

8

Goedkeuring verdragen

Aan de orde is de behandeling van:

- **het 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 (34158 (R2048)).**

De **voorzitter**:

Ik heet de initiatiefnemer, de heer Taverne, en de minister van Buitenlandse Zaken van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **De Graaf** (D66):

Voorzitter. Ik heb aanmerkelijk minder tijd nodig dan waarvoor ik oorspronkelijk abusievelijk was ingeschreven. Allereerst wil ik de initiatiefnemer, de heer Taverne, gelukwensen met het feit dat zijn voorstel de fase heeft bereikt waarin hij het hier in de Eerste Kamer kan verdedigen. Ik begrijp dat hij bezig is aan zijn laatste weken als Tweede Kamerlid, nu hij niet herkiesbaar is. Dan is zo'n mijlpaal memorabel en al helemaal als het hem lukt om ook hier een meerderheid achter zijn voorstel te krijgen. We zullen zien.

Dit wetsvoorstel draagt bij aan de oplossing van een fundamenteel probleem — een principiële probleem, zo u wilt — dat ziet op ons werk als volksvertegenwoordigers. Wij worden hierdoor als parlementariërs direct geraakt, aldus de initiatiefnemer tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer. Dat is nogal een aanname en de heer Taverne zal het mij hopelijk niet kwalijk nemen als ik die ietwat wens te relativëren, zeker nu er na zijn nota van wijziging alleen nog maar een informatieplicht van de regering overblijft om de Kamers mee te delen of er naar het oordeel van de regering in een verdrag ieder verbindende bepalingen zijn opgenomen. Ik zal niet ontkennen dat het voorstel van de heer Taverne een verbetering kan inhouden, maar de reikwijdte daarvan lijkt mij toch van beperkte aard. Ik ga kort in op de belangrijkste motieven voor dit initiatiefvoorstel.

In de eerste plaats heeft de initiatiefnemer het oog op het handvat dat de rechter wordt aangereikt bij zijn verantwoordelijkheid om in voorkomende gevallen te oordelen over de vraag of er sprake is van ieder verbindende en dus rechten verschaffende of verplichtende verdragsbepalingen. Het is waar dat de rechter daarbij ook de totstandkomingsgeschiedenis betreft en daarmee vermoedelijk ook de parlementaire stukken rond de goedkeuring. Maar de rechter is aan een in die stukken gebezigde opvatting van de regering ter zake natuurlijk in het geheel niet gebonden. Bovendien, zoals eerder al door de Afdeling advisering is opgemerkt, kan het oordeel over het verbindende karakter van verdragsbepalingen naar tijd en plaats variëren. De rechter heeft voorts natuurlijk een verplichting om zelf een gegrond oordeel te vellen en kan zich daarbij niet alleen verlaten op een politieke zienswijze. Ik zou bijna willen

zeggen dat hij zich daar helemaal niet op kan verlaten. Dit is derhalve een betrekkelijk argument.

Een tweede motief voor dit wetsvoorstel lijkt erin gelegen dat de initiatiefnemer meent dat het parlement zijn werk niet of niet goed heeft gedaan als een verdrag stilzwijgend is goedgekeurd en burgers in dit land aan juridische verplichtingen gebonden worden zonder dat parlementariërs die hebben bekeken en/of hun zegje hun zegje hierover hebben gedaan. Ik citeer vrijwel letterlijk wat de heer Taverne in de Tweede Kamer heeft gezegd. Hij meent dat in zo'n geval het Nederlandse volk er niets over heeft kunnen zeggen en dat wij daarom als parlement ons werk niet of niet goed hebben gedaan. Ik citeerde weer. Tegen dit motief, de veronderstelling dat het parlement zijn werk niet goed doet als er geen informatieplicht wordt opgenomen in de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, heeft mijn fractie bezwaren, omdat het — vergeef mij het woord — onzin is. Als het parlement afziet van uitdrukkelijke goedkeuring waar het die mogelijkheid wel heeft, wil dat niet zeggen dat parlementariërs hun werk niet doen, ook niet als het verdrag in casu ieder verbindende bepalingen bevat. Het betekent vooral dat in de beide Kamers afwegingen worden gemaakt, vooral de afweging of het gesloten verdrag zo veel vragen oproept dat uitvoerige parlementaire behandeling wenselijk of noodzakelijk is. Niets meer en niets minder. Het probleem is dus absoluut niet dat het parlement "zijn werk ontoereikend doet", citeer ik opnieuw de heer Taverne. Ik vrees dat hij in dit verband alleen voor zichzelf of wellicht voor zijn eigen partij spreekt.

