

COMMISSIE VAN ADVIES  
INZAKE  
VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN  
★

No. 1467

*GOEDKEURING EN BEKENDMAKING VAN VERDRAGEN;  
VOORSTEL VAN RIJKSWET*

26 april 1990

## Inleiding

Naar aanleiding van een voorstel van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken aan de Minister van Buitenlandse Zaken om advies uit te brengen over het voorstel van Rijkswet Goedkeuring en bekendmaking van verdragen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21214 (R 1375)) heeft de Minister bij brief van 18 december 1989, nr JURA-ISN-18021, laten weten de Commissie graag in de gelegenheid te stellen een zodanig advies uit te brengen.

De Commissie heeft zich bij de opstelling van haar advies laten bijstaan door Prof Mr C.J.A.M. Kortmann (Kath. Universiteit Nijmegen) en Dr. E.W. Vierdag (Universiteit van Amsterdam). Voorts heeft Mr C.J. Noë, chef van de Directie Verdragen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, haar inlichtingen verstrekt. De Commissie is hen voor hun bijdragen veel dank verschuldigd.

Bij de opstelling van haar advies heeft de Commissie in aanmerking genomen dat het onderwerp van haar advisering reeds in de vorm van een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba was voorgelegd. In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat het hier een terrein betreft waarvan in het kader van de recente grondwetsherziening is komen vast te staan dat de werking van het bestaande regiem vrij algemeen als bevredigend wordt ervaren. Dit heeft tot gevolg gehad dat in het voorliggende voorstel van Rijkswet door de regering "een zeer bescheiden gebruik (is) gemaakt van de mogelijkheid tot het aanbrengen van veranderingen in de bestaande regeling" (Memorie van Toelichting (p. 2) bij het wetsontwerp)

De ruimte voor het doen van voorstellen om de materie in een geheel afwijkende zin te regelen was derhalve niet groot. Niettemin heeft de Commissie aandacht besteed aan de meer algemene vragen die de voorgestelde regeling oproept, zowel ten aanzien van de handhaving van de vorm waarin de goedkeuring wordt verleend, als ten aanzien van de achterliggende vragen van de verhouding tussen regering en parlement met betrekking tot het sluiten van verdragen.

Deze vragen worden behandeld in hoofdstuk 2 van het advies. Daarnaast heeft de Commissie aandacht besteed aan verschillende deelaspecten van de voorgestelde regeling. Deze vragen komen aan de orde in hoofdstuk 3 van het advies. Overigens blijkt daarbij dat een strikte scheiding tussen beide terreinen niet mogelijk is, omdat uiteraard de modaliteiten van de voorgestelde regeling voortvloeien uit de aan het ontwerp ten grondslag liggende uitgangspunten. Beide hoofdstukken worden voorafgegaan door enkele algemene opmerkingen omtrent de verhouding tussen de internationale en de nationale rechtsorde.

## Hoofdstuk 1: Algemeen

Bij een beoordeling van een wettelijke regeling als deze dient in het oog te worden gehouden dat deze functioneert op het grensvlak van nationale en internationale rechtsorde. Binnen die internationale rechtsorde vindt vooral de laatste decennia in toenemende mate besluitvorming en regelgeving plaats die in belangrijke mate bepalend is voor wat binnen de nationale rechtsorde als recht geldt.

Deze ontwikkeling moet als onvermijdelijk en, in verband met de toenemende mondiale interdependentie en de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, ook vaak als noodzakelijk worden beschouwd. Daartegenover moet worden vastgesteld dat deze besluitvorming en regelgeving, gemeten met de maatstaf van democratische controle die vanuit de nationale rechtsorde van het Koninkrijk is geïndiceerd, ernstig tekort schiet. Onderhandelingen over verdragsregelingen en besluitvorming daaromtrent vinden plaats tussen regeringsvertegenwoordigers of in intergouvernementele gremia. Van betrokkenheid van internationale vertegenwoordigende, parlementaire organen is slechts in zeer geringe mate sprake.

Een versterking van de rol van internationale vertegenwoordigende lichamen, zoals het Europees Parlement en de Assemblée van de Raad van Europa, is daarom, ook vanuit de eis van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, aangewezen. Intussen valt het onvoldoende democratisch gehalte van de internationale besluitvorming en regelgeving maar in beperkte mate op te vullen door voorzieningen op nationaal niveau. Daardoor staat het constitutionele regiem voor de parlementaire betrokkenheid bij de aanvaarding voor het Koninkrijk van volkenrechtelijke verplichtingen in het teken van de spanning die zich op dit grensvlak van beide rechtsordes voordoet. Enerzijds stelt zich juist de rechtsorde van het Koninkrijk in vergaande mate open voor de eis van samenwerking die uit de internationale rechtsorde voortvloeit. De grondwettelijke bepalingen over de mogelijkheid bij verdrag van de Grondwet af te wijken (art. 91.3), de mogelijkheid van opdracht van bevoegdheden op het gebied van wetgeving, bestuur en rechtspraak aan internationale organisaties (art. 92) en de voorrang van een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van internationale organisaties boven nationaal recht (art. 94) geven daaraan uitdrukking. Anderzijds is juist voor de rechtsorde van het Koninkrijk het contrast met het ondemocratisch gehalte van de internationale rechtsorde zeer groot. Dit contrast wordt verscherpt door de beperkte volkenrechtelijke gevolgen als de binding van de staat in strijd met de nationale bevoegdheid tot het sluiten van verdragen tot stand zou zijn gekomen. Vgl. de restrictieve formule van art. 46 Verdragenrechtverdrag die een internationaalrechtelijk beroep op onbevoegdheid slechts toelaat, wanneer de schending van de nationale bevoegdheidsregeling manifest is, en bovendien een fundamentele regel betreft.

Bovenstaande overwegingen geven naar de mening van de Commissie aan dat het voor het wetsontwerp gekozen uitgangspunt - in de woorden van de Memorie van Toelichting een "evenwicht tussen enerzijds een zo groot mogelijke zeggenschap van het parlement en anderzijds een snel en efficiënt optreden van de regering bij het treffen van internationale regelingen" - een ruimere betekenis zou moeten hebben. Het gaat daarbij in wezen om een spanningsveld tussen een rechtsorde gebaseerd op democratisch tot stand gekomen rechtsregels en een rechtsorde die vooralsnog is gebaseerd op intergouvernementele samenwerking die zich goeddeels aan democratische controle onttrekt. Dit laatste geldt zowel voor de totstandkoming van de betreffende regels als voor hun toepassing.

Zich bewust van dit wat breder geformuleerde uitgangspunt heeft de Commissie haar hiernavolgende beoordeling van het wetsvoorstel geformuleerd.

### Hoofdstuk 2: Uitgangspunten van het wetsontwerp

Handhaving van het systeem van uitdrukkelijke goedkeuring bij wet resp. stilzwijgende goedkeuring met de mogelijkheid het stilzwijgen te doorbreken wordt in de Memorie van Toelichting gepresenteerd als een afgeleide van het door de regering geformuleerde uitgangspunt: het doet het meeste recht aan de bestaande rechten van de Staten-Generaal (MvT, p. 7). Ook andere onderdelen van het wetsontwerp, zoals het ogenblik van mededeling en bekendmaking, alsmede het regiem terzake van geheime of vertrouwelijke verdragen, moeten dan tot dit uitgangspunt herleid kunnen worden.

De Commissie plaatst daarbij de volgende kanttekeningen.

#### 2.1. *Omvang van de parlementaire controle*

De voorgestelde regeling beperkt zich tot de fase dat de teksten van verdragen tot stand zijn gekomen. Zij bevat geen voorzieningen voor de daaraan voorafgaande fase van onderhandelingen en evenmin voor het stadium na verlening van de goedkeuring.

Ten aanzien van eerstgenoemde fase heeft de Commissie het volgende overwogen. Een daadwerkelijke parlementaire invloed op het door de regering te voeren verdragsbeleid is gebaat bij informatie over voornemens van de regering om ten aanzien van bepaalde beleidsterreinen met daarbij betrokken landen onderhandelingen te voeren over verdragsregelingen. Hetzelfde geldt voor eenmaal aangevallen onderhandelingen.

De vraag doet zich voor of het zinvol en mogelijk is om in het kader van de onderhavige wettelijke regeling terzake voorzieningen te treffen, teneinde een systematische informatieverschaffing aan het parlement te verzekeren.

De Commissie is op dit punt verdeeld. Een deel van de leden meent dat aan een dergelijke regeling in ieder geval geen behoefte bestaat. Op deze informatie, zo niet reeds beschikbaar b.v. in het kader van algemeen beleidsoverleg of begrotingsbehandeling, is ongetwijfeld het

inlichtingenrecht (art. 68 Gw) van toepassing. Wettelijke voorschriften in het kader van dit wetsvoorstel zouden daaraan niet veel kunnen toevoegen. Zij zouden zelfs ongewenst kunnen zijn, omdat zij het risico in zich bergen afbreuk te doen aan de plicht van de regering tot internationale samenwerking. Ten aanzien van internationale (verdrags)onderhandelingen geldt bovendien dat de mate van openheid en informatieverschaffing mede bepaald wordt door de betrokken onderhandelingspartner(s). Andere leden zijn daarentegen van mening dat de wet een informatieplicht van de regering zou moeten vastleggen; het parlement is op dit terrein onvoldoende geëquipeerd om zijn inlichtingenrecht zinvol te kunnen uitoefenen. Intussen zal ook deze informatieplicht uitzondering kunnen lijden, indien het belang van het Koninkrijk zich daartegen verzet.

Op een met bovenstaande verband houdend aspect, te weten het zo spoedig mogelijk ter kennis brengen van de Staten-Generaal van tot stand gekomen verdragen, komt de Commissie hierna terug.

Ten aanzien van de tweede hierboven genoemde situatie, t.w. de fase na goedkeuring, acht de Commissie het wenselijk te voorzien in een bepaling die de regering verplicht de Staten-Generaal in te lichten indien zij zou besluiten een goedgekeurd verdrag niet of vooralsnog niet te bekrachtigen, alsmede de redenen daarvoor aan te geven. Een plicht om een goedgekeurd verdrag te bekrachtigen acht de Commissie in strijd met de eigen verantwoordelijkheid van de regering. Een dergelijke plicht zou bovendien ongewenst zijn gezien de mogelijkheid dat zich (na goedkeuring) ontwikkelingen voordoen, die maken dat bekrachtiging beter achterwege kan blijven.

Samenhangend met de omvang van de parlementaire controle in verband met de goedkeuring zelf stelt de Commissie vast dat deze in verschillende vormen tot gelding kan komen. Behalve goedkeuring of verwerping zonder meer is ook denkbaar dat het parlement de regering op straffe van weigering van goedkeuring opdraagt om onderhandelingen over het verdrag te heropenen (vgl. verdragen met Canada en de VS inzake Sociale Zekerheid; Kamerstukken II, 1989/90, 21424, nr 3). Daarnaast kan de goedkeuring worden verleend onder toevoeging van een bij bekrachtiging te maken voorbehoud (amending van de goedkeuringswet), dan wel een af te leggen verklaring (NB e.e.a. uiteraard voorzover i.c. volkenrechtelijk geoorloofd). De voorgestelde regeling laat toe dat een dergelijke benadering ook in de toekomst wordt gehanteerd.

## 2.2 *Vorm van de goedkeuring*

Uitgaande van de bewoordingen van de Grondwet (art. 91) die spreken van goedkeuring van de Staten-Generaal (onderstreping toegevoegd) rijst de vraag of de wet nog wel langer kan bepalen dat de goedkeuring bij wet wordt verleend, d.w.z. door regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Men zou kunnen menen dat die mogelijkheid, met het vervallen van art. 61

Gw (oud), eveneens is vervallen. Daartegen pleit dat de geschiedenis van de jongste grondwetsherziening er duidelijk op wijst dat een dergelijke consequentie niet is beoogd. Ook als men een letterlijke interpretatie niet doorslaggevend acht, kan men nog wel de vraag stellen, wat uit een oogpunt van parlementaire bevoegdheden de meerwaarde is van de wetsvorm als vehikel voor de goedkeuring. Ook een bij wet verleende goedkeuring tast de beleidsvrijheid van de regering om het betrokken verdrag al dan niet te bekrachtigen niet aan. Uit dat oogpunt is goedkeuring in de vorm van een motie of besluit van de Staten-Generaal niet minder geldig.

Het onderscheid tussen goedkeuring bij wet dan wel stilzwijgend houdt primair, zo niet uitsluitend, verband met de wens een gedachtenwisseling tussen regering en parlement over het verdrag mogelijk te maken. Ook die overweging dwingt niet tot een keuze voor de wetsvorm. Overigens zou afschaffing van de vorm van goedkeuring bij wet er niet toe mogen leiden dat alleen de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring zou overblijven. Het feit dat (ook voor de burger) belangrijke regelingen in toenemende mate tot stand worden gebracht langs de weg van verdragen (en besluiten van internationale organisaties) brengt mee dat in die gevallen uitdrukkelijke goedkeuring is vereist. Een dergelijke gedachtenwisseling zou niet afhankelijk mogen zijn van doorbreking van het stilzwijgen door het Parlement.

Ook als men aanneemt dat de goedkeuringswet zich formeel niet onderscheidt van de gewone wet, en dat m.a.w. het recht van initiatief en amendement daarop van toepassing is, dan onderstreept dat veeleer het oneigenlijk karakter van de goedkeuringswet. De goedkeuring (bij wet) is immers niet meer dan een machtiging aan de regering om een verdragsbinding aan te gaan. Tenslotte kan tegen de wetsvorm als bezwaar worden aangevoerd dat deze tot verwarring kan leiden, met name als zou de wet dienen tot transformatie van het internationale in het nationale recht, en als zou de latere wet de eerdere (goedkeurings)wet opzij zetten. Voor de doorwerking van het volkenrecht in de rechtsorde van het Koninkrijk is de wetsvorm bij de goedkeuring op z'n best zonder betekenis, en mogelijk misleidend.

De Commissie wijst er overigens wel op dat indien gekozen zou worden voor een andere dan de wetsvorm wijziging van de Reglementen van Orde van beide Kamers der Staten-Generaal en van de Wet op de Raad van State noodzakelijk is. Ook zouden nadere regelingen moeten worden getroffen voor de betrokkenheid van de buiten Europa gelegen rijkdelen.

### 2.3 *Mededeling en Bekendmaking*

Het wetsvoorstel kent niet een algemene mededelingsplicht met betrekking tot verdragen, zoals die bestond krachtens art. 60.2 Gw (oud). Verdragen worden onder het beoogde regiem ofwel "zo spoedig mogelijk" ter goedkeuring voorgelegd, ofwel voorzover ze geen goedkeuring behoeven "zo spoedig mogelijk" ter kennis gebracht.

