

De ingewikkelde structurering van het buitenlands beleid in België en de plaats van de Gemeenschappen daarin

door Frans BAERT,
Volksvertegenwoordiger.

✱

Een imbrogljo.

De lectuur van de bijdrage van professor Franck roept de bedenking op dat de politieke wereld meer gelijkenissen vertoont met de wereld van het gerecht, dan men op het eerste gezicht zou denken. In deze zin namelijk dat de argeloze rechtzoekende in de rechtswereld binnenkomt, soms daarin geworpen wordt, met weinig of geen ervaring, en overvallen wordt door allerlei instellingen: vele soorten rechtbanken, parketten, jeugdbeschermingscomité's, gevangenissen, psychiatrische commissies enz. De al even argeloze beginnende politicus wordt geconfronteerd met een al even ingewikkelde politieke wereld, ook op het vlak van de buitenlandse politiek: ministers met diverse bevoegdheden, die niet altijd duidelijk afgelijnd zijn en mekaar soms overlappen, terwijl zij bijwijken elkander hun bevoegdheid niet gunnen; administraties die strijden om het leadership in een bepaalde beleidssector, de evolutie van de respectieve macht van zulke administraties of instellingen, het bestaan van allerlei commissies die al even zeer mekaars activiteit doorkruisen, of soms blijkbaar niet eens werken. Ook hij, die beginnende politicus, maakt daar gedwongen kennis mee, wordt daardoor overvallen.

Doch zowel de rechtspraktizijn als de volhoudende politicus raken na een tijd aan de situatie wel gewend, gaan er hun weg in vinden, en gaan er zich tenslotte over verbazen, dat de gewone man zulke drempelvrees heeft tegenover het gerecht, of van heel de politieke doolhof weinig begrijpt.

Wat ik nu vanwege politologen zo belangrijk vind, is dat zij de politici af en toe een spiegel voorhouden, zoals de juridische doctrine dit doet t.a.v. de rechtspleging: kijk, zo zijn jullie eigenlijk, dat zijn nu al die

instellingen waar jullie zo mee goochelen, die jullie zo gemakkelijk hanteren, waar jullie over praten alsof dat de gewoonste zaak was ; maar zelfs wetenschapsmensen, die daar proberen een inventaris van te maken en enige orde in te scheppen, hebben daar hun bedenkingen bij.

Het is goed dat die indruk aan de politici wordt overgebracht, opdat zij af en toe eens op zichzelf teruggeworpen worden en gaan reflecteren over datgene wat zij doen, over de specifieke wereld waarin zij zich bewegen, en over hoe zij uiteindelijk politiek bedrijven. Want wetenschapslui kunnen misschien wel eens van enige pretentie blijk geven, politici doen dat ook, soms in hoge mate.

Wanneer wij nu tot die reflectie overgaan is het vrij duidelijk dat de structuren op het vlak van de buitenlandse betrekkingen uitermate ingewikkeld zijn, zowel op het vlak van de ministers, de bewindslieden, als op het vlak van de administratie.

De goede beschrijving van de wereld van de externe betrekkingen, in de bijdrage van Christian Franck, wekt verbazing over hun ingewikkeldheid. In werkelijkheid is het nog ingewikkelder. België heeft inderdaad een minister en twee staatssecretarissen, de Minister van Buitenlandse Betrekkingen, de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris voor Buitenlandse Handel. Er is een tijd geweest dat dat drie ministers waren, meer bepaald in de tijd dat de heer Simonet Minister van Buitenlandse Zaken was. De heer de Bruyne was toen Minister van Buitenlandse Handel, de heer Outers Minister van Ontwikkelingssamenwerking.

