

EVALUATIE VAN DE RIJKSWET VAN 21 APRIL 2017, HOUDENDE WIJZIGING VAN DE RIJKSWET GOEDKEURING EN BEKENDMAKING VERDRAGEN (RGBV) IN VERBAND MET HET INFORMEREN VAN DE STATEN-GENERAAL OVER EEN IEDER VERBINDENDE BEPALINGEN VAN VERDRAGEN

**EEN ONDERZOEK NAAR DE DOELTREFFENDHEID EN EFFECTEN VAN DE
RIJKSWET VAN TAVERNE IN OPDRACHT VAN DE MINISTER VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

4 oktober 2024

Uitgevoerd door
prof. dr. J. Morijn (Rijksuniversiteit Groningen)
mr. dr. E.Y. van Vugt (Universiteit Maastricht)

Inhoudsopgave

1	Wetsevaluatie	3
2	De totstandkoming en doorwerking van verdragen	4
2.1	Verdragen en verdragenrecht	4
2.2	Sluiting van verdragen: het domein van de regering	5
2.3	Goedkeuring van verdragen: het domein van het parlement	6
2.4	Doorwerking van verdragen: het domein van de rechter	9
2.4.1	Gelding, rechtstreekse werking en voorrang	9
2.4.2	Een ieder verbindende verdragsbepalingen	9
2.4.3	Contextuele benadering	10
3	De Rijkswet van Taverne	13
3.1	Achtergrond en inhoud van de Rijkswet van Taverne	13
3.2	Doeltreffendheid en effecten voor de verdragspraktijk	14
4	De goedkeuringspraktijk in cijfers	16
5	Doorbreken van het stilzwijgen	19
6	Verdragen die ter uitdrukkelijke goedkeuring zijn voorgelegd	21
6.1	De toelichting van de regering	21
6.2	De receptie door de Raad van State	25
6.3	Reacties in het parlement	26
7	Verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd	32
7.1	De toelichting van de regering	32
7.2	De receptie door de Raad van State	38
8	Rechtspraak	42
8.1	Geen rechtspraak over in de bestudeerde periode goedgekeurde verdragen	42
8.2	Rechtspraak over andere, eerder gesloten verdragen in de bestudeerde periode	42
9	Overige effecten en nadere parlementaire controlemogelijkheden	49
10	Analyse en aanbevelingen	52
10.1	Doeltreffendheid van de Rijkswet van Taverne	52
10.1.1	De regering	52
10.1.2	De Staten-Generaal	55
10.1.3	De rechter	57
10.2	Effecten voor de verdragspraktijk	58
10.2.1	Praktische effecten en ambtelijke inregeling	58
10.2.2	Juridische effecten en vraagstukken	60
10.3	Slotbeschouwing	62

1 Wetsevaluatie

Op 1 juli 2017 trad de Rijkswet van 21 april 2017, houdende wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met het informeren van de Staten-Generaal over een ieder verbindende bepalingen van verdragen in werking. Met deze wijziging werd een nieuw tweede lid toegevoegd aan artikel 2, dat luidde:

‘Bij de voorlegging van een verdrag ter goedkeuring als bedoeld in [artikel 2, lid 1] wordt aangegeven of het verdrag naar het oordeel van de regering bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden en, indien dit het geval is, welke bepalingen dit betreft.’

Daarnaast stond de volgende bepaling opgenomen in Artikel Ia van de Rijkswet van 21 april 2017:

‘Onze Minister van Buitenlandse Zaken stuurt binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet een verslag aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.’

Dit verslag aan de Staten-Generaal, opgesteld door twee onafhankelijke wetenschappers, vormt deze wettelijk vereiste evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van het nieuwe artikel 2, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Het verslag kijkt hiervoor naar de verdragsgoedkeuringspraktijk, rechtspraak en overige effecten. De onderzochte periode is vijftien jaar, van 1 juli 2017 tot 1 januari 2023. Gekeken is naar verdragen die de regering in deze periode ter goedkeuring heeft voorgelegd aan de Staten-Generaal. Andere ontwikkelingen die plaatsvonden na 31 december 2022 vormen geen onderdeel van de studie, maar worden in een enkel geval aangehaald ter volledige(r) beantwoording van de onderzoeksvragen en onderbouwing van aanbevelingen.

Het verslag heeft de volgende opbouw. Hoofdstuk 2 geeft context en beschrijft het bestaande kader waarbinnen verdragen worden onderhandeld, goedgekeurd, bekendgemaakt en toegepast. Hierbij wordt het geldende regime van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking besproken en de aandacht gericht op de rolverdeling tussen de drie staatsmachten in elk van deze fasen. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens aan welke verandering Tweede Kamerlid Taverne in eerste instantie beoogde met zijn initiatiefvoorstel, en tot welke specifieke wijziging dit uiteindelijk leidde. Tegen deze achtergrond wordt dan de focus van het onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten van de nieuwe verplichting nader toegelicht. Hoofdstukken 4 tot en met 9 bevatten vervolgens de evaluatie. Hoofdstuk 4 verschaft een cijfermatig overzicht van de verdragspraktijk. Hoofdstuk 5 analyseert de situaties waarin de Staten-Generaal besloten om een door de regering voor stilzwijgende goedkeuring voorgelegd verdrag uitdrukkelijk te behandelen. Hoofdstukken 6 en 7 gaan achtereenvolgens in op de praktijk met betrekking tot verdragen die ter uitdrukkelijke en stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd. Hoofdstuk 8 onderzoekt de rechtspraak met betrekking tot onder het nieuwe regime goedgekeurde verdragen, en ontwikkelingen in verdragsinterpretatie door de rechter. Hoofdstuk 9 kijkt naar overige effecten van de aanpassing van de Rijkswet en nadere parlementaire controlemogelijkheden. Hoofdstuk 10 bevat een analyse van de bevindingen vanuit de twee doelstellingen van de evaluatie, formuleert enkele aanbevelingen en reflecteert ten slotte op de veronderstellingen die aan de Rijkswet ten grondslag liggen.

Voor het opstellen van dit verslag hebben de auteurs, naast bestudering van stukken en rechtspraak, gebruik gemaakt van interviews. Zij spraken in dat kader met ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Veiligheid, Infrastructuur en Waterstaat, Volksgezondheid Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en met een vertegenwoordiging van de Raad van State. Zij zochten daarnaast contact met de griffie van de Tweede Kamer. Daarbij werd aangegeven dat Bureau Wetgeving vanuit de eigen rol weinig zicht heeft op deze praktijk, zodat het niet van een gesprek is gekomen. De auteurs hechten eraan alle gesprekspartners hartelijk te danken voor hun medewerking en de informatie. Zij dragen vanzelfsprekend zelf de volledige eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van dit verslag.

2 De totstandkoming en doorwerking van verdragen

2.1 Verdragen en verdragenrecht

Verdragen zijn overeenkomsten die op grond van internationaal recht verbindend zijn tussen de partijen bij zo'n verdrag. Niet alle verdragen worden als zodanig aangeduid. Voorbeelden van termen die ook gebruikt worden, zijn 'handvest', 'statuut', 'protocol', 'overeenkomst' of 'tractaat'. Juridisch bestaat tussen deze termen geen verschil.

Het grootste deel van de verdragen wordt gesloten tussen twee of meer staten. Ook internationale organisaties kunnen verdragen sluiten. De Europese Unie is een voorbeeld van een internationale organisatie die (namens haar lidstaten) verdragen sluit met derde landen of organisaties.¹ Als het onderwerp van zo'n verdrag niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie valt, zijn de lidstaten van de Europese Unie ook zelf partij bij het verdrag. Dergelijke verdragen hebben dan een gemengd, te weten een internationaalrechtelijk *en* Europeesrechtelijk karakter. Verdragen die onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie zijn gesloten en waar het Koninkrijk niet zelfstandig partij bij is, vallen buiten het bestek van dit rapport. Hetzelfde geldt voor Europese verordeningen en richtlijnen: als wetgevingsinstrumenten van de Europese Unie kwalificeren zij als Europees recht en niet als internationaal recht.

De regels die van toepassing zijn op de totstandkoming en werking van verdragen worden aangeduid als verdragenrecht.² Verdragenrecht is ingewikkelde materie. Allereerst zijn de regels van verdragenrecht versnipperd over verschillende rechtsbronnen. Algemene regels van verdragenrecht vinden we in het Weens verdragenverdrag (1969). Naast deze *internationale* regels van verdragenrecht, kennen veel staten ook *nationale* regels die bepalen onder welke voorwaarden zij aan een verdrag gebonden worden. In Nederland vinden we die regels in verschillende rechtsbronnen. De belangrijkste zijn de Grondwet, het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (hierna: Rgbv). Ook lagere regelgeving zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Ar) en beleidsinstructies als het Draaiboek voor de regelgeving (Draaiboek) zijn relevant.³

Daarnaast is elk verdrag anders. Bilaterale verdragen worden gesloten tussen twee partijen, terwijl bij de onderhandelingen van multilaterale verdragen soms vrijwel alle staten ter wereld betrokken zijn. Voorts bevat een verdrag vaak zelf de procedure die partijen moeten doorlopen om zich bij dat verdrag aan te sluiten. Zo is voor multilaterale verdragen soms nodig dat er een minimumaantal staten het verdrag geratificeerd moeten hebben, voordat zij in werking kunnen treden. Bovendien kunnen partijen overeenkomen dat verdragen al voor hun inwerkingtreding voorlopig toegepast worden.

Tot slot voorziet het Nederlandse recht in meerdere procedures voor het aangaan van binding aan verdragen. Zo kan het Koninkrijk der Nederlanden in beginsel niet gebonden worden aan een verdrag zonder goedkeuring van het parlement, maar die goedkeuring kan het parlement zowel stilzwijgend als uitdrukkelijk verlenen. Ook heeft de wetgever bepaalde categorieën verdragen uitgezonderd van het vereiste van parlementaire goedkeuring. Daarnaast maakt het Nederlandse recht onderscheid tussen verdragsbepalingen die 'een ieder verbindend' zijn en verdragsbepalingen die dat niet zijn, welk onderscheid consequenties heeft voor de toepasbaarheid van verdragsbepalingen door de rechter in concrete zaken.

Omdat velen niet of weinig bekend zijn met het verdragenrecht, simpelweg omdat ze hier in hun dagelijkse werk minder vaak mee te maken krijgen dan met totstandkoming van nationale wet- en

¹ Art. 37 Verdrag inzake de Europese Unie.

² A. Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 139-140.

³ Zie <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005730&z=2024-07-01&g=2024-07-01> en <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/draaiboek-voor-de-regelgeving>.

regelgeving, schetst dit hoofdstuk stap voor stap hoe verdragen voor Nederland gesloten worden en hoe deze verdragen doorwerken in de Nederlandse rechtsorde.

2.2 Sluiting van verdragen: het domein van de regering

Artikel 90 Grondwet luidt: 'De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde'. In deze bepaling wordt een bevoegdheidsgrondslag gelezen voor de regering om verdragen te sluiten. Dat betekent niet dat de regering zich aansluit bij verdragen. Het Koninkrijk der Nederlanden is het rechtssubject dat partij is bij een verdrag en daaraan in rechte wordt gebonden. De regering treedt echter in het internationaal verkeer op als vertegenwoordiger van het Koninkrijk bij het sluiten van verdragen.

Het sluiten van verdragen kent verschillende fasen. Wij onderscheiden er vier.

i. Voorbereiding en onderhandeling

Een verdrag wordt gesloten na onderhandelingen tussen staten die bij zo'n verdrag betrokken willen worden.⁴ Zodra het voornemen ontstaat om over een bepaald onderwerp een verdrag te gaan sluiten, wordt het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat ten aanzien van verdragen een coördinerende rol heeft, ingeschakeld. Het gaat dan in het bijzonder om de afdeling Internationaal recht en de afdeling Verdragen van de Directie Juridische Zaken.⁵ Geïnventariseerd wordt welke andere ministeries raakvlakken hebben met het onderwerp waarop het beoogd verdrag betrekking heeft en dus bij de voorbereiding van de verdragsonderhandelingen betrokken moeten worden.⁶ Via interdepartementaal overleg wordt besloten welke ministeries vertegenwoordigd zullen zijn in de onderhandelingsdelegatie en over de in te nemen standpunten.⁷ Indien het verdrag niet alleen Nederland maar ook de andere landen van het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) raakt, worden ook de Gevolmachtigde Ministers van deze landen betrokken.⁸

ii. Behandeling door de (rijks)ministerraad

Wanneer de onderhandelingen tot overeenstemming hebben geleid, wordt de tekst van het te sluiten verdrag aangenomen en als authentiek en definitief vastgesteld.⁹ De tekstvaststelling brengt nog geen verplichtingen met zich mee.¹⁰ Vervolgens maakt de afdeling Verdragen van het ministerie van Buitenlandse Zaken het verdrag aanhangig bij de (rijks)ministerraad voor behandeling.¹¹ Voorgesteld wordt om met het verdrag in te stemmen en tot ondertekening over te gaan. In principe beslist de (rijks)ministerraad gelijktijdig over de te volgen goedkeuringsprocedure, eventuele voorlopige toepassing en eventuele uitvoeringswetgeving.¹²

iii. Ondertekening

Als de (rijks)ministerraad akkoord is, kan het verdrag ondertekend worden. De ondertekening vindt plaats door (een gevolmachtigde van) de Minister van Buitenlandse Zaken, die daartoe een algemene machtiging heeft gekregen van de regering.¹³ Ondertekening resulteert normaliter niet tot binding van het Koninkrijk aan het verdrag. Het Koninkrijk der Nederlanden kan in beginsel pas gebonden worden nadat de Staten-Generaal een verdrag hebben goedgekeurd.¹⁴ Ondertekening is daarom doorgaans pas een eerste stap in het proces van inwerkingtreding. Wel zijn staten na ondertekening verplicht om zich alvast te onthouden van handelingen die een

⁴ Nollkaemper 2022, p. 169.

⁵ AR, aanwijzing 8.3; Draaiboek nr. 219.

⁶ Draaiboek nr. 7.

⁷ Draaiboek nr. 222.

⁸ Draaiboek nr. 8.

⁹ Art. 9 en 10 van het Weens verdragenverdrag.

¹⁰ Draaiboek nr. 230.

¹¹ Draaiboek nr. 236.

¹² Draaiboek nr. 235.

¹³ Draaiboek nr. 238.

¹⁴ Art. 91 Grondwet.

verdrag zijn voorwerp en doel ontnemen.¹⁵ Ook kunnen staten vanaf het moment van ondertekening en in afwachting van de parlementaire goedkeuring er in spoedeisende gevallen soms voor kiezen om een verdrag al voorlopig toe te passen.¹⁶ Zo bepaalt artikel 15, eerste lid, Rgbv dat, indien het belang van het Koninkrijk het vordert, de regering kan bewerkstelligen dat een verdrag voor het Koninkrijk voorlopig wordt toegepast voorafgaande aan de inwerkingtreding van dat verdrag.

iv. Bekendmaking

Na ondertekening maakt de Minister van Buitenlandse Zaken alle verdragen bekend in het *Tractatenblad*.¹⁷ In verband met overwegingen van rechtszekerheid kan een verdragsbepaling pas na deze bekendmaking een ieder verbindende kracht hebben (paragraaf 2.4 gaat dieper in op de betekenis van ‘een ieder verbindend’).¹⁸ De afdeling Verdragen van het ministerie van Buitenlandse Zaken bereidt deze publicatie voor.¹⁹ Zo is er soms een vertaling van de authentieke verdragstekst nodig.²⁰ Door publicatie in het *Tractatenblad* komt een verdrag ook ter kennis van het parlement.²¹

2.3 *Goedkeuring van verdragen: het domein van het parlement*

Waar de regering op grond van artikel 90 Grondwet bevoegd is tot verdragssluiting, bepaalt artikel 91 Grondwet dat het Koninkrijk niet gebonden kan worden aan verdragen zonder goedkeuring van het parlement.²² Hetzelfde geldt volgens artikel 91, eerste lid, Grondwet voor het opzeggen van verdragen: ook daarvoor is voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal vereist.²³

De Rgbv voorziet in regels met betrekking tot die goedkeuringsprocedure en bepaalt de reikwijdte ervan. Allereerst bepaalt de Rgbv dat verdragen ten aanzien waarvan de regering het wenselijk acht dat het Koninkrijk daaraan wordt gebonden, zo spoedig mogelijk ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Staten-Generaal.²⁴ Vervolgens voorziet de Rgbv in twee manieren waarop de Staten-Generaal hun goedkeuring kunnen verlenen: stilzwijgend en uitdrukkelijk.²⁵ Daarnaast heeft de wetgever ervoor gekozen dat voor een aantal categorieën verdragen goedkeuring niet vereist is.²⁶ De Aanwijzingen voor de Regelgeving herhalen en specificeren deze eisen door aan te geven dat in het stadium van de interdepartementale voorbereiding bezien wordt of parlementaire betrokkenheid al dan niet is vereist, en of daarvoor de uitdrukkelijke of stilzwijgende procedure zal worden gevolgd.²⁷ Er bestaan, kortom, verschillende categorieën verdragen die verschillende regels kennen met betrekking tot parlementaire goedkeuring en vormen van toelichting.

Wij onderscheiden in dit kader vier aparte goedkeuringsregimes.

i. Verdragen waarvan de bepalingen afwijken van de Grondwet

Voor verdragen waarvan de bepalingen afwijken van de Grondwet verplicht de Rgbv tot uitdrukkelijke goedkeuring.²⁸ In dat geval geldt bovendien dat de Tweede en Eerste Kamer het

¹⁵ Art. 18 van het Weens verdragenverdrag.

¹⁶ Nollkaemper 2022, p. 173.

¹⁷ Art. 16 Rgbv.

¹⁸ Zie art. 93 Gw. Paragraaf 2.4 gaat dieper in op de betekenis van ‘een ieder verbindend’.

¹⁹ AR, aanwijzingen 8.16 en 8.17.

²⁰ AR, aanwijzing 8.5; Draaiboek nr. 239.

²¹ AR, Aanwijzing 8.17 (toelichting); Draaiboek nr. 242 (Mededeling aan het parlement).

²² Draaiboek nr. 232 (Algemeen).

²³ Tenzij de wetgever heeft vastgelegd dat opzegging van een bepaald verdrag niet vereist is, of als het de opzegging van een verdrag betreft dat strekt tot uitvoering van een reeds opgezegd verdrag. Zie art. 14 jo. art. 7, sub a en b, Rgbv; Draaiboek nr. 260.

²⁴ Art. 2 lid 1 Rgbv.

²⁵ Art. 3 Rgbv. Art. 91 lid 2 Grondwet staat de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring expliciet toe.

²⁶ Art. 7 Rgbv: ‘Tenzij een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzakelijk is, is de goedkeuring niet vereist indien: [opsomming verschillende categorieën verdragen] – zie verder hieronder. Zie ook Draaiboek nr. 233 (Keuze van de wijze van goedkeuring).

²⁷ AR, aanwijzing 8.3 (toelichting).

²⁸ Of tot zodanig afwijken, art. 6 lid 1 Rgbv.

verdrag alleen kunnen goedkeuren met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.²⁹

Verdragen die niet van de Grondwet afwijken, kunnen zowel stilzwijgend als uitdrukkelijk goedgekeurd worden. De stilzwijgende goedkeuringsprocedure is vaak van kortere duur dan de uitdrukkelijke procedure.³⁰

ii. Uitdrukkelijke goedkeuring

Uitdrukkelijke goedkeuring vindt plaats volgens de formele wetgevingsprocedure.³¹ De regering kiest hier, naast de gevallen van een wettelijke verplichting, proactief voor wanneer te verwachten valt dat het parlement met de regering over het verdrag van gedachten zal willen wisselen.³² De regering dient dan, na advies door de Raad van State, een wetsvoorstel in dat strekt tot de goedkeuring van het desbetreffende verdrag, waarover de Tweede en Eerste Kamer zullen moeten stemmen.³³ Net als ieder ander wetsvoorstel, wordt een wetsvoorstel dat strekt tot goedkeuring van een verdrag voorzien van een memorie van toelichting. Amendementen zijn in dit stadium niet mogelijk ten aanzien van verdragen zelf. Als een van de Kamers wenst dat het verdrag wordt gewijzigd, dient het goedkeuringswetsvoorstel te worden verworpen en moet de regering worden gevraagd naar de onderhandelingstafel terug te gaan.³⁴ Wel kan de Tweede Kamer het goedkeuringswetsvoorstel amenderen.³⁵ Zo kan het parlement, voor zover volkenrechtelijk toelaatbaar, de goedkeuringswet wijzigen ter zake van te maken voorbehouden.³⁶

iii. Stilzwijgende goedkeuring

Stilzwijgende goedkeuring houdt in dat de regering het verdrag, na advies door de Raad van State, ter kennisgeving overlegt aan de voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer door middel van een overleggingsbrief,³⁷ met een zogenaamde toelichtende nota,³⁸ advies van de Raad van State en het nader rapport. De stilzwijgende goedkeuring wordt verleend indien niet binnen dertig dagen door tenminste een vijfde van het aantal leden van een van de Kamers de wens is uitgesproken om het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring te onderwerpen.³⁹ Deze termijn begint te lopen op de dag na die van ontvangst van het overgelegde stuk.⁴⁰ Indien tenminste een vijfde van het aantal leden van een van de Kamers die wens wel uitspreekt, en de stilzwijgendheid daarmee zeggegd doorbreekt, dient de regering zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel in ter goedkeuring van het desbetreffende verdrag.⁴¹

Om de mogelijkheid van parlementaire controle in het scenario van stilzwijgende goedkeuring zo goed als mogelijk te faciliteren, moet de regering er qua timing van het overleggen van dit soort verdragen rekening mee houden dat ten minste tweederde van de termijn van dertig dagen buiten een reces van de kamers valt.⁴² Dit betekent dat overleggingen ter stilzwijgende goedkeuring plaats kunnen vinden tot uiterlijk twintig dagen vóór een recesperiode en de overleggingen weer hervat kunnen worden tien dagen voor het einde van een recesperiode.⁴³ Bovendien moet de regering in

²⁹ Art. 91 lid 3 Grondwet; art. 6 lid 2 Rgbv.

³⁰ Draaiboek nr. 233 (Keuze van de wijze van goedkeuring).

³¹ Art. 4 Rgbv: 'De uitdrukkelijke goedkeuring wordt verleend bij wet.'

³² Draaiboek nr. 233 (Keuze van de wijze van goedkeuring).

³³ Art. 81-88 Grondwet.

³⁴ AR, aanwijzing 8.13, par. 1; Draaiboek nr. 234 (Op te stellen stukken).

³⁵ Draaiboek nr. 251 (Amendementen).

³⁶ Idem.

³⁷ Draaiboek nr. 254 (Stilzwijgende goedkeuring).

³⁸ AR, aanwijzing 8.13, par. 2; Draaiboek nr. 234 (Op te stellen stukken).

³⁹ Art. 5 lid 1 Rgbv; Draaiboek nr. 256 (Doorbreken van het stilzwijgen).

⁴⁰ Draaiboek nr. 255 (Termijn van dertig dagen), onder verwijzing naar artikel 10.1, tweede lid, Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

⁴¹ Art. 5 lid 3 Rgbv.

⁴² AR, aanwijzing 8.20, par. 1.

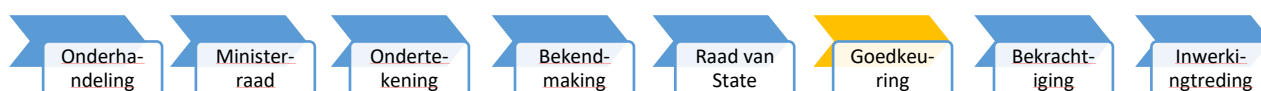
⁴³ Draaiboek nr. 255 (Termijn van dertig dagen).

gevallen dat het een verdrag overlegt op een moment dat niet de volledige termijn van dertig dagen buiten het reces valt dit uitdrukkelijk en gemotiveerd melden.⁴⁴

iv. Van parlementaire goedkeuring uitgezonderd

Tot slot staat artikel 91 Grondwet toe dat in sommige gevallen *de parlementaire goedkeuring achterwege kan blijven*. De Rijkswetgever heeft deze uitzonderingsgevallen nauw omschreven in artikel 7 Rgbv. Hieronder vallen het scenario dat bij wet is bepaald dat goedkeuring van een bepaald verdrag niet vereist is,⁴⁵ als het alleen gaat om uitvoering van een al goedgekeurd verdrag,⁴⁶ of wanneer een verdrag een looptijd van maximaal een jaar heeft en geen belangrijke geldelijke verplichtingen heeft voor het Koninkrijk.⁴⁷ Het gaat daarnaast om situaties als de wijziging van een bijlage bij een reeds goedgekeurd ‘moederverdrag’ welke bijlage louter strekt tot uitvoering van dat moederverdrag,⁴⁸ de verlenging van een aflopend verdrag,⁴⁹ of aan de uitzonderlijke situatie waarin het belang van het Koninkrijk het noodzakelijk maakt dat het verdrag een geheim of vertrouwelijk karakter draagt.⁵⁰ In deze uitzonderingsgevallen, die grotendeels gemeen hebben dat de Staten-Generaal al in een eerdere fase of op een andere wijze betrokken zijn geweest bij besluitvorming over de hoofdlijnen,⁵¹ wordt een verdrag dus niet ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegd via het indienen van een wetsvoorstel dat strekt tot goedkeuring van het verdrag en ook niet ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegd via het voorleggen van het verdrag met toelichting aan de voorzitters van de beide Kamers.

Behoudens de gevallen waarin parlementaire goedkeuring niet is vereist, mag de regering pas na de goedkeuring door de Staten-Generaal een verdrag bekrachtigen (ook wel ‘ratificeren’ genoemd). Bekrachtiging houdt in dat de regering tot uitdrukking brengt dat het Koninkrijk ermee instemt om door dat verdrag gebonden te worden.⁵² Deze instemming om gebonden te worden kan op verschillende wijzen worden gegeven, afhankelijk van wat hieromtrent bepaald is in het verdrag zelf. Als voldoende staten hun instemming om door het verdrag gebonden te worden tot uitdrukking hebben gebracht, treedt een verdrag in werking.⁵³ Voor een bilateraal verdrag dienen slechts de twee staten die daarbij partij zijn het verdrag te bekrachtigen. In multilaterale verdragen wordt meestal bepaald dat zij in werking treden nadat een minimumaantal staten hun instemming om gebonden te worden door het verdrag tot uitdrukking heeft gebracht.⁵⁴ Er vloeien voor het Koninkrijk pas rechtsgevolgen uit een verdrag voort dat door de regering bekrachtigd is, zodra dat verdrag in werking treedt.



Figuur 1. Chronologisch overzicht van het proces van verdragssluiting

⁴⁴ AR, aanwijzing 8.20, par. 4.

⁴⁵ Art. 7 sub a Rgbv.

⁴⁶ Art. 7 sub b Rgbv. Volgens art. 8 lid 2 kunnen een vijfde van de leden van een van de Kamers, of Gevolgmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao of Sint Maarten binnen 30 dagen alsnog op goedkeuring aandringen. Hierbij moet de regering er qua timing van het overleggen van dit soort verdragen rekening mee houden dat dit qua periode minimaal tweederde van de tijd buiten een reces van de kamers valt, en dergelijke overlegging uitdrukkelijk en gemotiveerd melden; AR, aanwijzing 8.20, par. 2 en 4.

⁴⁷ Art. 7 sub c Rgbv.

⁴⁸ Art. 7 sub f Rgbv.

⁴⁹ Art. 7 sub e Rgbv. Volgens art. 9 lid 2 kunnen een vijfde van de leden van een van de Kamers, of Gevolgmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao of Sint Maarten alsnog op goedkeuring kunnen aandringen. Hierbij moet de regering er qua timing van het overleggen van dit soort verdragen rekening mee houden dat dit qua periode minimaal tweederde van de tijd buiten een reces van de kamers valt, en dergelijke overlegging uitdrukkelijk en gemotiveerd melden; AR Aanwijzing 8.20, par. 3 en 4.

⁵⁰ Art. 7 sub d Rgbv.

⁵¹ Met uitzondering van kortlopende verdragen en geheime verdragen, zie. art. 7 sub c en d Rgbv.

⁵² Draaiboek nr. 257.

⁵³ Nollkaemper 2022, p. 175.

⁵⁴ Draaiboek nr. 258; Nollkaemper 2022, p. 176.

2.4 Doorwerking van verdragen: het domein van de rechter

Zodra een verdrag in werking treedt waarbij het Koninkrijk der Nederlanden is aangesloten, is het Koninkrijk aan dat verdrag verbonden jegens de andere verdragspartijen. Maar hoe werken deze verdragen door in de Nederlandse rechtsorde? In hoeverre vloeien daar bijvoorbeeld rechtsgevolgen uit voort voor Nederlandse burgers, bedrijven en andere rechtssubjecten?

2.4.1 Gelding, rechtstreekse werking en voorrang

Doorwerking van verdragen in de nationale rechtsorde omvat drie aspecten: gelding, rechtstreekse werking en voorrang. *Gelding* ziet op de juridische status van verdragen in de nationale rechtsorde. *Rechtstreekse werking* ziet op de vraag of een internationale verdragsbepaling zich leent voor toepassing door de nationale rechter in een concreet geval.⁵⁵ Met *voorrang* wordt ten slotte bedoeld dat een internationale verdragsbepaling een hiërarchisch hogere plaats inneemt dan een nationale rechtsregel die met die verdragsbepaling in strijd is.⁵⁶

De vraag of een verdrag *geldig* is in de nationale rechtsorde, wordt door staten verschillend benaderd. Er zijn grofweg twee hoofdmodellen te onderscheiden: het dualisme en het monisme. Volgens het *dualisme* vormen het internationale recht en het nationale recht twee verschillende rechtsordes. Waar het nationale recht de relaties regelt van individuen jegens elkaar en tot de staat, geldt het internationale recht uitsluitend tussen staten onderling. In het dualistische model verschillen de internationale en de nationale rechtsorde niet alleen van elkaar, maar zijn zij ook gescheiden. Dit betekent dat verdragen pas gelding krijgen in de nationale rechtsorde nadat deze verdragen zijn omgezet in nationale wetgeving.⁵⁷

Volgens het *monisme* maken het internationale recht en het nationale recht deel uit van een en hetzelfde rechtssysteem: de internationale en nationale rechtsorde zijn met andere woorden niet gescheiden maar vormen een eenheid. Dit betekent dat een verdrag automatisch deel uitmaakt van de nationale rechtsorde, zodra dat verdrag op internationaal niveau verbindend wordt. Omzetting is dus niet vereist: geldigheid binnen de internationale rechtsorde impliceert geldigheid binnen de nationale rechtsorde.⁵⁸

Nederland kent een *gematigd monistisch* stelsel. Zodra de regering namens het Koninkrijk der Nederlanden een verdrag ratificeert, maken de bepalingen in dat verdrag deel uit van de Nederlandse rechtsorde. Omzetting van die verdragsbepalingen in nationale wetgeving is daarvoor niet nodig.⁵⁹ Dat verdragsbepalingen gelding hebben in de Nederlandse rechtsorde, wil echter niet zeggen dat zij ook automatisch *rechtstreekse werking* hebben, in de zin dat zij zich lenen voor toepassing door de Nederlandse rechter in een concreet geval. Evenmin hebben internationale verdragsbepalingen automatisch per definitie *voorrang* op nationale rechtsregels. Of een verdragsbepaling rechtstreekse werking en voorrang heeft op nationale rechtsregels hangt namelijk af van de vraag of zo'n bepaling 'een ieder verbindend is'.

2.4.2 Een ieder verbindende verdragsbepalingen

Uit artikel 93 Grondwet volgt dat rechtstreekse werking is voorbehouden aan *een ieder verbindende* verdragsbepalingen.⁶⁰ Een verdragsbepaling is 'een ieder verbindend' wanneer individuele

⁵⁵ J.W.A. Fleuren, 'commentaar op art. 93 Gw', in P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en H.G. Hoogers, *T&C Grondwet en Statuut*, actueel tot en met 1 maart 2023 (online geraadpleegd, 2 oktober 2024).

⁵⁶ Nollkaemper 2022, p. 487.

⁵⁷ Ibid., p. 476-477.

⁵⁸ Ibid., p. 478.

⁵⁹ Ibid., p. 479. Dat Nederland een monistisch stelsel heeft, volgt niet uit de Grondwet maar uit HR 3 maart 1919, NJ 1919, 371, ECLI:NL:HR:1919:126 (*Grenstraktaat Aken*).

⁶⁰ 'Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.' Zie ook M. Hoogland, 'Welke criteria gelden bij het bepalen of een verdragsbepaling naar haar inhoud een ieder kan verbinden in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet?', 22 december 2017, <https://www.njb.nl/blogs/wanneer-is-een-verdragsbepaling-eenieder-verbindend/>

(rechts)personen aan deze bepaling rechten en plichten kunnen ontlelen. *Niet* een ieder verbindend zijn dan bepalingen die eerst door de wetgever moeten worden uitgewerkt om dat effect te kunnen krijgen. Omdat een ieder verbindende bepalingen de burger een directe aanspraak geven op de uitvoering of toepassing van die bepaling dan wel de burger verplichten om de uitvoering of toepassing daarvan door de Staat of andere particulieren te dulden, kan de rechter deze verdragsbepalingen in concrete gevallen rechtstreeks toepassen.⁶¹ Daarom wordt in rechtspraak en literatuur vaak de term ‘rechtstreeks werkende verdragsbepalingen’ gebruikt als synoniem voor ‘een ieder verbindende verdragsbepalingen’.⁶²

Artikel 94 Grondwet bepaalt dat verdragsbepalingen met een ‘een ieder verbindend’ karakter voorrang hebben op nationale wet- en regelgeving die met dergelijke verdragsbepalingen conflicteert.⁶³ Deze bepaling verplicht de rechter ertoe om bij de toepassing van nationale wet- en regelgeving in een concreet geval te beoordelen of die toepassing in overeenstemming is met een ieder verbindende verdragsbepalingen. Zo niet, dan zal de rechter de nationale wet- en regelgeving buiten toepassing laten.

