

Vergaderjaar 2014–2015

34 158 (R2048)

Voorstel van Rijkswet van het lid Taverne tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met het laten vervallen van de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring van verdragen met een ieder verbindende bepalingen

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 10 juli 2015

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemer de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Eijsink

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Van Toor

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennis genomen het voorstel tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (hierna: Rgbv) van het lid Taverne. Zij complimenteren de initiatiefnemer met de inspanning die hij heeft willen verrichten om het voorstel op te stellen. Deze leden hebben nog enkele vragen bij het voorstel.

De leden van de VVD-fractie constateren met de initiatiefnemer en de Raad van State dat in de huidige goedkeuringspraktijk van verdragen onvoldoende expliciet aandacht wordt besteed aan de vraag of een verdrag voor ieder verbindende bepalingen bevat. Deze leden delen met de initiatiefnemer het uitgangspunt dat duidelijk moet zijn waar Nederland zich aan committeert bij het sluiten van een verdrag en dat deze afweging in eerste instantie door de wetgever dient te worden gemaakt. Zij verwachten van de regering dat zij, in de onderhandelingen die zij met internationale partijen voert, steeds oog heeft voor de wijze waarop bepalingen uit internationale verdragen burgers en organisaties in de maatschappij binden. In die zin zijn er naar het oordeel van de leden reeds voldoende waarborgen in de procedure aanwezig.

Initiatiefnemer beoogt met uitdrukkelijke goedkeuring door beide Kamers van de Staten-Generaal duidelijke, beter democratisch gelegitimeerde en voor de rechter richtinggevende verbindende regels te genereren. De Raad van State geeft aan dat het zeer lastig is om reeds bij de parlementaire behandeling eenduidig vast te stellen of een bepaling van een verdrag een ieder verbindend is of niet. Hoe duidt de initiatiefnemer deze visie? Acht de initiatiefnemer het in dit kader noodzakelijk dat de memorie van toelichting bij een goedkeuringswet expliciet aangeeft welke bepalingen uit een verdrag een ieder verbindend zijn? Acht de initiatiefnemer het voorstelbaar dat er onnodig goedkeuringsprocedures daadwerkelijk worden opgestart in beide Kamers?

De aan het woord zijnde leden onderkennen dat onderzoek naar het verbindende karakter een beslag legt op de middelen en tijd van zowel de departementen als de Staten-Generaal. Zij vragen of de initiatiefnemer een concrete inschatting kan maken van dit beslag. Tevens zouden zij de initiatiefnemer willen vragen om aan de regering het verzoek te doen een inschatting van dit beslag te maken en de Kamer de visie van de regering op dit punt te doen toekomen. De leden zouden willen voorkomen dat er sprake is van te voorkomen bureaucratisch handelen. Wat is het oordeel van de initiatiefnemer hierover?

Hoe oordeelt de initiatiefnemer over het door de Raad van State gesuggereerde alternatief waarin de Kamer de regering om een nota vraagt waarin de regering haar keuze voor de vorm waarin zij een verdrag voorlegt aan de Staten-Generaal nader toelicht en hierbij nadrukkelijk aandacht besteedt aan het verbindend karakter van opgenomen bepalingen? Hoe weegt de initiatiefnemer het beslag op de tijd en middelen van het departement ten opzichte van zijn initiatief? Een ander alternatief dat de Raad voorstelt is het aanpassen van de behandelpraktijk door de Staten-Generaal doordat zij intensiever gebruik maakt van de bestaande bevoegdheden. Acht de initiatiefnemer dit (in aanvulling op zijn voorstel) noodzakelijk?

De initiatiefnemer verwacht dat het voorstel, naast een meer uitgebreide aandacht tijdens de goedkeuringsprocedure, ook zal leiden tot scherpere aandacht bij de rechterlijke macht voor het verbindende karakter van verdragsrechtelijke bepalingen. Deelt de initiatiefnemer de mening van de

leden van de VVD-fractie dat het oordeel over het verbindende karakter van verdragsrechtelijke bepalingen primair door de wetgever dient te worden gevormd? Hoe beoordeelt de initiatiefnemer de visie van de Raad van State die stelt dat de rechter zich bij zijn oordeelsvorming (slechts) moet laten leiden door de strekking van het verdrag, de bewoordingen en de inhoud van de bepalingen?

De Raad van State vraagt aandacht voor een mogelijk langer durende goedkeuringsprocedure als gevolg van de voorgestelde parlementaire behandeling. Hoe duidt initiatiefnemer het door Modderman en Van Rossum (Modderman, C. en J.W. van Rossem. 2015. «Taverne en de Trias.» Nederlands Juristenblad 11, 685–686) benoemde risico dat dit de regering ertoe kan brengen om parlementaire goedkeuring over te slaan met een beroep op artikel 7 van de Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen?

