



Notitie

Notitie 'Criteria voor de beoordeling van verdragen'

aan De leden van het College van Senatoren

datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

Notitie «Criteria voor de beoordeling van verdragen»

Aanleiding

In het afgelopen parlementaire jaar heeft de behandeling van een aantal verdragen geleid tot stevige debatten in de Eerste Kamer. Zowel bij de goedkeuring van de opzegging van deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid¹ als bij de goedkeuring van de Scheldeverdragen² zijn diverse vragen gerezen die direct terug te voeren zijn op het verdragsrecht. Het College van Senatoren heeft daarom in zijn vergadering van 9 september 2008 verzocht om een notitie om meer inzicht te krijgen in het verdragsrecht, alsmede om een aantal handreikingen op grond waarvan verdragen door de Eerste Kamer kunnen worden beoordeeld.

Hieronder zal worden ingegaan op de procedure voor de totstandkoming van verdragen en de verschillende beïnvloedingsmomenten voor de Eerste Kamer. Daarna zal een niet limitatieve catalogus van beoordelingsaspecten en -criteria worden gegeven, die de leden in staat kan stellen te bepalen of invloed moet worden uitgeoefend op de inhoud van een verdrag, of een verdrag aan parlementaire goedkeuring is of kan worden onderworpen en of met een goedkeuringswet voor een verdrag kan worden ingestemd.

I. Totstandkoming van een verdrag

Het begrip verdrag

Wat wordt verstaan onder een verdrag is in de eerste plaats af te leiden uit het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht uit 1969³ (hierna: Weens Verdrag). Dit verdrag bevat een codificatie van een groot aantal voorheen ongeschreven regels betreffende de totstandkoming van verdragen. Artikel 2 lid 1 van het verdrag verstaat onder een verdrag 'een internationale overeenkomst in geschrifte tussen Staten gesloten en beheerst door het

¹ Kamerstukken 31 267.

² Kamerstukken 30 862, 30 863, 30 864 en 30 866.

³ Trb. 1972, 51. De Nederlandse vertaling verscheen in Trb. 1977, 169. Deze werd vervangen door een nieuwe vertaling in Trb. 1985, 79. Het verdrag trad voor het Koninkrijk in werking op 9 mei 1985.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 2

volkenrecht, hetzij nedergelegd in een enkele akte, hetzij in twee of meer samenhangende akten, en ongeacht haar bijzondere benaming'. Een tweede bron vormen de Aanwijzingen voor de Regelgeving (Ar).⁴ Hierin is onder Aanwijzing 304 opgenomen dat onder een verdrag dient te worden verstaan 'iedere op schrift gestelde overeenkomst die volgens volkenrechtelijke criteria voor de staat verbindend is'. Verdragen worden dus in principe gesloten tussen staten.⁵ Wat de Nederlandse situatie betreft betekent dit dat het Koninkrijk der Nederlanden steeds de verdragspartij is, ook wanneer een verdrag alleen voor Nederland, en dus niet tevens voor de Nederlandse Antillen en/of Aruba geldt. Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat besluiten van internationale organisaties, zoals richtlijnen en verordeningen van de Europese Unie of resoluties van de VN-Veilighedsraad, niet vallen onder de definitie van het begrip verdrag.

Soorten verdragen

Doorgaans worden twee soorten verdragen onderscheiden, waarbij het Koninkrijk betrokken kan zijn:

1. Bilaterale verdragen. Dit zijn de verdragen die tussen het Koninkrijk en één andere staat (of deelstaat, zoals het Vlaamse Gewest of Noordrijn-Westfalen) worden gesloten.
2. Multilaterale verdragen. Deze worden gesloten tussen het Koninkrijk en meerdere andere staten (of deelstaten), vaak in het kader van een internationale organisatie. Te denken valt bijvoorbeeld aan de verdragen in het kader van de Verenigde Naties, de Raad van Europa of de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht.

Verdragen die worden gesloten in het kader van de Europese Unie vallen – ondanks het bijzondere karakter van de Europese Unie – ook in de categorie multilaterale verdragen. Denk hierbij aan de Verdragen van Maastricht, Amsterdam, Nice en Lissabon. In het kader van de EU kan overigens wel sprake zijn van een bijzondere situatie. De artikelen 24 en 38 EU-verdrag voorzien namelijk in de mogelijkheid dat in bepaalde gevallen verdragen worden gesloten tussen de Europese Unie en een derde staat of een internationale organisatie.⁶ Deze verdragen dienen dan betrekking te hebben op het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid of het beleid inzake Justitie en Binnenlandse Zaken.⁷ De bevoegdheid tot het sluiten van een verdrag ligt bij de Raad, die doorgaans met eenparigheid van stemmen dient te besluiten (artikel 24 lid 2 en 3). Wanneer het voornemen bestaat namens de EU een verdrag te sluiten, kan de Raad het EU-voorzitterschap een onderhandelingsmandaat verlenen om, zo nodig bijgestaan door de Europese Commissie, voor het specifieke te sluiten verdrag de onderhandelingen te openen (artikel 24 lid 1). Nadat de tekst is uitonderhandeld

⁴ Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992, laatst gewijzigd per 21 augustus 2008 (Stcrt. 2008, nr. 176)

⁵ Er kunnen echter ook verdragen tot stand komen tussen staten en (tot verdragsluiting) bevoegde internationale organisaties. Zie bijvoorbeeld het op 21 december 2007 te New York totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Naties betreffende de Zetel van het Speciaal Tribunaal voor Libanon, gepubliceerd in Trb. 2007, 228 en 2008, 12.

⁶ Een vergelijkbaar artikel is opgenomen in het Verdrag van Lissabon.

⁷ Zie bijvoorbeeld het verdrag met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië betreffende de status en de activiteiten van de politiemissie van de Europese Unie (Pb. 2004, L 16/65) en het verdrag met IJsland en Noorwegen inzake wederzijdse hulp in strafzaken (dossiers op de Europapoort 5.0.38 en 5.0.64).



datum 23 juli 2009
kenmerk 01/LD
blad 3

zal het voorzitterschap de Raad vervolgens vragen om in te stemmen met de tekst en de bevoegdheid te verlenen om het verdrag te ondertekenen en te sluiten. Hierbij kunnen vertegenwoordigers van de lidstaten in de Raad het voorbehoud maken dat zij het verdrag nog moeten onderwerpen aan hun grondwettelijke procedures (artikel 24 lid 5). Desalniettemin kan de Raad besluiten het verdrag al voorlopige toepassing te geven in afwachting van de afwikkeling van die procedure.

