

DE INTERNATIONALE BEVOEGDHEID VAN GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN

Wouter Pas

Onder wetenschappelijke begeleiding
van Prof. A. ALEN (K.U. Leuven)

INLEIDING - PROBLEEMSTELLING.

De staatsvormingen van 1970, 1980 en 1988 vormden de unitaire Belgische staat om tot een min of meer federale staat. Gemeenschappen en Gewesten verwierven autonomie door een stapsgewijze uitbreiding van hun exclusieve bevoegdheden met als voorlopig, laatste etappe de grondwets-herziening en de bijzondere wetten van 1988.

De vraag rijst dan of deze prerogatieven, die territoriaal beperkt zijn, geen verlengstuk naar buiten moeten krijgen. Immers, indien de Gemeenschappen en de Gewesten geen rol kunnen spelen op het internationale vlak (in de relaties met andere (deel)staten of in de internationale of supranationale organisaties), dan is hun autonomie een lege doos. In deze kleiner wordende wereld zijn weinig aangelegenheden nog louter nationaal of regionaal, maar is alles geïnternationaliseerd.

Tegenover deze logica van het "*in foro interno, in foro externo*"-adagium staat de Belgische staat, die (externe) soevereiniteit bezit en als rechts-subject in het internationale verkeer optreedt. Als federatie zal zij een specifieke rol toebedeeld krijgen, zowel t.a.v. haar "deelstaten" als tegenover andere staten.

Men kan zich hierbij een aantal juridische vragen stellen. Vooreerst, zullen we onderzoeken over welke mogelijkheden de Gemeenschappen en Gewesten beschikken en of die mogelijkheden in het Belgisch grondwettelijk kader kunnen uitgebreid worden (I). Vervolgens, laten we het internationale recht over federaties en deelstaten, in het algemeen, aan het woord (II). Tenslotte volgt een synthese van beide benaderingen (III).

I. HET BELGISCHE RECHT.

A. DE GEMEENSCHAPPEN: "VORMEN VAN INTERNATIONALE SAMENWERKING" (ART. 59BIS G. W.).

De vraag die hier rijst, is welke vormen van internationale samenwerking er bestaan en in welke mate de Gemeenschappen hieraan in het Belgisch constitutioneel systeem kunnen deelnemen?

1. Het sluiten van verdragen (*sensu lato*).

De belangrijkste vorm van internationale samenwerking is zonder twijfel het sluiten van verdragen en akkoorden.

Bij het tot stand komen van een verdrag kan men in het Belgisch recht drie stadia onderscheiden. Allereerst zijn er de onderhandelingen met de andere partij(en). Daarnaast is er het eigenlijke "*treaty-making*", dat bestaat uit de ondertekening en later de bekrachtiging van het verdrag. Tenslotte is er de (eventuele) goedkeuring door een parlementair orgaan ¹.

We zullen nu elke stap onderzoeken, daarbij rekening houdend met haar historische achtergrond.

a. de onderhandelingen.

Krachtens art. 68 G.W. bezit de Koning de "*treaty-making power*". Hij onderhandelt vanzelfsprekend niet zelf. Dat gebeurt door zijn vertegenwoordigers die hij krachtens art. 66 G.W. volmachtigde.

Weliswaar na besprekingen met de andere partijen, zal het dus de nationale regering zijn die bepaalt of er een verdrag gesloten wordt en welke inhoud eraan gegeven wordt.

Gaat het om een materie waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn, dan kunnen de betrokken Raden enkel nog het verdrag goedkeuren of verwerven (art. 16 Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ²). Zij kunnen geen wijzigingen of amendementen in de tekst meer aanbrengen. De Executieven hebben deze bevoegdheid evenmin. Zij kunnen enkel nog beslissen of ze het verdrag al dan niet ter goedkeuring aan hun Raad zullen voorleggen (art. 16 § 2).

Het is dus de Koning die tijdens de onderhandelingen de inhoud van het verdrag bepaalt. Het verdrag en zijn inhoud hebben echter verregaande gevolgen. Na de instemming, indien vereist, door Gemeenschapsraden of

(1) ALEN, A., *Algemene Beginselen en Grondslagen van het Belgisch Publiek Recht*, I, *De Instellingen*, Story-Scientia, 1988, 442-450; DE VISSCHER, P., "La constitution belge et le droit international", *B.T.I.R.*, 1986, 22-31; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., "Les relations extérieures des états à système constitutionnel régional ou fédéral", *Rev. Dr. Int. Comp.*, 1986, 316-317.

(2) B.S., 15 augustus 1980 (hierna geciteerd als Bijz. W. 1980).

door het Parlement, en ratificatie ³ moet het verdrag in de interne rechtsorde uitgevoerd en gerespecteerd worden. De Gemeenschappen, en *a fortiori* Gewesten (die niet over het mechanisme van de instemming beschikken), zouden dus hun decreten moeten aanpassen aan en decreten moeten uitvaardigen in uitvoering van verdragen, waarin ze geen inspraak hebben.

Art. 81 Bijz. W. 1980 tracht aan deze problemen een oplossing te geven ⁴. De rol van de Koning, zoals die vastgelegd is in art. 68 G.W., wordt geëerbiedigd, maar de Executieven worden in de aangelegenheden waarvoor de Raad bevoegd is, betrokken bij de onderhandelingen over de internationale akkoorden.

Het artikel geldt zowel voor de Gemeenschaps- als voor de Gewest-executieven ⁵, hoewel daarover enige discussie bestond ⁶.

Wat is dan de *betekenis* van "betrokkenheid"? Er bestaan hieromtrent twee opvattingen.

De Raad van State en de regering houden er een enge interpretatie op na. Ze leggen het begrip "betrokken worden" uit als een loutere betrokkenheid bij de voorbereiding van de instructies bestemd voor de onderhandelaars ⁷. De Raad van State verantwoordde haar visie door te zeggen dat onderhandelingen "*inter-étatique*" moeten zijn.

Dat is correct, maar het zegt nog niets over de samenstelling van de onderhandelingsdelegatie. De Koning kan die zelf bepalen, en dus zou hij afgevaardigden van de Gemeenschappen en de Gewesten als zijn gevolmachtigden kunnen aanduiden.

Volgens de ruime interpretatie moet men om theoretische en praktische redenen de betrokkenheid als een werkelijke deelname aan de onderhandelingen zien. Het laatste woord blijft echter bij de centrale regering en haar

(3) Goedkeuring (indien vereist) geeft het verdrag uitwerking in het interne recht ; ratificatie is de rechtshandeling waardoor de staat internationaal verbonden wordt. ALEN, A., *o.c.*, 444-448.

(4) "Hoe zou de nationale regering haar internationale verplichtingen kunnen nakomen indien zij niet de medewerking van de Gemeenschappen en de Gewesten zoekt?" CRAENEN, G., "De bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten in internationale aangelegenheden", in *Liber Amicorum F. Dumon*, Antwerpen, Kluwer, 1983, 719.

(5) Nota van de regering van 6 mei 1983 (in ALEN, A. en DUJARDIN, J., *Casebook grondwettelijk recht*, Brussel, Story, 1986, 452); CRAENEN, G., *l.c.*, 719; LEJEUNE, Y., "Les compétences des communautés et des régions belges en matière internationale dans les travaux préparatoires de la réforme de l'Etat. Juillet 1978-Août 1980", *B.T.I.R.*, 1983, 65-66; LEJEUNE, M., *Les relations internationales des communautés et des régions belges*, Brussel, De Boeck, 1987, 91-92; Contra de verklaring van minister Moureau, *Hand.*, Senaat, 1979-80, 25 juli 1980, 2590.

(6) Zie de voorbereidende werken van de Bijz. W. 1980: *Gedr. St.*, Kamer, 1977-78, nr. 464/1, *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1. Voor een overzicht van de parlementaire besprekingen van de drie wetsontwerpen: LEJEUNE, Y., *l.c.* 528-544.

(7) Nota van de regering van 6 mei 1983 (*supra*); Advies van de Raad van State van 6 juni 1980, *Gedr. St.*, Senaat, 1979-80, nr. 434/1, bijlage, 14.

ambtenaren en zij hebben dan ook de eigenlijke leiding van de delegatie in de besprekingen ⁸. De Executieven hebben dus geen vetorecht.

Theoretisch is deze interpretatie gegrond. Het "betrokken worden" verkrijgt zo zijn volle betekenis ⁹ en ook de prerogatieven van de Koning worden op die manier niet aangetast ¹⁰.

Ook *in de praktijk* heeft de ruime uitlegging haar voordelen. Een groot deel van de administratieve diensten die de betrekkingen tussen België en het buitenland verzorgen m.b.t. aangelegenheden waarvoor Gemeenschappen en Gewesten bevoegd zijn, worden naar deze laatste overgeheveld. Op deze diensten zal men noodzakelijkerwijze een beroep moeten doen bij de onderhandelingen.

Samengevat kunnen we stellen dat art. 81 een vorm van samenwerking organiseert tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Deze samenwerking is verplicht. Indien de deelentiteiten er niet bij betrokken worden, dan kunnen de voorzitters van de Executieven de zaak aanhangig maken bij het Overlegcomité ¹¹.

