

HC 5A, 11-12-2017, Het Koninkrijk der Nederlanden en de internationale rechtsorde

In het Koninkrijk der Nederlanden van 1954 is opgenomen dat het Statuut in hiërarchie hoger is dan de Grondwet (art. 5 lid 2 Statuut). Aanpassing van de Grondwet aan het Statuut is makkelijker ex art. 142 GW. Sint-Eustasius, Saba en Bonaire zijn sinds 2010 openbare lichamen geworden. Gemakshalve worden ze een ‘bijzondere gemeente’ genoemd.

Kernbevoegdheden van het Koninkrijk

De kernbevoegdheden die het Koninkrijk heeft, zijn defensie, het Nederlandschap en buitenlandse betrekkingen (inclusief uitlevering). Bij een federatie zijn de kernbevoegdheden ook veelal buitenlandse betrekkingen en defensie (hiermee lijkt het Koninkrijk veel op een federatie). Alles wat niet in art. 3 van het Statuut staat, doen de landen in het Koninkrijk zelf (bijvoorbeeld regelingen over het milieu, werkgelegenheid en het burgerlijk wetboek).

Wijziging van het Statuut

Een statuutswijziging kan niet tegen de zin van Aruba, Sint-Maarten en Curaçao worden aanvaard. De wijzigingen van het Statuut moeten bij landsverordeningen worden aanvaard met instemming van Aruba, Sint-Maarten en Curaçao.

Alle ministers van Nederland zijn tevens minister van het Koninkrijk. Er zijn nog drie extra ministers: een minister namens Curaçao, namens Aruba en namens Sint-Maarten. De Statuut noemt die extra ministers de ‘gevolmachtigde’ minister. Besluiten in de rijksministerraad worden in beginsel bij meerderheid van stemmen genomen.

Het is goed mogelijk dat de drie overzeese ministers overstemd worden wanneer ze het niet eens zijn met de ministers in Nederland. Wanneer een Rijkswet wordt besproken in de ministerraad kan de gevolmachtigde minister ex art. 12 van het Statuut aangeven dat hij of zij niet wil dat de regeling gaat gelden in zijn of haar land. Wanneer het voorgaande wordt gezegd heeft het tot rechtsgevolg dat het betreffende voorschrift er niet gaat gelden. Dit wordt in de doctrine doorgaans aangeduid met het lokale vetorecht. In beginsel kan de totstandkoming dus niet verhinderd worden, wel is het dus mogelijk dat een regeling wel/niet gaat gelden in het betreffende land.

Als de minister zich blijft verzetten tegen het betreffende algemeen verbindende voorschrift, wordt de behandeling geschorst. Er vindt dan een voortgezet overleg plaats. Dit overleg wordt gedaan door twee Nederlandse ministers, de minister-president, een overzeese gevolmachtigde minister en een normale overzeese minister. De minister-president heeft de doorslaggevende stem. In de praktijk komt dit sporadisch voor.

De Raad van State van het Koninkrijk

De organen van het Koninkrijk zijn in feite de Nederlandse organen en vinden hun oorsprong in de Grondwet (aangevuld met vertegenwoordiging van Curaçao, Aruba of Sint-Maarten). De Raad van State van het Koninkrijk heeft dezelfde leden als de Nederlandse Raad van State met drie extra overzeese leden. Curaçao, Sint Maarten en Aruba hebben doorgaans de bevoegdheid om een lid te sturen naar de Raad van State (het is dus geen verplichting).

Behandeling wetsvoorstel Rijkswet

Wanneer een voorstel van Rijkswet wordt opgemaakt, wordt het naar de staten van Curaçao, Aruba en Sint Maarten verstuurd. Als het wetsvoorstel gaat gelden in één van deze landen, dan heeft het

betreffende land de bevoegdheid om een verslag uitbrengen. In een verslag kunnen onder andere vragen en opmerkingen staan.

De regering dient deze vragen te beantwoorden zoals ook de vragen van de Tweede Kamer worden beantwoord. Ook hebben ze de bevoegdheid om gedelegeerden te sturen naar Den Haag om teneinde mee te praten over het wetsvoorstel. De delegerden mogen niet meestemmen. Ze hebben wel de bevoegdheid om mee te praten over het voorstel, om amendementen voor te stellen en om moties in te dienen. Daarnaast mag ook de gevolmachtigde minister het woord voeren. De ministerraad spreekt doorgaans in de Tweede Kamer met één mond. Dit geldt niet voor de gevolmachtigde minister. De gevolmachtigde minister mag dus in de Tweede Kamer zeggen dat hij het niet eens was met de ministerraad.

Wanneer het wetsvoorstel aangenomen wordt ondanks het feit de gevolmachtigde minister er bezwaren tegen heeft, gaat het niet per direct door naar de Eerste Kamer. Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen met een meerderheid die kleiner is dan drie vijfde van het aantal uitgebrachte stemmen, gaat het wetsvoorstel niet gelijk door naar de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel wordt dan weer teruggestuurd naar de rijksministerraad. Nadat er opnieuw overleg is gevoerd in de ministerraad kan het doorgestuurd worden naar de Eerste Kamer of kan het bijvoorbeeld zo zijn dat het wetsvoorstel wordt ingetrokken door de regering.