Modderman en Van Rossum stellen dat een expliciete goedkeuring kan leiden tot een toename van een voor een ieder verbindende verdragsbepalingen? Hoe schat de initiatiefnemer de gevolgen van zijn wetsvoorstel op dit punt in?

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden vinden net als de initiatiefnemer dat de volksvertegenwoordiging een actieve rol moet spelen bij de toetsing en goedkeuring van internationale verdragen met rechtstreekse werking. Zij waarderen daarom het werk van de initiatiefnemer dat hij op dit punt heeft verricht. Zij hebben enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie stellen vraagtekens bij het uitgangspunt van de initiatiefnemer dat het parlement zou beschikken over onvoldoende mogelijkheden om een actieve rol te kunnen spelen bij de goedkeuring van internationale verdragen. Zij constateren dat ook de Raad van State stelt dat de meerwaarde van de initiatiefwet op dit punt onvoldoende onderbouwd is. De leden vragen de initiatiefnemer dan ook nadere voorbeelden te geven van goedgekeurde internationale verdragen waarbij volgens de initiatiefnemer het parlement niet de actieve rol heeft kunnen spelen die de initiatiefnemer voor zich ziet en waarna wel brede discussie is ontstaan in parlement en/of samenleving over de ieder verbindende bepalingen in die verdragen.

De leden van de PvdA-fractie constateren tevens dat de Raad van State er op wijst dat de relevantie en aard van een verdrag al bepalend zijn voor de wijze van goedkeuring waarbij een balans wordt gerealiseerd tussen enerzijds het belang van parlementaire betrokkenheid en anderzijds het belang van een snelle en efficiënte bekrachtiging van verdragen. Zij zijn geneigd de constatering van de Raad hierin te volgen, maar vragen de initiatiefnemer of hij wellicht concrete voorbeelden kan noemen van fundamentele verdragen die ingrepen op de Nederlandse rechtsorde maar die niet actief door het parlement zijn behandeld voordat zij zijn goedgekeurd.

De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de initiatiefnemer dat het aan de nationale wetgever is om te beoordelen of wetgeving verenigbaar is met het internationale recht en in het bijzonder in het geval dat een ieder verbindende bepalingen betreft. Zij constateren dat de initiatiefnemer het wenselijk acht dat de wetgever uitdrukkelijker een oordeel geeft over de vraag of een verdragsbepaling geschikt is een ieder te verbinden. Als voorname reden hiervoor lijkt de initiatiefnemer te

wijzen op de veronderstelling dat rechters vaak problemen ondervinden bij de beantwoording van de vraag of een verdragsbepaling geschikt is een ieder te verbinden. De leden vragen de initiatiefnemer deze veronderstelling nader toe te lichten en voorbeelden te geven van gevallen waar rechters nadrukkelijk hinder ondervonden bij het vormen van een oordeel als gevolg van een ontbrekend of onvolledig oordeel van de wetgever omtrent ieder bindende bepalingen van internationale verdragen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemer de noodzaak van de nieuwe door hem nagestreefde parlementaire betrokkenheid nader toe te lichten. Zij zijn namelijk geneigd het oordeel van de Raad van State te volgen dat deze betrokkenheid ook anderszins gerealiseerd kan worden. De leden verwijzen hierbij naar de reeds bestaande mogelijkheid van de Staten-Generaal om op basis van artikel 5, eerste en derde lid van de Rgbv af te dwingen dat een verdrag aan uitdrukkelijke goedkeuring wordt onderworpen als daar voldoende politiek draagvlak voor bestaat. Zij vragen de initiatiefnemer waarom hij deze mogelijkheid klaarblijkelijk onvoldoende acht. Ook vragen zij welke fracties met betrekking tot welke voorliggende verdragen hebben verzocht om in plaats van stilzwijgende goedkeuring een verdrag ter uitdrukkelijke goedkeuring voor te leggen aan de Staten-Generaal. En hoe vaak was een poging hiertoe tevergeefs ondernomen om het benodigde politieke draagvlak ontbrak? De leden zijn van mening dat juist dit recht op basis van artikel 5 Rgbv de democratische legitimiteit van goedgekeurde verdragen reeds vergroot en zij vragen waar de initiatiefnemer de democratische legitimiteit dan precies in het geding ziet komen.