Het is ook niet bij voorbaat zo dat de regering, zoals de initiatiefnemer stelt, bij de onderhandelingen er te weinig op let of bepalingen ieder verbindend zijn, althans ik heb daar geen bewijsvoering voor mogen aantreffen in zijn pleidooi. Ongetwijfeld zal de heer Taverne in zijn antwoord met nadere voorbeelden en casusposities komen om zijn stelling te onderbouwen. Dat hoop ik althans. Ik nodig de minister van Buitenlandse Zaken graag uit om zijn oordeel hierover ook te geven.

Er worden per jaar enkele tientallen verdragen stilzwijgend aan de Staten-Generaal aangeboden. Enkele malen per jaar wordt door een voldoende aantal leden van een van beide Kamers het stilzwijgen doorbroken, waarna alsnog de procedure van uitdrukkelijke goedkeuring bij wet volgt. Dat is niet veel, maar het betekent tegelijkertijd dat de beide Kamers dus niet zomaar volkenrechtelijk slapen. En het betekent in ieder geval niet het omgedraaide, namelijk dat in de gevallen waarin verdragen stilzwijgend werden goedgekeurd, de Kamers hun werk niet goed hebben gedaan.

Kan een informatieplicht van de regering over het al dan niet ieder verbindende karakter van verdragsbepalingen de beide Kamers ondersteunen in hun verantwoordelijkheid? Dat wel, net zoals het de regering verplicht om wat zij ter zake weet of oordeelt ook duidelijk te formuleren. Dat is een plus in het initiatiefvoorstel. Die plus weegt naar ons oordeel ook op tegen de zeer beperkt verhoogde bureaucratiese last voor de overheid. Dat ware anders geweest als de initiatiefnemer zijn oorspronkelijke voorstel, namelijk de verplichting om verdragen die ieder verbindende bepalingen bevatten per definitie voor uitdrukkelijke goedkeuring aan te bieden, had gehandhaafd en ongeschonden door de Tweede Kamer had weten te loodsen. Quod non. Dat had immers betekend dat in al die gevallen een goedkeurings-

wetprocedure had moeten worden gevolgd. Mijn fractie was van het nut van die exercitie absoluut niet overtuigd geweest en vindt de keer die het initiatiefvoorstel in de loop van de behandeling heeft genomen, dus een verstandige. Of de initiatiefnemer uiteindelijk zelf nog erg ingenomen is met het residu van zijn oorspronkelijke voorstel — toch een beetje Samson bij wie de haren zijn afgeknipt — is een vraag die alleen hij kan beantwoorden.

Hoewel de motieven voor het afgeslankte voorstel van de heer Taverne wel erg zwaar — naar mijn oordeel te zwaar — zijn aangezet, zal mijn fractie de informatieplicht van de regering wel steunen. Alle kleine beetjes helpen immers om onze taak zo goed mogelijk te doen. Maar een oplossing voor een fundamenteel probleem, nee, dat is het niet.

Met belangstelling kijk ik uit naar de reactie van de initiatiefnemer op mijn vragen en kanttekeningen.



De heer **Schrijver** (PvdA):

Voorzitter. Graag heten wij de initiatiefnemer in onze Kamer welkom, en de minister uiteraard ook, en spreken wij onze waardering uit voor de inzet van de initiatiefnemer om een zo transparant mogelijke besluitvorming te bewerkstelligen over verdragen die burgers rechtstreeks kunnen aangaan.

Zijn oorspronkelijke voorstel behelsde de verplichting voor de regering om ieder verdrag waarvan de regering inschatte dat er een ieder verbindende verdragsbepaling in zou kunnen staan, ter uitdrukkelijke goedkeuring aan het parlement voor te leggen en dus bij wet goed te keuren. Daarop is de nodige kritiek gekomen van zowel de Raad van State als van mede-Tweede Kamerleden. Daarop heeft de initiatiefnemer in juli 2016 eieren voor zijn geld gekozen en zijn voorstel beperkt tot een informatieplicht van de regering aan beide Kamers om aan te geven of naar haar oordeel het verdrag in kwestie bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Het wetsvoorstel strekt ertoe deze informatieplicht vast te leggen in de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

In het schriftelijk overleg hebben wij over en weer al heel wat punten aan de orde gesteld. Mijn fractie beperkt zich in dit plenaire debat tot een aantal aanvullende punten.

In de eerste plaats zou mijn fractie van de initiatiefnemer nog eens de beweegredenen voor zijn voorstel willen vernemen. Zoals ook de minister van Buitenlandse Zaken in zijn memorie van antwoord heeft gesteld, wordt gewoonlijk reeds bij ieder te sluiten verdrag hoe dan ook gekeken welke gevolgen de verdragssluiting heeft voor de Nederlandse wet- en regelgeving en de verdragspraktijk. Mijn vraag aan de initiatiefnemer is dan ook wat naar zijn overtuiging de meerwaarde is van zijn wetsvoorstel ten opzichte van de huidige praktijk. Daarbij vraag ik ook de minister om te reageren op de vraag of hij de inschatting van de initiatiefnemer over de meerwaarde van het voorstel deelt.

In de tweede plaats wil mijn fractie aan de orde stellen of het niet een te zware procedure is om deze informatieplicht wettelijk te verankeren. Zou via een motie of op basis van een toezegging van de regering niet hetzelfde bereikt kunnen worden? Met andere woorden, is de sop van het wetsvoorstel de kool wel waard?

In de derde plaats zou mijn fractie met de initiatiefnemer graag nog eens reflecteren op het sleutelbegrip "een ieder verbindende bepalingen" in onze Grondwet. Dit begrip is opgenomen bij de grondwetsherziening van 1953, teneinde een nationaal antwoord te geven op de internationale formulering van de rechten van de mens in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948 en het EVRM in 1949. In de loop der tijd is er heel wat gediscussieerd over de vraag of de formulering "een ieder verbindende bepalingen" wel adequaat is, dan wel dat de woorden "direct toepasselijke" of "rechtstreekse werkende" de bedoeling van de grondwetgever beter tot uitdrukking zouden kunnen brengen. Het gaat immers om bepalingen van verdragen waaraan burgers rechtstreeks rechten kunnen ontlenen of waarbij verplichtingen worden opgelegd. Graag zou mijn fractie van de initiatiefnemer willen horen welke formulering naar zijn mening de meeste duidelijkheid schept en waarom. Daarbij vraag ik hem tevens of hij van mening is dat het hierbij inderdaad niet alleen om rechten van burgers gaat, maar ook om verplichtingen kan gaan, bijvoorbeeld in het kader van de horizontale werking van de rechten van de mens of van supranationaal strafrecht, waaronder die welke voortvloeien uit het Statuut van het Internationaal Strafhof, een instelling die zich in ruime mate in de belangstelling van de heer Taverne heeft mogen verheugen.

Sinds 1983 is aan de grondwetsbepaling toegevoegd dat het ook kan gaan om een ieder verbindende bepalingen van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, waarbij met name op de Europese Unie en de VN-Veiligheidsraad wordt gedoeld. Dreigt er niet een onevenwichtigheid te ontstaan nu de een ieder verbindende bepalingen daarvan aan de werking van het wetsvoorstel-Taverne zullen ontsnappen? Vindt de heer Taverne niet dat zijn verzwaarde informatieplicht ook op volkenrechtelijke besluiten van toepassing zou moeten zijn? Ik vraag ook de minister op dit punt, namelijk de reikwijdte van het voorstel-Taverne voor volkenrechtelijke besluiten, te reageren.

