

Vergaderjaar 2006–2007

27 484 (R1669)

Goedkeuring van het op 17 juli 1998 totstandgekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof

B

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2007

Tijdens het debat op 3 april 2007 over artikel 91 lid 3 Grondwet heb ik toegezegd per brief nog nader in te gaan op de vraag van de heer Van de Beeten naar de status van een novelle in een geval als bedoeld in genoemd grondwetsartikel. Graag bericht ik u als volgt.

Op dit punt luidt de kern van het kabinetsstandpunt van 9 juli 2004 dat de Eerste Kamer gebonden is aan de tekst van een wetsvoorstel tot goedkeuring van een verdrag zoals het haar door de Tweede Kamer wordt voorgelegd, al dan niet met de clausule dat er in het verdrag bepalingen zijn die afwijken van de Grondwet of daartoe noodzaken. Als de Eerste Kamer bezwaren heeft tegen het ontbreken in het wetsvoorstel tot goedkeuring van een dergelijke clausule, komt zij voor de afweging te staan of zij het wetsvoorstel al dan niet verwerpt. Het kabinet heeft in dit verband gewezen op het feit dat ook bij de behandeling van «gewone wetsvoorstellen» sprake kan zijn van verschillen van inzicht tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer. Ook dan – aldus het kabinet in zijn standpunt van 9 juli 2004 – staat de Eerste Kamer voor de afweging het wetsvoorstel al dan niet te verwerpen, waaraan het kabinet heeft toegevoegd dat de Eerste Kamer in een dergelijk geval ook een novelle in overweging zou kunnen geven.

Op die laatste toevoeging heeft de vraag van de heer Van de Beeten betrekking. In zijn bijdrage aan het debat van 3 april paste hij de route van een novelle toe op een situatie waarin – althans volgens de Eerste Kamer – artikel 91 lid 3 aan de orde is: welke betekenis komt de novelle toe in het licht van het vereiste dat het onderhavige verdrag met een tweederde meerderheid moet worden goedgekeurd?

Nadere doordenking van de door de heer Van de Beeten geschetste casus leidt mij tot de conclusie dat het middel van een novelle in het specifieke geval van artikel 91 lid 3 gemakkelijk tot vragen kan leiden omtrent de rechtsgeldigheid van de goedkeuring van het verdrag. Een novelle ligt

daarom minder voor de hand. Deze conclusie licht ik hieronder toe. Op voorhand merk ik op dat deze conclusie in praktische zin niet bezwaarlijk is: komt de Eerste Kamer tot verwerping van het wetsvoorstel tot goedkeuring (wegens het ontbreken van een verklaring dat artikel 91 lid 3 aan de orde is), dan is het aan de regering te bepalen of zij komt met een nieuw wetsvoorstel tot goedkeuring dat wél een dergelijke verklaring behelst. De route die dit nieuwe wetsvoorstel moet doorlopen wijkt niet af van die van een novelle.

Volgens het geldende recht geschiedt uitdrukkelijke goedkeuring van verdragen bij formele wet, zo volgt uit het stelsel van artikel 91 lid 2 Grondwet in combinatie met artikel 4 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rg bv). De wet vormt dus het vehikel door middel waarvan beide Kamers van de Staten-Generaal van hun goedkeuring doen blijken. Gelet op het bepaalde in artikel 91 lid 3 geldt voor die goedkeuringswet in de in die bepaling bedoelde gevallen een meerderheidsvereiste van tweederde. Daarnaast vergt artikel 6 lid 2 Rg bv dat in voorkomend geval «in het voorstel van wet tot goedkeuring [...] tot uitdrukking [wordt] gebracht dat de goedkeuring wordt verleend met inachtneming van het bepaalde in artikel 91, derde lid, van de Grondwet.»

Het in deze wettelijke constellatie gebruikmaken van het middel van een novelle maakt dat de Eerste Kamer welhaast gedwongen is de stemverhoudingen in de Tweede Kamer ten aanzien van het ene wetsvoorstel (de novelle) maatgevend te achten voor de interpretatie van de stemverhouding over het andere wetsvoorstel (de oorspronkelijke goedkeuringswet). Dat blijkt uit de casusposities van de heer Van de Beeten. Zoals hij terecht heeft geschetst, is immers denkbaar dat de Tweede Kamer het oorspronkelijke wetsvoorstel tot goedkeuring met gewone meerderheid aanneemt (zij kon dat doen, aangenomen dat zij op dat moment van mening was dat van strijd met de Grondwet geen sprake was) en vervolgens met tweederde meerderheid de novelle aanvaardt (welke novelle tot uitdrukking brengt dat het verdrag wél noodzaakt tot afwijking van de Grondwet). Ook de omgekeerde situatie is denkbaar. Het is in dergelijke gevallen primair aan de Eerste Kamer te beoordelen of per saldo aan het meerderheidsvereiste van artikel 91 lid 3 is voldaan. Ik meen dat daarover gereede twijfel kan bestaan: de goedkeuring komt binnen het bestaande wettelijke kader immers tot uitdrukking in de goedkeuringswet, niet in een latere novelle.

Overigens kan ook om een andere reden in de door de heer Van de Beeten bedoelde gevallen twijfel ontstaan omtrent de juistheid van de gevolgde procedure. Hierboven wees ik erop dat artikel 6 Rg bv voorschrijft dat de verwijzing naar artikel 91 lid 3 al in het «voorstel van wet tot goedkeuring» tot uitdrukking wordt gebracht. Uit deze bepaling volgt dat uit het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag zélf moet blijken dat het gaat om een verdrag dat (op onderdelen) afwijkt van de Grondwet, en dat goedkeuring dus de tweederde meerderheid vergt zoals voorgeschreven door artikel 91 lid 3. Strikt genomen kan een latere novelle niet afdoen aan de inhoud van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag, dat al de Tweede Kamer is gepasseerd.

Al met al kom ik tot de conclusie dat in het geval er volgens de Eerste Kamer bepalingen van het goed te keuren verdrag afwijken van de Grondwet een novelle een minder voor de hand liggende route biedt om te komen tot de vereiste goedkeuring met tweederde meerderheid. Als gezegd is deze conclusie niet bezwaarlijk. Een eventueel nieuw wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag – dit maal mét de verwijzing naar artikel 91 lid 3 – zal dezelfde route hebben te doorlopen als een novelle.

De discussie over de novelle werpt al met al geen nieuw licht op het kabinetsstandpunt van 9 juli 2004.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. Ter Horst