

Rechtstreekse werking verdragen goed voor Nederland

De premier van Groot-Brittannië stelt voor de invloed van het Straatsburgse Hof voor de Mensenrechten in te perken.¹ Dit past in een trend. Kort geleden deden drie liberale Kamerleden in Nederland een oproep tot wijziging van de Grondwet om verdragen niet langer door de Nederlandse rechter direct te kunnen laten toepassen.²

Anleiding voor dat voorstel is de zorg over ‘overenthousiaste interpretatie’ van verdragen - speciaal mensenrechtenverdragen - waarbij de rechter zo’n ruime uitleg geeft, dat het toepassingsbereik groter wordt dan de tekst rechtvaardigt. Blok, Dijkhoff en Taverne stellen dat Nederlandse rechters al te ijverig zijn in de toepassing van verdragsregels en dat zij daarmee de grenzen van hun bevoegdheid overschrijden. Om tegenwicht te bieden zou de Nederlandse wetgever ‘actiever’ moeten worden en een grotere rol bij de doorwerking van verdragen in de Nederlandse rechtsorde krijgen.

De achterliggende vraag, namelijk of het streven naar ongehinderte doorwerking van internationale mensenrechten een uitgangspunt moet zijn, blijft hier buiten beschouwing. Er zij met instemming verwezen naar de reactie van emeritus hoogleraar strafrecht Ties Prakken.³ Zij wijst onder andere op de afwezigheid van constitutionele toetsing in Nederland. De bescherming van grondrechten van Nederlandse burgers hangt des te meer op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Inperking van de rechtstreekse werking van dit verdrag zou deze bescherming ernstig ondermijnen.

Maar er zijn meer redenen die maken dat het plan van Blok, Dijkhoff en Taverne om het Nederlandse grondwettelijk systeem om te gooien, doel mist.

Interpretatieruimte

Om te beginnen slaat het voorbeeld van ‘rechterlijk activisme’, waarop de Kamerleden zich beroepen, de plank mis. In die uitspraak in Kort Geding beschouwt de rechter, blijkens de rechtsoverwegingen, het afschaf-

fen van de speciale bijstand voor kunstenaars als ‘een politieke keuze’ en laat met zoveel woorden alle ruimte aan de wetgever.⁴ Alleen de inwerkingtreding van de wijziging met een termijn van tien dagen zonder overgangsregeling, acht de rechter niet proportioneel en daarom in strijd met Protocol # 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Op dezelfde manier zou bijvoorbeeld afschaffing van de hypotheekrenteaf trek met het oog op het algemeen belang rechtmatig zijn. Alleen zonder een overgangsregeling die belanghebbenden de gelegenheid geeft zich aan de verandering in hun rechtspositie aan te kunnen passen, zou de afschaffingsmaatregel de rechten van de betrokken individuen schenden.

Voor de doorwerking van internationale mensenrechten is de Nederlandse rechter overigens niet zo progressief als auteurs suggereren. Nog in 2010 kreeg Nederland kritisch commentaar van het VN Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten omdat Nederlandse rechters zeer terughoudend bleken in het toeschrijven van ‘rechtstreekse werking’ aan verdragsbepalingen, waardoor de individuele burger zich niet voor de rechter op deze bepalingen kan beroepen.⁵

Dit neemt niet weg dat als verdragsbepalingen rechtstreeks werken en zonder verdere nationale regelgeving door de rechter kunnen worden toegepast, er

1 *Financial Times*, 25-1-2012.

2 *NRC Handelsblad*, 23-2-2012.

3 *NRC Handelsblad*, 25-2-2012.

4 LJN: BU9921, Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage 3 1 2012, 407848 / KG ZA 11-1377, rechtsoverweging 3.10.

5 Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, november 2010, E/C.12/NDL/CO/4-5.



Blok (l), Taverne (m) en Dijkhoff (r) stellen dat Nederlandse rechters al te ijverig zijn in de toepassing van verdragsregels

altijd ruimte zal zijn tussen enerzijds de tekst van de regel en anderzijds de toepassing ervan in een concrete situatie. Hoe dan ook staat de interpretatie van wetten en verdragen door de rechter nooit los van de samenleving. Dit bleek weer eens uit het effect, dat de roep om hogere straffen kennelijk op de rechtspraak heeft gehad.⁶ De interpretatieruimte van rechters is in zekere zin altijd aan verandering onderhevig, omdat de samenleving altijd in beweging is.

De interpretatie van wetten en verdragen door de rechter staat nooit los van de samenleving

Verder is het goed te bedenken, dat bij de totstandkoming van een verdrag het parlement invloed kan uitoefenen. Zo is de Tweede Kamer betrokken bij lopende verdragsonderhandelingen en als de democratische meerderheid dat wenst, kan Nederland een voorbehoud maken bij specifieke bepalingen in een verdrag of helemaal geen partij worden. Wanneer het parlement goedkeuring aan de verdragssluiting geeft, kan het bovendien opvattingen over de interpretatie kenbaar maken. Kamerstukken worden inderdaad door Nederlandse rechters geraadpleegd, omdat daaruit de opvatting van de Nederlandse wetgever bijvoorbeeld op het punt van de directe toepasbaarheid van verdragsbepalingen kan blijken. Kortom, er valt over te twisten of de uitleg van verdragen door rechters een structureel probleem is of eerder een spanningsveld dat nu eenmaal bij het instituut van de onafhankelijke rechter hoort. Dat spanningsveld wordt des te heviger gevoeld in een land, waarin parlement en regering een nieuwe politieke koers hebben ingezet.