Het vierde punt dat mijn fractie aan de orde wil stellen is een fundamenteel onderwerp dat raakt aan de aard van de Nederlandse rechtsorde. Er wordt vaak gesteld dat de Nederlandse rechtsorde een gematigd monistisch karakter heeft, juist vanwege het feit dat een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties rechtstreekse werking in het nationale recht kunnen hebben. Dus niet al het internationale recht, en vandaar de typering "gematigd monistisch systeem". Maar ook niet een dualistisch systeem, een transformatiesysteem in de zin dat voor de gelding van alle regels van internationaal recht te allen tijde een omzetting in een nationale wet nodig is, ook die welke naar hun aard en inhoud een ieder kunnen verbinden. Mijn fractie is benieuwd hoe de initiatiefnemer hierover denkt. Is hij een gematigd monist, die de bestaande procedures louter wil verfijnen en transparanter maken? Of is hij een dualist, die langs deze verkapte omweg een begin wil maken met de terugdringing van de rol van het internationale en Europese recht in de Nederlandse rechtsorde? In het laatste geval zou er in onze Eerste Kamer opnieuw een aap uit de mouw komen en zou de heer Taverne een roemrijk span kunnen vormen met de heer Van der Staaij, die met zijn wetsvoorstel over besluitvorming over EU-verdragen en EU-besluiten op zijn minst de schijn wakte de invloed daarvan in Nederland te willen terugdringen.

Een vijfde punt betreft de rechterlijke oordeelsvorming. In het schriftelijk overleg hebben wij daar al uitgebreid met de initiatiefnemer over van gedachten gewisseld. Daarbij is gebleken dat de initiatiefnemer en de PvdA-fractie het eens zijn dat uiteindelijk altijd de rechterlijke interpretatie van de inhoud van de bepaling doorslaggevend is voor de beantwoording van de vraag of een verdragsbepaling een ieder verbindend is. In antwoord op onze vragen daarover stelde de initiatiefnemer dat zijn voorstel erop gericht is, de rechter handvatten te bieden — de heer De Graaf zei het ook al — zodat de rechter bij zijn beoordeling van een dergelijke rechtsvraag beter de bedoeling van de wetgever kan gebruiken als uitgangspunt. Rechterlijke oordeelsvorming is niet in beton gegoten: wij kennen niet het stare decisis-systeem, waarin de rechter bij zijn interpretatie van het toepasselijke recht gebonden is aan voorgaande rechterlijke beslissingen. Deze doctrine strekt zich ook uit tot de kwestie van een ieder verbindende verdragsbepalingen. Ook hier kan een dynamische verdragsinterpretatie en een evolutie van jurisprudentie plaatsvinden.

Laat ik twee voorbeelden noemen en een reactie van de initiatiefnemer hierop vragen. Lange tijd werden in de Nederlandse rechtsorde de sociale grondrechten grotendeels gezien als instructienormen aan de overheid en niet als resultaatsverplichtingen, in de zin van een ieder verbindende verdragsbepalingen waarop de burgers rechtstreeks een beroep kunnen doen voor de nationale rechter. Maar in recente jaren hebben we een geleidelijke kentering gezien. De Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad hebben een aantal keren de rechtstreekse werking van sociale grondrechten in de Nederlandse rechtsorde erkend. Laatstelijk gebeurde dat nog bij de bed- bad- broodregeling. Erkent de initiatiefnemer dat het uiteindelijke oordeel over deze en andere verdragsinterpretaties altijd bij de rechter ligt, ook al zou de regering dit bij een eventuele toekomstige toepassing van de wet-Taverne anders hebben ingeschat?

Een tweede voorbeeld. De initiatiefnemer is ongetwijfeld vertrouwd met de zogenoemde Urgenda-uitspraak, waarbij de Haagse rechtbank aan bepaalde klimaatverdragen en EU-besluiten, die naar hun aard en inhoud op dit punt niet een ieder kunnen verbinden, toch een reflexwerking in de Nederlandse rechtsorde toekent en deze gebruikt om de civielrechtelijke zorgplicht van de overheid jegens haar burgers te bepalen. Natuurlijk, de Urgenda-uitspraak is nog voorwerp van hoger beroep. Mijn vraag is ook hier of de initiatiefnemer erkent dat het eindoordeel bij de Nederlandse rechter en niet bij de wetgevende macht ligt, ook bij een eventuele toekomstige toepassing van de wet-Taverne.