Ook vragen de leden aan de initiatiefnemer of de jaarlijkse behandeling van de rapportage over de stand van zaken van parlementaire goedkeuring van internationale verdragen niet ook voldoende handvatten en informatie biedt voor het parlement om een actievere rol te kunnen spelen bij de toetsing en goedkeuring van internationale verdragen. Zij vragen dan ook of het niet in eerste instantie ook aan het parlement zelf is om beter en meer gebruik te maken van de reeds beschikbare instrumenten voor een actieve rol en betrokkenheid bij de toetsing en goedkeuring van internationale verdragen met rechtstreekse werking.

Dit alles neemt niet weg dat de leden van de PvdA-fractie het altijd van belang vinden te bekijken hoe de democratische legitimiteit van goedkeuring van internationale verdragen vergroot kan worden. Zij wijzen ook op een andere manier om de democratische legitimiteit te vergroten van besluitvorming: de bevolking de mogelijkheid te bieden een raadgevend of raadplegend referendum af te dwingen. Mede op initiatief van de aan het woord zijnde leden is dit sinds kort mogelijk en kan dus ook door de samenleving zelf bij voorliggende goedkeuring van verdragen een raadgevend of raadgevend referendum worden afgedwongen. In dit verband vragen de aan het woord zijnde leden waarom de initiatiefnemer, blijkend uit zijn stemgedrag in de Tweede Kamer, van mening was dat internationale verdragen niet referendabel moesten zijn. Zij vragen of juist referenda niet bij uitstek een instrument zouden kunnen zijn om een actieve parlementaire en buitenparlementaire betrokkenheid bij internationale verdragen te garanderen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de initiatiefnemer van mening lijkt te zijn (p. 5 MvT) dat rechters over onvoldoende kennis en expertise beschikken om zelf de vraag te beantwoorden of een verdragsbepaling geschikt is een ieder te verbinden. Deze leden vragen de initiatiefnemer of deze constatering klopt. Zo ja, dan zou deze mening de leden van de PvdA-fractie bevreemden en vragen zij waarop die mening gebaseerd is anders dan de veronderstelling dat rechters die kennis en

expertise missen. En zo nee, dan vragen deze leden waarom dan toch extra maatregelen nodig zijn om de rechters van een aanvullende interpretatie door de wetgever te voorzien.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven met de initiatiefnemer het belang van parlementaire betrokkenheid bij het tot stand brengen van binding aan verdragen. Zij hechten ook aan de democratische legitimatie van verdragen.

De leden van de CDA-fractie delen evenwel de analyse van de Raad van State. Zij zijn daarom vooralsnog niet overtuigd van de meerwaarde van een wettelijke eis van uitdrukkelijke goedkeuring van alle verdragen die (mogelijk) een ieder verbindende verdragsbepalingen kunnen bevatten.

In de toelichting stelt de initiatiefnemer dat de bestaande werkwijze van de Staten-Generaal met betrekking tot goedkeuring (en opzegging) van verdragen ontoereikend is. Wat de leden van de CDA-fractie betreft kan volstaan worden met een door de Staten-Generaal zelf te realiseren aanpassing van haar praktijk, door beter en intensiever gebruik te maken van de bestaande bevoegdheden, hetgeen ook meer overeenstemt met de eigen verantwoordelijkheid van het parlement ter zake.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennis genomen van het initiatiefvoorstel. Zij waarderen de inspanningen van initiatiefnemer om tot een voorstel te komen. De leden van de D66-fractie onderschrijven zonder meer het belang van parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van verdragen en het belang van democratische legitimatie als zodanig, hetgeen ook voor de initiatiefnemer voorop lijkt te staan. Desalniettemin hebben de leden van de D66-fractie kanttekeningen bij het nut en de noodzaak van voorliggend voorstel. Zij zijn door initiatiefnemer niet overtuigd dat het voorgestelde middel in verhouding staat tot het doel dat hij wenst te bereiken. Voornoemde leden missen onderbouwing van het voorstel, de urgentie om tot wijzigingen over te gaan en een zienswijze op de verhouding tussen parlementaire betrokkenheid en het belang van snelle en efficiënte bekrachtiging van verdragen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de initiatiefnemer nergens aangeeft wat hij onder een ieder verbindende verdragsbepalingen verstaat. Hoewel deze leden dat in zekere zin waarderen, zo laat de wetgever immers ruimte aan de rechterlijke macht om daarover in het concrete geval te oordelen, zouden zij toch graag ter duiding van de reikwijdte van dit wetsvoorstel enige invulling daarvan willen zien. Hoe wordt volgens de initiatiefnemer in de jurisprudentie en de wetenschap, in bijvoorbeeld het proefschrift van Fleuren, het begrip «een ieder verbindende bepaling» uitgelegd? (J. W.A. Fleuren, *Een ieder verbindende bepalingen van verdragen* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, Nijmegen, beschikbaar via: <http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/65142>).