Art. 81 is nog steeds van kracht, maar het lijkt ons ondertussen, zeker voor wat de Gemeenschappen betreft, wel achterhaald door de invoering in art. 59bis §§ 2 en 3 van de woorden "met inbegrip van het sluiten van verdragen". Gemeenschappen zullen dus verdragen kunnen sluiten, waarover ze zelf onderhandelen. Als het regeerakkoord van 1988 volledig wordt uitgevoerd, zullen de rollen volledig omgedraaid worden. De Regering zal dan in een zwakkere positie komen dan de Gemeenschaps- en de Gewestsexecutieven tot nu toe. De nationale overheid zal dan immers niet betrokken worden bij het optreden en de onderhandelingen door de Executieven binnen hun bevoegdheden. Zij zullen nog alleen voorafgaandelijk informatie moeten verstrekken.

Als we de bevoegdheid van de Gemeenschappen m.b.t. het eigenlijke sluiten van verdragen en de instemming ermee, willen kennen, zullen we ons moeten toespitsen op de interactie tussen de artt. 59bis § 2 en 68 van de Grondwet. Op die manier treedt de betekenis van art. 59bis naar voren en wordt het duidelijk wat in uitvoering ervan mag worden bepaald, of, anders geformuleerd, wat de grenzen zijn die door art. 68 worden getrokken.

(8) "Il y a 'co-préparation', mais pas co-décision." LEJEUNE, M., *o.c.*, 96.

(9) We moeten het namelijk onderscheiden van advies, overleg of gemeenschappelijk akkoord. Zie LEJEUNE, M., *o.c.*, 93.

(10) Contra STORME: zie *Hand.*, Senaat, 1979-80, 25 juli 1980, 2590.

(11) Art. 33 Gewone Wet 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *B.S.*, 15 augustus 1980.

Zowel i.v.m. art. 68 al.2 (over de instemmingsbevoegdheid van de raden) als i.v.m. art. 68 al.1 (over de vraag of de Executieven al dan niet sluitingsbevoegdheid hebben) keert deze polemieek telkens terug.

b. de instemming.

De discussie over de vraag of men nu al dan niet instemmingsbevoegdheid aan de Gemeenschappen kon toekennen, werd vooral in 1978 gevoerd, op het moment dat art. 68 niet *kon* gewijzigd worden. Ze is in 1980 opnieuw opgelaaid ¹². Ofschoon ze enigszins achterhaald zijn, blijven de argumentaties, die toen aangevoerd werden, interessant omdat we ze nog steeds terug vinden in de actuele discussie.

Samengevat kan men zeggen dat er twee grote strekkingen zijn, die beide hun eigen interpretatie van art. 59bis en de internationale (tot 1980 nog culturele) samenwerking hebben.

(i) *De eerste stelling* zegt dat art. 16 Bijz. W. 1980 een *ongrondwettig wetsartikel* is, omdat het strijdig is met art. 68 van de Grondwet. Dat art. 16 is aangenomen krachtens art. 59bis § 2 G.W. doet geen afbreuk aan deze schending van de Grondwet, aangezien art. 68 volledig van kracht blijft. Dat is immers ook niet impliciet gewijzigd.

De verantwoording van deze stelling berust in de eerste plaats op *historische gronden*.

Opgesteld in vrij algemene bewoordingen werd art. 59bis in 1970 ingevoerd. Destituante had toen de uitdrukkelijke bedoeling om art. 68 te wijzigen, omdat dat noodzakelijk geacht werd om voor internationale culturele verdragen instemmingsbevoegdheid aan de Raden te verlenen ¹³. Daarom werd ook in de wet van 1971 ¹⁴, die in uitvoering van art. 59bis werd uitgevaardigd, het art. 5 over de adviesbevoegdheid van de Raden uiteindelijk weggelaten. Dit gebeurde niet omdat men de Raden dit prerogatief niet wenste te geven, maar wel omdat men eerst art. 68 moest aanpassen.

Het is vooral op dit argument, geput uit de voorbereidende werken van de Grondwetsherziening, dat de Raad van State zich steunde om het voorontwerp van wet van 1976 ¹⁵ ongrondwettig te noemen. Het kan als volgt

(12) Voor de voorbereidende werken, zie voetnoten 6 en 15.

(13) Zie bijvoorbeeld *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1968, nr. 31/2°, 7.

(14) Wet 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap, *B.S.*, 23 juli 1971. Voor de voorbereidende werken: zie *Gedr. St.*, Senaat, 1970-71, nr.1053/4, 2.

(15) Voorontwerp volgens hetwelk elk verdrag inzake internationale culturele samenwerking niet meer voor advies, maar wel ter goedkeuring aan de respectievelijke cultuurraden zou moeten voorgelegd worden. Voor de voorbereidende werken: zie Verslag Gijs, *Gedr. St.*, Senaat, 1975-76, nr. 932/2, Verslag de Stexhe, *Gedr. St.*, Senaat, 1975-76, nr. 932/3

worden samengevat : "Heeft de Grondwetgever in art. 59bis § 2 de wetgever dus gemachtigd tot het bepalen van de vormen van samenwerking, hij heeft hem niet toegestaan te voorzien in een autonome wijze waarop culturele verdragen zouden worden gesloten ; hij heeft integendeel gewild dat de wet betreffende de vormen van samenwerking in overeenstemming zou zijn met het voorschrift van art. 68 ¹⁶."

Een impliciete wijziging van art. 68 wordt dus niet aanvaard. Het is in het Belgisch grondwettelijk stelsel onaanvaardbaar en betekent een gevaar voor de rechtsstaat. "Impliciete wijziging schept onzekerheid omtrent het geldende recht ¹⁷ en doet afbreuk aan het beschermingseffect van de Grondwet. Zij is een techniek die gemakkelijk misbruikt kan worden en de inspraakmogelijkheid van de bevolking (nl. in de wijzigingsprocedure van de Grondwet) in feite kortsluit ¹⁸.

De grondwet vormt één geheel, waarvan alle artikelen bindende kracht hebben, zodat één artikel geen voorrang heeft op een ander. *In casu* geeft art. 68 een bevoegdheid aan de Uitvoerende Macht, waarop uitzonderingen i.v.m. de controlefunctie van het Parlement bestaan. Deze uitzonderingen moeten echter strikt geïnterpreteerd worden. Op basis van art. 59bis § 2 kan er dus geen art. 16 Bijz. W. 1980 ingevoerd worden dat een bevoegding van de Uitvoerende Macht inhoudt en haar bevoegdheid in verband met culturele en persoonsgebonden verdragen beperkt ¹⁹.

Art. 59bis § 2 moet dus zo geïnterpreteerd worden dat het naast art. 68 kan komen te staan. Dit is mogelijk zonder dat art. 59bis § 2 hierdoor betekenisloos wordt, namelijk door de Gemeenschappen budgettaire, uitvoerende, of adviserende bevoegdheden toe te kennen. (zie *infra*: 3).

(ii) *De tweede stelling* houdt in dat art. 59bis § 2 toelaat dat *de bijzondere wetgever*, in het bepalen van de vormen van internationale samenwerking, *aan de raden een goedkeuringsbevoegdheid geeft* voor verdragen in materies waarvoor ze bevoegd zijn.

De tekst van art. 59bis § 2 moet gerespecteerd worden en de betekenis moet tot zijn recht komen. Louter adviesrecht is uitgesloten, want de tekst zegt : "regelen bij decreet" ²⁰.

De tekst van art. 59bis is duidelijk, zodat men de voorbereidende werken niet meer hoeft te raadplegen. Het wijzigt impliciet art. 68, doordat

en Verslag Gijs, *Parl. St.*, Senaat, 1977-78, nr. 236/2. Dit voorontwerp leidde tot de wet van 20 januari 1978 houdende organisatie van de vormen van internationale culturele samenwerking, *B.S.*, 25 januari 1978. Deze wet werd vervangen en verruimd door art. 16 Bijz. W. 1980.

(16) Advies Raad van State, 9 februari 1976, *Gedr. St.*, Kamer, 1975-76, nr. 878/1.

(17) Een bewijs hiervan is dat de mogelijkheid van de impliciete wijziging aanleiding heeft gegeven tot verregaande theorieën over sluitingsbevoegdheid (zie *infra*).

(18) CRAENEN, G., *l.c.*, 713.

(19) *Gedr. St.*, Senaat, 1975-76, nr. 932/3, 18.

(20) *Gedr. St.*, Senaat, 1977-78, nr. 236/2, 6 : "Het woord regelen heeft slechts één enkele betekenis, nl. 'beslissen over...'".

het een meer recente en meer precieze bepaling bevat. Deze impliciete wijziging is mogelijk en nodig. Mogelijk, net zoals in het analoge geval van art. 23 en art. 59bis § 3. Nodig, want anders zou de invoering van art. 59bis § 2 zinloos geweest zijn, en dit is een veronderstelling die uitgesloten moet worden ²¹.

Art. 59bis laat dus toe een bijzondere wet uit te vaardigen waarin de macht van de Koning beperkt wordt door Hem voor een bepaalde categorie van handelingen op te leggen om de instemming van één of beide Raden te vragen. De Koning heeft trouwens nooit een gereserveerd domein gehad, waarvan het zeker was dat Hij binnen dat domein voor verdragen nooit om een goedkeuring zou moeten vragen. Immers, telkens als de Wetgever een aangelegenheid regelde, was van dan af voor een verdrag i.v.m. die materie een parlementaire instemming vereist.