Aan de hand van deze soms fundamentele vragen heeft mijn fractie respect willen betuigen voor de inzet van de initiatiefnemer om tot meer transparantie in de parlementaire besluitvorming te komen. Wij kijken dan ook met belangstelling uit naar zijn antwoorden, alsmede die van de minister.



De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Voorzitter. De SP-fractie wil graag om te beginnen haar waardering uitspreken voor het werk dat de initiatiefnemer gewijd heeft aan het thans voorliggende voorstel. Het zal een hele klus geweest zijn, zeker als je de geschiedenis van dit voorstel bekijkt. Want wat we vandaag behandelen, is een wijziging ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoor-

stel. Mijn fractie is blij met dit initiatief en wel om twee redenen. Ik ga daar nu op in.

In de eerste plaats is het altijd een bijzonder moment als een voorstel van een collega-parlementslid de Eerste Kamer bereikt, ook al is deze gebeurtenis qua frequentie de laatste tijd minder bijzonder. In dit nog steeds prille jaar is dit al het vierde initiatiefvoorstel dat in dit Huis op de plenaire agenda staat. Ik merk terzijde ook op dat dit, als ik me niet vergis, reeds het derde initiatiefvoorstel van de heer Taverne is, zij het volgens mij het eerste dat ook de senaat bereikt. Alleen dat is al een felicitatie waard. Sommigen vinden het aantal initiatiefvoorstellen dat tegenwoordig onze kant op komt wel erg hoog. "Zo is dat", hoor ik mevrouw Jorritsma zeggen. Ik vraag haar om goed op te letten. Zo meende tijdens de Algemene Beschouwingen één van de fractievoorzitters in dit huis — ik zal niet zeggen van welke partij om het feestje van de heer Taverne niet te bederven, maar ze heeft zichzelf misschien al bekend gemaakt — dat wij wel "heel veel tijd en aandacht" besteden aan "een hele hoeveelheid initiatiefwetsvoorstellen". Al sloeg dat vast niet op het voorstel van de heer Taverne. Hoe het ook zij, een dergelijke klacht zult u, mevrouw de voorzitter, niet snel van de SP-fractie horen. Het parlement is het hart van de democratie en het recht van initiatief van de Tweede Kamer, zeg ik overigens zonder enige afgunst, is een groot goed dat de rol van het parlement als mede-wetgever nog eens onderstreept.

De tweede reden voor ons om blij te zijn, is dat dit een initiatiefvoorstel betreft dat beoogt de democratische legitimatie van de wetten die we hier goedkeuren, in dit geval internationale verdragen met voor een ieder verbindende bepalingen, te versterken. Alhoewel het natuurlijk afhangt van de wijze waarop dit gebeurt en of deze deugdelijk, rechtmatig en proportioneel is, zijn dergelijke initiatieven in het algemeen wat mijn fractie betreft bijzonder welkom. Juist deze tijd vraagt om een versterking van die democratische legitimiteit, zeker als het gaat om het aangaan van internationaalrechtelijke verplichtingen, en al helemaal als die direct ingrijpen in de nationale rechtsorde of zelfs de soevereiniteit van ons land beperken. Dat enkele weken geleden het initiatiefvoorstel van Van der Staaij om wijzigingen van EU-verdragen met twee derde meerderheid aan te nemen hier via een staatscommissie naar Sint-juttemis werd uitgesteld als, in de woorden van een gewaardeerd collega, een "electoraal vijgenblaadje" voor hen die het niet openlijk wilden afwijzen, was wat dat betreft een gemiste kans. Met alle verschillen zie ik ook belangrijke parallellen tussen deze twee wetsvoorstellen.

