

Vergaderjaar 2016–2017

34 158 (R2048)

Voorstel van Rijkswet van het lid Taverne tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met het informeren van de Staten-Generaal over een ieder verbindende bepalingen van verdragen

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 november 2016

De indiener heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, PvdA en SGP. Hij dankt de leden voor hun inbreng.

Extra werklast?

De leden van de VVD- en PvdA-fractie hebben een schatting gevraagd van de hoeveelheid tijd van departementale ambtenaren op jaarbasis gemoeid zal zijn om aan dit wetsvoorstel uitvoering te geven. De Raad van State wees daar in een eerder stadium ook op. Naar aanleiding van deze vragen heeft de indiener bij nota van wijziging op 10 juni 2016 het voorstel (Kamerstuk 34 158, nr. 11) beperkt tot een informatieplicht voor de regering. Oorspronkelijk beoogde het voorstel dat ieder verdrag waarvan de regering inschatte dat er een ieder verbindende verdragsbepalingen in konden staan, ter uitdrukkelijke goedkeuring moest worden aangeboden en dus bij wet zou moeten worden goedgekeurd. Nu is het voorstel beperkt tot een informatieplicht van de regering jegens beide Kamers der Staten-Generaal. Door deze wijziging van het voorstel wordt ook de extra werklast voor de departementen aanzienlijk verkleind. Immers, het voorbereiden van een uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure kost meer capaciteit dan een inschatting geven over de een ieder verbindendheid van verdragsbepalingen. Overigens wordt er bij ieder te sluiten verdrag hoe dan ook gekeken welke gevolgen verdragsluiting heeft voor Nederlandse wet- en regelgeving en de verdragspraktijk. Na inwerkingtreding van het voorstel gebeurt dat inzichtelijker en wordt nadrukkelijker gekeken of een verdrag, waarover wordt onderhandeld, een ieder verbindende bepalingen kent of niet.

Effectiviteit verdragssamenwerking

Daarnaast hebben de leden van de VVD- en PvdA-fractie gevraagd of het voorstel schade berokkent aan de effectiviteit van verdragssamenwerking in het internationale verkeer.

Zoals hierboven uiteengezet, houdt het voorstel niet langer in dat uitdrukkelijke goedkeuring is vereist bij alle verdragen die mogelijk rechtstreeks werkende bepalingen bevatten. Daarom ligt het niet voor de hand dat het veel langer duurt voordat Nederland verdragen kan ratificeren. Dus de vrees dat het voorstel schade zou berokkenen aan de effectiviteit van verdragssamenwerking deelt de indiener niet.

Positie overige Koninkrijksdelen

Voorts merkten de leden van de fracties van de VVD en PvdA op dat het voorliggende wetsvoorstel een wijziging van de Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen behelst. Zij vroegen op welke wijze dit wetsvoorstel voorziet in voorkomende gevallen in afzonderlijke informatie aan de vertegenwoordigende lichamen van de Caribische delen van het Koninkrijk.

Artikel 2, tweede lid van de huidige Rgbv voorziet in de verplichting van de regering om alle verdragen die Aruba, Curaçao of Sint Maarten raken, te overleggen aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Als dit wetsvoorstel in werking zou treden, komt deze bepaling te staan in het derde lid van artikel 2 van de Rgbv. Inhoudelijk verandert er niets aan de regeling. Er is en blijft dus sprake van informatievoorziening aan de vertegenwoordigende lichamen van de Caribische delen van het Koninkrijk, precies zoals de leden van de fracties van de VVD en PvdA vragen.

Rechterlijke oordeelsvorming

De leden van de fracties van VVD en PvdA wijzen op de opmerkingen van de Raad van State dat opvattingen over wat wel en niet een ieder verbindende verdragsbepalingen zijn, ook in de tijd en per individuele situatie kunnen evolueren. Deelt de indiener deze inschatting? Zo ja, welke gevolgtrekking heeft dit dan voor het voorliggende wetsvoorstel? De indiener stelt vast dat tijdens de totstandkomingsfase van een verdrag nog niet alle individuele gevallen bekend zijn waarin mogelijk een geslaagd beroep kan worden gedaan op een verdragsbepaling. In die zin is het in theorie mogelijk dat situaties zich voordoen die nog niet voorzienbaar waren ten tijde van de totstandkoming van het verdrag. Daarna is het aan de rechter om te oordelen over de een ieder verbindendheid in individuele gevallen. De rechter houdt rekening met de opvatting van de wetgever hierover.

