

Parlementaire zeggenschap over verdragen

Tot 1922 stond in de Grondwet dat het parlement geen zeggenschap had over de meeste verdragen. Vanaf de 19^e eeuw claimt het parlement meer zeggenschap en vanaf de 20^e eeuw worden de regels betreffende parlementaire zeggenschap omgedraaid. Voor 1922 kon de regering verdragen sluiten zonder parlementaire instemming, tenzij het bepaalde onderwerpen betrof. Sinds 1922 geldt art. 91 Gw, waarin staat dat het Koninkrijk niet is gebonden aan verdragen en dat deze niet kunnen worden opgezegd zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. Deze goedkeuring van de Staten-Generaal om internationaal te handelen heet **parlementaire goedkeuring**. Deze goedkeuring kan zowel **stilzwijgend** als **uitdrukkelijk** worden verleend en wordt gegeven door middel van een **machtigingshandeling** aan het Koninkrijk. Parlementaire goedkeuring is niet altijd vereist. De uitzonderingen op deze regel staan in art. 3 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

Verdragsbepalingen kunnen op gespannen voet staan met de Grondwet. Een Grondwetswijziging duurt lang, dus bestaat sinds 1953 een andere procedure in art. 91 lid 3 Gw voor strijdige verdragsbepalingen. Het uitgangspunt is dat een verdrag aan het parlement moet worden voorgelegd voor uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring. Bij een verdrag dat afwijkt van de Grondwet, kan alleen goedkeuring worden verleend bij uitdrukkelijke toestemming en als een tweederde meerderheid van de Kamers voor het verdrag stemt. Dit lijkt op de procedure van de Grondwetswijziging, maar is zonder het vereiste van Kamerontbinding. Art 91 lid 3 Gw geldt voor bepalingen die afwijken van de Grondwet of tot afwijking gaan noodzaken. Als het voorzienbaar is dat de bepaling gaat afwijken van de Grondwet, kan deze bepaling dus ook worden ingeroepen.

Een voorbeeld van toepassing van art. 91 lid 3 Gw kwam naar voren in art. 27 Statuut van Rome inzake het Internationale strafhof. Dit artikel was in strijd met art. 42 en 71 Gw. Op basis van deze tegenstrijdigheid is art. 91 lid 3 Gw opgesteld. Voor zover nodig kan de Grondwet aan de kant worden geschoven bij tegenstrijdige internationale en nationale normen.

Doorwerking in de rechtsorde

Doorwerking is het geven van effect aan regels van internationaal recht binnen de eigen rechtsorde. Het internationale recht kent geen regels over doorwerking. De enige regel is dat de lidstaten zich aan de afspraak moeten houden. Doorwerking kan op twee manieren plaatsvinden:

- **Incorporatie (monisme)**: Bij incorporatie wordt een internationale norm **toegevoegd** aan de geldende regels binnen de nationale rechtsorde. De norm wordt niet omgezet. Nederland kent dit stelsel.
- **Transformatie (dualisme)**: Het transformatiestelsel kent een onderscheid tussen internationale en nationale normen. De afgesproken norm heeft pas effect als deze is **omgezet** in een nationale norm. Groot-Brittannië kent dit stelsel.

Het incorporatiestelsel in Nederland staat niet uit de wet, maar komt voort uit jurisprudentie. In **Grenstractaat Aken** (1919) oordeelde de Hoge Raad dat de inhoud van een verdrag dubbele werking heeft. Een verdrag bindt de staat en verschaft rechten aan de burgers.

Bij incorporatie veronderstelt de wetgever **loyaliteit** aan volkerenrechtelijke (internationale) verplichtingen. Men gaat ervan uit dat de staat loyaliteit toont en dat latere wetten verenigbaar zijn met deze internationale verdragen.

In **1953** en **1956** is naar aanleiding van het arrest Grenstractaat Aken de Grondwet aangepast. Dit is gedaan door de toevoeging van art. 93 en 94 Gw. Art. 93 Gw zegt dat verdragen die naar hun inhoud eenieder verbindend zijn, pas verbindende kracht verkrijgen als zij bekend zijn gemaakt in het

tractatenblad. Dit is de **kenbaarheidsnorm**. Art. 94 Gw gaat over de situatie waarin de volkenrechtelijke norm en de nationale norm niet samen kunnen gaan. Dit is **collisie**.

Consequenties art. 94 Gw

Art. 94 Gw kent zowel een toetsingsgebod als een toetsingsverbod. Het **toetsingsgebod** noemt dat een rechtstoepasser na moet gaan of de toepassing van twee normen samen kan gaan. Daartoe dient ten eerste te worden bepaald of de internationale norm eenieder verbindend is. Als de internationale norm eenieder verbindend is, krijgt de nationale norm geen toepassing. Voorrang voor volkenrecht is dus alleen mogelijk bij geschreven volkenrecht dat naar zijn inhoud **eenieder verbindend** is.

Het **toetsingsverbod** zegt dat de rechtstoepasser niet mag beoordelen of de toepassing van nationale normen onverenigbaar is met niet-eenieder verbindende normen of ongeschreven volkenrecht. In een dergelijk geval geeft de rechter toepassing aan de nationale norm.