De tweede strekking (de "dynamische" interpretatie) haalde het, en werd neergeschreven in de Bijzondere Wetten van 1978 en 1980.

Volgens de Regering kwam aan het Parlement het laatste woord toe over de grondwettigheid van de wet ²². Het Parlement (en zijn commissies) besliste op grond van politieke overwegingen en niet op juridische gronden. De professoren DELPEREE, RIMANQUE, VAN IMPE en VANWELKENHUYZEN, die door de regering geraadpleegd werden, stelden in hun verslag van 31 maart 1977 ²³ inderdaad dat: beide interpretaties van de draagwijdte van art. 59bis verdedigbaar zijn ²⁴, maar de beperking van de rol van de (cultuur)raden tot een advies was politiek onaanvaardbaar ²⁵.

Sinds 1970 bestaat er een evolutie naar steeds grotere autonomie van de deelgebieden, ook op het internationale vlak. Deze ontwikkeling had moeten verlopen via art. 68, maar ze is via art. 59bis verlopen ²⁶. Men had inderdaad niet voor ogen dat art. 59bis art. 68 zou wijzigen. Men had echter wel de bedoeling art. 68 te wijzigen.

Eens deze weg ingeslagen, is men hem - gedwongen door de omstandigheden ²⁷ - blijven volgen, hoewel art. 68 in 1980 herzienbaar was.

Zo heeft art. 59bis voortdurend aan belang gewonnen. Het bewijs hiervan is de tendens in de jaren '80 die uit het artikel een sluitingsbevoegdheid

(21) *Gedr. St.*, Senaat, 1975-76, nr. 932/3, 2.

(22) "Jugeant qu'il appartenait au Parlement de trancher les questions de droit constitutionnel." WALEFFE, B., "La Belgique communautaire et les relations culturelles internationales", *B. T.I.R.*, 1977, 343.

(23) Voor een kritiek op dit eigenaardig initiatief: VERHOEVEN, J., "Les formes de la Coopération Culturelle Internationale et la loi du 20 janvier 1978", *J.T.*, 1978, 373 e.v.

(24) *Gedr. St.*, Senaat, 1977-78, nr. 236/2, 11.

(25) *Gedr. St.*, Senaat, 1975-76, nr. 932/3, 19, met name de verklaring van minister PERIN.

(26) DE VISSCHER, P., "Les conseils culturels belges et la coopération culturelle internationale", in *Liber Amicorum O. De Raeymaeker*, Leuven, University Press, 1978, 536.

(27) Het Parlement was in 1976 geen constituaante meer.

voor Executieven is gaan afleiden, maar vooral ook dat de Grondwetgever in 1988 opnieuw eerst art. 59bis gewijzigd heeft, alvorens (eventueel) art. 68 te herzien.

De instemmingsbevoegdheid van de Gemeenschappen is nu vrij algemeen aanvaard (hoewel de "*constitution vivante*" niet zonder risico is, en juridisch niet altijd even aanvaardbaar. Ook in de praktijk zet deze bevoegdheid zich door.

Welke betekenis heeft de instemming ?

Als "*acte de haute tutelle*"²⁸ van het parlementair orgaan maakt de instemming het de uitvoerende macht intern mogelijk om een verdrag te ratificeren en aldus België of één of meerdere Gemeenschappen internationaalrechtelijk te verbinden.

Art. 16 Bijz. W. 1980 laat de Raden twee mogelijkheden. Zij kunnen een verdrag m.b.t. culturele aangelegenheden, onderwijs of persoonsgebonden aangelegenheden ofwel goedkeuren ofwel verwerpen, en dit enkel indien de Executieve het initiatief neemt om het verdrag ter goedkeuring in te dienen.

Belangt het verdrag slechts één Gemeenschap aan, dan hoeft alleen de betrokken Raad op te treden en zijn instemming vervangt die van het Parlement²⁹. De Raad treedt immers op als autonome decreetgever, los van het nationale Parlement. Indien er meerdere Gemeenschappen zijn die een belang hebben, dan zijn er verschillende goedkeuringen vereist. Alleen wie ingestemd heeft, is gebonden door het verdrag. Als het verdrag valt binnen één van de categorieën van art. 68 § 2 en slechts in bepaalde aspecten de internationale samenwerking van de Gemeenschap raakt, dan is ook de goedkeuring van het Parlement vereist.

Het systeem van de exclusieve bevoegdheden brengt dus met zich mee dat de goedkeuringen zich opstapelen. Wat gebeurt er dan als één instantie de instemming weigert? Kan die dan de ratificatie die nationaal is, beletten en aldus feitelijk een vetorecht uitoefenen?

Een hervormde Senaat, als Kamer der "*deelentiteiten*", zou hier een oplossing kunnen brengen. Net zoals in andere federale staten, zou deze dan het enige orgaan zijn dat moet instemmen met een verdrag, dat een deelstaat aanbelangt³⁰. Anderzijds kunnen via een Senaat die de emanatie is van de deelentiteiten, de Raden onrechtstreeks politiek toezicht uitoefenen op de nationale overheid die over de ratificatie beslist. Samengevat zou

(28) Concl. Proc.-Gen. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. bij Cass. 27 mei 1971, *J. T.*, 1971, 468.

(29) Men merke hierbij op dat het Parlement slechts de verdragen die de Belgische staat en zijn onderdanen bezwaart, dient goed te keuren. Daartegenover staat dat de Raad zijn instemming kan verlenen aan alle culturele verdragen, ongeacht hun bezwarend karakter.

(30) LEJEUNE, Y., *l.c.*, 69.

de Regering dan verantwoordelijk zijn tegenover de Senaat die (de specifieke) verdragen goedkeurt of verwierpt.

Een andere mogelijke oplossing, die men lijkt te willen volgen, is de Executieven de bevoegdheid te geven om verdragen te sluiten, die dan door hun eigen Raden beoordeeld worden.

Dit leidt ons tot de sluitingsbevoegdheid *sensu stricto*.

c. de sluitingsbevoegdheid.

Is de polemiek over de instemming bij verdragen nagenoeg van het politiek strijdtonel verdwenen, dan groeide in de jaren '80 een nieuwe discussie, nl. welke de verhouding is tussen de artt. 59bis en 68 al.1?

In de jaren '70 had men niet de bedoeling om enige verandering te brengen in de toestand van art. 68 al.1. De Koning bleef en zou alle verdragen blijven sluiten ³¹. De internationale (culturele) samenwerking in art. 59bis werd immers niet zo ruim begrepen.

In het begin van de jaren '80 "*poursuivant assez logiquement dans la foulée de 1978*" ³², d.i. gebruik makend van de redenering van de impliciete wijziging, begonnen de Gemeenschappen in theorie ³³ en praktijk iets anders te verkondigen. Samen met een klein deel van de rechtsleer claimden ze de handelingsbekwaamheid van de Gemeenschappen (lees "de Executieven") om verdragen te sluiten betreffende de aangelegenheden van art. 59bis.

Welke redenering schuldte hierachter ³⁴?

Om te bepalen of de Gemeenschap internationaal kan optreden, is alleen het interne recht relevant. In die interne bevoegdheidsregeling is het de Executieve die de Gemeenschap in rechte vertegenwoordigt (art. 82 Bijz. W. 1980) en het recht van initiatief heeft in alle aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren (art. 59bis § 5).

Deze Executieve bestaat niet uit ministers (in de zin van art. 65 G.W.) ³⁵ en zij is enkel tegenover de Raad verantwoordelijk.

Nu is het deze Raad die de specifieke verdragen al dan niet goedkeurt, terwijl die verdragen gesloten zijn door de nationale regering die enkel (politiek) verantwoordelijk is tegenover het nationale Parlement. En juist dit Parlement heeft inzake deze aangelegenheden en de bijhorende verdragen geen bevoegdheid meer. De bevoegde minister staat m.a.w. tegenover een

(31) *Gedr. St.*, Senaat, 1977-78, nr. 236/2.

(32) LEJEUNE, M., *o.c.*, 55.

(33) Toelichting van de Vlaamse Executieve van 25 mei 1983 in antwoord op de nota van de regering van 6 mei 1983. (in ALEN, A. en DUJARDIN, J., *o.c.*, 449).

(34) Zie vooral CEULEERS, J. en VANDERMAELEN, D., "De volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid en de verdragsrechtelijke bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden", *R. W.*, 1982-83, 822-826.

(35) De leden van de Executieve worden immers niet door de Koning benoemd, maar door de Raad gekozen.

Parlement dat hem niet kan controleren en een Raad die hem evenmin ter verantwoording kan roepen.

Deze politieke onverantwoordelijkheid is onaanvaardbaar en dus moet de bevoegdheid om initiatieven te nemen, te onderhandelen en verdragen te sluiten bij de Executieven liggen. We moeten dus aannemen dat art. 59bis § 2 de culturele, persoonsgebonden en onderwijsaangelegenheden uit het toepassingsgebied van art. 68 licht.

Toch kan het grootste deel van de rechtsleer deze laatste conclusie moeilijk beamen ³⁶. Art. 68 al. 1 is immers bijzonder duidelijk en nergens (ook niet in de Bijz. W.) had men de bedoeling om een sluitingsbevoegdheid aan de Gemeenschappen te geven. Art. 25 G.W. laat niet toe om de ondubbelzinnige positie van de Koning te ondergraven.

