

Vergaderjaar 2010–2011

32 525

Opzegging van het op 17 maart 1948 te Brussel totstandgekomen Verdrag van economische, sociale en culturele samenwerking en collectieve zelfverdediging tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland

B/ Nr. 2

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 augustus 2010 en het nader rapport d.d. 13 september 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2010, no. 10.002025, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag tot goedkeuring van de opzegging van het op 17 maart 1948 te Brussel tot stand gekomen Verdrag van economische, sociale en culturele samenwerking en collectieve zelfverdediging tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, met toelichtende nota.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2010, no. 10.002025, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de opzegging van het bovenvermelde Verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 augustus 2010, nr. W02.10.0344/II, bied ik U hierbij aan.

Het verdrag, waarbij de West-Europese Unie is opgericht, wordt opgezegd, omdat de taken van de West-Europese Unie door andere organisaties zijn overgenomen. De Raad van State onderschrijft de strekking van het voornemen tot opzegging, maar maakt een opmerking over het feit dat de opzegging pas achteraf aan goedkeuring door de Staten-Generaal wordt onderworpen.

De tien lidstaten van de West-Europese Unie zijn op 31 maart 2010 gezamenlijk overeengekomen het verdrag tot oprichting van de West-Europese Unie op te zeggen en de organisatie op te heffen, en wel met ingang van 30 juni 2011. Bij brief van diezelfde dag heeft de minister van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer der Staten-Generaal over zijn voornemen geïnformeerd.¹ Op 30 juni 2010 heeft de Nederlandse regering

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 V, nr. 78.

een akte van opzegging laten neerleggen bij de Belgische regering, die voor dit verdrag optreedt als depositaris. Het voornemen tot opzegging wordt nu voorgelegd aan de Staten-Generaal ter stilzwijgende goedkeuring achteraf.

In het Nederlandse constitutionele stelsel is uitgangspunt dat het Koninkrijk niet aan verdragen wordt gebonden, en deze niet worden opgezegd, zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal.¹ Indien in buitengewone gevallen van dringende aard het belang van het Koninkrijk zich er bepaaldelijk tegen verzet dat de opzegging van een verdrag aan de goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen voordat het Koninkrijk aan de opzegging wordt gebonden, kan de binding direct worden beëindigd. De opzegging wordt daarna zo spoedig mogelijk aan de goedkeuring van de Staten-Generaal onderworpen.²

Volgens de regering is sprake van een buitengewoon en spoedeisend belang van het Koninkrijk. Het verdrag heeft namelijk een opzegtermijn van twaalf maanden; de regering heeft willen voorkomen dat Nederland in een geïsoleerde positie zou terechtkomen, zowel politiek als financieel, waarbij het risico aanwezig was dat in dat geval gedeeltelijk resterende kosten en additionele bijstandsverplichtingen op Nederland zouden rusten.

De Raad is er niet zonder meer van overtuigd dat de goedkeuring van de Staten-Generaal niet gevraagd kon worden voordat tot opzegging werd overgegaan. De Staten-Generaal konden de opzegging van het verdrag ook stilzwijgend goedkeuren, in welk geval de goedkeuring zou zijn verleend als niet binnen dertig dagen nadat het voornemen tot opzegging aan de Staten-Generaal is voorgelegd de wens te kennen wordt gegeven dat het voornemen aan de uitdrukkelijke goedkeuring wordt onderworpen.³ Tussen het besluit van de lidstaten van de West-Europese Unie om het verdrag op te zeggen en de mededeling daarvan aan de Tweede Kamer enerzijds, en het tijdstip waarop de opzegging daadwerkelijk moest plaatsvinden anderzijds, lag een periode van drie maanden. De Raad veronderstelt dat die periode voldoende was geweest om stilzwijgende goedkeuring te vragen van de opzegging.

De opzegging van het verdrag is, ondanks het ontbreken van voorafgaande goedkeuring, volkenrechtelijk geldig. De Raad is niettemin van oordeel dat nader dient te worden verantwoord, waarom de beschikbare drie maanden niet voldoende waren om goedkeuring vooraf te verkrijgen.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het voornemen tot opzegging, maar maakt een opmerking over het feit dat de opzegging aan goedkeuring achteraf door de Staten-Generaal wordt onderworpen. De Raad veronderstelt dat de periode van drie maanden tussen de datum waarop besloten werd tot opzegging van het Verdrag, 31 maart 2010, en de datum van daadwerkelijke opzegging, 30 juni 2010, voldoende zou zijn geweest voor het volgen van de stilzwijgende goedkeuringsprocedure.

10 juni was de eerste datum na het parlementair verkiezingsreces waarop een voornemen tot opzegging aan de Staten-Generaal kon worden overgelegd. Gegeven de afgesproken opzeggingsdatum van 30 juni kon de wettelijke goedkeuringstermijn van dertig dagen aldus niet in acht worden genomen.

Inachtneming van de wettelijke termijn van dertig dagen zou, vanwege het reces, 20 april de uiterste datum hebben gemaakt waarop het voornemen tot opzegging aan de Staten-Generaal overgelegd had moeten worden conform Aanwijzing voor de regelgeving 326a.

Vóór die datum zouden dus de goedkeuringsstukken moeten zijn opgesteld en de hele procedure zijn doorlopen, met inbegrip van de instemming met de overlegging ter stilzwijgende goedkeuring. Dit was niet haalbaar.

¹ Artikel 91, eerste lid, van de Grondwet.

² Artikel 14 juncto 10 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

³ Artikel 14 juncto artikel 5 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

De Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de opzegging van het verdrag wordt overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de minister van Defensie, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen de opzegging van het Verdrag vergezeld van de toelichtende nota ter goedkeuring achteraf over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen