentieke teksten (artikel 60).

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS