

UITEENZETTING VAN DE HEER Y. LEJEUNE

In « L'Esprit des Lois » schrijft Montesquieu : « Composé de petites républiques, l'Etat (fédératif) jouit de la bonté du Gouvernement intérieur de chacune; et à l'égard du dehors, il a, par la force de l'association, tous les avantages de grandes monarchies » (Boek IX, Hoofdstuk I).

Die tekst dateert van het einde van 1748.

Nooit is men er nadien nog in geslaagd de specifieke aard van het federalisme, met name die delicate combinatie van pluralisme en eenheid in éénzelfde staatsstructuur, nauwkeuriger uit te drukken. Meer nog : dit citaat confronteert ons onmiddellijk met de kern van de zaak. Montesquieu stelt dat de federale Staat « à l'égard du dehors » een verenigd geheel lijkt, dat in staat is om weerstand te bieden aan externe krachten (« résister à la force extérieure ») en om zijn grootheid te handhaven zonder van binnen uit verteerd te worden (« se maintenir dans sa grandeur sans que l'intérieur se corrompe »). De beroemde auteur schetst aldus de grote lijnen van onze uiteenzetting. In de schaduw van Montesquieu en onder zijn gezag zullen wij drie fasen behandelen.

In een eerste fase zal het « federalistische huwelijk » tussen de principes van eenheid en verscheidenheid van de Staat worden toegelicht, met name inzake buitenlandse betrekkingen. Vervolgens zal worden uiteengezet welke ervaring in het buitenland is opgedaan met methodes die het mogelijk maken om de federale verscheidenheid ten aanzien van de buitenwereld (« à l'égard du dehors ») te handhaven. In een derde en laatste fase, zullen we die « recepten » — in zoverre die bestaan — proberen toe te passen op het hedendaagse België.

I. Eenheid en verscheidenheid van de federale Staat

Het federalisme is een harmonie, een delicaat evenwicht tussen de eenheid en de verscheidenheid van de deelstaten van de federale Staat.

A. Eenheid

Een federale Staat is een *eenheid* : de gemeenschappen, de gewesten, de provincies (in Canada), de kantons (in Zwitserland), de republieken (in de Sovjetunie of in Joegoslavië) of de Staten (in de Verenigde Staten, Oostenrijk en Indië) die in de federale Staat verenigd zijn, zijn immers niet meer dan door de grondwet georganiseerde collectiviteiten waaraan de grondwet bepaalde — in voorkomend geval internationale — bevoegdheden toekent. Bijgevolg kent de Staat, de nationale overheid, een zekere autonomie toe aan rechtspersonen die van de Staat verschillen maar die er tegelijkertijd van afhangen omdat ze door diezelfde Staat zijn geschapen of soeverein georganiseerd. Uit een internationaalrechtelijk oogpunt, is een samengestelde of federale Staat — zoals het huidige België — in de statengemeenschap één en volkomen soeverein. Ongeacht de verdeling van de bevoegdheden, wordt elke Staat en bijgevolg ook elke federale Staat in het internationaal recht als volkomen rechtsbekwaam beschouwd. Volgens het internationaal recht is elke Staat bekwaam om alle personen en alle openbare collectiviteiten die er deel van uitmaken, ten aanzien van andere leden van de internationale Statengemeenschap te verbinden.

De nationale regering is de gesprekspartner die in naam van de Staat (de *hele* Staat) kan spreken, hoe complex zijn politieke en administratieve structuren ook zijn. Het is overigens zij die de Verenigde Naties en de talrijke internationale organisaties die sinds de negentiende eeuw zijn ontstaan, heeft helpen oprichten. Zij is het die voor België zitting heeft in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Zij is het die een netwerk van diplomatieke en consulaire betrekkingen beheert. Zij is het ook die het officiële standpunt van de Staat met betrekking tot actuele diplomatieke problemen vertolkt. Zij is het die via de landsverdediging de onafhankelijkheid van de Staat moet

handhaven en het grondgebied ongeschonden bewaren. Maar het is ook zij die de vriendschappelijke samenwerking met andere Staten moet bevorderen en die een bijdrage levert tot de supranationale integratie en in het bijzonder tot de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap.

In het internationaal recht houdt men dus geen rekening met de unitaire dan wel federale structuur van de Staten. De Staten zijn steeds verantwoordelijk wanneer zij hun internationale verplichtingen niet nakomen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen verdragsverplichtingen en gewoonrechtelijke verplichtingen, noch tussen inbreuken gepleegd door instellingen van de centrale Staat (het Parlement, de Regering en de rechtscolleges) dan wel door andere interne organen (de Gemeenschaps- of Gewestraden of -executieven, de provinciale en gemeentelijke instellingen, de instellingen van openbaar nut). Aldus kan worden verklaard dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap België heeft veroordeeld voor handelingen of nalatigheden waarvoor eigenlijk het Waalse en het Vlaamse Gewest verantwoordelijk waren.

B. Verscheidenheid

Een Staat kan echter niet écht federaal genoemd worden, indien hij niet tegelijkertijd de ontwikkeling van de autonome gebieden mogelijk maakt en de eerbiediging van de interne verschillen van de Staat garandeert. Een federale Staat erkent dat hij bestaat uit collectiviteiten waaraan hij rechtspersoonlijkheid verleent en waaraan hij wetgevende, gouvernementele, bestuurlijke en soms zelfs rechtsprekende bevoegdheden toekent. Dit complexe karakter van de Staat en zijn rechtsorde wordt gewaarborgd door de Grondwet. In die Grondwet en in de bijzondere, zo goed als grondwettelijke wetten is het beginsel van het bestaan, de autonomie en de bevoegdheden van de deelstaten vervat. De Staat blijft echter bevoegd om — meestal via een grondwettelijk hof — toe te zien op de naleving van het federale recht en op de eerbiediging van de fundamentele belangen van de Staat en van alle deelstaten : de autonomie van die deelstaten mag immers niet tot zuivere onafhankelijkheid leiden, omdat zulks de integriteit van de Staat zelf zou aantasten. Uit een

juridisch oogpunt behoudt de federale Staat zelfs een soort van recht op leven en dood ten aanzien van de deelstaten, omdat hij niet verplicht is federaal te blijven. Hij kan de deelstaten, door middel van een grondwetsherziening, immers even vlot afschaffen als hij ze had opgericht. Dat is de deelstaten van Groot-Colombië in 1886, de Duitse Länder in 1934 en de deelstaten van Indonesië in 1950 overkomen.

C. Eenheid in de internationale rechtsorde

In dat verband rijst de vraag of dat harmonieuze samenspel van eenheid en verscheidenheid beperkt is tot het interne vlak, dan wel of het ook mogelijk is in de internationale Statengemeenschap.

Een aantal vooral Angelsaksische rechtsgeleerden geloven het niet. Als men er de werken van Amerikaanse auteurs op naslaat, komt men spoedig tot de bevinding dat de buitenlandse betrekkingen van een Bondsstaat volgens hen op een eenvormige en dus op een geünificeerde wijze geleid moeten worden. Men mag evenmin uit het oog verliezen dat de theorie van het federalisme hoofdzakelijk gefundeerd is op de praktijk van Bondsstaten die het resultaat zijn van een vereniging van voorheen onafhankelijke staten die door aaneensluiting en samenvoeging hun soevereiniteit verzaakt hebben en zich voor immer hebben onderworpen aan het federale gezag zoals dat in de Grondwet van de nieuwe Staat gedefinieerd is. Bij de stichters van het merendeel van die bondsstaten zat de bedoeling voor om de nationale eenheid en de eenheid van het buitenlands beleid te verstevigen; zij hebben de nieuwe Staat willen vrijwaren tegen elke vreemde inmenging en interventie in de interne aangelegenheden. Een en ander verklaart waarom zij de Lid-Staten doorgaans verboden hebben betrekkingen aan te knopen met buitenlandse regeringen of hun vertegenwoordigers zonder dat de bondsregering daarbij als tussenschakel optreedt.

In de meeste gevallen werd de stichting van de Bondsstaat voorafgegaan door een verdrag tot oprichting van een confederatie van Staten (de Verenigde Staten, de Zwitserse kantons, de Noordduitse Bond). Welnu, het voornaamste punt van zorg van soevereine staten die een confederatie aangaan, is de coö-

dinatie of zelfs de eenmaking van de aanpak van het buitenlandse beleid. Het is derhalve gemakkelijk te begrijpen dat, wanneer zij die definitieve alliantie, waarmee de stichting van de Bondsstaat gelijkstaat, wensen te realiseren, de « geallieerde » staten nog verder de weg opgaan van een gecentraliseerd beheer van hun buitenlandse betrekkingen.

Die formule lijkt echter al te strak en er kan worden gevreesd dat zij het federale karakter van de Staat aantast en bijvoorbeeld de verwaarlozing van de eigen belangen van een van de Lid-Staten door het centraal gezag in de hand werkt. Het is wellicht van belang de eenheid van de Staat te vrijwaren en de samenhang van de internationale politiek te garanderen. Toch mag men niet vergeten dat de autonomie van de deelstaten ook een bestanddeel is van het institutioneel evenwicht van een Bondsstaat.

Het beginsel van de eenheid van de Staat in het internationale bestel verplicht daarom nog niet alle ondergeschikte openbare instanties (gemeenschappen of gewesten, gemeenten of provinciën) om op het internationale forum alleen hun stem te laten horen met de Staat als verplichte tussenschakel. Dat beginsel betekent niet dat de Bondsregering het monopolie van alle betrekkingen van de Staat met vreemde besturen in handen heeft. Het verbiedt evenmin het aanknopen van rechtstreekse betrekkingen tussen zowel gewestelijke als plaatselijke overheidsinstanties, die hun respectieve staten op diplomatisch vlak niet zouden vertegenwoordigen. Voorts staat het federale staten vrij om naar eigen goeddunken hun componenten te machtigen officiële betrekkingen met leden van de internationale statengemeenschap aan te knopen. Ten slotte verbiedt datzelfde beginsel de componenten niet om bepaalde bevoegdheden uit te oefenen over de aan hun grondgebied grenzende zeeën.

De draagwijdte van het eenheidsbeginsel is beperkt tot het gebied van het internationaal publiek recht en het bevat slechts één dwingende regel : de coherentie van de initiatieven vanwege de centrale, gewestelijke en plaatselijke beleidsinstanties vrijwaren.

Die coherentie kan enerzijds worden gewaarborgd door het in acht nemen van het beginsel van de eigen bevoegdheden van de diverse collectiviteiten

en anderzijds door het naleven van bepaalde regels op het stuk van toezicht of controle die in het federale recht worden opgesomd.

II. Vrijwaring van het federale karakter van de Staat op internationaal vlak

Een Staat die zijn verscheidenheid wil vrijwaren en de rechtmatige en gedifferentieerde belangen van zijn componenten in het internationaal bestel wenst te behartigen, kan twee wegen inslaan.

A. Toekenning van internationale bevoegdheden

In de eerste plaats is er de klassieke weg waarbij aan de gefedereerde gemeenschappen internationale bevoegdheden toegekend worden.

Die bevoegdheden worden van oudsher als kenmerken van een soevereine staat beschouwd: het recht om verdragen te sluiten, het recht om op een of andere wijze officieel vertegenwoordigd te zijn in het buitenland, « soevereine » exclusieve of preferentiële rechten op de aan hun grondgebied grenzende zeeën.

1° Recht om internationale verdragen te sluiten

De Bondsrepubliek Duitsland, Zwitserland, Canada, de Verenigde Staten, Argentinië, de Verenigde Arabische Emiraten en de Sovjetunie kennen aan hun componenten het « Treaty Making Power » (recht om verdragen te sluiten) toe.

In elk geval stelt de federale grondwet of een door de Bondsstaat gesloten verdrag de gefedereerde entiteiten in staat te onderhandelen met de leden van de internationale Gemeenschap. In ieder geval voorziet het federaal grondwettelijk recht in mechanismen om op die internationale activiteit controle uit te oefenen: de machtiging of goedkeuring van de regering of van het Bondsparlement in Canada, de Verenigde Staten, de Bondsrepubliek Duitsland en Zwitserland, het aangeven van de richting of het vaststellen van de

algemene modaliteiten en de coördinatie door de Sovjetunie van de betrekkingen van haar Republieken met de Lid-Staten, het verbod om verdragen van politieke aard en verdragen die in strijd zijn met het Bondsrecht of met de belangen van de Federatie te sluiten, de noodzaak van de internationale erkenning, door de Federatie, van de buitenlandse verdragsluitende partij. Alle Federaties kennen hun centrale organen bovendien een onbeperkte « Treaty Making Power » toe, waarbij hun Lid-Staten, wanneer zij bevoegd zijn om te onderhandelen, slechts een internationale bevoegdheid hebben welke met die van de Bondsstaat samenloopt.

