

**ONTWERP VAN DECREET TOT MACHTIGING AAN DE VLAAMSE REGERING OM
HET SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 12 JUNI 2013 TUSSEN DE FEDERALE
OVERHEID, DE GEWESTEN EN DE GEMEENSCHAPPEN VOOR DE OPRICHTING
VAN HET INTERFEDERAAL CENTRUM VOOR GELIJKE KANSEN EN BESTRIJDING
VAN DISCRIMINATIE EN RACISME ONDER DE VORM VAN EEN
GEMEENSCHAPPELIJKE INSTELLING ZOALS BEDOELD IN ARTIKEL 92BIS VAN DE
BIJZONDERE WET VAN 8 AUGUSTUS 1980 OP TE ZEGGEN**

Memorie van toelichting

Samenvatting

Dit ontwerp van decreet machtigt de Vlaamse Regering om het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op te zeggen, gekoppeld aan de ontbindende voorwaarde dat er ten laatste op 1 maart 2023 een instelling is opgericht die – vanaf de datum dat Vlaanderen geen partij meer is bij dat samenwerkingsakkoord – het mandaat van Unia overneemt voor wat betreft de bevoegdheden van het Vlaams Gewest en de Vlaamse bevoegdheden.

Dit ontwerp van decreet moet immers in samenhang gelezen worden met het ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna: VMRI).

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

Dit ontwerp van decreet machtigt de Vlaamse Regering om het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia¹ op te zeggen, gekoppeld aan de ontbindende voorwaarde dat er ten laatste op 1 maart 2023 een instelling is opgericht die – vanaf de datum dat Vlaanderen geen partij meer is bij dat samenwerkingsakkoord – het mandaat van Unia overneemt voor wat betreft de bevoegdheden van het Vlaams Gewest en de Vlaamse bevoegdheden. Dit ontwerp van decreet moet in samenhang gelezen worden met het ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna: VMRI) dat het mandaat als orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling van Unia zal overnemen.

De Vlaamse decreetgever geeft hiermee uitvoering aan volgend engagement uit het regeerakkoord van 2019: *"de samenwerking met Unia stopt op het einde van de lopende samenwerkingsovereenkomst en wordt vervangen door een eigen Vlaams*

¹ Samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

gelijkekansencentrum, dat werkt op basis van de anti-discriminatiewetgeving en dat de opdrachten van Unia en de genderkamer van de Vlaamse ombudsdienst bundelt. Dit gelijkekansencentrum schakelt zich in in een interfederaal mensenrechtenmechanisme conform de principes van Parijs om een A-status te behalen".²

Dit ontwerp van decreet werd afgesplitst van het ontwerp van decreet tot oprichting van het Vlaams Mensenrechteninstituut waarover alle noodzakelijke adviezen werden ingewonnen. Deze afsplitsing is het gevolg van een suggestie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State om de Vlaamse Regering vooraf, doch tijdig, te machtigen om te opzegging te doen via een notificatie, eerder dan te werken met een instemming achteraf door de decreetgever van een besluit van de Vlaamse Regering tot opzegging.³

B. Totstandkomingsprocedure

Wetgevingsadvies

Het voorontwerp van decreet werd aangepast aan het Wetgevingsadvies nr. 2021/477 van 8 december 2021.

JoKER-advies

De memorie van toelichting bij dit voorontwerp van decreet werd aangepast aan het JoKER-advies dat werd verleend op 9 december 2021.

Advies van de Inspectie van Financiën

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd ontvangen op 26 november 2021.

Akkoord van de Minister van Begroting

Het begrotingsakkoord werd ontvangen op 17 december 2021.

Eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering

Op 17 december 2021 werd het voorontwerp van decreet een eerste keer principiële goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) nr. 2022/04 van 18 januari 2022 werd ontvangen op 24 januari 2022.

Adviezen van de Strategische Adviesraden

² Regeerakkoord 2019-2024, 112.

³ RvS 7 juni 22, nr. 71.275/3, advies over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut', randnr. 15.

