



DE GRONDWET - ARTIKEL 95 - BEKENDMAKING VERDRAG

De wet geeft regels omtrent de bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 95 - BEKENDMAKING VERDRAG - J.W.A. FLEUREN

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. In hoeverre bestaat er een bekendmakingsplicht? De relatie tussen de artikelen 93 en 94 Grondwet
3. Bekendmaking overeenkomstig de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen
4. Verdragenbank
5. Jurisprudentie
6. Literatuur
7. Historische versies

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Reeds ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden was het gebruikelijk om verdragen die door de onderdanen dienden te worden nageleefd, openbaar af te kondigen.^[1] In de kortstondige periode van het Koninkrijk Holland (1806-1810) was zelfs uitdrukkelijk in de Constitutie vastgelegd dat ‘alle Tractaten en Overeenkomsten met vreemde Mogendheden’, met uitzondering van geheime artikelen, na hun afkondiging kracht van wet hadden.^[2] In het Koninkrijk der Nederlanden zou het echter tot 1953 duren voordat de Grondwet uitdrukkelijke bepalingen over de bekendmaking van verdragen (en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties) ging bevatten. In de eerste jaren na 1814/1815 werd de grondwettelijk voorgeschreven kennisgeving van een verdrag aan de Staten-Generaal,^[3] die dikwijls gepaard ging met de publicatie van het verdrag in de Staatscourant of het Bijvoegsel op het Staatsblad, kennelijk als algemene bekendmaking gezien.^[4] Aan deze zeer gebrekkige wijze van bekendmaking kwam in 1821 een einde, toen de gewoonte ontstond om verdragen die (ook) voor de rechter en de burger van belang waren of konden zijn te publiceren door ze in het Staatsblad te plaatsen,^[5] waarin sinds 1814 alle wetten, algemene maatregelen van bestuur en diverse andere besluiten van de vorst bekend werden gemaakt.^[6] Allengs

groeide de praktijk om alle verdragen die bindend waren voor het Koninkrijk, met uitzondering van geheime en vertrouwelijke verdragen, krachtens een koninklijk besluit op te nemen in het Staatsblad, zo nodig vergezeld van een Nederlandse vertaling.^[7] Maar ook de bekendmaking via het Staatsblad was niet vrij van onvolkomenheden. Bij multilaterale verdragen vielen na hun bekendmaking de gegevens over de inwerking- en buitenwerkingtreding voor andere verdragspartijen slechts via de Staatscourant en niet via het Staatsblad te achterhalen.^[8]

Daar kwam na de grondwetsherziening van 1922 een probleem bij. Tussen 1922 en 1953 repte de Grondwet als gevolg van een hoogst ongelukkig amendement^[9] van verdragen, die in beginsel goedkeuring door de Staten-Generaal behoeften, en ‘[a]ndere overeenkomsten met vreemde Mogendheden’, die slechts aan de Staten-Generaal behoeften te worden medegedeeld.^[10] Hiermee maakte de grondwet blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van het amendement binnen de verdragen in de zin van volkenrechtelijk bindende overeenkomsten een in volkenrechtelijk opzicht irrelevant onderscheid tussen verdragen die de plechtige traktaatsvorm hebben, dat wil zeggen verdragen waarvan de preambule de staatshoofden (normaliter vertegenwoordigd door hun gevolmachtigden) als partijen aanduidt, en andere verdragen.^[11] Verdragen die tot de laatste categorie behoorden, verschenen sindsdien veelal niet meer in het Staatsblad,^[12] hoewel niet uitgesloten was dat hier overeenkomsten tussen zaten die wijziging brachten in de rechten en plichten van burgers.^[13]

Toen het einde van de Tweede Wereldoorlog een gestage groei van het aantal door het Koninkrijk der Nederlanden gesloten verdragen inluide, nam de behoefte aan een duidelijke regeling van hun bekendmaking toe. Geïnspireerd door landen die over een eigen ‘Treaty Series’ beschikten, werd in deze behoefte voorzien door de oprichting per 1 januari 1951 van het Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden.^[14] Hiermee kwam een definitief einde aan de in het verleden bestaande gebreken in de bekendmaking van internationale overeenkomsten. Lange tijd, meer dan achttien jaar, heeft de uitgave van het Tractatenblad uitsluitend berust op een koninklijk besluit.^[15] Dit wekt op het eerste gezicht verbazing. Al in 1953, toen de grondwetsbepalingen over de buitenlandse betrekkingen aanzienlijk werden gewijzigd en uitgebreid, werd de Grondwet verrijkt met het voorschrift dat de wet regels geeft over de bekendmaking van (internationale) overeenkomsten en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.^[16] De rijkswet die dit voorschrift uitvoerde – hierna aan te duiden als de Rijkswet bekendmaking internationale overeenkomsten – bereikte pas in 1961 het Staatsblad en trad eerst op 1 juli 1969 in werking.^[17] Deze rijkswet voorzag bekendmaking in het Tractatenblad van een wettelijke basis. Dat haar inwerkingtreding zolang op zich heeft laten wachten, houdt verband met de uitdrukkelijke bepaling in deze rijkswet dat ook de bekendmaking van besluiten van volkenrechtelijke organisaties in het Tractatenblad geschiedde. In de loop van de 20e eeuw, met name na de Tweede Wereldoorlog, was het aantal volkenrechtelijke organisaties sterk toegenomen en het leek onpraktisch en ondoenlijk om alle besluiten van organisaties die waren opgericht bij een verdrag waar het Koninkrijk partij bij was – waaronder besluiten van