Wel worden als regel verdragen waarvan het wenselijk wordt geacht dat het Koninkrijk partij wordt (in elk geval de door Nederland ondertekende verdragen) in het Tractatenblad gepubliceerd. Overigens zou overwogen kunnen worden voor te schrijven dat deze publikatie binnen een bepaalde termijn moet geschieden. Daarnaast beschikt het parlement over het jaarlijkse overzicht dat de regering geeft van alle verdragen waarbij partij worden van het Koninkrijk tot de reële mogelijkheden behoort, maar die nog niet bij het parlement ter goedkeuring zijn ingediend, met opgave van factoren die van belang zijn.

Uitdrukkelijke en vroegtijdige mededeling aan het parlement van de vastgestelde tekst van een verdrag zou echter nuttig kunnen zijn met het oog op door het parlement te verrichten voorbereiding van de goedkeuring. Te denken valt aan het horen van belangengroepen en/of het nemen van een initiatief strekkend tot goedkeuring.

Door middel van een vroegtijdige informatie als wettelijke plicht zou de zeggenschap van het parlement t.a.v. het verdragsbeleid kunnen worden vergroot. De Commissie stelt concluderend voor in de wet een bepaling op te nemen inhoudende dat alle verdragen met andere staten of met internationale organisaties zo spoedig mogelijk na vaststelling van de verdragstekst aan de Staten-Generaal dienen te worden medegedeeld, met uitzondering van die verdragen, ten aanzien waarvan het belang van het Koninkrijk zich tegen mededeling verzet. Het moment van vaststelling van een verdragstekst is dat voorzien in artikel 9 jo 24, lid 4 van het Verdrag inzake het verdragenrecht (Wenen, 1969). De Commissie gaat er daarbij vanuit dat die mededeling geschiedt in de vorm van nederlegging ter Griffie. Eventuele publikatie van dergelijke teksten, voorafgaande aan publikatie in het Tractatenblad, geschiedt onder verantwoordelijkheid van de Kamer.

#### 2.4. *Geheime of vertrouwelijke verdragen*

Het wetsvoorstel geeft een uitdrukkelijke regeling t.a.v. goedkeuring en bekendmaking van geheime of vertrouwelijke verdragen. Het is evident dat ten aanzien van deze verdragen de zeggenschap van het parlement beperkt is. In beginsel wordt het parlement wel (vertrouwelijk) op de hoogte gebracht van een zodanig verdrag. De bemoeienis met het verdrag is in die gevallen echter beperkt tot geheim overleg tussen regering en parlement. Een deel van de Commissie heeft ernstige bezwaren tegen de voorgestelde regeling. De desbetreffende leden wijzen er op, dat in verscheidene Westerse democratieën, waaronder België en Luxemburg, door de (grond)wet vergaande beperkingen zijn aangebracht op de bevoegdheid van de regering om geheime verdragen te sluiten. Deze leden bepleiten met name dat geheime verdragen zonder uitzondering (geheim) worden medegedeeld, b.v. aan de vaste Commissie voor buitenlandse zaken of aan een of meer leden daarvan, dan wel op een andere wijze analoog aan de procedure bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Een ander deel van de Commissie heeft bezwaar tegen een onbeperkte mededelingsplicht, omdat het de regering in het algemeen niet vrijstaat te "beschikken" over het geheime karakter van verdragen; dat wordt immers mede bepaald door de opvatting van de betrokken

verdragspartners. Bovendien roept de voorgestelde constructie van een "select committee" de vraag op van haar legitimatie; welke bevoegdheden heeft zij en namens wie oefent zij deze uit?

Ten aanzien van een ander onderdeel van de voorgestelde regeling bestaat binnen de Commissie grotere eenstemmigheid. Met uitzondering van één lid bepleit zij schrapping van het zinsdeel in artikel 9, lid 2 (tenzij ....) dat het mogelijk maakt een geheim of vertrouwelijk verdrag aan te gaan dat niet voorziet in een mogelijkheid tot beëindiging op een redelijke termijn. Deze mogelijkheid lijkt bovendien in strijd met het bepaalde in artikel 10 van het wetsvoorstel.