Ook in dit voorstel gaat het, zij het op een heel andere manier, om het versterken van het draagvlak voor internationale verdragen, waarbij EU-verdragen natuurlijk wel een bijzondere categorie zijn. In het onderhavige geval wordt in de optiek van mijn fractie dat draagvlak versterkt indien verdragen met voor een ieder verbindende bepalingen vaker uitdrukkelijker in plaats van slechts stilzwijgend worden goedgekeurd zouden worden door het parlement. Het oorspronkelijke voorstel van de heer Taverne beoogde zelfs vast te leggen dat al deze verdragen altijd ter expliciete goedkeuring zouden worden voorgelegd. Stilzwijgende goedkeuring zou dan niet meer mogelijk zijn. Gegeven de artikelen 93 en 94 van onze Grondwet zou een dergelijke goedkeuring — dus als standaardprocedure — naar het oordeel van mijn fractie niet onlogisch zijn geweest. Immers, op basis van de genoemde artikelen hebben een

ieder verbindende bepalingen van verdragen in ons weliswaar beperkt monistisch stelsel — net al gememoreerd door collega Schrijver — rechtstreekse werking en in onze rechtsorde voorrang op daarmee eventueel strijdige nationale wetgeving. In gewonere taal: het gaat hier dus om verdragen die direct rechten en/of plichten scheppen voor Nederlandse burgers en die de Nederlandse rechter dus ook als zodanig moet toepassen, ook als daarmee nationale wetten niet toegepast worden. Dat is nogal wat. We hebben het hier dus over vergaande verdragsbepalingen die alle Nederlanders raken. Is het dan geen rare figuur wanneer het Nederlandse parlement niet expliciet al dan niet zijn goedkeuring aan dergelijke verdragen zou verlenen?

In dat licht vraagt mijn fractie zich af of het niet te betreuren is dat, na verzet vanuit de Tweede Kamer, het oorspronkelijke voorstel uiteindelijk is ingetrokken en nu is vervangen door een voorstel waarin de regering verplicht wordt het parlement slechts te informeren over de vraag of een voorliggend verdrag of verdragswijziging een ieder verbindende bepalingen bevat. In de Tweede Kamer heeft de initiatiefnemer gezegd dat in het gewijzigde voorstel de essentie van het oorspronkelijke voorstel behouden is. Misschien kan hij dat hier nog eens toelichten. Met andere woorden: kan hij die essentie nog eens nader omschrijven? Kan hij daarbij misschien ook ingaan op de vraag welke kennelijk niet essentiële aspecten van zijn oorspronkelijke voorstel in de gewijzigde tekst verloren zijn gegaan? Is hij het niet met de SP-fractie eens dat het nieuwe voorstel toch een wezenlijke afzwakking is van wat hij oorspronkelijk voor ogen had? Met andere woorden: heeft collega De Graaf niet gewoon een punt, maar dan vanuit een wat ander perspectief?

Een en ander wil niet zeggen dat vanuit het huidige voorstel geen belangrijk signaal uit zou gaan en dat het geen verbetering zou zijn ten opzichte van de huidige praktijk. Als parlement kunnen wij ons werk beter doen indien de regering zich een oordeel heeft gevormd over het al dan niet verbindende karakter van bepalingen van verdragen en wij vervolgens dat oordeel als medewetgever kunnen wegen. Op deze wijze wordt het parlement expliciet geattendeerd op het voorliggen van verdragen met naar het oordeel van de regering algemeen verbindende bepalingen, ook in het geval dat de regering, ondanks deze bepalingen, besloten heeft het verdrag niet voor uitdrukkelijke goedkeuring voor te leggen. De verwachting is dan ook — zo heb ik begrepen uit de geschiedenis van dit voorstel — dat het stilzwijgen zo vaker doorbroken zal worden of dat het parlement hier in ieder geval beter geïnformeerd over kan besluiten.

Misschien kan zowel de initiatiefnemer als de minister nog eens in gaan op hun verwachtingen hieromtrent? Wat zal er in de praktijk precies veranderen? Hoe vaak, zo vragen wij met name de minister, worden in de huidige situatie verdragen met een ieder verbindende bepalingen toch niet ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegd? Wat zijn de overwegingen daar dan bij van de kant van regering? Denkt de minister dat dit minder vaak zal gebeuren als dit voorstel rijkswet zal worden? Denkt hij dat de regering als zij gehouden is aan haar informatieplicht, sneller zal overgaan tot het ter uitdrukkelijke goedkeuring voorleggen van een verdrag? Zo ja, zou de minister dat dan als een probleem ervaren?