De volgende adviezen van de Strategische Adviesraden werden ontvangen:

- De Vlaamse Onderwijsraad (27 januari 2022);
- De Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media – afgekort SARC (31 januari 2022);
- De Commissie Diversiteit van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen – afgekort SERV (1 februari 2022);
- De Vlaamse Ouderenraad (1 februari 2022);
- De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin – afgekort WVG (1 februari 2022);
- De Vlaamse Adviesraad Handicap, NOOZO (1 februari 2022);
- De Vlaamse Jeugdraad (2 februari 2022);
- De Vlaamse Interuniversitaire Raad (3 februari 2022).

Advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State

De Afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft op 7 juni 2022 advies nr. 71.275/3 verleend.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2.

Dit artikel machtigt de Vlaamse Regering om het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia⁴ op te zeggen, opdat het samenwerkingsakkoord tot oprichting Unia rechtsgeldig kan worden ontbonden langs Vlaamse zijde op 15 maart 2023, gekoppeld aan de ontbindende voorwaarde dat er ten laatste op 1 maart 2023 een instelling is opgericht die – vanaf de datum dat Vlaanderen geen partij meer is bij dat samenwerkingsakkoord - het mandaat van Unia overneemt voor wat betreft de bevoegdheden van het Vlaams Gewest en de Vlaamse bevoegdheden.

Het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia bepaalt in artikel 17, §4, dat het akkoord *"wordt gesloten voor een periode van drie jaar."* en dat *"op het einde van elke periode van drie jaar [...] elke partij dit akkoord [kan] ontbinden via een notificatie aan de parlementsvoorzitters van alle partijen, zes maanden voor het verstrijken van deze termijn van drie jaar."* De memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord verduidelijkte dat *"de beëindiging van dit akkoord gebeurt bij notificatie aan de verschillende*

⁴ Samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

*parlementsvoorzitters, en [dat dit] dient plaats te hebben voor het einde van elke driejarige periode.”*⁵

Deze uitdrukkelijke opzeggingsbepaling laat de partijen dus toe dus uit het akkoord te stappen op bepaalde tijdstippen.⁶ Zoals reeds meermaals bevestigd, eindigt de lopende periode van drie jaar op 14 maart 2023, en de notificatie dient dus te worden ontvangen door alle parlamentsvoorzitters ten laatste op 14 september 2022. Het VMRI zal op 15 maart 2023 het mandaat als orgaan ter bevordering van gelijke behandeling en orgaan ter bescherming van het VN-Verdrag Handicap, voor wat betreft de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, van Unia overnemen.

Naast de tijdige notificatie, dient ook een formele procedure te worden doorlopen om het samenwerkingsakkoord rechtsgeldig op te zeggen. Artikel 92bis BWHI bepaalt niet uitdrukkelijk welke procedure daarbij moet worden gevolgd. Naar analogie met de opzegging van internationale verdragen, zou het orgaan dat bevoegd is om het verdrag op te zeggen, hetzelfde zijn als het orgaan dat bevoegd is om het verdrag te sluiten.⁷

De Afdeling Wetgeving van de Raad van State oordeelde reeds dat voor de opzegging van een samenwerkingsakkoord *“door de [...] regering, die het samenwerkingsakkoord heeft gesloten [...] een formele opzegging dient te worden gedaan aan de [...] andere bij het samenwerkingsakkoord betrokken [partijen].”*⁸ In recentere adviezen van de Raad van State, waaronder ook het advies over het ontwerp tot oprichting van het Vlaams Mensenrechteninstituut, wordt gesteld dat voor een rechtsgeldige opzegging het principe van het ‘parallelisme der vormen’ moet worden toegepast: dezelfde procedure moet worden gevolgd voor de opzegging van het samenwerkingsakkoord als die gold voor het aannemen ervan. Voor het opzeggen van een samenwerkingsakkoord waarmee bij decreet instemming werd verleend, zonder het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia, is eveneens de instemming bij decreet vereist.⁹ Dat kan gebeuren door die instemming bij decreet te verlenen aan het besluit van de Vlaamse Regering waarmee het

⁵ Zie: Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 23 juli 2012 tot oprichting van een interfederaal centrum bestrijding racisme. Dit document omvat de inhoudelijke toelichting bij een eerdere versie van het samenwerkingsakkoord (van 23 juli 2012) die nadien nog gewijzigd werd op basis van het advies van de Raad van State. In het artikel over de opzegging en inwerkingtreding werden echter geen aanpassingen meer doorgevoerd. De afdeling wetgeving van de Raad van State formuleerde geen opmerkingen over de mogelijkheid tot opzegging, zie RVS 5 februari 2013, nr. 52.675/VR, advies over het wetsontwerp houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 23 juli 2012 tot oprichting van een interfederaal centrum bestrijding racisme.