Net als artikel 90 Grondwet stamt de bevoegdheid van de rechter om wettelijke voorschriften te toetsen aan verdragen uit 1953, een tijd waarin verdragen steeds belangrijker werden. In eerste instantie was de rechter bevoegd aan alle verdragsbepalingen te toetsen, maar in 1956 werd de bevoegdheid van de rechter beperkt tot toetsing aan ‘een ieder verbindende’ bepalingen. De vrees bestond dat er een normatief vacuüm zou ontstaan wanneer de rechter een wettelijk voorschrift buiten toepassing zou laten wegens strijdigheid met een bepaling die nog door de wetgever moest worden uitgewerkt. Het wettelijke voorschrift zou immers niet meer toepasselijk zijn, maar de verdragsbepaling zelf voorzag ook niet in een concrete rechtsnorm. Wat de rechter dan zou moeten doen om dit vacuüm op te vullen is zelf een rechtsnorm afleiden uit de verdragsbepaling. Daarmee zou hij volgens de Grondwetgever van 1956 op de stoel van de wetgever komen te zitten.⁶⁴

2.4.3 Contextuele benadering

Het is uitsluitend aan de rechter om te bepalen of een verdragsbepaling waarop een rechtssubject zich in een rechtszaak beroept een ieder verbindend is of niet.⁶⁵ Als de wetgever daarover een standpunt heeft ingenomen, kan de rechter dit standpunt betrekken bij (het motiveren van) zijn oordeel, maar eraan gebonden is hij niet.⁶⁶

Vroeger benaderde de rechter dat vraagstuk in abstracto: een verdragsbepaling was een ieder verbindend of was dat niet, ongeacht de context waarbinnen zij werd ingeroepen.⁶⁷ In 2014 sloeg de Hoge Raad een andere weg in. In het *Rookverbod*-arrest boog hij zich over de vraag of artikel 8, tweede lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging een ieder verbindend was en dus rechtstreekse werking toekwam. Deze verdragsbepaling verplicht Nederland tot het treffen van effectieve maatregelen tegen de blootstelling aan tabaksrook. De regering verplichtte caféhouders daarom in 2008 om een rookverbod te handhaven. Wel konden zij een afgesloten rokersruimte inrichten. Omdat voor kleine cafés het vloeroppervlak te beperkt was voor een aparte rookruimte, besloot de regering drie jaar later, in 2011, alsnog een uitzondering te maken voor kleine cafés zonder personeel: in deze cafés werd roken weer toegestaan. In het *Rookverbod*-arrest verklaarde de Hoge Raad dit laatste besluit uit 2011 onverbindend wegens strijd met artikel 8, tweede lid, van

⁶¹ Fleuren, commentaar op artikel 93 Gw, actueel tot en met maart 2023.

⁶² R.J.B. Schutgens, ‘Het rookverbod en de bevoegdheid van de Hoge Raad om wetgeving aan verdragen te toetsen’ *Ars Aequi* april 2015, p. 306.

⁶³ ‘Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen [...]’.

⁶⁴ Schutgens 2015, p. 307; J.W.A. Fleuren, Een ieder verbindende bepalingen van verdragen (diss. Nijmegen), Den Haag: BJu 2004, p. 201-231.

⁶⁵ *Kamerstukken II*, 1955-1956, 4133 (R 19), nr. 7, p. 4; *Handelingen II*, 1955-1956, p. 800; *Handelingen II*, 1979-1980, p. 4441.

⁶⁶ *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33992, nr. 3, p. 9.

⁶⁷ Fleuren 2004, p. 68-70, 242-243, 294, 362-364, 410-418. Zie ook HR 30 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402 (*Spoorwegstaking*).

het WHO-Kaderverdrag.⁶⁸ In tegenstelling tot de Staat, die als verweer had gevoerd dat aan de bepalingen van het WHO Kaderverdrag geen rechtstreekse werking toekomt, meende de Hoge Raad dat artikel 8, tweede lid van het WHO-Kaderverdrag dat dit *wel* het geval was. De Hoge Raad overwoog op dit punt als volgt:

3.5.1 De vraag in hoeverre een verdragsbepaling rechtstreekse werking toekomt in de zin van de art. 93 en 94 Gw, dient te worden beantwoord door uitleg daarvan. Die uitleg moet plaatsvinden aan de hand van de maatstaven van de art. 31-33 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (Trb. 1972, 51, en 1985, 79).

Zoals in paragraaf 2.1 reeds aan bod kwam, bevat het Verdrag van Wenen algemene regels van verdragenrecht. Zo bevat artikel 31 van het Weens Verdragenverdrag de algemene beginselen inzake de interpretatie van een verdrag, zoals dat een verdrag te goeder trouw moet worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het Verdrag met inachtneming van de context en in het licht van voorwerp en doel van het Verdrag. In aanvulling daarop bepaalt artikel 32 dat er ook een beroep kan worden gedaan op de voorbereidende werkzaamheden (*travaux préparatoires*) en de omstandigheden waaronder het verdrag is gesloten.⁶⁹ Artikel 33 ziet op de uitleg van een verdrag dat in meerdere talen is geauthentiseerd.

Vervolgens overweegt de Hoge Raad:

3.5.2 Indien noch uit de tekst, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis volgt dat geen rechtstreekse werking van de verdragsbepaling is beoogd, is de inhoud van die bepaling beslissend. Het gaat erom of deze onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast.

3.5.3 Indien het op grond van een verdragsbepaling in de nationale rechtsorde te bewerkstelligen resultaat onvoorwaardelijk is en voldoende nauwkeurig is omschreven, belet de enkele omstandigheid dat de wetgever of de overheid keuze- of beleidsvrijheid toekomt wat betreft de te nemen maatregelen ter verwezenlijking van dat resultaat, niet dat de bepaling rechtstreekse werking heeft. Of van die werking sprake is, hangt af van het antwoord op de vraag of de bepaling in de context waarin zij wordt ingeroepen, als objectief recht kan functioneren. Anders dan de Staat betoogt, betekent het enkele bestaan van keuze- of beleidsvrijheid dus niet dat geen sprake kan zijn van rechtstreekse werking.

Om te bepalen of een verdragsbepaling een ieder verbindend is dient de rechter dus eerst naar de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van het verdrag (zoals de *travaux préparatoires*) te kijken. Als daaruit niet volgt dat de verdragspartijen de rechtstreekse werking van de bepalingen in dat verdrag hebben willen uitsluiten, dan is de inhoud van de verdragsbepaling beslissend. Als een verdragsbepaling ‘onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast’, dan komt die bepaling rechtstreekse werking toe. Daarbij is het enkele feit dat een bepaling verdragspartijen verplicht tot het bewerkstelligen van een resultaat en dat zij daarbij beleidsvrijheid genieten voor wat betreft de te nemen maatregelen ter verwezenlijking van dat resultaat, onvoldoende om aan te nemen dat zo’n bepaling een ieder verbindende kracht ontbeert.

Het feit dat artikel 8, tweede lid, van het WHO-Kaderverdrag in abstracto ruimte liet aan de Nederlandse staat om te bepalen met welke maatregelen zij de blootstelling aan tabaksrook wilde tegengaan, evenals een redelijke tijd om deze verplichting na te komen, belette in dit specifieke geval niet de rechtstreekse werking van deze verdragsbepaling. Nederland voldeed immers eerder, in 2008, wel aan haar verplichting om effectieve bescherming te bieden tegen blootstelling aan tabaksrook, maar schroefde deze bescherming drie jaar later terug om een uitzondering te maken

⁶⁸ Schutgens 2015, p. 305-311.

⁶⁹ Nollkaemper 2022, p. 188 e.v.

voor kleine cafés.⁷⁰ Sinds 2017 volgt de Centrale Raad van Beroep expliciet de *Rookverbod*-lijn van de Hoge Raad,⁷¹ die zijn contextuele benadering in 2019 nog eens bevestigde.⁷²

⁷⁰ HR 10 oktober 2014, [ECLI:NL:HR:2014:2928](#) (*Rookverbod*), rechtsoverweging 3.6.3.

⁷¹ CRvB, 27 juli 2017, [ECLI:NL:CRVB:2017-2461](#), rechtsoverweging 4.3.4.

⁷² HR 27 september 2019, [ECLI:NL:HR:2019:1449](#) (*Rookverbod II*), rechtsoverwegingen 3.1.1 t/m 3.1.4.

3 De Rijkswet van Taverne

Op 1 juli 2017 trad de Rijkswet van 21 april 2017, houdende wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met het informeren van de Staten-Generaal over een ieder verbindende bepalingen van verdragen (*Stb.* 2017, 210), in werking. Deze Rijkswet is ontsproten aan een wetsvoorstel dat het lid Taverne in 2015 bij de Tweede Kamer aanhangig maakte. In het vervolg van dit verslag wordt daarom gesproken over de Rijkswet van Taverne. De Rijkswet van Taverne introduceerde een verplichting voor de regering om bij de voorlegging van een verdrag ter goedkeuring aan het parlement aan te geven of het verdrag naar haar oordeel een ieder verbindende bepalingen bevat en, indien dit het geval is, welke bepalingen dat zijn.⁷³ In dit verslag wordt ingegaan op de doeltreffendheid en de effecten van deze wetswijziging in de praktijk. Daarvoor wordt eerst duidelijk gemaakt tegen welke achtergrond het lid Taverne eerste concepten van zijn initiatiefwetsvoorstel formuleerde en wat de wetgever met de uiteindelijk overeengekomen wijziging van de Rgbv voor ogen had.

3.1 Achtergrond en inhoud van de Rijkswet van Taverne

Aan de Rijkswet van Taverne ligt de principiële overtuiging ten grondslag dat het vanuit democratisch perspectief van groot belang is dat de nationale volksvertegenwoordiging betrokken is bij de goedkeuring van verdragen die rechten en plichten voor burgers in het leven roepen. Zoals in het vorige hoofdstuk uitgebreid beschreven, is die betrokkenheid op grond van de Grondwet en de Rgbv al zo geregeld dat het Koninkrijk niet aan verdragen kan worden gebonden zonder voorafgaande goedkeuring door de Staten-Generaal. De Staten-Generaal kunnen in dat kader om uitdrukkelijke goedkeuring worden gevraagd, of krijgen een verdrag ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegd. Ingeval van stilzwijgende goedkeuring kan ten minste een vijfde van het aantal Tweede of Eerste Kamerleden het stilzwijgen doorbreken en een uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure afdwingen (artikel 5, lid 1, Rgbv). Gelet op deze regeling was het, volgens de initiatiefnemer, in theorie mogelijk 'dat burgers worden gebonden aan bepaalde verdragsrechtelijke verplichtingen, zonder dat het parlement zich daarover heeft uitgelaten of zelfs heeft kunnen uitlaten'.⁷⁴ Hoewel de initiatiefnemer zelf aangaf dat 'dit niet op grote schaal gebeurt',⁷⁵ wilde hij de Rgbv zo wijzigen dat de kans daarop zoveel mogelijk werd verkleind.

In eerste instantie zocht de initiatiefnemer de oplossing in een verplichting voor de regering om alle verdragen die naar haar oordeel een ieder verbindende bepalingen bevatten altijd ter uitdrukkelijke goedkeuring voor te leggen aan het parlement.⁷⁶ Omdat aan deze opzet teveel bezwaren kleefden,⁷⁷ koos de initiatiefnemer later voor een verplichting voor de regering om bij alle verdragen die ter stilzwijgende of uitdrukkelijke goedkeuring worden voorgelegd aan de Staten-Generaal in een toelichting aan te geven of een verdrag een ieder verbindende bepalingen bevat, en zo ja, welke (nu neergelegd in artikel 2, tweede lid Rgbv).⁷⁸ Hiermee werd in feite een al bestaande verplichting in de Rijkswet (artikel 15, derde lid, Rgbv) uitgebreid. Volgens die bepaling, die voorziet in de mogelijkheid om een verdrag voorafgaand aan inwerkingtreding voorlopig toe te passen, moet de regering, als zij van oordeel is dat zo'n verdrag bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, de tekst van het verdrag en het feit dat het voorlopig zal worden toegepast bekendmaken voordat de voorlopige toepassing een aanvang neemt. Dit is ingegeven door het rechtszekerheidsbeginsel. In dat geval moet de voorlopige toepassing van een verdrag onverwijld aan de Staten-Generaal worden medegedeeld (artikel 15, vierde lid, Rgbv). Kamerleden kunnen deze informatie vervolgens gebruiken in het parlementaire debat over de ter goedkeuring voorgelegde verdragen. Bij verdragen die in eerste instantie ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd, kan de geleverde informatie volgens de initiatiefnemer bovendien

⁷³ Art. 2 lid 2 Rgbv.

⁷⁴ *Kamerstukken II*, 2015/16, 34158, nr. 10.

⁷⁵ *Kamerstukken II*, 2015/16, 34158, nr. 10.

⁷⁶ *Kamerstukken II*, 2014/15, 34158, nr. 2 en 3.

⁷⁷ *Kamerstukken II*, 2014/15, 34158, nr. 4, 6, en 9.

⁷⁸ *Kamerstukken II*, 2015/16, 34158, nr. 11.

een extra reden zijn om gebruik te maken van parlementaire mogelijkheden om het stilzwijgen te doorbreken en een uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure af te dwingen.⁷⁹

De verplichting voor de regering om in de toelichting bij een ter goedkeuring voorgelegd verdrag aan te geven welke bepalingen in dat verdrag naar haar oordeel een ieder verbindend zijn, laat volgens de initiatiefnemer onverlet dat de rechter hierover 'het laatste woord houdt'.⁸⁰ Wel zou de rechter meer handvatten krijgen bij zijn beoordeling of een bepaling een ieder verbindend is of niet. Het nieuwe artikel 2, tweede lid, Rgbv zou namelijk bevorderen dat er voortaan altijd een standpunt van de wetgever voorhanden is over het een ieder verbindende karakter van verdragsbepalingen. Dat zou de rechter houvast moeten geven bij zijn eigen beoordeling, waarbij het 'in de lijn der verwachting [ligt] dat de rechter, wanneer hij tot een ander oordeel komt dan de wetgever bij deze vraag, uitdrukkelijk zal motiveren waarom hij tot een andere conclusie komt'.⁸¹

3.2 Doeltreffendheid en effecten voor de verdragspraktijk

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de strekking van de Rijkswet van Taverne tweeledig is. In de eerste plaats wordt beoogd het parlement, dat grondwettelijk gezien een eigen verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de binding van het Koninkrijk aan verdragen, te equiperen en aan te moedigen om beter en intensiever gebruik te maken van zijn bestaande bevoegdheden. Voor beantwoording van de vraag *hoe doeltreffend de Rijkswet van Taverne* is geweest in dit verband, moet naar verschillende actoren worden gekeken.

Allereerst is van belang te achterhalen hoe de regering de nieuwe verplichting als neergelegd in artikel 2, tweede lid, Rgbv, of een ter goedkeuring voorgelegd verdrag naar haar oordeel bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, heeft ingekleed. Heeft de regering dit consistent opgepakt voor zowel uitdrukkelijk als stilzwijgend voorgelegde verdragen? Heeft de Raad van State de aandacht gericht op deze nieuwe verplichting, en tot op welke hoogte heeft de regering deze adviezen ter harte genomen? Op welke wijze(n) is verslag gedaan van bevindingen over de aanwezigheid van mogelijk rechtstreeks werkende bepalingen in de Memorie van Toelichting (bij uitdrukkelijke goedkeuring) en de Toelichtende Nota (bij stilzwijgende goedkeuring)?

Vervolgens is het voor beantwoording van de eerste deelvraag belangrijk te bezien of de inwerkingtreding van deze wet, en het daarmee beschikbaar komen van meer informatie over de juridische aard van voor goedkeuring voorliggende verdragen, ertoe geleid heeft dat de Kamers intensiever gebruik zijn gaan maken van hun bestaande bevoegdheden in het kader van de goedkeuring van verdragen. Dat kan bijvoorbeeld blijken uit het stellen van (meer) vragen tijdens het parlementair debat op basis van door de regering geleverde (extra) informatie, het doorbreken van het stilzwijgen om een uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure af te dwingen, en het amenderen van wetsvoorstellen die strekken tot goedkeuring van een verdrag.

Daarnaast strekt de Rijkswet van Taverne tot het bieden van handvatten aan de rechter bij de beoordeling of een verdragsbepaling een ieder verbindend is of niet. Hoewel het in laatste instantie aan de rechter is 'om in individuele gevallen te oordelen of een specifieke bepaling een ieder verbindend is of niet',⁸² kan de toelichting van de regering dienen als 'uitgangspunt' voor 'de beoordeling van een dergelijke rechtsvraag' door de rechter.⁸³ Voor de vraag hoe doeltreffend de Rijkswet van Taverne is, is het dus voor beantwoording van de eerste deelvraag tenslotte van belang om te achterhalen of de rechter sinds de inwerkingtreding van de wet vaker kennisneemt van de opvattingen van de wetgever op het punt van de rechtstreekse werking van bepalingen van onder het nieuwe regime goedgekeurde verdragen, in hoeverre de rechter daarbij van dat oordeel

⁷⁹ *Kamerstukken II*, 2015/16, 34158, nr. 11.

⁸⁰ *Kamerstukken II*, 2015/16, 34158, nr. 10.

⁸¹ *Kamerstukken II*, 2014/15, 34158, nr. 5.

⁸² *Idem*.

⁸³ *Kamerstukken I*, 2016/17, 34 158 (R 2048), D, p. 3.

afwijkt, en of de nadere rechterlijke praktijk in de bestudeerde periode andere relevante elementen bevat.

Naast de doeltreffendheid omvat de evaluatieopdracht een tweede deelvraag, naar de effecten van de Rijkswet van Taverne in de praktijk. Nu was de evaluatiebepaling in eerste instantie opgenomen vanwege het ingrijpende karakter van het oorspronkelijke voorstel.⁸⁴ Na vijf jaar zou beoordeeld moeten worden of de verplichting om elk verdrag dat mogelijk een ieder verbindende bepalingen bevat altijd ter uitdrukkelijke goedkeuring voor te leggen aan de Staten-Generaal geresulteerd had in een ernstige vertraging in de verdragspraktijk.⁸⁵ Deze verplichting maakte echter, zoals hierboven beschreven, gedurende het wetgevingsproces plaats voor de verplichting voor de regering om in de toelichting aan te geven of een verdrag een ieder verbindende verdragsbepalingen bevat of niet.

Desalniettemin blijft de vraag naar *de effecten in de praktijk* relevant. Heeft de verplichting voor de regering om aan te geven of een ter goedkeuring voorgelegd verdrag een ieder verbindende verdragsbepalingen bevat er bijvoorbeeld toe geleid dat het parlement het stilzwijgen vaker heeft doorbroken? Heeft de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne in de goedkeuringspraktijk tot een langere doorlooptijd, dan wel vertraging geleid? En heeft deze nieuwe wettelijke verplichting nog andere juridische en/of meer praktische (neven)effecten gehad op de verdragspraktijk en (de ambtelijke voorbereiding van) het verdragsgoedkeuringsproces, waar de wetgever op voorhand wellicht geen rekening mee heeft gehouden?

Dit verslag beantwoordt deze vragen in de volgende hoofdstukken.

⁸⁴ *Kamerstukken II*, 2015/16, 34158, nr. 8.

⁸⁵ *Kamerstukken II*, 2015/16, 34158, nr. 7 en 10.

4 De goedkeuringspraktijk in cijfers

Om te onderzoeken hoe doeltreffend de Rijkswet van Taverne is en wat de effecten van deze Rijkswet zijn in de praktijk vergelijkt dit hoofdstuk de goedkeuringspraktijk van vóór de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne met de goedkeuringspraktijk van daarna. Voor beide periodes is uitgegaan van een periode van vijfenhalf jaar: de periode van 1 januari 2012 tot 1 juli 2017 en de periode van 1 juli 2017 tot 1 januari 2023.

In de periode 1 januari 2012 tot 1 juli 2017 zijn

- 249 verdragen zonder vereiste van parlementaire goedkeuring tot stand gekomen;⁸⁶
- 279 verdragen ter goedkeuring voorgelegd aan de Staten-Generaal;⁸⁷

Van de 279 verdragen die ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de Staten-Generaal zijn:

- 214 verdragen stilzwijgend goedgekeurd;⁸⁸
- 7 verdragen na het doorbreken van de stilzwijgende goedkeuring ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegd, waarvan er 6 zijn goedgekeurd en het wetsvoorstel t.a.v. één verdrag is ingetrokken (dit betreft een opzegging van een verdrag die niet is doorgezet);⁸⁹
- 58 verdragen gelijk ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegd,⁹⁰ waarvan er 57 verdragen zijn goedgekeurd. Ten aanzien van 50 verdragen kan de goedkeuring worden afgeleid uit de ter beschikking gestelde stukken.⁹¹ Ten aanzien van 6 andere verdragen bleek bij navraag de goedkeuring na 1 juli 2017 te zijn verleend.⁹² Ten aanzien van één verdrag is het wetsvoorstel ingetrokken, omdat het ratificatieproces bij de andere verdragspartij was vastgelopen.⁹³

In de periode 1 juli 2017 tot 1 januari 2023 zijn

- 186 verdragen zonder vereiste van parlementaire goedkeuring tot stand gekomen;
- 169 verdragen ter goedkeuring voorgelegd aan de Staten-Generaal;⁹⁴

Van de 169 verdragen die ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de Staten-Generaal, zijn er:

⁸⁶ 188 verdragen in de periode van januari 2012 tot 1 april 2016 en 61 verdragen in de periode van 1 april 2016 tot 1 juli 2017.

⁸⁷ De som van 214 verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd, de 7 verdragen die na doorbreking van het stilzwijgen ter uitdrukkelijke goedkeuring zijn voorgelegd en de 58 verdragen die dat gelijk zijn.

⁸⁸ 124 verdragen in de periode van januari 2012 tot 1 april 2016 en 90 verdragen in de periode van 1 april 2016 tot 1 juli 2017.

⁸⁹ Het betreft de verdragen met nr. 12623, 12511, 12732, 12216, 12255, 13057 en 778, waarvan ten aanzien van het laatste verdrag de wetsvoorstellen zijn ingetrokken. Een verdrag kan met behulp van het nummer worden opgezocht in de verdragenbank <https://verdragenbank.overheid.nl/>.

⁹⁰ In de periode van januari 2012 tot 1 april 2016 zijn er volgens het overzicht 50 verdragen voorgedragen ter uitdrukkelijke goedkeuring. Vijf daarvan zijn echter voorgelegd na het doorbreken van de stilzwijgende goedkeuring, dus het aantal verdragen dat *gelijk* ter uitdrukkelijke goedkeuring is voorgelegd is 45. Daarnaast zijn er in de periode van 1 april 2016 tot 1 juli 2017 13 verdragen ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegd. Bij elkaar opgeteld zijn dat er 58.

⁹¹ Van de 50 verdragen die in de periode van januari 2012 tot 1 april 2016 ter uitdrukkelijke goedkeuring zijn voorgelegd, zijn er 41 in diezelfde periode goedgekeurd. Vier daarvan zijn echter uitdrukkelijk goedgekeurd na doorbreking van het stilzwijgen. Voor de berekening van het aantal goedgekeurde verdragen die gelijk ter uitdrukkelijke goedkeuring zijn voorgelegd wordt dus uitgegaan van 37 verdragen in de periode van januari 2012 tot 1 april 2016. Het overzicht in de periode van 1 april 2016 tot 1 juli 2017 toont aan dat er 13 verdragen uitdrukkelijk zijn goedgekeurd in die periode, waarvan er twee al vóór 1 april ter uitdrukkelijke goedkeuring waren voorgelegd aan de Staten-Generaal (nr. 12876 en nr. 13258). Daarmee komt het totaal op 50.

⁹² Het betreft verdrag nr. 012837, 012861, 012442, 012517, 011595 en 012416.

⁹³ Het betreft verdrag nr. 9961; Kamerbrief d.d. 19 mei 2022 betreffende Intrekking van het voorstel van wet houdende goedkeuring van het op 22 juli 2015 te Nairobi tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Kenia tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen.

⁹⁴ De som van 131 verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd, de 3 verdragen die na doorbreking van het stilzwijgen ter uitdrukkelijke goedkeuring zijn voorgelegd en de 35 verdragen die dat gelijk zijn.

- 131 verdragen stilzwijgend goedgekeurd;
- 3 verdragen na het doorbreken van de stilzwijgende goedkeuring ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegd en goedgekeurd;⁹⁵
- 35 verdragen gelijk ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegd, waarvan er 32 zijn goedgekeurd. Ten aanzien van de opzegging van één verdrag is het wetsvoorstel ter goedkeuring van het voornemen tot opzegging ingetrokken, omdat opzegging van dit verdrag door Nederland niet kon ingevolge het recht van de overige verdragspartijen.⁹⁶ Ten aanzien van de overige twee verdragen is de procedure op het moment van afronding van het onderzoek nog niet afgesloten.⁹⁷

Na vergelijking van bovenstaande cijfers ontstaat het volgende beeld. Zowel in de vijfenhalf jaar vóór als ná de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne hebben beide Kamers der Staten-Generaal geen enkele keer de goedkeuring aan een verdrag onthouden. In beide periodes heeft de regering één wetsvoorstel ter uitdrukkelijke goedkeuring van (de opzegging van) een verdrag ingetrokken. Drie van de verdragen die na inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne ter uitdrukkelijke goedkeuring aan de Staten-Generaal zijn voorgelegd, zijn nog in behandeling.

Na de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne zijn er in totaal 175 minder verdragen gesloten dan in de periode daarvoor.⁹⁸ De wijziging van de Rgbv heeft daar weinig mee van doen. Tussen juli 2017 en januari 2023 zijn minder verdragen gesloten, omdat de wereld in deze periode zijn handen vol had aan de pandemiebestrijding. Het aantal verdragen dat zonder vereiste van parlementaire goedkeuring is gesloten, lag overigens procentueel wel iets hoger dan in de periode vóór 1 juli 2017.⁹⁹

Omdat er na de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne minder verdragen ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de Staten-Generaal, zijn er ook minder verdragen stilzwijgend goedgekeurd. Het betreft een negatief verschil van 83. Ten opzichte van het totaal aantal verdragen dat in beide periodes ter goedkeuring is voorgelegd, gaat het echter zowel in de periode vóór de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne als in de periode daarna om ongeveer 77% van de ter goedkeuring voorgelegde verdragen.¹⁰⁰ Hetzelfde zien we bij de categorie verdragen die de regering ter uitdrukkelijke goedkeuring heeft voorgelegd aan de Staten-Generaal. Ook dat aantal ligt in absolute zin lager (23 verdragen minder), maar ten opzichte van het totaal aantal verdragen dat ter goedkeuring is voorgelegd gaat het in beide periodes om 21%.¹⁰¹ Tot slot zien we dat de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne niet geleid heeft tot het vaker doorbreken van het stilzwijgen. Waar het stilzwijgen in de periode voor 1 juli 2017 zeven keer werd doorbroken, gebeurde dit in de periode daarna slechts drie keer.

De Rijkswet van Taverne heeft er dus niet toe geleid dat de regering verdragen vaker voorlegt ter uitdrukkelijke goedkeuring en heeft er ook niet in geresulteerd dat de Kamer het stilzwijgen vaker doorbreekt of haar goedkeuring aan verdragen onthoudt. De Rijkswet van Taverne heeft evenmin tot een langere doorlooptijd geleid. In de periode vóór de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne (1 januari 2012 tot 1 juli 2017) nam de goedkeuring van een verdrag gemiddeld 200,99

⁹⁵ Het betreft verdrag nr. 013625 (Kamerstuknr. 35332), nr. 013594 (Kamerstuknr. 35143), en nr. 010274 (Kamerstuknr. 36053)

⁹⁶ Het betreft verdrag nr. 000877. Zie tevens *Kamerstukken II*, 2021/22, 34 798, nr. 5.

⁹⁷ Het betreft verdragen nr. 013318 (Kamerstuknr. 35186) en nr. 004525 (Kamerstuknr. 35638 (opzegging)).

⁹⁸ Het betreft een verschil van 63 verdragen die zonder vereiste van parlementaire goedkeuring tot stand zijn gekomen en een verschil van 112 verdragen die door de Staten-Generaal zijn goedgekeurd.

⁹⁹ Na 1 juli 2017 zijn er 186 verdragen zonder vereiste van parlementaire goedkeuring tot stand zijn gekomen t.o.v. 169 verdragen die ter goedkeuring zijn voorgelegd, oftewel 355 verdragen in totaal. 186 van 355 komt neer op 52,39 procent. Dat is hoger dan de periode daarvoor. Vóór 1 juli 2017 zijn er in totaal 249 verdragen zonder vereiste van parlementaire goedkeuring tot stand zijn gekomen t.o.v. 279 verdragen die ter goedkeuring zijn voorgelegd. Bij elkaar opgeteld zijn dat 528 verdragen. 249 van de 528 komt neer op 47,16 procent.

¹⁰⁰ 131 van de 169 ter goedkeuring voorgelegde verdragen na 1 juli 2017 (77,5%) en 214 van de 279 ter goedkeuring voorgelegde verdragen in de periode daarvoor (76,7%).

¹⁰¹ Het betreft 35 van de 169 ter goedkeuring voorgelegde verdragen na 1 juli 2017 en 58 van de 279 in de periode daarvoor.

dagen in beslag. In de periode ná de inwerkingtreding van de Rijkswet Taverne (1 juli 2017 tot 1 januari 2023) nam de goedkeuring van verdragen gemiddeld 194,95 dagen in beslag. Dat is een verwaarloosbaar verschil. Inzoomend op de gevallen waarin het stilzwijgen werd doorbroken, valt wel op dat het gemiddeld aantal dagen van de voordracht ter stilzwijgende goedkeuring tot de totstandkoming van de goedkeuringswet significant hoger ligt in de drie gevallen ná 1 juli 2017 dan in de zeven gevallen waarin het stilzwijgen daarvoor werd doorbroken: 820,33 dagen tegenover 461,67 dagen. Dit kan verklaard worden door de val van het kabinet in januari 2021 en daaropvolgende controversieelverklaringen door de Kamers.¹⁰²

¹⁰² Zie bijvoorbeeld de controversieelverklaring van goedkeuring van het ICMPD-verdrag, Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Besluitenlijst van de procedurevergadering van donderdag 21 januari 2021, <<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D02740>>.

5 Doorbreken van het stilzwijgen

Uit de cijfers blijkt dat de Rijkswet van Taverne er niet toe heeft geleid dat de Kamer het stilzwijgen vaker doorbreekt. In de ruim vijf jaar na inwerkingtreding van de Rijkswet zijn drie verdragen ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegd nadat Kamerleden daartoe de wens te kennen hadden gegeven.¹⁰³ Dit hoofdstuk onderzoekt in welke gevallen en om welke redenen de Kamers ervoor kozen om het stilzwijgen te doorbreken en de stilzwijgende goedkeuringsprocedure om te zetten in een uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure. Speelde het oordeel van de regering over het een ieder verbindende karakter van de verdragsbepalingen daarbij enige rol?

Blijkens de toelichtingen van de regering op deze verdragen betreft het op het punt van de een ieder verbindendheid drie zeer uiteenlopende gevallen.

Het Verdrag met betrekking tot de oprichting en werking van het Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van migratiebeleid (ICMPD), zoals gewijzigd bij het Verdrag van 27 maart 1996, het Verdrag van 26 april 1996 en het Verdrag van 25 juni 2003, en zoals aangevuld door het Verdrag van 26 mei 2014, bevat naar het oordeel van de regering géén een ieder verbindende bepalingen. Zij motiveert dit oordeel niet.

De Notawisseling tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika houdende een verdrag tot uitbreiding van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake de status van personeel van de Verenigde Staten (SOFA) in het Caribische deel van het Koninkrijk tot Curaçao bevat naar het oordeel van de regering één een ieder verbindende bepaling. Aan Artikel XIV, lid 3 van de SOFA zou een derde die schade of verlies heeft geleden, veroorzaakt door het personeel van de Verenigde Staten, volgens de regering een recht kunnen ontlenen op een vlote afhandeling van zijn vordering.¹⁰⁴

Het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Cyprus tot het vermijden van dubbele belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en het voorkomen van het ontduiken en ontwijken van belasting, bevat naar het oordeel van de regering uitsluitend een ieder verbindende verdragsbepalingen, met uitzondering van de artikelen 27, 28 en 29 van het Verdrag en artikel 5 van het Protocol.¹⁰⁵ Zij motiveert dit oordeel verder niet. In de artikelsgewijze toelichting valt wel te lezen dat ‘het Verdrag geldt ten aanzien van personen die inwoner zijn van een verdragsluitende staat of van beide verdragsluitende staten.’ De bepalingen lijken dus te zijn aangemerkt als een ieder verbindend omdat zij zijn gericht tot belastingplichtigen. Artikelen 27, 28 en 29 van het Verdrag zien daarentegen op de uitbreiding, inwerkingtreding en beëindiging van het verdrag en artikel 5 van het Protocol richt zich tot de Staten.¹⁰⁶

In geen van de drie gevallen wordt het oordeel van de regering met betrekking tot de een ieder verbindendheid van de verdragsbepalingen door de Raad van State bestreden. Daarnaast is in geen van de drie gevallen het al dan niet aanwezig zijn van een ieder verbindende verdragsbepalingen door Kamerleden opgevoerd als reden om het stilzwijgen te doorbreken. Dit duidt erop dat er telkens andere redenen speelden. Het een ieder verbindende karakter kwam ook niet aan bod tijdens de parlementaire behandeling. Deze behandeling was bovendien in alle drie de gevallen telkens zeer beperkt. Slechts enkele Tweede Kamerfracties stelden een bescheiden aantal vragen

¹⁰³ Het betreft verdragsnr. 013625 (Kamerstuknr. 35332), 013594 (Kamerstuknr. 35143) en 010274 (Kamerstuknr. 36053)

¹⁰⁴ ‘Vorderingen van derden die bij de autoriteiten van de Verenigde Staten worden ingediend wegens schade of verlies veroorzaakt door personeel van de Verenigde Staten worden door de Verenigde Staten afgehandeld in overeenstemming met zijn wet- en regelgeving. Het ministerie van Defensie van de Verenigde Staten wijst een kantoor in het Caribische deel van het Koninkrijk aan dat verantwoordelijk is voor het in ontvangst nemen en waarborgen van een vlote afhandeling van vorderingen van derden’.

