

Wat was het standpunt van België inzake het Migratiepact?

Dries Van Eeckhoutte

1. INLEIDING

1. In de publieke verklaringen bij de aanvang van de politieke crisis over het Migratiepact – en in de berichtgeving hierover – was er discussie en onduidelijkheid of België wel een standpunt had ingenomen over het Migratiepact, waar dit standpunt dan wel een zijn ingenomen en wat dit standpunt dan wel zou zijn.

De mist hierover klaarde op 4 december 2018 op tijdens de hoorzitting in de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Ambassadeur Jean-Luc BODSON, die de onderhandelingen namens België had gevoerd, verduidelijkt hier dat de Belgische standpunten voor de onderhandelingen waren bepaald op interfederaal niveau, tijdens drie vergaderingen van de zogenaamde CoorMulti. Deze posities namen de vorm aan van zgn. “lines to take”, meer bepaald standpunten (door onderhandelaars gemeenzaam ‘posities’ genoemd) op hoofdlijnen, met de Belgische prioriteiten en rode lijnen die als leidraad dienden tijdens de onderhandelingen².

De eerste vergadering van de CoorMulti vond plaats op 19 februari 2018 voorafgaand aan de start van de tekstonderhandelingen. Hierop werd de Belgische positie bepaald die het voor de ambassadeur mogelijk maakte om namens België de onderhandelingen te voeren. Zoals de ambassadeur opmerkte had hij hiermee immers zijn instructies “*en sachant ce que la Belgique voulait et refusait*”³. De tweede vergadering van de CoorMulti vond plaats op 4 juni 2018, kort voor de laatste en bijgevolg belangrijkste onderhandelingsronde. Deze vergadering had tot doel om de Belgische positie te herevalueren in het licht van de tussengekomen ontwikkelingen in de onderhandelingen. Een derde vergadering vond plaats op 12 september 2018 en diende om de tijdens de onderhandelingen aangenomen tekst namens België goed te keuren. Hierop werd het volgende standpunt ingenomen: “*La Belgique estime que le texte est équilibré, reflète les préoccupations que nous avions exprimées et constitue une avancée importante au niveau diplomatique mondial. Par conséquent, non seulement la Belgique approuvera le texte à Marrakesh en décembre, mais invitera proactivement les autres pays à faire de même.*”⁴

Tijdens de hoorzitting deed de ambassadeur ook verslag over de pogingen om tot een gecoördineerd Europees standpunt te komen voor de onderhandelingen van het Migratiepact⁵. Ambassadeur BODSON verduidelijkt later dat er ter voorbereiding van de Europese vergaderingen een zogenaamde DGE-vergadering had plaatsgevonden om

1 Met dank aan Jean-Luc BODSON, Tim CORTHAUT, Cedric JENART, Tom RUYLS en Jurian VAN PARYS voor hun waardevolle input bij een eerdere versie van deze bijdrage.

2 De term “*lines to take*” wordt in EU-spraak vaak gebruikt als synoniem voor de term “*position*” (standpunt). De term “*lines to take*” is in die omstandigheden eerder verwarrend omdat hiermee – ten onrechte – de indruk wordt gewekt dat het om meer concrete uitdrukkingen gaat van de algemene positie – zoals *speaking points* of concrete tekstvoorstellen – waaraan de onderhandelaar gebonden is.

3 Toelichting J.-L. BODSON in de Kamercommissie buitenlandse betrekkingen, *Hand. Kamer, Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen*, 2018-19, 4 december 2018, CRIV 54 COM 1006, 4.

4 *Ibid.*, 5.

5 *Ibid.*, 5.

een Belgische positie hiervoor vast te stellen⁶. De bijdrage van deze DGE-vergadering aan de bepaling van de Belgische positie zou evenwel beperkt zijn geweest aangezien de EU in een impasse zat, doordat al snel bleek dat er geen ruimte was om tot een gezamenlijke positie of EU-positie te komen (*infra* nrs. 4 en 34).

2. Nu, wat is die zgn. CoorMulti en die zgn. DGE? Hoe wordt in het federale België het Belgische standpunt bepaald voor internationale onderhandelingen? Is hiervoor in een rechtskader voorzien? En verliepen de Belgische positiebepalingen voor de onderhandelingen van het Migratiepact in lijn met dit rechtskader?

Nadat in de politieke crisis was komen vast te staan dat er op interfederaal niveau een Belgisch standpunt was vastgesteld en op internationaal niveau was gecommuniceerd, rees al snel de vraag hoe een dergelijk standpunt zou kunnen worden gewijzigd. Een van de pistes om het Belgische standpunt nog te wijzigen, wordt behandeld in de bijdrage van Tom RUYSS in dit boek.

3. De crisis is op een aantal punten contra-intuïtief. Een eerste contra-intuïtief element is dat de federale regering gevallen is over een *interfederaal* vastgesteld Belgisch standpunt. Als er al een consensus is op interfederaal niveau, zou toch mogen worden verwacht dat er ook een consensus is op federaal niveau? Een tweede contra-intuïtief element is dat de regering veel over een al vastgesteld standpunt. Coalitieregeringen vallen doorgaans omdat één partij er niet in slaagt om haar standpunt als regeringsstandpunt te laten aannemen. Een derde contra-intuïtief element is dat inzake internationale onderhandelingen het doorgaans niet de regels inzake de standpuntbepaling, maar eerder de regels inzake de vertegenwoordiging zijn die aanleiding geven tot discussies en conflicten⁷.

4. Vooraleer we ingaan op deze verschillende vragen is het van belang om eerst duidelijk de rechtsaard te schetsen van het Migratiepact. Het Migratiepact, of voluit de "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)" is een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. De tekst werd onderhandeld op basis van een onderhandelingsmandaat van de Algemene Vergadering van de VN⁸, de tekst werd goedgekeurd op het hoogste politieke niveau op de Intergouvernementele Conferentie in Marrakech op 10 en 11 december 2018⁹ en werd uiteindelijk op 19 december 2018 als resolutie 73/195 aangenomen door de Algemene Vergadering. Resoluties van de Algemene Vergadering van de VN zijn in beginsel niet juridisch bindend. Om alle twijfel weg te nemen, wordt in de zevende preambulaire paragraaf onderstreept dat het Migratiepact een "non-legally binding, cooperative framework" is. Het Migratiepact weerspiegelt overigens ook geen consensus van de wereldgemeenschap. Tijdens de onderhandelingen was er al geen consensus binnen de EU omdat Hongarije een principiële positie

tegen elke vorm van migratie had ingenomen¹⁰. Op het ogenblik dat de Belgische politieke crisis uitbrak, waren er overigens al ernstige indicaties dat ook andere staten afstand zouden nemen van de tekst. De resolutie werd uiteindelijk dan ook niet aangenomen bij consensus, maar op basis van een stemming met 152 staten voor, 5 staten tegen en 17 onthoudingen^{11, 12}.

In elk geval gaat het dus niet om een verdrag. In tegenstelling tot wat er in politieke verklaringen en in de pers te lezen viel, kon er dan ook geen sprake zijn van "ondertekening", "bekrachtiging", "ratificatie", "inwerkingtreding", "opzegging" van het pact, van een "voorbehoud" of "partij" bij het pact, en dergelijke meer.

Aangezien het Migratiepact geen verdrag is, was bijgevolg de Belgische procedure voor de standpuntbepaling en het sluiten van verdragen niet van toepassing. Zo waren bijvoorbeeld de samenwerkingsakkoorden over gemengde verdragen¹³ niet van toepassing en moest het Migratiepact niet ter instemming aan de verschillende bevoegde Belgische parlementen worden voorgelegd¹⁴.

5. Maar welke regels zijn er dan wel van toepassing op de Belgische standpuntbepaling voor de onderhandeling van een tekst zoals het Migratiepact?

Om een antwoord hierop te geven, schetsen we het rechtskader voor de Belgische standpuntbepaling in de buitenlandse betrekkingen en gaan we na hoe dit werd toegepast in het kader van het Migratiepact (titel II) en het rechtskader voor de besluitvorming in de federale regering en de toepassing die ervan werd gemaakt bij de goedkeuring van de tekst van het Migratiepact (titel III). We eindigen met een besluit (titel IV).

II. DE BELGISCHE INTERFEDERALE STANDPUNTBEPALING IN DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN: HET RECHTSKADER EN ZIJN TOEPASSING IN HET KADER VAN HET MIGRATIEPACT

A. Grondwet

6. De vraag die thans voorligt, is wat het rechtskader is voor de Belgische standpuntbepaling in de buitenlandse betrekkingen. Twee basisregels hiervoor zijn neergelegd in de Grondwet zelf: het beginsel dat de gemeenschappen, gewesten en de federale overheid elk bevoegd zijn voor de buitenlandse betrekkingen die tot hun materiële bevoegdheden behoren (*infra* nr. 7) enerzijds en dat de Koning een aantal specifieke taken en opdrachten heeft om de coördinerende leiding van de buitenlandse betrekkingen te verzorgen (*infra* nr. 8) anderzijds.

10 *Infra* nr. 34.

11 En zoals een snelle rekenaar kan vaststellen: met 24 afwezig.

12 Over de draagwijdte van het Migratiepact, zie uitgebreid de bijdragen van Ellen DESMET en Jan WOUTERS in dit boek.

13 Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, BS 6 maart 1996 en samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, BS 17 december 1996.

14 Art. 167, §§ 1 en 3 Grondwet.

6 Keynotespeech door ambassadeur BODSON op de studiedag "Het Migratiepact: kroniek van een crisis", Gent, 8 mei 2019.

7 Zie ook *infra* nr. 17.

8 Resolutie 71/1 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *New York Declaration for Refugees and Migrants* (19 september 2016), UN Doc. A/RES/71/1, resolutie 71/280 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (6 april 2017) (*infra* voetnoot 100), resolutie 72/244 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (24 december 2017) (*infra* voetnoot 103) en resolutie 72/308 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Modalities for the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (6 augustus 2018), UN Doc. A/RES/72/308.

9 Op het hoogste politieke niveau aangenomen door de 'Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, held in Marrakech on 10 and 11 December 2018'.

De Grondwet bevat nog een aantal nadere regels inzake de vertegenwoordiging en standpuntbepaling namens België, meer specifiek voor wat betreft het sluiten en opzeggen van internationale verdragen. Zoals we hiervoor opmerkten, is het Migratiepact evenwel geen verdrag (*supra* nr. 4), bijgevolg laten we de nadere regels voor het sluiten van verdragen in deze bijdrage dan ook buiten beschouwing¹⁵.

7. Ten eerste bepaalt artikel 167, § 1 en § 3 van de Grondwet dat de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten elk bevoegd zijn om de internationale samenwerking te regelen – met inbegrip van, maar niet beperkt tot het sluiten van verdragen¹⁶ – voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.

Sinds de staatshervorming van 1993 zijn naast de federale overheid ook de gemeenschappen en gewesten nadrukkelijk bevoegd voor de internationale samenwerking, elk binnen de perken van hun eigen materiële bevoegdheid overeenkomstig het beginsel “*in foro interno et in foro externo*”. Is een gewest of gemeenschap bevoegd om binnen zijn grondgebied een bepaald aangelegenheid op wetgevend vlak te regelen, dan is het ook bevoegd om over deze aangelegenheid internationale samenwerking aan te gaan. De Grondwetgever wou immers dat de autonomie die aan de gewesten en gemeenschappen intern wordt erkend, zich eveneens zou kunnen uiten op het externe vlak¹⁷. Hij wou aldus voorkomen dat de alsmaar toenemende internationale en Europese samenwerking aanleiding zou geven tot een uitholling van de autonomie van de deelstaten.

Uit deze regel vloeit voort dat indien het buitenlands beleid betrekking heeft op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van verschillende overheden behoren, dit beleid op zijn minst de consensus¹⁸ vereist van deze overheden (zie ook *infra* nrs. 10, 19 en 33).

8. Ten tweede is overeenkomstig artikel 167, § 1 van de Grondwet de Koning bevoegd voor de leiding van de buitenlandse betrekkingen. Naast de bevoegdheid om de internationale samenwerking te regelen voor de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren (die uit het hiervoor aangehaalde beginsel voortvloeit), wordt hiermee aan de federale overheid ook de coördinerende leiding van de buitenlandse betrekkingen toevertrouwd. Het gaat om een aantal bijzondere taken en enkele vrij specifieke instrumenten¹⁹ die aan de federale overheid worden toevertrouwd teneinde enige samenhang in het Belgische buitenlands beleid te bereiken²⁰. Dit wordt bevestigd door het Grondwettelijk Hof dat verduidelijkt dat de eenheid en de coherentie van het buitenlands beleid beogen te vermijden dat de verschillende entiteiten een tegenstrijdig buitenlands beleid zouden ontwikkelen²¹. De uitoefening van deze bevoegdheid mag evenwel geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om, krachtens artikel 167, § 1 van de Grondwet, zowel op het

interne als op het externe vlak, normerend op te treden in de aangelegenheden die tot hun exclusieve bevoegdheden behoren²².

Een van de belangrijkste taken hierin is een vrij omvangrijke opdracht voor de federale overheid om voor de organisatie van de informatiedoorstroming te zorgen (*infra* nrs. 19 en 31) en om de leiding te nemen in de coördinatie tussen de gewesten, de gemeenschappen, en de federale overheid (*infra* nrs. 21 en 33)²³.

B. Bijzondere wet

9. Aan deze grondwettelijke regels wordt vervolgens nadere uitvoering gegeven in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI). De noodzaak hiertoe vertrekt vanuit twee vaststellingen. Ten eerste kan elk gewest, elke gemeenschap of de federale overheid internationaal samenwerken in de aangelegenheden die tot zijn of haar bevoegdheid behoren. Zo trof Vlaanderen een regeling met Nederland voor een nieuwe sluis in Terneuzen²⁴ en troffen Vlaanderen en Wallonië een regeling met Frankrijk voor de heraanleg van de Grensleie²⁵. Maar de meeste buitenlandse betrekkingen – en al zeker de multilaterale – behoren zelden tot de exclusieve bevoegdheid van één Belgische overheid, maar eerder tot de gemengde bevoegdheid van de federale overheid en de deelstaten^{26, 27}. Dit is ook het geval voor het Migratie-

¹⁵ *Ibid.*, B.6.

¹⁶ Bv. art. 81, § 1 bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI), art. 31bis, tweede lid gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, art. 1, 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen en de toelichting erbij, in Adv.RvS nr. 57106/JR, 11 februari 2015, nrs. 4.1-4.4. Zie ook: D. VAN ECKHOUTTE en M. VIDAL, “Art. 167 Grondwet” in B. DALLE *et al.* (eds.), *Deeldiving Federale Staatsstructuur*, Brussel, Larcier, 2018, (215) 216-218; F. INGELAERE, “De internationale betrekkingen” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transnationale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, (151) 156 en J. VELAERS, “In foro interno et in foro externo”: de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten” in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Brussel, Larcier, 2006, 10-11.

²⁴ Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaamse Gewest betreffende de aanleg van de Nieuwe Sluis Terneuzen, ondertekend te Terneuzen op 5 februari 2015.

²⁵ Verdrag tussen de Regering van de Franse Republiek, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest inzake de aanleg van de Grensleie tussen Deûlémont in Frankrijk en Menen in België, ondertekend in Brussel op 19 november 2018.

²⁶ Dit wordt bv. uitdrukkelijk bevestigd in § 4 van de toelichting bij het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad, dat luidt: “Aangelegenheden die behandeld worden in het kader van de Europese constructie komen vaak niet overeen met de strikte grenzen van de bevoegdheden van elk van de partijen bij dit Akkoord.”

²⁷ Vgl. bv. ook met de verdragensdatabank van de Vlaamse overheid. Van de 911 opgenomen verdragen worden slechts 39 als “exclusief” bestempeld. De meeste van deze exclusieve verdragen zijn bilaterale verdragen. Slechts zeven multilaterale verdragen worden als exclusief bestempeld. Het gaat hierbij evenwel niet om verdragen waarvoor slechts één Belgische overheid bevoegd is, maar om verdragen waarvoor wel verschillende gewesten of gemeenschappen bevoegd zijn, maar niet de federale overheid (en om die reden niet als “gemengd” worden gekwalificeerd in de zin van art. 1 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over het sluiten van gemengde verdragen). Het gaat meer bepaald om: de internationale conventie tegen het dopingsgebruik in de sport, aangenomen in Parijs op 19 oktober 2005, de conventie betreffende de bescherming van het immaterieel cultureel erfgoed, aangenomen te Parijs op 17 oktober 2003 en ondertekend te Parijs op 3 november 2003, het verdrag tussen het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waalse Gewest, de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de bescherming van de Schelde, ondertekend in Charleville-Mézières op 26 april 1994 en in Antwerpen op 17 januari 1995, het verdrag tussen het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waalse Gewest, de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de bescherming van de Maas, ondertekend in Charleville-Mézières op 26 april 1994 en in Antwerpen op 17 januari 1995, de overeenkomst betreffende de instandhouding van vleermuizen in Europa, gedaan te Londen op 4 december 1991, de overeenkomst ter bestrijding van doping, gedaan te Straatsburg op 16 november 1989 en het samenwerkingsakkoord

¹⁵ Zie hierover bv. D. VAN ECKHOUTTE en M. VIDAL, “Art. 167 Grondwet” in B. DALLE *et al.* (eds.), *Deeldiving Federale Staatsstructuur*, Brussel, Larcier, 2018, (215) 218-235.

¹⁶ De regeling in art. 167 van de Grondwet besteedt weliswaar bijzondere aandacht aan verdragen, maar de regeling is hietoe hoegenaamd niet beperkt. Het beginsel “*in foro interno et in foro externo*” heeft dan ook betrekking op het volledige buitenlands beleid, waaronder politieke contacten met buitenlandse overheden, het sluiten van niet-bindende afspraken, het financieel ondersteunen van projecten, het opzetten van vertegenwoordigingen in het buitenland, enz.

¹⁷ *Parl.St.* Senaat 1991-92, nr. 100-16/1, p. 1.

¹⁸ Of unanimiteit.

¹⁹ In de bewoordingen van de heer BODSON: “c’est une compétence des Affaires étrangères, mais celle-ci ne sont qu’un notaire dans ce processus” (toelichting J.-L. BODSON, I.c. 20).

²⁰ Adv.RvS nr. 37701/JR, 16 juli 2003, *Parl.St.* Senaat 2003, nr. 89/1, (7), 9, nr. 2.

²¹ GwH 28 mei 2015, nr. 2015/80, B.4.1.

pact³⁸. Hier zijn dan nadere afspraken nodig over hoe dit beleid gezamenlijk zal worden gevoerd. Ten tweede vereist een efficiënt buitenlands beleid coherentie en consistentie. Hier doet het er niet toe of de aanwezigheid al dan niet een exclusieve dan wel een gemengde bevoegdheid betreft: overleg en samenwerking tussen alle overheden is onontbeerlijk om de coherentie en consistentie van het Belgische buitenlandse beleid te garanderen³⁹ en dus ook zijn efficiëntie. Een staat die er immers niet in slaagt om in verschillende domeinen of in verschillende fora coherente en consistente standpunten in te nemen zal daar al snel de prijs voor betalen: de prioriteiten zullen niet worden behaald, ofwel omdat deze toch voortdurend wijzigen, ofwel omdat de onderhandelaars voorbij hun rode lijnen zullen worden geduwd in het onderhandelingsforum met de minste weerstand⁴⁰.

10. Om hieraan tegemoet te komen voorziet artikel 92bis, § 4bis, lid 1 BWHI dat de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten in ieder geval een of meer verplichte samenwerkingsakkoorden moeten sluiten over de vertegenwoordiging van België bij internationale en supranationale organisaties en over de procedure in verband met de standpuntbepaling en met de bij gebreke van consensus aan te nemen houding in deze organisaties.

11. Bij gebreke van een dergelijk samenwerkingsakkoord bepaalt artikel 92bis, § 4bis, lid 2 BWHI dat verplicht moet worden overlegd op regeringsniveau voor elke stap in de onderhandelingen. In de bewoordingen van de bijzondere wetgever is een overleg vereist "tussen de federale overheid en de betrokken regeringen voor de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, evenals voor het opvolgen van de werkzaamheden van de internationale en supranationale organisaties die betrekking hebben op de tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen of de Gewesten behorende aangelegenheden"⁴¹.

Het gaat om een verplichte, voorafgaande vormvereiste die zal moeten worden nageleefd ingeval een verplicht samenwerkingsakkoord ontbreekt. Aangezien overleg op regeringsniveau wordt vereist, vormt deze overlegverplichting een stok achter de deur die de betrokken overheden ertoe zou moeten aanzetten om een of meer verplichte samenwerkingsakkoorden te sluiten.

Het gaat om een vormvereiste die juridisch sanctioneerbaar is, al moet worden erkend dat de handelingen waarover het vereiste overleg of de vereiste samenwerking niet

inzake astrofysica, ondertekend in Santa Cruz de la Palma op 26 mei 1979 (www.fda.be/nl/verdragen-en-mous geraadpleegd op 19 november 2019).

³⁸ Zie bv. de bijdrage van Ellen DESMET in dit boek en toelichting J.-L. BODSON, *loc. cit.* 21.

³⁹ Zo heeft het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad bv. tot doel om "in optimale voorwaarden de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België te verzekeren" (art. 1) en "de coherentie van ons Europees beleid" (§ 5 van de toelichting bij het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad).

⁴⁰ Het gebeurt immers regelmatig dat een delicaat punt uit bepaalde onderhandelingen opduikt in een volledig ander onderhandelingsforum. Zo dook bv. een ontwerpstandpunt uit de raads werkgroep internationaal milieubeleid over een *Global Pact for the Environment* – dat voor verschillende lidstaten beleidsmatig niet aanvaardbaar was – op in een ontwerpverklaring die in COREPER werd voorbereid voor de EU-Japan Top (§ 16 draft EU-Japan Summit Joint Statement, *Council Doc. WK 3116/2019 REV 3* van 12 maart 2019). Zonder een doorgedreven coördinatie en coherentie in de standpuntbepaling dreigen staten door een dergelijke forum-shopping voorbij hun rode lijnen te worden geduwd.

⁴¹ Overeenkomstig art. 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en art. 54bis van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap (*art. 92bis, § 4bis BWHI*) van overeenkomstige toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en op de Duitstalige Gemeenschap.

heeft plaatsgevonden in de praktijk vaak niet of moeilijk juridisch aanvechtbaar zijn³⁹. De sanctiëring zal doorgaans dan ook eerder op ambtelijk of beleidsmatig niveau plaatsvinden: zo kan het niet nakomen van de verplichting ertoe leiden dat een bezwaar wordt geformuleerd, dat de betrokken ambtenaar van het dossier wordt gehaald of zal in een ander dossier de rekening worden gepresenteerd voor de inbreuk^{39, 40}.

6. Samenwerkingsakkoorden: een heel pakket, maar niet omvattend

12. Door de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten werden verschillende samenwerkingsakkoorden gesloten voor de onderhandelingen in internationale organisaties in uitvoering van artikel 92bis, § 4bis, lid 1 BWHI. Sommige van deze samenwerkingsakkoorden hebben betrekking op een bepaald instrument van internationale betrekkingen (bv. het sluiten van verdragen³⁵ of het voeren van rechtsgedingen³⁶), andere hebben betrekking op een bepaalde internationale organisatie (bv. de Benelux Unie³⁷ of de Conferentie van de Partijen bij het Chemische Wapenverdrag³⁸), weer andere hebben betrekking op een bepaalde materie (bv. het milieu³⁹, de landbouw⁴⁰ of de zee⁴¹) en nog andere op een bepaalde Belgische overheid (bv. de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest)⁴².

Er werd evenwel geen alomvattende regeling gesloten over de standpuntbepaling en vertegenwoordiging door België voor onderhandelingen in internationale organisaties.

³⁵ De naleving van deze vormvereiste is in beginsel zelfs sanctioneerbaar door het Grondwettelijk Hof (zie art. 30bis bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof), al zou dit wel vereisen dat de niet-naleving ervan het voorwerp uitmaakt van de totstandkoming van een wettelijke norm.

³⁶ Zo zijn sommige vragen en doelstellingen omtrent de interfederale samenwerking inzake buitenlands beleid die terug te vinden zijn in de regerakkoorden (*infra* voetnoten 68 en 69) ook een reactie op concrete situaties waar in de praktijk de bestaande verplichtingen niet werden nageleefd.

³⁷ Art. 81, § 6 BWHI bevat tevens een regeling voor de *vertegenwoordiging* van België door een lid van een deelstaatregering in de EU-ministerraad. Art. 81, § 7 van diezelfde bijzondere wet bevat een regeling voor de dagvaardiging en procesvoering namens België op verzoek van een deelstaatregering voor een internationaal of supranationaal rechtscollege. Deze laatste bepaling bevat bijgevolg ook een regeling van de standpuntbepaling namens België, maar wel voor specifieke internationale organisaties, m.n. *rechtscolleges*. De bijzondere wet bevat ook regels voor de standpuntbepaling in een aantal specifieke materies (bv. het Europees landbouwbeleid in art. 6, § 2bis). Op deze specifieke regels gaan we in deze bijdrage niet dieper in.

³⁸ *Supra* voetnoot 13.

³⁹ Samenwerkingsakkoord van 11 juli 1994 tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten over de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollege over een gemengd geschil, BS 1 december 1994.

⁴⁰ Samenwerkingsakkoord van 5 juni 2009 tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de instellingen van de Benelux Unie en de daarmee verband houdende standpuntbepaling en coördinatie BS 22 december 2011.

⁴¹ Art. 18 van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de federale staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Overeenkomst tot vermindering van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake bod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993, BS 24 augustus 2007.

⁴² Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de federale staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het internationaal milieubeleid BS 13 december 1995.

⁴³ Samenwerkingsakkoord van 18 juni 2003 tussen de federale staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de uitoefening van de geregeliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij, BS 1 september 2003 en samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de uitoefening van de geregeliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij, BS 20 april 2004. Art. 6, 4^e van het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2005 tussen de federale staat en het Vlaamse Gewest betreffende de oprichting van en de samenwerking in een structuur kustwacht, BS 23 oktober 2006.

⁴⁴ *Supra* voetnoot 13 en *infra* voetnoot 44.

Het bestaande kader is alleen al om die reden onvolledig en is ondertussen ook al niet meer altijd up-to-date (*infra* nrs. 14, 15 en 17). De Raad van State wijst er bijvoorbeeld regelmatig op dat nog een verplicht samenwerkingsakkoord moet worden gesloten voor bepaalde (nieuwe) (organen van) internationale en supranationale organisaties en dat bij gebreke hieraan overeenkomstig artikel 92bis, § 4bis, tweede lid BWI de verschillende fasen van standpuntbepaling en vertegenwoordiging het voorwerp moeten uitmaken van overleg tussen de betrokken regeringen. Hoewel de Raad van State er zich van bewust is dat er in de praktijk vaak wel een pragmatische oplossing kan worden gevonden voor het opvullen van deze lacunes (*infra* nr. 15), waarschuwt hij ervoor dat bij gebrek aan een juridische regeling het alsnog eens grondig fout zou kunnen lopen⁴³.

13. De belangrijkste twee samenwerkingsakkoorden voor de Belgische standpuntbepaling voor onderhandelingen in internationale organisaties zijn evenwel:

- i) het kaderakkoord van 30 juni 1994 tot samenwerking tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden (hierna: Kaderakkoord Gemengde Internationale Organisaties of het Kaderakkoord); en
- ii) het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de ministerraad van de Europese Unie (hierna: Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad of het Samenwerkingsakkoord)⁴⁴.

14. Het Kaderakkoord Gemengde Internationale Organisaties is in beginsel het samenwerkingsakkoord met het ruimsde toepassingsgebied voor multilaterale onderhandelingen door België. Anderzijds moet er onmiddellijk wel voor worden gewaarschuwd dat het Kaderakkoord dan ook weer niet van toepassing is op alle multilaterale onderhandelingen in het kader van internationale organisaties. Overeenkomstig artikel 1, § 1 is het Kaderakkoord immers slechts van toepassing op "Internationale Organisaties, waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op de zogenaamde gemengde bevoegdheden en waarvan de lijst als bijlage gaat". De bijlage bij het Kaderakkoord somt vijftien internationale organisaties op. Verschillende klassieke, internationale organisaties ontbreken op deze lijst (zoals bv. de IMO⁴⁵, NAVO of OVSE⁴⁶), evenals alle nieuwe, sinds 1994 opge-

43 Zie bv. AdvRvS nr. 64.599/VR, 21 december 2018, nr. 6, AdvRvS nr. 60.726/VR, 7 februari 2017, nr. 6, AdvRvS nr. 53.978/VR, 7 november 2013, nr. 3, AdvRvS nr. 53.932/AV, 27 augustus 2013, voetnoot 1. Zie ook: D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE, J. VAN NIEUWENHOVE en I. VERHEVEN, "Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2013-2014)", TVW 2015, (109) 113, nrs. 10 en 11 en voorbeelden aldaar.

44 Het Kaderakkoord werd bekendgemaakt in het BS 19 november 1994, het Samenwerkingsakkoord in het BS 17 november 1994.

Elk van deze samenwerkingsakkoorden heeft nog een klein broertje met een bijzondere regeling voor het Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, m.n. het akkoord tot samenwerking van 1 juli 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de internationale organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden, BS 19 november 1994 en het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de ministerraad van de Europese Unie, BS 17 november 1994.

⁴⁵ *Supra* voetnoot 41.

⁴⁶ F. INGELAERE wijst bv. op de NAVO en de OVSE als belangrijke lacunes in het Kaderakkoord (F. INGELAERE, "De internationale betrekkingen" in B. SEUTIN en C. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transnationale bevoegde*

lichte, internationale organisaties⁴⁷. De VN, in het kader waarvan het Migratiepact is onderhandeld (*supra* nr. 4), valt wel onder het toepassingsgebied van het Kaderakkoord.

15. Nog belangrijker voor de multilaterale samenwerking van België is evenwel het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad, zelfs als we abstractie maken van de directe, dominante rol van de Europese betrekkingen in de Belgische buitenlandse beleid. De reden hiervoor is dat het gros van de multilaterale samenwerking op haar beurt een gemengde bevoegdheid is van zowel de EU als haar lidstaten. Het EU-standpunt in de multilaterale samenwerking wordt bepaald binnen de EU-ministerraad⁴⁸ en de Belgische standpuntbepaling in voorbereiding hiervan wordt op haar beurt geregeld door het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad. Bovendien rust er op de lidstaten en de EU-instellingen een plicht tot loyale samenwerking⁴⁹. Op basis hiervan zijn de EU-instellingen en de lidstaten verplicht om hun standpunt in de buitenlandse betrekkingen onderling te coördineren om tot een nauwe samenwerking te komen zowel in de fase van onderhandeling, sluiting als bij de uitvoering van de aangeane internationale verbintenissen. Het vervullen van de EU-taken en doelstellingen vereist immers een coherente en consistente externe actie⁵⁰. Dit is logisch: indien de EU en haar huidige 27 lidstaten incoherente of zelfs tegenstrijdige standpunten zouden innemen in bijvoorbeeld de VN (niet zijn 193 lidstaten), dan zouden ze al snel van een kale reis terugkomen (vgl. *supra* nrs. 8 en 9). Daar de afstemming om tot een EU-standpunt te komen in de EU-ministerraad plaatsvindt, is het niet meer dan logisch dat ook de afstemming van de standpunten in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de lidstaten zijn blijven behoren – aangelegenheden die overigens niet zo eenvoudig en eenduidig af te bakenen zijn⁵¹ – op dezelfde plaats en op hetzelfde tijdstip plaatsvinden (ook al vindt deze coördinatie juridisch gezien niet plaats in de EU-ministerraad, maar tussen de "vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in de Raad verenigd"). In de praktijk wordt dan ook het Belgische standpunt voor beide soorten aangelegenheden (EU en lidstaat-bevoegdheid) gewoon samen voorbereid volgens de Belgische coördinatie-mechanismen

den in het federale België, Brugge, die Keure, 2017, (151) 172, nr. 271 met verwijzing naar J. VELAERS, "In foro interno et in foro externo: de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten" in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Brussel, Larciér, 2006, 62.

47 Zoals bv. INTELSTAT (AdvRvS nr. 47.097/3, 22 september 2009) of de internationale organisatie van de wijnstok en de wijn (AdvRvS nr. 34.071/4, 9 oktober 2002).

48 Art. 16, lid 1 VEU en art. 218, leden 2, 4 en 7 VWEU, D. VAN EECKHOUTTE en T. CORTHAUT, "The participation of the EU and its Member States in Multilateral Environmental Negotiations post Lisbon", YEL 2017, (749) 768.

49 Art. 4, lid 3 en 13, lid 2 VEU.

50 HvJ 16 juli 2015, nr. C-425/13, § 64, HvJ 6 oktober 2015, nr. C-73/14, § 84-89, HvJ 20 april 2010, nr. C-246/07, § 69-105, HvJ 30 mei 2006, nr. 459/03, § 179, HvJ 14 juli 2005, nr. C-433/03, § 62-73, HvJ 6 juni 2005, nr. C-266/03, § 57-66, HvJ 19 maart 1996, nr. C-25/94, § 48, HvJ 15 november 1994, advies 1/94, § 108, HvJ 19 maart 1993, advies 2/91, § 36, HvJ 4 oktober 1979, nr. 1/78, § 34-36, D. VAN EECKHOUTTE en T. CORTHAUT, "The participation of the EU and its Member States in Multilateral Environmental Negotiations post Lisbon", YEL 2017, (749) 769 en 809, M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, OUP, 2014, 327 p.; F. CASOLARI, "EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?" in L.S. ROSSI en F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, Springer, 2014, 93-133; G. DE BAERE, "Mercury Rising: the Union and the international negotiations for a global legally binding instrument on mercury", *E.L.Rev.* 2012, 640 e.v.; E. NEFRAMI, "The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations", *CMLR* 2010, 323-359.

Merk op dat de scheidslijn tussen de bevoegdheid van de EU enerzijds en de lidstaten anderzijds vaak niet eenvoudig kan worden afgebakend. Bovendien heeft deze scheidslijn de neiging om te wijzigen omwille van de evolutie in de onderhandelingen van het EU-acquis. Om die redenen hebben we in een eerdere publicatie gewaarschuwd voor de relativiteit van het bevoegdheidscriterium in de multilaterale onderhandelingen van de EU en haar lidstaten (D. VAN EECKHOUTTE en T. CORTHAUT, "The participation of the EU and its Member States in Multilateral Environmental Negotiations post Lisbon", YEL 2017, (749) 763-764 en 808).

ter voorbereiding van de EU-ministerraad, meer bepaald volgens het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad⁵².

We moeten evenwel ook waarschuwen voor de beperkingen van het toepassingsgebied van het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad. Het Samenwerkingsakkoord regelt in beginsel enkel de coördinatie van de standpuntbepaling voor de zitting van de EU-ministerraden zelf. Het overleg voor de standpuntbepaling namens België in de voorbereidende raadscomités of – werkgroepen wordt in beginsel niet door het Samenwerkingsakkoord geregeld⁵³. Zoals we hiervoor opmerkten, valt ook de coördinatie van de standpunten van de lidstaten die in de EU-ministerraad plaatsvindt, juridisch gezien niet onder het toepassingsgebied van het Samenwerkingsakkoord. De Raad van State waarschuwt ervoor dat dit tot problemen aanleiding zou kunnen geven en raadt aan om het Samenwerkingsakkoord in het licht hiervan aan te vullen⁵⁴. De Raad van State merkt tevens op dat het Samenwerkingsakkoord al helemaal niet van toepassing is op de Belgische standpuntbepaling voor andere (Europese) instellingen, zoals de Europese Raad⁵⁵, de comités waarin Europese uitvoeringshandelingen worden voorbereid⁵⁶, de Gemengde Comités opgericht door associatieakkoorden die de EU en haar lidstaten met derde staten sluiten⁵⁷ enz. Het gaat om instellingen die eveneens direct of indirect betrokken zijn in het buitenlands beleid van de Unie en haar lidstaten.

16. Voor de aangelegenheden die onder hun toepassingsgebied vallen, voorzien de beide samenwerkingsakkoorden in een algemene, horizontale regeling, die evenwel voldoende ruimte laat voor o.m. nadere sectoriële afspraken of *ad-hoc*regelingen. Het belang van deze beide samenwerkingsakkoorden is dat ze telkens voorzien in een *algemeen overleg* op een *systematisch* en *horizontaal* gestructureerde wijze⁵⁸. Ze voorzien bijgevolg in een algemene en systematische coördinatie op o.m. beleidsniveau “welke ook het betrokken bevoegdheidsdomein weze”⁵⁹. Hierbinnen laten ze evenwel de nodige ruimte voor nadere regelingen, afspraken en meer specifiek overleg, bijvoorbeeld in de vorm van meer gedetailleerde regelingen waar de eigenheid van sommige internationale organisaties een meer gedetailleerde uitwerking zou vereisen⁶⁰, voor voorafgaand of nader sectorieel of *ad-hoc*overleg voor technische aangelegenheden⁶¹ enz.

Binnen dit kader werd bijvoorbeeld een meer specifiek samenwerkingsakkoord gesloten voor de standpuntbepaling binnen de Benelux Unie⁶² en werd voor het Europees en

⁵² Zie AdvRvS nr. 56.890/VR, 27 januari 2015, nr. 4.4.

⁵³ Zoals we elders opmerkten wordt het gros van de Europese posities en gemeenschappelijke EU en lidstaatposities voor multilaterale onderhandelingen op het niveau van raadswerkgroepen bepaald (D. VAN ECKHOUTTE en T. CORTHOUT, “The participation of the EU and its Member States in Multilateral Environmental Negotiations post Lisbon”, YEL 2017, (749), 767-773).

⁵⁴ Zie bv. AdvRvS nr. 56.890/VR, 27 januari 2015, nr. 4.4.

⁵⁵ AdvRvS nr. 44.028/AV, 29 januari 2008, nr. 32.

⁵⁶ AdvRvS nr. 52.810/1, 5 maart 2013, nr. 6.

⁵⁷ Zie bv. AdvRvS nr. 56.890/VR, 27 januari 2015, nr. 4.4. en AdvRvS nr. 53.978/VR, 7 november 2013, nr. 3.2.

⁵⁸ Art. 5, § 1 en 2 Kaderakkoord Gemengde Internationale Organisaties en art. 2, § 1 en 2 Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad.

⁵⁹ *Infra* nrs. 19, 25, 33 en 34.

⁶⁰ Art. 1, § 3 Kaderakkoord.

⁶¹ Art. 6 Kaderakkoord en art. 3 Samenwerkingsakkoord.

⁶² *Supra* voetnoot 37. In haar regeerakkoord 2019-2024 ijvert de Vlaamse regering voor zo’n bijkomend samenwerkingsakkoord voor de standpuntbepaling en vertegenwoordiging bij de OESO (www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024, p. 116).

multilateraal leefmilieubeleid een ver doorgedreven en proactief systeem van opvolging, coördinatie, standpuntbepaling en vertegenwoordiging ingesteld⁶³.

17. Zowel het Kaderakkoord Gemengde Internationale Organisaties als het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad vierden dit voorjaar hun 25^{ste} verjaardag. Al jaren is er een vraag op politiek niveau om deze beide samenwerkingsakkoorden aan te passen. Zo maakte een vraag tot aanpassing van de beide samenwerkingsakkoorden nog het voorwerp uit van verschillende regeerakkoorden die in 2014 werden gesloten⁶⁴ en maakt het al jaren het voorwerp uit van besprekingen op o.m. de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB) en het Overlegcomité (OC)⁶⁵. Tot op heden bleef dit evenwel zonder resultaat. Elke vraag tot wijziging van de interinstitutionele afspraken ligt – in ons met de regelmaat van de klok door staatshervormingen geteisterde land – dan ook heel gevoelig.

De knelpunten om tot een akkoord te komen lijken zich niet zozeer te situeren op het niveau van de regels inzake standpuntbepaling, maar eerder op het niveau van de afspraken over wie dit Belgische standpunt namens België vervolgens zal vertolken, m.n. de regels inzake de vertegenwoordiging⁶⁶. De eigenlijke regels inzake transparantie, informatiedoorstroming, afdoende overleg en standpuntbepaling bij consensus staan niet ter discussie⁶⁷ en vloeien in feite al voort uit de beginselen vervat in de Grondwet en de bijzondere wet (*supra* nrs. 6-8 en 10-11). Er rijzen wel af en toe vragen of deze regels wel steeds correct worden toegepast (bv. of wel steeds alle informatie wordt doorgestuurd). Tevens liggen de vragen voor om het toepassingsgebied van de samenwerkingsakkoorden te actualiseren en te verruimen (*supra* nrs. 14-15) en om het overleg systematisch op een meer proactieve manier te organiseren zodat alle overheden in een zo vroeg mogelijk stadium bij de standpuntbepaling worden betrokken (en zeker niet om

⁶³ Het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) opgericht in het kader van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL) en de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB) door het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 betreffende het internationaal milieubeleid en waarvoor verdere afspraken zijn neergelegd in een Vademecum onderhandelingen van Europese en multilaterale leefmilieudossiers en de rol van de piloten en de experts, goedgekeurd door de ICL op 1 april 2004. Voor een bespreking hiervan, zie: M. DECOCK e.a., *De Europese milieuwetgeving en haar omzetting in het Vlaamse Gewest*, Mechelen, Kluer, 2014, 42-44.

⁶⁴ *Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019: vrouwen, verbinden en vooruitgaan*, 23 juli 2014, www.vlaanderen.be/publicaties/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019, p. 152; *Note de politique internationale 2014-2019 des gouvernements de la fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie*, www.wbi.be/sites/default/files/attachements/page/note_de_politique_internationale3.pdf, pp. 16, 27 en 40, *Federale Regeerakkoord 2014-2019*, 10 oktober 2014, www.premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf, p. 196-197.

Dit is tevens het geval in het ondertussen gesloten regeerakkoord 2019-2024 van de Vlaamse Regering, zie: www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024, p. 116.

⁶⁵ Zie bv. beslissing van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 tot agendering op het Overlegcomité van een nota tot wijziging van de vertegenwoordiging van België voor wat de Raad Energie van de Europese Unie betreft, *Doc. VR 2017 1407 DOC.0804/1BIS*, www.vlaanderen.be/en/nbwa-news-message-document/document/09013557801e9d93, *Doc. VR 2017 1407 DOC.0804/2BIS*, en beslissing van de Vlaamse Regering van 17 juni 2016 tot agendering van de nota ‘samenwerkingsakkoorden buitenland beleid’ op het Overlegcomité.

⁶⁶ Zie bv. F. INGELAERE, “De Belgische deelstaten en de Europese Unie” in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Cert, Larcier, 2006, (147), 155-156, 188, nr. 159.

Vgl. ook met het EU-niveau waar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon er meer animositeit was over de regels inzake de vertegenwoordiging dan over deze inzake de standpuntbepaling (zie uitgebreid: D. VAN ECKHOUTTE en T. CORTHOUT, “The participation of the EU and its Member States in Multilateral Environmental Negotiations post Lisbon”, YEL 2017, 749-809). De reden hiervoor is dat vertegenwoordiging niet enkel visibiliteit met zich meebrengt, maar ook controle over de microfoon en de stemknop (en dus ... macht).

⁶⁷ Zie bv. ook: J. VELAERS, “In foro interno et in foro externo”: de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten” in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Brussel, Larcier, 2006, 61, nr. 57.

af te wachten tot een item het voorwerp uitmaakt van een vergadering op ministerieel niveau⁶⁸. Daarnaast wordt soms ook de vraag opgeworpen of de federale overheid wel afdoende mensen en middelen inzet om haar opdracht, om in een coördinerende leiding van het Belgische buitenlands beleid te voorzien (*supra* nr. 8), ten volle te vervullen en of dit wel steeds op de meest efficiënte manier gebeurt⁶⁹.

D. Kaderakkoord Gemengde Internationale Organisaties

18. Wat zegt het Kaderakkoord Gemengde Internationale Organisaties nu over de coördinatie van het Belgische standpunt binnen de VN? Hieronder schetsen we achtereenvolgens de verschillende afspraken die hieromtrent in het Kaderakkoord werden gemaakt. Na een schets van elk van deze afspraken geven we aan welke toepassing ervan werd gemaakt in het kader van de onderhandelingen en de aanneming van het Migratiepact.

19. Een eerste verplichting en het vertrekpunt voor de coördinatie is een "snelle en ruime verspreiding van de informatie onder alle betrokkenen"⁷⁰. Dit is in feite het vertrekpunt voor de verdere regeling van het Kaderakkoord. Transparantie in de vorm van snelle en ruime informatieverbreiding is immers een noodzakelijke voorwaarde opdat de Belgische staat tot een effectief, consistent en gedragen, gezamenlijk standpunt zou kunnen komen. Hoe zou elke Belgische overheid anders überhaupt moeten weten dat er iets speelt in het kader van een internationale organisatie⁷¹? Wat de precieze draagwijdte ervan is? Of ze door dit initiatief gevat is? Hoe ze hier best op kan inspelen en hierover een adequaat standpunt zou kunnen bepalen?

Deze snelle en ruime informatieverplichting vloeit om die reden dan ook al voort uit de beginselen die in de Grondwet en de bijzondere wet zelf verankerd zijn (*supra* nrs. 6 e.v.). Zoals de Raad van State onderstreept, moeten de informatieregelingen op het vlak van het buitenlands beleid immers mede worden gezien als instrument om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten op internationaal vlak en om een negatieve weerslag op de coherentie van het Belgische buitenlandse beleid te voorkomen⁷².

Deze informatieverplichting moet dan ook ruim worden geïnterpreteerd. Dit wordt bevestigd in de toelichting bij het Kaderakkoord, waar wordt verduidelijkt dat het een verspreiding beoogt van de informatie over de betrokken internationale organisatie tussen alle partijen bij het samenwerkingsakkoord⁷³. Het is bijgevolg in beginsel niet de bedoeling dat er een selectie zou gebeuren van de informatie die wordt verstuurd, noch

van de betrokkenen aan wie de informatie wordt verstuurd. Alle partijen hebben het recht om alle info te ontvangen⁷⁴.

De federale overheid die de vertegenwoordiging van België bij een internationale organisatie verzekert, of zo mogelijk de permanente vertegenwoordiging, zorgt voor de organisatie van de informatiedoorstroming⁷⁵. Het gaat om een van de taken van de federale overheid in de coördinerende leiding van de buitenlandse betrekkingen (*supra* nr. 8). Maar de informatieverplichting rust tevens op andere federale, gemeenschaps- of gewestoverheden⁷⁶. De verplichting betreft immers relevante informatie waarover zowel de federale overheid, als de overheden van de gemeenschappen en de gewesten beschikken⁷⁷. De informatiedoorstroming dient dan ook te gebeuren in samenwerking tussen alle federale, gemeenschaps- en gewestoverheden⁷⁸.

20. In de uitrol van de politieke crisis werd niet ingegaan op de uitvoering van de verplichting tot informatie-uitwisseling in het kader van de onderhandeling van het Migratiepact, buiten deze in de specifieke context van de CoorMulti en DGE-vergaderingen.

21. De artikelen 5 tot 9 van het Kaderakkoord regelen vervolgens de eigenlijke Belgische standpuntbepaling.

Hierbij wordt een bestendige overlegstructuur ingericht waarin algemeen overleg plaatsvindt voor de Belgische standpuntbepaling voor in de door het Kaderakkoord geïnvleete internationale organisaties.

Dit algemeen overleg wordt georganiseerd door toedoen van de FOD Buitenlandse Zaken die het voorzitterschap en het secretariaat van de bijeenkomsten waarneemt⁷⁹. Het gaat om een van de taken van de federale overheid in de coördinerende leiding van de buitenlandse betrekkingen (*supra* nr. 8). De organisatie van het overleg wordt meer specifiek uitgevoerd door de dienst CoorMulti van de directie-generaal voor Multilaterale Zaken en voor de Mondialisering (DGM) van de FOD Buitenlandse Zaken. Het is ook die naam die gemeenzaam aan het overleg zelf wordt gegeven dat door deze dienst wordt georganiseerd: het zgn. 'CoorMulti-overleg' of de 'CoorMulti'.

Op dit algemeen overleg worden in elk geval vertegenwoordigers uitgenodigd van alle federale, gemeenschaps- en gewestministers die "zowel op inhoudelijk vlak als op het gebied van buitenlandse betrekkingen bevoegd zijn"⁸⁰. Niet alleen uit het predicaat "algemeen", maar ook uit de beginselen die in de Grondwet en de bijzondere wet zelf verankerd zijn (*supra* nrs. 6 e.v.), vloeit voort dat de uitnodigingen ruim moeten worden verstuurd⁸¹. Zo zal het voorafgaandelijk en tijdens internationale onderhandelingen

74 Wat natuurlijk niet belet dat er een variabele diepgang is van de selectie van informatie die wordt doorgestuurd, maar dan wel op basis van de relevantie die de bestemming van de informatie zelf geeft aan bepaalde activiteiten of programma's. Dit kan worden afgeleid uit art. 3 van het Kaderakkoord dat bepaalt dat partijen ten gepaste tijde hun bijzondere belangstelling voor bepaalde activiteiten of programma's kenbaar maken.

75 Art. 2 Kaderakkoord.

76 *Ibid.*

77 § 4 van de toelichting bij het Kaderakkoord, met een aantal meer concrete voorbeelden in art. 3 van het Kaderakkoord.

78 Art. 2 Kaderakkoord.

79 Art. 5, § 1 Kaderakkoord. Zie ook *supra* voetnoot 19.

80 Art. 5, § 2, lid 2 Kaderakkoord.

81 Wat wordt bevestigd in de toelichting van de heer BODSON: "nous invitons (...) toutes les administrations, que ce soit les administrations ou les cabinets, les représentants des niveaux politiques compétents" (toelichting J.-L. BODSON, *l.c.* 20).

68 Bv. C. DIERCKX, P. BURSENS en S. HELSEN, *Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt*, Gent, Academia Press, 2003, 272-275 of VLAAMSE REGERING, *Regerakkoord 2019-2024*, www.vlaanderen.be/publicaties/regerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024, p. 116.

69 Bij uitbreiding zou die ruime en proactieve betrokkenheid moeten worden uitgebreid naar de parlementen en belangengroepen (C. DIERCKX, P. BURSENS en S. HELSEN, *l.c.* 277-282).

70 Bv. VLAAMSE REGERING, *Regerakkoord 2019-2024*, www.vlaanderen.be/publicaties/regerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024, p. 116.

71 Art. 2 Kaderakkoord.

72 Of dat er binnen die internationale organisatie ruimte is om zelf initiatief te ontwikkelen.

73 Adv.RVS nr. 57:106/VR, 30 maart 2015, nr. 4-3.

§ 4 van de toelichting bij het Kaderakkoord.

niet altijd eenvoudig zijn om precies af te bakenen welke ministers allemaal betrokken zouden kunnen zijn. In een dergelijk situatie wordt natuurlijk beter op veilig gespeeld en worden er beter op een overinclusieve dan op een onderinclusieve wijze uitnodigingen verstuurd. Sowieso veronderstelt de eis van de coherentie en consistentie van het Belgische buitenlandse beleid in feite dat zonder meer alle overheden bij het overleg worden betrokken⁸².

22. Kortom: in multilaterale onderhandelingen is het van belang dat je iedereen mee hebt⁸³. Dit is o.m. een kwestie van technische en politieke legitimiteit van de onderhandelingen: je doet een beroep op de beschikbare technische expertise en op de beleidsmatige en politieke input die de door jou gevoerde onderhandelingen de nodige legitimiteit verlenen⁸⁴. Het is tevens een kwestie van efficiëntie en effectiviteit van het Belgische buitenlands beleid en van de uitvoering en naleving ervan. Effectieve onderhandelingen veronderstellen bijvoorbeeld dat je je punt als onderhandelaar op het juiste moment kan maken, wat veronderstelt dat je in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte bent van alle beschikbare expertise en van de gevoeligheden of bezwaren voor je staat en zijn samenleving. Als onderhandelaar wens je ook niet dat je staat na soms jarenlange onderhandelingen alsnog de uitkomst ervan niet kan goedkeuren of niet in staat zou blijken zijn aangegane engagementen na te komen⁸⁵. Dit zet immers onnodig de positie en het krediet van je staat en deze van jou, als onderhandelaar, onder druk. Het klinkt misschien paradoxaal dat ruim, proactief en inclusief overleg ook een kwestie van efficiëntie is: coördinatie en overleg sloppen immers heel wat tijd en energie op. En toch, de korte tijd die je tijdens onderhandelingen zou kunnen uitsparen door hier en daar een stap over te slaan of een bocht wat in te korten, wordt vervolgens dubbel en dik terugbetaald indien het vertrouwen tussen de betrokken overheden hierdoor werd geschonden. Of zoals de dooddoener luidt: vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Die efficiëntie wordt vaak nog duidelijker als je de volledige beleidscyclus in ogenschouw neemt. Zo wordt nogal te vaak in omzettings- of uitvoeringsfase vastgesteld dat ernstige knelpunten hadden kunnen worden voorkomen door een proactieve aanpak en een ruimere betrokkenheid in de onderhandelingsfase. Een vroege identificatie van knelpunten zorgt er immers voor dat deze nog kunnen worden meegenomen in de onderhandelingen (en aldus voorkomen) of dat dan al tijdig op die moeilijke omzetting of uitvoering kan worden geanticipeerd⁸⁶. Hoewel het voorwerp van deze bijdrage zich beperkt tot de betrokkenheid van regeringen en administraties, spreekt het voor zich dat diezelfde bezorgdheid tevens geldt voor de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en van het parlement.

82 Zie o.m. *supra* nrs. 9 en 19.

83 Dixit ambassadeur BODSON op de studiedag "Het Migratiepact: kroniek van een crisis", Gent, 8 mei 2019.

84 In de bewoordingen van ambassadeur BODSON: "Cela fait trente ans que je suis diplomate et, croyez-moi, je ne vais pas au casse-pipe négocier des textes sans me préoccuper de ce que pense le niveau politique. Un État qui fonctionne bien est un État dans lequel le niveau politique se penche sur une question, donne des instructions à ses fonctionnaires, en l'occurrence un diplomate, afin qu'il puisse aller négocier en fonction d'une position qui a été démocratiquement établie au niveau politique" (toelichting J.-L. BODSON, l.c. 20).

85 Deze bezorgdheid klinkt o.m. door in de volgende passage uit de toelichting van ambassadeur BODSON: "J'ai des traces de nombreux échanges avec les administrations, l'Office des Étrangers, le cabinet du secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, qui font évidemment partie des premiers concernés et qui ont contribué activement, arrivés à les changer, et surtout à la version finale, je n'ai eu à la fin des négociations aucun signal négatif disant que ce texte était inacceptable" (toelichting J.-L. BODSON, l.c. 21).

86 G. DIERICKX, P. BURSSENS en S. HEUSEN, *Omzetting, toepassing en toepassingcontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt*, Gent, Academia Press, 2003, 182-186, 272-275, 277-280.

24. De CoorMulti is in beginsel wel beperkt tot een overleg op beleidsniveau tussen ambassadeurs en kabinetvertegenwoordigers die gemandateerd zijn door hun minister (of regering(en)). De CoorMulti is geen open overleg en er is dan ook geen plaats voor consultatie en overleg met parlementsleden of vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Een dergelijk overleg – hoe legitiem ook – zal dan ook op een andere manier moeten worden georganiseerd⁸⁸.

Het besluten karakter van de CoorMulti vloeit natuurlijk voort uit de nood aan vertrouwelijkheid bij het bepalen van je nationaal standpunt voor internationale onderhandelingen. Tijdens internationale onderhandelingen geef je enerzijds natuurlijk graag een ruime verspreiding aan bijvoorbeeld een openingsbod of een wervende boodschap, maar wil je anderzijds wel koste wat het kost voorkomen dat je onderhandelingspartners te weten komen waar het pijn doet als ze duwen (bv. wat je onderhandelingsstrategie is of waar je zgn. rode lijnen precies liggen). Een van de instrumenten om dit risico te beperken, is het beperken en controleren van de toegang tot de keuken waar de nationale positie wordt bereid⁸⁹. Op de vraag of de huidige toegangsbeperking tot de interne keuken wel effectief is enerzijds en of deze niet verder gaat dan noodzakelijk anderzijds spreken we ons in deze bijdrage niet uit.

24. Ambassadeur BODSON verklaarde dat er in het kader van de onderhandelingen verschillende contacten waren geweest met het middenveld, de pers en parlementsleden. Voorafgaand aan de eigenlijke tekstonderhandelingen zou het maatschappelijk middenveld in een transparant proces zijn input hebben gegeven over de 'zero draft'. Tijdens de onderhandelingen zouden er ook drie informele debriefings hebben plaatsgevonden aan een groep parlementsleden. Op het aanbod van een formele debriefing aan de Kamer van volksvertegenwoordigers zou door deze evenwel niet zijn ingegaan. Tevens zouden er heel wat contacten zijn geweest met de pers die zijn best zou hebben gedaan om het publiek in te lichten. De ambassadeur uitte wel zijn spijt dat er meer aandacht was voor de politieke crisis over het Migratiepact dan voor de onderhandelingen ervan. Volgens hem was het beter geweest dat de gevoeligheden op voorhand – voor of tijdens de onderhandelingen – waren besproken⁹⁰.

25. Dit algemeen overleg heeft plaats op een systematische en horizontaal gestructureerde wijze⁹¹. Met andere woorden, het gaat om een overleg over hoofdlijnen, op zowel ambtelijk als beleidsmatig niveau, waarbij elk agenda-item van de onderhandelingen in de internationale organisatie het voorwerp uitmaakt van een overleg waarbij alle andere overheden worden betrokken.

Het voorwerp van de CoorMulti is eerst en vooral het bepalen van het Belgische standpunt voor iedere ministeriële bijeenkomst van een door het Kaderakkoord geïmplementeerde internationale organisatie⁹². Dit bevestigt het algemeen en beleidsmatig karakter van het overleg.

87 In het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad wordt uitdrukkelijk bepaald dat het overleg in DGE ook plaatsvindt tussen bevoegde departementen (*infra* nr. 33). Deze praktijk wordt voor CoorMulti bevestigd in toelichting J.-L. BODSON, l.c. 20-21.

88 Wat het overleg met het parlement betreft, zie de bijdrage van Céline ROMAINVILLE en Sofia VANDENBOSCH in dit boek.

89 Zie bv. ook: D. VAN ECKHOUTE en T. CORTHAUT, "The participation of the EU and its Member States in Multilateral Environmental Negotiations post Lisbon", YEL 2017, (749), 774.

90 Keynotespeech van ambassadeur BODSON op de studiedag "Het Migratiepact: kroniek van een crisis", Gent, 8 mei 2019. Wat de contacten met parlementsleden betreft, zie: toelichting J.-L. BODSON, l.c. 23.

91 Art. 5, § 2, eerste lid Kaderakkoord.

92 Art. 5, § 1 Kaderakkoord preciseert dat het zowel om een standpunt gaat in het algemeen als voor elk punt van de dagorde.

Het kan evenwel niet de bedoeling zijn om de Belgische standpuntbepaling te beperken tot internationale overeenkomsten op ministerieel niveau. Dit zou er immers toe leiden dat er voor de meeste onderhandelingen ofwel geen Belgisch standpunt zou worden bepaald⁹³, ofwel dat het Belgische standpunt veel te laat zou komen⁹⁴, ofwel dat het Belgische standpunt niet tijdig zou worden bijgeschaafd in het licht van de tussengekomen evolutie van de onderhandelingen. Om die reden vult het Kaderakkoord de coördinatie aan met twee nadere coördinatie-instrumenten. Ten eerste voorziet het in de mogelijkheid dat tevens een CoorMulti wordt georganiseerd ter voorbereiding van een technische vergadering⁹⁵. Ten tweede laat het voor het vervolledigen van de coördinatie met het oog op de Belgische standpuntbepaling alle ruimte om hiervoor sectorieel of *ad hoc* overleg te organiseren⁹⁶. In de toelichting wordt uitdrukkelijk bepaald dat het algemeen overleg het sectorieel of *ad-hoc*overleg, in bijvoorbeeld de Interministeriële Conferentie Wetenschapsbeleid (ICWB), de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL) en de Interministeriële Economische Commissie (IEC) niet uitsluit⁹⁷. Dit laatste geldt evenwel onder de volgende voorwaarden: ten eerste moet de CoorMulti worden ingelicht over het sectorieel of *ad-hoc*overleg; ten tweede mag het sectorieel of *ad-hoc*overleg geen afbreuk doen aan het algemene overleg in CoorMulti⁹⁸. Dit zou onder meer vereisen dat een algemeen overleg wordt ingericht over de activiteiten van het sectorieel of *ad-hoc*overleg en dat het algemeen overleg wordt gevat door het sectorieel of *ad-hoc*overleg in geval van blijvende problemen met een meer algemene of politieke dimensie⁹⁹.

26. In het kader van de onderhandelingen van het Migratiepact hebben drie CoorMulti-vergaderingen plaatsgevonden: een eerste voor de aanvang van de tekstonderhandelingen, een tweede vóór de (voor)laatste onderhandelingsessie en een laatste na het beëindigen van de tekstonderhandelingen met het oog op het goedkeuren van de tekst van het Migratiepact door België (zie ook *supra* nr. 1).

De eerste CoorMulti vond plaats op 19 februari 2018. Deze coördinatie gebeurde op basis van de zero draft die door de co-facilitatoren van het intergouvernementele onderhandelingsproces op 5 februari 2018 ter beschikking was gesteld en die de basis zou vormen voor de tekstonderhandelingen. De onderhandelingen vonden niet plaats op ministerieel niveau en formeel gezien hoefde er op zich dan ook geen CoorMulti te worden georganiseerd. De CoorMulti was daarentegen wel noodzakelijk om de Belgische onderhandelaar een mandaat te verschaffen zodat deze ten volle aan de onderhandelingen zou kunnen deelnemen vanaf de start van de eerste onderhandelingsessie op 20 februari 2018 in New York¹⁰⁰. Hiermee ontving hij zijn instructies en wist hij wat hem tijdens de onderhandelingen te doen stond: wat België wilde dat hij zou bereiken en wat België wilde wat hij moest voorkomen. Datzelfde onderhandelingsmandaat geeft een onderhandelaar niet alleen een doel, maar het biedt hem ook gemoedsrust: zolang de onderhandelaar er tijdens de onderhandelingen in slaagt om binnen de krijtlijnen van

93 In geval de onderhandelingen niet het voorwerp uitmaken van een overeenkomst op ministerieel niveau.

94 Aangezien de punten die het voorwerp uitmaken van een overeenkomst op ministerieel niveau doorgaans al voorbereid zijn op het niveau van experts, hoge ambtenaren of diplomaten.

95 Art. 5, § 1, laatste zin Kaderakkoord.

96 Art. 6, eerste lid Kaderakkoord.

97 § 6 van de toelichting bij het Kaderakkoord.

98 Art. 6, eerste lid Kaderakkoord.

99 Art. 6, tweede lid Kaderakkoord en § 6 van de toelichting erbij.

100 §§ 27-28 van resolutie 71/280 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Modalities for the intergovernmental negotiations of the global compact for safe, orderly and regular migration* (6 april 2017), UN Doc. A/RES/71/280.

zijn onderhandelingsmandaat te blijven, mag hij er ook op rekenen dat zijn staat hem niet zal terugfluiten (zie ook *infra* nr. 40).