De huidige regeling garandeert niet noodzakelijk een betere werking van de gehele sector. Doch het is allemaal nog wat erger : onder de vorige regering was de Minister van Financiën tegelijk Minister van Buitenlandse Handel, nadien werd de Vice-premier, tevens Minister voor Institutionele Hervormingen en Minister van Justitie, meteen ook Minister van Buitenlandse Handel. De ene week, of halve week, was hij dan Vice-premier, dan weer eens Minister van Justitie, dan weer eens voor een missie in een of ander ver afgelegen deel van de wereld, nauwelijks ooit Minister voor Institutionele Hervormingen ; het was allemaal niet bevorderlijk voor de goede gang van zaken. Vandaag de dag is het de Minister van Verkeerswezen die ook Minister van Buitenlandse Handel is...

De kruisregeling van de bevoegdheden tussen de verschillende ministers en staatssecretarissen doet wel eens denken aan een uit de hand gelopen ingewikkelde geometrische figuur.

Bovendien is het een merkwaardig feit dat men zo gemakkelijk overstapt van Buitenlandse Handel naar Ontwikkelingssamenwerking of omgekeerd, terwijl nochtans zoals door Christian Franck zeer duidelijk is

aangetponnd, de grootste antinomiën, met name op het stuk van de nagestreefde doeleinden (*les « paradigmes »*) precies bestaan, en zulks om evidente redenen, tussen Buitenlandse Handel aan de ene kant (geld verdienen, exporteren) en Ontwikkelingssamenwerking aan de andere kant (geld geven, niet exporteren maar helpen). Het is een fenomeen dat mij onophoudend verbaast.

Met het oog op de wijze waarop de beslissingen terzake van de buitenlandse betrekkingen tot stand komen, is de persoonlijkheid van diegenen die aan het hoofd van dit departement, of een van de daarbij horende departementen staan van zeer groot belang. Ook de heer Simonet heeft dat in zekere mate onderstreept. Wanneer er een zwakke Minister van Ontwikkelingssamenwerking is bv. zal er zeer weinig aan ontwikkelingsamenwerking worden gedaan. Een Minister of Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking die meer geïnteresseerd is in commercie, zal aan de echte ontwikkelingsamenwerking ook minder aandacht besteden. Is er een zwakke Minister van Buitenlandse Handel, dan zal ongetwijfeld de titularis van de Buitenlandse Betrekkingen die sector beheersen. En niet alleen de persoonlijkheid van de minister of de staatssecretaris is van belang, ook de persoonlijkheid van bepaalde topfiguren in de administratie.

Hierbij weze dan gesteld dat, indien op het vlak van de bewindslieden de structuur er vrij ingewikkeld uit ziet, zij zo mogelijk nog (veel) ingewikkelder is op het vlak van de administratie. Christian Franck heeft dit in zijn bijdrage uitstekend beschreven, en geprobeerd een idee te geven van de verschillende directies, diensten, instellingen enz. Het is duidelijk dat er zeer veel instellingen zijn, met vaak dooreenlopende bevoegdheden, waarbij het niet altijd duidelijk is wie nu wat mag doen, en waarbij men moet constateren dat sommige taken in feite geaccapareerd werden door bepaalde directies, diensten, comité's enz., terwijl dat evengoed andersom had kunnen zijn. Allerlei administraties houden zich met problemen van internationale politiek bezig, met buitenlandse handel of ontwikkelingsamenwerking. Die administraties zullen elkaar wel eens in de wielen rijden, met alle gevolgen van dien.

Waar de structuren ingewikkeld zijn, waar instellingen of diensten of administraties in het algemeen mekaars bevoegdheid betwisten, zich op mekaars terrein gaan begeven, waar de nevenschikking of onderschikking van de ene en de andere lang niet altijd duidelijk is, waar overlappingsen bestaan, is het vanzelfsprekend noodzakelijk dat men moet gaan coördineren. Dan moet ergens een nieuw orgaan gecreëerd worden, dat boven al die andere staat en de activiteit van die verschillende administraties min of meer geordend laat verlopen.

