



FORUM

STILZWIJGENDE VERDRAGSGOEDKEURING EN DE STATEN VAN ARUBA, CURAÇAO EN SINT MAARTEN

COEN MODDERMAN - 29.03.2018

Het is dit jaar een kwart eeuw geleden dat, bij de totstandkoming van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, [het verslag van de Staten van Aruba](#) en [de nota naar aanleiding daarvan](#) verschenen. Dit zilveren jubileum vormt de aanleiding voor deze bijdrage, waarin wordt ingegaan op een specifieke kwestie: de regeling van doorbreking van het stilzwijgen bij verdragsgoedkeuring en de rol van de Staten (het vertegenwoordigend lichaam in Aruba, Curaçao en Sint Maarten) daarin.

De hoofdregel omtrent verdragsgoedkeuring staat in artikel 91 van de Grondwet: ‘Het Koninkrijk wordt niet aan verdragen gebonden en deze worden niet opgezegd zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal’ (lid 1). In het eerste en tweede lid staat bovendien dat de wet de uitzonderingen op het goedkeuringsvereiste bepaalt en dat de wet bepaalt op welke wijze de goedkeuring geschiedt. In de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (hierna: Rgbv) zijn die wijzen van goedkeuring te vinden: uitdrukkelijk – dat wil zeggen: bij rijkswet/wet (aanwijzing 8.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) – en stilzwijgend (artikel 3 en 4 Rgbv). In artikel 5 Rgbv staat hoe stilzwijgende goedkeuring plaatsheeft: ‘De stilzwijgende goedkeuring is verleend, indien niet binnen dertig dagen na een daartoe strekkende overlegging van een verdrag aan de Staten-Generaal door of namens een van de 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 de uitdrukkelijke goedkeuring zal worden onderworpen’ (lid 1). Het te kennen geven van die wens – ook wel: het doorbreken van het stilzwijgen – kan eveneens geschieden door de Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten wanneer het verdrag in kwestie Aruba, Curaçao of Sint Maarten raakt (artikel 24, tweede lid, van het Statuut en artikel 5, tweede lid, Rgbv). Doorbreking van het stilzwijgen heeft tot gevolg dat zo spoedig mogelijk een goedkeuringswetsvoorstel moet worden ingediend (artikel 5, derde lid, Rgbv). De vraag is echter of die bevoegdheid tot doorbreking van het stilzwijgen terecht aan de Gevolmachtigde Minister is gegeven, en niet aan de Staten.

Die kwestie kwam bij de totstandkoming van de Rgbv aan bod. Uit het verslag van de Staten van Aruba blijkt dat de meerderheid van de Staten van Aruba van mening

was ‘dat de bevoegdheid tot het «doorbreken van het stilzwijgen» rechtstreeks aan de Staten dient toe te komen’ (en dat die bevoegdheid dus niet, [zoals was voorgesteld](#), aan de ‘Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba’ zou moeten toekomen). In de nota naar aanleiding van dat verslag gaven ministers Kooijmans (Buitenlandse Zaken), Dales (Binnenlandse Zaken) en Hirsch Ballin (Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken) aan het daarmee eens te zijn: ingestemd werd met de opvatting ‘dat de bevoegdheid tot het «doorbreken van het stilzwijgen» heden ten dage rechtsreeks aan de Staten dient toe te komen’. De meerderheid van de Staten van Aruba meende evenwel dat het niet nodig was om dit meteen al in de Rgbv te regelen. Gewacht zou kunnen worden op ‘de modernisering van het Statuut’. De genoemde ministers vonden eveneens dat daarop kon worden gewacht.

In 1995, vlak na de totstandkoming van de Rgbv, sprak bijvoorbeeld Vierdag dan ook de verwachting uit dat ‘te zijner tijd wel een wijziging van de Rijkswet op dit punt te verwachten [zal] zijn’ (*Het Nederlandse verdragenrecht* (1995) p. 107). Tien jaar daar weer na schreef Borman dat het ‘logischer [zou] zijn deze bevoegdheid rechtstreeks aan de Staten toe te kennen’ (*Het Statuut voor het Koninkrijk* (2005) p. 154). En tegenwoordig – al met al een kwart eeuw verder – komt zoals aangegeven nog steeds de bevoegdheid tot doorbreking van het stilzwijgen aan de Gevolmachtigde Minister toe, en niet rechtstreeks aan de Staten. Naast de [kritiek](#) die er is op het veelvuldig gebruik van de procedure van stilzwijgende goedkeuring alsmede op de mogelijkheid om die procedure bij verdragen met een ieder verbindende bepalingen toe te passen, is dit mijns inziens eveneens een voor terechte kritiek vatbaar punt in de regeling van stilzwijgende goedkeuring.

Waarom zou deze bevoegdheid tot doorbreking van het stilzwijgen niet direct aan de volksvertegenwoordiging toekomen? De genoemde ministers gaven indertijd aan dat het inderdaad eigenlijk om een parlementaire bevoegdheid gaat: ‘Het is naar ons oordeel duidelijk dat bij de opstelling van het Statuut om praktische redenen de bevoegdheid tot «doorbreken van het stilzwijgen» aan de Gevolmachtigde Ministers is toegekend. Tevens is naar ons oordeel duidelijk dat de bedoeling geweest moet zijn dat de Gevolmachtigde Ministers de bevoegdheid tot het «doorbreken van het stilzwijgen» hebben *ten behoeve van de Staten*. De landsregeringen hebben immers al de gelegenheid hun eventuele behoefte aan een uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure in de Ministerraad van het Koninkrijk naar voren te brengen’ (cursivering toegevoegd). Als het toch om een parlementaire bevoegdheid gaat, is het zowel principieel/democratisch juister – in het verslag van de Staten valt te lezen: ‘de toekenning van bevoegdheden welke aan de Staten toekomen aan een ambtenaar, [maakt] inbreuk (...) op de status van de volksvertegenwoordiging’ – als logischer om deze bevoegdheid direct aan de betreffende volksvertegenwoordigingen te geven.

Daarnaast is er een praktische reden om de bevoegdheid tot doorbreking van het stilzwijgen direct bij de Staten te leggen. De betreffende termijn – dertig dagen – is niet heel lang. Dan kan je mijns inziens maar beter de mogelijkheid hebben om zo direct mogelijk, zonder ‘tussenpersonen’, te communiceren. Het voorgaande geldt evenzeer voor de regelingen in artikel 8, tweede lid, en artikel 9, tweede lid, Rgbv. Wijziging daarvan en van het tweede lid van artikel 5 Rgbv, zou deze bepalingen bovendien beter doen aansluiten op andere Rgbv-bepalingen die de positie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten betreffen, namelijk artikel 1, eerste lid, 2, derde lid, 8, eerste lid, 9, eerste en derde lid, 13, tweede en vierde lid, en 15, vierde lid. Die bepalingen zien immers wel direct op de Staten zelf.

Kortom: de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zouden rechtstreeks de bevoegdheid tot doorbreking van het stilzwijgen moeten krijgen. Een kwart eeuw geleden waren de Staten van Aruba en de ministers Kooijmans, Dales en Hirsch Ballin het hierover al eens, dus het is de hoogste tijd dat dit gebeurt.