OK  
In verband met de problematiek van de geheime verdragen achten enkele leden artikel 102 van het VN-Handvest en artikel 80 van het Verdrag inzake het verdragenrecht relevant, die voorschrijven dat verdragen zo spoedig mogelijk bij het VN-Secretariaat ter publikatie moeten worden geregistreerd. Daartegen is de opvatting naar voren gebracht dat deze bepalingen geen absolute norm vormen; artikel 102 van het VN-Handvest houdt slechts in dat niet-geregistreerde verdragen niet voor VN-organen mogen worden ingeroepen.

### Hoofdstuk 3: Enkele onderdelen van het wetsontwerp

In het vorige hoofdstuk zijn reeds enkele onderdelen van het wetsontwerp belicht vanuit het achterliggend uitgangspunt van een evenwicht tussen democratische controle en effectief optreden. De hiernavolgende aspecten zijn uiteraard evenzeer in dat perspectief te bezien. Een afzonderlijke behandeling is echter gerechtvaardigd omdat zij ook andere vragen oproepen.

#### 3.1 *Termijn van de stilzwijgende goedkeuring*

Van het totaal der aan het goedkeuringsvereiste onderworpen verdragen wordt ca. 75% voorgelegd ter stilzwijgende goedkeuring. Het betreft verdragen waarbij geen uitvoeringswetgeving noodzakelijk is en ten aanzien waarvan naar de inschatting van de regering een gedachtenwisseling ook door de Kamers niet noodzakelijk wordt geacht.

In beginsel moet een termijn van 30 dagen toereikend worden geacht om vast te stellen of inderdaad de Kamers geen behoefte hebben aan een dergelijke gedachtenwisseling. Dat zou anders kunnen zijn, wanneer men in de overwegingen betreft dat het Parlement groeperingen die zich door de verdragsregeling geraakt voelen, in de gelegenheid zou willen stellen hun opvattingen ter kennis te brengen. De voorgeschreven termijn van 30 dagen zou in dat geval kunnen meebrengen dat hun eventuele opmerkingen als mosterd na de maaltijd komen. Denkbaar is hierin te voorzien door de mogelijkheid deze termijn in voorkomend geval op verzoek van een of beide kamers met eenzelfde periode te verlengen.



### 3.2 Het kwalificatievraagstuk

*wee, de  
verantwoordelijkheid*

In een aantal artikelen van het wetsontwerp komt een bepaling voor op grond waarvan een beoordeling van een bepaalde situatie dient plaats te vinden. Met uitzondering van twee gevallen is daarbij niet uitdrukkelijk aangegeven hoe dit in de verhouding regering-parlement moet worden ingevuld. M.b.t. artikel 1, lid 1 is expliciet aangegeven dat (in eerste instantie) de regering de wenselijkheid beoordeelt om ten aanzien van verdragen gebonden te zijn. Dit acht de Commissie - mede gezien het feit dat het primaat van het voeren van het buitenlands beleid in de Nederlandse staatkundige verhoudingen bij de regering ligt - aanvaardbaar. In artikel 13, lid 3 is voorzien dat de Regering ten aanzien van voorlopig toe te passen bepalingen een oordeel velt over het eenieder bindende karakter daarvan. Op dit punt komt de Commissie terug onder 3.3.

In dit opzicht kunnen zich echter problemen voordoen bij de toepassing van de artikelen 5 en 6 van het wetsontwerp waarbij onder meer een beoordeling dient plaats te vinden of een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet. Het zal ook hier in eerste instantie de regering zijn die deze afweging maakt waarna het parlement het laatste woord heeft. In geval een verdrag ter parlementaire goedkeuring voorligt heeft een verschillend oordeel tussen regering en parlement hieromtrent uiteindelijk alleen gevolgen voor de te volgen procedure: dat wil zeggen doorbreking van het stilzwijgen en/of goedkeuring met twee derde meerderheid der stemmen. Anders ligt dit indien de regering op grond van artikel 6 meende dat parlementaire goedkeuring niet vereist was terwijl het parlement achteraf een ander oordeel heeft omtrent de daarin genoemde uitzonderingsgronden (de afwijking van de Grondwet daaronder begrepen). In dat geval kan het verdrag reeds bindende kracht hebben en is het parlement niet bij de binding betrokken geweest. In het geval van artikel 6 is geen vormvoorschrift gegeven, zulks in tegenstelling tot artikel 5 van het wetsontwerp waarbij de uitdrukkelijke goedkeuring in de vorm van een wet geschiedt.

