



Een upgrade is van het samenwerkingsakkoord is aangewezen als we zijn roeping ernstig nemen als rechtsinstrument bij uitsteking van het Belgische samenwerkingsfederalisme, en als we ernstig zijn ten aanzien van de particulier en het parlement.

Wat samenwerkingsakkoorden leren kunnen van het rechtskader voor verdragen

Zou je samenwerkingsakkoorden kunnen zien als intern-Belgische verdragen? Als bijdrage aan het Liber amicorum Professor Marnix Van Damme hebben Dries van Eeckhoutte en Tim Corthaut het rechtskader dat van toepassing is op het sluiten van samenwerkingsakkoorden vergeleken met dat voor verdragen.

Dries Van Eeckhoutte en Tim Corthaut

Ondanks het feit dat de bijzondere wetgever met de zesde staatshervorming het rechtskader voor samenwerkingsakkoorden op een aantal punten verder heeft uitgewerkt, moet niettemin worden vastgesteld dat dit rechtskader summier is. Zo wordt de opzegging van samenwerkingsakkoorden niet geregeld in de bijzondere wet. De vraag is dan ook of in geval van een lacune of onduidelijkheid leentjebuurt kan worden gespeeld bij verdragen. Ook dat zijn immers overeenkomsten die kunnen worden gesloten door de federale overheid en de deel-

staten, die juridisch verbindend zijn en die zelfs normatieve werking kunnen hebben voor particulieren. Met andere woorden, mag je je bijvoorbeeld voor het oplossen van rechtsvragen over de opzegging van samenwerkingsakkoorden inspireren op de regeling die geldt voor verdragen? De vergelijking van beide rechtskaders doorheen de volledige levenscyclus van de beide instrumenten levert heel wat gelijkenissen op, maar ook een aantal interessante verschillen. Het gaat daarbij over details zoals de wetgevingstechnische formule waarmee het parlement zijn goedkeuring verleent. Zo wordt met een samenwerkingsakkoord sec 'instemming'

verleend, terwijl bij een verdrag sacraal, op creationistische wijze wordt verklaard dat het 'volkomen gevolg zal hebben'. Andere verschillen hebben potentieel verstrekkende gevolgen. De opzegging van een samenwerkingsakkoord kan bijvoorbeeld in beginsel slechts na instemming door het parlement. Voor verdragen verklaart de klassieke leer daarentegen dat die zonder meer kunnen worden opgezegd door de uitvoerende macht. In het licht van het wedervaren van het Verenigd Koninkrijk met de Brexit sloeg ook bij veel Belgische auteurs de schrik om het lijf: het kan toch niet dat de uitvoerende macht eenzijdig zou kunnen beslissen om uit de EU of het EVRM te stappen – verdragen die ondertussen tot onze Belgische

dat een goede, omvattende, publiek toegankelijke centrale databank van alle samenwerkingsakkoorden beschikbaar zou kunnen worden gesteld. Ten vierde lijkt er muziek te zitten in het instrument van de gezamenlijke decreten en ordonnances, als alternatief voor samenwerkingsakkoorden. Het lijkt dan ook zinvol om de federale overheid ook toe te laten daaraan deel te nemen. Ten vijfde kan de regeling voor de samenwerkingsgerechten op de schop. In de praktijk wordt die toch niet toegepast, en aarzelen de betrokken overheden niet om elkaar op basis van samenwerkingsakkoorden voor de gewone rechter te bekampen.

“
De bijzondere wetgever heeft met de zesde staatshervorming het rechtskader voor samenwerkingsakkoorden op een aantal punten verder uitgewerkt, maar toch moet worden vastgesteld dat dit rechtskader summier is.

grondwettelijke orde behoren – zonder voorafgaande instemming van het parlement? Dat terwijl die parlementaire instemming wel nodig zou zijn voor het opzeggen van een eerder technisch samenwerkingsakkoord? Sommige verschillen worden verantwoord door de verschillende aard van beide instrumenten: het toepasselijk rechtskader is verschillend (internationaal versus louter intern recht), evenals de politieke en institutionele context waarin ze worden ingezet (intern samenwerkingsfederalisme versus internationale betrekkingen). Dat de rechter het bestuur soms wat meer flexibiliteit gunt bij het sluiten van verdragen is begrijpelijk: die moeten immers ook verenigbaar zijn met vreemde rechtsordes (zoals het internationaal of intern recht van een vreemde staat).