Ook het EG-verdrag biedt mogelijkheden voor het aangaan van verdragen met derde staten of internationale organisaties. Deze mogelijkheden vloeien voort uit de artikelen 300 ('gewone' internationale akkoorden⁸), 111 (monetaire verdragen) en 133 (handelspolitieke verdragen) EG-verdrag. De procedure van artikel 300 lijkt op die voor verdragen onder het EU-verdrag, met als belangrijk verschil dat is voorzien in raadpleging van het Europees Parlement in plaats van de mogelijkheid van goedkeuring door nationale parlementen. De Commissie wordt door de Raad gemachtigd de onderhandelingen te openen en voert deze onderhandelingen in overleg met door de Raad aangewezen comités en aan de hand van door de Raad opgestelde richtsnoeren. Zijn de onderhandelingen tot een goed einde gebracht, dan besluit de Raad op voorstel van de Commissie over de ondertekening van het verdrag. De Raad besluit in principe met gekwalificeerde meerderheid, tenzij eenparigheid van stemmen is voorgeschreven. Het Europees Parlement heeft slechts een adviesrecht. De procedure van de artikelen 111 en 133 wijkt weer iets af van die van artikel 300.⁹ Overigens komen ook zogenaamde 'gemengde akkoorden' voor. Het gaat hierbij om verdragen waarover zowel door de Gemeenschap als door de lidstaten wordt onderhandeld en die door zowel de Gemeenschap als door de lidstaten worden gesloten. Deze akkoorden worden gesloten indien de Gemeenschap op een bepaald terrein niet exclusief bevoegd is. Een gemengd akkoord komt tot stand door een besluit van de Raad enerzijds en ratificatie door de lidstaten anderzijds.¹⁰

Fasen in de totstandkoming van verdragen

In de totstandkoming van zowel bilaterale als multilaterale verdragen waarbij het Koninkrijk partij is of wordt, is doorgaans een aantal stappen te onderscheiden. Genoemd kunnen worden:

- onderhandelingen over de inhoud van het verdrag (door de vakministeries of langs diplomatieke weg);
- aanneming en authenticatie van de tekst;
- ondertekening van het verdrag door of met machtiging van de regering;
- bekendmaking van het verdrag in het Tractatenblad;
- parlementaire goedkeuring van het verdrag op grond van artikel 91 Grondwet (tenzij geen goedkeuring vereist is);
- bekrachtiging van het verdrag (indien het verdrag dit vereist);

⁸ Zie bijvoorbeeld de dossiers op de Europapoort 4.3.74 en 4.3.91 over het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en terrorismefinanciering

⁹ Uitgebreider: F. Amtenbrink & H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom 2008, p. 141-145.

¹⁰ F. Amtenbrink & H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom 2008, p. 145-146.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 4

- inwerkingtreding van het verdrag.

Voor een goed begrip van de mogelijkheden om een verdrag te beoordelen en de momenten waarop door de Eerste Kamer invloed kan worden uitgeoefend, wordt in het hiernavolgende nader ingegaan op de procedure voor de totstandkoming van verdragen. Daarbij kunnen twee momenten worden onderscheiden waarop de Eerste Kamer haar invloed kan doen gelden. Deze momenten zijn:

- a. tijdens de onderhandelingen en
- b. bij de behandeling van de goedkeuring.

Onderhandelingen en aanneming van de tekst

Uit artikel 90 van de Grondwet – “de regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde” – vloeit, in samenhang met artikel 91 Grondwet, voort dat de regering de verdragsluitende bevoegdheid bezit.¹¹ Zij geeft de aanzet tot de onderhandelingen waarmee het proces van totstandkoming van een verdrag een aanvang neemt. Deze onderhandelingen worden in de regel gevoerd door door de regering gemachtigde diplomaten of delegaties.¹² Leveren de onderhandelingen resultaat op, dan zal de tekst van het verdrag kunnen worden aangenomen en geauthentificeerd. Daarmee worden vorm en inhoud van het verdrag definitief vastgesteld.¹³ Voor het eventueel wijzigen van de verdragstekst zijn dus nieuwe onderhandelingen nodig.

Voor bilaterale verdragen geldt dat door of namens de regeringen van de twee betrokken staten wordt onderhandeld over het voornemen van (één van) beide staten om een bepaald onderwerp gezamenlijk te regelen. Nadat de partijen het eens zijn geworden over de bepalingen van het verdrag kan de tekst worden aangenomen en geauthentificeerd, hetgeen doorgaans gebeurt door parafering van de verdragstekst. Voor een multilateraal verdrag, dat meestal wordt uitonderhandeld tijdens een of meerdere internationale conferenties, geldt dat de tekst door tweederde van de aanwezige en stemmende staten moet worden geaccordeerd om te kunnen worden vastgesteld, tenzij die staten met tweederde meerderheid besluiten een afwijkende regel toe te passen (artikel 9 lid 2 Weens Verdrag).

De onderhandelingen over een nieuw verdrag worden zoals gezegd gevoerd door of onder verantwoordelijkheid van de regering. Om het parlement de mogelijkheid te geven om – indien gewenst – betrokken te zijn bij hetgeen tijdens de onderhandelingen wordt gewisseld, is in artikel 1 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen uit 1994 (hierna: de Rijkswet) bepaald dat de Staten-Generaal, als ook de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba periodiek van de minister van Buitenlandse Zaken een overzicht ontvangen waarin alle verdragen zijn opgenomen waarover wordt onderhandeld. ‘Periodiek’ houdt, conform een toezegging van de regering tijdens het debat over de Rijkswet, in de praktijk in: ieder

¹¹ C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, Deventer: Kluwer 2008, p. 169. De Grondwet van voor 1983 bepaalde expliciet dat de regering (‘Koning’) de verdragsluitende bevoegdheid bezat.

¹² Van der Pot, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, Deventer: Kluwer 2006, p. 693. Bij bilaterale verdragen wordt doorgaans rechtstreeks door de vakministeries onderhandeld.

¹³ C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, Deventer: Kluwer 2008, p. 172.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 5

kwartaal.¹⁴ In het verstrekte overzicht worden op grond van het tweede lid van artikel 1 ten minste de strekking van het verdrag, de bij de onderhandelingen betrokken toekomstige verdragspartijen en de meest betrokken ministeries vermeld. Daarnaast wordt, indien van toepassing, vermeld onder de auspiciën van welke internationale organisatie de onderhandelingen plaatsvinden.

Bij naar het oordeel van de regering 'politiek belangrijke'¹⁵ verdragen worden de Staten-Generaal door de regering geïnformeerd bij aanvang van de onderhandelingen. Zo mogelijk wordt daarbij een zo volledig mogelijke schets verstrekt van het toekomstige verdrag. Indien de verdragspartner hier geen bezwaar tegen heeft, zijn de betreffende documenten en de eventueel hierop volgende parlementaire gedachtewisseling openbaar. In voorkomende gevallen kan vertrouwelijkheid echter vereist zijn. De regering hanteert voorts de stelregel dat de vastgestelde tekst van de 'politiek belangrijke' verdragen zo mogelijk nog vóór de ondertekening aan het parlement wordt gezonden, opdat een debat kan plaatsvinden over de gewenstheid van sluiting van het verdrag.¹⁶

Voor de politiek 'minder belangrijke' verdragen kan gebruik worden gemaakt van de kwartaaloverzichten. Indien de Eerste Kamer van mening is dat een verdrag waarover wordt onderhandeld noopt tot behandeling, kan zij in overleg treden met de regering.

Ondertekening

Nadat de tekst van een verdrag is vastgesteld, volgt de ondertekening voor het Koninkrijk. De bevoegdheid tot ondertekening vloeit voort uit de verdragsluitende bevoegdheid en berust dus ingevolge artikel 90 Grondwet bij de regering. In beginsel is het de minister van Buitenlandse Zaken die zijn handtekening zet¹⁷, maar ook de Nederlandse ambassadeur in het land waar de onderhandelingen plaatsvonden of een vakminister kunnen voor dit doel door de minister van Buitenlandse Zaken gemachtigd worden.

Op zichzelf is het mogelijk dat de volkenrechtelijke binding aan een verdrag reeds ontstaat door ondertekening. In de praktijk zijn dit echter de uitzonderingsgevallen. Doorgaans zal namelijk een aanvullende rechtshandeling nodig zijn. De meeste verdragen bevatten een clausule die bepaalt dat het verdrag nog moet worden bekrachtigd, dat wil zeggen: dat de lidstaten hun 'consent to be bound' nog moeten uitspreken. De Nederlandse regering mag pas overgaan tot bekrachtiging – ook wel ratificatie genoemd – nadat het verdrag ingevolge artikel 91 Grondwet parlementair is goedgekeurd, tenzij geen goedkeuring is vereist. In die gevallen waarin het enkele ondertekenen van het verdrag reeds de volkenrechtelijke binding teweeg brengt, is de regering verplicht bij de ondertekening een voorbehoud van parlementaire goedkeuring te maken, wederom tenzij het verdrag niet behoeft te worden

¹⁴ De kwartaaloverzichten worden op dit moment aangeboden aan de leden van de commissie BDO. Desgewenst kunnen deze onder alle leden worden verspreid. De overzichten worden tevens als Kamerstuk gedrukt onder nummer 23 530. De peildata zijn steeds 31 maart, 30 juni, 30 september en 31 december.

¹⁵ De aanhalingstekens zijn overgenomen uit het Draaiboek voor de Wetgeving.

¹⁶ Kenniscentrum wetgeving – Draaiboek voor de Wetgeving 2008, nr. 226

¹⁷ De minister van Buitenlandse Zaken bezit op grond van een kabinetsrescript van 6 maart 1950, nr. 53 een permanente volmacht tot sluiting van verdragen die geen bekrachtiging behoeven. Zie daarover C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, Deventer: Kluwer 2008, p. 171, noot 123.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 6

goedgekeurd.¹⁸ Zoals gezegd kennen de meeste verdragen echter een bekrachtigingsclausule, zodat zo'n voorbehoud zelden nodig zal zijn.

Bekendmaking

Ten aanzien van verdragen bepaalt noch de Grondwet, noch de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen wanneer de bekendmaking daarvan moet geschieden. Wel bepaalt artikel 95 Grondwet dat de wet regels geeft omtrent de bekendmaking van verdragen. De Rijkswet bepaalt in artikel 16 dat de bekendmaking van verdragen geschiedt in het (sinds 1951 bestaande) Tractatenblad, maar noemt daarbij geen tijdstip. De praktijk is dat verdragen reeds na ondertekening, en dus nog voor de vaak vereiste parlementaire goedkeuring, in het Tractatenblad verschijnen. De tekst van het verdrag staat immers reeds vast. Eventuele Nederlandse vertalingen kunnen dan later volgen. Verdragen met een geheim of vertrouwelijk karakter (zie de artikelen 7 sub d en 11 van de Rijkswet) worden uiteraard niet bekendgemaakt in het algemeen toegankelijke Tractatenblad. Zij worden in beginsel wel ter kennis van de Staten-Generaal gebracht, zij het onder voorbehoud van geheimhouding (artikel 13 lid 3 Rijkswet).

Artikel 17 van de Rijkswet schrijft voor dat in het Tractatenblad worden geplaatst de tekst van het verdrag, het tijdstip van inwerkingtreding of buitenwerkingtreding en vermelding van eventuele voorlopige toepassing als bedoeld in artikel 15 van de Rijkswet. Voorts kunnen¹⁹ in het Tractatenblad worden geplaatst een Nederlandse vertaling van het verdrag, gegevens omtrent parlementaire goedkeuring, gegevens betreffende inwerkingtreding of buitenwerkingtreding voor andere staten en voor volkenrechtelijke organisaties, en andere gegevens. Sinds de inwerkingtreding van de Rijkswet van 27 november 2008²⁰ op 1 juli 2009 geschiedt de uitgifte van het Tractatenblad elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze. Op verzoek wordt eventueel een papieren afschrift verstrekt, tegen ten hoogste de kosten van het maken van zo'n afschrift (artikel 16b Rijkswet). Uit het voorgaande moge duidelijk worden dat Eerste Kamerleden te allen tijde het Tractatenblad kunnen raadplegen om op de hoogte te geraken van aangenomen en gesloten verdragen.²¹

Goedkeuringsprocedure

Onder de Grondwet van 1815 hadden de Staten-Generaal slechts minimale zeggenschap over de gebondenheid van het Koninkrijk aan verdragen. De Koning had de bevoegdheid alle verdragen te sluiten en was slechts verplicht de Staten-Generaal van tot stand gekomen verdragen in kennis te stellen indien hij van oordeel was dat het belang en de zekerheid van het Koninkrijk dat toelieten. Alleen voor verdragen die gebiedsafstand inhielden, was

¹⁸ Dit vloeit voort uit artikel 91 Grondwet. Zie hierover C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 172 en Belinfante/De Reede, *Beginnelsen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 177. Zou de regering geen voorbehoud maken, dan zou het goedkeuringsrecht illusoir worden gemaakt. Immers, het feit dat nationale staatsrechtelijke regels zijn geschonden, doet in beginsel aan de geldigheid van en binding van het Koninkrijk aan een verdrag niet af. Dit volgt onder meer uit artikel 46 Weens Verdrag, waarover C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 171-172.