Een andere vraag is in hoeverre het eigenlijk in alle gevallen duidelijk is of bepalingen een ieder verbinden of niet. In het

huidige voorstel moet de regering hier een oordeel over vellen, maar op basis van welke criteria moet zij dat precies doen? Uit de juridische literatuur begrijp ik dat de betekenis van het begrip "een ieder verbindend" niet altijd evident is. Uiteindelijk is het de rechter die dit moet bepalen in Nederland. Maar hoe moeten wij als parlement dit oordeel straks wegen als dit voorstel wordt aangenomen? Misschien kan zowel de minister als de initiatiefnemer op deze vragen ingaan?

Ik sluit af. Dat wat het voorliggende voorstel beoogt bij wet vast te leggen, namelijk dat de regering het parlement informeert over haar oordeel over de vraag of voorgelegde verdragen dusdanig ver reiken dat ze rechtstreeks rechten en plichten voor burgers scheppen, zou in de ogen van de SP-fractie een vanzelfsprekendheid moeten zijn. Maar dit was tot op heden nooit de praktijk. Om die te veranderen is het dan maar beter dit vast te leggen in de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Onze grondhouding ten opzichte van dit voorstel is dus positief, maar wij zien nog wel uit naar de beantwoording.



De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):

Voorzitter. Allereerst wil ook mijn fractie de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel van harte complimenteren met het werk dat is gedaan om hier te komen. Het voorstel kan de voorlopige afronding worden van een decennialange discussie over de stilzwijgende goedkeuring door de Staten-Generaal van internationale verdragen waarin bepalingen zitten die voor iedereen bindend zijn. Gezien de lange voorgeschiedenis en de zware commissies die zich erover gebogen hebben, is dat dat compliment ook best waard. Ik gebruik overigens niet per ongeluk het woord "voorlopig". Ik gebruik dat woord omdat de opvattingen over wat maatschappelijk wenselijk is in de relatie tussen Nederland en internationale partners en tussen Nederlanders en hun overheid, nooit gestold zijn. Datzelfde geldt voor de rechterlijke interpretatie daarvan. Meerdere sprekers wezen daar al op. We komen daar zo nog over te spreken. Nog maar twee weken geleden spraken we in dit huis over het initiatiefvoorstel-Van der Staaij dat ziet op de wijze van goedkeuring en wijziging van EU-verdragen door de Staten-Generaal. In elk geval is de discussie die gaat over het per gewone of tweederdemeerderheid instemmen met Europese verdragen nog niet beslecht, zo bleek uit het debat.

De stilzwijgende goedkeuring van verdragen vindt haar oorsprong in de Grondwet van 1953. Van meet af aan waren er discussies en commissies die gingen over de vraag in welke gevallen zo'n stilzwijgende procedure nu wel of niet wenselijk was. Daarin ging het met name om de vraag of wel voldoende recht wordt gedaan aan de rol van het parlement bij verdragen die afwijken van de Grondwet en bij verdragen met een ieder verbindende bepaling. In 1983 bleef alleen de basis van de goedkeuringsprocedure in de Grondwet en werd besloten om de goedkeuringsprocedure verder te regelen bij rijkswet. Daaraan hebben we sinds 1994 de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen te danken. De kritiek verstomde niet. Er was met name kritiek over het automatisme waarmee ook verdragen met een ieder verbindende verklaring werden goedgekeurd. Maar het duurde nog vijftien jaar voordat de commissie-Thomassen adviseerde om dat anders te doen. De achtereenvolgende kabinetten bleven echter terughoudend om de wet aan te passen. De flexibiliteit en de snelheid van

effectief handelen werden zwaarder gewogen. Wellicht speelde ook het proportionaliteitsbeginsel daar nog mee.