Dat wordt dan ook gedaan. Doch uit het referaat van Christian Franck blijkt duidelijk dat die coördinatie, eigenaardig genoeg, doch misschien juist wel begrijpelijk, een bijkomende vorm van ingewikkeldheid creëert. Er wordt met name soms door verschillende coördinatie-instellingen gecoördineerd, die opnieuw proberen zoveel mogelijk van de coördinatie-bevoegdheid naar zich toe te halen. Met name het probleem van het leadership speelt h'ier precies een zeer grote rol. Dat leidt soms tot eigenaardige situaties : Christian Franck heeft onderstreept dat op het stuk van de Europese betrekkingen, het de Directie-generaal van de politiek is (p. 11) die het laken naar zich toe heeft kunnen halen en niet de Directie-generaal van de Economische Betrekkingen of de « coördinatie Europa ». In de Noord-Zuid-dialoog is het de Directie-generaal van de Buitenlandse Economische Betrekkingen (Directie Multilaterale Economische Betrekkingen) die er in geslaagd is het leadership te veroveren, hoewel de Noord-Zuid-dialoog dan toch in de grootst mogelijke mate met ontwikkelingssamenwerking te maken heeft, zodat men had kunnen verwachten dat het de Directie voor de multilaterale samenwerking van ABOS zou zijn geweest die hier de overhand zou hebben gekregen.

Zowel het ene als het andere komt ongetwijfeld de degelijke besluitvorming in deze materies, en met name het vlotte verloop van onze Europese relaties alsmede het behoorlijk functioneren van onze ontwikkelingssamenwerking, niet ten goede.

Een van de gevolgen van de ingewikkelde en wisselende bevoegdheidsverdeling tussen ministers en staatssecretarissen, en van de nog grotere ingewikkeldheid en bevoegdheidsbetwistingen tussen diensten en administraties, coördinatie-instellingen inclusief, is dat de Belgische buitenlandse politiek, zowel wat de internationale betrekkingen in het algemeen aangaat als wat de buitenlandse handel of de ontwikkelingssamenwerking betreft, vrij statisch, weinig dynamisch en weinig inventief is. De molen van de Belgische internationale relaties maalt ook uitermate langzaam, zoals blijkt uit de niet te begrijpen traagheid waarmee bv. verdragen voor ratificatie voor het Parlement worden gebracht. Dat maakt overigens de parlementaire controle ook weer moeilijker.

Het is niet zo dat het Belgisch parlement inzake buitenlandse politiek machteloos is zoals oud-minister Simonet beweert. Dat is ook niet de stelling van professor Franck. Zijn stelling luidt dat het vooral de meerderheid in het Parlement is die de minister controleert en het beleid kan beïnvloeden ; dat is natuurlijk óók het Parlement. Maar één van de kwalen van ons parlementair regime is precies dat de meerderheid de ministers te weinig controleert en te weinig op het beleid weegt, terwijl de oppositie wel kan controleren, doch weinig invloed op het

beleid kan uitoefenen, hetgeen dan in het bijzonder geldt voor de buitenlandse betrekkingen.

Maar het is ongetwijfeld zo dat op het terrein van de buitenlandse betrekkingen, zoals bij andere departementen, de meerderheid in een aantal gevallen probeert hetzij het beleid van richting te doen veranderen of althans bepaalde nuances aan te brengen, en daar soms ook in slaagt.

In de tweede plaats ben ik het niet eens met de heer Simonet dat de oppositie helemaal niets zou te zeggen hebben, en helemaal géén invloed zou kunnen uitoefenen. Wanneer men de zaken op verstandige en redelijke wijze voortbrengt, kan men ongetwijfeld, zeker in het kader van het commissiewerk, op bepaalde punten resultaten bekomen. Aldus gebeurt het dat, waar dat mogelijk is, reserves worden ingelast bij de ratificatie van verdragen, ook wanneer die niet in het ontwerp van een ratificatiewet stonden. Veelal is dat dan het resultaat van een samenspel tussen meerderheid en oppositie, doch in de meeste gevallen op initiatief van de oppositie.

De buitenlandse bevoegdheden van de Gemeenschappen.

Wanneer wij kennis maken met deze ingewikkelde en bovendien labiele structuren van onze buitenlandse politiek, is de neiging niet gering om te stellen dat de internationale bevoegdheid van de Gemeenschappen (over de Gewesten, wier internationale bevoegdheid alsnog zeer gering en nauwelijks meer dan pragmatisch is, ga ik het hier niet hebben) die daar nu nog bovenop komt, de hele situatie nog ondoorzichtiger en onoverzichtelijker maakt.

De Gemeenschappen hebben immers internationale bevoegdheid gekregen in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden zoals bepaald in art. 59bis van de Grondwet. Die bevoegdheid zou de reeds moeilijke bevoegdheidsverdeling en -uitoefening in de nationale regering en de centrale administratie nog eens doorkruisen en het allemaal nog moeilijker maken. Waarbij dan, althans volgens de heer Franck, het onlogische van de uitwerking van die bevoegdheid komt door de handhaving van art. 68 van de Grondwet.

Professor Franck acht trouwens de bevoegdheid van de Gemeenschappen terzake beperkt : hij blijkt van oordeel te zijn dat zij slechts hierin bestaat dat de Gemeenschapsraden de verdragen kunnen ratificeren. Hier ben ik het met de heer Franck uitdrukkelijk niet eens.

Vooreerst is de supplementaire complicatie niet het gevolg van de bevoegdheid terzake van de internationale samenwerking op het terrein van de culturele en de persoonsgebonden aangelegenheden die aan de

Gemeenschappen is toevertrouwd, doch wel van het feit dat men die bevoegdheden op een zeer hybride en onvolmaakte wijze toepast, in het bijzonder in die zin dat het Ministerie van Buitenlandse Betrekkingen geen afstand wil doen van zijn exclusieve bevoegdheid, ook op het terrein van de culturele en persoonsgebonden materies, zoals nochtans uitdrukkelijk door art. 59bis van de Grondwet is bepaald én door de wet van 20 januari 1978 (vóór de staats hervorming van 1980) én de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is geregeld.

Als juridisch deskundige stel ik dat door art. 59bis van de Grondwet en art. 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (die overigens maar een verdergaande reproductie is van de wet van 20 januari 1978) de volledige bevoegdheid op het stuk van de internationale betrekkingen terzake van de culturele en persoonsgebonden materies is overgedragen aan de Gemeenschappen; en dit met inbegrip van het sluiten van de verdragen. Het is niet omdat art. 68 van de Grondwet, volgens hetwelk de Koning de verdragen sluit, niet werd gewijzigd, dat die bevoegdheid niet aan de Gemeenschappen zou overgedragen zijn.

Er zijn nog andere artikelen die door de grondwetsherziening van 1980 in hun tekst niet veranderd zijn, doch die in werkelijkheid toch wel zijn gewijzigd, doordat andere artikelen van de herziene grondwet bepaalde aangelegenheden anders zijn gaan regelen, of bestaande en niet gewijzigde artikelen a.h.w. een deel van hun inhoud hebben ontnomen.

Dit was reeds in 1970 het geval met art. 23: volgens dit artikel kan enkel de wet het taalgebruik regelen. Welnu, art. 59bis verleende aan de Cultuurraden (in 1980 werden dat de Gemeenschapsraden) de bevoegdheid om het taalgebruik bij decreet te regelen, althans in het een-talige landsgedeelte. Een ander voorbeeld nog. Art. 65 bepaalt dat de Koning de ministers benoemt en ontslaat; welnu, de Gemeenschapsministers worden niet meer door de Koning benoemd of ontslagen, die worden gekozen door hun raden.

Wat zegt nu art. 59bis van de Grondwet? De internationale samenwerking op het stuk van de culturele en de persoonsgebonden materies is een bevoegdheid van de Gemeenschapsraden. Bovendien hebben de Gemeenschapsexecutieven het recht van initiatief (art. 59bis, § 5).