STERKERE ROL PARLEMENT

De vergelijking van die kleine en grote gelijkenissen en verschillen strekt tot lering. Wat de opzegging betreft, doet de vergelijking bijvoorbeeld de vraag rijzen of het ogenschijnlijk onderscheid wel reëel is: moet niet eerder worden besloten dat een opzegging bij een verdrag weliswaar door de uitvoerende macht gebeurt, maar geen gevolgen kan hebben in de Belgische rechtsorde bij gebrek aan de parlementaire instemming, net zoals dat het geval is voor voorbehouden bij verdragen? De vergelijking biedt niet alleen de mogelijkheid om het bestaande rechtskader voor samenwerkingsakkoorden zelf duidelijker te articuleren, het is ook een uitnodiging om dat in de toekomst verder bij te schaven. Naast meer juridische en beleidsmatige bedenkingen gaf onze vergelijking ook aanleiding tot meer praktische suggesties.

In de eerste plaats zouden samenwerkingsakkoorden principieel aan het parlement moeten worden voorgelegd. Meer algemeen moet worden nagedacht over een versterkte rol voor het parlement, zowel voor samenwerkingsakkoorden als verdragen, die niet beperkt blijft tot een loutere rubber-stamping van wat al door de uitvoerende macht werd overeengekomen. Ten tweede zou de authenticatie van de tekst kunnen worden vereenvoudigd, door naast de ondertekening ook een authenticatie door het Overlegcomité mogelijk te maken. Dat orgaan zou meteen kunnen worden gemachtigd om op een gecentraliseerde manier over het samenwerkingsakkoord het advies in te winnen van de Raad van State. Ten derde is er nood aan een betere bekendmaking van samenwerkingsakkoorden en verdragen. Voor samenwerkingsakkoorden dringt zich een beter systeem van registratie op, zo-

Ten zesde moet in elk geval de lacune worden opgelost waardoor administratieve en uitvoerende samenwerkingsakkoorden voorlopig niet kunnen worden voorgelegd voor advies aan de Raad van State. Het kan de kwaliteit van die normen enkel maar ten goede komen, en op die manier zou het nodige vertrouwen kunnen worden gecreëerd voor een ruimer gebruik ervan, daar waar de rechter er nu nog eerder terughoudend tegenover staat. Tot slot lijkt de tijd rijp om minder categorisch afwijzend te staan tegenover eenzijdige opzeggingen van samenwerkingsakkoorden. Net zoals bij verdragen kunnen er goede redenen zijn waarom een samenwerkingsovereenkomst na verloop van tijd simpelweg niet meer voldoet. Evenmin lijkt het gepast om een partij mordicus in een samenwerkingsakkoord gevangen te houden in geval van het te lang uitblijven van een wilsovereenstemming tussen alle partijen over de beëindiging ervan.

CENTRAAL REGISTER

Deze voorstellen zouden moeten helpen om de kwaliteit van het samenwerkingsakkoord als rechtsinstrument te verhogen. Zoals de suggesties al aangeven, is die op veel vlakken gebrekkig. Sommige samenwerkingsakkoorden worden niet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt; de parlementaire betrokkenheid of controle is beperkt of ontbreekt soms helemaal; administratieve en uitvoerende samenwerkingsakkoorden zijn uitzonderlijke normen van onze centrale overheden die niet voor nazicht en controle aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State kunnen worden voorgelegd. Maar ook de administratieve opvolging in de totstandkoming en sluiting is niet optimaal. Bedenk bijvoorbeeld dat de authenticatie soms een wekenlange rondgang van een signatuur over vele ministeriële kabinetten inhoudt en dat er nu geen centraal register is van alle samenwerkingsakkoorden. Een upgrade is nochtans aangewezen als we zijn roeping ernstig nemen als rechtsinstrument bij uitsteking van het Belgische samenwerkingsfederalisme, en als we ernstig zijn ten aanzien van de particulier (die er immers rechtstreeks door kan worden gebonden) en het parlement (wiens wetten het kan wijzigen, zonder dat die dat daarna nog eenzijdig ongedaan kan maken).

Tim Corthaut en Dries Van Eeckhoutte, 'Samenwerkingsakkoorden als interne Belgische verdragen? Gelijkenissen en verschillen tussen samenwerkingsakkoorden en verdragen en hun constitutionele implicaties', te verschijnen in Liber amicorum Marnix Van Damme, 2021