Internationaal recht

In alle gevallen is de oplossing van Blok, Dijkhoff en Taverne problematisch. Zij stellen voor de werking van rechten en plichten, die Nederland op het internationale plan heeft afgesproken, alsnog van de nationale wetgever afhankelijk te maken. Het is goed te bedenken, dat dit geen aanpassing is, maar op een ingrijpende wijziging van het Nederlands grondwettelijk systeem zou neerkomen.

Daar komt nog iets bij. Uit de machtenscheiding, die deel van Nederlandse staatsinrichting is, volgt dat een verdragsinterpretatie die de beoordelingsvrijheid van de rechter te buiten gaat (door 'overenthousiasme' of iets anders), door een hogere instantie binnen de rechtsprekende macht gecorrigeerd dient te worden, niet door de wetgever. Het voorstel tot een actievere wetgever die niet alleen bij regelgeving betrokken is, maar ook de toepassing ervan mede gaat bepalen, zet de machtenscheiding eerder onder druk dan dat het een evenwicht herstelt, zoals de Kamerleden betogen. Ten derde, Nederland is een klein land met veel buitenland. Van oudsher is Nederland sterk op het internationaal recht georiënteerd. Dat is niet alleen traditie, maar ook welbegrepen collectief eigenbelang. Het is economisch en ook politiek verstandig, omdat het land te klein is op basis van pure macht zijn wil te laten gelden. Nederland kan bogen op een traditie, waarin het individu ook vanuit internationaal recht een zelfstandige juridische identiteit en waardigheid heeft.

De open grondwettelijke orde, waardoor rechtstreekse werkende en aan de burger gerichte verdragsregels meteen voor de Nederlandse rechter kunnen worden ingeroepen, heeft Nederland geen windeieren gelegd: op het vlak van de grondrechten en ook op het gebied van handel, investeringen en internationale belastingafspraken. Een flexibele rechtsorde - ook rechtstreekse werking van internationale rechten en plichten - is in het belang van Nederlanders en van, zo men wil, de BV Nederland.

Niet alleen berokkent het opwerpen van een juridische barrière Nederland politieke en economische schade. Het is bovendien geen oplossing voor het probleem dat Blok, Dijkhoff en Taverne ervaren. Voor die stelling zijn drie redenen te geven. Staten die hun verdragsverplichtingen in nationale wetgeving omzetten met een iets andere strekking dan het verdrag waaraan zij zich hebben gebonden en daardoor het verdrag niet nakomen, schenden hun juridische verplichtingen jegens de andere verdragspartijen en handelen dus onrechtmatig. Dat is

⁶ Rechters bestraffen moord nu strenger, *de Volkskrant*, 19 november 2011.

niet gunstig voor een land als Nederland, dat zich dan beter - want eerlijker - internationaal zou moeten terugtrekken uit een verdrag dat haar niet welgevallig is, om eventueel daarna weer partij te worden met een voorbehoud. Dit is in zekere zin ook de benadering van Groot-Brittannië (waar verdragen overigens niet rechtstreeks werken), dat een hervorming van het EVRM-systeem in de Raad van Europa bepleit in plaats van in de Britse rechtsorde.

Ten tweede zal, ook als de nationale wetgever een wet formuleert als 'vertaling' van een verdragsbepaling, die wet moeten worden geïnterpreteerd om te worden toegepast en dus onverminderd aanleiding geven tot interpretatiegeschillen. Het is eigen aan rechtsregels dat ze nooit alle concrete situaties beschrijven.

Besluit

Men kan zich afvragen of de auteurs hun pijlen wel op het juiste doel richten. Zoals bekend, kampte de Nederlandse regering met het euvel dat voltoering van het goed- en regeerakkoord van 2010 aanpassing van zeven EU-migratiewetten zou hebben vereist.⁷ Hier werd

nationaal beleid niet door een rechtstreeks werkend verdrag zoals het EVRM ingeperkt, maar - zoals steeds vaker het geval is - door EU-regelgeving. Hierop heeft het plan van de Kamerleden helemaal geen vat. Als lid van de Europese Unie heeft Nederland met regelgeving te maken, die onafhankelijk van de Grondwet kracht in de Nederlandse rechtsorde krijgt. Sinds

Het is eigen aan rechtsregels dat ze nooit alle concrete situaties beschrijven

het Verdrag van Lissabon zijn bovendien ook de mensenrechten van het EVRM expliciet in het recht van de EU opgenomen. Daarmee is het nog minder zinvol geworden de bijl in het grondwettelijk systeem voor de doorwerking van verdragen te zetten. ■

⁷ NRC Handelsblad, 25-11-2010.

Bezuinigen tijdens de Republiek

De overheid in ons land heeft in de zeventiende en achttiende eeuw geprobeerd greep op het financiële reilen en zeilen van het openbaar bestuur te krijgen. In de rijk geschakeerde bundel *Overheidsfinanciën tijdens de Republiek en het Koninkrijk, 1600-1850* (Hilversum: Verloren, 2012) worden al die pogingen uit de doeken gedaan. Verschillende historici belichten de wijze waarop de overheid haar uitgaven door belastingheffing - en ook corruptie - financierde en de problemen die dit vaak met zich meebracht. In de Republiek ontbrak het aan uniforme belastingheffing, want de zeven gewesten waren in financieel opzicht autonoom. Alleen octrooien, licenten en in- en uitvoerrechten werden door de Staten-Generaal vastgesteld en golden voor de gehele Republiek. Na de eenwording met de zuidelijke Nederlanden doemde het vraagstuk op van de beheersing van alle uit het verleden aangegane staatsschulden en het probleem om deze tot aanvaardbare proporties te verminderen. Hiernaast een portret van minister van Financiën Alexander Gogel (1765-1821). Met name in de Franse tijd (1795-1813) speelde hij een belangrijke rol in het saneren van de staatsfinanciën.