En zo zijn we via een aantal tussenstappen beland bij de initiatiefnemer, die juist wel vindt dat de democratische legitimatie moet worden versterkt. Mijn fractie is het op zich eens met het uitgangspunt van de initiatiefnemer. Het doel van de Rgbv uit 1983 is een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds een zo groot mogelijke zeggenschap van het parlement en anderzijds de mogelijkheid van het kabinet om met de nodige slagvaardigheid en flexibiliteit in de internationale arena te kunnen handelen en bindende afspraken met derde partijen te kunnen maken. Wij kunnen de overwegingen die uit rechtsgeleerde kringen zijn aangedragen en de argumenten van de initiatiefnemer om de positie van het parlement te versterken volgen. Wij voegen daar nog een extra afweging aan toe. Bij de totstandkoming van de wet in 1983 was het maatschappelijk sentiment ten aanzien van internationale samenwerking en verdragen volstrekt anders dan nu. Wat mijn fractie betreft is nu de noodzaak van internationale samenwerking om grote problemen van nu op te lossen groter dan ooit.

Tegelijkertijd is het noodzakelijker dan ooit om in een samenleving die aarzelender wordt over internationale samenwerking, de democratische legitimatie te stutten, niet door de drempels voor internationale samenwerking hoger te maken, zoals in het initiatiefvoorstel van Van der Staaij, maar wel door zorgvuldiger te bekijken waar Nederland en Nederlanders zich aan verbinden via verdragen en overeenkomsten. Een aantal automatismen die het huidige wetsvoorstel opheft, kunnen daar een goede rol bij spelen, doordat het kabinet explicieter toetst in welke gevallen verdragen algemeen verbindende bepalingen hebben en de Staten-Generaal daar dan een expliciete uitspraak over vraagt. Een bijkomend voordeel is dat ook de rechter in voorkomende gevallen meer houvast krijgt bij de toetsing of verdragsbepalingen daadwerkelijk verbindend zijn, zo zegt de initiatiefnemer.

Toch zijn er ook een aantal vragen te stellen over de werking van dit wetsvoorstel in de praktijk, met name over de proportionaliteit. Wij willen nog eens expliciet van de initiatiefnemer en het kabinet weten of de huidige wet niet ook voldoende mogelijkheden biedt voor een parlementaire behandeling, als voldoende leden van de Staten-Generaal dat wensen. Welke instrumenten beoordeelt de initiatiefnemer nu als onvoldoende en hoe voorziet het wetsvoorstel heel concreet in een andere werkwijze?

Kan de initiatiefnemer nog eens helder schetsen hoe de uitvoering van deze wet er in de praktijk uit zou gaan zien? Welke extra stappen moeten het kabinet en de departementen gaan zetten om te voorkomen dat het een papieren tijger wordt? Kan daar een inschatting van worden gemaakt? De schriftelijke antwoorden op dit punt vinden wij tot nog toe weinig concreet.

Over de rechterlijke interpretatie heb ik de volgende vraag. Bij de interpretatie van verdragen zal de rechter doorgaans vooral kijken naar de travaux préparatoires. Meent de initiatiefnemer dat een parlementaire behandeling door die interpretatie wordt verrijkt en, zo ja, ontstaat dan niet het risico dat verdragsstaten via hun parlementen elk een eigen draai kunnen geven aan het verdrag? Daarop krijg ik graag een reactie, ook van het kabinet.

Tot slot zouden we ook een aantal voorbeelden van de initiatiefnemer willen horen van verdragen uit de afgelopen drie tot vier jaar die naar zijn inschatting een andere parlementaire behandeling zouden hebben gekregen als deze wet van kracht zou zijn geweest.

Nogmaals: wij staan positief ten opzichte van de uitgangspunten van het wetsvoorstel, maar voor de fractie van GroenLinks is de uiteindelijke afweging of het wetsvoorstel ook daadwerkelijk in de praktijk van de uitvoering behapbaar is en aantoonbaar de democratische legitimatie verhoogt. Wat dat betreft zijn wij zeer benieuwd naar de antwoorden.

De beraadslaging wordt geschorst.

De voorzitter:

Ik schors de vergadering in afwachting van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De vergadering wordt van 14.25 uur tot 14.27 uur geschorst.