¹⁰⁵ Art. 27, 28 en 29 van het Verdrag zien op de uitbreiding, inwerkingtreding en beëindiging van het verdrag. Art. 5 van het Protocol luidt: ‘It is understood that the Contracting States shall apply all measures for administrative assistance, available under the law of the European Union’.

¹⁰⁶ ‘It is understood that the Contracting States shall apply all measures for administrative assistance, available under the law of the European Union.’

aan de regering.¹⁰⁷ Het debat over het ICMPD-verdrag raakte daarbij overigens wel aan aspecten van doorwerking, zoals de vraag of de ICMPD juridisch bindende regels zou kunnen vaststellen ten aanzien van het Nederlandse migratiebeleid.¹⁰⁸ Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer waren telkens weinig Kamerleden aanwezig. In de Eerste Kamer werden geen vragen gesteld en werden alle drie de goedkeuringsvoorstellen afgedaan als hamerstuk. Alle drie de verdragen zijn dan ook na het doorbreken van het stilzwijgen uitdrukkelijk goedgekeurd. Het aantal dagen van de voordracht ter stilzwijgende goedkeuring tot de totstandkoming van de goedkeuringswet lag gemiddeld op 820,33 dagen. De goedkeuring van het ICMPD-verdrag spande met 1281 dagen de kroon. Daarbij speelde mee dat de Tweede Kamer de goedkeuring van dit verdrag na de val van het kabinet in januari 2021 controversieel had verklaard.¹⁰⁹

¹⁰⁷ *Kamerstukken II*, 2018/19, 35143, nr. 7; *Kamerstukken II*, 2021/22, 36053, nr. 8; *Kamerstukken II*, 2019/20, 35332, nr. 8.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35 332, nr. 8, p. 2.

¹⁰⁹ Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Besluitenlijst van de procedurevergadering van donderdag 21 januari 2021, <<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D02740>>.

6 Verdragen die ter uitdrukkelijke goedkeuring zijn voorgelegd

Uit de cijfers blijkt dat de regering na de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne 35 verdragen uit eigen beweging ter uitdrukkelijke goedkeuring heeft voorgelegd. Dit hoofdstuk onderzoekt in welke van deze gevallen en om welke redenen er volgens de verschillende actoren in het wetgevingsproces al dan niet sprake was van verdragsbepalingen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Hoe heeft de regering bepaald of een verdrag dat zij ter uitdrukkelijke goedkeuring voorlegde aan het parlement bepalingen bevatte die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden? In hoeverre is de Raad van State in zijn advies over een wetsvoorstel dat strekte tot goedkeuring van een verdrag ingegaan op het (oordeel van de regering over het) al dan niet een ieder verbindende karakter van die verdragsbepalingen, en wat zei hij daar dan over? En ten aanzien van welke verdragen hebben Kamerleden tijdens de parlementaire behandeling het een ieder verbindende karakter van bepalingen in de ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegde verdragen ter discussie gesteld, en welke uitleg gaven zij daar dan aan?

6.1 De toelichting van de regering

Na de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne heeft de regering in vijfenhalf jaar tijd uit eigen beweging 35 goedkeuringsvoorstellen ingediend bij het parlement. Acht van deze voorstellen hebben betrekking op de goedkeuring van verdragen die de Europese Unie en haar lidstaten sluiten met derde landen.¹¹⁰ Als lidstaat van de Europese Unie is Nederland dus ook zelf partij bij deze verdragen. Het is vast beleid dat de regering dergelijke partnerschapsovereenkomsten voorlegt ter uitdrukkelijke goedkeuring.

Twee voorstellen strekten niet tot goedkeuring van een verdrag ten aanzien waarvan de regering het wenselijk acht dat het Koninkrijk daaraan wordt gebonden, maar tot goedkeuring van de opzegging van een verdrag.¹¹¹ De memorie van toelichting bij deze voorstellen bevatte echter *geen oordeel* van de regering over de een ieder verbindendheid van de bepalingen in de desbetreffende verdragen, terwijl uit de schakelbepaling van artikel 14, eerste lid, Rgbv volgt dat artikel 2, tweede lid, Rgbv ook van toepassing is ten aanzien van voornemens tot opzegging van verdragen.¹¹²

Vijftien verdragen die ter uitdrukkelijke goedkeuring zijn voorgelegd bevatten naar het oordeel van de regering *een of meer een ieder verbindende bepalingen*.¹¹³ In twee gevallen bevat het verdrag volgens de regering *één een ieder verbindende bepaling*. Zo kwalificeert artikel 13 van het uitleveringsverdrag

¹¹⁰ Het betreft de Kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Australië, anderzijds (verdragsnr. 013350, Kamerstuknr. 35243); Partnerschapsovereenkomst op het gebied van betrekkingen en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Nieuw-Zeeland, anderzijds (verdragsnr. 013349, Kamerstuknr. 35244); Brede en versterkte Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds (verdragsnr. 013343, Kamerstuknr. 35279); Overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Cuba, anderzijds (verdragsnr. 013318, Kamerstuknr. 35186); Samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds (verdragsnr. 012730; Kamerstuknr. 35445); Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) tussen Canada, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds (verdragsnr. 012570; Kamerstuknr. 35154); Strategische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Canada, anderzijds (verdragsnr. 012457; Kamerstuknr. 35155); Strategische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Japan, anderzijds (verdragsnr. 013581; Kamerstuknr. 35775). Vier van deze verdragen bevatten een of meer een ieder verbindende bepalingen, te weten die met Armenië, Cuba, Afghanistan en de Strategische partnerschapsovereenkomst met Canada.

¹¹¹ Het betreft de opzegging van de Europese Code inzake sociale zekerheid (verdragsnr. 004525, Kamerstuknr. 35638) en van het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op het huwelijksvermogensregime (verdragsnr. 000877, Kamerstuknr. 34798).

¹¹² Art. 14 lid 1 Rgbv: 'Ten aanzien van voornemens tot opzegging van verdragen vinden de bepalingen van de artikelen 2, 3, 4, 5, 6, 7, onder a en b, 10, eerste lid, en 13, overeenkomstige toepassing'.

¹¹³ Het betreft verdragsnr. 013783 (Kamerstuknr. 36233), 013596 (Kamerstuknr. 35825), 013575 (Kamerstuknr. 35828), 013567 (Kamerstuknr. 35258), 013562 (Kamerstuknr. 35692), 013530 (Kamerstuknr. 34915), 013370 (Kamerstuknr. 34853), 013343 (Kamerstuknr. 35279), 013318 (Kamerstuknr. 35186), 013199 (Kamerstuknr. 36021; procedure nog niet afgesloten), 012928 (Kamerstuknr. 35391), 012730 (Kamerstuknr. 35455), 012457 (Kamerstuknr. 35155), 012149 (Kamerstuknr. 35356), en 011902 (Kamerstuknr. 35215).

met de Verenigde Arabische Emiraten naar het oordeel van de regering als een ieder verbindende verdragsbepaling. Zij licht dat ook uitgebreid toe:

‘Het in artikel 13 geregelde specialiteitsbeginsel houdt in dat de opgeëiste persoon niet kan worden vervolgd, berecht of van zijn vrijheid [worden] beroofd voor feiten die zich hebben voorgedaan voorafgaand aan de overlevering, anders dan het feit of de feiten waarop het uitleveringsverzoek betrekking heeft. Zou dit niettemin gebeuren, zonder dat een van de uitzonderingen, geregeld in artikel 13 kan worden ingeroepen, of zonder dat voor de desbetreffende feiten een aanvullend uitleveringsverzoek wordt ingediend, dan kan de opgeëiste persoon zich voor de rechter op het verdrag beroepen om vervolging of tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf te voorkomen. Deze werking van het specialiteitsbeginsel wordt al geruime tijd aanvaard in de rechtspraak van de Hoge Raad (HR 26 augustus 1960, NJ 1960, 566 en HR 27 september 1983, NJ 1984, 96).’¹¹⁴

Ook de wijziging van artikel 8 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof is naar het oordeel van de regering een ieder verbindend: ‘Het betreft hier namelijk de uitbreiding van de strafbaarstelling van oorlogsmisdrijven en heeft daarmee direct betrekking op individuen.’¹¹⁵

In zes gevallen merkt de regering enkele verdragsbepalingen (niet meer dan vier) aan als een ieder verbindend. In het geval van het Montreal Protocol dat strekt ter wijziging van een verdrag inzake strafbare feiten aan boord van luchtvaartuigen, noemt de regering uitsluitend de nummers van vier bepalingen die volgens haar kunnen worden aangemerkt als een ieder verbindend.¹¹⁶ Ten aanzien van een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Staat Israël inzake de status van hun strijdkrachten (SOFA) licht de regering de inhoud toe van de vier bepalingen die zij aanmerkt als een ieder verbindend. Daaruit blijkt dat deze bepalingen rechten en plichten in het leven roepen voor Israëlische of Nederlandse strijdkrachten wanneer zij handelingen verrichten op het grondgebied van de andere verdragspartij (of voor derden aan wie door deze handelingen schade wordt berokkend).¹¹⁷ In de overige vier gevallen motiveert de regering de een ieder verbindendheid louter door deze bepalingen af te zetten tegen de overige bepalingen in het desbetreffende verdrag. Zo stelt zij dat drie samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en haar lidstaten enerzijds en drie derde landen ‘voor het overgrote deel verplichtingen voor de partijen’ bevatten, maar ‘in enkele bepalingen afspraken zijn opgenomen waaraan door de rechter rechtstreekse werking toegekend zou kunnen worden’.¹¹⁸ Bij het samenwerkingsverdrag tussen Nederland en Oekraïne met betrekking tot misdrijven die verband houden met het neerhalen van MH17 gebruikt de regering net iets andere bewoordingen. Onder het kopje ‘artikelsgewijze toelichting’ stelt zij dat het verdrag ‘vrijwel geheel de samenwerking [betreft] tussen de bevoegde justitiële en rechterlijke autoriteiten van Nederland en Oekraïne. Naar het oordeel van de regering kunnen alleen de bepalingen in de artikelen 8, eerste en tweede lid, 9, derde lid, en 10 worden beschouwd als een ieder verbindend’.¹¹⁹ Uit de artikelsgewijze toelichting op deze drie bepalingen zelf valt vervolgens af te leiden dat deze bepalingen rechten in het leven roepen voor verdachten, zoals instemmingsrecht, verschoningsrecht en toegang tot een raadsman.¹²⁰

Tot slot zijn er zeven verdragen die naar het oordeel van de regering een groot aantal een ieder verbindende bepalingen bevatten. In twee gevallen stelt de toelichting dat het verdrag voornamelijk verplichtingen tussen partijen bevat, doch identificeert de regering vervolgens in de memorie van toelichting een hele trits aan bepalingen waaraan rechtstreekse werking toegekend zou kunnen worden. Bij de Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en haar lidstaten enerzijds en Armenië

¹¹⁴ Verdragsnr. 013783; *Kamerstukken II*, 2022/23, 36344 (R2175), nr. 3, p. 16-17.

¹¹⁵ Verdragsnr. 013567, *Kamerstukken II*, 2018/19, 35258, nr. 3, p. 2.

¹¹⁶ Verdragsnr. 012928, *Kamerstukken II*, 2019/20, 35391 (R2144), nr. 3, p. 4.

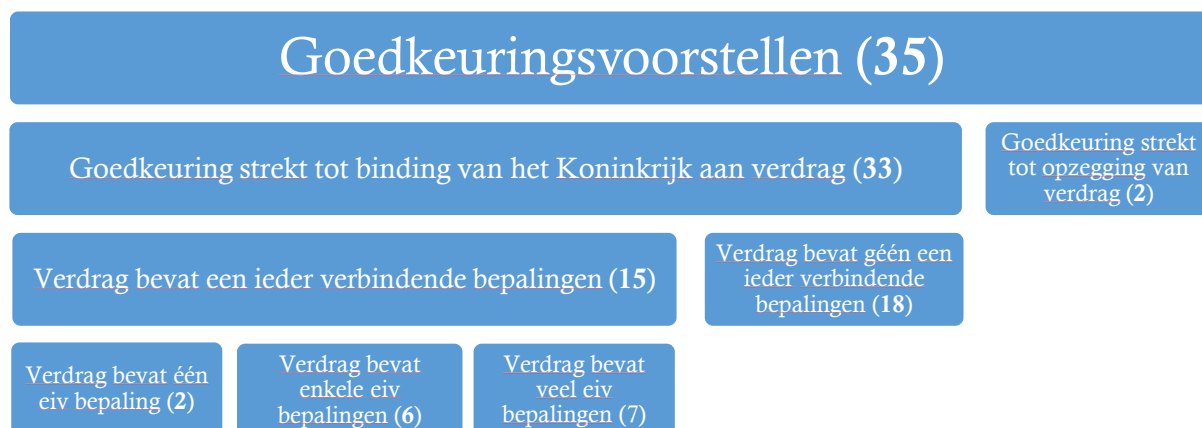
¹¹⁷ Verdragsnr. 013199, *Kamerstukken II*, 2021/22, 36021, nr. 3, p. 2-3.

¹¹⁸ Het betreft drie samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en haar lidstaten enerzijds en drie andere landen. Verdragsnrs. 012730 (Afghanistan), 012457 (Canada) en 013318 (Cuba) en bijbehorende Kamerstuknrs: 35445 nr. 3, p. 8; 35155, nr. 3, p. 4; 35186, nr. 3, p. 10.

¹¹⁹ Verdragsnr. 013530, *Kamerstukken II*, 2017/18, 34915, nr. 3, p. 8.

¹²⁰ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34915, nr. 3, p. 10-13.

anderzijds vermeldt zij die bepalingen onder het kopje ‘Een ieder verbindende bepalingen’.¹²¹ Bij het Verdrag inzake werk in de visserijsector geeft de regering onder het opschrift ‘standpunt ten aanzien van bekrachtiging’ eveneens een opsomming van verdragsbepalingen die naar haar oordeel een ieder verbindend zijn.¹²² In de overige vijf gevallen verschilt het per toelichting of zij ook aangeeft wat die bepalingen regelen en voor wie zij rechten, aanspraken of plichten in het leven roepen. Bij twee verdragen die betrekking hebben op het treinverkeer via de vaste kanaalverbinding met het Verenigd Koninkrijk (Eurostar) en het Verdrag inzake winstverschuiving en grondslaguitholling volstaat de regering onder het kopje ‘een ieder verbindende bepalingen’ met een opsomming van de artikelnummers,¹²³ terwijl in de toelichtingen op het Benelux-verdrag inzake politiesamenwerking en het Tabaksprotocol ter onderbouwing van het etiket ‘een ieder verbindend’ iets meer informatie wordt gegeven over de inhoud van de bepalingen.¹²⁴



De andere 18 verdragen die de regering ter uitdrukkelijke goedkeuring voorlegt, bevatten naar haar oordeel *géén* een ieder verbindende bepalingen.¹²⁵ Bij elk van deze verdragen bevat de memorie van toelichting van het goedkeuringsvoorstel een aparte paragraaf waarin de regering haar oordeel geeft over het een ieder verbindende karakter. Deze toelichting is telkens summier. Slechts in één geval, ten aanzien van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen, geeft de regering een relatief uitvoerige beschouwing. Zij stelt dat dit Verdrag naar het oordeel van de regering geen bepalingen bevat

‘die kunnen worden aangemerkt als een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan andere rechtssubjecten dan de verdragsluitende partijen rechten of bevoegdheden toekennen of plichten opleggen. Of een bepaling van een verdrag “een ieder verbindend” is, hangt af van de vraag of zij geschikt is om rechtstreeks door de rechter te worden toegepast, dat wil zeggen een voldoende concrete en precieze norm inhoudt die geen nadere uitwerking behoeft en door de rechter direct kan worden toegepast. Sommige bepalingen in het verdrag laten aan de partijen nog ruimte voor nadere concretisering en/of andere afspraken en daarom zijn zij niet geschikt voor rechtstreekse toepassing. Deze bepalingen kunnen daarom niet voor de rechter worden ingeroepen. Daarnaast kan niet van een ieder verbindende bepalingen

¹²¹ Verdragsnr. 013343, *Kamerstukken II*, 2018/19, 35279, nr. 3, p. 32-33.

¹²² Verdragsnr. 011902, *Kamerstukken II*, 2018/19, 35215 (R2128), p. 4-5.

¹²³ Verdragsnr. 013596 en 013575, *Kamerstukken II*, 2020/21, 35 828, nr. 3, p. 6 en verdragsnr. 013370, *Kamerstukken II*, 2017/18, 34853 (R2096), nr. 3, p. 8.

¹²⁴ Verdragsnr. 013562, *Kamerstukken II*, 2020/21, 35692, nr. 3, p. 16; Verdragsnr. 012149, *Kamerstukken II*, 2019/20, 35356, nr. 3, p. 4.

¹²⁵ Het betreft verdragsnr. 013914 (Kamerstuknr. 36162); 013915 (Kamerstuknr. 36162); 013814 (Kamerstuknr. 36017); 013777 (Kamerstuknr. 35711); 013753 (Kamerstuknr. 35832); 013728 (Kamerstuknr. 36232); 013668 (Kamerstuknr. 35831); 013597 (Kamerstuknr. 35829); 013581 (Kamerstuknr. 35775); 013554 (Kamerstuknr. 34958); 013550 (Kamerstuknr. 34958); 013350 (Kamerstuknr. 35243); 013349 (Kamerstuknr. 35244); 013172 (Kamerstuknr. 35381); 013120 (Kamerstuknr. 35260); 012570 (Kamerstuknr. 35154); 012379 (Kamerstuknr. 35180) en 010995 (Kamerstuknr. 36027).

*worden gesproken, omdat de bepalingen in dit Verdrag bij uitstek zijn bedoeld om betrekkingen tussen staten te regelen.*¹²⁶

In zes andere gevallen houdt de regering de motivering uiterst beperkt. Tweemaal verwijst de regering daarbij naar een specifieke verdragsbepaling. Zo bepaalt artikel 30.6 van de Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) met Canada volgens de regering ‘dat particulieren geen rechtstreeks beroep op CETA kunnen doen voor de nationale rechter.’¹²⁷ Daarnaast volgt volgens de regering uit artikel 1, vierde lid, van het verdrag met de Verenigde Arabische Emiraten inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken dat dit verdrag ‘uitsluitend van toepassing is op het geven van wederzijdse rechtshulp tussen de Partijen. Een natuurlijke of rechtspersoon kan hieraan geen enkel recht ontleen om bewijs te verkrijgen, te weren of uit te sluiten of de uitvoering van een verzoek om rechtshulp te beletten.’¹²⁸

In de andere vier gevallen houdt de regering haar motivering meer algemeen, waarbij ze vaak een verband legt met de strekking van het verdrag. Over een verdrag met de Dominicaanse Republiek stelt de toelichting bijvoorbeeld dat het verdrag ‘namelijk uitsluitend de maritieme afbakening tussen staten’ bepaalt.¹²⁹ Over het Eigenmiddelenbesluit zegt de regering dat dit verdrag ‘uitsluitend verplichtingen [bevat] tussen de lidstaten van de Europese Unie met betrekking tot de financiering van de begroting van de Europese Unie door de lidstaten.’¹³⁰ De Bijzondere Overeenkomst met België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk inzake veiligheidsvraagstukken met betrekking tot de Eurostar-trein via de vaste kanaalverbinding heeft eveneens ‘uitsluitend betrekking op de relaties tussen de Overeenkomstsluitende Partijen en hun bevoegde autoriteiten’.¹³¹ Ten aanzien van een Protocol over de toetreding van Noord-Macedonië tot de NAVO stelt de regering dat het Protocol alleen bepaalt ‘dat na aanvaarding door alle 29 NAVO-lidstaten het Protocol in werking zal treden en dat hierna Noord-Macedonië formeel uitgenodigd wordt om toe te treden tot het NAVO-Verdrag’.¹³²

Ten aanzien van de overige elf verdragen volstaat de regering met de constatering dat deze naar haar oordeel ‘geen een ieder verbindende bepalingen in de zin van artikel 93 en 94 Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen’ bevatten.¹³³ In één van deze gevallen is het mogelijk om vraagtekens te plaatsen bij het oordeel van de regering. In 2018 stelde de regering voor twee verdragen met de Verenigde Staten over beveiliging van gerubriceerde gegevens, die eerder geheim waren geweest en onder artikel 7, onder d, Rgbv hadden gevallen, alsnog openbaar te maken. Hiermee werden ze onderworpen aan het vereiste van parlementaire goedkeuring. De regering geeft aan dat hier geen sprake is van mogelijke een ieder verbindende bepalingen.¹³⁴

De verdragstekst luidt, voor zover hier relevant, onder andere als volgt:

‘... all classified information communicated directly or indirectly between our two Governments be protected in accordance with such principles, namely that the recipient:

¹²⁶ Verdragsnr. 010995, *Kamerstukken II*, 2021/22, 36027 (R2160), nr. 3, p. 3.

¹²⁷ Verdragsnr. 012570, *Kamerstukken II*, 2018/19, 35154, nr. 3 p. 43. Art. 30.6 lid 1 CETA: ‘Geen enkele bepaling in deze overeenkomst wordt aldus uitgelegd dat daaraan rechten kunnen worden ontleend of dat zij verplichtingen bevat voor personen, anders dan die welke tussen de partijen in het leven zijn geroepen krachtens internationaal publiekrecht, noch aldus dat op deze overeenkomst een rechtstreeks beroep kan worden gedaan in de interne rechtsorde van de partijen.’

¹²⁸ Verdragsnr. 013728, *Kamerstukken II*, 2022/23, 36232 (R2174), nr. 3, p. 17.

¹²⁹ Verdragsnr. 013814, *Kamerstukken II*, 2021/22, 36017 (R2159), nr. 3, p. 3.

¹³⁰ Verdragsnr. 013777, *Kamerstukken II*, 2020/21, 35711, nr. 3, p. 8.

¹³¹ Verdragsnr. 013597, *Kamerstukken II*, 2020/21, 35829, nr. 3, p. 3.

¹³² Verdragsnr. 012379, *Kamerstukken II*, 2018/19, 35180, nr. 3, p. 3.

¹³³ Het betreft verdragsnr. 013914 (Kamerstuknr. 36162); 013915 (Kamerstuknr. 36162); 013753 (Kamerstuknr. 35832); 013668 (Kamerstuknr. 35831); 013581 (Kamerstuknr. 35775); 013554 (Kamerstuknr. 34958); 013550 (Kamerstuknr. 34958); 013350 (Kamerstuknr. 35243); 013349 (Kamerstuknr. 35244); 013172 (Kamerstuknr. 35381) en 013120 (Kamerstuknr. 35260).

¹³⁴ Verdragsnrs. 013554 en 013550, *Kamerstukken II*, 2017/18, 34958, nr. 3, p. 2.

... d) Will respect private rights, such as patents, copyrights, or trade secrets which are involved in the information, it being understood that with regard to patent rights and technical information for defense purposes the Agreement of 29th April 1955 between our Governments to facilitate the interchange of Patent Rights and Technical Information for Defense Purposes, will apply.'

Natuurlijk geldt deze afspraak in eerste instantie tussen staten. Maar de rechthebbenden van patenten, copyrights of handelsgeheimen zijn zeer waarschijnlijk geen staten, maar bedrijven of private personen. Het lijkt niet uitgesloten dat een Nederlandse rechter, in geval van een conflict tussen een rechthebbende en Nederland als verdragsluitende staat, bijvoorbeeld omdat Nederland een patent of copyright niet respecteert, in deze vrij specifiek en dwingend verwoorde bepaling een afdwingbaar recht zou kunnen zien voor betreffende rechtszoekende. Daarbij speelt ook een rol dat het verdrag waarnaar wordt verwezen, de Overeenkomst ter bevordering van de uitwisseling van octrooirechten en technische inlichtingen voor defensiedoeleinden uit 1955,¹³⁵ passages bevat over zaken als het doorgeven en het gebruik van technische inlichtingen in particulier bezit, en daar onder andere een vergoedingsregeling voor in het leven roepen (artikel IV).¹³⁶

Overigens roept de goedkeuring van deze verdragen uit 1960 en 1981 ook een andere vraag op die algemener van aard is. In de verdragen wordt verwezen naar een ander, logischerwijs al langer bestaand verdrag, uit 1955. Een vraag die hierdoor rijst is of de verplichting als neergelegd in artikel 2, tweede lid, Rgbv zich in gevallen als deze ook uitstrekt over de bepalingen in een verdrag waarnaar in het ter goedkeuring voorgelegde verdrag wordt verwezen.

6.2 De receptie door de Raad van State

Ten aanzien van één van de 35 verdragen die de regering uit eigen beweging ter uitdrukkelijke goedkeuring voorlegde aan het parlement, betwistte de Raad van State het oordeel van de regering over het een ieder verbindende karakter van de verdragsbepalingen. Het betreft het Verdrag betreffende werk in de visserijsector. De regering had zich aanvankelijk op het standpunt gesteld dat dit verdrag verplichtingen oplegt aan de verdragspartijen en geen een ieder verbindende bepalingen bevat. De Raad van State achtte deze stelling 'niet houdbaar'. Verschillende bepalingen in het verdrag zouden onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn

*'om in de Nederlandse rechtsorde rechtstreeks te kunnen worden toegepast. Dat deze bepalingen vervolgens nader worden uitgewerkt in de nationale regelgeving doet aan het een ieder verbindende karakter van die verdragsbepalingen zelf niets af. Als voorbeeld wijst de Afdeling op artikel 9 van het verdrag waarin is opgenomen dat de minimumleeftijd voor werk aan boord van vissersvaartuigen 16 jaar is. Voorts beschrijft artikel 9 de gevallen waarin hiervan kan worden afgeweken. Het betreft hier een bepaling die onvoorwaardelijk is en voldoende nauwkeurig is omschreven en die aldus naar haar inhoud een ieder kan verbinden. De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag welke bepalingen in het verdrag een ieder kunnen verbinden.'*¹³⁷

Het advies van de Raad van State leidde tot aanpassing van de memorie van toelichting op dit punt. Het valt op dat de regering daarbij tot een veel uitgebreidere lijst komt met 'een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet die aan rechtssubjecten rechten toekennen of verplichtingen opleggen, en die naar het oordeel van de regering onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn om rechtstreeks in de Nederlandse

¹³⁵ *Trb* 1955, 59 en *Trb* 1955, 102.

¹³⁶ Dit artikel luidt, voor zover relevant: 'Wanneer technische inlichtingen in particulier bezit: (i) door of namens hun eigenaar aan de Regering van het land waarvan deze onderdaan of ingezetene is, zijn medegedeeld, en (ii) vervolgens voor defensiedoeleinden door die Regering ter kennis van de andere Regering worden gebracht en door deze laatste al dan niet voor defensiedoeleinden worden gebruikt of bekend gemaakt, komen de Regeringen overeen dat, indien door de Regering, die het eerst de inlichtingen ontvangt, aan de eigenaar enige vergoeding wordt betaald, deze betaling onverlet laat de tussen beide Regeringen eventueel te treffen regelingen ten aanzien van de door ieder van hen te aanvaarden aansprakelijkheid voor vergoeding'.

¹³⁷ *Kamerstukken II*, 2018/19, 35215 (R2128), nr. 4, p. 2.

rechtsorde te kunnen worden toegepast' dan het voorbeeld waarop de Raad van State wijst. De regering identificeert er uiteindelijk tien:

*'artikel 8, tweede lid, onder c – de schipper is verplicht om bewustwordingstrainingen te faciliteren aan boord van het vissersvaartuig; artikel 9 – minimumleeftijd van vissers; artikel 10 – vissers mogen niet werken zonder een geldige geneeskundige medische geschiktheidsverklaring; artikel 12, eerste lid – voor vissersvaartuigen van 24 meter of meer of voor vissersvaartuigen die langer dan drie dagen op zee blijven dient de geneeskundige verklaring te vermelden dat zij voldoende horen en zien voor de uitoefening van de taken aan boord en dat zij niet lijden aan een medische aandoening die kan verergeren door werk op zee of de visser ongeschikt maakt voor werk aan boord van een vissersvaartuig; artikel 14, eerste lid, onder b – minimumaantal uren rust voor schepen langer dan drie dagen op zee; artikel 14, vierde lid – de visser is verplicht om te werken ten behoeve van de onmiddellijke veiligheid van het vaartuig, van de opvarenden of van de vangst of het verlenen van hulp aan op zee in nood verkerende schepen of personen; artikel 15 – ieder vissersvaartuig dient een bemanningslijst aan boord te hebben, die aan bevoegde personen wordt verstrekt aan de wal artikel 18 – de overeenkomst tot het verrichten van werk van vissers blijft aan boord blijft en moet beschikbaar zijn voor inzage; artikel 20 – de scheepsbeheerder is verplicht ervoor te zorgen dat iedere visser aan boord van een vissersvaartuig een schriftelijke overeenkomst heeft tot het verrichten van werk, die is ondertekend; en artikel 21 – vissers hebben recht op repatriëring.'*¹³⁸

6.3 Reacties in het parlement

Omdat uitdrukkelijke goedkeuring plaatsvindt volgens de formele wetgevingsprocedure, ondergaat een voorstel tot goedkeuring van een verdrag net als elk ander wetsvoorstel een parlementaire behandeling. Tijdens de parlementaire behandeling van de 35 wetsvoorstellen die strekken tot goedkeuring van een verdrag stelden Tweede Kamerleden tweemaal expliciet hun vraagtekens bij het oordeel van de regering dat een verdrag een ieder verbindende bepalingen zou bevatten.

In het geval van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en Afghanistan anderzijds vragen Kamerleden van de VVD naar het een ieder verbindende karakter van artikelen 14 en 23. Deze bepalingen hebben betrekking op een meestbegunstigingsbehandeling (artikel 14) en op de handhaving en bescherming van intellectuele eigendomsrechten, inclusief geografische aanduidingen (artikel 23). De regering heeft in de memorie van toelichting enkel deze twee bepalingen aangemerkt als een ieder verbindend.¹³⁹ De Kamerleden vragen zich af of 'redelijkerwijs een ander oordeel mogelijk is. Zo ja, welke?' Ook vragen zij of deze twee artikelen 'het totaal aan een ieder verbindende bepalingen' vormen, en zo niet, of de regering daar dan een 'uitputtend overzicht' van kan geven en per bepaling 'toelichten waarom deze bepalingen in de Nederlandse rechtsorde zonder meer als objectief recht zouden kunnen functioneren'. Zij verzoeken de regering om daarbij specifiek in te gaan op de vraag waarom zij ten aanzien van eerdere Samenwerkingsovereenkomsten tot het oordeel kwam dat bepalingen betreffende de bescherming van intellectuele eigendomsrechten, inclusief geografische aanduidingen, niet een ieder verbindend waren.¹⁴⁰

De regering stelt in reactie hierop dat haar oordeel of bepalingen naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden een voorlopig oordeel is: 'uiteindelijk is het aan de rechter om te bepalen of en in hoeverre bepalingen van een verdrag een ieder verbindend zijn in een concreet, individueel geval, gelet op de specifieke feiten en omstandigheden van het geval.'¹⁴¹ Bij haar beoordeling hanteert de

¹³⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 35215 (R2128), nr. 3, p. 4-5.

¹³⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 35445, nr. 3, p. 8-9.

¹⁴⁰ Kamerstukken II, 2019/20, 35445, nr. 5, p. 2-3.

¹⁴¹ Kamerstukken II, 2019/20, 35445, nr. 6, p. 4.

regering naar eigen zeggen het toetsingskader dat is ontwikkeld in de rechtspraak van de Hoge Raad. Zij kijkt naar

‘de aard, de inhoud, het doel en de strekking van de bepaling, en de bewoordingen daarvan. Daarnaast kunnen tevens de bedoeling van de nationale wetgever bij de totstandkoming van de goedkeuringswetgeving van het desbetreffende verdrag en - zo hiervan sprake is – de bedoeling van de opstellers van het desbetreffende verdrag van belang zijn. Tot slot kan ook de aan- of afwezigheid van uitvoeringswetgeving van belang zijn en of het binnen het nationale bestel mogelijk is de bepaling rechtstreeks toe te passen.’¹⁴²

Gelet op deze criteria is de regering van oordeel dat de Samenwerkingsovereenkomst grotendeels verplichtingen bevat tussen de Staten die partij zijn bij de Overeenkomst. Alleen artikel 14 en artikel 23

‘bevatten afspraken, waaraan naar het oordeel van de regering door de rechter rechtstreekse werking toegekend zou kunnen worden. Het valt niet uit te sluiten dat de rechter onder concrete omstandigheden in individuele gevallen gevolgen verbindt aan niet-naleving van deze afspraken door verdragspartijen.’

Tot slot beaamt de regering dat in andere EU-partnerschapsovereenkomsten met derde landen vergelijkbare bepalingen kunnen voorkomen. Zij geeft aan bij ieder verdrag zo zorgvuldig mogelijk te bekijken welke bepalingen naar haar oordeel een ieder verbindend zouden kunnen zijn, maar stelt ook dat daarbij sprake kan zijn van ‘voortschrijdend inzicht’. Het is met andere woorden niet uitgesloten dat de rechter rechtstreekse werking toekent aan bepalingen in andere EU-partnerschapsovereenkomsten die vergelijkbaar zijn met artikel 14 en 23: ‘Het uiteindelijke oordeel is zoals gezegd aan de rechter in een concreet, individueel geval, gelet op de specifieke feiten en omstandigheden van het geval.’¹⁴³

In het geval van het Multilateraal verdrag ter voorkoming van grondslaguitholling en winstverschuiving vraagt de VVD-fractie of ‘mensen of bedrijven voortaan belastingwetgeving kunnen aanvechten met een beroep op eenieder verbindende bepalingen uit het Multilateraal Verdrag.’¹⁴⁴ Deze vraag is een reactie op een opmerking van de Nederlandse orde van belastingadviseurs (NOB), die in een commentaar op het verdrag om uitleg vraagt over de passage in de memorie van toelichting waarin staat dat het verdrag rechtstreeks rechten kan toekennen of plichten kan opleggen: ‘Dat laatste bevreemdt de Orde zeer; een verdrag kan nimmer leiden tot een belastingheffing waarin de nationale wet niet voorziet.’¹⁴⁵ De regering legt vervolgens uit dat met de desbetreffende passage niet wordt ‘bedoeld, zoals de NOB suggereert, dat het Verdrag heffingsrechten creëert waarin Nederland in zijn nationale recht niet heeft voorzien.’¹⁴⁶ Daarmee is de kous af in deze discussie tussen regering en Staten-Generaal. Wel beslist de Tweede Kamer na het plenair debat om het voorstel tot goedkeuring van het Verdrag zo te amenderen dat er een voorbehoud ten aanzien van artikel 12 wordt gemaakt.¹⁴⁷ Aldus heeft de Tweede Kamer in de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure een extra voorbehoud kunnen bewerkstelligen.