Bovendien zal de Regering rekening houden met de mening van de Executieve. Die beslist of ze al dan niet een verdrag aan de Raad voorlegt (art. 16 § 2 Bijz. W. 1980) en zij neemt op die manier eigenlijk de verantwoordelijkheid van de Regering over. Door haar instemmingsrol heeft de Raad dan onrechtstreeks een zekere politieke controle.

Het monopolie van de Koning bij het sluiten van verdragen bleef dus onaangetast, wat trouwens bevestigd werd in art. 81 Bijz. W. 1980.

Niettemin past het enig voorbehoud bij dit monopolie te maken.

Op de eerste plaats geeft de praktijk een ander beeld. Immers in het verleden trad vooral de Franse Gemeenschap regelmatig eigenmachtig op. Hoe men de "akkoorden" door haar gesloten ³⁷ juridisch moet klasseren, is niet duidelijk. De Gemeenschappen kunnen uiteraard niet-bindende afspraken aangaan of als publieke rechtspersonen contracten sluiten (zie II, C). De bedoeling was echter duidelijk aanwezig dat deze akkoorden het karakter van een verdrag zouden hebben, d.w.z. bindende akkoorden waarop het internationaal publiek recht van toepassing is ³⁸. Strikt gezien moeten deze verdragen als nietig beschouwd worden. In de praktijk blijken ze echter, ondanks de manifeste ongrondwettigheid, als verdragen te worden aanvaard als dit de wil is van de beide partijen (dus ook van de derde-staat) en de centrale overheid er mee instemt. Luidens de verklaringen van een

(36) CRAENEN, G., *l.c.*, 719 e.v.; DELPEREE, F., "Le Roi fait les traités", in *Hommage à P. De Visscher*, Parijs, Pedone, 1984, 62 e.v.; DE MEYER, J., "Het beleid der buitenlandse betrekkingen in aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de Gemeenschap en Gewesten behoren", *R. W.*, 1983-84, 273-278; ERGEC, R., "De quelques avatars des compétences internationales des communautés et des régions belges", *B. T.I.R.*, 1984, 536 e.v.. Yves LEJEUNE is terzake zeer laconiek: "Aucune disposition constitutionnelle n'attribue un treaty-making power aux communautés et aux régions". Zie "Rapport belge" in *Les états fédéraux dans les relations internationales*, Brussel, Bruylant, 1984, 52.

(37) Voor een opsomming: zie EMPEREUR, E. en HERPELS, P., "De constitutionele hetze rond het ius tractati van Gemeenschappen en Gewesten", *Jura Falc.*, 1986-87, 395.

(38) Art. 2 § 1 Verdrag van Wenen inzake verdragenrecht.

aantal ministers zou de nationale regering er wel mee instemmen, op voorwaarde dat het "verdrag" voor België geen enkele verantwoordelijkheid met zich meebrengt ³⁹.

Er moet bovendien *een tweede voorbehoud* bij het monopolie van de Koning in art. 68 gemaakt worden. Als resultaat van de politieke evolutie sinds 1980 werd in 1988 in art. 59bis § 2 G.W. "met inbegrip van het sluiten van verdragen" toegevoegd. Art. 59bis § 2 komt hiermee, scherper dan ooit, tegenover een nog steeds ongewijzigd art. 68 te staan.

Ook hier rijst de vraag waarom art. 68 niet aangepast werd. In de voorbereidende werken komt deze kritiek herhaaldelijk tot uiting in opmerkingen, vragen en amendementen ⁴⁰. Er werd op aangedrongen dat art. 68 ten minste gelijktijdig herzien werd, om een herhaling te vermijden van de problemen over de verhouding tussen art. 68 aan de ene kant en art. 59bis en zijn uitvoeringswetten aan de andere kant. De regering antwoordde daarop met de belofte dat een ontwerp tot wijziging van art. 68 zou ingediend worden, dat dan eventueel samen behandeld zou kunnen worden met een wetsontwerp voor een wet met bijzondere meerderheid, ter uitvoering van art. 59bis ⁴¹. De Regering was immers gehaast. Omwille van (partij)politieke redenen moest het principe van de verdragsluitende bevoegdheid reeds in de eerste fase van de staatshervorming van 1988 opgenomen worden. Een kleine invoeging in art. 59bis bood hiertoe de gemakkelijkste oplossing.

Daar art. 59bis slechts een principe bevat, is een uitvoeringswet noodzakelijk. De Bijz. W. zou aan de Gemeenschappen de bevoegdheid verlenen om verdragen te sluiten, "waarbij de Regering vooraf geïnformeerd wordt over de verdragen die elke Gemeenschap voornemens is te sluiten, aangezien elke vorm waarbij men eerst tot een akkoord zou moeten komen, onverenigbaar zou zijn (...) met het principe van de autonomie (...)" ⁴².

Deze verregaande doelstelling wordt echter door velen genuanceerd. Als er meerdere Gemeenschappen bij een verdrag betrokken zijn, dan moet er een mogelijkheid tot overleg en een gemeenschappelijk standpunt ingebouwd worden. Bovendien mag de bevoegdheid van de Koning niet volledig verdwijnen. Juist daar waar België als eenheid moet optreden, kan de nationale overheid een rol spelen.

(39) Contra TINDEMANS, L., "België als verdragspartner", *T.B.P.*, 1988, 296-299. Als de nationale overheid er niet mee instemt, zijn deze "akkoorden" dus nietig. De regering kan er zich echter slechts op beroepen als de schending van het interne constitutioneel recht (i.c. de regeling over de verdragsluitende bevoegdheid) manifest is (zie II, B, 1, a).

(40) *Gedr. St.*, Kamer, 1988, 10/59b - 456/4, 34-35; *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-2/2°, 13-14.

(41) *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-2/2°, 19 (voor een kritiek: zie 20).

(42) Zie de verklaring van minister DEHAENE: *ibid.* Zie ook Regeerakkoord 1988, Deel A, nrs. 1.1 3° en 1.2 5°.

2. De vertegenwoordiging.

Een tweede vorm van internationale samenwerking, die in een bijzondere wet krachtens art. 59bis geregeld kan worden, is de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen zowel bij internationale organisaties als bij andere staten ⁴³.

We zullen dit hier summier behandelen, aangezien dit artikel zich vooral toespitst op het "*ius tractati*" van de deelgebieden.

In principe blijft de Koning als staatshoofd "*le représentant général et unique*" van de Belgische Staat. Hij benoemt dan ook krachtens art. 66, al.2 de (diplomatieke en andere) vertegenwoordigers.

a. De Gemeenschappen kunnen opgenomen worden in het systeem van de diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland.

Een voorbeeld uit de praktijk is de figuur van de "culturele attaché", benoemd door een Gemeenschap en aanvaard door de Minister van Buitenlandse Zaken. Hij behoort tot de missie en staat onder het gezag van de ambassadeur, maar wat zijn opdracht en instructies betreft, hangt hij van de Gemeenschap af. Dit is dus een zeer hybride situatie.

Een andere oplossing bestaat erin om het diplomatiek personeel een aantal taken voor rekening van de Gemeenschappen te laten vervullen ⁴⁴. In ieder geval blijft het "*ius legationis*" bij de centrale overheid berusten. Dit is trouwens zo in alle federale staten ⁴⁵. Wat wel mogelijk is, zijn bijvoorbeeld Culturele Diensten en Centra ⁴⁶ in het buitenland ⁴⁷ en *ad hoc* missies gericht op het negotiëren van een verdrag.

Hier komt het verband tot uiting tussen een diplomatieke en consulaire vertegenwoordiging en het recht om verdragen te sluiten. Neemt de autonomie van de Gemeenschappen in dit laatste opzicht toe, dan zal ook de vraag naar meer zelfstandigheid in de representatie toenemen. Het internationaal recht verzet zich daar niet tegen (zie II : het interne recht is doorslaggevend). De uniformiteit en bijgevolg de autoriteit van de buitenlandse politiek, in de zin van de contacten met een derde Staat, lijken echter te

(43) LEJEUNE, M., o.c., 119-129; LEJEUNE, Y., *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Parijs, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984, 52-61; ERGEC, R., l.c., 547-554.

(44) Minister DEHAENE: "De positie van de ambassadeur kan in zekere mate vergeleken worden met die van de provinciegouverneurs, die weliswaar benoemd worden door de nationale regering, doch tevens optreden namens de gemeenschappen en gewesten", *Gedr. St.*, Kamer, 1988, 10/597 - 456/4, 37.

(45) BEIRLAEN, A., "Het legatieright van deelstaten van federale staten", T.B.P., 1984, 325 e.v.; WILDHABER, L., *Treaty Making Power and Constitution*, Basel en Stuttgart, Helbing, 1971, 272-276.

(46) Bijvoorbeeld het Cultureel Centrum van de Vlaamse Gemeenschap in Nederland, opgericht bij K.B. van 23 april 1981, vervangen door een decreet van 30 juni 1982.

(47) Voor de Gewesten bijvoorbeeld handelsagentschappen.

pleiten voor één enkele diplomatieke vertegenwoordiging, op voorwaarde dat de Gemeenschappen er een rol in kunnen spelen ter behartiging van hun eigen belangen (*cfr.* de betrokkenheid bij onderhandelingen) ⁴⁸.

b. De vertegenwoordiging in internationale organisaties.