Het begrip '**rechtstoepasser**' ziet op iedereen die een wet toepast, bijvoorbeeld rechters en ambtenaren.

Er is een aantal oplossingen mogelijk bij onverenigbaarheid van eenieder verbindende normen.

1. **Verdragsconforme interpretatie:** Indien mogelijk zal de rechter de nationale norm uitleggen in het licht van het verdrag;
2. **Buiten toepassing laten van de norm;**
3. **Terme de grâce:** De rechter gunt de wetgever tijd om de collisie te verhelpen. Gebeurt dit niet binnen de gegeven tijd, dan maakt de rechter zelf een keuze. Dit lijkt op een wetgevingsbevel;
4. **Schadevergoeding.**

Eenieder verbindend/rechtstreekse werking

De vraag hoe eenieder verbindendheid kan worden herkend, is in twee arresten behandeld. In **Spoorwegstaking** (1986) oordeelde de Hoge Raad dat eenieder verbindendheid van een bepaling kan worden bepaald door de tekst van de norm of als de bepaling zonder meer als objectief recht in de nationale rechtsorde kan functioneren.

In **CAB/Staat** heeft de Hoge Raad haar rechtspraak verfijnd. Of van eenieder verbindende werking sprake is, is afhankelijk van de vraag of de bepaling als objectief recht kan functioneren in de betreffende context. Het enkele feit dat de ambten worden aangesproken, was onder Spoorwerkstaking een aanwijzing van eenieder verbindendheid. Als de bepaling **voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk** is, kan deze alsnog eenieder verbindend worden genoemd.

Bij niet-eenieder verbindende normen blijft de rechtsplicht tot handhaven van de norm bestaan. Organen zijn verplicht om aan deze normen toepassing te geven, maar de burger kan zich hier niet op beroepen. De rechter moet de nationale normen ook conform de niet-eenieder verbindende bepalingen interpreteren. De rechter kan de niet-eenieder verbindende normen tevens gebruiken om open normen in te vullen, zoals gebeurde in **Urgenda**.

Europese integratie en nationale ambten

In de Nederlandse Grondwet is niets opgenomen over Europa, terwijl dit in andere landen wel het geval is.

Staten-Generaal

Het parlement had vroeger enkel zeggenschap over het primaire unierecht. Sinds 2005 voorziet het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, art. 5 lid 3 VEU en art. 12 VEU in de mogelijkheid om nationale parlementen te betrekken bij de bevoegdheden van de Europese Unie. Hierdoor leveren de parlementen een bijdrage aan het **subsidiariteitsbeginsel**. De nationale parlementen kunnen een gele en een oranje kaart trekken. Bij de **gele kaart** moet de

Europese Unie de norm heroverwegen. Bij de **oranje kaart** moet de Europese Unie heroverwegen en de wetgevingsprocedure verzwaren.

Ook heeft Nederland een nationale regel vastgelegd in de Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon. Voor sommige onderwerpen bestaat een instemmingsrecht voor Staten-Generaal op grond van art. 3 van de Goedkeuringswet. Voor een aantal onderwerpen kan de Staten-Generaal op grond van art. 4 Goedkeuringswet extra op de hoogte worden gehouden.

Regering

De regering kan zowel nationaal als internationaal handelen. Voor de minister is afstemming met de Staten-Generaal vereist bij internationaal handelen. De Minister-President is als lid van de Europese Raad steeds dominanter, omdat hij na een internationale bijeenkomst kan besluiten dat ministers een bepaalde bevoegdheid moeten uitvoeren. Dit is een gevolg van de integratie van de Europese Unie.

Rechter

Vanwege de doorwerking van het Europese recht is de nationale rechter tevens Europese Unierechter geworden. Vanwege het systeem van art. 93 en 94 Gw lijkt het eenvoudiger om loyale uitvoering te geven aan Europeesrechtelijke verplichtingen, maar het Hof van Justitie van de EU oordeelt dat wat de lidstaat zelf regelt, niet ter zake doet. In het arrest **Rustijden** (2014) oordeelde de Hoge Raad dat de gelding van een Europese verordening niet is gebaseerd op het stelsel van art. 93 en 94 Gw, maar dat het Europese Unierecht onafhankelijk doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde.

Decentrale overheden

Voor decentrale overheden geldt de **Constanzo-verplichting**. Dit betekent dat autoriteiten van lidstaten toepassing moeten geven aan Europese richtlijnen. De decentrale overheden moeten op eigen titel in de gaten houden welke richtlijnen uitgevaardigd zijn en hier naar handelen.

Ook in het nationale recht zijn de gevolgen van de integratie van Europees recht merkbaar. Om de naleving van Europese regels te waarborgen, is de **wet NERpe** (Naleving Europese regelgeving en publieke entiteiten) ingevoerd. Als een gemeentebestuur in gebreke blijft bij naleving van het Europese recht, kan de minister een aanwijzing geven, behoudens voor zover het gaat om een situatie waarin artt. 124 e.v. Gemw dan wel artt. 122 e.v. Provw gelden.