In drie gevallen stelden Tweede Kamerleden vragen over bepalingen die de regering heeft aangemerkt als een ieder verbindend. Die vragen hadden geen betrekking op het specifieke oordeel van de regering over het een ieder verbindende karakter, maar op de inhoud en uitwerking van deze bepalingen. Zo stelden Tweede Kamerleden in het geval van het Verdrag inzake internationale juridische samenwerking tussen Nederland en Oekraïne met betrekking tot het neerhalen van vlucht MH17 meerdere vragen over de berechting door middel van

¹⁴² Kamerstukken II, 2019/20, 35445, nr. 6, p. 4.

¹⁴³ Kamerstukken II, 2019/20, 35445, nr. 6, p. 4.

¹⁴⁴ Kamerstukken II, 2017/18, 34853 (R2096), nr. 5, p. 13.

¹⁴⁵ Zie: <https://www.nob.net/publicaties/nob-commentaar-op-de-goedkeuring-van-het-multilateraal-verdrag/>.

¹⁴⁶ Kamerstukken II, 2017/18, 34853 (R2096), nr. 6, p. 41-42.

¹⁴⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 34853, nr. 8; Handelingen II, 2018/2019, item 52, nr. 13.

videoconferentie, onder meer over de instemming van een verdachte die zich in Oekraïne bevindt en zijn recht op rechtsbijstand door een Nederlandse raadsman.¹⁴⁸ De verdragsbepalingen die hierop betrekking hebben (artikelen 8, eerste en tweede lid, 9, derde lid, en 10) konden naar het oordeel van de regering worden beschouwd als een ieder verbindend.¹⁴⁹

Ook over de uitvoering van het Tabaksprotocol stelden Tweede Kamerleden schriftelijke vragen, en dan in het bijzonder voor welke rechtssubjecten (producenten, importeurs en exporteurs) het Protocol gevolgen heeft, wat die gevolgen precies zijn, en of en hoe deze actoren daarvan op de hoogte gesteld worden.¹⁵⁰ Deze vragen zagen dus op verheldering van de rechten en plichten die voortvloeien uit artikel 5, 6 en 7: bepalingen die naar het oordeel van de regering een ieder verbindend zijn en dus rechtstreekse werking hebben.¹⁵¹ Nadat de regering hier nadere opheldering over had gegeven,¹⁵² deed de Tweede Kamer het voorstel af als hamerstuk.¹⁵³

In het geval van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Staat Israël inzake de status van hun strijdkrachten zag de vraag van de Denk-fractie of Nederland het recht heeft om Israëliisch defensiepersoneel, aanwezig in Nederland en verdacht van misdrijven die onder het Statuut van Rome vallen, aan het Internationaal Strafhof uit te leveren,¹⁵⁴ tot slot eveneens op de uitleg van een bepaling die de regering had aangemerkt als een ieder verbindend: artikel XIII.¹⁵⁵ De regering stelt immers dat in 'artikel XIII inzake uitlevering is bepaald dat defensiepersoneel van de zendstaat, dat aanwezig is op het grondgebied van de ontvangende staat, of aan boord is van een schip of vliegtuig dat geregistreerd is in de ontvangende staat, zonder de uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de zendstaat, door de ontvangende staat niet kan worden uitgeleverd of anderszins kan worden overgedragen aan andere landen, om welke reden dan ook.'¹⁵⁶

Zeven van de vijftien ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegde verdragen die naar het oordeel van de regering een ieder verbindende bepalingen bevatten, passeerden het parlement echter geruisloos. Het verdrag betreffende werk in de visserijsector, waarbij de Raad van State inging tegen het oordeel van de regering dat dit verdrag geen een ieder verbindende bepalingen bevatte, werd zonder vragen afgedaan als hamerstuk.¹⁵⁷ Hetzelfde geldt voor de verdragen over de EUROSTAR,¹⁵⁸ de Wijziging van artikel 8 van het Statuut van Rome inzake Internationaal Strafhof,¹⁵⁹ de EU-samenwerkingsovereenkomsten met Armenië¹⁶⁰ en Cuba,¹⁶¹ en het Protocol tot wijziging van een Verdrag inzake strafbare feiten aan boord van luchtvaartuigen.¹⁶²

Een vergelijkbaar beeld zien we bij de ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegde verdragen die naar het oordeel van de regering *geen* ieder verbindende bepalingen bevatten. Het parlement weersprekt dat oordeel in de door ons onderzochte periode geen enkele keer. Wel vraagt een Tweede Kamerlid tijdens de behandeling van het Verdrag inzake staatsimmunititeit of de regering kan aangeven in hoeverre particulieren een beroep kunnen doen op dit verdrag.¹⁶³ Hierop stelt de regering:

¹⁴⁸ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34915, nr. 5, p. 1-10.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34915, nr. 3.

¹⁵⁰ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35356 nr. 5, p. 1-5, i.h.b. p. 3-4.

¹⁵¹ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35356 nr. 3, p. 4.

¹⁵² *Kamerstukken II*, 2019/20, 35356 nr. 6, p. 1-10.

¹⁵³ *Handelingen II*, 2019/20, nr. 64, item 3, p. 1.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II*, 2021/22, 36021 nr. 5, p. 6.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II*, 2021/22, 36021, nr. 3, p. 2-3.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II*, 2021/22, 36021, nr. 6, p. 4. Regering herhaalt dit nog eens in relatie tot de EK (nr. B).

¹⁵⁷ *Handelingen II*, 2018/19, nr. 105, item 3, p. 1.

¹⁵⁸ *Handelingen II*, 2021/22, nr. 3, item 6, p. 1.

¹⁵⁹ *Handelingen II*, 2019/20, nr. 15, item 3, p. 1.

¹⁶⁰ *Handelingen II*, 2019/20, nr. 36, item 3, p. 1.

¹⁶¹ *Handelingen II*, 2019/20, nr. 3, item 3, p. 1.

¹⁶² *Handelingen II*, 2020/21, nr. 12, item 3, p. 1.

¹⁶³ *Kamerstukken II*, 2021/22, 36027 (R2160), nr. 5, p. 3.

‘Zoals in de memorie van toelichting benoemd, bevat het Verdrag naar het oordeel van de regering geen bepalingen die kunnen worden aangemerkt als een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. De bepalingen van het Verdrag kunnen geen rechten of bevoegdheden toekennen of plichten opleggen aan andere rechtssubjecten dan de verdragsluitende partijen. Wel biedt het Verdrag een bepaalde mate van rechtszekerheid voor particulieren doordat het Verdrag een codificatie bevat van het (ongeschreven) gewoonterecht. Hierdoor zijn de regels inzake staatsimmuniteit inzichtelijker en toegankelijker voor particulieren.’¹⁶⁴

De kwestie van een ieder verbindendheid is daarna niet meer aan de orde gekomen.

Over verdragen die naar het oordeel van de regering geen een ieder verbindende verdragsbepalingen bevatten worden evenmin veel vragen gesteld. Over de kaderovereenkomsten tussen de EU en haar lidstaten enerzijds en Australië respectievelijk Nieuw-Zeeland anderzijds stelt de Tweede Kamer geen vragen.¹⁶⁵ In geval van de partnerschapsovereenkomst met de EU en haar lidstaten enerzijds en Japan anderzijds stelt de CDA-fractie in de Tweede Kamer vragen over het ratificatietraject in andere lidstaten, over concrete vormen van samenwerking waartoe de voorlopige toepassing van deze overeenkomst nu al geleid heeft, de aandacht voor duurzaamheid en klimaat, kinderontvoeringen en de doodstraf in Japan, en investeringsbescherming onder de Economische partnerschapsovereenkomst tussen EU en Japan.¹⁶⁶ In het geval van het aanvullend protocol bij het verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme stelt eveneens maar één fractie vragen. Zo verzoekt de VVD-fractie om een actueel overzicht van de internationale verdragen en regelgeving die zien op de bestrijding en voorkoming van terrorisme en vragen zij zich af waarom niet alle lidstaten van de Raad van Europa het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (*Trb.* 2006, 34) uit 2005 en het Aanvullend Protocol uit 2015 hebben geratificeerd, en of zij dat nog voornemens zijn te doen.

Met betrekking tot de bijzondere overeenkomst met Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk inzake veiligheidsvraagstukken met betrekking tot de treinen via de vaste kanaalverbinding stellen Tweede Kamerfracties vragen over de geboekte reiswinst, over de niet-bindende intentieverklaring, verdere liberalisering van het internationale spoor, over de keuze voor de voorlopige toepassing van de Bijzondere Overeenkomst en de ervaringen daarmee, de gegevensuitwisseling, de bevoegdheid van het IGC om toegang tot de Kanaaltunnel te verbieden.¹⁶⁷ Bij de twee verdragen die verband houden met het Europees stabiliteitsmechanisme stellen fracties vragen over de precieze werking van dit mechanisme.¹⁶⁸

De parlementaire behandeling van het voorstel tot goedkeuring van het besluit van de Raad van Ministers van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie, hetgeen de juridische basis vormt voor de financiering van een meerjarenbegroting van de Europese Unie en het coronaherstelfonds (‘NextGenerationEU’), was uitgebreider. Behalve een schriftelijke vragenronde over de goedkeuring en ratificatie door andere lidstaten; de relatie tussen dit stelsel en het rechtsstaatmechanisme; de plasticaks; de jaarlijkse afdraagsom; de tijdelijkheid en uitzonderlijkheid van leningen en over het herstelfonds,¹⁶⁹ vond er ook een uitvoerig wetgevingsoverleg tussen de vaste Kamercommissie voor Financiën en de Minister van Financiën plaats, waarna de Tweede Kamer de goedkeuring verleende.¹⁷⁰

De parlementaire behandeling van de twee verdragen met de Verenigde Staten over beveiliging van gerubriceerde gegevens, die eerder geheim waren geweest, draaide niet zo zeer om de inhoud van de desbetreffende verdragen, maar over het afwegingskader dat voorafgaat aan het besluit dat

¹⁶⁴ *Kamerstukken II*, 2021/22, 36027 (R2160), nr. 6, p. 8.

¹⁶⁵ Verdragsnr. 013350, Kamerstuknr. 35243 en verdragsnr. 013349, Kamerstuknr. 35244.

¹⁶⁶ Verdragsnr. 013581, *Kamerstukken II*, 2020/21, 35775, nr. 5, p. 1-4.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II*, 2020/21, 35829, nr. 5, p. 1-3.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II*, 2020/21, 35831, nr. 5, p. 1-6.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II*, 2020/21, 35711, nr. 5, p. 1-13.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II*, 2020/21, 35711, nr. 12, p. 1-47; *Handelingen II*, 2020/21, 25 februari 2021, item 59, nr. 42, p. 1.

een verdrag een geheim of vertrouwelijk karakter draagt en het derubriceringsbeleid van de regering.¹⁷¹ Deze vragen gaven aanleiding tot een archiefonderzoek door de regering naar de mogelijke derubricering van andere geheime verdragen en mogelijk onopgemerkt gebleven derubriceringen.¹⁷² De Minister van Buitenlandse Zaken heeft toen toegezegd om in het eigen departement en ook bij de andere verantwoordelijke departementen periodiek de mogelijkheid tot derubricering van vertrouwelijke en geheime verdragen onder de aandacht blijven brengen.¹⁷³

De vragen die in de Kamer gesteld worden, komen doorgaans aan bod tijdens de schriftelijke voorbereiding. Tot een plenaire behandeling, komt het zelden. In de meeste gevallen worden de goedkeuringsvoorstellen na de schriftelijke voorbereiding afgehamerd. Tweemaal komt het voor dat op initiatief van één fractie een voorstel ‘onthamerd’ wordt, maar tijdens de plenaire behandeling zijn dan maar weinig Kamerleden aanwezig/aan het woord. In het ene geval ging het om het Protocol bij het Noord-Atlantisch Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Noord-Macedonië.¹⁷⁴ In de Tweede Kamer worden vragen gesteld over de mensenrechtensituatie en de rechtsstaat in Macedonië, over de geopolitieke verhoudingen (Rusland, China) en over de strategische meerwaarde van toetreding van Noord-Macedonië tot de NAVO.¹⁷⁵ Vervolgens doet de Tweede Kamer het voorstel af als hamerstuk.¹⁷⁶ In de Eerste Kamer wordt het voorstel dat als hamerstuk behandeld zou worden op verzoek van de SP-fractie toch plenair behandeld, ‘omdat wat hierin voorgesteld wordt het aangaan van een verstrekkende verdragsrechtelijke verplichting betreft. Sterker nog, op basis van artikel 5 van het NAVO-verdrag gaat het hier om de meest vergaande verplichting die je kunt aangaan, namelijk het militair bijstaan van een ander land. Wij vinden het simpelweg niet gepast dat je zoiets deze Kamer geruisloos laat passeren.’¹⁷⁷

In het andere geval ging het om het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Arabische Emiraten inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Tijdens de schriftelijke voorbereiding worden vragen gesteld over de hoeveelheid rechtshulpverzoeken die de Verenigde Arabische Emiraten hebben ingediend; de toelaatbaarheid van bewijs; de mensenrechtelijke situatie in de Verenigde Arabische Emiraten en gegevensuitwisseling.¹⁷⁸ Samen met het voorstel tot goedkeuring van het uitleveringsverdrag met de Verenigde Arabische Emiraten (waarvan één bepaling was aangemerkt als een ieder verbindend) werd het voorstel tot goedkeuring van het verdrag inzake wederzijdse rechtshulp met de VAE ‘onthamerd’, waarna tijdens de plenaire behandeling twee Kamerleden het woord namen, om aan de Minister te vragen of het verdrag effectief gaat zijn en over de mensenrechtelijke situatie in de Verenigde Arabische Emiraten. Daarbij benadrukten de Kamerleden overigens

‘dat een hamerstuk niet betekent dat we dat als Kamer niet belangrijk vinden, maar dat er vaak al een traject aan vooraf is gegaan. Hetzelfde geldt voor vandaag: dat er nu twee woordvoerders aanwezig zijn, betekent niet dat de rest het niet belangrijk vindt.’¹⁷⁹

Ook bij de plenaire behandeling van de goedkeuring van het raamverdrag voor samenwerking op het gebied van defensieaangelegenheden met de Verenigde Staten waren maar weinig Kamerleden aanwezig. Van de vijf aanwezige Kamerleden, stelden er vier vragen aan de minister. Deze zagen vooral op de verhouding tussen het Raamverdrag en memoranda van understanding (MoU). Twee moties van SP-Kamerlid Karabulut worden door de Minister ontraden:

¹⁷¹ *Kamerstukken II*, 2017/18, 34958, nr. 5, p. 1-4.

¹⁷² *Kamerstukken II*, 2018/19, 34958, nr. 7, p. 1-2.

¹⁷³ *Kamerstukken II*, 2019/20, 34958, nr. 9, p. 1-2.

¹⁷⁴ Verdragsnr. 012379.

¹⁷⁵ *Kamerstukken II*, 2018/19, 35180, nr. 5, p. 1-7.

¹⁷⁶ *Handelingen II*, 2018/19, 4 juli 2019, nr. 102, item 13, p. 1.

¹⁷⁷ *Handelingen I*, 2019/20, 5 november 2019, nr. 5, item 9, p. 2.

¹⁷⁸ *Kamerstukken II*, 2022/23, 36232 (R2174), nr. 5, p. 1-6.

¹⁷⁹ *Handelingen II*, 2022/23, 18 april 2023, nr. 75, item 28 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20222023-75-28.html#>

‘De motie op stuk nr. 7 verzoekt de regering ieder nieuw memorandum of understanding inzake defensiesamenwerking met de VS aan de Kamer voor te leggen. Ik moet die motie ontraden omdat het voor een deel ook over vertrouwelijke zaken kan gaan. Dit is dus onmogelijk. De motie op stuk nr. 8 verzoekt de regering volledige inzage te bieden in het raamverdrag inzake defensiesamenwerking tussen de VS en Nederland. Volgens ons is dat gebeurd. Ik heb al aangegeven dat er in die zin sprake is van een misverstand. Alles wat aan het raamverdrag ten grondslag ligt, is openbaar. Ook deze motie zou ik dus willen ontraden.’¹⁸⁰

De Kamer verwierpt uiteindelijk beide moties,¹⁸¹ en keurt het raamverdrag goed.¹⁸²

CETA is de grote uitzondering op de regel. Van alle verdragen die ter uitdrukkelijke goedkeuring zijn voorgelegd, wordt dit verdrag het meest uitvoerig behandeld in het parlement: de periode van voordracht tot goedkeuringswet telt 1405 dagen en is daarmee een absolute uitschieter. In beide Kamers worden door alle fracties onder meer vragen gesteld aan de regering over de totstandkoming van dit Handelsverdrag met Canada, de investeringsbescherming, de daar bijhorende geschillenbeslechting via een Investment Court System (ICS), en de rol van de comités bij de praktische invulling van het verdrag. Sommige fracties zien in deze aspecten een aantasting van de nationale soevereiniteit en de beginselen van de parlementaire democratie. Volgens deze fracties zou CETA ondemocratisch tot stand zijn gekomen en zonder parlementaire goedkeuring in werking zijn getreden. Het ICS zou de nationale rechtspraak ondermijnen, en de besluiten van de uitvoeringscomités zouden ‘niet onderhevig zijn aan effectieve parlementaire controle – op Europees niveau, noch op nationaal niveau – voordat die besluiten bindend worden voor lidstaten’.¹⁸³

De regering legt herhaaldelijk, zowel schriftelijk als tijdens de plenaire behandeling, uit in zowel de Tweede als de Eerste Kamer hoe de democratische legitimiteit is geborgd tijdens de totstandkoming van CETA.¹⁸⁴ Naast de betrokkenheid van het Europees parlement heeft het parlement via de regering invloed op het totstandkomingsproces kunnen uitoefenen. Nadat op Europees niveau door de lidstaten is besloten om de onderhandelingen met Canada te openen, heeft de regering de voortgang van de onderhandelingen verschillende keren met de Kamer besproken in de Algemene Overleggen voorafgaand aan de Raden Buitenlandse Zaken-Handel. Wat de kritiek op het ICS betreft wijst de regering erop dat de Kamer zelf verzocht heeft om de bepalingen over ISDS (Investor-State Dispute Settlement) te schrappen en te vervangen door het Investment Court System (ICS).¹⁸⁵ Een motie waarin de regering werd verzocht CETA niet te ondertekenen vanwege o.a. het geschillenbeslechtingsmechanisme werd bovendien verworpen.¹⁸⁶ Daarbij herinnert de regering het parlement eraan dat de Tweede Kamer zich in een motie over het zo snel mogelijk goedkeuren van CETA positief heeft uitgesproken over het akkoord.¹⁸⁷

¹⁸⁰ *Handelingen II*, 2019/20, item 46, nr. 32, p. 11

¹⁸¹ *Handelingen II*, 2019/20, item 46, nr. 20, p. 1.

¹⁸² *Handelingen II*, 2019/20, item 46, nr. 19, p. 1.

¹⁸³ Zie o.m. *Kamerstukken II*, 2018/19, 35154, nr. 5; *Handelingen II* 2019/20, item 53, nr. 7, p. 24.

¹⁸⁴ Zie o.m. *Kamerstukken II*, 2018/19, 35154, nr. 3, p. 6; *Kamerstukken I*, 2019-2020, 35154 nr. B.

¹⁸⁵ In de motie-Jan Vos/Teeven (*Kamerstukken II*, 2015/16, 21501-02, nr. 1544)

¹⁸⁶ Motie-Van Tongeren (*Kamerstukken II*, 2016/17, 21501-02, nr. 1675).

¹⁸⁷ Motie-Teeven (*Kamerstukken II*, 2015/16, 31985, nr. 40).

7 Verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd

In de vijfenhalf jaar na de inwerkingtreding van de Rijkswet Taverne heeft de regering 131 verdragen voorgelegd voor stilzwijgende goedkeuring.¹⁸⁸ Uit de toelichtende nota's blijkt dat de regering inschat dat 94 van deze verdragen één of meerdere een ieder verbindende verdragsbepalingen bevatten. Dat is in ongeveer 72 procent van de gevallen. In deze categorie komt een beperkt aantal inhoudelijke thema's geregeld terug. 37 verdragen die in deze periode stilzwijgend zijn goedgekeurd bevatten naar de analyse van de regering géén een ieder verbindende verdragsbepalingen, wat dus neerkomt op ongeveer 28 procent van de gevallen. In vijftientig van de 131 gevallen gaf de Raad van State een inhoudelijk (in plaats van blanco) advies. Daarin ging de Raad van State twaalf keer (ook) in op de mogelijkheid van rechtstreekse werking van verdragsbepalingen.

Goedkeuringsvoorstellen (131)

Verdrag bevat een of meerdere een ieder verbindende bepalingen (94)

Verdrag bevat geen een ieder verbindende bepalingen (37)

Luchtvaart
(31)

Belasting
(16)

Douane
(11)

Overig
(36)

7.1 De toelichting van de regering

Waar het gaat om ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegde verdragen, komt een beperkt aantal inhoudelijke onderwerpen en thema's geregeld terug. Samen vormen deze de bulk van de verdragen waarin de regering een ieder verbindende verdragsbepalingen ontwaart. In volgorde van prevalentie gaat het om:

- bilateraal en in het verband van de EU afgesloten luchtvaartverdragen,¹⁸⁹

¹⁸⁸ In de voorafgaande periode waren dat er nog 214; zie hoofdstuk 4. Het aantal verdragen dat ter stilzwijgende goedkeuring aan het parlement is voorgelegd is dus met 40 procent afgenomen sinds de Rijkswet Taverne in werking trad. Zoals eerder aangegeven is dat echter niet het gevolg van de (nieuwe procedure in de) Rijkswet. Het hangt samen met het feit dat in de periode 1 juli 2017 tot 1 januari 2023 de verdragspraktijk ernstig verstoord raakte door de COVID19-pandemie, waardoor het aantal verdragen dat Nederland sloot überhaupt veel lager lag dan in de periode daarvoor.

¹⁸⁹ Verdragsnrs. 013681 (EU-Armenië) (Kamerstuknr. 36199), 013673 (EU-Qatar) (Kamerstuknr. 35960), 013589 (Koninkrijk der Nederlanden – Brazilië) (Kamerstuknr. 35330), 013518 (Sint Maarten-IJsland) (Kamerstuknr. 36255), 013415 (Curaçao – Tsjechië) (Kamerstuknr. 35172), 013411 (Curaçao – Mexico) (Kamerstuknr. 36117), 013326 (Sint Maarten – Koeweit) (Kamerstuknr. 36297), 013277 (Curaçao – Portugal) (Kamerstuknr. 35314), 013276 (Curaçao – Koeweit) (Kamerstuknr. 35171), 013271 (Curaçao – Dominicaanse Republiek) (Kamerstuknr. 35313), 013268 (Curaçao – Qatar) (Kamerstuknr. 34899), 013267 (Curaçao – Malta) (Kamerstuknr. 35834), 013134 (Koninkrijk der Nederlanden – Guyana) (Kamerstuknr. 36192), 013093 (Sint Maarten – Verenigde Arabische Emiraten) (Kamerstuknr. 36118), 013068 (Sint Maarten – Dominicaanse Republiek) (Kamerstuknr. 35312), 013053 (Curaçao – IJsland) (Kamerstuknr. 36116), 013045 (Curaçao – Verenigde Arabische Emiraten) (Kamerstuknr. 35835), 013028 (EU – Oekraïne) (Kamerstuknr. 36292), 013020 (Sint Maarten – Brazilië) (Kamerstuknr. 35315), 013014 (Aruba – Colombia) (Kamerstuknr. 35051), 012999 (Koninkrijk der Nederlanden – Sudan) (Kamerstuknr. 35017), 012919 (Koninkrijk der Nederlanden – Verenigde Staten (t.b.v. Caribisch deel van Nederland)) (Kamerstuknr. 34945), 012918 (Sint Maarten – Verenigde Staten) (Kamerstuknr. 34823), 012886 (Koninkrijk der Nederlanden – Verenigde Staten) (Kamerstuknr. 35019), 012807 (Koninkrijk der Nederlanden – Angola) (Kamerstuknr. 35158), 012507 (Koninkrijk der

- *(wijzigingen van) verdragen over voorkomen (dubbele) belasting en belastingontwijking*,¹⁹⁰
- *wederzijdse (administratieve) bijstand in douanezaken*,¹⁹¹
- *verdragen over sociale zekerheid*,¹⁹²
- *wederzijdse beveiliging van gerubriceerde gegevens*,¹⁹³
- *overbrenging van gevonnisde personen*,¹⁹⁴ en
- *betaalde werkzaamheden gezinsleden diplomatiek personeel*.¹⁹⁵

Deze zeven (clusters van) onderwerpen omvatten in deze periode samen 70 verdragen van het totaal aan 94 ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegde verdragen die volgens de regering een ieder verbindende verdragsbepalingen bevatten (74 procent). De 31 gesloten luchtvaartverdragen vertegenwoordigen in hun eentje een-derde. De 27 gesloten verdragen over respectievelijk tegengaan van (dubbele) belasting en belastingontwijking, en het bevorderen van wederzijdse bijstand in douanezaken vormen ook een zeer groot bestanddeel.

Voor wat betreft de luchtvaartverdragen komt de regering, soms na interventie van de Raad van State,¹⁹⁶ zonder uitzondering tot de conclusie dat er meerdere mogelijk een ieder verbindende bepalingen in staan. Al zitten er aanzienlijke inhoudelijke verschillen tussen de verdragen, die tussen twee of meerdere staten worden gesloten, blijkt uit de analyse dat het telkens gaat om een vrij vergelijkbare lijst aan normen waaraan de regering deze kwalificatie geeft. Dit hangt samen met het feit dat er rechten worden toegekend aan (een) aangewezen luchtvaartmaatschappij(en), zogenaamde ‘national carriers’. Het gaat om zaken als verlening van een vergunning, aanvangen van de exploitatie na ontvangst van de vergunning, bepalingen met betrekking tot te hanteren tarieven, commerciële activiteiten, verandering van luchtvaartuig, eerlijke concurrentie, belastingen en douanerechten, gebruikersheffingen, overmaking van gelden, toepassing van wetten en dienstregelingen,¹⁹⁷ geautomatiseerde boekingsystemen,¹⁹⁸ chartervluchten en niet-geregelde vluchten,¹⁹⁹ operationele flexibiliteit,²⁰⁰ capaciteit, mededingingswetgeving, beginsel van

Nederlanden – Dominicaanse Republiek (Kamerstuknr. 35331), 010579 (Koninkrijk der Nederlanden – Zuid-Korea) (Kamerstuknr. 34954), 010228 (Koninkrijk der Nederlanden – Costa Rica) (Kamerstuknr. 35090), 010177 (Koninkrijk der Nederlanden – Chili) (Kamerstuknr. 36070), 010167 (Koninkrijk der Nederlanden – Argentinië) (Kamerstuknr. 34772), 010136 (Koninkrijk der Nederlanden – Koeweit) (Kamerstuknr. 35389).

¹⁹⁰ Verdragsnrs. 013888 (Chili) (Kamerstuknr. 36110), 013767 (Duitsland) (Kamerstuknr. 35955), 013722 (Kosovo) (Kamerstuknr. 35938), 013509 (Liechtenstein) (Kamerstuknr. 35698), 013377 (Zwitserland) (Kamerstuknr. 35278), 013023 (Bulgarije) (Kamerstuknr. 35774), 012961 (Oezbekistan) (Kamerstuknr. 34784), 012960 (Oekraïne) (Kamerstuknr. 35020), 012951 (Ghana) (Kamerstuknr. 34783), 012877 (Polen) (Kamerstuknr. 35843), 012626 (Ierland) (Kamerstuknr. 35318), 012574 (Irak) (Kamerstuknr. 35324), 012536 (Colombia) (Kamerstuknr. 36223), 011516 (Algerije) (Kamerstuknr. 35057), 009981 (Denemarken) (Kamerstuknr. 35053), 009979 (Chili) (Kamerstuknr. 36109).

¹⁹¹ Verdragsnrs. 011695 (Verenigde Arabische Emiraten) (Kamerstuknr. 34579), 012359 (Marokko) (Kamerstuknr. 34704), 013613 (Singapore) (Kamerstuknr. 35425), 013396 (Vietnam) (Kamerstuknr. 35329), 013259 (Belarus) (Kamerstuknr. 35081), 013241 (Chili) (Kamerstuknr. 35199), 012945 (Koninkrijk der Nederlanden – Mauritius) (Kamerstuknr. 34876), 012899 (Moldavië) (Kamerstuknr. 35343), 012821 (Costa Rica) (Kamerstuknr. 35082), 011770 (Thailand) (Kamerstuknr. 35128), 011731 (Angola) (Kamerstuknr. 34875).

¹⁹² Verdragsnrs. 013546 (Uruguay) (Kamerstuknr. 35339), 012824 (Kosovo) (Kamerstuknr. 35948), 010974 (Kaapverdië) (Kamerstuknr. 35159), 010973 (Israël) (Kamerstuknr. 34947).

¹⁹³ Verdragsnrs. 012027 (Spanje) (Kamerstuknr. 36074), 012022 (Finland) (Kamerstuknr. 36133), 012020 (België) (Kamerstuknr. 35707).

¹⁹⁴ Verdragsnrs. 012235 (Cuba) (Kamerstuknr. 34658), 012236 (Dominicaanse Republiek) (Kamerstuknr. 34657).

¹⁹⁵ Verdragsnrs. 013249 (Vietnam) (Kamerstuknr. 35290), 013117 (Oekraïne) (Kamerstuknr. 36112), 013281 (El Salvador) (Kamerstuknr. 34612).

¹⁹⁶ Zie hieronder, sectie 7.1.2

¹⁹⁷ Bijvoorbeeld verdragsnrs. 010136 (Koeweit) (Kamerstuknr. 35389) en 010167 (Argentinië) (Kamerstuknr. 34772).

¹⁹⁸ Verdragsnr. 010177 (Chili) (Kamerstuknr. 36070).

¹⁹⁹ Verdragsnr. 012507 (Dominicaanse Republiek) (Kamerstuknr. 35331).

²⁰⁰ Verdragsnr. 012918 (VS-Sint-Maarten) (Kamerstuknr. 34823).

wederzijdse non-discriminatie, buitenlands personeel en toegang tot lokale diensten,²⁰¹ codesharing,²⁰² leasen van vliegtuigen, grondafhandeling,²⁰³ rechtstreeks doorgaand verkeer,²⁰⁴ en vermijden van dubbele belasting.²⁰⁵

Voor wat betreft ter stilzwijgende goedkeuring voorgedragen bilaterale belastingverdragen zijn er twee types. Het eerste type behelst het maken van afspraken ter voorkoming van dubbele belasting op inkomen en vermogen. Hier geeft de regering steevast aan dat alle verdragsbepalingen, met uitzondering van meer procedurele bepalingen over zaken als de inwerkingtredingsdatum en opzeggingsmogelijkheden, of het inbouwen van de mogelijkheid om het verdrag ook voor andere landen in het Koninkrijk te laten medegelden, een ieder verbindend zijn. Het andere type belastingverdrag heeft betrekking op de uitwisseling van informatie betreffende belastingen, met inbegrip van strafrechtelijke belastingzaken.²⁰⁶ Hier gaf de regering aan dat een viertal bepalingen in het bij het verdrag gevoegde protocol, namelijk onderdelen d), e), f) en g) (over verschillende aspecten van informatievoorziening aan het datasubject) een ieder verbindend waren. Daarbij werd niet verwezen naar de verdragsbepaling waar artikel 2 van het Protocol betrekking heeft op en nadere duiding aan geeft, te weten artikel 9, vijfde lid, dat luidt: ‘personal data may be transmitted to the extent necessary for carrying out the provisions of this Agreement and subject to the provisions of the law of the Contracting Party supplying the data’.

Uiteenlopende aspecten van gegevensbescherming zijn ook een aandachtspunt bij verdragen inzake wederzijdse bijstand in douanezaken.²⁰⁷ De regering heeft als een ieder verbindend aangemerkt bepalingen waarin is opgenomen dat geen recht aan het verdrag kan worden ontleend om de informatie-uitwisseling te beletten,²⁰⁸ en het recht van een persoon, wiens persoonsgegevens aan de andere partij worden verstrekt, om op verzoek te worden ingelicht over de aanwezige persoonsgegevens en het doel van het gebruik ervan.²⁰⁹ Verder kan een bepaling over aansprakelijkheid van de douaneadministratie jegens de natuurlijke persoon waarover zij administratieve persoonsgegevens ontvangen heeft,²¹⁰ volgens de regering een ieder verbindend van karakter zijn. Dit is een goede illustratie van een vaak voorkomend verschijnsel dat de regering voor dezelfde type bepalingen tot dezelfde analyse komt.

De wijze van toelichting door de regering over de mogelijke aanwezigheid van een ieder verbindende bepalingen bij verdragen over sociale zekerheid kent twee varianten: een minimalistische en een meer uitgeschreven vorm. Soms houdt de regering het erbij dat afgesproken bepalingen een ieder verbindend van karakter kunnen zijn, in de zin dat die aan een rechtssubject rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen, zonder samenvatting van de inhoud van de normen of enige verdere toelichting.²¹¹ Soms geeft de regering wel een uitgebreidere samenvatting.²¹² Bij dit soort verdragen hebben de relevante bepalingen betrekking op zaken als vermogenscontroles voor bijstand, schrappen van wetten op grond waarvan rechten op uitkeringen en toeslagen ontstaan, introductie van het woonlandbeginsel, verzekeringen, het schrappen van recht op medische zorg bij tijdelijk verblijf, en medeverzekering van gezinsleden van gedetacheerde

²⁰¹ Verdragsnr. 013014 (Colombia-Aruba) (Kamerstuknr. 35051).

²⁰² Verdragsnr. 013045 (Curaçao-VAE) (Kamerstuknr. 35835).

²⁰³ Verdragsnr. 013267 (Curaçao-Malta) (Kamerstuknr. 35834).

²⁰⁴ Verdragsnr. 013277 (Curaçao-Portugal) (Kamerstuknr. 35314).

²⁰⁵ Verdragsnr. 013518 (Sint Maarten-IJsland) (Kamerstuknr. 36255).

²⁰⁶ Verdragsnr. 012325 (Belasting - uitwisseling informatie Duitsland -Aruba) (Kamerstuknr. 34865).

²⁰⁷ Verdragsnrs. 011695 (Verenigde Arabische Emiraten) (Kamerstuknr. 34579), 012359 (Marokko) (Kamerstuknr. 34704), 013613 (Singapore) (Kamerstuknr. 35425), 013396 (Vietnam) (Kamerstuknr. 35329), 013259 (Belarus) (Kamerstuknr. 35081), 013241 (Chili) (Kamerstuknr. 35199), 012945 (Koninkrijk der Nederlanden – Mauritius) (Kamerstuknr. 34876), 012899 (Moldavië) (Kamerstuknr. 35343), 012821 (Costa Rica) (Kamerstuknr. 35082), 011770 (Thailand) (Kamerstuknr. 35128), 011731 (Angola) (Kamerstuknr. 34875).

²⁰⁸ Het betreft de verdragen m.b.t. de VAE, Angola, Thailand, Marokko, Costa Rica, Moldavië, Mauritius.

²⁰⁹ Het betreft de verdragen m.b.t. de VAE, Moldavië, Mauritius.

²¹⁰ Het betreft de verdragen m.b.t. Angola, Marokko, Moldavië, Mauritius.

²¹¹ Verdragsnrs. 010973 (Israël) (Kamerstuknr. 34947), 013217 (India) (Kamerstuknr. 34791).

²¹² Verdragsnrs. 010974 (Kaapverdië) (Kamerstuknr. 35159), 013546 (Uruguay) (Kamerstuknr. 35339).

werknemers. Het gaat hierbij om een simpele opsomming zonder nadere inhoudelijke onderbouwing, of een duiding van raakvlakken met sociale rechten.

De regering kwam bij drie bilaterale verdragen die betrekking hadden op wederzijdse beveiliging van gerubriceerde gegevens telkens tot de conclusie dat die enkele een ieder verbindende bepalingen bevatten.²¹³ Het ging daarbij om de artikelen die verband houden met de positie van bedrijven aan of door wie gerubriceerde opdrachten zijn verleend of waaraan men opdrachten wil gunnen. Aangezien er vele gelijklopende verdragen zijn die vóór inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne in werking traden, is de vraag of de regering met de stellingname over de aanwezigheid van een ieder verbindende bepalingen in deze drie verdragen in feite ook stelling heeft genomen over de aanwezigheid ervan in eerder gesloten verdragen. De rechter zou dit hoe dan ook bij oordeelsvorming kunnen betrekken.²¹⁴

Bij twee bilaterale verdragen over overbrenging van gevonnisse personen wees de regering enkel de bepaling als een ieder verbindend aan die een gedetineerde het recht geeft op verstrekking van inlichtingen over het verdrag om van iedere actie/beslissing op de hoogte te worden gehouden.²¹⁵ Een burger kan aan de hand van het verdrag geen recht ontlenen om te worden overgedragen ter fine van verdere tenuitvoerlegging van zijn buitenlandse straf.

Met betrekking tot drie verdragen over tewerkstelling van gezinsleden van diplomaten kwam de regering telkens tot de conclusie dat van meerdere een ieder verbindende bepalingen sprake is.²¹⁶ Het gaat namelijk om onderwerpen die betrekking hebben op de rechtspositie van de (werkende) gezinsleden van diplomatieke, consulaire, administratieve, technische en ondersteunende personeelsleden van diplomatieke vertegenwoordigingen en consulaire posten.

Met betrekking tot twee verdragen over terug- en overname (repatriëring van personen zonder verblijfsvergunning), die de Benelux landen sloten met Armenië²¹⁷ en Oekraïne²¹⁸ ter uitvoering van een verdrag dat de Europese Gemeenschappen sloot met deze derde landen over de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, kwam de regering tot een analyse die om twee redenen opvallend is. Het draait om het volgende verdragsartikel, dat vrijwel identiek is qua inhoud in beide verdragen:

<i>Armenië</i>	<i>Oekraïne</i>
<i>Article 10 Obligations for escorts</i> <i>1. Escorts are designated by the Requesting State and are responsible for accompanying the person to be readmitted or in transit.</i> <i>2. Within the territory of the Requested State, escorts shall under all circumstances comply with the law of the Requested State.</i> <i>3. The authority of escorts is limited to self-defence. In addition, in the absence of any officials of the Requested State</i>	<i>Article 11 The use of escorts in readmission or transit</i> <i>The Parties have agreed on the following terms relating to the use of escorts in readmission and in transit in the territory of the requested Party:</i> <i>– Escorts shall be responsible for the person who is subject to readmission or transit and for his or her documents related to readmission and transit.</i> <i>– Escorts shall perform their duties unarmed and dressed in civilian</i>

²¹³ Verdragsnrs. 012020 (België) (Kamerstuknr. 35707), 012022 (Finland) (Kamerstuknr. 36133), 012027 (Spanje) (Kamerstuknr. 36074).

²¹⁴ Zie 10.2.2 voor een discussie over dergelijke 'temporele reflexwerking'.

²¹⁵ Verdragsnrs. 012235 (Cuba) (Kamerstuknr. 34658); 012236 (Dominicaanse Republiek) (Kamerstuknr. 34657).

²¹⁶ Verdragsnrs. 013117 (Oekraïne) (Kamerstuknr. 36112), 013249 (Vietnam) (Kamerstuknrs. 35290), 013281 (El Salvador) (Kamerstuknr. 34612).

²¹⁷ Verdragsnr. 013064 (Uitvoeringsprotocol Terug- en Overname Armenië – Benelux) (Kamerstuknr. 35136).

²¹⁸ Verdragsnr. 010186 (Uitvoeringsprotocol Terug- en Overname Oekraïne – Benelux) (Kamerstuknr. 35378).

<i>who are authorised to take the necessary action or in order to support such officials, escorts may respond to an immediate and serious threat in a reasonable and proportionate manner in order to prevent the person concerned from escaping, injuring himself or third parties or causing damage to property.</i> <i>4. Escorts shall perform their task unarmed and in civilian dress. They shall be in possession of an escort authorisation, the consent for readmission or transit, and identity card.</i> <i>5. The authorities of the Requested State shall grant the same protection and assistance to escorts, while the latter are performing their duties within the framework of the Agreement, as they grant to their own officials who are authorised to take such action.</i>	<i>clothes. They shall carry permission for readmission or transit and a valid travel document.</i> <i>– The requested Party shall guarantee equal protection and assistance to escorts performing their duties and powers, as it grants to its own officials who are authorized to take such action.</i> <i>– In the territory of the requested Party, escorts shall adhere to the laws of the requested Party. The competence of the escorts is limited to necessary self-defence. In case of inability of the requested Party to provide assistance or in case of supporting the assisting personnel of the requested Party in hazardous situations, escorts may take appropriate measures to prevent the person concerned from escaping, self-injuring or injuring third parties or causing damage to property.</i> <i>– Escorts shall stay with a person who is subject to transit until the transit procedure is fully completed.</i>
---	--

De tekst van de Toelichtende Nota bevat in beide gevallen de volgende identieke passage:

‘Naar het oordeel van de regering kan uitsluitend [artikel 10, derde lid, Uitvoeringsprotocol Benelux-Armenië; artikel 11, Uitvoeringsprotocol Benelux-Oekraïne] van het onderhavige uitvoeringsprotocol worden aangemerkt als een ieder verbindende bepaling ... [Dit artikel] schept echter geen nieuw recht. [De specifieke passage over zelfverdediging] bevestigt het staand recht van een ieder op zelfverdediging en het op redelijke en evenredige wijze optreden om te voorkomen dat iemand zichzelf of derden letsel toebrengt dan wel schade aan goederen veroorzaakt. Ook zonder het uitvoeringsprotocol zouden de begeleiders van de verdragsluitende partijen in Nederland over deze bevoegdheden beschikken’.

Dit geeft een opmerkelijk beeld. Allereerst is het opvallend dat de regering voor een vrijwel gelijkkluidende verdragsbepaling in feite tot twee *verschillende* analyses lijkt te komen over *welk onderdeel* ervan *precies* een ieder verbindende bepaling is. Voor wat betreft het uitvoeringsprotocol met Armenië werd alleen het derde lid als zodanig aangemerkt. Voor wat betreft het uitvoeringsprotocol met Oekraïne suggereert de tekst van de Toelichtende Nota zo worden begrepen dat dat het artikel in zijn geheel als een ieder verbindende bepaling wordt beoordeeld. Op deze manier wekt de regering de suggestie feitelijk tot twee verschillende conclusies over dezelfde verdragsbepaling te komen.

Ten tweede valt in de Toelichtende Nota de verdere redenering op. In plaats van het toepassen van de gebruikelijke criteria om te analyseren of een verdragsbepaling een ieder verbindend is, wordt benadrukt dat, hoewel het om een rechtstreeks werkende bepaling gaat, hiermee geen nieuw recht in het leven wordt geroepen. Het is onduidelijk of dit wordt opgevoerd als nieuw of aanvullend criterium voor rechtstreekse werking. Een andere manier om dit te lezen, die meer plausibel lijkt,

is dat de regering hiermee impliceert dat deze verdragsbepaling, hoewel een ieder verbindend, niet het eerste anker zou zijn waarvoor een begeleider zou gaan liggen mocht er een conflict in rechte ontstaan over zelfverdediging of het op redelijke en evenredige wijze optreden. Dat roept echter weer de vraag op of een scenario waarin een recht neergelegd in een nieuw verdrag niet zoveel toevoegt aan al bestaande andere rechten zo specifiek is voor dit terrein. Wat daar ook van zij, deze duiding en kwalificatie (winstwaarschuwing?) over de aard van een bepaling die rechtstreeks kan werken is geen verplichting die voor de regering uit artikel 2, tweede lid, Rgbv voortvloeit. De Rgbv verplichting beperkt zich tot een inschatting of een bepaling wel of niet een ieder verbindend kan zijn.

Daarnaast heeft de regering op een aantal meer unieke dossiers zijn visie gegeven op de aanwezigheid van een ieder verbindende bepalingen. In Oprichting EU-LAC geeft de regering aan dat deze overeenkomst ter oprichting van een stichting meerdere een ieder verbindende bepalingen bevat.²¹⁹ Allereerst vanwege bepalingen die samenhangen met belastingvrijstelling van de uitvoerend directeur en bewindsleden, wat ook implicaties kan hebben voor belastingaangifte in Nederland. Maar ook bepalingen die betrekking hebben op de mogelijkheid van zetelverplaatsing naar Nederland, het openen van een bijkantoor in Nederland, of het houden van kortdurende bijeenkomsten op Nederlands grondgebied. Zolang een dergelijke opening van een bijkantoor of zetelverhuizing niet aan de orde is, is deze duiding van wat een ieder verbindend van karakter is natuurlijk zeer volledig, maar ook enigszins anticipatief. Anderzijds voorkomt het dat een aanpassing van het verdrag nodig is, en een hernieuwde goedkeuring, bij deze eventualiteit.

Procentueel gezien komt de regering maar in een vrij beperkt aantal gevallen (minder dan 30 procent) tot de inschatting dat een ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegd verdrag geen een ieder verbindende bepalingen bevat. Daar gaat soms wel een discussie aan vooraf. Zo schat de regering soms in eerste instantie in dat er geen een ieder verbindende bepalingen in een ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegd verdrag zitten, terwijl de Raad van State daar vervolgens anders over denkt. Dit leidt dan tot een discussie tussen de regering en de Raad van State, soms met aanpassing van de toelichtende nota op dit punt tot gevolg. Paragraaf 7.2 gaat daar dieper op in.

Een van de gevallen waarin de regering tot een inschatting kwam dat er geen een ieder verbindende bepalingen staan in een voorgelegd verdrag is een meer gedetailleerde signalering waard: het op het Caribisch deel van Nederland mede gaan laten gelden van het Europees Handvest regionale talen of talen van minderheden (005113). Doel van deze exercitie is het Papiaments dat op Bonaire wordt gesproken, onder de toepassing van dit verdrag te brengen. Met dit verdrag verplichten ondertekenende staten zich het gebruik van regionale talen of talen van minderheden in het openbare leven te bevorderen. Het gaat dan met name om domeinen als onderwijs, rechtspraak, administratieve autoriteiten en publieke diensten, het economisch en sociaal leven en grensoverschrijdende uitwisseling.

In de toelichtende nota staat de volgende passage over het vraagstuk of naar het oordeel van de regering een ieder verbindende bepalingen in staan:

‘Naar het oordeel van de regering bevat het Handvest geen eenieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. Het Handvest heeft geen directe werking en kent geen individuele of collectieve rechten toe aan personen die gebruik maken van een regionale taal of een taal van een minderheid, maar verplicht de Partijen bij het Handvest om door middel van regelgeving of andere maatregelen de positie van deze talen te waarborgen en te verbeteren. Ook gelet op het globale karakter van veel bepalingen is er dus verankering in formele wetgeving nodig.’

Al bevat het verdrag verplichtingen tussen staten, is het op het eerste gezicht niet ondenkbaar dat een rechter aan bepalingen in bepaalde situaties een een ieder verbindend karakter kan toekennen.

²¹⁹ Verdragsnr. 013359 (Overeenkomst oprichting internationale EU-LAC-Stichting) (Kamerstuknr. 35185).

Het gaat hier tenslotte om een heel specifiek afgebakend thema (het kunnen gebruiken van een specifieke taal) op heel specifieke terreinen en voor specifieke rechthebbenden die deze taal willen kunnen gebruiken. Indien bijvoorbeeld in wetgeving of beleid stappen terug zouden worden gemaakt ten opzichte van de huidige situatie (bijvoorbeeld minder faciliteiten voor het Papiaments in het onderwijs of het sociale in verband met bezuinigingen) waartegen een rechtszoekende zou willen opkomen, lijkt een botsing tussen nationale en zeer specifieke internationale normen voor een specifiek identificeerbare groep niet uit te sluiten. Dat zou een scenario kunnen geven, vergelijkbaar met het scenario waarin na een algemeen rookverbod toch roken weer wordt toegestaan in kleine cafés, waarin een rechter tot de conclusie kan komen dat een norm neergelegd in het Europees Handvest regionale talen of talen van minderheden een onvoorwaardelijk, individueel en objectief recht inhoudt.

7.2 De receptie door de Raad van State

De Raad van State heeft de regering, in gevallen waarin het aangaf dat er geen een ieder verbindende bepalingen in een ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegd verdrag stonden, een aantal keer gevraagd dit nader te onderbouwen. Hierbij gaf de Raad van State ofwel algemene aanwijzingen, voorbeelden van bepalingen waarvan hij inschatte dat die in ieder geval een ieder verbindend zouden zijn, of een meer specifieke opsomming. Hier reageerde de regering telkens op.

Een eerste voorbeeld is het luchtvaartverdrag Argentinië.²²⁰ De Raad van State wees er hier op dat het verdrag, 'hoewel slechts van belang voor de beperkte groep van door Argentinië aangewezen luchtvaartmaatschappijen' concrete bepalingen bevatte 'waarop deze maatschappijen zich in voorkomend geval voor de Nederlandse rechter zouden kunnen beroepen'. De regering nam dit over, en gaf vervolgens in de toelichtende nota een overzicht van zeven een ieder verbindende bepalingen. Dit deed het ook bij het luchtvaartverdrag Zuid-Korea.²²¹

In zijn advies over het COTIF verdrag gaf de Raad van State met betrekking tot een ieder verbindende bepalingen aan 'dat niet kan worden volstaan met het noemen van enkele voorbeelden. Het [verdrag] bevat immers ook andere een ieder verbindende bepalingen. De Raad van State adviseert om in de toelichting in volledigheid in te gaan op de vraag welke bepalingen in het verdrag een ieder kunnen verbinden'.²²² De regering reageerde hierop door in het nader rapport en de toelichtende nota een uitputtende opsomming te geven van ongeveer tien bepalingen in het verdrag en een aantal Aanhangsels die aan infrastructuurbeheerders, spoorwegondernemingen, entiteiten belast met onderhoud van spoorvoertuigen en andere actoren betrokken bij veilige exploitatie van het spoorwegsysteem rechtstreeks rechten toekennen of verplichtingen opleggen.

In het advies over het verdrag over uitwisseling van belastinggegevens tussen Aruba en Duitsland merkte de Raad van State op dat hij het oordeel van de regering 'niet onderschrijft ... het Protocol bij het verdrag (dat een integrerend onderdeel uitmaakt van het verdrag) bevat bepalingen die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn om in de rechtsorde zonder meer te kunnen worden toegepast'.²²³ De regering volgde dit advies, door in het Protocol onder artikel 2 de onderdelen d) tot en met f) (over verschillende aspecten van informatievoorziening aan het datasubject) aan te merken als mogelijk een ieder verbindend.

In zijn advies over het verdrag Chili-sociale zekerheid gaf de Raad van State aan dat het aan hem voorgelegde concept van de toelichtende nota 'op summiere wijze aangeeft of het verdrag naar het oordeel van de regering een ieder verbindende bepalingen bevat'.²²⁴ De toelichtende nota vermeldt slechts dat het protocol [dergelijke bepalingen] bevat, maar het vermeldt niet welke bepalingen het betreft. Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt dat verschillende bepalingen technische

²²⁰ Verdragsnr. 010167 (Luchtvaart Argentinië) (Kamerstuknr. 34772).

²²¹ Verdragsnr. 010579 (Luchtvaart Zuid-Korea) (Kamerstuknr. 34954).

²²² Verdragsnr. 013779 (COTIF) (Kamerstuknr. 35802); De Raad van State gaf een soortgelijke visie in Verdragsnr. 009207 (Verdrag depot tekeningen en modellen) (Kamerstuknr. 34922).

²²³ Verdragsnr. 012325 (Belasting - uitwisseling informatie Duitsland - Aruba) (Kamerstuknr. 34865).

²²⁴ Verdragsnr. 006845 (Sociale zekerheid Chili) (Kamerstuknr. 24638).

aanpassingen inhouden en onder meer zien op de samenwerking tussen de bevoegde organen. Onduidelijk is of ook deze bepalingen, naar het oordeel van de regering, een ieder verbindende bepalingen bevatten'. De regering gaf gehoor aan dit advies door te specificeren om welke bepalingen het precies gaat.

Deze reeks illustreert dat op basis van het advies van de Raad van State verschillende malen nogmaals kritisch is gekeken door de regering naar het overzicht van een ieder verbindende bepalingen. Dit had vaak tot gevolg dat de regering alsnog een aantal bepalingen als mogelijk een ieder verbindend aanmerkte.

De Raad van State heeft soms ook aanmerkingen gehad over de wijze van formulering van de passage waarin verslag wordt gedaan over de inschatting van de aanwezigheid van een ieder verbindende verdragsbepalingen, zowel over de mate van detail als het al dan niet noemen van alle mogelijke een ieder verbindende bepalingen. In het advies over het luchtvaartverdrag Chili merkte de Raad van State op 'dat de opsomming van de regering in de toelichting aanvulling behoeft. Zo wordt in de opsomming enerzijds naar artikelliden gewezen en anderzijds naar volledige artikelen, terwijl slechts bepaalde onderdelen van die artikelen een ieder verbindend zijn.'²²⁵ Hiermee gaf de Raad van State aan dat precisie en specificiteit belangrijk zijn. De regering past de toelichtende nota hierop aan.

De Raad van State wierp in zijn advies over wederzijdse bijstand in douanezaken met betrekking tot Mauritius de vraag op over de reikwijdte van artikel 2, tweede lid, Rgbv waar het gaat om een uitbreiding van een bestaand, onderliggend verdrag.²²⁶ Moet de regering, wanneer een verdrag een uitbreiding vormt van een (per definitie ouder, in dit geval uit 2008 stammend) moederverdrag, naast het identificeren van mogelijke rechtstreeks werkende bepalingen in het nieuwe uitbreidingsverdrag ook een duiding geven wat naar zijn mening mogelijk een ieder verbindende bepalingen zijn in het moederverdrag? De Raad van State adviseerde hiertoe, en deed al een suggestie, namelijk het recht voor de betrokken natuurlijke persoon om te worden ingelicht over de over hem of haar aanwezige persoonsgegevens en over het beoogde gebruik ervan (vijfde lid van de bijlage bij het moederverdrag). De regering volgde dit advies, waarmee zij dus duiding gaf aan bepalingen in een (moeder)verdrag dat vóór inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne werd goedgekeurd.

De nieuwe verplichting in artikel 2, tweede lid, Rgbv, blijkt dus in de praktijk temporele reflexwerking te hebben, in de zin dat de inschatting van de regering of verdragsbepalingen een ieder verbindend zijn zich niet beperkt tot de bepalingen in het ter goedkeuring voorgelegde verdrag, maar ook tot bepalingen in verdragen die zijn goedgekeurd vóór de datum van inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne.²²⁷

Verder is interessant dat, waar de Raad van State de suggestie deed voor maar één een ieder verbindende bepaling, de regering er in de Toelichtende Nota drie van dat soort bepalingen aanwijst. Naast de suggestie van de Raad van State benoemt de regering ook artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag (personen kunnen geen recht ontleen aan het Verdrag om informatie-uitwisseling te beletten) en bepaling 4 van de bijlage (recht van de betrokken natuurlijke persoon om op verzoek te worden ingelicht over de over hem of haar aanwezige persoonsgegevens en over het beoogde gebruik ervan). Dit geeft aan dat advies vanuit de Raad van State kennelijk vaak aanleiding is voor een nauwkeuriger tweede blik vanuit de regering op het vraagstuk of er mogelijk een ieder verbindende verdragsbepalingen aanwezig zijn. Dit geeft aan dat de regering de suggesties van de Raad van State ter harte neemt en op basis van een nieuwe analyse tot een langere opsomming van een ieder verbindende verdragsbepalingen komt.

²²⁵ Verdragsnr. 010177 (Luchtvaart Chili) (Kamerstuknr. 36070).

²²⁶ Verdragsnr. 012945 (wederzijdse bijstand douanezaken Mauritius) (Kamerstuknr. 34876).

²²⁷ Zie voor een discussie over (verschillende vormen van) de 'temporele reflexwerking' van de Rijkswet van Taverne sectie 10.2.2.

De regering en de Raad van State zijn een aantal keren in inhoudelijke discussie gegaan over *welke* verdragsbepalingen naar de inschatting van de regering een ieder verbindend zijn.

In Luchtvaart Chili plaatste de Raad van State zowel vraagtekens bij het ontbreken van artikel 2 (uitwisseling verkeersrechten) in de opsomming van een ieder verbindende bepalingen, als bij de opvatting van de regering dat artikel 3, tweede lid, aanhef, onder c, (onvoorwaardelijke verlening exploitatievergunning) in de Nederlandse rechtsorde een ieder verbindend is.²²⁸ De regering ging echter op beide punten niet mee in dit advies. Het betrof de stelling dat artikel 2 niet een ieder verbindend is, omdat het hier alleen gaat om rechten voor overeenkomstig artikel 3 aangewezen luchtvaartmaatschappijen, en artikel 3 wordt al als zodanig aangeduid als een ieder verbindend. De regering bleef ook bij de stelling dat artikel 3, tweede lid, aanhef, onder c, juist wel een ieder verbindend kan zijn, omdat het

‘bij de desbetreffende bepaling gaat om exploitatievergunningen die onvoorwaardelijk aan de ... aangewezen luchtvaartmaatschappijen moeten worden verleend ... Door het onvoorwaardelijke karakter van de te verlenen toestemming is het voorstelbaar dat dit recht rechtstreeks afdwingbaar is voor de Nederlandse rechter’.

In zijn advies over de intra-EU investeringsbeschermingsovereenkomst,²²⁹ gaf de Raad van State aan de inschatting van de regering over een ieder verbindende bepalingen te beperkt te vinden:

‘ook andere bepalingen van de overeenkomst lijken ..., in ieder geval ten dele, onvoorwaardelijk en nauwkeurig aan te geven welke gevolgen de overeenkomst voor investeerders en partijen heeft. In de artikelen 2 tot en met 5 ... is achtereenvolgens opgenomen dat de bestaande bilaterale investeringsverdragen tussen de lidstaten worden beëindigd, de daarin opgenomen horizonbepalingen geen rechtsgevolgen meer kunnen sorteren ..., en vanaf welk moment de arbitragebepalingen ... niet meer als een rechtsgrondslag voor arbitrageprocedures kunnen dienen. Dergelijke bepalingen raken aan de bestaande rechten van investeerders op investeringsbescherming’.

De regering ging echter maar deels mee in deze redenering, en bleef bij het standpunt dat de artikelen 2, 3 en 4 niet een ieder verbindend zijn:

‘Naar de mening van de regering is het criterium van onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig niet het enige criterium om rekening mee te houden bij het geven van een inschatting van een ieder verbindende bepalingen. Daarnaast is van belang dat van een ieder verbindende bepaling kan worden gesproken indien moet worden aangenomen dat sprake is van bepalingen die duidelijk bestemd zijn om alleen de overheid te binden in haar betrekking tot andere staten’.

In zijn advies over het Verdrag Luchtvaart Zuid-Korea betrof de Raad van State de stelling dat artikel 11bis, zevende lid (beëindigen maatregelen jegens de luchtvaartmaatschappij als de aanleiding niet meer bestaat) mogelijk een ieder verbindend is.²³⁰ De regering gaf echter geen gevolg aan dat advies, omdat een dergelijke maatregel ‘uitzonderlijk is en naast procedurele stappen, zoals het voeren van zorgvuldig overleg, ook een luchtvaart-technische afweging [vergt]. Aanleiding tot bedoelde maatregel zijn vaak luchtvaartinspecties, waarbij is gebleken dat niet aan geldende vereiste veiligheidsnormen wordt voldaan.’ De regering gaf aan dat een dergelijke beoordeling dan wordt gedaan aan de hand van het Verdrag van Chicago en Europese en nationale regelgeving, en is dan voorbehouden aan desbetreffende luchtvaartautoriteiten. Daarom vormt het bilaterale verdrag niet zelf het beoordelingskader: ‘De regering is om die reden van oordeel dat de beëindiging van de [besproken] maatregelen geen rechten in het leven roept voor door de Republiek Korea onder het verdrag aangewezen luchtvaartmaatschappijen’.

²²⁸ Verdragsnr. 010177 (Luchtvaart Chili) (Kamerstuknr. 36070).

²²⁹ Verdragsnr. 013636 (Intra-EU IBO) (Kamerstuknr. 35649).

²³⁰ Verdragsnr. 010579 (Luchtvaart Zuid-Korea) (Kamerstuknr. 34954).

Hiermee ontstond dus een aantal keren inhoudelijk debat, met als gevolg een veel meer uitgebreide onderbouwing van de door de regering gekozen aanduiding van wat zij wel of niet als een ieder verbindende bepaling inschat. Een relevant aspect hiervan is echter dat discussie tussen de regering en de Raad van State over welke bepalingen als een ieder verbindend moeten worden aangemerkt, en de drijfveren van de regering achter de uiteindelijke keuzes, in enkele gevallen alleen in het nader rapport op het advies van de Raad van State terug te vinden is.²³¹ Details van de discussie, ook over de redenering waarom sommige bepalingen naar het oordeel van de regering niet een ieder verbindend zijn,²³² worden niet in de toelichtende nota opgenomen. Voor zover de bedoeling is om ook handvatten te bieden aan de rechter mocht deze op enig moment deze verdragsbepaling moeten interpreteren en daarbij op zoek gaan naar het standpunt van de wetgever met betrekking tot de een ieder verbindende karakter van de bepaling, zal deze dus op meerdere plekken moeten zoeken.

Voorlopige toepassing van verdragen is een specifieke categorie waar de inschatting van de regering over de mogelijke aanwezigheid van rechtstreeks werkende verdragsbepalingen van directer belang is gezien de bewoordingen van artikel 15, derde lid, Rgbv. Zoals besproken in hoofdstuk 3, bepaalt dit artikel dat voorlopige toepassing van een verdrag dat een ieder verbindende bepalingen bevat niet mogelijk is als het verdrag nog niet is bekend gemaakt.

De Raad van State heeft tweemaal geadviseerd over voorstellen tot voorlopige toepassing. In haar advies over stilzwijgende goedkeuring van het VN verdrag eenvormige technische eisen wielvoertuigen gaf zij aan dat de stelling van de regering dat dit verdrag geen rechtstreeks werkende bepalingen bevat niet houdbaar is. Op basis daarvan geeft zij aan dat de inwerkingtreding met ingang van de beoogde datum geen betekenis kan hebben voor zover het om een ieder verbindende bepalingen gaat. Op basis hiervan ging de regering in het nader rapport en de toelichtende nota in op de vraag welke verdragsbepalingen een ieder verbindend kunnen zijn – de regering signaleert er uiteindelijk twee – en per wanneer die bepalingen jegens burgers verbindende kracht kunnen hebben. De regering gaf daarbij aan dat die bepalingen met een korte vertraging verbindende kracht kregen.

Een vergelijkbare analyse werd gemaakt met betrekking tot UPU Postakten.²³³ Hier ging het niet zozeer om een (verschil in) inhoudelijke inschatting over de aanwezigheid van een ieder verbindende bepalingen maar was er een andere reden. De regering gaf namelijk aan dat de late publicatie in het publicatieblad het gevolg was van de late beschikbaarheid van de officiële definitieve overeengekomen verdragsteksten. Beide voorbeelden geven aan dat de Raad van State op basis van artikel 15, derde lid, Rgbv scherp is op de rechtszekerheid als een verdrag een ieder verbindende bepalingen bevat. Het laat bovendien zien dat ook dit deel van het regime van de Rgbv wordt uitgevoerd in de geest van artikel 93 Gw: 'Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt'.

²³¹ Verdragsnr. 010579 (Luchtvaart Zuid-Korea) (Kamerstuknr. 34954).

²³² Verdragsnr. 013636 (Intra-EU IBO) (Kamerstuknr. 35649).

²³³ Verdragsnrs. 013862 tot 013865 (Kamerstuknrs. 36298).

8 Rechtspraak

8.1 *Geen rechtspraak over in de bestudeerde periode goedgekeurde verdragen*

Een van de doelstellingen van de Rijkswet van Taverne was de Nederlandse rechter handvatten te bieden bij de beoordeling of een verdragsbepaling een ieder verbindend is of niet. Omdat die oordeelsvorming onafhankelijk is, was de insteek van de Rijkswetgever vooral om de rechter meer houvast te geven met een meer geëxpliciteerde uitleg in de memorie van toelichting of de toelichtende nota over het mogelijk een ieder verbindende karakter van bepaalde verdragsbepalingen. De vraag in het kader van deze evaluatie is dan ook of de Nederlandse rechter sinds de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne vaker kennisneemt van de opvattingen van de wetgever op het punt van de rechtstreekse werking en in hoeverre de rechter daarbij van dat oordeel afwijkt en waarom.

Voor wat betreft rechterlijke uitspraken over het een ieder verbindende karakter van bepalingen in verdragen die *na* de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne zijn goedgekeurd, kan het antwoord kort en bondig zijn. Geen enkel verdrag dat in de periode van 1 juli 2017 tot 1 januari 2023 ter goedkeuring is voorgelegd aan het parlement (en die goedkeuring vervolgens ook kon wegdragen) heeft in de bestudeerde periode tot Nederlandse rechtspraak geleid. Daarmee is er dus ook geen rechterlijke uitspraak die, met verwijzing naar een *in abstracto* inschatting van de wetgever in de memorie van toelichting of toelichtende nota over de aanwezigheid van een ieder verbindende verdragsbepalingen als bewijs van de totstandkomingsgeschiedenis van die bepaling, ingaat op het al dan niet een ieder verbindende karakter *in concreto* van daarin neergelegde bepalingen. Deze uitkomst is allerm minst verrassend. Het is zeer waarschijnlijk dat dit simpelweg te maken heeft met het feit dat de onder het ‘nieuwe regime’ van de Rijkswet van Taverne goedgekeurde verdragen per definitie allemaal nog zeer recent zijn.

Vanuit de doelstelling van de aanpassing van de Rijkswet is het niettemin nuttig de analyse wat te verbreden. De vraag wordt dan hoe de Nederlandse rechter de afgelopen vijfeneenhalf jaar gebruik heeft gemaakt van (andere, eerdere) verdragen. Hoe vaak merkt de rechter een verdragsbepaling aan als een ieder verbindend en hoe gaat de rechter daar dan vervolgens mee om? Welke rol speelt dit vraagstuk in de bredere kwestie van hoe de Nederlandse rechter gebruik maakt van verdragsbepalingen bij het oplossen van geschillen? In het kader van de huidige evaluatie van de doelmatigheid van de Rijkswet helpt dit een beter beeld te krijgen van de relevantie van de specifieke focus op het een ieder verbindende karakter van verdragsbepalingen voor hun doorwerking in de nationale rechtsorde.