Internationale organisaties, opgericht bij verdrag door een aantal Staten, nemen beslissingen die ook de deelstaten raken. Van enige inspraak, zoals de grondwet en de bijzondere wet die voor de verdragsluiting voorzien, is er hier echter geen sprake.

Het lijkt nochtans toch logisch, zeker als de organisaties opgericht zijn vóór het ontstaan van de deelstaten, dat ook de deelstaten hun inbreng kunnen hebben in het beleidsmechanisme van de organisatie.

Voor België stelt het probleem zich in het bijzonder voor de Europese Gemeenschappen. Het regeerakkoord 1988 stelt dat er een gestructureerd overleg moet worden georganiseerd tussen de Gemeenschappen en de nationale overheid voor de voorbereiding van onderhandelingen en beslissingen op het Europese vlak, die betrekking hebben op gemeenschapsaangelegenheden. Deze oplossing lijkt aan te sluiten bij de "betrokkenheid" uit art. 81 Bijz. W. 1980, namelijk een delegatie (bv. in de Europese Raad van Ministers) bestaande uit leden van de Executieven, maar onder leiding van een nationale minister die uiteindelijk het laatste woord heeft (d.i. in voorkomend geval stemrecht). Voor de Europese Gemeenschap lijkt dit ons inderdaad het meest aanneembare systeem aangezien uiteindelijk België de lidstaat is en dus verantwoordelijk is. Uitzonderlijk kan een Gemeenschaps- of Gewestminister optreden, als het een zaak zou betreffen die enkel die ene Gemeenschap (of Gewest) aanbelangt.

In andere organisaties is een volwaardige vertegenwoordiging (*cfr.* Regeerakkoord 1988) wel mogelijk, op voorwaarde dat de internationale organisatie en haar leden hiermee instemmen (*zie infra* over de internationaalrechtelijke voorwaarden voor internationale rechtspersoonlijkheid). Een eenvoudig en evident voorbeeld is de Nederlandse Taalunie ⁴⁹.

Als *besluit* kunnen we stellen dat voor de vertegenwoordiging van de deelgebieden (in onderling akkoord) overlegmechanismen uitgewerkt moeten worden, die een globaal en efficiënt optreden mogelijk maken. Het overleg en de samenwerking moeten zodanig zijn dat iedere betrokken partij zijn rol kan spelen. Waar het mogelijk is, moeten de Gemeenschappen (en de Gewesten) volledig autonoom kunnen optreden.

(48) Zie voetnoot 44.

(49) SYBESMA-KNOL, N. en WELLENS, K., *Enige volkenrechtelijke vragen rond de Taalunie*, in *Nederlandse Taalunie Voorzeten*, 's-Gravenhage, Stichting Bibliographia Neerlandica, 1987, 317 p.

3. *Andere vormen van internationale samenwerking.*

Er zijn nog een aantal andere vormen van internationale samenwerking. Zo is de Raad van de Gemeenschappen en Gewesten bevoegd om de nodige decreten uit te vaardigen en de nodige kredieten te bepalen voor de uitvoering van een verdrag.

C. GEWESTEN.

M.b.t. de Gewesten is art. 107quater G.W. het centrale artikel ⁵⁰. Het is een zeer algemeen artikel. Het bepaalt enkel dat er drie Gewesten zijn en voor het overige wordt het aan de bijzondere wetgever overgelaten om de organen en de bevoegdheden te bepalen. De reden hiervoor is dat de idee van de Gewesten in 1970 nog zeer nieuw en nog niet ontwikkeld was, maar onder Waalse druk toch in de Grondwet werd opgenomen. De echte uitwerking volgde dan ook pas in 1980.

Door de Bijz.W. 1980 werden de Gemeenschappen en de Gewesten eigenlijk op gelijke voet gesteld. Ze beschikken over gelijkaardige (of dezelfde) organen, volgens dezelfde samenstellings- en werkingsregels. Alleen op internationaal vlak kunnen de Gewesten, voor hun specifieke bevoegdheden, niet helemaal dezelfde rol spelen.

Art. 107quater, als principieel en algemeen artikel, laat nochtans toe dat er aan de gewestelijke bevoegdheden een internationale dimensie zou gegeven worden. Zo werd op grond ervan in de Bijz. W. van 1980 art. 81 opgenomen, waardoor de Executieven betrokken worden bij de onderhandelingen over verdragen, die hen aanbelangen.

Art. 107quater lijkt ons echter niet toe te staan dat aan de Raden een bevoegdheid wordt gegeven om verdragen goed te keuren. Voor de Gemeenschappen had men in 1978, in de volle evolutie naar meer culturele autonomie, gebruik gemaakt van het "truukje" van de impliciete wijziging van art. 68 door art. 59bis. Art. 107quater met zijn vage bewoordingen, komt echter nergens in het vaarwater van art. 68. Een zelfde mechanisme zou hier niet bruikbaar zijn. Bijgevolg kan art. 16 Bijz.W. 1980 alleen maar van toepassing zijn op de Gemeenschappen.

Specifiek voor de Gewesten zijn ook een aantal bevoegdheden, die een zekere internationaliteit inhouden. Zo zijn ze bevoegd voor hun eigen afzet- en uitvoerbeleid (art. 6 § 1 VI 3° Bijz. W. 1980, zoals gewijzigd door de Bijzondere Wet 1988) en is de buitenlandse handel geregionaliseerd.

Zoals reeds gezegd, beschikken de Gemeenschappen en Gewesten thans over een aantal internationale bevoegdheden. Aan de Gemeenschappen werd een principiële sluitingsbevoegdheid toegekend (art. 59bis § 2 en §

(50) LEJEUNE, M., *o.c.*, 70-80.

2bis G.W.) terwijl de Gewesten slechts kunnen bogen op een "betrokkenheid".

Er bestaat vrij grote eensgezindheid over het feit dat Gemeenschappen en Gewesten ook op dit vlak gelijkgesteld moeten worden, zodat voor beiden, *mutatis mutandis*, de regelingen gelden zoals we die behandeld hebben in A en de principes van het internationaal recht, die besproken worden in II.

De nood aan eenvormigheid wordt erkend in het regeerakkoord van 1988 en komt ook tot uiting in de voorbereidende werken van de herziening van art. 59bis. De divergentie is immers niet meer te verantwoorden, zeker omdat de Gewesten in de Belgische staatsstructuur een belangrijker plaats zijn gaan innemen dan de Gemeenschappen.

Voor uniformisering moet echter eerst art. 68 gewijzigd worden. Immers, een instemmings- en sluitingsbevoegdheid kan niet via een bijzondere wet verleend worden, gezien de hiërarchie der normen. Een omweg via een wijziging van art. 107quater G.W. biedt geen soelaas aangezien dit artikel in 1988 niet voor herziening vatbaar verklaard is. Bovendien moet vermeden worden om weer in de betwiste techniek van de impliciete herziening te vervallen.

II. HET INTERNATIONAAL RECHT.

De vraag rijst, of de huidige situatie in het Belgisch constitutioneel recht, de interpretatie ervan en de toekomstplannen wel aanvaardbaar zijn in het internationaal recht. Meer algemeen geformuleerd kan men zich afvragen wat de positie van een federale staat en van zijn deelstaten is.

A. DE SOEVEREINITEIT.

Een eerste mogelijke benadering is die van de soevereiniteit⁵¹. Staten en dus ook federale staten bezitten volledige soevereiniteit en deze impliceert, hoe men ze ook definieert, verdragssluitende bevoegdheid. Deze bevoegdheid is onbeperkt en wordt alleen geregeld door het internationaal recht.

Sommige auteurs⁵² stellen dat de soevereiniteit deelbaar is. De deelstaten in een federatie kunnen binnen hun bevoegdheden volledig vrij handelen, zonder enige tussenkomst van de centrale staat. In die mate dus zijn ze soeverein en beschikken ze over een onafhankelijke "treaty-making power".

(51) LEJEUNE, Y., *Le statut international des collectivités fédérées.*, nr. 3-10; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *l.c.*, 302.

(52) DIMARZO, L., *Components units of federal states and international agreements*, Alphen-aan-de-Rijn, Slijthoff & Noordhoff, 1980, 6-12; BEIRLAEN, A., *l.c.*, 324.

Dit (eventuele) recht om verdragen en akkoorden te sluiten, is echter altijd geregeld en begrensd door de Grondwet of het verdrag dat de federale staat beheerst. De "*treaty making power*" is bijgevolg nooit "*independant*" en onbeperkt.

De orthodoxe theorie huldigt de ondeelbaarheid van de soevereiniteit. Deze berust dus bij de unie. Dit brengt echter *niet* noodzakelijk mee dat de deelstaten internationaal *niet* kunnen optreden: "(...) sovereignty is not and was not a prerequisite of treaty-making" ⁵³. Ze kunnen bijvoorbeeld beschouwd worden op te treden als indirecte organen van de federale staat.