¹⁹ Er bestaat dus strikt genomen geen verplichting.

²⁰ Stb. 2008, 552.

²¹ Zie www.officielebekendmakingen.nl voor Tractatenbladen, en tevens www.minbuza.nl/verdragen voor verdragsgegevens.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 7

parlementaire goedkeuring vereist. Na 1815 is de invloed van de Staten-Generaal bij latere grondwetswijzigingen geleidelijk uitgebreid, maar pas sinds 1953 geldt de algemene regel dat in beginsel alle verdragen voorafgaande goedkeuring van het parlement behoeven alvorens het Koninkrijk kan worden gebonden.²² Deze regel vinden we thans terug in artikel 91 Grondwet, dat als volgt luidt:

Artikel 91 Grondwet

1. Het Koninkrijk wordt niet aan verdragen gebonden en deze worden niet opgezegd zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. De wet bepaalt de gevallen waarin geen goedkeuring is vereist.
2. De wet bepaalt de wijze waarop de goedkeuring wordt verleend en kan voorzien in stilzwijgende goedkeuring.
3. Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Artikel 91 lid 1 Grondwet is verder uitgewerkt in de reeds genoemde Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. In de eerste plaats is hier relevant artikel 3 Rijkswet, dat bepaalt dat verdragen uitdrukkelijk of stilzwijgend kunnen worden goedgekeurd. Uitdrukkelijke goedkeuring geschiedt bij wet in formele zin (artikel 4 Rijkswet).²³ De totstandkoming van een goedkeuringswet verschilt niet van die van een wet in formele zin die materiële regelgeving bevat, behoudens het geval dat het gaat om goedkeuring van een verdrag met bepalingen die afwijken van de Grondwet of daartoe noodzaken. Voor dat geval vloeit uit artikel 91 lid 3 van de Grondwet voort dat het wetsvoorstel tot goedkeuring door een tweederde meerderheid dient te worden aanvaard.

De procedure is derhalve als volgt. De regering dient een wetsvoorstel tot goedkeuring bij de Tweede Kamer in, vergezeld van een memorie van toelichting. Vervolgens dient de Tweede Kamer het wetsvoorstel te behandelen. De Tweede Kamer kan het wetsvoorstel tot goedkeuring amenderen²⁴, maar de tekst van het verdrag uiteraard niet. Daarvoor zijn immers weer nieuwe onderhandelingen nodig. Hierbij is het natuurlijk de vraag of een zorgvuldig uitonderhandeld compromis voldoende kan worden opengebroken om tegemoet te komen aan wensen die leven in de Kamer. Hieruit vloeit voort dat, zoals ook eerder betoogd, parlementaire betrokkenheid tijdens de onderhandelingen van belang kan zijn.

Nadat de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen, is de Eerste Kamer aan zet. De Eerste Kamer bezit niet het recht van amendement, maar kan voorkomen dat het Koninkrijk

²² Belinfante/De Reede, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 176.

²³ Indien de verdragen ook gelding zullen hebben in de Nederlandse Antillen en Aruba, worden zij in de praktijk bij rijkswet goedgekeurd. Zullen zij alleen voor Nederland gelden, dan geschiedt de goedkeuring bij gewone wet. Zie C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 189.

²⁴ In theorie is denkbaar dat de Tweede Kamer een amendement aanneemt met een opdracht aan de regering om bij de bekrachtiging van het verdrag een bepaald voorbehoud te maken. Hier zijn echter geen voorbeelden van bekend. Wel heeft de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag van Lissabon een amendement aangenomen op grond waarvan elk van beide Kamers de regering kan verplichten een parlementair voorbehoud te maken met betrekking tot een Europese wetgevingshandeling (zie Kamerstukken II 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 23). Een voorbehoud bij het verdrag zelf is dit parlementaire voorbehoud echter niet.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 8

aan het verdrag gebonden wordt door het wetsvoorstel tot goedkeuring te verwerpen. Als het verdrag een bekrachtigingsclausule bevat, zal de regering het verdrag bij verwerping van de goedkeuringswet niet mogen bekrachtigen. Is het verdrag – in het zeldzame geval dat zo'n clausule ontbreekt – onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring gesloten, dan kan de volkenrechtelijke binding evenmin tot stand komen. Gaat de Eerste Kamer wel met het goedkeuringsvoorstel akkoord, dan betekent dit een machtiging aan de regering het verdrag te bekrachtigen.

De goedkeuringswet zal tot slot in het Staatsblad worden gepubliceerd, waarbij voor de verdragstekst wordt terugverwezen naar het Tractatenblad. Er bestaat in de literatuur enige discussie over de vraag of ook de Tweede Kamer bevoegd is een goedkeuringswetsvoorstel in te dienen²⁵, maar deze discussie is voor de Eerste Kamer minder relevant. Zij mist immers per definitie het recht van initiatief. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel kan de Eerste Kamer uiteraard proberen toezeggingen van de verantwoordelijke bewindslieden los te krijgen, bijvoorbeeld betreffende de Nederlandse onderhandelingspositie ten aanzien van toekomstige verdragen op hetzelfde terrein.

Bij stilzwijgende goedkeuring legt de regering een goed te keuren verdrag aan de Staten-Generaal voor, vergezeld van een toelichtende nota.²⁶ Vervolgens begint een termijn te lopen. Als niet binnen 30 dagen na de overlegging door of namens een der Kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het verdrag aan uitdrukkelijke goedkeuring zal worden onderworpen, is de goedkeuring verleend (artikel 5 Rijkswet). Deze procedure is uitgewerkt in de artikelen 143–149 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer. Indien de wens te kennen wordt gegeven, wordt zo spoedig mogelijk (door de regering) een goedkeuringswetsvoorstel ingediend (artikel 5 lid 3 Rijkswet). Overigens kan ook binnen de dertig dagentermijn met de regering worden overlegd over het verdrag zonder het stilzwijgen te doorbreken. Deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld worden gebruikt om één bepaald onderdeel van het verdrag nader toegelicht te krijgen, waarna het verdrag alsnog – door het verstrijken van de termijn – stilzwijgend wordt goedgekeurd.