De consequenties van e.e.a. zullen, bij ontbreken van specifieke voorzieningen, bepaald worden door de algemeen staatkundige verhouding tussen regering en parlement. Geeft de regering gevolg aan het oordeel van het parlement, dan zal zij - indien mogelijk - het verdrag opzeggen. Kan of wil zij dat niet, dan is er sprake van een juridische, en/of politieke impasse (tenzij uiteraard het parlement alsnog goedkeuring verleent, in geval van afwijking van de Grondwet met twee derde meerderheid).

De Commissie wijst er tenslotte op dat deze kwalificatieproblemen zich naast de hierboven genoemde artikelen ook in artikel 8, artikel 11 lid 3 en artikel 13 van het wetsontwerp voordoen. Een bijzonder geval doet zich voor met betrekking tot het oordeel of een verdrag de Nederlandse Antillen en/of Aruba "raakt". Is het hier bedoelde oordeel dat van de regering, of dat van de Koninkrijksregering?

### 3.3 *Voorlopige toepassing*

Op grond van artikel 13 van het wetsontwerp is voorlopige toepassing in beginsel mogelijk van een verdrag dat reeds door het parlement is goedgekeurd (hangende de inwerkingtreding daarvan), of van een verdrag dat nog niet is goedgekeurd dan wel op grond van artikel 6 van het wetsontwerp naar het oordeel van de regering niet behoeft te worden goedgekeurd. In dat laatste geval kan de regering echter ook direct een binding aangaan. Voorlopige toepassing zal dan kunnen geschieden bv. op verzoek van de verdragspartijen of hangende de vraag of een van de uitzonderingsgronden genoemd in artikel 6 van het wetsontwerp van toepassing is.

Voorlopige toepassing is op grond van artikel 13 niet geoorloofd indien sprake is van bepalingen welke afwijken van de Grondwet dan wel (bij een goedkeuring behoevend verdrag) afwijken van de wet. De Commissie wijst erop dat artikel 25 van het Verdragenrechtverdrag geen ander criterium kent dan overeenstemming tussen partijen. De voorgestelde regeling bevat daarentegen beperkingen ten aanzien van voorlopige toepassing die niet eenvoudig te hanteren zijn. De Commissie stelt vast dat de bij de voorlopige toepassing te geven beoordeling omtrent de rechtstreekse werking van bepalingen van een verdrag bij de regering is gelegd. Dat is op z'n minst merkwaardig, aangezien dit oordeel uiteindelijk bij de onafhankelijke rechter berust.

De Commissie is van oordeel dat aan bovengenoemde bezwaren voor een groot deel tegemoet gekomen kan worden door uitsluitend verdragsbepalingen welke van de Grondwet afwijken, van de mogelijkheid deze voorlopig toe te passen uit te zonderen. Anders gezegd, lid 2 van artikel 13 zou kunnen vervallen. Ook lid 3 van dat artikel zou moeten worden geschrapt. Behalve kwestieus i.v.m. de bij de regering gelegde beoordeling van een eventuele rechtstreekse werking lijkt het overbodig in het licht van artikel 93 Grondwet.

Bij wijze van redactionele kanttekening t.a.v. art. 13 van het wetsvoorstel diene dat het voorstel spreekt over voorlopige toepassing van "een verdrag" terwijl het in de praktijk meestal gaat om de voorlopige toepassing van enkele bepalingen van een verdrag.