In het parlement zitten geen overzeese vertegenwoordigers; ze stemmen niet mee. Dit wordt het democratisch deficit van het Koninkrijk der Nederlanden genoemd. Het Nederlands parlement is feitelijk het parlement voor het gehele Koninkrijk zonder dat de overzeese landen er enig invloed op hebben.

De wetgever van het Koninkrijk is de regering van het Koninkrijk + de Nederlandse Staten-Generaal. Art. 90 t/m 96 van de Grondwet regelen Koninkrijk aangelegenheden, toch zijn de artikelen opgenomen in de Grondwet. In de Grondwet staan bepalingen met verschillende rang. Koninkrijk aangelegenheden behoren, zijn lager dan het Statuut, maar hoger dan de Grondwettelijke normen.

De regering van het Koninkrijk der Nederlanden heeft de bevoegdheid om wetten (lansverordeningen) die in de overzeese landen zijn gemaakt te vernietigen. Dit kan op ongeveer dezelfde wijze als het vernietigen van een gemeentelijke verordening.

HC 5B, 13-12-2017, De internationale rechtsorde

Het gaat om de Koninkrijk als geheel die de verdragen sluit. Nederland is grotendeels afhankelijk van het buitenland (denk bijvoorbeeld aan handel, militaire bescherming en samenwerking). Nederland is doorgaans erg pragmatisch als het gaat om de oplossing van problemen.

Hoofdrol van de regering (art. 90 GW)

De regering heeft de hoofdrol wanneer het gaat om sluiten van verdragen ex art. 90 GW (de regering voert gesprekken met andere landen). Met de tijd heeft het parlement ook enig invloed gekregen op dit proces. Zo is het bijvoorbeeld genoodzaakt dat alle verdragen parlementaire goedkeuring behoeven. Dit is het interne proces binnen Nederland. Wanneer de tekst vaststaat keurt de Staten-Generaal het goed of af, de rol van de Staten-Generaal is dus beperkt.

Monisme en dualisme

In dit hoorcollege wordt alles ten aanzien van alle internationale verdragen besproken, behalve ten aanzien van het Europees recht (dit is stof van het komende hoorcollege).

De begrippen monisme en dualisme worden hier in een andere context gebruikt dan de monistische en dualistische stelsel tussen gemeentelijke en provinciale verhoudingen. Monisme ziet op een grote rechtsorde. Dualisme ziet op verscheidene rechtsorden.

In een dualistisch stelsel moet Nederland de inhoud van het verdrag eerst vertalen naar Nederlands recht zodat de burgers rechtstreeks worden betrokken (transformatiestelsel). Een voorbeeld van een land waarin sprake is van een dualistisch stelsel is Duitsland. Het monisme gaat er vanuit dat internationaal en nationaal recht één grote rechtsorde is. De consequentie hiervan is dat burgers rechtstreeks rechten en plichten kunnen ontleen aan het verdrag. Nederland is meer monistisch dan dualistisch, wel gelden er enkele relevante beperkingen.

Verdragen

Er zijn twee soorten van internationaal recht; besluiten van volkenrechtelijke organisaties en verdragen. In dit hoorcollege gaat het over de verdragen. De gevallen waarin het Koninkrijk een verdrag sluit zonder dat de Staten-Generaal goedkeuring hoeft te geven is vastgesteld in de 'Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen'.

Het sluiten van een verdrag begint altijd met onderhandelingen. Wanneer alle betrokken partijen het eens zijn over de tekst van het verdrag, staat de tekst van het verdrag vast. Vervolgens wordt het verdrag door of namens de regering ondertekend. Indien na dit proces niets wordt gedaan, verbindt Nederland zich er in beginsel aan.

Volgens onze nationale procedure is het zo dat er eerst goedkeuring moet volgen van de Staten-Generaal voordat er een verdrag wordt gesloten. Er wordt dan doorgaans een voorbehoud gemaakt voor de parlementaire goedkeuring (er kan tevens afgesproken worden dat er nog later geratificeerd wordt). Er kan door de Staten-Generaal uitdrukkelijk of stilzwijgend goedgekeurd worden.

Art. 10 Rg&bv houdt in dat parlementaire goedkeuring in principe wel vereist is, maar dat de binding al tot stand komt voordat er goedkeuring wordt gegeven.

Uitdrukkelijke goedkeuring houdt in dat de goedkeuring wordt verleend door een wet in formele zin (goedkeuring). De tekst van het internationale verdrag is vastgesteld door de onderhandelende partners. De Tweede Kamer heeft het recht van amendement ten aanzien van de goedkeuringswet (maar niet ten aanzien van het verdrag).

Goedkeuring door de Staten-Generaal

In het geval van art. 5 lid 1 (stilzwijgende goedkeuring) wordt de tekst van het verdrag tegelijkertijd naar beide kamers verstuurd. De kamers hebben vervolgens ex art. 5 lid 1 dertig dagen de tijd om te overwegen of ze het willen onderwerpen aan een goedkeuringswet (dus dat de goedkeuring uitdrukkelijk moet plaatsvinden) of bijvoorbeeld aangeven dat ze overwegen het af te keuren. Het recht om hier een uitspraak over te doen komt toe aan één van beide kamers, of ten minste één vijfde van het grondwettelijk aantal leden van één van de beide kamers (dus dertig Tweede Kamerleden is dan bijvoorbeeld voldoende om te kunnen zeggen dat er toch uitdrukkelijk goedgekeurd moet worden). Enkel het aangeven dat er geen wens is dat het stilzwijgend gaat, is enkel een procedurele stap. Hierdoor wil men een kans krijgen om bijvoorbeeld tegen te stemmen en om er

onderhandelingen over te voeren. Het kan zijn dat na een goedkeuringswet het verdrag wordt goedgekeurd.

Artikel 93 en 94 Grondwet

In art. 93 en 94 van de Grondwet vinden wij het antwoord op de vraag of en in hoeverre Nederland monistisch is. Hoe het internationale recht doorwerkt in de nationale rechtsorde is beschreven in art. 93 GW. Als er een verdragsnorm geldt in de nationale rechtsorde en een daarmee strijdige nationale norm, dan blijven de nationale wettige voorschriften buiten toepassing ex art. 94 GW.

Er zijn bepalingen van verdragen die rechtstreeks doorwerken in de nationale rechtsorde. Dit geldt alleen voor verdragsbepalingen die ‘een ieder verbindend’ zijn. Alleen als een verdragsbepaling ‘een ieder verbindend’ is, werkt het rechtstreeks in de nationale rechtsorde wat dus direct werkende rechten en plichten voor burgers met zich meebrengt.

Als er een nationaal wettelijke voorschrift is die in strijd is met een verdragsbepaling, moet in eerste instantie vastgesteld worden of de verdragsbepaling ‘een ieder verbindend’ is of niet. Indien het zo is, wordt de nationale bepaling niet toegepast. De rechter is bevoegd en verplicht om binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing te laten hebben, als een rechter die wetsbepaling onverenigbaar acht met een ieder verbindende verdragsbepaling.

Met ‘wettelijke voorschrift’ zoals deze is beschreven in art. 94 Gw, worden alle regelingen bedoeld (inclusief de Grondwet). Ook een grondwetsbepaling vindt geen toepassing als het in strijd is met een ‘een ieder verbindende’ verdragsbepaling. De rechter mag alleen een nationale wet of regelgeving toetsen aan ‘een ieder verbindende verdragsbepalingen’. De rechter kan geen nationale regelgeving buiten toepassing laten wegens strijd met een ‘niet een ieder verbindende verdragsbepaling’.

‘Een ieder verbindend’ verdrag

Het is uiteindelijk de nationale rechter die vaststelt of een verdrag een ieder verbindend is of niet. Hiervoor zijn enkele criteria ontwikkeld. Bekendste arrest waarin criteria is vastgesteld is het Spoorwegstaking-arrest (1986).

Als uit de afspraken van de partijen niet duidelijk naar voren komt of er sprake is van rechtstreekse werking, is de inhoud van de bepaling beslissend. Hierbij wordt eerst gekeken of er een tussenstap nodig is (bijvoorbeeld eerst het treffen van een nationale regeling), of dat het zo is dat de rechtspositie van de burger, op basis van het verdrag, duidelijk is zonder dat er een tussenstap nodig is. Als een bepaling, zonder nadere tussenkomst van de wetgever, als objectief recht kan functioneren is een bepaling ‘een ieder verbindend’. Het beste voorbeeld van een ‘een ieder verbindende’ verklaring is het EVRM.

CAN-arrest (2014): er werd gestreefd naar een rookvrije horeca in Nederland. CAN stapte naar de rechter doordat er in Nederland een uitzondering was gemaakt voor kleine horecaondernemingen. CAN was van mening dat er sprake was van strijd met het verdrag. Volgens de overheid was er nog een tussenstap nodig. Daarom zou de regeling niet in strijd zijn met het verdrag. De Hoge Raad stelde CAN in het gelijk. Volgens de Hoge Raad moest gekeken worden of de betreffende bepaling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is geformuleerd om door de rechter te kunnen worden toegepast zonder dat er een nadere regeling nodig is van de wetgever. Als het te bereiken resultaat duidelijk is omschreven, is het feit dat er nog nadere regelingen vastgesteld moeten worden door de wetgever niet voldoende om te kunnen zeggen dat de regeling niet ‘een ieder verbindend’ is.

Wanneer een bepaling niet 'een ieder verbindend' is in een geval waarin de nationale regeling in strijd is met de betreffende bepaling, is de nationale bepaling geldig. Wanneer een bepaling wel 'een ieder verbindend' is, wordt nationaal recht buiten toepassing gelaten.