Tussen uitdrukkelijke en stilzwijgende goedkeuring bestaat geen verschil in rechtsgevolgen. Of een verdrag ter stilzwijgende of uitdrukkelijke goedkeuring wordt voorgelegd is in eerste instantie een beslissing van de regering: de Rijkswet laat haar daarin vrij, zij het dat verdragen met bepalingen die afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaken aan uitdrukkelijke goedkeuring *moeten* worden onderworpen. Dit wordt expliciet bepaald in artikel 6 lid 1 Rijkswet en vloeit tevens logischerwijs voort uit artikel 91 lid 3 Grondwet.

Voor de goede orde wordt benadrukt dat uit artikel 91 lid 1 voortvloeit dat hetgeen geldt voor de goedkeuring van verdragen onverkort van toepassing is voor de opzegging van diezelfde verdragen. Ook hier dienen de Staten-Generaal op voorhand hetzij stilzwijgend hetzij uitdrukkelijk hun goedkeuring te verlenen, tenzij de wet anders bepaalt. De Rijkswet haakt hier in artikel 14 bij aan door te bepalen dat een groot aantal artikelen van de Rijkswet van overeenkomstige toepassing is op de voornemens tot opzeggen van verdragen.

²⁵ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 174-175.

²⁶ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken I/II 2008/09, 31 971, nr. 1.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 9

Soms geen goedkeuring vereist

Zoals gezegd is in principe voor ieder verdrag parlementaire goedkeuring vereist. Artikel 91 lid 1 Grondwet bepaalt echter als uitzondering op deze hoofdregel dat de wet de gevallen bepaalt waarin geen goedkeuring is vereist. Deze gevallen worden opgesomd in artikel 7 van de Rijkswet, dat tevens bepaalt dat het artikel niet van toepassing is als een verdrag van de Grondwet afwijkt of daartoe noodzaakt. Het gaat om de volgende gevallen:

- *Verdragen waarvoor dit bij wet is bepaald (artikel 7 sub a Rijkswet)*
Deze situatie doet zich voor wanneer het parlement een zogenoemde machtigingswet heeft aangenomen, waarin is vastgelegd welke verdragen de regering in het vervolg mag sluiten zonder dat parlementaire goedkeuring vereist is. Deze situatie doet zich blijkens de memorie van toelichting bij de Rijkswet niet vaak voor. In de tien jaar voorafgaand aan de indiening van de Rijkswet gold de voorafgaande machtiging bij wet voor tachtig van de circa duizend gesloten verdragen.²⁷ Vierdag geeft hier onder meer het voorbeeld van de machtiging bij de goedkeuring van het verdrag tot goedkeuring van de toetreding van Zweden, Finland en Oostenrijk tot de Europese Unie.²⁸ Alle aanvullende verdragen die noodzakelijkerwijs uit de toetreding voort zouden vloeien mocht de regering zonder verdere tussenkomst van het parlement ondertekenen en bekrachtigen.
- *Uitvoering van een reeds goedgekeurd verdrag (artikel 7 sub b Rijkswet)*
De uitvoeringsverdragen van andere verdragen (zonder voorbehouden) vormen eveneens een afzonderlijke categorie. Volgens de regering moet onder een uitvoeringsverdrag worden verstaan een verdrag waarvoor een grondslag is geschapen in het 'moederverdrag' en waarvoor in het 'moederverdrag' tevens een duidelijke aanleiding is gegeven.²⁹ Niettemin blijft sprake van een moeilijk nauwkeurig te omlijnen begrip.³⁰
Artikel 8 van de Rijkswet bevat overigens weer een uitzondering op deze uitzondering. Ingevolge het eerste lid van dit artikel dient de regering haar voornemen tot sluiting van een uitvoeringsverdrag over te gaan schriftelijk aan de Staten-Generaal mede te delen.³¹ Vervolgens geldt een procedure die sterk lijkt op die van artikel 5 van de Rijkswet over het doorbreken van de stilzwijgende goedkeuring. Binnen 30 dagen na de mededeling kan een van de Kamers, of ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van beide Kamers de wens te kennen geven dat het uitvoeringsverdrag aan parlementaire goedkeuring wordt onderworpen (artikel 8 lid 2 Rijkswet). Dat kan dan vervolgens uitdrukkelijke, maar ook stilzwijgende goedkeuring zijn.
Nota bene: in artikel 8 Rijkswet is sprake van het *voornemen* tot het sluiten van een uitvoeringsverdrag. De inhoud van het verdrag is op dat moment nog niet bekend. Het is, mede gezien het nogal vage karakter van het begrip 'uitvoering', niet uitgesloten dat het uiteindelijke verdrag niet als een verdrag als bedoeld in artikel 7

²⁷ Kamerstukken II 1988/89, 21 214 (R 1375) nr. 3, p. 12.

²⁸ E.W. Vierdag, Het Nederlandse verdragenrecht, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, p. 74.

²⁹ Zie ook Kamerstukken II 1988/89, 21 214 (R 1375) nr. 3, p. 12-15.

³⁰ C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, Deventer: Kluwer 2008, p. 179 noot 152.

³¹ Zie voor een voorbeeld Kamerstukken I/II 2008/09, 23 908 (R 1519), nr. 87/Y.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 10

sub b Rijkswet kan worden gezien. Strikt genomen is de regering dan alsnog verplicht het verdrag ter (stilzwijgende of uitdrukkelijke) goedkeuring aan de Staten-Generaal voor te leggen, ook al is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden van artikel 8 lid 2 Rijkswet. De beide Kamers, dus ook de Eerste Kamer, doen er dus goed aan de uiteindelijke tekst van het verdrag in de gaten te houden, hetzij via het Tractatenblad, hetzij via een kennisgeving als bedoeld in artikel 13 lid 1 Rijkswet.