8.2 *Rechtspraak over andere, eerder gesloten verdragen in de bestudeerde periode*

Het gebeurt in zijn algemeenheid geregeld dat in verdragen neergelegde normen, die na voorafgaande goedkeuring door de Staten-Generaal ook deel zijn gaan uitmaken van de Nederlandse rechtsorde en daarin dus betekenis moeten krijgen als er een beroep op wordt gedaan, een belangrijke rol spelen bij beslechting van geschillen door de Nederlandse rechter. Een aantal verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), wordt sinds lange tijd qua inhoud volledig als een ieder verbindend aangemerkt. Dat is in de rechterlijke praktijk zodanig ‘ingeburgerd’ dat wanneer bepalingen uit die verdragen worden aangehaald er geen (uitgebreide) beschouwing meer wordt gewijd aan het vraagstuk óf en waarom een specifieke EVRM-bepaling een ieder verbindend van karakter is. De Nederlandse rechter wijst er ook geregeld op dat de interpretatie die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aan EVRM-bepalingen heeft gegeven leidend is voor de eigen toepassing. Een goede samenvatting van deze lijn is wat de Hoge Raad in 2019 in *Urgenda* als volgt stelde:

‘Op grond van de artikelen 93 en 94 Grondwet dient de Nederlandse rechter de eenieder verbindende bepalingen van het EVRM toe te passen. Omdat Nederland met het EVRM ook gebonden is aan de rechtsmacht van het [EHRM; Europees Hof voor de Rechten van de Mens] (artikel 32 EVRM), dient de Nederlandse rechter uit te gaan van de uitleg die

*het EHRM aan die bepalingen heeft gegeven, dan wel zelf die bepalingen uit te leggen met toepassing van de uitlegmaatstaven van het EHRM.*²³⁴

Hoewel rechtstreekse werking regelmatig wordt ingeroepen voor de rechter, zijn rechterlijke uitspraken die zich toespitsen op de vraag naar het al dan niet een ieder verbindende karakter van verdragsbepalingen zeldzaam. In de bestudeerde periode waren het er ongeveer tien. Bovendien komt de rechter daarbij ook een aantal keer tot het oordeel dat verdragsbepalingen *niet* een ieder verbindend zijn. Het gaat daarbij om een vrij beperkt aantal verdragen, voornamelijk ILO-verdragen en VN-mensenrechtenverdragen. De uitspraken bevestigen dat het Rookverbod-arrest van de Hoge Raad door Nederlandse rechters strikt wordt opgevolgd. Soms leidt dit tot een herbeoordeling van de juridische aard van bepalingen van al lang goedgekeurde verdragen die eerder nog als niet een ieder verbindend werden aangemerkt. Verder is van belang dat soms ook niet-juridisch bindende internationale normen, en de (evenmin juridische bindende) interpretatie ervan door internationale interpretatieve organen door Nederlandse rechters wordt meegewogen in de oordeelsvorming over de rechtstreekse werking van een specifieke verdragsbepaling in een concreet geval.

Allereerst is het ILO Verdrag 121 betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, een verdrag dat dateert uit 1964 en voor Nederland in werking is getreden in 1967, enkele malen aan de orde geweest in dit verband. Dit Verdrag beoogt erin te voorzien dat werknemers die arbeidsongeschikt worden als gevolg van een beroepsziekte of arbeidsongeval in aanmerking komen voor enigerlei compensatie. De rechtbank Amsterdam keek in twee uitspraken, in 2018 en 2019, naar de vraag of artikel 6, aanhef, onder c), i, 9, 14 en 20 van dit verdrag een ieder verbindende bepalingen waren.²³⁵ In 2018 kwam het eerst tot een tussenvonnis zodat het UWV, die hierover nog geen stelling had ingenomen, de tijd kreeg om hierover nadere duidelijkheid te verschaffen.²³⁶ Ongeveer een jaar later werd de procedure hervat, en gaf de rechtbank een vrij uitgebreide analyse waarin zij de criteria van het arrest Rookverbod toepaste.²³⁷

De rechtbank beschreef doel en inhoud van de verdragsbepalingen en in welke nationale wetgeving deze uitwerking hebben gekregen (te weten: de Ziektewet en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen).²³⁸ In dat licht bekeek de rechtbank eerst hoe de wetgever en de Raad van State bij de invoering van de Wet WIA in 2005 hadden gekeken naar de verenigbaarheid met ILO-Verdrag 121.²³⁹ Vervolgens kwam aan bod hoe een ILO Comité van Deskundigen in 2011 in een jaarlijks rapport had aangegeven dat een aantal onderdelen van de Wet WIA in strijd werden geacht met ILO-Verdrag 121, in reactie waarop de staatssecretaris SZW had aangegeven de wet niet te willen aanpassen, waarbij ook werd gewezen op de beleidsvrijheid van de nationale wetgever.²⁴⁰ De rechtbank kwam op basis hiervan, met verwijzing naar het *Rookverbod 1* arrest van

²³⁴ Hoge Raad, uitspraak van 29 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1779 (Urgenda), r.o. 5.6.1, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2019:1779>.

²³⁵ Artikel 6 van het Verdrag noemt de gevallen die onder de door verzekering gedekte gevallen moeten worden begrepen, wanneer deze het gevolg zijn van een arbeidsongeval of van een beroepsziekte. Artikel 9 van het Verdrag bepaalt dat elke verdragsstaat bepaalde prestaties moet waarborgen. In de gevallen bedoeld in de onderdelen b, c en d van artikel 6 moet die prestatie een uitkering zijn. De artikelen 14 en 20 geven vervolgens normen voor de berekening en de hoogte van de uitkeringen.

²³⁶ Rechtbank Amsterdam, tussenvonnis van 18 juli 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:5149, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBAMS:2018:5149>. De Rechtbank verdaagde de beslissing omdat het zich onvoldoende voorgelicht voelde op het specifieke punt van het al dan niet eenieder verbindende karakter van de relevante bepalingen in ILO Verdrag 121 in het licht van het Rookverbodarrest van de Hoge Raad uit 2014.

²³⁷ Rechtbank Amsterdam, uitspraak van 11 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4120, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBAMS:2019:4120> (r.o. 5-12; 15-20).

²³⁸ Idem, r.o. 6-7.

²³⁹ Idem, r.o. 9. De Raad van State adviseerde destijds in het wetsadvies een nadere beschouwing te wijden aan de verenigbaarheid van de nationale wettelijke regeling met de relevante bepalingen van ILO-verdrag 121.

²⁴⁰ Idem, r.o. 11.

de Hoge Raad en de doortrekking daarvan door de Centrale Raad van Beroep in 2017, tot de volgende beschouwing:

‘Waar in het verleden veelal nog is geoordeeld dat een betrokkene geen beroep kon doen op internationale (sociaalrechtelijke) verdragsbepalingen, bijvoorbeeld omdat die slechts een instructienorm aan de verdragsstaten omvatten, is dat karakter nu niet meer voldoende om enkel op grond daarvan te concluderen dat op een verdragsbepaling geen beroep kan worden gedaan. Het kader waarbinnen nu moet worden beoordeeld of voor de nationale rechter een beroep kan worden gedaan op een verdragsbepaling, wordt gevormd door wat de [Centrale Raad van Beroep], in navolging van de Hoge Raad [in 2014], heeft overwogen in de uitspraak van [2017]. Indien noch uit de tekst, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis volgt dat geen rechtstreekse werking van de verdragsbepaling is beoogd, is de inhoud van die bepaling beslissend. Het gaat erom of deze onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast. Indien het op grond van een verdragsbepaling in de nationale rechtsorde te bewerkstelligen resultaat onvoorwaardelijk is en voldoende nauwkeurig is omschreven, belet de enkele omstandigheid dat de wetgever of de overheid keuze- of beleidsvrijheid toekomt wat betreft de te nemen maatregelen ter verwezenlijking van dat resultaat, niet dat de bepaling rechtstreekse werking heeft. Of van die werking sprake is, hangt af van het antwoord op de vraag of de bepaling in de context waarin zij wordt ingeroepen, als objectief recht kan functioneren.’²⁴¹

De rechtbank concludeerde de analyse in de volgende bewoordingen:

‘Naar het oordeel van de rechtbank is het met voornoemde Verdragsbepalingen nagestreefde resultaat helder: in bepaalde situaties moet compensatie worden geboden voor inkomensderving als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte. In welke situaties dat moet, is in artikel 6 [van ILO-verdrag 121] ook voldoende nauwkeurig omschreven. De inhoud van de artikelen 6, 9, 14 en 20 van het Verdrag is naar het oordeel van de rechtbank, zeker wanneer die bepalingen in onderlinge samenhang worden gezien, onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig. De omstandigheid dat op bepaalde punten aan de nationale wetgever keuze- of beleidsvrijheid toekomt, doet hier niet aan af.’²⁴²

Dezelfde rechtbank boog zich twee jaar later over de implicaties van hetzelfde verdrag in een andere situatie. Het bevestigde, met terugverwijzing naar de uitspraak uit 2019, dat de betreffende verdragsbepalingen in ILO-verdrag 121 rechtstreekse werking hebben in zoverre dat er in bepaalde gevallen een (proportionele) voorziening moet zijn voor inkomensderving als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte. Omdat daarvan in de omstandigheden van het concrete geval volgens de rechtbank sprake was, was er geen strijd met ILO-Verdrag 121.²⁴³ Ook de Centrale Raad van Beroep bevestigde in 2022 dat de artikelen 6 en 9 van ILO-Verdrag 121 rechtstreeks werkend zijn, maar dat dit de beëindiging van een ZW-uitkering in dit geval hiermee niet in strijd is.²⁴⁴ Dit toont aan dat wanneer de rechter oordeelt dat een bepaling een ieder verbindend is waardoor deze bepaling rechtstreekse werking toekomt, dat oordeel er niet automatisch toe leidt dat die bepaling dan voorrang krijgt op nationale wetgeving. Daarvan zal alleen sprake zijn indien de nationale wetgeving in strijd is met de desbetreffende verdragsbepaling en die strijdigheid niet kan worden opgelost met verdragsconforme interpretatie.

De Centrale Raad van Beroep boog zich in 2020 over de rechtstreekse werking van bepalingen van een ander ILO-Verdrag – Verdrag 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid van 28

²⁴¹ Idem, r.o. 15.

²⁴² Idem, r.o. 19.

²⁴³ Rechtbank Amsterdam, uitspraak van 26 juli 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:3895, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBAMS:2021:3895> (r.o. 14.2)

²⁴⁴ Centrale Raad van Beroep, uitspraak van 17 maart 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:753, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CRVB:2022:753> (r.o. 4.4 – 4.6).

juni 1952.²⁴⁵ Het ging om de vraag of de artikelen 20 en 65, lid 1 van dat verdrag een ieder verbindend zijn. Deze bepalingen omschrijven dat de verzekering het derven van inkomsten uit arbeid wegens werkloosheid moet omvatten (maar niet het te bereiken resultaat), en de berekening van de periodieke uitkering wanneer groepen van loontrekkenden beschermd worden. De Raad besloot, met terugverwijzing naar de ontwikkelde criteria in *Rookverbod I* van de Hoge Raad en de eigen uitspraak van 2017, en op grond van de vaststelling dat Verdrag 102 ‘een instructiekarakter draagt en gericht is aan de verdragsluitende partijen’²⁴⁶ dat dat niet het geval was.²⁴⁷

Ook hebben Nederlandse rechters zich in de bestudeerde periode enkele keren moeten uitspreken over het een ieder verbindende karakter van bepalingen van het VN-Gehandicaptenverdrag en VN-Kinderrechtenverdrag. Daarbij kwamen zij tweemaal tot het oordeel dat aan de betreffende bepalingen *geen* rechtstreekse werking toekwam. In 2019 oordeelde de rechtbank Amsterdam dat artikel 4 VN-gehandicaptenverdrag, die een algemeen geformuleerde doelstelling bevat die inhoudt dat staten moeten waarborgen en bevorderen dat personen met een handicap zonder discriminatie hun mensenrechten kunnen uitoefenen, geen rechtstreekse werking heeft.²⁴⁸ In 2020 oordeelde de Centrale Raad van Beroep in een geschil over verlaging van een Wajong-uitkering en terugvordering van teveel betaalde uitkering dat artikel 5, lid 1 tot en met 3, VN-Gehandicaptenverdrag (voor mensen met een handicap geldend specifiek discriminatieverbod) niet een ieder verbindend is in deze context, ook niet in samenhang met het wel een ieder verbindende artikel 26 van het VN-Verdrag Burgerlijke en politieke rechten (algemeen discriminatieverbod).²⁴⁹ In zijn belangrijke conclusie over de betekenis van het evenredigheidsbeginsel ‘nieuwe stijl’ voor de toepassing van de Afsluitingsregeling langdurig verblijvende kinderen, concludeerde de Staatsraad Advocaat Generaal dat de artikelen 2 en 3 (respectievelijk het voor kinderen specifieke discriminatieverbod en het principe dat ‘de belangen van het kind [vormen] de eerste overweging’) van het VN-Kinderrechtenverdrag een ieder verbindend van karakter zijn.²⁵⁰

Rechters hebben zich ook gebogen over rechtstreekse werking van het VN-Vrouwenverdrag, op manieren die goed illustreren dat bij rechterlijke vaststelling van of verdragsbepalingen een ieder verbindend van karakter zijn ook factoren in de juridische *context* een rol spelen, zoals ontwikkelingen in rechtspraak en andere bindende normen. In 2017 oordeelde de Centrale Raad van Beroep dat artikel 11, lid 2, onder b VN-Vrouwenverdrag over het tegengaan van discriminatie door middel van betaald bevallingsverlof of vergelijkbare sociale voorzieningen een ieder verbindend is, en ook van toepassing op vrouwelijke zelfstandigen.²⁵¹ Interessant hierbij was dat het Rookverbod I arrest van de Hoge Raad uit 2014 als aanleiding werd opgevoerd om eerdere oordelen waarbij tot een andere conclusie was gekomen – zoals ook bij dit verdragsartikel was gebeurd in een uitspraak uit 2011 van de Hoge Raad²⁵² – opnieuw tegen het licht te houden. Ook relevant is dat de Centrale Raad expliciet verwijst naar de interpretatie van dit artikel door het VN-Vrouwenrechtencomité, en daaraan interpretatieve waarde hecht, ook al is de visie van dat comité

²⁴⁵ Centrale Raad van Beroep, uitspraak van 17 september 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2216, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CRVB:2020:2216>

²⁴⁶ Idem, r.o. 4.7.

²⁴⁷ Idem, r.o. 4.11.

²⁴⁸ Rechtbank Amsterdam, uitspraak van 6 februari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019-1874, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBAMS:2019:1874> (r.o. 4.5).

²⁴⁹ Centrale Raad van Beroep, uitspraak van 19 november 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2906, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CRVB:2020:2906> (r.o. 4.4-4.6).

²⁵⁰ Raad van State, Conclusie Staatsraad Advocaat Generaal, 18 mei 2022, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2022:1440> (r.o. 5.16). Interessant is dat de Staatsraad Advocaat-Generaal voorafgaand aan deze stelling al concludeerde dat het onomstreden is dat artikelen 8 en 14 en artikel 1 van Protocol 12 van het EVRM een ieder verbindend zijn (r.o. 5.15).

²⁵¹ Centrale Raad van Beroep, uitspraak van 27 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:246127-07-2017, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CRVB:2017:2461> (r.o. 4.3.8).

²⁵² Hoge Raad, uitspraak van 1 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3044, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2011:BP3044>.

formeel gezien juridisch niet bindend.²⁵³ Een jaar later sloot de Rechtbank Overijssel zich met betrekking tot precies hetzelfde verdragsartikel bij het oordeel van de Centrale Raad van Beroep aan. Interessant is dat de rechtbank hier ook *extra* interpretatieve steun ontleent aan een (op een andere manier rechtstreeks werkende) bron, te weten EU Verordening 883/2004 (coördinatie sociale zekerheidsstelsels).²⁵⁴ Dit alles illustreert hoe verschillende typen juridische normen (bindend en niet bindend), uit verschillende bronnen (internationaal- en Europeesrechtelijk), uiteindelijk door de Nederlandse rechter cumulatief, en in samenhang, worden uitgelegd, inclusief in oordeelsvorming over rechtstreekse werking van een specifieke verdragsbepaling in een specifiek geval.²⁵⁵

In een laatste zaak waarin het vraagstuk van wel of niet een ieder verbindendheid van een verdragsbepaling een rol speelde, boog de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad zich over het vraagstuk of artikel 6 van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit al dan niet een eenieder verbindende bepaling is. De PG kwam tot het advies dat dit inderdaad het geval was.²⁵⁶ De Hoge Raad gaat in zijn arrest echter niet in op dit vraagstuk.²⁵⁷

Ten slotte blijft het essentieel om voor ogen te houden dat de rechter zich vanwege de staatsrechtelijke verhoudingen vaak terughoudend opstelt. Dit is ook het geval als het om een ieder verbindende verdragsbepalingen gaat en de rechter vaststelt dat Nederlandse wet- en regelgeving hiermee in strijd is. In plaats van als rechter *zelf* maatregelen voor te stellen, legt hij dan eerst de bal terug bij de wetgever. Al in 2009 in een zaak over artikel 14 van het EVRM en artikel 26 van het VN-verdrag Burgerlijke en Politieke Rechten (beide bevatten een discriminatieverbod), zei de Hoge Raad hier het volgende over:

‘3.14. In dit geval kan een dergelijke bescherming niet daarin worden gevonden dat de discriminatoire regeling ... buiten toepassing wordt gelaten. ... Dat doet de vraag rijzen of de rechter de effectieve rechtsbescherming kan bieden door op andere wijze in het door de regeling veroorzaakte rechtstekort te voorzien dan wel of hij zulks vooralsnog aan de wetgever dient over te laten. In zodanige situaties dienen ... twee belangen tegen elkaar afgewogen te worden. Voor het zelf in het rechtstekort voorzien pleit dat de rechter daardoor aan de belanghebbende direct een effectieve bescherming kan bieden, maar ertegen pleit dat in de gegeven staatsrechtelijke verhoudingen de rechter bij zulk ingrijpen in een wettelijke regeling een terughoudende opstelling past.

3.15. Deze afweging zal in het algemeen ertoe leiden dat de rechter aanstonds zelf in het rechtstekort voorziet indien zich uit het stelsel van de wet, de daarin geregelde gevallen en de daaraan ten grondslag liggende beginselen, of de wetsgeschiedenis, voldoende duidelijk laat afleiden hoe zulks dient te geschieden. In gevallen echter waarin verschillende

²⁵³ Centrale Raad van Beroep, uitspraak van 27 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:246127-07-2017, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CRVB:2017:2461> (r.o. 4.3.5).

²⁵⁴ Rechtbank Overijssel, uitspraak van 6 december 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:4686, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBOVE:2018:4686>

²⁵⁵ Zie hierover ook Raad van State, Voorlichting over de facultatieve protocollen bij het VN-verdrag handicap en IVESCR en het 3 protocol bij het IVRK, 29 juni 2022, op: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@128426/w13-21-0367-iii-vo/>, par. 6. De Raad van State wijst er in deze voorlichting op dat op internationaal niveau toezichthoudende comités in hun (niet formeel bindende observaties) kritisch zijn geweest op het in de nationale rechtsorde *a priori* aanmerken van verdragsbepalingen als niet rechtstreeks werkend. In een aantal andere landen zijn rechters in dat verband bereid geweest (in bindende rechterlijke uitspraken) te erkennen dat er verplichtingen van de staat voortvloeien uit deze verdragen richting individuen. De Raad van State wijst er verder op dat er ook in Nederland continu beweging is rondom het toekennen van rechtstreekse werking aan verdragsbepalingen. De Nederlandse rechter gebruikt daarbij, in plaats van de nadruk te leggen op of een verdragsbepaling al dan niet een ieder verbindend van aard is, vaak de (niet formeel bindende) nadere inkadering en concretisering van verdragsrechten door toezichthoudende comités bij VN-mensenrechtenverdragen om nationale bepalingen verdragsconform uit te leggen.

²⁵⁶ Parket bij de Hoge Raad, conclusie van de A-G, 13 januari 2017, ECLI:NL:PHR:2017:8, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:PHR:2017:8>, r.o. 2.23.

²⁵⁷ Hoge Raad, uitspraak van 31 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:570, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2017:570> r.o. 3.4.3

*oplossingen denkbaar zijn en de keuze daaruit mede afhankelijk is van algemene overwegingen van overheidsbeleid of belangrijke keuzes van rechtspolitieke aard moeten worden gemaakt, is aangewezen dat de rechter die keuze vooralsnog aan de wetgever laat, zulks zowel in verband met de in 3.14 bedoelde staatsrechtelijk gewenste terughoudendheid van de rechter als wegens zijn beperkte mogelijkheden op dit gebied. Niet uitgesloten is echter dat de afweging anders moet uitvallen ingeval de wetgever ermee bekend is dat een bepaalde wettelijke regeling tot een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling in de zin van voormelde verdragsbepalingen leidt, maar nalaat zelf een regeling te treffen die de discriminatie opheft.*²⁵⁸

Deze lijn is nog altijd relevant. In een arrest van 2021 over de zogenaamde Box 3-problematiek, waarin de artikelen 14 en 1, eerste protocol van het EVRM (respectievelijk het discriminatieverbod en het recht op eigendom) centraal stonden, concludeerde de Hoge Raad onder verwijzing naar zijn arrest van 2009 als volgt:

‘3.6.1 Uit het hiervoor overwogene vloeit voort dat voor het met ingang van 2017 geldende forfaitaire stelsel geen toereikende rechtvaardiging is aan te wijzen. Voor degene die ... door dit forfaitaire stelsel wordt geconfronteerd met een heffing naar een voordeel uit sparen en beleggen dat hoger is dan het werkelijk behaalde rendement leidt dit tot een schending van zijn door artikel 1 EP, in samenhang met artikel 14 EVRM, gewaarborgde rechten.

In dat geval rijst de vraag of, en zo ja op welke wijze, de rechter effectieve rechtsbescherming kan bieden tegen deze verdragsschending. In het algemeen dient de rechter bij schending van verdragsrechtelijk gewaarborgde rechten aanstonds zelf in het rechtstekort te voorzien indien uit het stelsel van de wet, de daarin geregelde gevallen en de daaraan ten grondslag liggende beginselen, of de wetsgeschiedenis, voldoende aanknopingspunten zijn af te leiden voor de beantwoording van de vraag hoe dit dient te geschieden.

*3.6.2 Zulke aanknopingspunten aan de hand waarvan de rechter binnen het bestaande wettelijk stelsel zou kunnen vaststellen hoe de geconstateerde schending van het recht op ongestoord genot van eigendom valt op te heffen, zijn in dit geval niet voorhanden. Het formuleren van een daartoe geschikte rechtsregel en de in dat verband te maken keuzes, dient de Hoge Raad, gelet op de te dezen geboden terughoudendheid, aan de wetgever over te laten.*²⁵⁹

Samengevat: de Hoge Raad stelde in het Rookverbod-arrest dat ‘het enkele bestaan van keuze- of beleidsvrijheid niet [betekent] dat geen sprake kan zijn van rechtstreekse werking’²⁶⁰. Dit betekent echter niet dat de rechter bij het buiten toepassing laten van een wettelijk voorschrift wegens strijd met een rechtstreeks werkende verdragsbepaling, altijd zelf zal voorzien in het rechtstekort. De rechter stelt zich dan, vanwege de staatsrechtelijke verhoudingen, juist terughoudend op. Het rechterlijk oordeel richt zich dan op de wijze waarop de wetgever Nederlandse wetgeving in lijn poogt te brengen met internationaalrechtelijke verplichtingen.²⁶¹

Dat de Nederlandse rechter in de geëvalueerde periode tussen 2017 en 2023 af en toe heeft geoordeeld over het een ieder verbindende karakter van bepalingen van verdragen die al voor die periode waren goedgekeurd, vertelt overigens niet het hele verhaal. In de praktijk houdt de rechter

²⁵⁸ Hoge Raad, 12 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2756

²⁵⁹ Hoge Raad, 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963, op:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2021:1963> (r.o. 3.6.1 en 3.6.2). <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2021:1963> (r.o. 3.6.1 en 3.6.2).

²⁶⁰ Hoge Raad, Rookverbod arrest 2014, r.o. 3.5.3.

²⁶¹ In de Box 3 problematiek oordeelde de Hoge Raad recentelijk dat de zogenaamde Wet rechtsherstel Box 3 (Herstelwet) nog altijd niet in lijn is met EVRM-verplichtingen; Hoge Raad, 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704.

namelijk 'ook rekening met (door de Staten-Generaal goedgekeurde) verdragsrechtelijke normen op manieren die los staan van hun eenieder verbindende karakter. De vraag over rechtstreekse werking staat los van de verplichting om bepalingen van nationaal recht onder bepaalde omstandigheden 'verdragsconform' uit te leggen. Dit beginsel legt neer dat een norm van nationaal recht niet mag worden geïnterpreteerd of toegepast op een wijze waarmee de Staat zijn volkenrechtelijke verplichtingen schendt. Dit staat volgens de Nederlandse rechter los van de vraag of een bepaling al dan niet eenieder verbindend is. Het gerechtshof Den Haag herhaalde dit recentelijk in de F-35 zaak:

'De verplichting van de rechter tot 'verdragsconforme uitleg' bestaat ongeacht de vraag of de desbetreffende verplichting rechtstreekse werking heeft in de zin van artikel 93 Grondwet en vloeit voort uit het beginsel dat een norm van nationaal recht nooit mag worden uitgelegd of toegepast op een wijze waardoor de Staat zijn volkenrechtelijke verplichtingen schendt'.²⁶²

Samengevat geven deze ontwikkelingen aan dat aandacht voor de vraag of verdragen wel of geen een ieder verbindende bepalingen bevatten in zekere zin altijd slechts een momentopname zal zijn die bovendien vrij nauw is qua focus. Internationale en nationale ontwikkelingen ná het goedkeuren van een verdrag zullen voor een rechter kunnen meespelen bij toetsing van een verdragsbepaling in een concreet geval. Zelfs wanneer de rechter een bepaalde wettelijke oplossing vindt indruisen tegen een ieder verbindende verdragsbepalingen, zal hij zich terughoudend opstellen en niet direct zelf een oplossing aandragen als er nog meerdere beleidsopties open staan. Daarnaast is het verlenen van rechtstreekse werking aan een ieder verbindende verdragsbepalingen in de Nederlandse context zeker niet de enige manier waarop de Nederlandse rechter effect kan geven aan voor Nederland geldende internationale afspraken. Dit is een uitdrukking van het monistische systeem waarvoor in Nederland is gekozen.²⁶³

²⁶² Stichting Oxfam Novib e.a. v. Staat der Nederlanden (verenigbaarheid levering F-35 onderdelen aan Israël met het EU gemeenschappelijk standpunt en het Wapenhandelsverdrag), 12 februari 2024, op: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2024:191> (r.o. 5.32).

²⁶³ Zie hoofdstuk 2, par. 2.4.1.

9 Overige effecten en nadere parlementaire controlemogelijkheden

Tot dusverre is beschreven hoe de Rijkswet van Taverne zijn weerslag heeft gekregen in de verdragsgoedkeuringspraktijk en de Nederlandse rechtspraktijk. Uit het onderzoek, en in dat kader gevoerde gesprekken, blijkt dat de Rijkswet ook een aantal andere effecten in de praktijk heeft gehad. Aangezien een van de doelstellingen van de Rijkswet was om het parlement zo goed als mogelijk te equiperen bij de controle op de vorming en goedkeuring van verdragen, is het daarnaast nuttig om de mogelijkheden die het parlement heeft onder (artikel 2, tweede lid, van) de Rgbv te plaatsen in het bredere kader van nadere parlementaire controlemogelijkheden. Op beide aspecten wordt in dit hoofdstuk kort ingegaan.

De Rijkswet van Taverne heeft tot belangrijke verduidelijkingen geleid in de ambtelijke instructies. Na inwerkingtreding van de Rijkswet zijn lagere regelgeving (Aanwijzingen voor de Regelgeving) en beleidsinstructies (Draaiboek voor de Regelgeving) hierop aangepast. Deze werken, in samenhang, nader uit hoe de bestaande en nieuwe verplichtingen van de Rgbv worden ingevuld in aanvulling op de bredere regelgevende en beleidsmatige facilitering van (parlementaire betrokkenheid bij) goedkeuring en bekendmaking van verdragen.²⁶⁴ In het bijzonder zijn de nieuwe verplichtingen in verschillende fasen van het verdragssluitings- en goedkeuringsproces verduidelijkt.

Bij ambtelijke en politieke overleggen over *in onderhandeling zijnde* verdragen moet de eventuele rechtstreekse werking van concept-verdragsbepalingen, of concept-bepalingen van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, al onder ogen worden gezien.²⁶⁵ In de Aanwijzingen voor de Regelgeving wordt ook geëxpliciteerd dat in het stadium van ambtelijk overleg over verdragsgoedkeuring de eventuele rechtstreekse werking van uitonderhandelde verdragsbepalingen aan de orde moet komen.²⁶⁶ Meer specifiek moet bij de voorbereiding van de parlementaire goedkeuring van een verdrag worden onderzocht of het verdrag mogelijk een ieder verbindende bepalingen bevat.²⁶⁷ Het gaat er dan inhoudelijk om aan te geven of het verdrag naar het oordeel van de regering bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden als bedoeld in de artikelen 93 en 94 Grondwet, en zo ja, welke bepalingen het dan precies betreft.²⁶⁸ Meer specifiek luidt de relevante Aanwijzing dat ‘in de toelichting op een verdrag wordt besproken of een verdrag naar de mening van de regering mogelijk een ieder verbindende bepalingen bevat.’²⁶⁹ Verduidelijkt wordt dat deze verplichting, overeenkomstig artikel 2, tweede lid, Rgbv zowel geldt voor verdragen die ter uitdrukkelijke goedkeuring worden voorgelegd als voor verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring worden voorgelegd.²⁷⁰ Of het verdrag in de inschatting van de regering wel of geen een ieder verbindende bepalingen bevat, weegt overigens niet mee in de beslissing om de uitdrukkelijke dan wel stilzwijgende procedure te volgen.

Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, was een van de voornaamste doelen van de Rijkswet van Taverne het equiperen en aanmoedigen van het parlement om beter en intensiever gebruik te maken van zijn bestaande bevoegdheden bij vorming en goedkeuring van verdragen. Die mogelijkheden reiken in de directe interactie tussen parlement en regering vanzelfsprekend verder dan alleen de Rgbv. Ze reiken ook verder dan alleen directe interactie tussen regering en parlement. Het is nuttig beide aspecten hier kort aan te stippen om zo de controlemogelijkheden voor de Staten-Generaal onder de Rgbv, en het versterken van parlementair grip op ontwikkeling van internationale wet- en regelgeving, in een bredere context te plaatsen.

²⁶⁴ Zie de uitgebreide beschrijvingen van de verplichtingen die uit de Aanwijzingen voor de Regelgeving en het Draaiboek voor de Regelgeving voortvloeien in hoofdstuk 2.

²⁶⁵ AR, aanwijzingen 8.3 en 8.7 (toelichtingen); Draaiboek nr. 223 (Verdragsbeleid, verdragenrecht en verdragstechniek).

²⁶⁶ AR, aanwijzing 8.3 (toelichting).

²⁶⁷ AR, aanwijzing 8.9, par. 2.

²⁶⁸ AR, aanwijzing 8.13, par. 5 (in samenhang met paragrafen 1 en 2).

²⁶⁹ AR, aanwijzing 8.13, par. 5.

²⁷⁰ AR, aanwijzing 8.13, par. 5 (toelichting); zie ook Draaiboek nr. 234 (op te stellen stukken).

De voortgang van verdragsonderhandelingen kan en wordt al op verschillende manieren buiten de Rgbv door de Staten-Generaal gecontroleerd. Over de voortgang van onderhandelingen over individuele verdragen wordt geregeld verslag gedaan in thematische kamerbrieven. Die kunnen als zodanig weer worden geagendeerd voor overleggen in specifieke vaste Kamercommissies. Op deze manier zorgt de Staten-Generaal er zelf voor dat zij proactief wordt betrokken in de verdragspraktijk.²⁷¹ Daarnaast verstrekt de Minister van Buitenlandse Zaken conform artikel 1 Rgbv periodiek een lijst aan de Staten-Generaal van alle in voorbereiding zijnde verdragen waarover op dat moment wordt onderhandeld.²⁷² Van de ontwerpverdragen die ten opzichte van de vorige keer nieuw op deze lijst staan, maakt de regering een apart overzicht voor de Staten-Generaal. Daarin staat een korte beschrijving opgenomen over 'doel/inhoud/strekking'.²⁷³ Het overzicht van de verdragen in onderhandeling die nieuw op de lijst staan, wordt in de praktijk overigens aangeduid als Lijst 1 en het overzicht van alle verdragen waarover onderhandeld wordt, inclusief de nieuwe verdragen, als Lijst 2.²⁷⁴ Ontwerpenverdragen die de regering aanmerkt als politiek relevant, voorziet zij in beide lijsten van een sterretje (*).²⁷⁵ De overzichtslijsten bevatten geen duiding van de regering over de mogelijke aanwezigheid van een ieder verbindende verdragsbepalingen. Ons onderzoek wijst uit dat de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne er niet toe geleid heeft dat de Staten-Generaal meer of andere vragen stelt met betrekking tot dit overzicht.

De Tweede Kamer heeft recentelijk al meer aandacht gegeven aan de invulling van de eigen functies. De Werkgroep Van der Staaij bracht hierover een rapport uit, waarin de medewetgevende, controlerende, en vertegenwoordigende functies van de volksvertegenwoordiging worden onderscheiden, en ook het belang van informatievoorziening vanuit de regering wordt benadrukt.²⁷⁶ Waar het gaat om de controlerende taak stelde de werkgroep dat 'de Kamer beschikt over diverse instrumenten om gericht en doeltreffend controle uit te oefenen, maar kan daar beter gebruik van maken ... bijvoorbeeld door op belangrijke thema's meer gestructureerd en gezamenlijk op te trekken in het uitoefenen van de controlerende taak'.²⁷⁷ De werkgroep had hierbij aandacht voor de vorming van beleid en wetgeving op internationaal niveau in het hoofdstuk over informatievoorziening. Meer concreet wijst de werkgroep erop dat het tot de bestaande mogelijkheden van de Staten-Generaal om eenmalig of periodiek, in algemene of specifieke zin, aandacht te besteden aan in onderhandeling zijnde verdragen, bijvoorbeeld door het organiseren van een expert-bijeenkomst, een technische briefing of een Algemeen Overleg over de van de regering ontvangen informatie.²⁷⁸ De informatievoorziening vanuit de regering aan de Staten-Generaal op het vlak van uit de Europese Unie afkomstige wetgeving en beleid noemt de werkgroep als een voorbeeld waar goede ervaringen mee zijn.²⁷⁹

²⁷¹ Een recent voorbeeld is het raamverdrag voor samenwerking op het gebied van defensieaangelegenheden met de Verenigde Staten. Uit het verslag van de Kamercommissie blijkt dat er al een vragenronde heeft plaatsgevonden over het raamverdrag *voordat* het wetsvoorstel ter goedkeuring van dat verdrag werd ingediend (*Kamerstukken II*, 2019/20, 35 260 (R2131), nr. 5, p. 2). Op 10 oktober 2018 reageerde de Minister in een Kamerbrief op het verzoek van de vaste commissie voor Defensie om een toelichting op de inhoud en de totstandkoming van het verdrag. Naar aanleiding van die brief vond een vragenronde plaats (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-35000-X-34.html>)

²⁷² Zie voor de meest recente versie, met peildatum 1 juli 2024, *Kamerstukken II*, 2023/24, 23 530, nr. 147, Bijlage 1152362 ('Bijlage 2'), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1152362.pdf>.