⁶ Over de opzegging van samenwerkingsakkoorden volgens de uitdrukkelijke of stilzwijgende wil van de partijen, zie Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, Die Keure 2016, 318.

⁷ Art. 167 Gw.; Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Die Keure, 2016, 320: *“De grondwetgever heeft in geval van internationale verdragen duidelijk gewild dat het orgaan dat bevoegd is om het verdrag op te zeggen, hetzelfde is als het orgaan dat bevoegd is om het verdrag te sluiten.”*

⁸ RVS 2 oktober 2015, nr. 58.102/1, advies over een voorontwerp van decreet houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid, 7; RVS 8 september 2016, nr. 59.829/AG, advies over een ontwerp van besluit van de Waalse regering ‘dénonçant l’accord de coopération relatif à l’organisation d’une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et l[’e] Gouvernement wallon’, 5: *“Il peut en être déduit que, lorsque, comme c’est le plus souvent le cas, c’est un gouvernement qui a conclu pareil accord de coopération, c’est à lui en tout cas qu’il revient, le cas échéant, de prendre l’initiative de le dénoncer”*.

⁹ Overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid BWHI kunnen sommige samenwerkingsakkoorden immers *“eerst gevold hebben nadat zij instemming hebben verkregen bij wet of bij decreet”*. Deze regel geldt o.a. wanneer samenwerkingsakkoord het akkoord de Belgen persoonlijk zou kunnen binden. De parlementaire instemming maakt het samenwerkingsakkoord, dat na zijn ondertekening enkel bindend is voor de partijen, verbindend voor de burgers van de partijen bij het akkoord. Het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia behoort tot deze categorie. Voor Vlaanderen werd er ingestemd met het samenwerkingsakkoord via het decreet van 20 december 2013 houdende instemming met [het samenwerkingsakkoord], BS 5 maart 2014 (erratum).

samenwerkingsakkoord wordt opgezegd, of door de Vlaamse Regering bij decreet te machtigen om het samenwerkingsakkoord op te zeggen.¹⁰

Voor het samenwerkingsakkoord tot oprichting van Unia, oordeelt de Afdeling Wetgeving *in concreto* dat "het eenvoudiger [lijkt] om [te werken met] een machtiging aan de Vlaamse Regering om het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 op te zeggen." De Afdeling Wetgeving stelt verder dat "die machtigingsbepaling [...] in werking [moet] treden uiterlijk zes maanden voor de beoogde uittreding uit Unia op 15 maart 2023" en dat "in dat geval [...] ook geen besluit van de Vlaamse Regering vereist [is], maar volstaat [dat] het dat de Vlaamse Regering de nodige formele stappen zet om de opzegging te bewerkstelligen.

Het eerste lid van dit artikel geeft uitvoering aan de expliciete suggestie van de Raad van State om te werken met een machtiging aan de Vlaamse Regering om de opzegging te doen. Opdat de opzegging tijdig kan gebeuren, wordt dit artikel afgesplitst van het ontwerp van decreet tot oprichting van het Vlaams Mensenrechteninstituut opdat het zo spoedig mogelijk ter goedkeuring aan het Vlaams Parlement kan worden voorgelegd.

Het tweede lid koppelt deze machtiging echter aan de ontbindende voorwaarde dat er ten laatste op 1 maart 2023 een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid is opgericht die - vanaf de datum dat Vlaanderen geen partij meer is bij het samenwerkingsakkoord - het mandaat van Unia kan overnemen. Het is de bedoeling dat het VMRI dit mandaat zal opnemen vanaf 15 maart 2023. Indien het decreet tot oprichting van het VMRI niet tijdig wordt aangenomen door het Vlaams Parlement, vervalt de machtiging en dus ook de notificatie die op basis van die machtiging zal worden uitgestuurd.

¹⁰ RVS 8 september 2016, 59.829/AV, advies over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 8 juni 2017 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon et relatif à l'octroi de subventions aux opérateurs de formation en alternance' (opmerking 8).