De wet van 8 augustus 1980, een wet gestemd met 2/3 meerderheid alsmede de meerderheid in elke taalgroep, regelt dit verder in concreto: instemming met de verdragen betreffende de aangelegenheden van culturele of persoonsgebonden aard wordt gegeven door de Vlaamse Raad of de Franse Gemeenschapsraad, of in voorkomend geval door de beide Raden, indien zij er beide bij betrokken zijn. De verdragen worden bij de bevoegde Raad ingediend door de Gemeenschapsexecutieve (art. 16).

De Executieve en elk lid ervan zijn verantwoordelijk tegenover de Raad (art. 70).

Dit is het grote verschil met de wet van 20 januari 1978 tot uitwerking van het art. 59bis zoals het in 1970 was gestemd: de uitvoerende macht berustte toen nog bij de centrale regering; de ministers belast met de gemeenschapsmateries waren nog ministers des Konings, en uitsluitend verantwoordelijk tegenover het nationale parlement. Zij hadden ook geen recht van initiatief.

Legt men dit alles naast mekaar, dan is het m.i. duidelijk dat de verdragen betreffende culturele en persoonsgebonden aangelegenheden nog enkel kunnen gesloten worden door de Gemeenschapsexecutieven, zoals zij moeten bekrachtigd worden door de respectieve Raden.

Men vergeete overigens niet dat betreffende deze kwestie bij de bespreking van de wet van 20-1-1978 een uitvoerige discussie werd gevoerd zowel in de bevoegde commissie als in de plenaire vergadering van de Senaat, nu de Raad van State het ongrondwettelijk acht dat verdragen door de Gemeenschapsraden zouden worden bekrachtigd. Het is bijzonder interessant daaromtrent de memorie van toelichting (ministers Van Elslande, Vandekerckhove en Perin), evenals de bespreking in de Senaat op 15 december 1976 na te lezen: art. 59bis dient de voorkeur te krijgen boven art. 68, stelling die dan door de Senaat en nadien ook door de Kamer werd gevolgd. En het is het Parlement dat alsnog de enige authentieke uitleg van de Grondwet kan geven.

De Franse Gemeenschapsexecutieve heeft een ruim gebruik gemaakt van deze bevoegdheid om verdragen te sluiten, ruimer dan de Vlaamse. Wellicht omdat Vlamingen nu eenmaal traditioneel docieler zijn dan Franstaligen. Doch de toepassingen zijn er nu eenmaal.

Op een bepaald ogenblik heeft de Minister van Buitenlandse Betrekkingen een nota voorgelegd aan de Ministerraad, waarin hij stelt dat het onaanvaardbaar is, dat de Gemeenschapsexecutieven aan diplomatie kunnen gaan doen en verdragen kunnen sluiten. Ik heb daar op 2 juni 1983 over geïnterpelleerd in het Parlement. De Minister van Buitenlandse Betrekkingen moest erkennen dat zijn stelling onlogisch was (of zoals de heer Franck het uitdrukt « *un certain illogisme* » vertoonde), doch hij beriep zich op het niet gewijzigd zijn van art. 68 van de Grondwet alsmede op art. 81 van de wet van 8 augustus 1980, waarin staat dat in bepaalde gevallen in, aangelegenheden waarvoor de (gewest)Raad bevoegd is, zijn Executieve betrokken wordt bij de onderhandelingen over internationale verdragen.

Wat het argument gehaald uit art. 68 van de Grondwet betreft verwijst ik naar wat ik daarnet heb gezegd. Betreffende art. 81 van de wet van 8 augustus 1980 weze onderstreept dat uit de voorbereidende werk-

zaamheden van deze wet, en met name uit de toelichting daarbij gegeven zowel door de Eerste Minister als door de Minister voor Institutionele Hervormingen, blijkt dat dit art. 81 uitsluitend de Gewestexecutieven betreft en niet de Gemeenschapsexecutieven; deze laatsten hebben de volle bevoegdheid om verdragen te sluiten. Zoals gezegd hebben zij dat, althans de Franse Gemeenschapsexecutieve in een aantal gevallen ook gedaan.

