



FORUM

GEHEIME VERDRAGEN EN HET PARLEMENT

COEN MODDERMAN - 16.07.2018

Nederland kan aan geheime verdragen worden gebonden: verdragen die in het belang van het Koninkrijk een geheim of vertrouwelijk karakter dragen. In de regeling van goedkeuring van verdragen is hiermee rekening gehouden. In de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rg bv) is namelijk bepaald dat parlementaire goedkeuring (artikel 91, eerste lid, Grondwet) niet vereist is 'indien in buitengewone gevallen van dwingende aard het belang van het Koninkrijk het bepaald noodzakelijk maakt dat het verdrag een geheim of vertrouwelijk karakter draagt' (artikel 7, aanhef en onder d, Rg bv). Vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief is dit allicht een bedenkelijk gegeven. De regering kan geheime verdragen tot stand doen komen en de volksvertegenwoordiging blijft mogelijk overal buiten. Op grond van de Rg bv kan namelijk ook de communicatie over dergelijke verdragen in de onderhandelingsfase achterwege blijven (artikel 1, derde en vierde lid). Bij de totstandkoming van de Rg bv [gaf toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans aan](#) dat hij zich heel goed kon voorstellen dat 'het woord "geheime" toch wat rillingen oproept'.

In de Rg bv is evenwel dit gebrek aan parlementaire betrokkenheid enigszins gecompenseerd. Artikel 11, eerste lid, luidt:

'Indien op grond van artikel 7, onder d, het Koninkrijk zonder goedkeuring van de Staten-Generaal aan een verdrag is gebonden, wordt een zodanig verdrag alsnog zo spoedig mogelijk aan de goedkeuring van de Staten-Generaal onderworpen wanneer het geheim of vertrouwelijk karakter daarvan is komen te vervallen.'

Bij verval van het geheime karakter is onderwerping aan parlementaire goedkeuring dus alsnog vereist. Zo is het mogelijk dat er in 2018 een verdrag dat al meer dan een halve eeuw eerder tot stand kwam, ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het parlement.

Recent [is dit gebeurd](#) bij een verdrag uit 1960 tussen Nederland en de VS inzake beveiliging van gerubriceerde gegevens en een verdrag uit 1981 tot wijziging van het verdrag uit 1960.

Maar klopt deze timing wel? Hadden de verdragen in kwestie niet eerder ter

goedkeuring aan het parlement moeten worden voorgelegd? In de [memorie van toelichting](#) bij het recente goedkeuringswetsvoorstel valt te lezen:

‘Deze verdragen betroffen ten tijde van de totstandkoming (...) geheime verdragen, in de zin van artikel 62 Grondwet (versies uit 1956 en 1972), die niet aan het parlement ter goedkeuring hoefden te worden voorgelegd. Gezien de gevoeligheid van het uitwisselen van gerubriceerde en (deels) militaire gegevens, zeker in de jaren zestig ten tijde van de Koude Oorlog, hebben de verdragen op verzoek van VS bij de totstandkoming een geheim karakter gekregen. (...) Een van de redenen voor derubricering van de twee verdragen is dat op dit moment wordt onderhandeld met de Verenigde Staten over twee belangrijke verdragen op defensie terrein. De wens bestaat om in de twee verdragen op defensie terrein (...) te kunnen verwijzen naar de onderhavige verdragen. Het is de bedoeling dat de oude beveiligingsverdragen van toepassing worden verklaard op de twee nieuwe verdragen. De andere reden is dat wanneer er niet langer dwingende argumenten zijn om, in het belang van het Koninkrijk, vast te houden aan geheimhouding, er overgegaan kan en moet worden tot openbaarmaking, waarvan de regering het belang onderstreept.’

Kort gezegd: de verdragen kregen indertijd een stempel geheim. Nu worden de verdragen alsnog ter goedkeuring aan het parlement voorgelegd, omdat dit stempel niet langer nodig zou zijn. De wens bestaat namelijk om in twee verdragen die in onderhandeling zijn te verwijzen naar de twee oude verdragen en er zijn geen dwingende argumenten meer om in het Koninkrijksbelang aan de geheimhouding vast te houden.

Dit doet de vragen opkomen in hoeverre de eerste reden de enige werkelijke reden is om *nu* alsnog ter goedkeuring voor te leggen en of de tweede reden (dat geheimhouding niet meer nodig is) niet al langer opging. En in het verlengde daarvan de kwestie of er dus niet, als de tweede reden inderdaad al langer opging, reeds eerder alsnog ter goedkeuring voorgelegd had moeten worden, gelet op het feit dat volgens de Rgbv zo'n verdrag *zo spoedig mogelijk* aan parlementaire goedkeuring moet worden onderworpen *wanneer* het geheime karakter is komen te vervallen.

D66-fractieleden stelden bij [de behandeling van dit goedkeuringswetsvoorstel door de vaste commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer](#) dan ook onder meer de terechte vragen:

‘De leden van de D66-fractie merken op dat bij het sluiten van de verdragen in 1960 en 1981 gesteld was, en ook onder de Rgbv gesteld is, dat een vertrouwelijk verdrag alsnog zo spoedig mogelijk aan de goedkeuring van de Staten-Generaal moet worden onderworpen. Het roept bij hen de vraag op waarom derubricering van beide verdragen vooral lijkt plaats te vinden met oog op de wens ernaar te verwijzen in defensieverdragen die nu in onderhandeling zijn. Immers, rubricering

hing samen met gevoeligheden rondom de Koude Oorlog. Die is al enige tijd afgelopen. Waarom kon dit verdrag dan niet al (veel) eerder openbaar gemaakt worden? Wat is er in 2017 ten aanzien van de gevoeligheid van het uitwisselen van gerubriceerde en (deels) militaire gegevens gebeurd dat het verdrag niet meer geheim hoefde te zijn? Waarom bestonden er eerder in ogen van de regering geen omstandigheden die openbaarmaking mogelijk maakten? (...) In meer algemene zin zijn de aan het woord zijnde leden benieuwd of zij ervanuit kunnen gaan dat de regering zich gebonden voelt aan het vereiste een geheim verdrag zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal voor te leggen en daartoe passend en adequaat derubriceringsbeleid heeft?

Ik kijk uit naar de beantwoording van deze en andere kritische en verdragenrechtelijk relevante vragen die deze fractieleden opwerpen. Indien de regering geen bevredigende uitleg kan geven waarom eerdere openbaarmaking niet mogelijk was, zal dat waarschijnlijk geen consequenties hebben voor de goedkeuring van de verdragen. De vraag is echter of er desalniettemin consequenties aan schending van artikel 11 Rgbv zouden worden verbonden en, zo ja, welke. Naast politieke consequenties zou dit incident bijvoorbeeld ook aanleiding kunnen zijn voor de formulering van een (nieuw) derubriceringsbeleid of aanscherping van het bestaande beleid.