Opdat de door een deelstaat gesloten internationale overeenkomst een verdrag kan worden genoemd moet de Federale Grondwet dat uiteraard uitdrukkelijk bepalen.

2° Internationale toezeggingen

Er bestaat een tendens die stelt dat de toekenning van de bevoegdheid om verdragen te sluiten ook de toelating impliceert om internationale verbintenissen aan te gaan en zulks op een eenzijdige wijze door verklaringen of beloften die op hun beurt aan de goedkeuring van het centrale gezag onderworpen zijn.

3° Internationale vertegenwoordiging

De Republieken van de Sovjetunie en, tot op zekere hoogte, de Australische Staten en de Canadese provincies bezitten een recht van internationale vertegenwoordiging, met name de mogelijkheid om officiële betrekkingen aan te knopen met internationale rechtspersonen; dat gebeurt dan in overleg met de overheid van de betrokkenen en door bemiddeling van representatieve organen die een bevoorrecht statuut genieten. Wij denken hierbij aan de algemene delegaties van Quebec of Ontario, aan de vaste vertegenwoordigingen van Oekraïne en Wit-Rusland bij de UNO, aan de deelneming van die Republieken aan de werkzaamheden van de UNO en van de internationale conferenties die onder de auspiciën van de Verenigde Naties gehouden worden.

De officiële vertegenwoordigingen die, met de goedkeuring van de Bondsstaat, actief zijn bij andere Staten of intergouvernementele instellingen, zijn geen concretisering van eigenlijke «diplomatieke betrekkingen». Die vertegenwoordigingen zijn immers niet wederkerig; aangezien de uitwisseling van dergelijke delegaties in de praktijk onbekend is, genieten deze laatste niet ipso facto bepaalde voorrechten en immuniteiten; zij kunnen niet tot stand komen zonder de instemming van de Bondsstaat, die de federale Staten overkoepelt welke zich in het buitenland trachten te laten vertegenwoordigen.

De zelfstandige deelneming van deelstaten aan een internationale conferentie of organisatie als lid, waarnemer of partner veronderstelt dat de deelnemers aan de conferentie de aanwezigheid van die deelstaten toelaten, of dat de akte tot oprichting van de organisatie daar uitdrukkelijk in voorziet.

4° Maritieme bevoegdheden

Ten slotte maken de deelstaten van de Verenigde Staten en Australië, de Canadese provincies en de Westduitse Länder aanspraak op exclusieve of preferentiële rechten op het gebied van visvangst en exploitatie of exploratie van de territoriale zee, op het continentaal plat en in de economische zone die in het verlengde ligt van de territoriale zee. Ook hier dient de Grondwet of de federale wet de gefedereerde entiteiten te machtigen om die bevoegdheden uit te oefenen.

Dat is het geval in de Verenigde Staten : een door het Congres goedgekeurde wet heeft aan alle Staten die aan de Oceaan of aan de Golf van Mexico liggen, een territoriale zee toegekend. Dat geldt ook voor de Bondsrepubliek Duitsland waar de Länder die aan de kust liggen, op hun continentaal plat bepaalde bevoegdheden mogen uitoefenen. Analoge aanspraken van andere gefedereerde entiteiten werden overal elders, hetzij door de federale wetgever, hetzij door het federale Opperste Gerechtshof verworpen.

B. *Andere methoden*

De tweede weg naar de vrijwaring van het Bondspluralisme loopt via mechanismen die de componenten van Bondsstaten de mogelijkheid bieden zich veelvuldig op het terrein van de buitenlandse betrekkingen te wagen, zonder dat zulks eigenlijke internationale prerogatieven impliceert.

Die tweede weg biedt een dubbele mogelijkheid. Ofwel stellen technieken inzake samenwerkingsfederalisme de componenten in staat een indirecte rol op het internationale toneel te spelen, ofwel knopen de gefedereerde collectiviteiten z.g. « transnationale » betrekkingen aan die niet aan het internationale recht maar aan een nationaal rechtssysteem zijn onderworpen.

1° Samenwerkingsfederalisme

De nationale instanties betrekken de gefedereerde collectiviteiten die daar rechtstreeks belang bij hebben, bij de internationale betrekkingen die zij onderhouden.