²⁷³ Zie voor de meest recente versie, met peildatum 1 juli 2024, *Kamerstukken II*, 2023/24, 23 530, nr. 147, Bijlage 1152361 ('Bijlage 1'), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1152361.pdf>.

²⁷⁴ Zie *Kamerstukken II*, 2023/24, 23 530, nr. 147, Bijlage 1152363 ('Bijlage 3'), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1152363.pdf>.

²⁷⁵ Zoals, op dit moment, het Investeringsakkoord EU-China en de OESO herziening belasting multinationals.

²⁷⁶ Werkgroep van der Staaij, Rapport Versterking Functies Tweede Kamer – Meer dan de Som der Delen, 16 december 2021, op: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20211216_rapport_versterking_functies_tweede_kamer_werkgroep_van_der_staij.pdf

²⁷⁷ Ibid., p. 23.

²⁷⁸ Ibid., p. 46.

²⁷⁹ Ibid., p. 46. Voor een discussie over de relevantie van discussies over de zogenaamde 'Europawet' voor de verdragspraktijk, zie hoofdstuk 10, par. 10.1.2.

Waar het gaat om mogelijkheden buiten de directe interactie met de regering is van belang dat de Staten-Generaal standaard delegaties van leden afvaardigt naar parlementaire organen van een groot aantal internationale organisaties. Het gaat daarbij om de Raad van Europa, NAVO, OVSE, Benelux, de Nederlandse Taalunie, de Interparlementaire Unie en de Unie voor de Mediterrane Regio.²⁸⁰ De Werkgroep Van der Staaij wees in zijn rapport, in het hoofdstuk over de versterking van de vertegenwoordigende functie, op het parlementaire belang van deelname aan parlementaire delegaties.²⁸¹ Overigens kan parlementaire deelname in internationale gremia, gezien de bevoegdheden van de betrokken parlementaire lichamen, verdergaan dan alleen externe ‘vertegenwoordiging’ van het parlement. In een aantal van de genoemde internationale organisaties kunnen nationaal afgevaardigde parlementariërs ook zelf actief deelnemen aan het vormen van verdragen, bijvoorbeeld door op te treden als ‘rapporteur’. Dit heeft sterke raakvlakken met een meer (mede-)wetgevende rol.²⁸² Als de leden van de Staten-Generaal belang hechten aan meer proactieve of strategische inzet op dit terrein, ligt het binnen de huidige mogelijkheden en bevoegdheden om hier via (instructie van en terugkoppeling door) die leden die zijn vertegenwoordigd in de delegaties bij de verschillende parlementaire assemblees gebruik van te maken.

Tenslotte, waar het gaat om beleidsterreinen waarop de Europese Unie bevoegdheden deelt met lidstaten, wat op het terrein van dit verslag vaak gebeurt bij zogenaamde ‘gemengde verdragen’ (die zowel door de EU als door lidstaten moeten worden goedgekeurd), zijn nationale parlementariërs en Europarlementariërs zowel aan de kant van de Europese Unie als aan de nationale kant betrokken. Het valt binnen de huidige (controle)mogelijkheden van de Staten-Generaal om hierover contact te zoeken met parlementariërs in andere lidstaten en/of Europarlementariërs, bijvoorbeeld als er behoefte bestaat om proactief en op strategisch niveau te spreken over de inhoudelijke prioriteiten van een dergelijk verdrag. Waar dat nodig wordt gevonden, kan dan de parlementaire inzet worden gecoördineerd.

Dit alles laat onverlet dat een nationaal parlement op een andere manier grip op de ontwikkeling van internationaal beleid en verdragen heeft dan als er puur Nederlandse wetgeving tot stand komt. Er is per definitie sprake van meer lagen en meer actoren. Deze situatie is een uitvloeisel van de keuze van de Grondwetgever, die met artikel 90 Grondwet een actieve houding met betrekking tot ontwikkeling van de internationale rechtsorde nastreeft.²⁸³ Hieruit vloeit een rol en een verantwoordelijkheid voor zowel de regering als de Staten-Generaal voort. De overige grondwetsbepalingen, de Rgbv en andere wetgevende en beleidsmatige afspraken, alsook allerlei bestaande nadere mogelijkheden voor parlementaire controle, vormen samen het raamwerk om nationale democratische controle op het juiste moment en op de juiste manier te faciliteren. Dat is en blijft essentieel. Dit verslag, gericht op de toepassing van artikel 2, tweede lid, Rgbv, in de periode tussen 1 juli 2017 en 31 december 2022 heeft een deel hiervan in kaart kunnen brengen. Maar het is belangrijk te benadrukken dat de aanvullende parlementaire mogelijkheden die hieruit voortvloeien slechts een stuk zijn van een grotere puzzel.

²⁸⁰ Een overzicht is te vinden op de website van de Tweede Kamer:
https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies

²⁸¹ Rapport Werkgroep van der Staaij, p. 37.

²⁸² In een passage over het belang van vroegtijdige betrokkenheid van de Kamer in het hoofdstuk over de versterking van de medewetgevende functie, in het bijzonder ‘op een meer proactieve, gestructureerde wijze vooruitkijken naar de behandeling van aankomende wetsvoorstellen’, bespreekt de Werkgroep van der Staaij (p. 15) alleen de nationale wetgevingsagenda.

²⁸³ Zie hierover hoofdstuk 2.

10 Analyse en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de twee onderzoeksvragen: hoe doeltreffend is de Rijkswet van Taverne geweest in het beïnvloeden van de acties van de verschillende staatsmachten? En welke andere (neven) effecten heeft de toepassing van de in artikel 2, tweede lid, Rgbv neergelegde verplichting in de praktijk gehad? Waar daartoe aanleiding is, worden aanbevelingen onmiddellijk na de analyse van een deelaspect geformuleerd. Het hoofdstuk eindigt met een slotbeschouwing waarin we reflecteren op de onderzoeksbevindingen en op de veronderstellingen die aan de Rijkswet van Taverne ten grondslag liggen.

10.1 Doeltreffendheid van de Rijkswet van Taverne

In de onderstaande analyse wordt achtereenvolgens de doeltreffendheid van de Rijkswet van Taverne besproken ten aanzien van de regering, de Staten-Generaal en de rechter. Uit de analyse in de voorgaande hoofdstukken moge duidelijk zijn dat de Raad van State vanaf het begin een bijzonder belangrijke rol heeft gespeeld bij het richten van de aandacht op de implicaties van het met deze Rijkswet ingevoerde nieuwe artikel 2, tweede lid, Rgbv, en daarvoor consistent de aandacht is blijven vragen.²⁸⁴ De inhoud van de advisering door de Raad van State zal worden meegenomen in de analyse van de wijze waarop de regering is omgegaan met de nieuwe verplichting, omdat voornamelijk de regering hier vaak haar voordeel mee heeft gedaan. Ook worden hieronder enkele observaties van de Raad van State aangehaald over de benadering van verdragen door de Nederlandse rechter en de wijze(n) waarop de democratische controlefunctie van de Staten-Generaal in de verdragspraktijk (verder) kan worden geoptimaliseerd.²⁸⁵

10.1.1 De regering

Deze sectie behandelt de wijze waarop de regering bij het ter goedkeuring voorleggen van verdragen aan de Staten-Generaal invulling heeft gegeven aan de nieuwe verplichting van artikel 2, tweede lid, Rgbv. Zoals eerder besproken, heeft de regering ook lagere wet- en regelgeving aangepast om de Rijkswet van Taverne op ambtelijk niveau in te regelen. Daarnaast heeft de toepassing van artikel 2, tweede lid, Rgbv, ook enkele juridische (neven) effecten gehad waarmee de wetgever bij het opstellen van de Rijkswet nog geen rekening hield en die van belang zijn voor het evalueren ervan. Naar beide aspecten wordt gekeken bij beantwoording van de tweede deelvraag naar de effecten in de praktijk in sectie 10.2.1 en 10.2.2.

In deze sectie analyseren we de door de regering gebruikte aanpak in de toelichting (te weten de memorie van toelichting bij uitdrukkelijke goedkeuring en de toelichtende nota bij stilzwijgende goedkeuring), de interactie met de Raad van State bij de formulering daarvan, en enkele bredere inhoudelijke en strategische trends en tendensen die uit de toelichtingen blijken.

Het onderzoek laat allereerst zien dat het feit dat een verdrag ter uitdrukkelijke of ter stilzwijgende goedkeuring wordt voorgelegd *geen verschil uitmaakt* voor de mate en intensiteit van aandacht die de regering besteedt aan de vraag of zo'n verdrag een ieder verbindende bepalingen bevat. De regering neemt de analyse in beide gevallen even serieus. Dit is een belangrijke vaststelling in het licht van het oorspronkelijke voorstel van het lid Taverne. Die had, zoals eerder beschreven in hoofdstuk 3, in eerste instantie voorgesteld bij het aantreffen van een ieder verbindende bepalingen standaard voor de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure te kiezen. Dat zou gezien de aantallen verdragen aanzienlijk meer werk opleveren en tijd kosten, omdat een wetgevingsprocedure meer stappen kent dan een stilzwijgende goedkeuringsprocedure. Maar er kan dus worden vastgesteld

²⁸⁴ In de bestudeerde periode (juli 2017-december 2022) gaf de Raad van State over ongeveer 175 verdragen advies. De Raad van State had in 40 gevallen inhoudelijke opmerkingen, iets meer dan vijfentwintig procent. De opmerkingen gingen in veertien gevallen (ook) over de duiding van de regering of verdragsbepalingen al dan niet een ieder verbindend zouden zijn. Dat betrof in twee gevallen verdragen die ter uitdrukkelijke goedkeuring waren voorgelegd, en in twaalf gevallen verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring waren voorgelegd. De Raad van State kijkt met dezelfde intensiteit naar verdragen die ter uitdrukkelijke goedkeuring of ter stilzwijgende goedkeuring worden voorgelegd.

²⁸⁵ Zie hieronder, secties 10.1.3 en 10.3.

dat dit geen inhoudelijke winst zou opleveren in de zin van het besteden van meer aandacht voor de thematiek van rechtstreekse werking door de regering.

De regering gaat altijd in op *adviezen van de Raad van State* als deze opmerkingen heeft over de inschatting van de regering over de aanwezigheid van een ieder verbindende bepalingen. In algemene zin lijkt de regering gaandeweg de bestudeerde periode, mede door de aandacht voor dit onderwerp vanuit de Raad van State, uitgebreider en specifieker te zijn geworden met het aanduiden van bepalingen die mogelijk een ieder verbindend zijn. Hierin is een *leerproces* terug te zien.

In een aantal gevallen van stilzwijgende goedkeuring heeft de regering besloten om onderbouwd een advies van de Raad van State, over welke bepalingen een ieder verbindend zijn, naast zich neer te leggen.²⁸⁶ Het ging dan zowel om situaties waarin de Raad van State aan de regering vroeg waarom bepaalde bepalingen niet als een ieder verbindend werden aangemerkt, en adviseerde ook daarnaar te verwijzen, als de tegenovergestelde situatie waarin gevraagd werd waarom de regering een bepaling als een ieder verbindend aanmerkt zonder de Raad van State daarvan te overtuigen. De reactie op die adviezen levert vaak *waardevolle en meer uitgebreide bespiegelingen* op. Hier wordt dan verslag van gedaan in het Nader Rapport.²⁸⁷

Opvallend is dat sommige inhoudelijke thema's, zoals luchtvaart, sociale zekerheid, belasting en douanesamenwerking vaak terugkomen. Hetzelfde geldt voor een meer horizontaal thema als gegevensbescherming. In dit verband komt uit het onderzoek het beeld naar voren dat de regering vrijwel altijd dezelfde bepalingen dezelfde kwalificaties geeft.²⁸⁸ De regering is dus *bijzonder consistent* in zijn beoordeling over wat mogelijk een ieder verbindende bepalingen zijn. In een paar gevallen heeft de regering mogelijk de aanwezigheid van een ieder verbindende bepalingen over het hoofd gezien.²⁸⁹ Deze voorbeelden zijn echter niet meer dan een uitzondering op de regel van de aandacht die de regering hieraan geeft, en van de mogelijkheid tot inhoudelijke discussie die vaak blijft bestaan.

Als we kijken naar de *methode van verslaglegging* van de regering over een inschatting van de aanwezigheid van een ieder verbindende verdragsbepalingen valt een aantal zaken op.

Ten eerste hanteert de regering daarbij geen *standaardaanpak of-formulering*. In sommige gevallen houdt de regering het bij een (geclusterde) opsomming van de betreffende (onderdelen van) verdragsartikelen, met name als het om zeer grote aantallen verdragsartikelen gaat. Dit heeft als enigszins paradoxaal effect dat hoe meer verdragsartikelen als een ieder verbindend worden aangemerkt, hoe minder duiding en uitleg er is voor het parlement. In andere gevallen geeft het een artikelsgewijs overzicht van wat een ieder verbindende bepalingen (onderdelen van) verdragsartikelen kunnen zijn, met telkens een korte samenvatting van het onderwerp per (onderdeel van het) verdragsartikel. Op deze manier verschilt de mate van detail in de rapportage over verschillende verdragen. Anderzijds gebruikt de regering vaak een aantal standaardformuleringen. Wat hierbij echter opvalt is dat soms niet expliciet wordt gemaakt aan wie deze rechten zouden kunnen toekomen en aan wie eventuele verplichtingen gericht zouden kunnen zijn.

Verder is het zo dat er geen *standaardplaats* in een memorie van toelichting of toelichtende nota is waarop aandacht wordt besteed aan een ieder verbindende bepalingen. Soms is het als deel van de introductie, soms als deel van de conclusie, en soms als aparte paragraaf, die dan soms vóór de

²⁸⁶ Verdragsnrs. 010579 (luchtvaart Zuid-Korea) (Kamerstuknr. 34954), 013636 (intra-EU IBO) (Kamerstuknr. 35649), 010177 (luchtvaart Chili) (Kamerstuknr. 36070).

²⁸⁷ Zie daarover ook hieronder, bij de beschrijving dat de regering geen standaardplaats hanteert voor verslaglegging over de aanwezigheid van een ieder verbindende verdragsbepalingen.

²⁸⁸ Zie ook de discussie in 10.2.1, met de aanbeveling om deze praktijk meer transparant te maken, in ieder geval intern richting ambtenaren, en ook – als daaraan bij de Staten-Generaal behoefte is – aan het parlement in de informatievoorziening.

²⁸⁹ Verdragsnrs. 013554 en 013550 (Derubricering beveiligingsverdrag VS) (Kamerstuknr. 34958) en 005113 (medegelding Europees Handvest Minderheidstalen) (Kamerstuknr. 36467).

artikelsgewijze uitleg van verdragsbepalingen staat, en soms juist erna. In het eerder genoemde scenario dat de Raad van State en de regering met elkaar in discussie zijn geweest over of en welke bepalingen mogelijk een ieder verbindend zijn speelt een specifieke uitdaging. Aangezien de verplichting in artikel 2, tweede lid, Rgbv zich in eerste instantie richt op een uitleg door de regering van welke bepalingen naar haar oordeel *wel* een ieder verbindend zijn, wordt de analyse uit het Nader Rapport echter niet altijd volledig herhaald in de memorie van toelichting of toelichtende nota.²⁹⁰ Voor een rechter of andere geïnteresseerde partij die de volledige analyse van de regering willen begrijpen, is het lezen van alleen de memorie van toelichting of toelichtende nota dan niet toereikend.

Voor zowel de problematiek van de aanpak/formulering van de analyse over de mogelijke aanwezigheid van rechtstreeks werkende bepalingen, als die van de plek/locatie van de rapportage erover, geven de Aanwijzingen voor de Regelgeving geen nadere instructie. Aanwijzing 8.13, vijfde lid, luidt: ‘in de toelichting op een verdrag wordt besproken of een verdrag naar de mening van de regering mogelijk een ieder verbindende bepalingen bevat.’

Aanbeveling: de regering zou voor de verslaglegging over het oordeel of een voorgelegd verdrag bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder verbindend kunnen zijn tot een standaardformulering moeten komen, die de relevante (deel)bepaling(en) identificeert, de inhoud van elke bepaling telkens kort samenvat, en ook verduidelijkt voor welke (type) rechtssubjecten sprake kan zijn van individuele rechten en verplichtingen.

Aanbeveling: de regering zou de verslaglegging over het oordeel of een voorgelegd verdrag bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder verbindend kunnen zijn op een standaardplek in de toelichting moeten doen, bij voorkeur in een aparte paragraaf getiteld ‘Een ieder verbindende verdragsbepalingen’ van de toelichting.

Aanbeveling: de regering kan overwegen Aanwijzing 8.13, paragraaf 5, en Draaiboek nr. 234, aan te vullen met een instructie over de wijze van rapportage over het een ieder verbindende karakter van verdragsbepalingen, en de voorkeur om dit in een aparte paragraaf van de toelichting te doen, getiteld ‘Een ieder verbindende verdragsbepalingen’.

Het volgende punt van aandacht is van meer structurele en fundamentele aard. De regering, conform artikel 2, tweede lid, Rgbv, merkt in toelichtingen *specifieke bepalingen* aan die naar haar oordeel een ieder verbindend zijn. Zoals gezegd is dit per definitie een oordeel vooraf, dat behalve abstract ook tijdsgebonden is: het is uiteindelijk aan de rechter om te bepalen of een verdragsbepaling in een concreet geval ook daadwerkelijk rechtstreekse werking toekomt. De regering maakt met andere woorden een voorlopige inschatting welke bepalingen in een ter goedkeuring voorgelegd verdrag mogelijk of waarschijnlijk een ieder verbindend zijn.

Maar hoe zit het met *de andere bepalingen* in zo’n verdrag? Verwacht de regering van die bepalingen dat zij *geen* rechtstreekse werking hebben, of sluit zij de rechtstreekse werking daarvan uit? En wat als een verdrag naar het oordeel van de regering *helemaal geen een ieder verbindende bepalingen* bevat? Uit dit onderzoek blijkt dat de regering dit oordeel maar summier motiveert. Vaak wordt in algemene zin verwezen naar de strekking van het verdrag. Daardoor is ook in deze gevallen onduidelijk of de regering een *globale inschatting* maakt, in de zin dat de regering verwacht dat de

²⁹⁰ Dit gebeurde wel in verdragsnr. 010579 (Luchtvaart Nederland-Zuid-Korea) (Kamerstuknr. 34954).

rechter geen rechtstreekse werking zal toekennen aan de bepalingen in het betreffende verdrag, of dat de regering zich op het *expliciete standpunt* stelt dat deze verdragsbepalingen *geen rechtstreekse werking* toekomt.

Dat laatste was wel de bedoeling van de Rijkswet van Taverne: een duidelijk standpunt van de wetgever over het een ieder verbindende karakter van verdragsbepalingen zou de rechter houvast moeten bieden bij de beoordeling van de vraag of een verdragsbepaling in een concreet geval rechtstreekse werking toekomt. Zou de regering daarom niet óók explicieter moeten aangeven welke bepalingen in een ter goedkeuring voorgelegd verdrag naar haar oordeel niet een ieder verbindend zijn en bijgevolg geen rechtstreekse werking zouden moeten toekomen? Zowel de Staten-Generaal als de rechter zouden baat kunnen hebben bij deze uitvoeriger informatieverschaffing. Zo zou de Staten-Generaal het oordeel van de regering kunnen betwisten of bevestigen, waardoor de rechter zich bij zijn oordeel kan verlaten op een duidelijk standpunt van de wetgever of daar gemotiveerd van af kan wijken. De voordelen daarvan zullen dan wel moeten worden afgewogen tegen de nadelen van het mogelijke meerwerk dat hierbij zou komen kijken.

Aanbeveling: de regering kan onderzoeken of zij naast verslaglegging in de toelichting over haar oordeel of voorgelegde verdragen bepalingen bevatten die naar alle waarschijnlijkheid wel een ieder verbindend zijn tevens verslag kan en wil gaan leggen van haar oordeel over specifieke bepalingen die dat, gelet op de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van een verdrag, naar haar oordeel niet zijn.

10.1.2 De Staten-Generaal

Uit de vorige sectie blijkt dat de regering *serieus werk* heeft gemaakt van het invullen van de nieuwe informatieplicht die op haar rust op grond van artikel 2, tweede lid, Rgbv. Een cruciale doelstelling van de Rijkswet van Taverne was om de Staten-Generaal met een meer uitgebreide rapportage over de mogelijke aanwezigheid van een ieder verbindende verdragsbepalingen beter in staat te stellen om ook in de verdragspraktijk democratische controle optimaal vorm te geven. In dat licht analyseert deze sectie de eerste ervaringen in de bestudeerde periode.

Ten eerste heeft de Rijkswet van Taverne niet geleid tot het vaker *doorbreken van het stilzwijgen*. Waar het stilzwijgen in de periode voor 1 juli 2017 zeven keer werd doorbroken, gebeurde dit in de periode daarna slechts drie keer. Blijkens de toelichtingen van de regering op deze verdragen betreft het op het punt van de een ieder verbindendheid drie zeer uiteenlopende gevallen. Naar het oordeel van de regering bevatte één verdrag vrijwel uitsluitend een ieder verbindende verdragsbepalingen, een ander verdrag bevatte er één, en het derde verdrag geen. In geen van de drie gevallen werd het al dan niet aanwezig zijn van een ieder verbindende verdragsbepalingen door Kamerleden opgevoerd als reden om het stilzwijgen te doorbreken. Het een ieder verbindende karakter kwam evenmin aan bod tijdens de parlementaire behandeling, die bovendien in alle drie de gevallen telkens zeer beperkt was.

Waar het gaat om het *eindresultaat*, is van belang vast te stellen dat alle verdragen die de regering heeft voorgelegd aan het parlement zijn goedgekeurd of nog in procedure zijn.

De parlementaire behandeling van de ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegde verdragen laat – op een paar uitzonderingen na – het beeld zien dat er *geen uitvoerig debat* plaatsvindt met de Kamer. Dat is ongeacht of zij naar het oordeel van de regering een ieder verbindende bepalingen bevatten. Als er vragen gesteld worden, dan worden die doorgaans schriftelijk gesteld door een of meer Tweede Kamerfracties tijdens de schriftelijke voorbereiding en zien die op meer algemene vraagstukken, zoals verheldering van de verdragsmaterie, de procedure van verdragssluiting en -goedkeuring, de juridische implicaties voor Nederland, de gevolgen voor de internationale

geopolitieke verhoudingen en de doeltreffendheid van het verdrag. Met name de Eerste Kamer stelt nauwelijks vragen en neemt de goedkeuringsvoorstellen vrijwel standaard als hamerstuk aan.

In twee gevallen waarin de regering verdragsbepalingen aanmerkte als een ieder verbindend, stelde de VVD-fractie in de Tweede Kamer vragen over de overwegingen die ten grondslag lagen aan dit oordeel en op de implicaties ervan. Daarnaast stelden Kamerleden in een handjevol gevallen vragen over de inhoud en uitwerking van bepalingen die naar het oordeel van de regering naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Dat lijkt echter eerder voort te komen uit de algemene materie die deze verdragsbepalingen regelen dan de inschatting dat de rechter in een concreet conflictgeval wel eens rechtstreekse werking en voorrang zou moeten toekennen aan deze bepalingen.

Een gebrek aan debat hoeft geen negatief teken te zijn. Het kan eveneens duiden op een situatie waarin Kamerleden kennis hebben genomen van de door de regering aangeleverde informatie, en akkoord zijn met het voorstel om een verdrag goed te keuren. Of dat de beperkte tijd is besteed aan zaken met meer politieke prioriteit.

De constatering dat het oordeel van de regering over de een ieder verbindendheid van bepalingen nauwelijks van invloed lijkt op de mate van debat die in het parlement plaatsvindt, wordt bevestigd door de parlementaire behandeling van het handelsakkoord tussen de EU en Canada: CETA. Ofschoon de regering zich op het standpunt had gesteld dat artikel 30.6 van CETA eigenstandig bepaalt dat geen enkele bepaling in het Handelsakkoord uitgelegd wordt alsof daaraan rechten kunnen worden ontleend, of dat zij verplichtingen bevat voor personen, vond over dit akkoord een intensief debat plaats in Tweede én Eerste Kamer.

Kortom: de inschatting van de aanwezigheid van een ieder verbindende bepalingen maakt een verdrag *niet per definitie meer politiek*, en politiek gevoelige verdragen bevatten niet per se bepalingen die naar de inschatting van de regering waarschijnlijk rechtstreeks werkend zijn.

De vragen die tijdens de parlementaire behandeling van CETA (maar ook in andere gevallen) gesteld werden, geven meer algemeen wel de indruk dat Kamerleden het gevoel hebben *weinig grip* te hebben op de verdragspraktijk. Weinig Kamerleden lijken volledig bekend met de procedure van verdragssluiting en –goedkeuring, zodat de regering die als zodanig moet verhelderen.²⁹¹ Verder bestaat de indruk dat er nog wel eens een gebrek aan kennis is over de verdragsmaterie. In dit alles speelt waarschijnlijk ook een probleem van institutioneel geheugen een rol. Als de Kamer via de regering al geïnformeerd is over de onderhandelingen die geleid hebben tot het ter goedkeuring voorgelegde verdrag, bestond die Kamer op dat moment doorgaans uit andere leden dan de Kamerleden aan wie het verdrag uiteindelijk ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Als het parlement zijn grip op de verdragspraktijk wil *verstevigen*, bevat het advies van de Raad van State over de Europawet van november 2023 daarvoor een aantal waardevolle aanknopingspunten.²⁹² Dat wetsvoorstel beoogt de informatiepositie van de Staten-Generaal in zaken betreffende de Europese Unie te bestendigen en te verstevigen. Daartoe bevat het wetsvoorstel voor de ministers die het aangaat een wettelijke verplichting tot het verstrekken van informatie over EU-aangelegenheden. Hiermee beoogt het voorstel voor de Europawet de reeds bestaande maar ongeschreven actieve informatieplicht van de regering te verankeren in een juridisch bindende wettelijke regeling. De Europawet heeft daarmee verschillende raakvlakken met de doelstellingen van de Rijkswet van Taverne.

In de visie van de Raad van State leidt juridische verankering van informatieafspraken niet automatisch tot verbetering in de controleopties van het parlement. In de relatie tussen regering en Staten-Generaal kan het zelfs verstarrend werken. Naast goede en tijdige informatievoorziening is vooral ook behoefte aan *prioritering* en een *betere duiding* van informatie door de regering in haar informatieverstrekking aan het parlement. Daarbij is het, gezien de staatrechtelijke verhoudingen,

²⁹¹ Zie hoofdstuk 6, par. 6.3.

²⁹² Raad van State, Wet EU-informatievoorziening Staten-Generaal, W02.23.00193/II, 1 november 2023, op: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@138405/w02-23-00193-ii/#highlight=europawet>

van belang dat juist het parlement de richting bepaalt in de zin dat het aangeeft welk soort informatie het (meer) wil hebben, en wanneer.

Voor een bevredigende aanpak zijn drie elementen van belang. In de eerste plaats een selectie van maatregelen of beslissingen waar een substantieel effect voor de nationale bevoegdheden van mag worden verwacht. Ten tweede is een tijdige verkenning van potentiële gevolgen van voorstellen en beslissingen van belang. Ten slotte noemt de Raad van State het belang van het vaststellen van een *'trechter'* van gewenste en niet gewenste uitkomsten, in de zin van een evenwicht tussen medezeggenschap van het parlement en de onderhandelingsruimte van de regering.

Hoewel geformuleerd in het verband van de specifieke context van EU-samenwerking, biedt dit advies naar onze mening ook waardevolle aanknopingspunten voor gedachtevorming over informatievoorziening vanuit de regering aan het parlement op internationale onderhandelingen buiten EU-verband. Gezien de grondwettelijke inlichtingenplicht staat het de leden van de Staten-Generaal vrij om, naast het treffen van interne organisatorische maatregelen, ministers te vragen om meer specifieke informatie ter bevordering van de parlementaire controle. Dat kan vanzelfsprekend ook tegen de achtergrond van een overleg met de regering, of binnen het parlement, over *het soort informatie* over verdragsonderhandelingen waar in het bijzonder belang aan wordt gehecht, en *de vorm* waarin dat het beste kan worden aangeleverd.

10.1.3 De rechter

Een doelstelling van de Rijkswet van Taverne was het bieden van duidelijk(er)e handvaten aan de rechter als die in een concreet geval moet beoordelen of een verdragsbepaling al dan niet een ieder verbindend is. Zoals aangegeven in hoofdstuk 8 is er tot op heden nog geen rechtspraak over verdragen die sinds 1 juli 2017 zijn goedgekeurd. Een eerste antwoord op de evaluatievraag zou dus kunnen zijn dat het nog *simpelweg te vroeg* is om te kunnen oordelen of de Rijkswet van Taverne effect heeft op rechterlijke beoordeling. Toch zijn andere Nederlandse rechtspraak over een ieder verbindende verdragen, en meer algemeen verdragen als rechtsbron, in de periode 1 juli 2017 – 1 januari 2023 onderzocht. Het doel van deze analyse is de andere staatsmachten enig inzicht te geven in recente ontwikkelingen in de Nederlandse rechtspraak op dit gebied. Dit faciliteert een vollediger kijk op de context waarin informatie in toelichtingen over de mogelijke aanwezigheid van een ieder verbindende verdragsbepalingen bij de huidige stand van de jurisprudentie landt.

In het kort zijn de bevindingen dat de Nederlandse rechtspraak in de bestudeerde periode de lijn van het Rookverbod-arrest van de Hoge Raad volgt. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft dezelfde lijn overgenomen. In een enkel geval heeft deze, meer contextuele kijk op of er sprake is van een ieder verbindende bepaling geleid tot een herevaluatie van eerdere bevindingen. Waar de rechter eerder, vóór 2014, van een verdragsbepaling vond dat die niet een ieder verbindend van karakter was, vond de rechter dat nu wel. Niettemin zijn rechtszaken die draaien om een ieder verbindende verdragsbepalingen *zeldzaam*. In het beperkte aantal gevallen dat de rechter moet oordelen over het een ieder verbindende karakter komt hij voorts niet vaak tot een dergelijke bevinding. Merkt de rechter een verdragsbepaling wel aan als een ieder verbindend, dan leidt dit bovendien niet automatisch tot het verlenen van voorrang aan deze bepaling boven een nationaal-wettelijk voorschrift: dat doet de rechter alleen wanneer de toepassing van dat nationaal-wettelijke voorschrift in strijd zou zijn met de een ieder verbindende verdragsbepaling. Het buiten toepassing laten impliceert ten slotte niet dat de rechter ook zelf in de zaak gaat voorzien. Zoals de Hoge Raad recentelijk nog maar eens herhaald heeft, betekent het bestaan van een ieder verbindende verdragsbepalingen die voorrang hebben op nationaal recht, niet direct dat de rechter dit rechtstekort dan ook maar direct zelf moet wegnemen. Zelfs wanneer de rechter een bepaalde wettelijke oplossing vindt indruisen tegen een ieder verbindende verdragsbepalingen, zal hij niet zelf een oplossing aandragen als er nog meerdere beleidsopties open staan, maar zich *terughoudend* opstellen zodat de wetgever tot een nieuwe oplossing kan komen die het internationale recht, waarmee een spanning is geconstateerd, in acht neemt.

In de bestudeerde periode bleek bovendien dat de rechter zeker niet alleen via het verlenen van voorrang aan een ieder verbindende verdragsbepalingen boven nationaal-wettelijke voorschriften

gevolg geeft aan de verplichtingen die voortvloeien uit voor het Koninkrijk geldende verdragen. Er zijn talloze voorbeelden waar de rechter nationaal-wettelijke voorschriften zagezegd ‘verdragsconform’ interpreteert zodat er geen conflict ontstaat tussen het Nederlandse recht en de internationale verdragen waaraan het Koninkrijk zich gecommitteerd heeft. Bij die oordeelsvorming betreft de rechter een mix van verschillende internationale bronnen. De kwestie van een ieder verbindendheid speelt bij die *verdragsconforme interpretatie* geen doorslaggevende rol.

De Raad van State heeft er overigens blijk van gegeven zich ten eerste bewust te zijn van deze trends, en heeft hier ook een meer internationale component aan toegevoegd. In een voorlichting uit 2022, over facultatieve protocollen die individueel klachtenrecht regelen ten aanzien van verschillende VN-mensenrechtenverdragen,²⁹³ vroeg de Raad van State de aandacht voor recente ontwikkelingen die relevant zijn voor het toekennen van rechtstreekse werking. Op internationaal niveau zijn toezichthoudende comités kritisch geweest op het in de nationale rechtsorde a priori aanmerken van verdragsbepalingen als niet rechtstreeks werkend. In andere landen zijn rechters bereid geweest ook rechtstreekse werking te erkennen van verplichtingen uit de VN-mensenrechtenverdragen waar dat in andere landen nog niet was gebeurd. Voor wat betreft Nederland wijst de Raad van State op de ook in dit verslag beschreven vaak voorkomende insteek van rechters om de parallel van toepassing (en belang) zijnde normen in harmonie te interpreteren. In plaats van de nadruk te leggen op de vraag of een verdragsbepaling al dan niet een ieder verbindend van aard is, ligt het accent van de rechterlijke analyse vaak bij de nadere inkadering en concretisering van verdragsrechten door toezichthoudende comités, en andere ‘omringende’ normen, om op die manier nationale bepalingen verdragsconform uit te leggen.

Al is het tot op heden nog niet gekomen van een rechtszaak over een bepaling uit een verdrag dat is goedgekeurd onder het nieuwe regime van de Rijkswet, bieden deze inzichten al wel een belangrijke nuancering, met name als de (al dan niet impliciete) verwachting van artikel 2, tweede lid, Rgbv, was dat het oordeel van de regering over het een ieder verbindende karakter van een verdragsbepaling de Nederlandse rechter meer zou kunnen ‘sturen’. De rechter is namelijk onafhankelijk, volgt vaak bestaande jurisprudentielijnen, en zal altijd een oordeel moeten vellen in een concreet geval.