- *Kortlopende verdragen zonder belangrijke financiële gevolgen (artikel 7 sub c Rijkswet)*
Het betreft hier verdragen met een looptijd van maximaal één jaar. Er zijn echter geen objectieve criteria gegeven op grond waarvan kan worden beoordeeld of sprake is van "belangrijke financiële gevolgen". Alles hangt af van de omstandigheden van het geval.³²
- *Geheime of vertrouwelijke verdragen (artikel 7 sub d Rijkswet)*
Onderdeel d van artikel 7 Rijkswet bepaalt dat goedkeuring niet vereist is indien in buitengewone gevallen van dwingende aard het belang van het Koninkrijk het bepaald noodzakelijk maakt dat een verdrag een geheim of vertrouwelijk karakter draagt. Hierbij kan men denken aan verdragen waarbij de staatsveiligheid in het geding is. Uiteraard worden dergelijke verdragen ook niet in het Tractatenblad bekend gemaakt. Artikel 7 sub d Rijkswet moet echter in combinatie met de artikelen 13 lid 3 en 11 worden gelezen. De geheime of vertrouwelijke verdragen worden – tenzij het belang van het Koninkrijk zich hier bepaaldelijk tegen verzet – onder voorbehoud van geheimhouding aan de Staten-Generaal ter kennis gebracht, en zodra het geheime of vertrouwelijke karakter ervan is vervallen dienen zij alsnog aan parlementaire goedkeuring te worden onderworpen. Artikel 11 lid 2 Rijkswet voegt daar nog aan toe dat een geheim of vertrouwelijk verdrag in beginsel slechts mag worden aangegaan indien het voorziet in een mogelijkheid tot beëindiging voor het Koninkrijk op een redelijke termijn.
- *Verlenging van een aflopend verdrag (artikel 7 sub e Rijkswet)*
Een verdrag tot verlenging van een aflopend verdrag behoeft in beginsel geen parlementaire goedkeuring. Op deze uitzondering bestaat echter weer een uitzondering, vervat in artikel 9 Rijkswet. De regering dient het voornemen tot verlenging over te gaan schriftelijk aan de Staten-Generaal mede te delen³³, waarna de beide Kamers en hun leden weer 30 dagen hebben om te 'piepen'.
- *'Uitvoerende bijlagen' bij verdragen (artikel 7 sub f Rijkswet)*
Ten slotte is geen goedkeuring vereist indien "het verdrag betreft wijziging van een integrerend onderdeel van een goedgekeurd verdrag vormende bijlage waarvan de inhoud van uitvoerende aard is ten opzichte van de bepalingen van het verdrag waar de bijlage onderdeel van vormt, voor zover in de wet tot goedkeuring geen voorbehoud terzake is gemaakt". Deze nogal moeilijk geformuleerde uitzondering is

³² E.W. Vierdag, Het Nederlandse verdragenrecht, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, p. 77.

³³ Zie voor een voorbeeld Kamerstukken I/II 2008/09, 24 493 (R 1557), nr. 37/U.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 11

het resultaat van een discussie tussen de regering en de Raad van State, waarbij laatstgenoemde zich op het standpunt stelde dat wijziging van een integrerende bijlage wijziging van het verdrag zelf inhoudt en daarom parlementaire goedkeuring behoeft. De regering, die het tegenovergestelde standpunt verdedigde, voegde daarop bij nota van wijziging onderdeel f aan artikel 7 Rijkswet toe.³⁴ De Staten-Generaal gingen met deze wijziging akkoord. Alleen als in de goedkeuringswet een voorbehoud is gemaakt, hebben de Staten-Generaal dus nog enige zeggenschap over binding aan het verdrag. Natuurlijk kan het parlement, zeker de Tweede Kamer met haar recht van amendement, mede bewerkstelligen dat zo'n voorbehoud in het wetsvoorstel tot goedkeuring wordt opgenomen. Dit is echter vrijwel nooit gebeurd.

De Rijkswet biedt in artikel 10 n og een mogelijkheid waarbij kan worden afgeweken van het basisbeginsel dat voorafgaande goedkeuring door de Staten-Generaal is vereist. Dit is het geval bij verdragen met een spoedeisend karakter. Artikel 10 Rijkswet rept van "buitengewone gevallen van dringende aard" waarin het belang van het Koninkrijk zich er bepaaldelijk tegen verzet dat een verdrag aan de goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen voordat het Koninkrijk aan dat verdrag wordt gebonden. Het moet dus noodzakelijk zijn dat de binding aan het verdrag per direct tot stand wordt gebracht en – aldus artikel 10 lid 2 – er dient te zijn voorzien in een clause die de binding verbreekt op het moment dat parlementaire goedkeuring achterwege blijft. Zodra mogelijk dient de parlementaire goedkeuring alsnog – stilzwijgend of uitdrukkelijk – plaats te vinden. In de literatuur worden overeenkomsten op economisch terrein, bijvoorbeeld grondstoffenovereenkomsten, als voorbeeld genoemd waarbij artikel 10 Rijkswet toepassing zou kunnen vinden.³⁵ Het artikel kan overigens geen toepassing vinden indien sprake is van een verdrag dat bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaken.

Voorlopige toepassing en rechtstreekse werking

De verdragspartijen kunnen, hetzij in de verdragstekst, hetzij in een aparte verklaring, overeenkomen, dat het verdrag voorlopig mag worden toegepast in afwachting van de afronding van de verschillende nationale goedkeuringsprocedures. Deze mogelijkheid is onder meer vastgelegd in artikel 25 Weens Verdrag. Blijkens artikel 15 van de Rijkswet en het Draaiboek voor de Wetgeving wordt er in ons land een aantal aanvullende voorwaarden gesteld aan de voorlopige toepassing. Zo kan alleen in spoedeisende gevallen worden overwogen om voorlopige toepassing aan het verdrag te geven en dient "de materie van het verdrag te behoren tot datgene waartoe de regering zonder medewerking van het parlement bevoegd is".³⁶ De voorlopige toepassing dient verder aan de Staten-Generaal te worden medegedeeld en te worden vermeld in het Tractatenblad (artikel 15 lid 4 en 17 sub d Rijkswet). Wordt een verdrag dat voorlopig is toegepast uiteindelijk niet bekrachtigd, dat zal de voorlopige toepassing op grond van artikel 25 lid 2 Weens Verdrag eindigen op het moment dat de betreffende staat aan de verdragspartners te kennen geeft toch geen verdragspartner te willen worden.

³⁴ E.W. Vierdag, Het Nederlandse verdragenrecht, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, p. 79-80.

³⁵ Van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Kluwer 2006, p. 696.

³⁶ Kenniscentrum wetgeving – Draaiboek voor de wetgeving 2008, nr. 221



datum 23 juli 2009
kenmerk 01/LD
blad 12

Een verdrag kan zelfs voorlopig worden toegepast wanneer het een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 Grondwet bevat, dat wil zeggen bepalingen waaraan de burger direct rechten en/of plichten kan ontlelen. In dat geval is het echter wel noodzakelijk dat het verdrag bekend wordt gemaakt.³⁷ Bovendien dient er rekening mee te worden gehouden dat wanneer het verdrag afwijkt van geldend recht binnen het Koninkrijk voorlopige toepassing alleen mogelijk is wanneer het betreffende verdrag geen parlementaire goedkeuring behoeft of achteraf mag worden goedgekeurd (artikel 15 lid 2 Rijkswet). Voorlopige toepassing is niet toegestaan bij afwijking van de Grondwet (artikel 15 lid 1 Rijkswet).