Staatscommissie Grondwet

De leden van de D66-fractie merken op dat de Staatscommissie Grondwet, door de initiatiefnemer aangehaald, als belangrijkste doel van een eventuele aanpassing van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen het waarborgen van de democratische legitimatie van een ieder verbindende bepalingen noemt. In dat licht verwijzen de aan het

woord zijnde leden graag naar de per 1 juli jl. in werking getreden Wet raadgevend referendum. Blijkens artikel 4 van die wet kan een referendum gehouden worden over zowel wetten als stilzwijgende goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland of een deel daarvan gelden. In het bijzondere geval dat het parlement een voor Nederlanders gevolgen hebbend verdrag onterecht stilzwijgend zou aannemen – een situatie waarvan de aan het woord zijnde leden niet verwachten dit zal plaatsvinden – dan kan als correctie daarop een referendum uitgeschreven worden. Immers, indien een bepaling een ieder verbindt, dan verbindt het bijna 17 miljoen Nederlanders. In welk geval het toch niet al te moeilijk zou moeten zijn respectievelijk 10.000 en 300.000 handtekeningen te verzamelen. Hoe beziet de initiatiefnemer dat? Welke meerwaarde heeft zijn initiatief nog?

De leden van de D66-fractie merken op dat de Staatscommissie mede aangeeft dat er met de door de initiatiefnemer overgenomen wijziging van de Rgbv geen noodzaak meer is voor wijziging van de Grondwet op het besproken punt. Nu de initiatiefnemer ook dat adviesdeel geciteerd heeft in de memorie van toelichting, trekt hij daaruit de conclusie dat zijn voorstel tot wijziging van de Grondwet, strekkende tot aanpassing van de procedure voor vaststelling van rechtstreekse werking van een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties (Kamerstuk 33 359) ingetrokken kan worden?

De leden van de D66-fractie merken op dat de initiatiefnemer de afwijzende reactie van het kabinet Rutte-I op de Staatscommissie Grondwet aanhaalt. Toenmalig Ministers Donner en Opstelten waren namens het kabinet van mening dat er een adequaat evenwicht is tussen de noodzaak dat de regering in het internationale verkeer effectief kan optreden en een zo groot mogelijke zeggenschap van het parlement. De initiatiefnemer reageert hier echter niet op. De aan het woord zijnde leden verkrijgen daarom graag alsnog een reactie van de initiatiefnemer op dit kabinetsstandpunt. Hoe verhoudt het antwoord op de vorige vraag zich vervolgens tot de stellige opvatting van de VVD-fractie, eveneens door de initiatiefnemer verkondigd, dat constitutionele toetsing niet nodig is mede omdat de wetgever zeer weloverwogen handelt en daarbij altijd een juist oordeel maakt? Zou het dan niet in de lijn der rede liggen dat de wetgever ook van haar bevoegdheid verdragen stilzwijgend goed te keuren op verantwoorde en juiste wijze gebruik maakt?

Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemer toe te lichten of het mogelijk is een inschatting te maken van hoe vaak het zal voorkomen dat een verdrag ter uitdrukkelijke goedkeuring moet worden voorgelegd aan de Staten-Generaal, waar dat nu niet het geval is, omdat er sprake is van een verdrag dat bepalingen bevat die (mogelijk) naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden? Met andere woorden, wat is het (te verwachten) aantal verdragen dat nu stilzwijgend wordt goedgekeurd, maar in de gewenste situatie aan de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure wordt onderworpen? Kan de initiatiefnemer voorts inzicht geven in de redenen waarom bij die verdragen wordt afgezien van de mogelijkheid om tot uitdrukkelijke goedkeuring (of afwijzing) over te gaan?

De genoemde leden merken op dat de initiatiefnemer van mening is dat dat indien er sprake is van een verdrag dat bepaling bevat die een ieder kunnen verbinden, of wanneer daar twijfel over bestaat bij de regering, het verdrag dient te worden onderworpen aan de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit achterwege te laten. De genoemde leden ontvangen graag een toelichting van de

initiatiefnemer wat wordt verstaan onder «zwaarwegende redenen»? Kan dit met concrete voorbeelden worden toegelicht?