De betwisting blijft bestaan, en noch het Parlement noch de Vlaamse Gemeenschapsraad durven de knoop doorhakken, zoals in België zo vaak het geval is. Men heeft dan een soort pragmatische regeling gevonden, waarbij de eigenlijke onderhandelingen voor het sluiten van een verdrag gevoerd worden door de Executieven, maar de centrale instanties de verdragen zouden moeten ondertekenen, of zoals men het noemt daar «akte van nemen». Het is dan de Executieve (daar kan men natuurlijk niet onderuit) die het verdrag voor instemming voorlegt aan haar Raad. Merkwaardig genoeg zal ook de centrale regering veelal dat verdrag dan nog eens voorleggen aan het nationale parlement.

Ik stel dat, wanneer er een schijnbaar gebrek aan logica tussen teksten is, men die disharmonie niet mag laten bestaan, doch een interpretatie moet vinden waardoor de teksten inderdaad logisch en samenhangend worden. Dat is wat de wetgever met de wet van 20 januari 1978 heeft gedaan, en ook met de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

En het zou toch volkomen onzinnig zijn, een Executieve verantwoordelijk te verklaren tegenover haar assemblée voor een verdrag waarin zij niet is tussengekomen, en dat enkel door de Koning, d.w.z. door de Minister van Buitenlandse Betrekkingen van de centrale regering zou zijn gesloten.

De internationale rechtsorde verwijst, wat de diplomatieke bevoegdheid van publieke rechtspersonen betreft, naar het interne publieke recht van de Staten in kwestie, dus naar de grondwettelijke regeling en de algemeen-institutionele wetgeving. Welnu, die geeft duidelijk, op het stuk van de hun toevertrouwde materies, volwaardige internationale bevoegdheid aan de Gemeenschapsinstellingen.

Ik ben er overigens van overtuigd dat, indien men de grondwettelijke en wettelijke bevoegdheid van de Gemeenschapsexecutieven betreffende de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden zou erkennen en toepassen, en wanneer de nationale regering zich daar niet meer zou mee bezig houden, België een belangrijke vereenvoudiging van de structuren zou hebben tot stand gebracht. Dit zou dan o.m. het geval zijn voor de ontwikkelingssamenwerking, waardoor dan niet meer dan terecht betreunde touwtrekken tussen ministers, instellingen en administraties de vlotte werking van onze internationale relaties zou hinderen. Een

totaal andere en nieuwe instantie zou dan bevoegd zijn, instantie waarvan men kan hopen dat zij niet meteen innerlijk verdeeld zou optreden.

In dit verband is het mijns inziens aangewezen dat de buitenlandse handel zou geregionaliseerd worden, doch dan *de lege ferenda*, niet half, maar met bevoegdheid voor zowel de Executieven als de Raden. De ervaring met de toepassing van de staatshervorming van 1980 heeft toch voldoende aangetoond dat een bevoegdheidsoverdracht zuiver en eenvoudig en volledig dient te zijn, om zo weinig mogelijk problemen te scheppen en aldus de besluitvorming zo vlug en gemakkelijk mogelijk te laten verlopen.

Summary : The difficult structure of foreign policy in Belgium.

Many factors have a restraining influence on the decision making and the dynamical function of foreign policy. Next to the Minister of Foreign Affairs, there are the Undersecretary for Foreign Trade and the Undersecretary for Development Co-operation. As a result, there is no continuity in policy making. The division of competences is even problematic for the administration.

Since 1980, the communities also have international competences, for instance to ratify treaties. These competences are legal and constitutional, although the Central Government tries to cut them down. The strict application of the legal and constitutional prescriptions should undoubtedly simplify the problems.