Dit heeft overigens geen gevolgen voor het voorliggende wetsvoorstel. De wettelijke verplichting van artikel 2, tweede lid (nieuw) van de Rgbv ziet expliciet op het oordeel van de regering ten aanzien van de mogelijke een ieder verbindendheid van verdragsbepalingen.

De leden van de fracties van VVD en PvdA hebben verder gevraagd waaruit de indiener afleidt dat het voor rechterlijke oordeelsvorming nodig dan wel nuttig kan zijn te weten of naar het oordeel van respectievelijk de regering en de Staten-Generaal een bepaalde verdragsbepaling al dan niet rechtstreekse werking kan hebben?

Bij het beantwoorden van de vraag of aan een verdragsbepaling rechtstreekse werking kan worden toegekend, kijkt de rechter eerst naar de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van het verdrag. Als uit de tekst, noch de totstandkomingsgeschiedenis is af te leiden in hoeverre rechtstreekse werking van verdragsbepalingen door verdragspartijen is beoogd, dan is de rechterlijke interpretatie van de inhoud van de bepaling zelf doorslaggevend voor de beantwoording van de vraag of een verdragsbepaling een ieder verbindend is. Daarbij kijkt de Hoge Raad of

deze onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht dient te worden toegepast.¹ Het voorstel van de indiener is erop gericht de rechter handvatten te bieden, zodat de rechter bij de beoordeling van een dergelijke rechtsvraag hoe dan ook het oordeel van de wetgever kan gebruiken als uitgangspunt.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de consequentie zou zijn indien de regering van mening is (en het parlement daar ook vanuit gaat) dat er in een bepaald verdrag geen ieder verbindende bepalingen zijn opgenomen, terwijl de rechter vervolgens toch van mening is dat een bepaling in dat verdrag «een ieder verbindend» is. Zou dat tot gevolg hebben dat de regering in dat geval de Kamer onjuist geïnformeerd zou hebben?

De indiener meent dat de Kamer in een specifiek geval dan niet onjuist is geïnformeerd. Het voorstel ziet bewust op een *oordeel* van de regering over de een ieder verbindendheid. Uiteindelijk blijft het aan de rechter om – mede op basis van dat oordeel – vast te stellen of een bepaling een ieder verbindend is of niet.

Praktijk van voorlopige toepassing van verdragen

De leden van de fracties van VVD en PvdA hebben gevraagd hoe het voorstel zich verhoudt tot de voorlopige toepassing van verdragen.

Artikel 15, tweede lid van de Rgbv bepaalt dat voorlopige toepassing niet is geoorloofd ten aanzien van bepalingen van verdragen welke afwijken van de wet of tot zoonodig afwijken noodzaken. Het derde lid van artikel 15 bepaalt dat de tekst van het verdrag en het feit dat het voorlopig zal worden toegepast, bekend wordt gemaakt en het vierde lid bepaalt dat de voorlopige toepassing onverwijld aan de Staten-Generaal wordt meegegeeld. Naar aanleiding van de voorlopige toepassing van een verdrag, kan het parlement met de regering daarover van gedachten wisselen. Het voorstel van de indiener is er niet op gericht een verandering aan te brengen in deze procedure.

De leden van de SGP-fractie hebben als laatste gevraagd of de indiener heeft overwogen een motiveringsplicht voor de regering op te nemen in het voorstel wanneer de regering kiest voor stilzwijgende goedkeuring van een verdrag dat mogelijk een ieder verbindende bepalingen bevat.

De systematiek van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen is zo opgesteld dat de regering verdragen ter goedkeuring voorlegt aan de Staten-Generaal (artikel 2 Rgbv). Pas daarna wordt besloten of de goedkeuring uitdrukkelijk of stilzwijgend wordt verleend (artikel 3 Rgbv). Onderhavig wetsvoorstel regelt dat de regering reeds bij de voorlegging aangeeft of het verdrag naar het oordeel van de regering bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Dit wordt dus aangegeven vóórdat de keuze wordt gemaakt voor uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring. Als een verdrag naar het oordeel van de regering een ieder verbindende bepalingen bevat, kan dit voor één vijfde van het grondwettelijk aantal leden van de Tweede of Eerste Kamer reden zijn om desgewenst een uitdrukkelijke behandeling af te dwingen. Een extra motiveringsplicht, zoals de leden van de SGP-fractie voorstellen, zou daarom naar de mening van de indiener weinig toegevoegde waarde hebben.

Taverne

¹ HR 30 mei 1986, NJ 1986, 688