Die techniek wordt systematisch gehanteerd in een aantal Bondsstaten : in Canada, de Bondsrepubliek Duitsland en Zwitserland telkens wanneer het onderwerp van de onderhandelingen op intern vlak tot de bevoegdheid van de componenten behoort of telkens wanneer dat onderwerp meer bepaald de belangen van een van die componenten beïnvloedt.

Als vormen van samenwerkingsfederalisme kunnen worden vermeld : de voorlichting, de voorafgaande raadpleging van de gefedereerde collectiviteiten, de deelneming van hun vertegenwoordigers aan voorbereidende vergaderingen en aan de onderhandeling zelf, de goedkeuring of het a posteriori akkoord van de gefedereerde regeringen of parlementen, de, eveneens a posteriori samenwerking bij de toepassing en de uitvoering van verdragen die door de Bondsregering worden gesloten.

Voorts dienen te worden vermeld : de betrokkenheid van bepaalde leden-entiteiten bij de internationale vertegenwoordiging van hun Bondsstaat, hun betrokkenheid bij de diplomatieke vertegenwoordiging (met de aanwezigheid,

in sommige Canadese ambassades, van vertegenwoordigers van Québec), hun betrokkenheid bij de vaste federale vertegenwoordiging bij internationale instellingen, hun betrokkenheid bij de activiteiten zelf van internationale instellingen (door voorafgaand overleg tussen de Bondsstaat en de gefedereerde Staat; doordat zij deel uitmaken van de Bondsdelegatie; door de follow-up of de uitvoering van de resoluties of beslissingen die door die instellingen in het raam van de bevoegdheden van de gefedereerde collectiviteiten genomen worden).

2° Transnationale of grensoverschrijdende samenwerking

De tweede mogelijkheid bestaat uit het aanknopen van transnationale of grensoverschrijdende betrekkingen met vreemde overheidsinstanties of -instellingen.

De betrekkingen van de gefedereerde collectiviteiten met het buitenland zijn niet noodzakelijk aan het internationale recht onderworpen. Die collectiviteiten -componenten kunnen ook rechtstreeks betrekkingen aanknopen van een andere juridische aard, meer bepaald om relaties van goede nabuurschap te bevorderen. Het rechtssysteem waaronder die activiteiten vallen, is, in dat geval, een nationaal recht : het Duitse recht, het Belgische recht, het Zwitserse recht ... Die oplossing wordt bevestigd door de Europese kaderovereenkomst betreffende de grensoverschrijdende samenwerking van de territoriale overheden of collectiviteiten die op 21 mei 1980 te Madrid ondertekend werd : de kantons, de Länder, de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen, zoals de gemeenten en provincies, overeenkomsten sluiten die aan een bepaald intern recht onderworpen zijn, en instellingen voor grensoverschrijdende samenwerking oprichten mits, in dit laatste geval, door de Bondsstaat vooraf een kaderverdrag wordt ondertekend om hen daartoe bevoegd te verklaren. Hierbij past misschien de volgende overweging : het gebeurt dat de jongste acteurs op het internationaal toneel zich trachten te affirmeren door het voor te stellen alsof al die transnationale of grensoverschrijdende activiteiten rechtstreeks onder de internationale rechtsorde res-

sorteren, waardoor zij de indruk willen wekken dat zij vrijwel soeverein optreden. Lang geleden was dat de houding van de regering van Québec.

*
* *

Elk van de zopas beschreven technieken kan in eenzelfde Bondsstaat uiteraard met nog andere technieken worden gecombineerd. Zo kent Zwitserland bijvoorbeeld aan zijn kantons een bepaalde bevoegdheid toe om verdragen te sluiten en kregen de aan de grenzen gelegen kantons de mogelijkheid om, op grond van de Kaderovereenkomst, met de over de grens liggende regio's van de buurlanden samen te werken; zo verleent het ook zijn kantons inspraak wanneer de Bondsstaat bepaalde verdragen sluit.

III. De toestand in België

In België hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever een broos evenwicht tot stand gebracht tussen het beginsel van de eenheid van de Staat en de vrijwaring van het federale pluralisme op het vlak van de internationale betrekkingen. Hierbij zij al dadelijk opgemerkt dat het evenwicht van vandaag niet meer dat van gisteren is. De toestand is grondig gewijzigd sinds de Grondwetgever aan de Gemeenschappen het recht heeft verleend om verdragen te sluiten.