Voor de goede orde wordt er hier nogmaals op gewezen, dat een bijzondere situatie geldt wanneer verdragen worden afgesloten in het kader van de Europese Unie. In dat geval is het namelijk de Raad die bepaalt of een verdrag voorlopig zal worden toegepast. Uiteraard zijn de lidstaten door hun deelname aan de Raadsvergaderingen wel bij een dergelijk besluit betrokken. Het kan echter bij EU-verdragen die bij meerderheid van stemmen kunnen worden gesloten voorkomen dat verdragen voorlopig worden toegepast terwijl dat tegen de zin van een of meer lidstaten is (artikel 24 lid 5 EU-Verdrag).

Bekrachtiging en inwerkingtreding

Nadat de parlementaire goedkeuring van een verdrag verworven is – in die gevallen waarin zij vereist is – dient het verdrag te worden bekrachtigd, althans voor zover het verdrag zelf dat vereist. Met de bekrachtiging, een volkenrechtelijke rechtshandeling die wordt verricht door regering, spreekt een staat zijn ‘consent to be bound’ uit. Bij bilaterale verdragen worden oorkonden van de bekrachtiging opgemaakt en uitgewisseld, waarna het verdrag in werking kan treden. Bij multilaterale verdragen worden de oorkonden op een bepaalde plaats gedeponneerd, bijvoorbeeld bij het secretariaat van de Verenigde Naties of bij de regering van een verdragsstaat.³⁸ Wanneer een multilateraal verdrag in werking treedt, is doorgaans in het verdrag zelf geregeld. Bij deze categorie verdragen kan gelden dat inwerkingtreding volgt op de succesvolle afronding van de nationale instemmingsprocedures in alle verdragsstaten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Verdrag van Lissabon, dat voor inwerkingtreding nederlegging van de akten van bekrachtiging van alle EU-lidstaten vereist.³⁹ Een tweede mogelijkheid bij multilaterale verdragen, die bijvoorbeeld bij verdragen in het kader van de Raad van Europa vaak wordt toegepast, is dat een minimumaantal bekrachtigingen is vereist voor inwerkingtreding. Nadat het vereiste minimum is bereikt, kan het verdrag in werking treden. De lidstaten die daarna het verdrag bekrachtigen, worden vervolgens gebonden nadat zij de depositaris⁴⁰ van de ratificatie in kennis hebben gesteld.

II. Beoordelingsaspecten en –criteria

³⁷ Zie artikel 93 Grondwet: ‘nadat zij zijn bekendgemaakt’. Zie tevens artikel 15 lid 3 Rijkswet.

³⁸ Van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Kluwer 2006, p. 696.

³⁹ Zie artikel 6 Verdrag van Lissabon (Trb. 2008, 11)

⁴⁰ De verdragsstaat of het secretariaat van een internationale organisatie die onder andere bijhoudt welke lidstaten het betreffende verdrag hebben bekrachtigd.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 13

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de beoordeling van verdragen kan plaatsvinden op zowel formele als materiële gronden.⁴¹ De formele gronden zien op de wijze waarop het verdrag tot stand is gekomen, de materiële gronden op de inhoud van het verdrag. Dat onderscheid wordt in de niet limitatieve lijst hieronder ook aangehouden. De lijst dient als een handreiking voor de Eerste Kamerleden, aan de hand waarvan zij zouden kunnen bepalen:

- a. of invloed moet worden uitgeoefend op de inhoud van een verdrag;
- b. of een verdrag moet worden goedgekeurd, en zo ja, of dat stilzwijgend of uitdrukkelijk dient te gebeuren en
- c. of met een wetsvoorstel tot goedkeuring van een verdrag kan worden ingestemd.

Voorts wordt een onderscheid gemaakt tussen beoordelingsaspecten en beoordelingscriteria. Beoordelingsaspecten zijn gericht op een meer feitelijke toets waarvoor reeds ambtelijk voorwerk kan worden gedaan. De beoordelingscriteria nopen tevens tot een (politieke) weging van voors en tegens van eventuele gevolgen.

A – Invloed op de inhoud

Bij het antwoord op de vraag of invloed uitgeoefend moet worden op de inhoud van een verdrag zijn de kwartaaloverzichten, die door het ministerie van Buitenlandse Zaken naar de Kamer worden gezonden, van belang. In voorkomende gevallen wordt de Kamer ook per afzonderlijke brief geïnformeerd over op handen zijnde verdragen. Waar het gaat om verdragen in het kader van de Europese Unie dienen de voorstellen van de Europese Commissie tot het verkrijgen van een onderhandelingsmandaat in de gaten te worden gehouden.

Formeel

- In welk stadium bevinden de onderhandelingen zich?⁴² (*aspect*)
- Met welke partij(en) wordt het verdrag gesloten? (*aspect*)

Materieel

- Welke materie beoogt het verdrag te regelen? (*aspect*)
- Doet de conceptverdragstekst – indien beschikbaar – afwijking van geldend nationaal recht of strijdigheid met de Grondwet vermoeden? (*criterium*)
- Bevat het verdrag bepalingen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden? (*criterium*)

B – Goedkeuring

⁴¹ Voorts bestaan zonder twijfel politieke criteria voor de beoordeling van verdragen. Deze zijn echter in deze notitie buiten beschouwing gelaten.

⁴² In de regel geldt dat hoe vroeger in het proces wordt geïntervenieerd, hoe meer invloed kan worden uitgeoefend op de positie van de Nederlandse regering. Dit geldt zeker in het geval een EU-onderhandelingsmandaat wordt voorgelegd. Als eenmaal het mandaat is vastgesteld, valt er weinig invloed meer uit te oefenen.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 14

Wanneer verdragen door de regering ter stilzwijgende goedkeuring worden voorgelegd, dient telkens te worden beoordeeld of het wenselijk is dit stilzwijgen te doorbreken. De procedure hiervoor is, zoals gezegd, vastgelegd in artikel 5 van de Rijkswet en de artikelen 143–149 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer. Daarbij dient de Kamer zich te realiseren dat uitdrukkelijke goedkeuring (dus goedkeuring bij wet) zal leiden tot een langere procedure en een grotere inspanning van zowel de regering als het parlement. Dit kan een rol spelen bij de afweging het stilzwijgen al dan niet te doorbreken. Indien een verdrag afwijkt van de Grondwet of daartoe noodzaakt, is uitdrukkelijke goedkeuring overigens verplicht (artikel 91 lid 3 Grondwet juncto artikel 6 lid 1 Rijkswet).