B. DE INTERNATIONALE RECHTSPERSOONLIJKHEID.

Een andere, meer vruchtbare benadering biedt de theorie van de "internationale rechtspersoonlijkheid". Het Internationaal Gerechtshof ⁵⁴ definiëerde internationale rechtspersoonlijkheid als de mogelijkheid titularis te zijn van internationale rechten en verplichtingen. Het Hof bepaalde echter niet over welke rechten en plichten het gaat. "*Treaty making power*" is één van die mogelijke rechten (naast vertegenwoordigingsbevoegdheid en delegatierecht). Daarom kunnen we zeggen dat internationale rechtspersoonlijkheid niet noodzakelijk verdragsbevoegdheid met zich meebrengt, omgekeerd is dat wel het geval.

We zullen de vereisten voor internationale rechtspersoonlijkheid in het algemeen onderzoeken. Deze voorwaarden kunnen dan in het bijzonder worden toegepast voor de verschillende soorten rechten (en correlerende plichten).

1. De vereisten.

Het internationale recht evolueert en breidt zich voortdurend uit. Naast de staten verschijnen er andere internationale rechtssubjecten op het internationale forum ⁵⁵ (bv. internationale en supranationale organisaties). Men spreekt van "*coöptatie*".

Niets verhindert dat ook de deelstaten in het internationaal verkeer opgenomen worden en over een functionele (partiële) rechtspersoonlijkheid beschikken. Voorwaarde is wel dat zowel de federale staat als de derdestaten dit goedkeuren. Het internationaal recht heeft dus zelf geen antwoord, maar verwijst in de eerste plaats naar het intern constitutioneel recht van de federale staat, dat de bevoegdheden tussen de componenten ervan

(53) DIMARZO, L., *o.c.*, 7.

(54) C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, *Rec.*, 1949, 178.

(55) *Ibid.*, "Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits".

verdeelt ⁵⁶. Deze bevoegdheidsverdeling is een louter interne aangelegenheid.

Er moet dus aan twee vereisten worden voldaan. De eerste en noodzakelijke voorwaarde is dat "le droit interne amène l'état fédéré sur le seuil d'émergence à la vie internationale" ⁵⁷. Is op intern vlak de weg geëffend, dan moet de werkelijke toetreding tot het internationale niveau ook nog door de internationale gemeenschap zelf worden verzekerd.

a. het interne recht.

(i) In de eerste plaats moeten we te maken hebben met een werkelijke deelstaat. D.w.z. dat, wat ook de benaming en de formele bevoegdheid van de "component unit" is, het om een publiek geheel moet gaan dat werkelijk een aantal staatsmachten kan uitvoeren en dus over voldoende autonomie beschikt om internationale verplichtingen te kunnen uitvoeren. Deze voorwaarde sluit dus de gemeenten en provincies uit.

Hierbij kan opgemerkt worden dat bepaalde auteurs deze voorwaarde als één van het internationaal recht beschouwen ⁵⁸. Wij plaatsen ze echter hier omdat het juist het federale grondwettelijk recht is dat van "een deel van de staat" een "deel-staat" maakt.

(ii) Als tweede voorwaarde moet deze deelstaat over hem grondwettelijk ⁵⁹ toegekende internationale bevoegdheden beschikken. Deze toekenning moet duidelijk en onbetwistbaar zijn vermits het gaat om een uitzondering op de regel van de exclusieve soevereiniteit (en aansprakelijkheid) van de federale staat ⁶⁰. Derde- staten moeten de bevoegdheden juist kunnen begrijpen en er rekening mee kunnen houden zodat ze niet gedwongen worden of de mogelijkheid krijgen om het interne recht te interpreteren en zich aldus in te laten met interne aangelegenheden.

Over welke prerogatieven gaat het? Het gaat o.m. om een eigen diplomatieke vertegenwoordiging, deelname in internationale organisaties, en in het bijzonder het "ius tractati". Voor dit laatste aspect vereist ook art. 46 Verdragenverdrag van Wenen duidelijkheid. Een verdrag kan slechts nietig verklaard worden als de fundamentele bevoegdheidsregelen van een partij manifest geschonden zijn. Het moet dus om een schending gaan die duidelijk was en een regel van fundamenteel belang van het nationale recht van die staat betrof.

(56) Dit is het zogeheten "renvoi" door het internationaal recht. "La réponse sera constitutionnelle ou ne sera pas. Le droit international, lui-même, le veut ainsi", DELPEREE, F., o.c., 61.

(57) LEJEUNE, M., o.c., 13.

(58) Bv. VAN DE CRAEN, F., "The federated state and its treaty making power", in *Les états fédéraux dans les relations internationales*, Brussel, Bruylant, 1984, 281.

(59) D.i. de G.W. in materiële zin. Zie ALLEN, A., o.c., 7.

(60) DAVID, E., "La responsabilité des Etats fédéraux dans les relations internationales", B.T.I.R., 1983, 497.

Zoals gezegd is elk federalisme anders en een federale staat kan deze bevoegdheden verdelen zoals hij wil. "L'ordre juridique international ne se préoccupe en principe pas de l'aménagement des compétences au sein de l'Etat" ⁶¹. Men moet echter de beginselen, de basis, de bestaansredenen van een federatie in het oog houden, nl. dat wat men kan omschrijven als "eenheid naar buiten, verscheidenheid naar binnen toe". De federale overheid moet een overwicht behouden in het voeren van internationale relaties. Het algemene federale belang moet kunnen primeren. Zoniet verwatert de federale structuur tot een loutere confederatie.

WILDHABER schrijft : "Federal unions have traditionally been characterized by a strong desire to achieve unity vis-à-vis other states. If the member units insisted vigorously on preserving (*n.v.d.a.*: lees "obtaining") their external independence, then confederation, not federation, would suggest itself as the best form of linkage" ⁶².

(iii) De derde voorwaarde heeft betrekking op de *effectieve uitoefening* door de deelstaat van zijn internationale bevoegdheden, waardoor zijn *autonome wil* binnen de grenzen van de Grondwet tot uitdrukking komt (*une auto-détermination véritable au plan externe*).

Hierbij speelt vanzelfsprekend de houding van de federatie een grote rol. Ze moet deze werkelijke uitoefening van bevoegdheden erkennen en toelaten. Een voorbeeld *a contrario* zal dit verduidelijken. De Sovjet republieken Oekraïne en Wit-Rusland beschikken over zeer ruime internationale bevoegdheden en worden internationaal erkend (ze hebben elk een zetel in de U.N.O.). In werkelijkheid kunnen ze echter geen eigen politiek voeren. Het "*unity of action and coordination principle*" ⁶³ dat door de U.S.S.R. gehuldigd wordt, belet een werkelijke internationale rechtspersoonlijkheid ⁶⁴.

b. het internationaal recht.

Als aan deze drie voorwaarden voldaan is, dan is de deeleenheid klaar om op het internationaal vlak te treden. Om van een werkelijke uitoefening van rechten en plichten te kunnen spreken, moeten de andere internationale rechtssubjecten de deelstaat echter als een internationale rechtspersoon behandelen. Dit houdt ondermeer de erkenning in van een afzonderlijke diplomatieke vertegenwoordiging, een lidmaatschap bij een internationale organisatie, de mogelijkheid om te verschijnen voor het Internationaal Gerechtshof, een eigen verdragsrecht en de bijhorende aansprakelijkheid.

(61) GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *l.c.*, 299.

(62) WILDHABER, L., *o.c.*, 259.

(63) VAN DE CRAEN, F., *l.c.*, 399 e.v.

(64) Over het Russische federalisme: MAZOV, V., "Rapport Sovietique", in *Les états fédéraux...*, 152-159; Ook hier eisen de deelstaten nu echter een echt federalisme of zelfs onafhankelijkheid.

Het weze benadrukt dat de praktijk het effectief handelen en behandeld worden als een internationale rechtspersoon van doorslaggevend belang voor de erkenning acht. De erkenning is dan ook eerder declaratoir dan constitutief ⁶⁵. Ze maakt immers wel de uitoefening en de effectiviteit van de rechtspersoonlijkheid mogelijk, maar niet het bezit ervan als dusdanig.

De vraag wanneer er sprake is (kan zijn) van erkenning moet door de praktijk beantwoord worden ⁶⁶. Houdt het sluiten van een aantal verdragen dan een erkenning in, en zo ja hoeveel moeten er dan gesloten worden? Houdt het toekennen van een aparte zetel in een internationale organisatie een erkenning van de rechtspersoonlijkheid in? Er is daarvoor *geen algemene regel* te geven. Wel stelt men vast dat derde-staten duidelijkheid willen (zie *supra*). Als ze relaties hebben met deelstaten, dan willen ze geen schade ondervinden van eventuele interne bevoegdheidsconflicten. Daarom toont de praktijk dat ze de centrale staat aansprakelijk stellen voor het niet nakomen door de deelstaat van diens internationale verplichtingen. Er is in de internationale praktijk dus geen (werkelijk aanvaardbaar) voorbeeld te vinden van een echt erkende deelstaat.

Dit volgt natuurlijk ook uit de houding van de federatie. Zij probeert om een zo groot mogelijke coherentie (in het beleid) te behouden tegenover de buitenwereld en de inmenging van derden in de interne problemen te vermijden. Andere staten zouden dan immers de Grondwet moeten interpreteren om exact de bevoegdheid van de deelstaat waarmee ze onderhandelen, te kennen. Deze inmenging willen federale staten, in principe, vermijden en daarom nemen sommige federaties zelfs de exclusieve aansprakelijkheid op zich ⁶⁷.

c. illustratie.