A. *Het evenwicht vóór de grondwetsherziening van juli 1988*

1° Goedkeuring en uitvoering van de verdragen

In 1978 heeft de bijzondere wetgever bepaald dat de cultuurraden hun instemming moeten geven aan de culturele samenwerkingsverdragen, waarvan het sluiten door artikel 68 van de Grondwet alleen aan het Staatshoofd wordt opgedragen. Aldus kregen de Gemeenschappen een eerste « mogelijkheid van verandering » — nog steeds Montesquieu ! — ten aanzien

van het centrale gezag aangezien algemeen aanvaard wordt dat door die instemming het verdrag in de rechtsorde van de betrokken Gemeenschap wordt opgenomen. Bij gebreke van instemming zou iedere toepassing onmogelijk zijn.

In 1980 breidde de bijzondere wet tot hervorming der instellingen die oplossing uit tot de inzake « persoonsgebonden » aangelegenheden afgesloten samenwerkingsverdragen, maar op grond van diezelfde wet kregen de Gemeenschappen en Gewesten voornamelijk eigen Executieven en administraties. Voortaan behoort de onverkorte uitvoering van de internationale regels die België onderschreven heeft, tot de uitsluitende bevoegdheid van de componenten van de Staat als het gaat om aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoorden. Dit op het eerste gezicht ingewikkeld en slecht geordend systeem zorgt voor de nodige samenhang — aangezien het sluiten van verdragen en meer in het algemeen de buitenlandse betrekkingen van België de taak van het Staatshoofd blijven — en houdt noodzakelijkerwijze rekening met het standpunt van de Gemeenschappen en Gewesten — aangezien die hun instemming met de verdragen kunnen weigeren of zich ervan kunnen onthouden de maatregelen te treffen die nodig zijn voor de naleving van de hen betreffende internationale verplichtingen.

2° Betrokkenheidsprocedures

Daartoe verplicht artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat sindsdien niet gewijzigd werd, de nationale overheid om de specifiek Vlaamse, Waalse, Franstalige, Duitstalige of Brusselse belangen te behartigen door de Executieven bij de onderhandelingen over de internationale akkoorden te betrekken. Die inspraak zal tot gevolg hebben dat de Gemeenschappen en Gewesten geen reden meer zullen hebben om niet prompt mee te werken aan de uitvoering van de Europese richtlijnen of van de op hun initiatief door de Belgische Staat gesloten verdragen.

De wet geeft jammer genoeg geen uitsluitsel over de technieken die moeten worden toegepast om aan die inspraak concreet gestalte te geven. Uit de na de hervorming van 1980 gehanteerde praktijk volgt dat die inspraak niet

alleen geldt voor de bij de verdragen geregelde aangelegenheden doch tevens voor de dagelijkse werking van een aantal internationale instellingen. Die inspraak lijkt in rechte een juridische verplichting te zijn wanneer de besprekingen betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de Gemeenschap of het Gewest bevoegd is : of het nu gaat om onderhandelingen over een verdrag, of om deelneming aan de werkzaamheden van een conferentie of een internationale organisatie, het is altijd de Belgische Regering die de instrumenten van het buitenlands beleid in handen heeft, maar op internationaal vlak mag zij alleen de opinie tot uitdrukking brengen van de instanties die bevoegd zijn voor de aan de orde zijnde materie. Vorm en grond van de zaak zijn dus gescheiden. Wat de vraag betreft wie die opinie tot uitdrukking moet brengen, moet men toegeven dat formeel het Staatshoofd die bevoegdheid bezit. Hij is het die de vertegenwoordigers van België in het buitenland aanwijst en er zorg voor draagt dat zij van de bevoegde instantie het standpunt verdedigen. Met andere woorden, de betrokkenheid moet beginnen vanaf het stadium van de voorbereiding van de oriëntatie of de onderrichtingen, en moet zo voortgezet worden dat de conformiteit tussen die oriëntatie en de uit het overleg voortvloeiende tekst gewaarborgd is.

Nergens is in een wettekst uitdrukkelijk vermeld dat de Executieven bij de diplomatieke vertegenwoordiging van België betrokken moeten worden. Nochtans lijkt zulks al even onontbeerlijk indien de Gemeenschappen of de Gewesten zich op het internationale toneel willen uiten, omdat geen enkele andere juridische techniek op dat vlak beschikbaar is. Artikel 66 van de Grondwet, dat de bevoegdheid om officiële betrekkingen met het buitenland te onderhouden uitsluitend aan het Staatshoofd (dus aan de nationale overheid) lijkt toe te wijzen, werd niet voor herziening vatbaar verklaard.

