



FORUM

OVER PARLEMENTAIRE GOEDKEURING EN GEHEIME VERDRAGEN – DEEL II

COEN MODDERMAN - 16.02.2021

In 2018 schreef ik een [blog voor *NederlandRechtsstaat*](#) over geheime verdragen en het parlement, naar aanleiding van een opmerkelijke gang van zaken wat betreft de derubricering van twee verdragen met de VS over beveiliging van gerubriceerde gegevens. Afgelopen zomer is in dit proces een nieuwe stap gezet, toen de minister van Buitenlandse Zaken de uitkomsten van een onderzoek naar derubricering van geheime verdragen met de Tweede Kamer deelde. De gang van zaken en dat onderzoek zijn relevant voor de Nederlandse verdragspraktijk. Bovendien is de relevante wet – de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rg bv) – mijns inziens meermaals verkeerd toegepast, ten koste van de positie van het parlement. Daarom zal ik, nadat ik hetgeen ik in 2018 schreef op hoofdlijnen heb herhaald, verder gaan waar de actualiteit en ik destijds gebleven waren.

Nederland kan aan geheime verdragen worden gebonden. Geheimhouding kan noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld bij verdragen van militaire aard (*Kamerstukken II* 1990/91, 21214 (R 1375), 8, p. 8). Dan is mogelijk dat de regering binding zonder parlementaire goedkeuring bewerkstelligt (artikel 7, aanhef en onder d, Rg bv). Ook kan gebruikelijke communicatie over (ontwerp)verdragen dan achterwege blijven (artikel 1 en 13 Rg bv). Vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief is dit niet niks: weinig/geen betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging en weinig/geen machtsverdeling over regering en parlement. Echter, wel zegt de Rg bv dat zo'n verdrag *alsnog zo spoedig mogelijk* aan parlementaire goedkeuring moet worden onderworpen, 'wanneer het geheim of vertrouwelijk karakter daarvan is komen te vervallen' (artikel 11).

Bij de genoemde verdragen met de VS (uit 1960 en 1981) was dit enkele jaren geleden aan de orde. [De regering onderbouwde](#) de derubricering door aan te geven dat destijds (gezien 'de gevoeligheid van het uitwisselen van gerubriceerde en (deels) militaire gegevens, zeker in de jaren zestig ten tijde van de Koude Oorlog') op verzoek van de VS geheimhouding nodig was, maar dat dit ondertussen niet meer zo was: de wens bestond om naar de oude verdragen te verwijzen in twee nieuwe verdragen op defensie terrein (en de oude van toepassing te verklaren op deze nieuwe) en er waren geen dwingende argumenten voor geheimhouding meer. [Door de D66-fractie werd terecht gevraagd](#) '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?’ En daar hield de vorige bijdrage op.

Te late parlementaire betrokkenheid bij de verdragen met de VS

In reactie op de D66-fractie gaf de regering begin 2019 toe in de fout te zijn gegaan. Artikel 11 Rgbv verlangt immers dat onderwerping aan parlementaire goedkeuring bij verval van het geheime karakter ‘zo spoedig mogelijk’ plaatsheeft. En ‘zo spoedig mogelijk’ was eigenlijk al aan het begin van deze eeuw, [aldus de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties](#). ‘[O]p 27 november 2000 en 12 januari 2001, [waren] op verzoek van de Verenigde Staten, nota’s (...) gewisseld (...) over derubricering van de verdragen. Indertijd, in 2001, had het besluit moeten worden genomen om de verdragen aan het parlement voor te leggen. Dat is toen niet gebeurd en dat is een omissie geweest.’

Ook werd door de genoemde ministers aangegeven dat er onderzocht werd of er niet nog meer verdragen zijn die als geheim te boek staan terwijl dat eigenlijk al niet meer hoeft.

Het onderzoek door Buitenlandse Zaken

Afgelopen zomer zijn de [uitkomsten van dat onderzoek met de Tweede Kamer gedeeld](#). Het volgende kwam daaruit naar voren:

· In 1964 kwam de *Overeenkomst tussen Staten die partij zijn bij het Noordatlantisch Verdrag, tot samenwerking inzake atoomgegevens* tot stand. Bij ondertekening werden twee geheime bijlagen overeengekomen: een Technische bijlage en een Veiligheidsbijlage. Daarover wordt opgemerkt: ‘Ingevolge besluiten van de NAVO-Raad is de Veiligheidsbijlage op 6 maart 1998 gederubriceerd en de Technische bijlage op 10 mei 2000. (...) De Technische en de Veiligheidsbijlage zijn een integrerend onderdeel van de NAVO-overeenkomst zelf en zijn daarom tegelijk met de NAVO-overeenkomst na de ratificatie door Nederland onherroepelijk in werking getreden. Goedkeuring door de Staten-Generaal ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen is derhalve niet meer aan de orde.’