### 3.4 *Besluiten van internationale organisaties*

De regering stelt zich op het standpunt dat met verdragen gelijk gesteld worden besluiten van internationale organisaties die voor hun verbindend worden nog een nadere rechtshandeling - t.w. aanvaarding van het besluit door de verdragspartijen - vereisen. Deze besluiten behoeven, tenzij één der uitzonderingsgronden van toepassing is, parlementaire goedkeuring (Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel (p. 13)).

Daarnaast is er een categorie besluiten van internationale organisaties die zonder meer bindend zijn voor de Lid-Staten en waarvoor geen nadere rechtshandeling (en dus evenmin parlementaire goedkeuring) noodzakelijk is, doch waarbij - voor zover het gaat om

bepalingen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden - volstaan kan worden met bekendmaking (art. 93 Gw). Bij deze laatste categorie kan het bijv. gaan om intern-huishoudelijke besluiten van zo'n internationale organisatie (bijv. vaststelling van het budget) dan wel om 'wetgevende' besluiten van de organisatie waartoe de Lid-Staten in het verleden machtiging hebben gegeven: bijv. besluiten van de Veiligheidsraad van de VN of EEG-richtlijnen. In voorkomend geval behoeven dergelijke besluiten nadere uitvoeringswetgeving.

De Commissie heeft geconstateerd dat ter zake van eerstgenoemde besluiten de Grondwet - met uitzondering van de regels omtrent bekendmaking - geen dwingende procedurevoorschriften aangeeft.

Hoewel uit een oogpunt van duidelijkheid bepleit kan worden dat dergelijke besluiten uitdrukkelijk onder de werking van de wet worden gebracht, stemt de Commissie in met de benadering waarbij het bereik van de wet nader wordt omschreven in de Memorie van Toelichting. Tegen een uitdrukkelijke wettelijke scope-bepaling lijkt te pleiten dat dergelijke besluiten in een belangrijk opzicht verschillen van verdragen.

In een aantal gevallen kan het Koninkrijk nl. gebonden zijn, wanneer het gaat om een besluit dat in werking treedt voor allen nadat het door een gekwalificeerd aantal Staten door middel van een nadere rechtshandeling is aanvaard.

Bij die categorie besluiten is zelfs een eventuele verwerping door het Parlement van een goedkeuringswetsontwerp zonder rechtsgevolg, zodra het voor binding benodigde aantal staten van zijn instemming om gebonden te worden heeft doen blijken.

### 3.5. *Positie van de Nederlandse Antillen en Aruba*

M.b.t. de Nederlandse Antillen en Aruba stelt de Commissie vast dat de positie van die landen ongelijkwaardig is aan die van het deel van het Koninkrijk in Europa. Zo heeft het Nederlandse Parlement de mogelijkheid om het stilzwijgen te doorbreken; de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben daartoe geen zelfstandige bevoegdheid. Dit klemmt temeer als het gaat om zaken die hen raken dan wel van toepassing zijn op die gebiedsdelen (ook met betrekking tot dit laatste aspect komt hen geen eigen 'decision making power' toe). De Commissie heeft in dit verband kennis genomen van het voornemen van de regering tot een herstructurering van het Koninkrijksstatuut. De Commissie dringt erbij de regering op aan om de gelijkwaardigheid van de rijksdelen tot uitdrukking te laten komen in een regeling van bovengenoemde aspecten. De Staten van Aruba en van de Nederlandse Antillen zouden ter zake van verdragen die hen raken of op die gebiedsdelen van toepassing zijn een eigen bevoegdheid moeten kunnen uitoefenen, met inbegrip van de besluitvorming over de vraag of een verdrag hen "raakt" in de zin van deze (ontwerp)wet, alsook over de vraag of een verdrag mede of alleen op hun gebied van toepassing dient te zijn.

- \* -