

## Hoeveel stof kunnen verdragen verdragen?

Dries Van Eeckhoutte en Maarten Vidal (november 2004)

Sinds 1993 voorziet artikel 167 G.W. in een algemene verplichting van parlementaire instemming met *alle* verdragen. Die instemming moet bovendien komen van *alle* parlementaire vergaderingen die voor de in het verdrag geregelde materie(s) bevoegd zijn. Voor een groot aantal verdragen, waaronder vrijwel alle verdragen gesloten in het kader van de Europese Unie, komt dat neer op een institutioneel huzarenstukje dat soms uitmondt in de instemming van tien parlementaire assemblees. Premier Verhofstadt zag tijdens de diplomatieke dagen de bui hangen, en drong publiekelijk aan op een snelle instemming, door alle parlementen, met de toekomstige Europese grondwet.

Toch kan de parlementen weinig worden verweten. De regeringen talmen immers met het indienen van de noodzakelijke wetsontwerpen. Aangezien de internationale betrekkingen in handen zijn van de uitvoerende macht, is er hier geen ruimte voor parlementair initiatief. Na de indiening van een ontwerp handelen de parlementen met bekwame spoed. Meer dan een derde van alle wetten, decreten en ordonnanties zijn instemmingsakten met verdragen. In 2002 ging het om 217 van de 597 aangenomen wetgevende akten, waarvan een aantal betrekking hebben op meer dan één verdrag. Het rekensommetje is snel gemaakt: de tijd die overblijft voor een parlementaire bespreking van een internationale verdrag, is heel beperkt.

Het ziet er naar uit dat met de invoering van artikel 167 G.W. net het tegenovergestelde werd bereikt dan wat was beoogd: met name een grotere democratische betrokkenheid bij de internationale verbintenissen van België. Ook hier geldt de wijsheid dat overdaad schaadt, zodat niet alleen technische afspraken maar ook invloedrijke verdragen zoals het protocol van Kyoto over klimaatverandering of het akkoord van Cotonou over ontwikkelingssamenwerking, vrijhandel en politieke dialoog tussen de Europese Gemeenschap en meer dan zeventig landen uit het zuiden haast ongemerkt de *iter parlamentarium* doorlopen. Bovendien bestaat het gevaar dat een verdrag voor zijn bekrachtiging niet aan alle bevoegde parlementen wordt voorgelegd, zodat het naar intern Belgisch recht niet in werking is getreden, maar dat ons land er wel internationaal door gebonden is.

Een hervorming van de instemmingsprocedure dringt zich op. In april 2003 verklaarden de Kamers en de Koning artikel 167 G.W. voor herziening vatbaar, zodat een dergelijke wijziging gedurende de huidige (federale) legislatuur mogelijk is. Daarbij ligt de oplossing niet in een afbouw van de parlementaire betrokkenheid, maar in een rationalisering van en een duidelijker focus op de rol van het parlement.

Op de eerste plaats zouden aan een parlement enkel die verdragen moeten worden voorgelegd waarrond de betrokken overheid een daadwerkelijk beleid voert. Soms wordt een verdrag dat manifest over een gewest- of gemeenschapsaangelegenheid gaat, voor één enkel artikel ook aan het federale parlement voorgelegd, of *vice versa*. Een dergelijke marginale betrokkenheid is geen stimulans voor het parlementaire debat. Via de theorie van de impliciete bevoegdheden is zo'n duidelijker kwalificatie perfect mogelijk.

Daarnaast moet de betrokkenheid van parlementsleden in een vroeger stadium beginnen. Nu beperkt hun inspraak zich tot het goedkeuren of afkeuren van een verdrag (hoewel de herinnering aan de laatste parlementaire verwerping van een verdrag in de nevelen des tijds verdwenen is). Door parlementsleden op te nemen in delegaties voor internationale

conferenties, door het parlement regelmatig te consulteren over keuzes bij verdragsbesprekingen en het regelmatig te informeren over nog te ratificeren verdragen, zullen deze parlementsleden de druk op de ketel houden en hierdoor een snellere behandeling bewerkstelligen.

Bovendien moet het parlement zelf zijn inspraak kunnen regelen door te bepalen op welke manier het zijn instemming betuigt. Zo kunnen er categorieën worden gecreëerd waarvoor dit stilzwijgend gebeurt, of waarvoor een typetekst wordt goedgekeurd, zodat bijvoorbeeld latere in uitvoering van het basisverdrag gesloten uitvoeringsverdragen, niet telkens apart moeten worden behandeld. Ook de parlementen zouden zich beter kunnen organiseren. Zo kan men zich de vraag stellen of de Commissie leefmilieu niet met meer kennis van zaken kan oordelen over een internationaal milieuverdrag dan de Commissie buitenlandse zaken, waarnaar doorgaans alle ontwerpen van instemming worden verwezen.

Tot slot bestaat de oplossing in een behandeling van zogenaamde 'gemengde verdragen' (verdragen waarvoor zowel de federale overheid als de gewesten en/of gemeenschappen bevoegd zijn) door een Senaat van de deelstaten, met vertegenwoordigers uit de verschillende parlementen. Daarbij is het wel van belang dat het initiatief voor de indiening van een dergelijke instemmingswet telkens in samenspraak tussen de federale en de deelstaatregeringen gebeurt: elk van de verschillende overheden moet immers de financiële en beleidsmatige impact van een verdrag kunnen inschatten. De deelstaatparlementen behouden dan wel een evocatierecht, waardoor zij overeenkomsten die ze aan een bijzondere bespreking en stemming willen onderwerpen, naar zich toe kunnen trekken.

De grote achterstand en de daaruit voortvloeiende blamages op Europees en internationaal niveau leren dat de Belgische procedure voor het goedkeuren en bekrachtigen van verdragen aan een doorlichting en rationalisering toe is. Niet voor alle verbeteringen is een grondwetswijziging vereist, maar de nodige aanpassing van artikel 167 G.W. kan wel de kapstok zijn om de volledige interne verdragsprocedure door te lichten en te stroomlijnen.