Deze algemene voorwaarden voor internationale rechtspersoonlijkheid (d.i. drager te zijn van internationale rechten en plichten), waaraan we later de Belgische toestand nog zullen toetsen, illustreren we met de internationaalrechtelijke opvatting over één specifieke bevoegdheid of recht, nl. de "*treaty-making power*".

De Conventie van Wenen over het Verdragsrecht van 23 mei 1969 codificeerde het internationaal recht m.b.t. het sluiten van verdragen. Zij bepaalt dat staten (en internationale organisaties) verdragen kunnen sluiten (art. 6). Zij zijn immers soeverein en bezitten internationale rechtspersoonlijkheid. Over een eventuele verdragsluitende bevoegdheid voor deelentiteiten in een federatie wordt echter niet gerept.

(65) VAN DE CRAEN, F., *l.c.*, 381; VAN HOUTTE, H. en SCHERMERS, H.G., *Internationaal en Europees Recht. Compendium voor de Rechtspraak*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1987, 5.

(66) LEJEUNE, Y., *Le Statut internationale des collectivités fédérées.*, 381.

(67) *Ibid.*, 397.

Art. 5 § 2 van de ontwerp-conventie ⁶⁸ bepaalde daarentegen dat deelstaten in een federatie over verdragsluitende bevoegdheid kunnen beschikken als die bevoegdheid hen door de federale Grondwet verleend wordt ⁶⁹. Dit houdt dus "*renvoi*" door het internationaal recht naar het nationaal recht in.

De kritiek op deze tekst, vooral van Canadese zijde, was echter groot ⁷⁰. *Ten eerste* zou de kwestie eigenlijk *buiten de doelstelling* van de Conventie vallen (zie art. 1).

Ten tweede was er onduidelijkheid over *de aansprakelijkheid* van de deelstaten.

Ten derde bestond er onzekerheid over *de betekenis van "federal constitution"*. Bevatte dit ook de constitutionele praktijk, de beslissingen van grondwettelijke hoven of ander internationaal recht?

Een *vierde* en meer fundamentele kritiek was dat het artikel *een risico van inmenging* in de interne aangelegenheden van federale staten inhield. Derde Staten zouden immers het interne (grondwettelijke) recht moeten gaan interpreteren, om na te gaan of dit toelaat dat ze met een bepaalde deelstaat een verdrag sluiten. Bovendien (of aldus) zou art. 5 § 2 van het ontwerp met zich meebrengen dat de verdragsluitende bevoegdheid van een deelstaat afhangt van en gedetermineerd wordt door de (constitutieve) erkenning door derden.

Deze argumenten verdienen een antwoord.

1. Federale staten kunnen er voor zorgen dat hun Grondwet juist begrepen wordt, nl. door een duidelijke en ondubbelzinnige verdeling van de bevoegdheden (we blijven dit herhalen) of door eventueel verhelderingsnota's of zelfs protestnota's aan de derde staat te sturen.

2. Zoals we gezien hebben bij de algemene voorwaarden, is de erkenning door derde staten een noodzakelijke voorwaarde. Deze conditie is echter niet de enige en daarenboven is ze vooral van praktische en pragmatische aard. De bevoegdheid om verdragen te sluiten blijft immers dode letter indien geen enkele andere staat bereid wordt gevonden om een verdrag met de deelstaat te sluiten.

Uiteindelijk werd art. 5 § 2 weggestemd, zodat in het latere art. 6 een banaal en misschien wel overbodige regel overbleef. Het weglaten van art. 5 § 2 betekent echter niet dat hiermee de verdragsluitende bevoegdheid voor deelstaten wordt uitgesloten ⁷¹. De voorafgaande besprekingen van de Conventie tonen dit aan. Onenigheid over de juiste tekst en de wil om de

(68) *Ibid.*, 381-387.

(69) "States members of a federal union may possess a capacity to conclude treaties if such capacity is admitted by the federal constitution and within the limits there laid down", *Y.I.L.C.*, 1962, I, 62.

(70) WILDHABER, L., *o.c.*, 265; DIMARZO, L., *o.c.*, 16 e.v.

(71) De regering steunt zich in haar nota van 6 mei 1983 dus ten onrechte op het Verdrag van Wenen om te stellen dat alleen de centrale overheid zich internationaalrechtelijk kan verbinden. Alleen de nationale grondwet kan zo'n thesis ondersteunen.

totstandkoming van de rest van het verdrag niet te hypothecceren, hebben enkel de codificatie van deze materie belet.

2. Besluit.

Om van deelstaten als internationale rechtssubjecten te spreken, zijn dus de volgende twee (verbonden en correlerende) elementen wezenlijk: de effectieve uitoefening van duidelijk toegekende bevoegdheden door het interne recht en de medewerking van derde-Statcn, door een erkenning die niet constitutief is.

C. TREATY-MAKING POWER IN EEN AANTAL FEDERALE STATEN.

We hebben bij de voorwaarden, die hoger besproken werden (zie B) de nadruk gelegd op de regeling in het intern recht. Het lijkt daarom nuttig te onderzoeken hoe een aantal (federale) staten de internationale bevoegdheden hebben verdeeld, en dan meer in het bijzonder de belangrijkste bevoegdheid bij het voeren van een buitenlands beleid, nl. "*ius tractati*".

Voorafgaandelijk moeten er twee opmerkingen gemaakt worden.

Ten eerste bestaat er een onderscheid tussen het sluiten van verdragen ("*faire les traités*" zegt art. 68 G.W.) en het introduceren ervan in de interne rechtsorde (de uitvoering of implementatie die een goedkeuring en/of (wettelijke) maatregelen kunnen vereisen) ⁷².

Ten tweede kan in elke federatie een deelstaat autonoom onafhankelijke contracten en administratieve akkoorden sluiten. De deelstaat is immers een publiekrechtelijk rechtspersoon.

Men spreekt in dit verband ook wel van "*des accords transnationaux*", die niet beheerst worden door het internationaal (publiek)recht, maar wel door de "*lex contractus*" ⁷³, die door de partijen wordt bepaald of door de verwijzingsregels van het internationaal privaatrecht die een nationaal recht toepasselijk verklaren ⁷⁴. Vanzelfsprekend is het onderscheid met internationale verdragen niet altijd even gemakkelijk te maken ⁷⁵.

We zullen nu trachten de regelingen in een aantal federale staten te systematiseren, om enkele algemene beginselen te kunnen achterhalen ⁷⁶.

(72) GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *l.c.*, 316.

(73) DE VISSCHER, P., "La constitution belge et le droit international", *B.T.I.R.*, 1986, 43 e.v.; DIMARZO, *o.c.*, 145 e.v.

(74) Sommige auteurs verdedigen ook nog een "transnationaal recht" dat van toepassing zou zijn. Zie DIMARZO, *o.c.*, 147.

(75) VAN DE CRAEN, F., *l.c.*, 391-400.

(76) We volgen dus niet een "*country-by-country approach*", maar wel de "*institutional comparison*". GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *l.c.*, 298. Voor de situatie in verschillende landen verwijzen we naar de rapporten in "*Les états fédéraux dans les relations internationales*", Brussel, Bruylant, 1984, 10-171. Voor de systematische benadering:

1. In de meeste federale landen berust *het monopolie om verdragen te sluiten* krachtens de grondwet bij *de federale overheid*. De staat treedt dus alleen en als eenheid op in het internationale rechtsverkeer, ook m.b.t. die aangelegenheden waarvoor de deelstaat bevoegd is. Federalisme en de autonomie van de deelstaten brengen echter met zich mee dat op het interne vlak de situatie niet zo eenduidig is.

Primo bestaan er systemen waardoor de deeltiteiten betrokken worden bij en deelnemen aan het negotiëren en het sluiten van verdragen die hun bevoegdheidssfeer raken (bv. België, Australië, Italië).

Secundo wordt soms vereist dat een verdrag, vooraleer het uitwerking heeft in het interne recht van de deelstaat, de instemming krijgt van een parlementair orgaan. Dit kan het orgaan zijn van de deelstaten zelf (bv. België) of anders een federale tweede kamer, die de deelstaten vertegenwoordigt (bv. Joegoslavië).

Eens goedgekeurd moet het verdrag, als het geen directe werking heeft, uitgevoerd worden door middel van het nemen van de noodzakelijke (al dan niet wettelijke) normen. Deze "*treaty-performing power*" komt in de eerste plaats toe aan de deelstaat onder wiens materiële bevoegdheid het verdrag valt. Echter, in de meeste landen ⁷⁷, en dit past in een stelsel van concurrerende bevoegdheden, kan de federale overheid de zaak naar zich toe trekken indien het deelgebied in gebreke blijft (evocatierecht). De internationale verantwoordelijkheid van de federatie, die het verdrag gesloten heeft, staat immers op het spel.