De leden van de D66-fractie merken op, in lijn met het advies van de Raad van State, dat de initiatiefnemer van mening is dat de parlementaire betrokkenheid dient te worden vergroot, maar dat daartoe niet een beroep wordt gedaan op de Staten-Generaal zelf, maar op de regering. De regering dient immers een regeringsnota te schrijven met een eerste oordeel. De genoemde leden vragen de initiatiefnemer toe te lichten waarom het nodig wordt geacht dat de regering een oplossing biedt voor een probleem dat in de perceptie van de initiatiefnemer bij de Staten-Generaal ligt. Zou ter versterking van de controlerende en democratische rol van het parlement het niet meer voor de hand liggen de eerste weging niet uit te besteden aan de uitvoerende macht? Hoe verhoudt zich dat volgens de initiatiefnemer tot de scheiding der machten?

De aan het woord zijnde leden vragen de initiatiefnemer ook nader toe te lichten of niet kan worden volstaan met de bestaande bevoegdheden, waarbij het aan de Staten-Generaal zelf is hier al dan niet actiever en/of intensiever gebruik van te maken. Voor het versterken van de rol van het parlement bij de goedkeuring van verdragen heeft het parlement immers al alle instrumenten in huis. Tot nu toe heeft zij echter geen noodzaak gezien vaker de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure te activeren. Welke mogelijkheden en procedures daartoe heeft de initiatiefnemer onderzocht? Kan hij die alsnog uiteenzetten en naast het bij wet voorgestelde alternatief leggen? Gegeven het toetsingskader voor wetgeving en de breed levende wens geen onnodige wetgeving te maken, zou het niet beter zijn eerst te bezien of de werkprocedures binnen het parlement aangepast kunnen worden? Kan de initiatiefnemer bij een dergelijk overzicht ook meenemen welke concrete problemen en of tekortkomingen met dit wetsvoorstel worden opgelost die niet anderszins opgelost kunnen worden. De genoemde leden zouden het zeer waarderen indien de initiatiefnemer daarbij in kan gaan op concrete voorvallen van verdragen die stilzwijgende goedkeuring hebben gekregen waardoor achteraf problemen zijn ontstaan.

De leden van de D66-fractie zijn zich er voorts van bewust dat voor verdragen die afwijken van de Grondwet al een verbod op stilzwijgende goedkeuring bestaat. Van die procedure is tot nu toe driemaal gebruik gemaakt, waarbij telkens vermeden is nadrukkelijk aan te geven dat er daadwerkelijk van strijd sprake is door een «voor zover»-formule gebruiken. Bestaat niet het risico dat straks een dergelijke praktijk ontstaat ten aanzien van het door de initiatiefnemer voorgestelde verbod? Dat er alsnog geen inhoudelijke behandeling komt van de vraag of specifieke bepalingen uit een verdrag een ieder verbindend zijn en welke gevolgen zij voor Nederlandse ingezetenen kunnen hebben, maar dat of de schijn van verbindendheid vermeden wordt of dat er zekerheidshalve wel uitdrukkelijke goedkeuring komt voor zover het verdrag een ieder verbindende bepalingen bevat, maar dit wetsvoorstel vervolgens zonder behandeling en als hamerstuk de Kamers passeert?

Gevolgen voor de rechtspraak

De initiatiefnemer schrijft, zo merken de leden van de D66-fractie op, dat het wetsvoorstel niet beoogt de rechter te binden aan het oordeel van de wetgever omtrent de vraag of een verdragsbepaling een ieder verbindend is. Tegelijkertijd erkent hij dat de rechter vaker kennis zal nemen van de opvattingen van de wetgever op dit punt. Daarmee is er toch feitelijk wel sprake van uitbreiding van de werkingssfeer van de wetgevende macht. Welk conflictmodel voorziet de initiatiefnemer wanneer rechtspraak en

wetgevende macht van oordeel verschillen of een verdrag een ieder verbindende bepalingen voorziet? En wat dient er te gebeuren indien het parlement tot uitdrukkelijke goedkeuring is overgegaan omdat artikel A naar haar oordeel een ieder verbindend is en zich daar – tezamen met de regering – in de behandeling geheel op heeft gericht, maar de rechter tot oordeel komt dat artikel B ook een ieder verbindend is? In dat geval zou men kunnen stellen dat de bepaling waarvoor de uitdrukkelijke goedkeuring gevraagd is, niet behandeld is. Hoe kijkt de initiatiefnemer daar tegenaan? In verband met de mogelijke invoering van beperkte constitutionele toetsing, waartoe een wetsvoorstel in tweede lezing bij de Tweede Kamer aanhangig is, roept dat ook vragen op over de geldigheid van de betreffende goedkeuringswet? Wordt met deze procedure niet een extra onzekerheid geschapen ten aanzien van de werking van verdragen binnen Nederland?