In tweede vergadering van de CoorMulti vond plaats op 4 juni 2018 in de aanloop naar de laatste onderhandelingsrondes: de vijfde ronde van de intergouvernementele onderhandelingen vond immers plaats van 4 tot 8 juni en de zesde en laatste ronde vond plaats van 9 tot 13 juli 2018. Ambassadeur BODSON verduidelijkte dat het belang van deze tweede CoorMulti erin lag om voorafgaand aan de laatste en cruciale fase van de onderhandelingen het Belgische standpunt te herevalueren “*afin de réévaluer notre position en fonction de l'évolution des négociations. Le texte avait changé entre-temps. On y avait ajouté des choses qu'on n'aimait peut-être pas. Nous avons revu ce texte et redéfinissant notre position.*”¹⁰¹ Het is inderdaad gebruikelijk dat in de laatste fase de onderhandelingen in een stroomversnelling komen. Het is dan ook zinvol om de laatste onderhandelingsessie(n) grondiger voor te bereiden door het Belgische standpunt te herevalueren in het licht van de tussengekomen ontwikkelingen en in het licht van de laatste ontwerp-tekst.

De derde en laatste CoorMulti vond plaats op 12 september 2018 teneinde de tekst van het Migratiepact goed te keuren¹⁰². Hiermee bevestigt de CoorMulti impliciet dat het door hem verleende onderhandelingsmandaat op een correcte manier werd uitgevoerd. Aangezien de tekst van het Migratiepact – voorafgaand aan de stemming in de Algemene Vergadering – op het hoogste politieke niveau (staatschefs en regeringsleiders) zou worden aangenomen¹⁰³, moest het Belgische standpunt voor de Intergouvernementele Conferentie op 10 en 11 december 2018 in Marrakesh overeenkomstig artikel 5, § 1 van het Kaderakkoord ook formeel in de CoorMulti worden vastgesteld.

Dat er geen CoorMulti plaatsvond voor elke onderhandelingsessie verklaart ambassadeur BODSON door het feit dat de onderhandelingen vastzaten en er pas vooruitgang werd geboekt in de aanloop naar de laatste onderhandelingsessie: “*Je n'ai pas multiplié les COORMULTI car il y a eu six sessions de négociations, mais il est clair que, pendant une série de sessions, on patine: chaque délégation répète son point de départ et on n'écoute pas beaucoup l'autre. C'est seulement vers la fin du processus que ça se débloque car on a conscience qu'il faut arriver à un accord*”¹⁰⁴. Om die reden zou het pas nodig geweest zijn om het Belgische standpunt in de CoorMulti te herevalueren voorafgaand aan de laatste onderhandelingsessies¹⁰⁵.

Tussen de CoorMulti's zouden wel verschillende informele contacten per e-mail hebben plaatsgevonden: “*Entre ces COORMULTI, il y a effectivement des échanges informels de mails (...) de nombreux échanges avec les administrations, l'Office des Étrangers, le cabinet du secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, qui font évidemment partie des premiers concernés et qui ont contribué activement, qui ont fait savoir qu'ils avaient des problèmes sur tel ou tel point*”¹⁰⁶. Uit deze toelichting valt wel niet op te maken of deze contacten per e-mail de vorm aannamen van een technische coördinatie via een bestaand sectorieel of ad-hocnetwerk van administraties en ministeriële kabinetten die hun bijzondere belangstelling voor de onderhandelingen kenbaar hebben gemaakt (dus met een uit-

101 Toelichting J.-L. BODSON, l.c. 4-5.

102 Toelichting J.-L. BODSON, l.c. 5.

103 § 6 van resolutie 72/244 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Modalities for the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (24 december 2017).

104 UN Doc. A/RES/72/244.

105 Toelichting J.-L. BODSON, l.c. 21.

106 *Ibid.*

wisseling van e-mails tussen het volledige netwerk), dan wel of het om louter bilaterale contacten ging om bijvoorbeeld tekstvoorstellen af te toetsen en (potentiële) knelpunten uit te klaren in het licht van de totstandkoming van het Belgische standpunt of de gewitte bijzondere belangstelling voor bepaalde aspecten van de onderhandelingen.

We vermogen te hopen dat in elk geval alle betrokkenen systematisch op de hoogte werden gehouden van de voorbereidingen in de aanloop naar elke onderhandelingsessie en van de stand van zaken na elke onderhandelingsessie, zodat elke betrokkene de kans kreeg om zijn vragen en opmerkingen aan de onderhandelaar over te maken en indien nodig om een *ad-hoc*coördinatie aan te vragen.

27. Zodra het Belgische standpunt in algemeen overleg is vastgelegd, zendt de federale minister van Buitenlandse Zaken de in die zin opgestelde richtlijnen naar de permanente vertegenwoordiging bij de betrokken internationale organisatie¹⁰⁷.

De instructies om namens België de tekst van het Migratiepact goed te keuren en zelfs actief bij andere staten te promoten – wat de uitkomst was van een CoorMulti van 12 september 2018 – zijn op 3 oktober 2018 naar de permanente vertegenwoordiging bij de VN verstuurd¹⁰⁸.

28. De opvolging van het algemeen overleg gebeurt in de schoot van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB)¹⁰⁹. Het Kaderakkoord voorziet dan ook dat een aanhoudend meningsverschil binnen het algemeen overleg kan worden door- gestuurd naar de ICBB¹¹⁰.

Dit doet natuurlijk geen afbreuk aan de mogelijkheid om gebruik te maken van andere arbitrage-instrumenten die meer aangewezen zouden zijn om het voorliggende knelpunt uit te klaren, zoals een technische coördinatie (voor technische knelpunten), een coördinatie in (het kader van) een specifieke Interministeriële Conferentie (voor een knelpunt in één bepaalde materie of sector), een coördinatie in IKW, kernkabinet¹¹¹, regering of ministerraad (voor een knelpunt in één bepaalde regering) of een coördinatie in Overlegcomité (voor een interfederaal knelpunt op het hoogste niveau).

Zoals in de toelichting bij het Kaderakkoord wordt opgemerkt, moet de onthouding op internationaal niveau immers een uitzondering blijven: “Zij mag slechts in sommige gevallen gebruikt worden, temeer zij dikwijls negatieve gevolgen meebrengt voor de Belgische partijen. Deze moeten er dan ook toe worden aangezet, om eerder een akkoord na te streven over een gemeenschappelijk standpunt”¹¹².

29. De CoorMulti's inzake de onderhandelingen over het Migratiepact hebben geen aanleiding gegeven tot knelpunten die op een hoger niveau moesten worden gebracht¹¹³. Het Belgische standpunt over het Migratiepact was al lang door middel van het

¹⁰⁷ Art. 8 Kaderakkoord.

¹⁰⁸ Toelichting J.-L. BODSON, *l.c.* 5 en M. EL BERHOUMI, “Chronique de crise: la chute du gouvernement Michel”, *JF* 2019, (273) 274.

¹⁰⁹ Art. 7, § 1 Kaderakkoord.

¹¹⁰ Art. 7, §§ 2-3 Kaderakkoord.

¹¹¹ De zgn. “kern” of het kernkabinet is een informele vergadering van de premier met de vicepremiers. De overige ministers maken er geen deel van uit. Vooral op federaal niveau wordt hier regelmatig gebruik van gemaakt (zie ook *infra* nr. 38).

¹¹² § 6 van de toelichting bij het Kaderakkoord.

¹¹³ Toelichting J.-L. BODSON, *l.c.* 21 en 22.

CoorMulti-overleg op interfederaal niveau aangenomen op het ogenblik dat de politieke crisis hierover uitbrak.

30. Vanuit dezelfde bezorgdheid om Belgische onthoudingen op het internationaal niveau tot een minimum te beperken (aangezien België zich hiermee buiten de lijnen van het speelveld van de internationale onderhandelingen plaatst), voorziet het Kaderakkoord in de mogelijkheid voor het hoofd van de Belgische delegatie om tijdens de zitting van een internationale onderhandelingsessie het standpunt aan te passen indien het standpunt bij hoogdringendheid moet worden aangepast teneinde volwaardig aan de besluitvorming te kunnen deelnemen. Het delegatiehoofd neemt hiertoe de nodige contacten op met de betrokken Belgische partijen¹¹⁴.

In het finale stadium van de onderhandelingen kunnen de posities van de verschillende onderhandelingspartijen soms snel schuiven en kunnen de onderhandelingen dan ook snel evolueren (zie ook *supra* nr. 26). Het kan dan nodig zijn dat België hier snel op inspeelt. Wegens de hoogdringendheid en het feit dat de hoofd van de Belgische delegatie de situatie ter plaatse beter kan inschatten, verschuift het Kaderakkoord in dat geval de coördinerende rol van de CoorMulti naar het hoofd van de Belgische delegatie.

31. Er zijn geen aanwijzingen dat een dergelijke hypothese zich heeft voorgedaan tijdens de laatste sessies van de intergouvernementele onderhandelingen over het Migratiepact.

E. Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad

32. De regeling van het Kaderakkoord kent een zekere overlap met de regeling voor de Belgische standpuntbepaling in de EU-ministerraad. De EU en haar lidstaten beogen om op de multilaterale fora met één stem te spreken. Dezelfde ministeriële bijeenkomsten van de internationale organisaties die onder het toepassingsgebied van het Kaderakkoord vallen, worden daarom ook op Europees niveau voorbereid om zo tot een Europees standpunt te komen (voor aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de EU behoren) of om de nationale standpunten op elkaar af te stemmen zodat de EU-lidstaten elkaar op het internationale forum niet onderling zouden tegenspreken (voor aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de lidstaten zijn blijven behoren)¹¹⁵. De Belgische standpuntbepaling voor de EU-ministerraad wordt geregeld door het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad.

33. De regeling van de coördinatie met het oog op het bepalen van het Belgische standpunt voor de EU-ministerraad is vrij analoog aan dat van het Kaderakkoord. Het belangrijkste verschil is dat de coördinatie verzekerd wordt door een andere dienst van de FOD Buitenlandse Zaken, m.n. de directie-generaal Europese Zaken en Coördinatie, afgekort DGE¹¹⁶. De door haar georganiseerde coördinatie wordt dan ook gemeenzaam het ‘DGE-overleg’ of de ‘DGE’ genoemd.

De overige verschillen zijn eerder een verschil in klemtoon in de formulering van de afspraken en geven dus niet noodzakelijk aanleiding tot een inhoudelijk verschil in de werking ervan. We wijzen hieronder op een aantal van deze verschillende klemtonen.

¹¹⁴ Art. 9 Kaderakkoord.

¹¹⁵ *Supra* nr. 15.

¹¹⁶ Art. 1, § 1 Samenwerkingsakkoord.

Ook hier gebeurt coördinatie voor elke zitting van de Raad op een systematische en horizontale wijze "welke ook het betrokken beleidsdomein weze"¹¹⁷. In de toelichting – die integraal deel uitmaakt van het Samenwerkingsakkoord¹¹⁸ – wordt nog verduidelijkt dat het om een "dagelijkse coördinatie" gaat¹¹⁹.

Ook het Samenwerkingsakkoord sluit de mogelijkheid van *ad-hoc*coördinaties niet uit. Het kan zowel gaan om een *ad-hoc*-DGE (bv. georganiseerd voor een andere vergadering dan op het niveau van een formele EU-ministerraad), om coördinaties in het kader van sectoriële interministeriële conferenties, als om "gedecentraliseerde coördinaties" (bv. een Vlaamse coördinatie). Andere coördinaties zijn mogelijk voor zover er geen afbreuk wordt gedaan aan het DGE-overleg, er gerapporteerd wordt aan de DGE en problemen met een politieke dimensie bij de DGE ahangig worden gemaakt¹²⁰.

Aangezien het om een horizontale coördinatie gaat, worden ook voor het DGE-overleg de uitnodigingen ruim uitgestuurd en in elk geval naar de vertegenwoordigers van de premier en minister-presidenten, ministers van Europese aangelegenheden en functioneel bevoegde ministers. In het Samenwerkingsakkoord worden daarnaast ook nadrukkelijk alle federale vicepremiers uitgenodigd¹²¹, de permanente vertegenwoordiging bij de EU, de attachés van de gemeenschappen en de gewesten¹²² en alle bevoegde federale, communautaire en regionale administraties¹²³.

De toelichting bij het Samenwerkingsakkoord bepaalt uitdrukkelijk dat de te verdiepen standpunten met consensus worden bepaald¹²⁴, ook al vloeit dit in feite al voort uit de bij de Grondwet en bijzondere wet bepaalde beginselen (*supra* nrs. 7 en 10).

Het Samenwerkingsakkoord voorziet dat bij gebrek aan consensus het knelpunt voor arbitrage op ministerieel niveau ahangig kan worden gemaakt bij de ICBB en vervolgens bij het Overlegcomité¹²⁵. Het in DGE overeengekomen standpunt wordt door de federale minister van Buitenlandse Zaken als instructie doorgestuurd naar de permanente vertegenwoordiging bij de EU¹²⁶. De verantwoordelijke van de Belgische zetel neemt de nodige contacten op als ter zitting van de Europese ministerraad of de COREPER het Belgische standpunt dringend moet worden aangepast teneinde zinvol deel te nemen aan de besluitvorming¹²⁷.

34. Het Migratiepact heeft het voorwerp uitgemaakt van bespreking op Europees niveau, zowel op het niveau van raadwerkgroepen (bv. de Raadswerkgroep VN (CONUN) en de High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG)) als op het niveau

¹¹⁷ Art. 1, § 2, lid 1 Samenwerkingsakkoord.

¹¹⁸ Art. 13 Samenwerkingsakkoord.

¹¹⁹ § 5 van de toelichting bij het Samenwerkingsakkoord.

¹²⁰ Art. 3 Samenwerkingsakkoord en § 5 van de toelichting erbij.

¹²¹ Hoewel dit niet voorgeschreven is door het Kaderakkoord, blijkt in de praktijk dat ook daar alle federale vicepremiers worden uitgenodigd (toelichting J.-L. BODSON, *l.c.* 21).

¹²² Het spreekt voor zich dat de PV en de attachés bij de betrokken internationale organisatie ook steeds zijn uitgenodigd op de CoorMulti, maar dat ze – behoudens voor deze internationale organisaties waarvan de zetel zich dichtbij bevindt (bv. OESO en UNESCO) – niet steeds fysiek aanwezig zullen kunnen zijn.

¹²³ Art. 2, § 2 Samenwerkingsakkoord.

¹²⁴ § 5 van de toelichting bij het Samenwerkingsakkoord.

¹²⁵ Art. 4 Samenwerkingsakkoord en § 5 bij de toelichting erbij.

¹²⁶ Art. 5 Samenwerkingsakkoord.

¹²⁷ Art. 6 Samenwerkingsakkoord.

van de EU-ministerraad. Het Migratiepact heeft dan ook het voorwerp uitgemaakt van een bespreking in DGE¹²⁸.

De draagwijdte van deze bespreking was evenwel vrij beperkt omwille van de uitsluitende situatie dat vóór de start van de tekstonderhandelingen al duidelijk was geworden dat het niet mogelijk zou zijn voor de EU-lidstaten om een consensus te bereiken, omwille van het extreme standpunt dat Hongarije had ingenomen. Doorheen de onderhandelingen was er om die reden noch een EU-positie, noch een EU-vertegenwoordiging. Er vond wel een coördinatie plaats tussen de – toen – overige 27 lidstaten en hun gemeenschappelijke positie werd tijdens de onderhandelingen door Oostenrijk vertegenwoordigd¹²⁹.

De onderhandelingen van het Migratiepact zijn dan ook een atypisch voorbeeld voor de rol van het Europees niveau tijdens multilaterale onderhandelingen en voor de rol van de DGE voor de Belgische standpuntbepaling hierbij.

III. DE BESLUITVORMING IN DE FEDERALE MINISTERRAAD: HET RECHTSKADER EN TOEPASSING IN HET KADER VAN HET MIGRATIEPACT

A. Inleiding

35. Zoals we bij aanvang van deze bijdrage opmerkten (*supra* nr. 3), is het contra-intuïtief dat de federale regering gevallen is over een Belgisch positie die al op interfederaal niveau was aangenomen. Met andere woorden: het Belgische standpunt om het Migratiepact te steunen was al aangenomen tussen de gemeenschappen, de gewesten ... en de federale overheid, bij consensus op de CoorMulti van 12 september 2018 (*supra* nrs. 1 en 26).

Uit de berichtgeving tijdens de crisis bleek wel dat het al dan niet steunen van het Migratiepact voorafgaandelijk aan de CoorMulti niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een bespreking in de federale ministerraad. De ministerraad die verankerd is in de Grondwet¹³⁰ is nochtans het orgaan voor het coördineren van de actie van de federale ministers en staatssecretarissen.

De vraag rijst bijgevolg hoe de beslissingen in ministerraad gebeuren. Gebeuren deze misschien niet bij consensus zodat met de mening van een regeringspartij mogelijk geen rekening is gehouden? Of worden in de regering misschien beslissingen genomen zonder dat deze formeel op de ministerraad zijn gebracht, besproken en beslist? Op deze vragen gaan we hieronder kort in.

¹²⁸ Tijdens zijn keynotespeech op de studiedag te Gent (8 mei 2019) verklaarde ambassadeur BODSON dat het Migratiepact het voorwerp heeft uitgemaakt van DGE-overleg, al was de draagwijdte daarvan eerder beperkt. Volgens Mathias EL BERHOUMI heeft een DGE-vergadering plaatsgevonden op 11 oktober 2018 (M. EL BERHOUMI, "Chronique de crise: la chute du gouvernement Michel", *JT* 2019, (273) 274).

¹²⁹ Toelichting J.-L. BODSON, *l.c.* 5.

¹³⁰ Art. 11bis, 54, 90, lid 2 en 99 Grondwet.

36. De eerste vraag kunnen we direct ontkennend beantwoorden. De federale regeringen zijn immers sinds jaar en dag coalitieregeringen; het noodzakelijke corollarium hiervan is dat de ministerraad een collegiaal orgaan is dat zijn beslissingen bij consensus neemt¹³¹. Coalitieregeringen nemen hun beslissingen bij consensus (dus “zwingen in instemmen”), volgens het beginsel “samen-uit-samen-thuis”¹³².

37. De tweede hiervoor geformuleerde vraag, ligt iets moeilijker en kunnen we niet zo eenduidig beantwoorden. Het probleem is eerder dat de collegialiteit en de consensus niet noodzakelijk formeel worden vastgesteld in de ministerraad, maar dat deze ook kunnen blijken uit verschillende andere formele en informele kanalen die door de coalitiepartners worden opgezet. Dit kan zelfs blijken uit een afwezigheid van reactie of afwezigheid van agendering van een bepaald dossier op de ministerraad. Een dergelijke collegialiteit is natuurlijk veel minder intens: het gaat immers niet meer over het gezamenlijk beraadslagen in de ministerraad (waaraan *en aval* ook nog technisch en politiek overleg voorafgaat), maar over een *gentlemen's agreement* dat elkeen tot op zekere hoogte zijn ding kan doen en de alertheid van elkeen om dossiers die voor henzelf of anderen gevoelig liggen alsnog op de ministerraad te agenderen. De federale ministerraad is minder een hecht team dat gezamenlijke beslissingen neemt (dit is enkel zo voor de dossiers die op ministerraad worden gebracht en besproken), maar eerder een groep van ministers en staatssecretarissen die hun afzonderlijke beslissingen enigszins op elkaar afstemmen en waar een alerte reactie wordt verwacht.

C. Toepassing in het kader van het Migratiepact?

38. Terug naar het Migratiepact. Het dossier was niet geagendeerd op de federale ministerraad, maar vertegenwoordigers van verschillende leden hiervan (waaronder ook leden van de regeringspartij die bij nader inzien alsnog problemen zag in het *Global Compact for Migration*) waren uitgenodigd op de CoorMulti. De consensus van de federale regering kon hier worden afgeleid uit het feit dat geen enkel van hen zich in CoorMulti of DGE tegen het globale Belgische standpunt heeft verzet. Indien een van de leden van de ministerraad hierin een potentieel probleem had gezien, dan kon hij het initiatief nemen om het dossier eerst op een federaal overleg te brengen (op niveau experts, IKW, kern of ministerraad)¹³³, teneinde een collegiaal, federaal standpunt voor de CoorMulti voor te bereiden^{134, 135}.

¹³¹ RvS 18 december 2018, nr. 243.271, Dewinter, § 14.

¹³² Dit beginsel is bij Grondwetsspecialisten beter bekend als het beginsel van « buigen of barsten » of « se soumettre ou se démettre » (bv. J. VELAERS, *De Grondwet een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2019, p. 500, nr. 38 en Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Brussel, Larcier, 2017, 697-698), met andere woorden de variant van hetzelfde beginsel voor de situatie waarin er effectief een crisis is uitgebroken in het huishouden van de federale regering.

¹³³ Zo schrijven de interne richtlijnen van de federale overheid voor dat o.m. de volgende dossiers aan de ministerraad moeten worden voorgelegd: elke actuele gebeurtenis die de samenhang van de regering in gevaar kan brengen, die de publieke opinie in belangrijke mate beïnvloedt of die van belang is voor onze betrekkingen met het buitenland; en elke kwestie die, wegens haar onderwerp, haar draagwijdte of haar politieke weerslag, van aard is geheel de regering erbij te betrekken (Omzendbrief van de Eerste Minister “Ministerraad”, 16 maart 2015, nr. 5).

¹³⁴ Een ‘gedecentraliseerde coördinatie’ in de bewoordingen van het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad (§ 5 van de toelichting bij het Samenwerkingsakkoord; *supra* nr. 33).

¹³⁵ Ook op deelstaatsniveau vindt niet steeds – maar wel vaker – een interne voorafgaande coördinatie plaats ter voorbereiding van een CoorMulti of DGE. In de deelstaten bestaat een ruimere traditie van intern overleg en

Hoewel we in een andere publicatie onze wens uitspreken dat intenser zou worden overlegd en beraadslaagd in de federale ministerraad¹³⁶, is de gehanteerde werkwijze thans gebruikelijk voor het bepalen van het federale en het Belgische standpunt in Europese en multilaterale onderhandelingen. Uit de berichtgeving in de pers tijdens de uitrol van de politieke crisis zou kunnen worden afgeleid dat het voor de direct betrokken ministers ook al niet duidelijk was wie, waar, welk standpunt heeft ingenomen¹³⁷. De suggestie dat dit zijn oorzaak vond in het niet-vertrouwd zijn met de bestaande coördinatiemechanismen is evenwel ongehoofwaardig, rekening houdend met het feit dat het over dagelijkse, horizontale coördinatiemechanismen gaat (*supra* nrs. 25 en 33) en rekening houdend met het op dat moment gevestigde stadium van de legislatuur. Onze veronderstelling is dan ook eerder dat er ofwel sprake was van een gebrek aan alertheid in het opvolgen van het Migratiepact bij de betrokken regeringspartij (bv. hebben sommige vertegenwoordigers van ministers niet eerder standpunt ingenomen door afwezigheid op het overleg of door het ontbreken van een tijdige reactie?), ofwel dat de betrokken regeringspartij haar standpunt in tussentijd heeft veranderd. En zoals het in dergelijke gevallen vaak gaat, ligt het antwoord hierop ongetwijfeld ergens in het midden.

IV. BESLUIT

39. Voor het besluit gaan we terug naar de initiële vraag voor deze bijdrage: “Wat was het standpunt van België inzake het Migratiepact?”

Het Belgische standpunt was zonder meer om de tekst van het Migratiepact te steunen en zelfs actief te promoten bij andere staten. Dit standpunt was op 12 september 2018 bepaald in CoorMulti en op 3 oktober 2018 door de minister van Buitenlandse Zaken verstuurd als instructie naar de permanente vertegenwoordiging bij de VN in New York (*supra* nrs. 1, 26 en 27). Dit standpunt was ook nog eens bevestigd op een DGE van 11 oktober 2018, dus geruime tijd vooraleer de politieke crisis uitbrak in aanloop van de Intergouvernementele Conferentie in Marrakesh op 10 en 11 december 2018 (*supra* nr. 34).

De CoorMulti en DGE zijn twee algemene, horizontale en systematische coördinatiemechanismen voor de interfederale, Belgische standpuntbepaling voor onderhan-

van intensere collegiale beraadslaging in hun respectieve regeringen (art. 69 BW/Hi, art. 36 en 75, eerste lid, bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, art. 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen en art. 51 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap in haar regerakkoord 2019-2024 spreekt de Vlaamse Regering bv. af om voor de belangrijkste EU-dossiers politiek gedragen Vlaamse standpunten aan te nemen in de vorm van “position papers” (...) die onderhandelaars en administraties voldoende houvast bieden bij het vervullen van hun taken en haar helpen het standpunt tijdig en actief kenbaar te maken binnen de rest van de EU” (www.vlaanderen.be/publicaties/regerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024, p. 114). De deelstaten zijn soms ook minder ruim vertegenwoordigd op de interfederale coördinaties: merk bv. op dat enkel de *federaal* vicepremiers steeds worden uitgenodigd op alle DGE's (art. 2, lid 2 Samenwerkingsakkoord; *supra* nr. 33). Dit leidt ertoe dat je soms de indruk krijgt dat het interfederaal overleg doorkruist wordt door een interne federale discussie tussen bv. vertegenwoordigers van leden van de federale kern.

¹³⁶ D. VAN EECKHOUTTE, “Voorstel tot het inschrijven van de collegiale beraadslaging in de ministerraad in art. 99 van de Grondwet” te verschijnen in *CDPK* 2020.

¹³⁷ Zie bv. P. DE LOBEL en B. BRINCKMAN, “De premier, de kool, de geit en de meerderheid”, *De Standaard* 7 december 2018, 2; D. DUJARDIN en I. VAN DEN EYNDE, “Veel harder kan je jezelf niet tegenkomen”, *Het Laatste Nieuws* 6 december 2018, 3 en M. JUSTAERT, “Val regering lost probleem Michel niet op”, *De Standaard* 4 december 2018, 2.

delingen in bepaalde gemeende internationale organisaties respectievelijk in de EU-ministerraad. Voor multilaterale onderhandelingen is de standpuntbepaling in de EU-ministerraad relevant omdat daar het EU-standpunt voor diezelfde onderhandelingen wordt voorbereid enerzijds en omdat anderzijds in het kader van de Raad doorgaans ook de coördinatie plaatsvindt van de standpunten van de lidstaten voor de aan- gelegenheden die tot hun bevoegdheid zijn blijven behoren (*supra* nr. 15). CoorMulti en DGE zijn opgericht bij verplichte samenwerkingsakkoorden (*supra* nr. 10), waarmee nadere uitvoering wordt gegeven aan de beginselen die al vervat zijn in artikel 167 van de Grondwet en de bijzondere wet (*supra* o.m. nrs. 6-8, 17, 19, 21 en 33); m.n. het Kaderakkoord Gemengde Internationale Organisaties en het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad.

Voor de standpuntbepaling voorzien beide samenwerkingsakkoorden in grote lijnen in een heel ruime en snelle informatiedoorstroming tussen alle partijen bij het samenwerkingsakkoord enerzijds en in een algemeen overleg dat op systematische en horizontale wijze wordt gestructureerd tussen vertegenwoordigers van alle betrokken ministers en administraties van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten anderzijds. Hierin wordt een Belgisch standpunt bij consensus bepaald dat als instructie naar de Belgische vertegenwoordiger bij de internationale organisatie of bij de EU (wanneer de internationale onderhandelingen aldaar worden voorbereid) wordt verstuurd (*supra* nrs. 16, 19 e.v. en 32 e.v.).

De regelingen in beide samenwerkingsakkoorden zijn niet perfect: ze overlappen gedeeltelijk (*supra* nrs. 12, 15 en 32), zijn lacunair (*supra* nrs. 12, 14-15 en 25), of niet meer up-to-date (*supra* nrs. 12, 14-15 en 17). In sommige sectoren worden deze regelingen o.m. daarom aangevuld met meer omvattende instrumenten die een proactieve, bron- tot-monding-aanpak hanteren (waarbij een internationaal proces wordt opgevolgd vanaf het prille initiatief, over de internationale aanneming tot en met de interne implementatie en controle op de naleving ervan). Het Kaderakkoord en het Samenwerkingsakkoord laten daar uitdrukkelijk de ruimte voor (*supra* nrs. 25 en 33).

40. Hoe werden deze samenwerkingsakkoorden toegepast in het kader van het Migratiepact?

In de eerste plaats moeten we hierbij het voorbehoud maken dat het evalueren van de Belgische coördinatie in het kader van het onderhandelen en aannemen van het Migratiepact voor een buitenstaander niet eenvoudig is. De Belgische coördinatie in het kader van de CoorMulti en DGE is immers niet openbaar (*supra* nr. 23). Bovendien veronderstelt een beoordeling van dergelijke complexe en arbeidsintensieve processen (bv. heeft er een afdoende en effectieve informatiedoorstroming en coördinatie plaatsgevonden waarbij de juiste personen werden geïnformeerd en betrokken?) ook een goede kennis en aanvoelen van o.m. de voortgang van de internationale en Europese onderhandelingen, van de bijzondere betrokkenheid of belangstelling van de verschillende ministers of administraties voor de verschillende deelaspecten van de onderhandelingen enz. Ook hierover beschikken we niet.

Door het spitwerk van de pers, het parlement, de Raad van State en van academici tijdens de uitrol van de politieke crisis¹³⁸ hebben we geleidelijk aan wel een inzicht gekregen in de grote lijnen van de toepassing van het Kaderakkoord Gemengde Internationale

le Organisaties en het Samenwerkingsakkoord EU-ministerraad bij de onderhandeling en het aannemen van het Migratiepact. Hiermee kregen we een uniek inzicht in wat anders voor het ruime publiek een verborgen wereld is.

De grote lijnen die we hierin konden ontwaren hebben we in deze bijdrage uiteengezet en van de nodige duiding voorzien. De toepassing in het kader van het Migratiepact lijkt een schoolvoorbeeld van hoe deze coördinatiemechanismen behoren te werken, in elk geval wat betreft de Belgische standpuntbepaling in de CoorMulti en DGE. Dit werd in de uitrol van de politieke crisis ook niet op ernstige wijze betwist. We maakten in deze bijdrage een voorbehoud over de informatierverspreiding en de (*ad hoc* of sectoriële) coördinatie tussen de verschillende onderhandelingsessies, gewoon omdat er in de uitrol van de crisis hierover geen duidelijke gegevens te rapen vielen (*supra* nrs. 20 en 26). Deze aspecten maakten op zich dan ook niet het voorwerp uit van de politieke crisis: de crisis betrof immers de Belgische standpuntbepaling op beleidsniveau om de tekst van het Migratiepact te steunen, wat te deze in de CoorMulti plaatsvond.

Na de politieke crisis gaf ambassadeur BODSON te kennen dat hij de coördinatie en standpuntbepaling nooit als een juridische verplichting heeft benaderd, maar als een manier om zich ervan te verzekeren dat hij iedereen meeheeft en op die manier zijn taak als onderhandelaar op een goede, efficiënte en effectieve manier zou kunnen vervullen¹³⁹. We hoeden er ons dan ook best voor om de hiervoor geschetste regels voor de Belgische standpuntbepaling in de buitenlandse betrekkingen weg te zetten als de eigenaardigheden van het Belgische federalisme. Ze zijn immers in belangrijke mate een weerspiegeling van *best practices* voor goede onderhandelingen. Het diligent uitvoeren van deze regels dient voor de onderhandelaar ook als een veiligheidsvest (of in het taalgebruik van internationale onderhandelingen: "it serves as a safety blanket")¹⁴⁰.

41. Uit de voorafgaande analyse besluiten we dat de politieke crisis niet is veroorzaakt door de regels inzake de Belgische standpuntbepaling voor internationale onderhandelingen of door een miskenning ervan. De kortsluiting in de federale ministerraad lijkt eerder te zijn veroorzaakt door een gebrek aan alertheid in het opvolgen van het Migratiepact bij een van de regeringspartijen of in het feit dat de betrokken Vlaamse regeringspartij haar standpunt in tussentijd heeft veranderd. En zoals het vaak gaat, ligt het antwoord hierop ongetwijfeld ergens in het midden.

We sluiten om die reden dan ook niet uit dat de beperkte graad aan collegialiteit die in de federale ministerraad gold, er enerzijds toe heeft bijgedragen dat de politieke brand is ontstaan, of dat deze er anderzijds voor heeft gezorgd dat deze brand moeilijk kon worden beheerst.

42. Doordat was komen vast te staan dat er een interfederaal standpunt was aangenomen om het Migratiepact te steunen, werd het natuurlijk duidelijk dat het voor de grootste Vlaamse partij een *uphill battle* zou zijn om dit Belgische standpunt gewijzigd te zien: nu moest immers een interfederale consensus worden gevonden om dit Belgisch standpunt te wijzigen. Wat tijdens de crisis onderbelicht bleef, is het feit dat zelfs indien de federale regering hierover tot een consensus was gekomen, het nog geen uitgemeakte zaak was dat alle deelstaten hierin zouden hebben willen meestappen¹⁴¹.

¹³⁹ Keynotespeech door ambassadeur BODSON op de studiedag "Het Migratiepact: kroniek van een crisis", Gent, 8 mei 2019.

¹⁴⁰ In de bewoordingen van ambassadeur BODSON: "Coormulti saved my neck" (*ibid.*).

¹⁴¹ Vgl. bv. met de CETA-crisis in het voorjaar van 2017. Het Waalse Gewest weigerde toen zijn instemming te verlenen met de Brede Economische en Handelsvereenkomst (CETA) tussen Canada enerzijds en de Europese

¹³⁸ Die mooi samengevat zijn in de bijdrage van Toon MOONEN, Ellen DESMET en Tom RUYTS in dit boek en in de kroniek van M. EL BERHOUMI, "Chronique de la chute du gouvernement Michel", *JT* 2019, 273 e.v.

1. INLEIDING: EEN BELGISCHE 'VERKLARING' ALS ULTIMUM REMEDIUM IN DE POLITIEKE CRISIS ROND HET MIGRATIEPACT

Zo'n twee jaar na de politieke storm rond het Canadees-Europese handelsverdrag – het fameuze CETA-akkoord¹ – breekt in België opnieuw een hoog oplaaierende politieke crisis uit rond een internationaal instrument in de loop van november 2018. Voorwerp van discussie vormt ditmaal het zogeheten *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (GCM)², beter bekend als het 'Migratiepact' of nog het 'Marrakesh-pact'. De tekst is het resultaat van een moeizaam onderhandelingsproces op intergouvernementeel niveau, opgestart naar aanleiding van de goedkeuring van de *New York Declaration for Refugees and Migrants* tijdens de VN-Algemene Vergadering in september 2016³. Directe aanleiding voor de crisis is de nakende Marrakeshtop gepland voor 9-10 december 2018 – exact 70 jaar na de goedkeuring van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens⁴. Tijdens deze top zullen politieke leiders uit de hele wereld hun steun uitspreken voor het Migratiepact, een tiental dagen vooraleer het instrument formeel zal worden goedgekeurd binnen de Algemene Vergadering van de VN in New York.

Met het vooruitzicht op het nakende vertrek van premier MICHEL naar Marrakesh barst plots een bom in de Wetstraat wanneer federaal coalitiepartner N-VA zich verzet tegen een Belgische goedkeuring van het als 'zeer problematisch' beschouwde pact – dit ondanks de eerdere betrokkenheid van Staatssecretaris voor Asiel en Migratie Theo FRANCKEN en zijn kabinet in de voorbereidende onderhandelingen en de eerdere toezegging van België op VN-niveau om de ontwerptekst te steunen⁵. Wat volgt is een ongeziene crisis binnen de regering-Michel die gepaard gaat met hoogoplopende discussies in het parlement en in de media omtrent het al dan niet juridisch bindende karakter van het Migratiepact en de relevantie van 'soft law' enerzijds en de mate waarin het Migratiepact al of niet aanleiding geeft tot nieuwe inhoudelijke engagementen in hoofde van België, boven op de reeds bestaande verplichtingen onder internationaal en Europees recht anderzijds.

- 1 Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) tussen Canada, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten anderzijds, *Pb.L.* 14 januari 2017, afl. 11, 23.
- 2 Resolutie 73/195 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (19 december 2018), *UN Doc. A/RES/73/195*.
- 3 Resolutie 71/1 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *New York Declaration for Refugees and Migrants* (3 oktober 2016), *UN Doc. A/RES/71/1*. De Verklaring van New York gaf het startschot voor parallelle intergouvernementele onderhandelingen m.o.o. de voorbereiding van zowel een *Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration*, als een afzonderlijk *Global Compact on Refugees*. Dit laatste document nam uiteindelijk de vorm aan van een verslag van de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (*UN Doc. A/73/12* (Part II)) aan de Algemene Vergadering dat door de Algemene Vergadering werd 'bevestigd' bij resolutie van 17 december 2018 ('Office of the United Nations High Commissioner for Refugees', Res. 73/151 (17 december 2018), *UN Doc. A/RES/73/151*).
- 4 Resolutie 217(III) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *A Universal Declaration of Human Rights* (10 december 1948).
- 5 Zie ook de bijdrage van Dries VAN EECKHOUTTE in deze bundel.

Al bij al konden we ons in de uitrol van de politieke crisis niet van de indruk ontdoen dat de poging om de partners te overtuigen om het Belgische standpunt te wijzigen al vrij snel plaats moest ruimen voor overwegingen van electorale aard, waarbij de aandacht eerder kwam te liggen bij de vragen aan wie de zwarte piet voor de crisis zou kunnen worden doorgeschoven en wie zich als morele overwinnaar van de crisis zou kunnen profileren.

Unie en haar lidstaten anderzijds, gedaan te Brussel op 30 oktober 2016, indien niet eerst nog een aantal bijkomende voorwaarden werden voldaan. Bij gebreke aan de instemming van het Waalse Parlement kon België CETA niet bekrachtigen en kon dit verdrag internationaal niet in werking treden. Een dergelijke interfederale consensus zou overigens conform de hiervoor uiteengezette rechtskader ook vereist geweest zijn voor het toevoegen van bv. een stemverklaring, zoals op een bepaald ogenblik als mogelijke uitweg uit de politieke crisis werd gesuggereerd. Zie hierover de bijdrage van Tom RUYS in dit boek.



Vragen uit internationaal recht,
grondwettelijk recht en migratierecht

Toon Moonen
Ellen Desmet
Tom Ruys
(eds.)