

Er zijn nog 258 verdragen voor u (De Tijd, 20 september 2004)

Onlangs maakte de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken bekend dat nog 258 verdragen, daterend van 1956 tot heden, in de lade liggen. Daarin moest grondig worden gesnoeid. De verdragen die vandaag geen nut meer hebben, zouden in de vuilnisbak vliegen. Nochtans had België elk van die verdragen ondertekend. Het bijschaven van onze verdragsprocedure zou ons niet enkel schaamrood besparen en aan geloofwaardigheid doen winnen, stellen DRIES VAN EECKHOUTTE en MAARTEN VIDAL.

Ook premier Verhofstadt (VLD) heeft de schaamte over het trage ratificatietempo van ons land al aan den lijve ondervonden en maakte zich tijdens de diplomatiek contactdagen sterk dat België de Europese Grondwet niet als rode lantaarn maar als koploper zou ratificeren. Een reden voor deze achterstand was snel gevonden. De ingewikkelde verdragsprocedure en vooral de parlementaire instemming, die in onze complexe federale Staat soms van negen parlementen moet worden verkregen, vormen het probleem.

Boosdoener of stemmachine?

Niet de parlementaire instemming op zich is de grote boosdoener. Ook niet de betrokkenheid van verschillende parlementen. Een parlementaire goedkeuring neemt natuurlijk wel enige tijd in beslag: het verdrag moet worden bestudeerd, besproken en uiteindelijk gestemd. Daar moet je wel enkele maanden voor rekenen. Maar meer dan een jaar is hoogst ongebruikelijk en het is uitgesloten dat de deelstaatparlementen verantwoordelijk zijn voor de laattijdige behandeling van verdragen die al twintig jaar stof lagen te verzamelen op het ogenblik dat er van gemeenschappen en gewesten nog geen sprake was.

Integendeel, onze parlementen zijn ondertussen heel efficiënte stemmachines geworden. Een verdrag vormt nog hoogst uitzonderlijk het voorwerp van een parlementair debat. Zo nodig wordt een instemming in recordtijd afgehaspeld.

Een voorbeeld. België had begin 2003 een bedrag van 15,2 miljard euro Europese ontwikkelingssteun aan 76 landen op de helling gebracht door als enige land de Overeenkomst van Cotonou en de bijbehorende akkoorden niet tijdig te bekrachtigen. Men was vergeten tijdig de parlementaire instemming te vragen. Het parlement kreeg de zwarte piet doorgeschoven en dit vestigde vervolgens een nieuw (olympisch?) record door het op welgeteld vijf werkdagen het verdrag door zowel de Kamer als de Senaat te loodsen.

Men kan zich de vraag stellen of onze parlementsleden in die korte tijd wel de kans hebben gehad om zich ook maar enigszins een beeld te vormen van wat dit omvangrijke, complexe en belangrijke verdrag voor ons land inhield, toen ze ermee instemden om ons land erdoor te binden.

In 1993 werden twee progressieve bepalingen in de grondwet ingelast. Enerzijds zouden voortaan alle verdragen de instemming van het parlement behoeven. Anderzijds zou voortaan ook elk parlement dat bevoegd is om voor een bepaald beleidsdomein wetgeving op te stellen, eveneens moeten instemmen met de verdragen waarin bepalingen voorkomen over datzelfde beleidsdomein.

Dat is niet onlogisch. Door de toenemende globalisering, worden over steeds meer aspecten van het maatschappelijk leven verdragen gesloten en die hebben een groeiende impact op het dagelijks leven van elk individu. In die omstandigheden was het niet meer dan normaal om deze verdragen niet louter aan de regering over te laten, maar ook de tussenkomst van het parlement te eisen. Door de doorgedreven federalisering zijn bovendien steeds meer beleidsdomeinen de bevoegdheid van de deelstaten geworden. De instemming van hun parlementen met de desbetreffende verdragen voorkomt dat hun bevoegdheden worden uitgehold.

De uitgangspunten voor deze bepalingen waren goed en correct, maar ze worden jammer genoeg op een dusdanig rigide manier omgezet en toegepast dat de bepaling zijn oorspronkelijke doel gewoon voorbij schiet. Als je weet dat België per jaar een tweehonderdtal internationale akkoorden sluit, dan begrijp je al snel dat onze parlementen gewoon worden overspoeld.

Bovendien moet het bevoegde parlement zijn instemming verlenen. Bij het onderhandelen van verdragen hebben onze verdragspartijen er natuurlijk geen boodschap aan waar de bevoegdheid van deze of gene Belgische overheid begint en eindigt. Eens het verdrag ondertekend, stelt men dan ook vaak vast dat meerdere parlementen bevoegd zijn en hun instemming moeten verlenen. Die bevoegdheid is soms minimaal, of zelfs louter hypothetisch, maar toch is hun instemming vereist. Kan je het het Waalse parlement kwalijk nemen dat het niet overloopt van enthousiasme voor de bespreking van het instemmingsdecreet met een zeerechtverdrag? De belangen van de deelstaten zijn meer gediend door de instemming van hun parlementen te focussen op die materies waar ze daadwerkelijk (en niet hypothetisch) een beleid rond voeren.

Daar komt nog bij dat een verdrag slechts op het einde van de rit aan het parlement wordt voorgelegd. De mogelijkheid om het verdrag nog bij te sturen is dan ook onbestaande: het is te nemen of te laten. Het parlement schakelt dan maar over op automatische piloot en keurt verdragen goed aan de lopende band. Soms met onthutsende resultaten tot gevolg. Zo achtte het Vlaams Parlement het Kyotoprotocol niet meer dan 15 minuten bespreking waard.

De rigide toepassing van bepalingen die een grotere democratische betrokkenheid beoogden, hebben net het tegenovergestelde gecreëerd. Nochtans verlangen de ambtenaren die deelnemen aan onderhandelingen net meer input van maatschappelijke spelers bij het maken van beleidskeuzes en het omzetten en uitvoeren van verdragen in onze nationale rechtsorde.

Gelukkig zijn de betrokken grondwetsartikelen vorig jaar voor herziening vatbaar verklaard. Er zal evenwel politieke wil nodig zijn om van het verbeteren van de verdragsprocedure een prioriteit te maken. Het bijschaven van onze verdragsprocedure zou ons niet enkel schaamrood besparen en aan geloofwaardigheid doen winnen. Het is ook een kans om onze menselijke capaciteit en input inzake buitenland beleid te optimaliseren, en aldus te bouwen aan 'international governance' in België en Vlaanderen.

De auteurs zijn wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor Internationaal Recht van de K.U.Leuven