In de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, zoals die op 8 augustus 1988 werd gewijzigd, komt nog een andere vorm voor waarin de Gewesten bij de uitoefening van de bevoegdheid van de nationale overheid in verband met de buitenlandse betrekkingen worden betrokken : artikel 6, § 3, 7° (nieuw) bepaalt dat de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten overleg moeten plegen bij de voorbereiding van de onderhandelingen en de be-

slissingen, evenals bij de opvolging van de werkzaamheden van de Europese instellingen die betrekking hebben op materies die tot de bevoegdheden van de Gewesten behoren en op het landbouwbeleid.

Het is niet zonder belang te noteren dat, overeenkomstig de thans geldende wetgeving, de overtreding van de regels die een dergelijke associatieprocedure opleggen als volgt kan worden gestraft :

- op politiek vlak is er — zoals bekend — artikel 81 van de bijzondere wet, dat een substantiële formaliteit oplegt waardoor met name de Executieve ertoe gemachtigd wordt het overleg over of het sluiten van een verdrag te blokkeren tot het Overlegcomité bij consensus vaststelt dat de voorgeschreven procedureregels in acht werden genomen;
- op het vlak van de geschillen kan de Raad van State een administratieve handeling vernietigen die het substantieel vormgebrek vertoont dat bestaat uit het niet in acht nemen van die betrokkenheidsprocedures;
- het Arbitragehof zijnerzijds kan een wet tot bekrachtiging van internationale akten vernietigen, indien die met overtreding van die procedureregels tot stand is gekomen, aangezien deze regels voortaan bij artikel 124bis van de bijzondere wet op het Arbitragehof, dat op 16 januari jongstleden in de organieke wet op het Arbitragehof werd ingevoegd, als bevoegdheidsregels beschouwd worden.

B. Sinds juli 1988

Welk evenwicht bestond — en bestaat er nog — tussen de verantwoordelijkheid van de nationale overheid en die van de Gemeenschappen en de Gewesten in de Belgische Staat op het stuk van de buitenlandse betrekkingen ? Is er sinds juli 1988 in die toestand verandering gekomen ? In afwachting dat een bijzondere wet de « modaliteiten voor het sluiten van de verdragen » vastlegt die de Gemeenschappen voortaan mogen sluiten, is het nieuwe artikel 59bis, § 2, 3° van de Grondwet, niet rechtstreeks van toepassing. De Gemeenschappen, zoals de Gewesten overigens waaraan de bevoegdheid om verdragen te sluiten nog niet is toegekend, moeten het dus nog met het vroegere hierboven beschreven evenwicht stellen. Maar de dag waarop de

Gemeenschappen en Gewesten gebruik zullen kunnen maken van de nieuwe internationale bevoegdheid die hun is toegekend, zullen ze ook moeten bewijzen dat ze zich van een primordiale vereiste bewust zijn geworden : de geloofwaardigheid van België moet gevrijwaard en de samenhang van het buitenlands beleid van België moet gehandhaafd blijven. De autonomie van de Gemeenschappen en, morgen, van de Gewesten op internationaal gebied zal gepaard moeten gaan met een coördinatie van hun initiatieven en van die van de nationale overheid. Dat is ter zake wellicht de federale loyaliteit, de zogenaamde « Bundestreue ».

Die coördinatie kan evenwel niet, zoals in de andere Bondsstaten, van bovenaf komen. Ze moet het resultaat zijn van een minimum aan consensus tussen gelijke partners die autonoom, maar solidair zijn. De Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten zullen beter hun respectieve belangen kunnen verdedigen door samen te werken en samen de krachtlijnen van een gecoördineerd beleid vast te leggen in plaats van voor concurrentie en conflict te kiezen.

De harmonisering van het beleid in de internationale dimensie daarvan hangt voor een goed deel af van de ontwikkeling van de verdraagzaamheid, de samenwerking en de solidariteit tussen de verschillende componenten van de Staat.

Alleen door een echte consensus tussen gelijke partners kunnen de moeilijkheden overwonnen worden waarmee de verschijning van de Gemeenschappen en de Gewesten op het internationale toneel gepaard gaat. Dat is onze wens voor het federale België van morgen.