2. Uitzonderlijk zijn er ook landen waar *de deelstaten wel over een "treaty-making power" beschikken*, die echter altijd *gekwalificeerd beperkt* is. Het gaat om West-Duitsland, Zwitserland, de Sovjet-Unie, de Verenigde Staten van Amerika en Canada. Bij de eerste drie laat de grondwet toe dat de deelstaten verdragen sluiten op voorwaarde dat die akkoorden betrekking hebben op materies waarvoor de deelstaat bevoegd is, dat ze door de federale regering worden goedgekeurd en dat het niet gaat om "politieke" verdragen. In de V.S.A. kunnen de staten slechts "*agreements and compacts*" sluiten die onderworpen zijn aan de goedkeuring van het Congres, maar geen "*treaties*". Dit komt op hetzelfde neer als bij de drie eersten aangezien dit betekent dat er geen politieke en militaire relaties met het buitenland mogen onderhouden worden. In Canada heerst er verwarring, bij gebrek aan een geschreven grondwettelijke regeling. Sommige provincies (vooral Quebec) claimen een verdragsbevoegdheid, terwijl de federale regering zich op een monopolie beroept.

We stellen dus vast dat er altijd remmen zijn ingebouwd om de eenheid van het buitenlands beleid te vrijwaren. De interne bevoegdheidsverdeling

zie o.a. ditzelfde boek, 171- 510 ; DIMARZO, L., o.c., 38 e.v.; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., 305 e.v.; LEJEUNE, Y., o.c., 96 e.v.; WILDHABER, L., o.c., 337-344.

(77) In België is dat niet zo, maar wel in Oostenrijk bv.

loopt m.a.w. nooit parallel met de externe. Wel is het zo dat ook in deze vijf landen, telkens wanneer de deelstaten hun "*ius tractati*" verliezen aan de federatie, er mechanismen voorhanden zijn, zoals in (1) behandeld.

Uit deze korte rechtsvergelijkende beschouwingen blijken drie soorten van belangen gerespecteerd te moeten worden. Ten eerste het belang om de politieke eenheid die de federatie vormt, te respecteren door zelf verdragen te sluiten of ze goed te keuren. Ten tweede het belang van de deelstaten dat verzekerd wordt door de federatie en/of door een tweede kamer en ten derde dat van de afzonderlijke deelstaat via de betrokkenheid, de instemming of het zelf sluiten van verdragen.

III. SYNTHESE.

In I behandelden we de situatie van Gemeenschappen en Gewesten in het Belgisch recht, als gevolg van een evolutie van ongeveer twintig jaar, en wat de toekomstplannen zijn m.b.t. hun internationale bevoegdheden. In II spraken we over de voorwaarden die het internationaal recht stelt en bekeken we globaal hoe andere federale staten een regeling uitwerkten. Nu zullen we I aan II toetsen.

Beschikken de Gemeenschappen en eventueel de Gewesten op dit moment over *internationale rechtspersoonlijkheid*? Zijn de Gemeenschappen en Gewesten voldoende autonoom om van een werkelijke deelstaat te spreken? Het antwoord op deze vragen lijkt bevestigend. Hoewel de deelgebieden niet rechtstreeks deelnemen aan de herziening van de federale grondwet of aan de totstandkoming van communautaire wetten, beschikken ze toch over niet geringe bevoegdheden die beschermd en exclusief zijn. Bovendien hebben ze eigen wetgevende en uitvoerende structuren om hun prerogatieven waar te maken.

Meer bepaald zijn ook de *internationale bevoegdheden* verworven en vastgelegd in de Grondwet en in de bijzondere wetten. Het bestaan ervan is dus onbetwistbaar. Hun reikwijdte is echter verre van duidelijk, niet in België zelf, noch in het buitenland.

Deze onzekerheid bestaat ook op het vlak van de "*effectieve uitoefening*". Bij de deelgebieden is de wil daartoe zonder meer aanwezig en handelt men er ook naar (bv. de Franse Gemeenschap). Gaan zij echter niet te ver? Deze vraag brengt ons terug bij de vorige alinea: wat is op dit moment te ver?

Is de nationale overheid echter wel bereid de Gemeenschappen en Gewesten de nodige ruimte te geven? Ook dit is zeer twijfelachtig. Volgens ons lijkt die bereidheid er niet echt te zijn, maar anderzijds is op initiatief van de nationale regering een drastische aanvulling van art. 59bis G.W. in 1988 doorgevoerd.

Aan de vereisten van duidelijkheid en klaarheid is dus niet voldaan. Dit maakt het dan ook quasi-onmogelijk om te verkrijgen dat *derde-staten* de internationale rechtspersoonlijkheid willen *erkennen*. Dit geschetste beeld is echter niet vaststaand. De bijzondere wet die aangenomen moet worden in uitvoering van art. 59bis en de wijziging van art. 68, zouden orde op zaken kunnen stellen.

Vooreerst moet men inzien dat er eigenlijk geen beperking bestaat aan de internationale bevoegdheden die men aan Gemeenschappen en Gewesten geeft. Alles hangt af van de keuze die België maakt. Deze keuze heeft echter grote consequenties. Men *kan* in de toekenning van (externe) autonomie zo ver gaan dat men de doelstelling en het bestaan van de federatie zelf in gevaar brengt. Deze is immers - zonder hierbij te willen ingaan op de theorie van het federalisme - ondermeer gelegen in een intern pluralisme dat gecombineerd wordt met een eenheid naar buiten toe. Niets verbiedt echter om voor deze optie te kiezen. Ook het loutere feit dat men een systeem zou wensen in te voeren dat in geen enkele andere staat aangewend wordt, vormt evenmin een belemmering.

Daartegenover staat dat de weigering tot erkenning door andere staten of deelstaten van de toegekende mogelijkheden en rechten, de internationale rechtspersoonlijkheid van de deelgebieden praktisch volledig uitholt. Deze erkenning moet echter afgedwongen worden en juist daartoe moeten Gemeenschappen en Gewesten de middelen krijgen. Die middelen, die bevoegdheden moeten daarom *duidelijk en onbetwistbaar* zijn, en dan pas weten derden waar ze aan toe zijn en is hun medewerking en erkenning mogelijk.

Wat kan zo'n "duidelijke" regeling inhouden?

1. Ten eerste bestaat er de algemeen erkende noodzaak van *de gelijk-schakeling van de Gewesten met de Gemeenschappen*. Een herziening van art. 68 is hiertoe noodzakelijk (zie *supra*).

2. Ook de goedkeuringsbevoegdheid van de Raden moet in art. 68 opgenomen worden. Men kan zich afvragen of in het geval dat de Executieven zelf de verdragen sluiten, deze allemaal (ook de eerder technische) goedgekeurd moeten worden. De Raad beschikt immers al over een algemene politieke controle op de Executieve.

3. De "betrokkenheid" uit art. 81 Bijz. W. 1980 wordt dan overbodig want *de sluitingsbevoegdheid gaat naar de Executieven*. Dit laatste moet geregeld worden door een bijzondere uitvoeringswet, aangezien art. 59bis G.W. niet voldoende duidelijk en precies omschreven is om "*self-executing*" te zijn.

Een loutere informatieverplichting voor de Raden aan de nationale regering als enige voorwaarde bij het sluiten van verdragen, lijkt onredelijk.

We denken dat er een onderscheid moet gemaakt worden. Als het gaat om aangelegenheden die slechts één deelentiteit aanbelangen, dan kan die een verdrag sluiten. Maar zo'n verdrag mag het (politieke) beleid van het land niet in het gedrang brengen. Als België bv. een bepaald land omwille van schendingen van de mensenrechten boycot, dan holt een cultureel uitwisselingsverdrag deze maatregel uit.

Is een voorafgaande machtiging niet aanvaardbaar, dan zou de regering misschien, nadat ze geïnformeerd is, een mogelijkheid moeten krijgen tot verzet tegen het sluiten van een verdrag dat in een bepaalde categorie, die toegegeven, moeilijk te omschrijven, valt. Een Senaat der deelgebieden zou zich dan kunnen uitspreken over dit verzet en het verdrag.

Anderzijds zijn er verdragen die meerdere deelentiteiten en de nationale overheid raken. Hiervoor moet een overlegmechanisme ontwikkeld worden, een soort van gedragscode waardoor zoveel mogelijk een gemeenschappelijk standpunt kan ingenomen worden. Dit kan belangrijk zijn bij multilaterale verdragen. Strikt genomen zouden de Gewesten bv. afzonderlijk partij kunnen zijn bij een verdrag inzake leefmilieu maar een overleg moet het mogelijk maken om als één verdragsluitende partij op te treden.

In ieder geval is diegene die een verdrag sluit aansprakelijk voor de niet-nakoming ervan ⁷⁸.

4. Voor de vertegenwoordiging moeten er ook samenwerkingsmechanismen voorzien worden. Indien mogelijk en dit hangt vooral van de bereidheid van de derden-betrokkenen af, moeten de deelgebieden autonoom kunnen optreden (*zie supra*).

IV. ALGEMEEN.

De gemeenschappen en gewesten zijn onomkeerbaar gelanceerd op de weg van de autonomie. Deze autonomie is echter slechts volwaardig als ze een verlengstuk heeft op het internationale vlak. Internationale bevoegdheden zijn dus onvermijdbaar, niet als afzonderlijke bevoegdheden, maar wel als de bestaansvoorwaarden voor de andere prerogatieven.

Ze geven elke Gemeenschap en elk Gewest de kans, niet om de onderlinge geschillen of verdeeldheid te exporteren, maar wel om de verschillen, de eigenheid te laten respecteren.

(78) LAMBRECHTS, K. "De internationale aansprakelijkheid van Gemeenschappen en Gewesten", *Jura Falc.*, 1989-90, elders in dit nummer.