10.2 Effecten voor de verdragspraktijk

De tweede hoofdvraag van de evaluatie is die naar de effecten van de Rijkswet van Taverne in de praktijk. Heeft de verzwaring van de verplichtingen voor de regering bij het ter goedkeuring voorleggen van verdragen aan het parlement geleid tot vertragingen of andere praktische veranderingen? Zijn er andere bedoelde en onbedoelde (neven-) effecten aan te merken bij het praktisch uitvoering geven aan deze nieuwe verplichting? Daarnaast is van belang te zien of er meer juridische implicaties zijn van het anders rapporteren over juridische kwesties, en moet hier op enige wijze op worden ingespeeld? De praktische effecten worden hieronder eerst besproken. Vervolgens wordt ingegaan op juridische vraagstukken.

10.2.1 Praktische effecten en ambtelijke inregeling

Hoofdstuk 4 gaf al een uitgebreide cijfermatige analyse van de praktische details van de verdragsgoedkeuringspraktijk. Hier wordt volstaan met het kort herhalen en duiden van de hoofdpunten.

De Rijkswet van Taverne heeft er niet toe geleid dat de regering verdragen vaker voorlegt ter uitdrukkelijke goedkeuring. Van ter goedkeuring voorgelegde verdragen is de verdeling uitdrukkelijke/stilzwijgende voorlegging grofweg hetzelfde gebleven (ongeveer 23% tegenover 77%). De Rijkswet, en het feit dat de Staten-Generaal dus meer gedetailleerde informatie in handen hadden over de mogelijke aanwezigheid van een ieder verbindende bepalingen, heeft er niet in

²⁹³ Raad van State, Voorlichting over de facultatieve protocollen bij het VN-verdrag handicap en IVESCR en het 3 protocol bij het IVRK, 29 juni 2022, op: [https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@128426/w13-21-0367-iii-vo/\(paragraaf 6\)](https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@128426/w13-21-0367-iii-vo/(paragraaf%206)).

geresulteerd dat de Kamer het stilzwijgen vaker doorbreekt. Met een daling van 7 naar 3 is dat aantal zelfs meer dan gehalveerd. Dit is van praktische relevantie omdat de uitdrukkelijke goedkeuring aan de kant van de regering meer werk kost. Verder is er niets veranderd ten opzichte van het onthouden van goedkeuring aan verdragen door het parlement. Dit is zowel in de vijftienhalf jaar vóór 1 juli 2017 als dezelfde periode erna niet gebeurd. De Rijkswet van Taverne heeft evenmin tot een langere doorlooptijd geleid. In de periode vóór de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne (1 januari 2012 tot 1 juli 2017) nam de goedkeuring van een verdrag gemiddeld ongeveer 200 dagen in beslag. In de periode ná de inwerkingtreding van de Rijkswet Taverne (1 juli 2017 tot 1 januari 2023) duurde de goedkeuring van verdragen gemiddeld 195 dagen.

Deze resultaten zijn *opmerkelijk* te noemen. Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat de verplichting in artikel 2, tweede lid, Rgbv, tot (veel) extra werk leidt, zowel in de inhoudelijke als in de (interdepartementaal) coördinerende sfeer. Ondanks deze nieuwe uitdagingen is dus voorkomen dat de Staten-Generaal, en meer algemeen de goedkeuringspraktijk, gevolgen heeft ondervonden van de nieuwe situatie.

In hoofdstuk 9 werd beschreven dat lagere wet- en regelgeving, met name de Aanwijzingen voor de Regelgeving en het Draaiboek voor de Regelgeving, zijn aangepast om de nieuwe informatieverplichting van artikel 2, tweede lid Rgbv, in te passen. Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat deze nadere uitwerking tot op heden een vrij beperkt effect lijkt te hebben gehad. Betrokken ambtenaren van lijnministeries, die niet vaak te maken krijgen met verdragen en met in de wet neergelegde informatieverplichtingen over specifieke soorten normen, lijken hiervan niet of beperkt op de hoogte. Meer inhoudelijk hebben zij moeite om eigenstandig in te spelen op de nieuwe verplichting. Een aspect hiervan is dat de betrokken beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen soms lastig informatie vinden over de cruciale notie van wat wel of geen een ieder verbindende bepaling is, en voorbeelden van hoe hierover moet worden gerapporteerd in de toelichting. De problematiek staat weliswaar beschreven in de laatste paragraaf van het themadossier rechtstreekse werking op de website van het Centrum Internationaal Recht,²⁹⁴ maar de daar geleverde informatie wordt niet gezien als voldoende concreet en uitgebreid.

Aanbeveling: Besteed ambtelijk, bijvoorbeeld in het interdepartementale overleg van directeuren van juridische directies, (nogmaals) aandacht aan de voor artikel 2, tweede lid, Rgbv, relevante bepalingen in de Aanwijzingen voor de Regelgeving en het Draaiboek voor de Regelgeving

Aanbeveling: Maak op de website van het Centrum Internationaal Recht meer informatie beschikbaar over de rapportageverplichting over een ieder verbindende verdragsbepalingen

Los van het vinden van informatie en relevante voorbeelden, geven betrokken ambtenaren op verschillende ministeries ook aan dat zij het *inhoudelijk moeilijk* vinden om te beoordelen of een verdragsbepaling wel of geen een ieder verbindend karakter heeft. Dat is ook moeilijk. Van hen wordt immers in zekere zin verwacht dat zij voorspellen of een rechter in de toekomst rechtstreekse werking zal verlenen aan de verdragsbepalingen. Waar het een ieder verbindende karakter van sommige bepalingen evident is, zijn er ook tal van bepalingen waarvan dat op voorhand moeilijk in te schatten is. Ambtenaren hebben dan ook behoefte aan nadere duiding van welk soort verdragen dergelijke bepalingen typisch bevatten, en om over welk soort inhoudelijke bepalingen het dan kan gaan. Het huidige onderzoek levert hier al bouwstenen voor aan. Zo bevatten

²⁹⁴ <https://www.centruminternationaalrecht.nl/doorwerking-van-internationaal-recht-in-de-nationale-rechtsorde> (Doorwerking van internationaal recht in de nationale rechtsorde).

verdragen over luchtvaart, douane-samenwerking of sociale zekerheid vrijwel altijd rechtstreeks werkende verdragsbepalingen, en bevatten verdragen op uiteenlopende terreinen vaak ook bepalingen over gegevensbescherming die de regering doorgaans aanmerkt als een ieder verbindend.

Aanbeveling: Maak voor aan verdragen werkende ambtenaren, eventueel alleen overheidsintern, informatie beschikbaar over het soort verdragen dat volgens de regering vaak een ieder verbindende bepalingen bevat, alsmede informatie over het type verdragsbepalingen waar het dan over is gegaan

De Rijkswet van Taverne had ook een voorbode kunnen zijn van een grotere politieke belangstelling vanuit het parlement voor verdragen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 9, heeft het Nederlandse parlement, naast de optie neergelegd in de Rgbv, ook nadere controlemogelijkheden waar het gaat om de verdragspraktijk. Uit het onderzoek blijkt echter dat de Staten-Generaal geen grotere belangstelling zijn gaan tonen voor al bestaande informatievoorziening vanuit de regering.

Een daarvan is een periodieke rapportage op grond van artikel 1 Rgbv aan de hand van een overzichtslijst van alle in onderhandeling zijnde verdragen en een bondig overzicht van alle nieuwe onderhandelingen, waarbij ook een korte inhoudelijke samenvatting wordt gegeven. De regering geeft in die lijsten een inschatting van wat de Staten-Generaal van politiek belang kan vinden. De lijsten bevatten echter nog geen indicatie van verdragen die naar alle waarschijnlijkheid een ieder verbindende verdragsbepalingen zullen bevatten, bijvoorbeeld omdat de regering qua onderwerp van het verdrag of inhoud van specifieke bepalingen eerder tot een dergelijke inschatting is gekomen. Ook hier geldt dat het huidige onderzoek al bouwstenen aanlevert voor een dergelijke lijst. Deze analyse kan ook de leden van de Staten-Generaal bij kennisneming van de periodieke rapportage waardevolle handvatten bieden om in te schatten in welke conceptverdragen in ieder geval zeer waarschijnlijk een ieder verbindende verdragsbepalingen zullen staan.

10.2.2 Juridische effecten en vraagstukken

Een onverwacht juridisch effect van de Rijkswet van Taverne raakt aan een tijdsaspect. De verplichting van artikel 2, tweede lid, Rgbv heeft betrekking op alle verdragen die ná 1 juli 2017 ter goedkeuring aan het parlement worden voorgelegd. Dit lijkt een glasheldere en duidelijk afgebakende verplichting. De realiteit is echter dat vele verdragen voortbouwen op andere verdragen, qua inhoud vrijwel gelijklopend zijn aan eerdere verdragen, of in bepalingen terugverwijzen naar al bestaande verdragen. In al deze gevallen kan een inschatting van juridische aard in het hier en nu ook betrekking hebben op, of implicaties hebben voor, de door de regering gegeven interpretatie aan bepalingen van verdragen die vóór 1 juli 2017 al zijn goedgekeurd. Wij noemen dit de *'temporele reflexwerking'* van de Rijkswet van Taverne.

Dit is *geen louter theoretische kwestie*. Uit gesprekken met ambtenaren van verschillende ministeries blijkt dat hier herhaaldelijk tegenaan is gelopen. Zo deed de voorlichting van de Raad van State over de implicaties van mogelijke goedkeuring van een individueel klachtenrecht bij een drietal VN-mensenrechtenverdragen de vraag rijzen of nu van de regering zou worden verwacht dat zij op basis van artikel 2, tweede lid, Rgbv, ook een inschatting zou moeten geven van het mogelijk een ieder verbindend karakter van de onderliggende, en al veel langer goedgekeurde VN-mensenrechtenverdragen zelf.²⁹⁵

Een ander voorbeeld is vaak gesloten bilaterale verdragen over beveiliging van gerubriceerde gegevens. Deze werden al gesloten vóór 1 juli 2017, maar alleen voor de nieuw gesloten verdragen

²⁹⁵ Raad van State, Voorlichting over de facultatieve protocollen bij het VN-verdrag handicap en IVESCR en het 3 protocol bij het IVRK, 29 juni 2022, op: [https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@128426/w13-21-0367-iii-vo/\(paragraaf 6\)](https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@128426/w13-21-0367-iii-vo/(paragraaf%206)).

geldt de plicht om een inschatting te maken van de aanwezigheid van een ieder verbindende bepalingen. Met de inschatting door de regering van welke bepalingen mogelijk rechtstreeks zouden kunnen werken, wordt tegelijkertijd, en op meer indirecte wijze, een interpretatie gegeven van gelijkkluidende bepalingen in eerder goedgekeurde verdragen.

Er zijn nog meer voorbeelden denkbaar. Hetzelfde vraagstuk kan spelen bij een verdrag dat al vóór de inwerkingtreding van de Rijkswet van Taverne in 2017 tot stand is gekomen voor het Europese deel van het Koninkrijk, maar waarvoor daarna mede-gelding wordt gezocht voor (een van) de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Dan rust op de regering de verplichting om zich uit te spreken over het een ieder verbindende karakter van verdragsbepalingen die voor het Europese deel van het Koninkrijk allang geldend zijn.

Weer een andere mogelijkheid is dat een nieuw verdrag in de tekst verwijst naar een ouder bestaand verdrag dat al werd goedgekeurd voordat de Rijkswet van Taverne het levenslicht zag, of juist strekt tot wijziging van dat oudere verdrag.²⁹⁶ Ook dan zal de regering zich bij de beoordeling van het een ieder verbindende karakter van de bepalingen in het ter goedkeuring voorgelegde verdrag moeten uitlaten over de vraag of de bepalingen in het oude verdrag, waarnaar het nieuwe verdrag verwijst of dat door dat nieuwe verdrag gewijzigd wordt, een ieder verbindend zijn of niet.

Dit alles leidt tot een ingewikkeld vraagstuk, waar het belang van het goed informeren van de Staten-Generaal en het respecteren van de rol van de rechter mogelijk met elkaar in spanning kunnen komen. Enerzijds kan het voor de regering aangewezen zijn in deze scenario's ook een inschatting te geven van de een ieder verbindendheid in dergelijke 'basis' of 'referentie' verdragen. Dit zou de Staten-Generaal uitgebreider informeren en de aanpak in de rechtspraktijk reflecteren. Anderzijds zou deze retroactieve benadering, of mogelijke effecten, niet stroken met de oorspronkelijke ratio van de Rijkswet van Taverne: daarin ging het tenslotte om het bepalen van de een ieder verbindende kracht van bepalingen *voordat* Nederland zich committeert aan een verdrag.

De retroactieve benadering brengt bovendien in de praktijk mee dat ambtenaren die het een ieder verbindende karakter van verdragsbepalingen willen duiden, gaan kijken naar rechtspraak waarin aan deze of vergelijkbare verdragsbepalingen rechtstreekse werking is verleend. Daarmee komt het oordeel van de regering over het een ieder verbindende karakter eerder neer op een *codificatie van de rechtspraak* die sinds de inwerkingtreding van een (moeder)verdrag is ontwikkeld, dan op het geven van handvatten aan die rechter om te bepalen of een bepaling in een nieuw verdrag een ieder verbindend is.

Het tijdsaspect speelt ook bij de *opzegging* van verdragen. Conform de letterlijke tekst van artikel 14, eerste lid, Rgbv vindt artikel 2, tweede lid, Rgbv overeenkomstige toepassing ten aanzien van voornemens tot opzegging van verdragen. In dit – in de praktijk vrij zeldzame – scenario rust formeel dus de wettelijke verplichting op de regering om aan te geven of een verdrag dat vroeger volgens de procedure van de Rgbv is goedgekeurd maar dat zij inmiddels voornemens is op te zeggen naar haar oordeel een ieder verbindende verdragsbepalingen bevat. Deze verplichting staat, gezien de wetsgeschiedenis, om twee redenen wat op gespannen voet met de originele ratio van de Rijkswet van Taverne. Die richtte zich namelijk allereerst op verdragen die ter *goedkeuring* aan het parlement worden voorgelegd, en meer specifiek in de periode *ná 1 juli 2017*. Ten tweede was het doel ervan de Staten-Generaal goed zicht te geven op het aangaan van nieuwe verplichtingen, en daarop te controleren, en niet op het terugdraaien van bestaande verplichtingen voor de staat. Dit duidt erop dat de wetgever in 2017 lijkt te zijn vergeten om artikel 2, tweede lid, Rgbv uit te sluiten

²⁹⁶ Iets dergelijks zien we ook in de toelichtende nota bij het ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegde besluit met betrekking tot Bijlage VI bij MARPOL-verdrag, dat strekt tot wijziging van de Overeenkomst van Bonn uit 1983, zie *Kamerstukken I/II*, 2020/21, 35706 A/nr. 1.

van de werking van artikel 14, eerste lid, Rgbv, en komt dus neer op een beperkte *weeffout* in de huidige wetstekst.

Aanbeveling: Verduidelijk in de relevante bepalingen van de Aanwijzingen voor de Regelgeving en het Draaiboek voor de Regelgeving a) dat de verplichting uit artikel 2, tweede lid, Rgbv ook relevant kan zijn voor vóór 1 juli 2017 goedgekeurde verdragen, en b) geef daarbij aan in welk soort gevallen de regering zich moet uitlaten over het een ieder verbindende karakter van (nog niet door de rechter geïnterpreteerde) bepalingen van oudere verdragen die wederom inhoudelijk worden geëvalueerd vanwege goedkeuring van nieuwe verdragen die hier ofwel direct uit voortvloeien ofwel anderszins in een direct inhoudelijk verband mee staan.

10.3 Slotbeschouwing

Het doel van de Rijkswet van Taverne, die de verplichting invoerde voor de regering om bij de voorlegging van een verdrag ter goedkeuring aan de Staten-Generaal aan te geven of het verdrag naar haar oordeel bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden en, indien dit het geval is, welke bepalingen het betreft (artikel 2, tweede lid, Rgbv), was tweeledig. Ten eerste zou deze verplichting de Staten-Generaal, die grondwettelijk gezien een eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de binding van het Koninkrijk aan verdragen, moeten equiperen en aanmoedigen om beter en intensiever gebruik te maken van hun bestaande bevoegdheden, om daarmee de democratische controle op de totstandkoming van verdragen te optimaliseren. Ten tweede zou de toelichting van de regering bevorderen dat er voortaan altijd een standpunt van de wetgever voorhanden is over het een ieder verbindende karakter van verdragsbepalingen, dat handvatten kan bieden aan de rechter die moet oordelen of een verdragsbepaling een ieder verbindend is of niet.

De voorgaande paragrafen stonden stil bij de vraag hoe doeltreffend de Rijkswet van Taverne in bovenstaande opzichten is geweest (par. 10.1) en welke neveneffecten de verplichting in artikel 2, tweede lid, Rgbv heeft voortgebracht (par. 10.2). Het antwoord op de vraag of de rechter sinds de inwerkingtreding van de wet vaker kennisneemt van de opvattingen van de wetgever op het punt van de rechtstreekse werking van bepalingen van onder het nieuwe regime goedgekeurde verdragen, in hoeverre de rechter daarbij van dat oordeel afwijkt, en of de nadere rechterlijke praktijk in de bestudeerde periode andere relevante elementen bevat, kan kort zijn: de rechter heeft zich tot op heden nog niet uitgesproken over bepalingen in verdragen die sinds 1 juli 2017 zijn goedgekeurd.

Daarnaast laat het onderzoek zien dat de informatie over het een ieder verbindende karakter niet heeft geleid tot een intensiever gebruik van de bestaande bevoegdheden door de Staten-Generaal. Het parlement heeft aan geen enkel verdrag de goedkeuring onthouden, Kamerleden hebben het stilzwijgen niet vaker doorbroken en het een ieder verbindende karakter van verdragsbepalingen stond tijdens de parlementaire behandeling van verdragen die de regering ter uitdrukkelijke goedkeuring voorlegde aan de Staten-Generaal, nauwelijks ter discussie. Slechts in twee van de 35 gevallen stelden Kamerleden expliciet vraagtekens bij het oordeel van de regering dat een verdrag een ieder verbindende bepalingen zou bevatten, zonder daar overigens consequenties aan te verbinden. Het onderzoek toont aan dat er überhaupt weinig debat plaatsvindt over verdragen die de regering ter uitdrukkelijke goedkeuring voorlegt aan de Staten-Generaal, ongeacht of die verdragen naar het oordeel van de regering een ieder verbindende bepalingen bevatten. Het handelsakkoord tussen de EU en Canada – CETA – bleek de grote uitzondering op de regel.

Is de Rijkswet van Taverne er dan niet in geslaagd om de democratische controle op verdragen te versterken? Die conclusie zou te kort door de bocht zijn.

Ten eerste heeft het op zichzelf al grote meerwaarde dat de regering de Staten-Generaal nu informeert over de aard van bepaalde verdragsbepalingen. Het is belangrijk dat de Staten-Generaal weten of er uit internationale normen waaraan het Koninkrijk zich zou committeren verplichtingen voortvloeien voor de Staat die dwingen tot het treffen van bepaalde maatregelen, of rechtstreeks gevolgen hebben voor de rechtspositie van burgers, bedrijven en andere rechtssubjecten. Het is in dat licht goed om te zien dat de regering serieus werk heeft gemaakt van haar verplichting. Naast inregeling van de verplichting in de Aanwijzingen voor de Regelgeving en het Draaiboek voor de Regelgeving, heeft de informatieverplichting tot veel interne discussie geleid op (en tussen) de afdeling Verdragen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de betrokken vakdepartementen van andere ministeries, hetgeen weer geleid heeft tot een meer gedetailleerde blik op de juridische aard van de ter goedkeuring voorgelegde verdragstekst. De adviezen van de Raad van State hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld: mede door diens aandacht voor dit onderwerp is de regering uitgebreider en specifieker geworden met het aanduiden van bepalingen die zij een ieder verbindend acht. Door de mate en intensiteit van aandacht die de regering aan deze materie besteedt, krijgen de Staten-Generaal een completer beeld van de inhoud van de verdragen die ter goedkeuring worden voorgelegd. Aldus draagt artikel 2, tweede lid, Rgbv (en de wijze waarop de regering daar uitvoering aan geeft) bij aan een zorgvuldige totstandkoming van verdragen voor het Koninkrijk der Nederlanden.

Dat de verkregen informatie niet heeft geresulteerd in het afkeuren van verdragen, het vaker doorbreken van het stilzwijgen of het veelvuldig bevragen van de regering over de ter goedkeuring voorgelegde verdragen, wil voorts niet zeggen dat de Staten-Generaal niets met die informatie doen. Het kan eveneens betekenen dat Kamerleden de door de regering aangeleverde informatie ter kennisgeving hebben aangenomen en daarmee genoeg weten om een verdrag met een gerust hart goed te keuren. Het onderzoek toont aan dat Kamerleden in uitdrukkelijke goedkeuringsprocedures doorgaans een aantal schriftelijke vragen stellen in de vaste Kamercommissie over de ter goedkeuring voorgelegde verdragen, waarna het goedkeuringsvoorstel afgedaan wordt als Hamerstuk. Daaruit kan worden afgeleid dat de door de regering verschaft informatie geen aanleiding geeft tot complicaties en nooit resulteert in het onthouden van goedkeuring.

Bovendien legt de regering verdragen ter uitdrukkelijke goedkeuring voor als zij verwacht dat de Staten-Generaal prijs stellen op een nadere gedachtewisseling over het desbetreffende verdrag. Die verwachting baseert zij dan op belangstelling die de Kamer eerder, bijvoorbeeld naar aanleiding van de periodieke overzichtslijsten over de in onderhandeling zijnde verdragen ex artikel 1 Rgbv, getoond heeft voor een verdrag. In zulke situaties is de Kamer dus al in een vroeger stadium op de hoogte gebracht van de totstandkoming van een verdrag, wat in het Kamerstukdossier niet gelijk is terug te zien.

Kortom: dat de Staten-Generaal niet elk verdrag dat zij ter goedkeuring voorgelegd krijgen onderwerpen aan een uitgebreide en intensieve behandeling, wil niet zeggen dat de democratische legitimiteit van zo'n verdrag niet geborgd is. Het gaat erom dat de Staten-Generaal in de gelegenheid moeten zijn gesteld om aan de regering kritische vragen te stellen over een verdrag, zeker waar het gaat om politiek gevoelige verdragen waarvan een grote impact verwacht wordt voor de Nederlandse samenleving. Dat een verdrag naar het oordeel van de regering mogelijk een ieder verbindende bepalingen bevat, wil daarbij niet per se zeggen dat zo'n verdrag ook een uitvoerige behandeling in het parlement rechtvaardigt: een handelsverdrag als CETA (geen een ieder verbindende bepalingen) heeft voor de samenleving verstrekkendere gevolgen dan het zoveelste bilaterale verdrag dat het Koninkrijk sluit met een ander land om landingsrechten toe te kennen aan een specifiek aangewezen luchtvaartmaatschappij (wel een ieder verbindende bepalingen). Het is aan de Staten-Generaal om daarin zelf te prioriteren en te bepalen wanneer zij zich voldoende geïnformeerd achten.

Dat brengt ons bij een laatste, meer fundamentele reflectie op de Rijkswet van Taverne. Met deze wet werd een wijziging aangebracht in de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Door te differentiëren tussen vier verschillende goedkeuringsregimes (zie hoofdstuk 2, par. 2.3)

heeft de wetgever in de Rgbv een precaire balans weten te treffen tussen ‘de noodzaak dat de regering in het internationale verkeer effectief kan optreden’ enerzijds ‘en een zo groot mogelijke zeggenschap van het parlement’ anderzijds.²⁹⁷ De keuze voor de regering om een verdrag ter uitdrukkelijke goedkeuring of ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal voor te leggen moet eveneens in dit licht worden begrepen.²⁹⁸ Het nieuwe artikel 2, tweede lid, Rgbv heeft geen breuk opgeleverd met deze zorgvuldig uitgedachte systematiek: de nieuwe verplichting voor de regering belemmert haar niet in haar grondwettelijke taak om de internationale rechtsorde te bevorderen en versterkt de informatiepositie van de Staten-Generaal, zonder wier goedkeuring het Koninkrijk volgens de Grondwet niet aan verdragen gebonden kan worden.

De focus van de verplichting in artikel 2, tweede lid, Rgbv ligt op het een ieder verbindende karakter van verdragsbepalingen, omdat deze bepalingen voorrang hebben op nationale wetten die met zulke verdragsbepalingen in strijd zijn. De ratio achter de Rijkswet van Taverne was namelijk dat de Staten-Generaal, die als medewetgever intensief betrokken zijn bij de vaststelling van nationale wetten, goed geïnformeerd moeten worden over het een ieder verbindende karakter van de bepalingen in een verdrag dat hun goedkeuring behoeft: er kan zich immers het scenario voordoen dat de rechter nationale wetten buiten toepassing laat wanneer die toepassing niet verenigbaar is met een een ieder verbindende verdragsbepaling. Het een ieder verbindende karakter van verdragsbepalingen lijkt hiermee iets buitengewoons dat extra politieke aandacht behoeft. Dit onderzoek wijst echter uit dat de regering zowel bij uitdrukkelijk als bij stilzwijgend voorgelegde verdragen in het grootste deel van de gevallen in de eindversie van de toelichting tot de inschatting komt dat er een ieder verbindende bepalingen aanwezig kunnen zijn. Dit geeft wellicht aan dat mogelijk een ieder verbindende bepalingen prevalent zijn, en daarom, althans in juridische zin, *niet zo* bijzonder. Het buiten toepassing laten van een nationale wet wegens strijd met een ieder verbindende verdragsbepalingen is daarentegen *wél bijzonder*: de rechter gaat hier immers maar zelden toe over.

Voorts is van belang om op te merken dat de Rijkswet van Taverne een binair idee van een ieder verbindendheid veronderstelt. Aan de verplichting van artikel 2, tweede lid, Rgbv lijkt namelijk de visie ten grondslag te liggen dat een verdragsbepaling hetzij (altijd) een ieder verbindend hetzij (altijd) niet een ieder verbindend. Deze binaire benadering strookt niet met de rechtspraktijk. Sinds het Rookverbod-arrest in 2014 hanteren rechters juist een contextuele benadering: ‘Of van [rechtstreekse] werking sprake is [in een concreet geval], hangt af van het antwoord op de vraag of de bepaling in de context waarin zij wordt ingeroepen, als objectief recht kan functioneren.’

Daarom is het van belang om te (blijven) benadrukken dat aan het oordeel van de regering over de een ieder verbindendheid van verdragsbepalingen de inherente beperking kleeft dat het een oordeel vooraf en in abstracto is. De regering dient los van een bepaalde context de een ieder verbindendheid van een verdragsbepaling te beoordelen. Dat kan zij uitsluitend doen aan de hand van de inhoud, strekking en bewoordingen van een bepaling. Bij sommige bepalingen is het gelet op hun inhoud, strekking en bewoordingen evident dat zij rechten en plichten voor private personen in het leven roepen, bijvoorbeeld wanneer een bepaling zich richt tot ‘een ieder’ of tot een specifiek rechtssubject (‘de verdachte’). Als een bepaling zich echter richt tot verdragspartijen, is de beoordeling minder evident. Als dergelijke bepalingen verdragspartijen verplichten tot het bewerkstelligen van een onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig omschreven resultaat ten opzichte van individuen of rechtssubjecten, dan kan de rechter daaraan rechtstreekse werking verlenen. Dat is en blijft dan wel afhankelijk van de context waarbinnen deze bepalingen worden ingeroepen.

²⁹⁷ *Kamerstukken II*, 2011/12, 31570, nr. 20.

²⁹⁸ *Kamerstukken II*, 2014/15, 32158, nr. 4: ‘Met de twee mogelijkheden om een verdrag [uitdrukkelijk of stilzwijgend] goed te keuren en de ter zake ontwikkelde praktijk wordt beoogd een balans te realiseren tussen enerzijds het belang van parlementaire betrokkenheid met name bij de burger rechtstreeks rakende (...) verdragen en anderzijds het belang van een efficiënte en snelle bekrachtiging van verdragen

In dat opzicht is het dus niet vreemd dat de regering zich soms voor een moeilijke opgave geplaatst ziet. Zij heeft immers geen zicht op alle mogelijke contexten waarbinnen verdragsbepalingen kunnen worden ingeroepen. Er kan ook onmogelijk van de regering worden verwacht dat zij daarop uitgebreid gaat speculeren. Bovendien kunnen bepalingen die op het moment van goedkeuring gelden als onbepaald en moeilijk toepasbaar zich in de loop der tijd nader uitkristalliseren, waardoor zij op het latere moment van toepassing in een concreet geval wel als ‘onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig’ worden beschouwd. Gelet op de rechtspraak van de Hoge Raad is het immers mogelijk dat een bepaling die in het verleden geen rechtstreekse werking had, deze werking volgens de rechter wel kan hebben in nieuwe contexten. Ook jurisprudentie van internationale gerechten, en interpretatieve duiding van andere instanties, kunnen daarbij een rol spelen. Van beide mogelijkheden zijn in de bestudeerde periode ook verschillende voorbeelden te vinden in de Nederlandse rechtspraak. Aldus is het oordeel van de regering over het een ieder verbindende karakter van een verdragsbepaling naast abstract ook per definitie altijd een voorlopig en tijdsgebonden oordeel.

Desondanks is duidelijk dat de verplichting in artikel 2, tweede lid, Rgbv een nuttige bijdrage kan leveren aan de democratische controle op de verdragspraktijk. Tegelijkertijd reiken de mogelijkheden van de democratische controle op de verdragspraktijk verder, zoals dit onderzoek heeft laten zien. Ook zijn er nog verschillende manieren waarop de Staten-Generaal hun controlerende functie zouden kunnen versterken.

Dit neemt niet weg dat de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de ontwikkeling van internationaal beleid en verdragen per definitie anders is dan bij de vaststelling van puur Nederlandse wetgeving. Er is immers sprake van meer lagen, meer actoren, meer belangen en dus meer complexiteit. Deze situatie is een uitvloeisel van de keuze van de Grondwetgever, die met artikel 90 Grondwet een actieve houding met betrekking tot ontwikkeling van de internationale rechtsorde nastreeft. Deze bepaling is in vergelijking met andere grondwetten ter wereld uniek.²⁹⁹ Ook geeft zij uitdrukking aan een cruciaal aspect van de Nederlandse constitutionele identiteit.³⁰⁰ Na twee wereldoorlogen te zijn doordrongen van het destructieve vermogen van het nationalisme en als een van de 51 oprichters van de Verenigde Naties betrokken bij het bewerkstelligen van een hechte internationale gemeenschap,³⁰¹ bracht Nederland met deze grondwetsbepaling in 1953 tot uitdrukking dat nationale soevereiniteit in ons constitutionele bestel geen absolute norm is, maar dat ons land deel uitmaakt van een meer omvattende rechtsorde, die in dienst staat van het streven naar duurzame internationale vrede, een universele verwezenlijking van de rechten van de mens, en mondiale solidariteit.³⁰²

Uit deze constitutionele keuze vloeit een rol en een verantwoordelijkheid voor alle drie de staatsmachten voort. Vanwege ons monistische stelsel staan verdragen hoger in de normenhierarchie dan nationale wetgeving. Zodra het Koninkrijk zich heeft aangesloten bij een verdrag, is zo’n verdrag – ongeacht of deze eenieder verbindende bepalingen bevat – bindend voor de wetgever. Dat betekent dat de Nederlandse wetgever geen wetten tot stand mag brengen die onverenigbaar zijn met internationaal recht. Dat gebeurt ook eigenlijk nooit. Voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregel van bestuur (amvb) worden standaard onderworpen aan een internationaalrechtelijke toetsing door de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.³⁰³ In een latere fase van het wetgevingsproces hoort de regering de Raad van State over voorstellen van wet die zij aan de Staten-Generaal wil voorleggen en ontwerp-amvb’s,³⁰⁴ die deze toetst aan internationale verdragen waarbij het Koninkrijk partij

²⁹⁹ L.F.M. Besselink, 'The Constitutional Duty to Promote the Development of the International Legal Order: the Significance and Meaning of Article 90 of the Netherlands Constitution', NYIL 2003, p. 89-138.

³⁰⁰ B. Oomen, 'Strengthening Constitutional Identity Where There Is None: The Case of the Netherlands', Revue interdisciplinaire d'études juridiques 2016/2 (Volume 77), p. 235-263, p. 245.

³⁰¹ E. Hirsch Ballin, 'Article 90 of the Constitution of the Kingdom of the Netherlands (2021)' in *Trust beyond borders: Selected papers on the significance of human rights and the rule of law 1991-2021*, Den Haag: Eleven 2022, p. 299-306.

³⁰² *Kamerstukken II*, 1951/52, 2374, 3, p. 3; *Kamerstukken II*, 1979/80, 15049 (R 1100), 7, p. 5.

³⁰³ AR aanwijzing 7.4.

³⁰⁴ Art. 73 Gw; art. 17, lid 1, Wet op de Raad van State.

is.³⁰⁵ Vervolgens rust ook op de Staten-Generaal de verantwoordelijkheid om wetsvoorstellen aan te nemen die niet in strijd zijn met het in Nederland geldende internationale recht. Deze voorafgaande rechtmatigheidstoets geschiedt altijd in abstracto. Zij is daarmee geen garantie voor de toekomst: de wetgever kan onmogelijk alle mogelijke toepassingsscenario's en ontwikkelingen in de rechtspraak voorzien. Dat zich bij de toepassing van de wet in een concreet geval toch een conflict voordoet met een internationale verdragsbepaling, is dus niet uitgesloten. In zulke gevallen rust op de rechter de verplichting om het betreffende voorschrift verdragsconform te interpreteren of, indien dat niet mogelijk is en hij de verdragsbepaling een ieder verbindend acht, conform artikel 94 Grondwet buiten toepassing te laten. Waar de internationale normen daartoe de ruimte geven zal de rechter het maken van een nieuwe beleidskeuze, die wel in lijn is met hoger recht, in eerste instantie terugleggen bij de wetgever. Aldus zorgt ook de rechter ervoor dat Nederland niet in strijd handelt met zijn internationaalrechtelijke verplichtingen maar de internationale verdragen waaraan het zich heeft gecommitteerd eerbiedigt.

³⁰⁵ Zie het Beoordelingskader van de Raad van State, p. 9, <https://www.raadvanstate.nl/overrrvs/advisering/beoordelingskader/>.