Artikel 7 Rijkswet bepaalt dat een aantal verdragen geen parlementaire goedkeuring behoeft. Niettemin kunnen de beide Kamers en/of een aantal van hun leden bewerkstelligen dat sommige van deze verdragen toch aan goedkeuring worden onderworpen. De procedure daarvoor is te vinden in de artikelen 8 (uitvoeringsverdragen) en 9 (verlenging aflopende verdragen) van de Rijkswet.

Formeel

- Is er sprake van een nieuw verdrag of van verlenging van een (ongewijzigd) bestaand verdrag? (*aspect*)
- Valt het betreffende verdrag in een categorie waarvoor geen parlementaire goedkeuring is vereist (zie artikel 7 Rijkswet)? (*aspect*)
- Is er gereede kans dat het verdrag binnen afzienbare tijd in werking treedt?⁴³ (*aspect*)
- Indien behoefte bestaat aan het doorbreken van de stilzwijgende goedkeuring, wordt dan voldaan aan de formele vereisten daarvoor (verzoek van minimaal een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van de Kamer)? (*aspect*)
- In het geval van uitvoeringsverdragen of de verlenging van aflopende verdragen: indien behoefte bestaat aan het alsnog aan goedkeuring onderwerpen van bedoelde verdragen, wordt dan voldaan aan de formele vereisten daarvoor (verzoek van minimaal een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van de Kamer)? (*aspect*)
- Is er sprake van voorlopige toepassing? (*criterium*)

Materieel

- Biedt de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure de mogelijkheid om meer duidelijkheid te verkrijgen over bepaalde verdragsbepalingen, dan wel de gevolgen voor de Nederlandse wetgeving? (*criterium*)
- Wijken bepalingen uit het verdrag af van de Grondwet of noodzaken zij daartoe, zodat uitdrukkelijke goedkeuring vereist is? (*criterium*)

C – Goedkeuring van het verdrag bij wet

Indien is besloten tot het toepassen van de procedure voor uitdrukkelijke goedkeuring van een verdrag, dan wordt een wetsvoorstel tot goedkeuring van dat verdrag ingediend bij de Tweede Kamer. Voor een deel gelden in dit geval dezelfde criteria als genoemd onder B. Er

⁴³ Vgl. in dit verband de goedkeuring van de herziene Europese Code inzake sociale zekerheid. Indien de Eerste Kamer zou instemmen met de goedkeuringswet (Kamerstukken 31 283), zou Nederland de eerste verdragsstaat zijn die de ratificatie afrondt. Voor inwerkingtreding zijn echter twee staten nodig. Het ziet er niet naar uit dat dit aantal binnen afzienbare tijd zal worden bereikt, waardoor ratificatie vooralsnog geen effect heeft.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 15

zijn immers ook verdragen die direct door de regering in een uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure worden aangeboden.

Formeel

- Welke looptijd heeft het verdrag? (*aspect*)
- Wat is de territoriale gelding van het verdrag (alleen Nederland of het hele Koninkrijk)? (*aspect*)
- Is het verdrag op de juiste wijze tot stand gekomen? (*aspect*)
- Is het parlement op de juiste wijze geïnformeerd? (*criterium*)
- Heeft het verdrag gelet op de wijze waarop de bepalingen zijn geformuleerd, de opbouw van het verdrag en de onderlinge samenhang tussen de artikelen voldoende rechtsstatelijke kwaliteit? (*criterium*)

Materieel

- Hoe luidt het advies van de Raad van State? (*aspect*)
- Valt in te schatten hoe de verdragspartij(en) zou(den) reageren op het onthouden van goedkeuring aan het verdrag?⁴⁴ (*aspect*)
- Is de Kamer het eens met de doelstellingen en de noodzaak dan wel wenselijkheid tot het sluiten van het verdrag? (*criterium*)
- Worden nationale bevoegdheden overgedragen aan een supranationale entiteit? (*criterium*)
- Zijn bepalingen uit het verdrag strijdig met algemene beginselen van het (internationale) recht en/of de fundamentele rechten van de burger? (*criterium*)
- Zijn bepalingen uit het verdrag strijdig met geldende wetgeving en/of de Grondwet⁴⁵ en/of het Statuut (en deelt de Kamer de opvattingen van de regering en/of de Tweede Kamer ter zake)? Zijn de oplossingen die de regering hiervoor aandraagt bevredigend? (*criterium*)
- Noopt het verdrag tot het doorvoeren van (ingrijpende) wijzigingen in het rechtsbestel of de wetsystematiek?⁴⁶ (*criterium*)
- Valt te verwachten dat de uitvoering of de handhaving van het verdrag problemen zal opleveren? (*criterium*)
- Levert het verdrag mogelijk problemen op ten aanzien van de rechtszekerheid? (*criterium*)
- Leidt het verdrag tot een (aanzienlijke) financiële verplichting? (*criterium*)
- Leidt het verdrag tot een (aanzienlijke) toename van administratieve lasten voor burger, bedrijfsleven of overheid? (*criterium*)
- Hoe worden onduidelijke of ambigue verdragsbepalingen door de regering uitgelegd? Is er een interpretatieve verklaring? (*criterium*)

⁴⁴ In de regel zal het onthouden van goedkeuring aan een verdrag niet worden geapprecieerd door de andere verdragspartij(en). Ook daarom is het zaak zo vroeg mogelijk in de procedure invloed uit te oefenen op de inhoud van een verdrag, opdat problemen op een later moment kunnen worden voorkomen.

⁴⁵ In het geval van strijdigheid met de Grondwet dient in het wetsvoorstel tot goedkeuring tot uitdrukking te zijn gebracht dat de goedkeuring wordt verleend met inachtneming van het bepaalde in artikel 91 lid 3 Grondwet (zie artikel 6 lid 2 Rijkswet). Zo'n wetsvoorstel behoeft dus een tweederde meerderheid in beide Kamers.

⁴⁶ Vgl. in dit geval de discussie rondom de opzegging van deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid (Kamerstukken 31 267). Een bepaling uit de Code zou tot gevolg hebben gehad dat ingrijpende wijzigingen zouden moeten worden doorgevoerd in het Nederlandse zorgverzekeringsstelsel.



datum 23 juli 2009

kenmerk 01/LD

blad 16

- Is de Kamer het eens met (eventuele) door de Tweede Kamer aangenomen amendementen? (*criterium*)