· Het *Protocol tot wijziging van de Veiligheidsbijlage bij de Overeenkomst tussen Staten die partij zijn bij het Noordatlantisch Verdrag, tot samenwerking inzake atoomgegevens* (1998) is niet meer geheim of vertrouwelijk. Het Protocol zal gelet op artikel 11 Rgbv ter stilzwijgende goedkeuring aan het parlement worden overgelegd.

Ook gaf de minister van Buitenlandse Zaken aan ‘in het eigen departement en ook

bij de andere verantwoordelijke departementen periodiek de mogelijkheid tot derubricering van vertrouwelijke en geheime verdragen onder de aandacht [te] blijven brengen.’

Analyse

De redenering omtrent het niet meer aan de orde zijn van parlementaire goedkeuring wat betreft de twee bijlagen omdat zij *onherroepelijk in werking zijn getreden* (zie zojuist onder het eerste bolletje), klopt mijns inziens niet. Artikel 11 Rgbv biedt geen uitweg om onderwerping aan parlementaire goedkeuring om die reden te laten zitten.

Artikel 12 Rgbv luidt bovendien: ‘Indien in de gevallen, bedoeld in de artikelen 10 en 11, de goedkeuring aan het verdrag wordt onthouden, wordt het verdrag *zo spoedig als dat rechtens mogelijk is*, beëindigd’ (cursivering toegevoegd). In de parlementaire geschiedenis is hierover gezegd: ‘Dit houdt er rekening mee dat in extremis kan blijken dat het rechtens niet mogelijk is de verdragsband te beëindigen’ (*Kamerstukken II 1990/91, 21214 (R 1375), 7, p. 5*).

Er is dus al rekening mee gehouden in de Rgbv-regeling van artikel 11 en 12 dat sprake kan zijn van onherroepelijkheid. En dat betekent dat in zo’n geval onderwerping aan parlementaire goedkeuring juist niet mag worden overgeslagen. (Vergelijk de situatie dat een verdrag pas *na* totstandkoming blijkt af te wijken van de Grondwet (of daartoe te noodzaken); zie p. 46-47 van [het rapport De invloed van ontwikkelingen in de internationale rechtsorde op de doorwerking naar Nederlands constitutioneel recht](#) van Besselink en Wessel.) In het allicht onwaarschijnlijke geval dat het parlement niet goedkeurt, dan zal ‘zo spoedig als dat rechtens mogelijk is’ dus kunnen inhouden dat het (voorlopig) rechtens niet mogelijk is.

Mijns inziens moet er daarom alsnog parlementaire goedkeuring plaatsvinden. Als de regering niet overgaat tot onderwerping daaraan, dan zal de Tweede Kamer deze met het initiatiefrecht kunnen bewerkstelligen. (Goedkeuring van verdragen kan immers geschieden door middel van initiatiefwetgeving: artikel 82 Grondwet, artikel 4 Rgbv en *Kamerstukken II 1990/91, 21214 (R 1375), 8, p. 5*.)

Een laatste punt: toegezegd wordt om periodiek derubricering onder de aandacht te brengen bij de departementen. Net zoals bij de periodieke lijsten met overzichten van ontwerpverdragen waarover wordt onderhandeld van artikel 1 Rgbv (zie nr. 226 van het [Draaiboek voor de regelgeving](#)), zou de Kamer kunnen aansturen op een bepaalde frequentie waarmee de minister dit doet en hier een afspraak over maken.

Conclusie

Als het gaat om geheime verdragen, biedt de Rgbv de regering veel ruimte om

buiten het parlement om te opereren. Wel bevat de Rgbv enige democratische waarborgen, zoals de bepaling dat bij het vervallen van het geheime karakter onderwerping aan parlementaire goedkeuring alsnog zo spoedig mogelijk vereist is (artikel 11 Rgbv).

Indien artikel 11 Rgbv zo wordt toegepast/uitgelegd dat parlementaire goedkeuring te gemakkelijk wordt overgeslagen, dan blijft van parlementaire betrokkenheid weinig over. En vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief is dat geen goed nieuws en een kwalijk precedent. Mijns inziens is alsnog onderwerping aan parlementaire goedkeuring van de twee hierboven genoemde bijlagen nodig, gelet op artikel 11 en 12 Rgbv en de parlementaire geschiedenis daarover.