intern-organisatorische aard en besluiten die gericht waren tot een ander land dan het Koninkrijk – in het Tractatenblad te publiceren. Kennelijk vond het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat met de uitgifte van het Tractatenblad belast was, het nodig om eerst een gedragslijn vast te stellen met betrekking tot de vraag welke besluiten wel en niet voor plaatsing in het Tractatenblad in aanmerking kwamen, alvorens deze rijkswet in werking zou treden.^[18] Na de grondwetsherziening van 1983 is de Rijkswet bekendmaking internationale overeenkomsten vervangen door de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, die op 20 augustus 1994 in werking is getreden.^[19] In deze nieuwe rijkswet is het stelsel van de oude rijkswet in hoofdzaak overgenomen. Bij Rijkswet van 27 november 2008, Stb. 552 is de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen aangevuld met bepalingen over de elektronische uitgifte van het Tractatenblad en de elektronische beschikbaarheid van geconsolideerde teksten en vertalingen van bekendgemaakte verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

2. IN HOEVERRE BESTAAT ER EEN BEKENDMAKINGSPLICHT? DE RELATIE TUSSEN DE ARTIKEL 93 EN 95 GRONDWET

Evenals normen van internationaal gewoonterecht maken verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, indien en zodra zij bindend zijn voor het Koninkrijk der Nederlanden, deel uit van het binnen het Koninkrijk geldende recht, althans van het recht van het land of de landen van het Koninkrijk waarop zij van toepassing zijn. Bekendmaking is daarvoor niet vereist.^[20] Er is dan ook nergens, noch in artikel 95 Grondwet, noch in de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, een algemene rechtsplicht vastgelegd om verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties bekend te maken. De rijkswet geeft voorschriften voor de gevallen waarin de Minister van Buitenlandse Zaken besluit tot bekendmaking; zij schrijft bekendmaking niet voor.^[21] Geheime en vertrouwelijke verdragen worden uit de aard der zaak niet bekendgemaakt, althans niet in het Tractatenblad.^[22] Deze uitzondering daargelaten, plegen echter alle verdragen waaraan het Koninkrijk is gebonden of waarvan de regering het wenselijk acht dat het Koninkrijk daaraan wordt gebonden, te worden bekendgemaakt. Besluiten van volkenrechtelijke organisaties waarvan het Koninkrijk lid is, verschijnen slechts in het Tractatenblad voor zover zij, globaal gesproken, voor het Koninkrijk, althans voor een van zijn landen, van belang zijn.^[23] Te denken valt onder meer aan resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties die de lidstaten verplichten sancties te treffen tegen terroristische organisaties en personen die daar banden mee hebben of die anderszins raken aan de internationale vrede en veiligheid,^[24] belangrijke aanbevelingen (een bekend voorbeeld is de door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948 aangenomen Universele Verklaring van de rechten van de mens^[25]) en besluiten die verbindend worden nadat zij door de lidstaten uitdrukkelijk of stilzwijgend zijn aanvaard en derhalve het karakter hebben van verdragen.^[26] Deze laatste constructie wordt wel gebezigd voor de wijziging van bestaande verdragen.^[27] Besluiten die bepalingen bevatten die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden (bijvoorbeeld besluiten van de Raad van Bestuur van de Europese Octrooiorganisatie tot wijziging van het Uitvoeringsreglement bij het Europees

Octrooiverdrag^[28]) moeten zelfs worden bekendgemaakt.

Dit laatste houdt verband met artikel 93 Grondwet. Dit artikel legt vast dat bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, een ieder verbindende kracht hebben nadat zij zijn bekendgemaakt.^[29] Met name tijdens de parlementaire behandeling van de Rijkswet bekendmaking internationale overeenkomsten is door de regering benadrukt dat bekendmaking geen constitutief vereiste is voor het hebben van een ieder verbindende kracht, maar slechts een temporele voorwaarde^[30] en dat er derhalve op de overheid een rechtsplicht rust om verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties die bepalingen bevatten die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, bekend te maken.^[31]

De parlementaire geschiedenis van de grondwetsherziening van 1983 bevestigt het bestaan van deze rechtsplicht.^[32] Het constitutioneel recht staat derhalve niet toe dat de regering de een ieder verbindende kracht van bepalingen die zich daarvoor lenen, frustreert door bekendmaking van het betrokken verdrag of besluit achterwege te laten.^[33]

Zoals in het commentaar op de artikelen 93 en 94 is uiteengezet, ligt het eindoordeel over de vraag of een bepaling van een verdrag of van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie een ieder verbindend is (rechtstreekse werking heeft), bij de rechter. Bovendien is de rechter tegenwoordig bereid om het antwoord op deze vraag mede te laten afhangen van de context waarin de bepaling wordt ingeroepen. Dit betekent dat een bepaling die in de ene context geen rechtstreekse werking heeft, dit effect in een andere context mogelijk wel heeft. Dientengevolge dient de plicht tot bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties die bepalingen bevatten die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, zeer ruim te worden opgevat. Immers, vaak zal niet van tevoren kunnen worden uitgesloten dat de rechter in deze of gene context aan een of meer bepalingen van het verdrag of besluit rechtstreekse werking zal willen toekennen. In de praktijk zullen dus slechts geheime en vertrouwelijke verdragen, alsmede besluiten van volkenrechtelijke organisaties die van onvoldoende gewicht voor het Koninkrijk der Nederlanden of particulieren zijn om plaatsing in het Tractatenblad te rechtvaardigen, buiten de bekendmakingsplicht vallen.

De in artikel 93 Grondwet vervatte regel dat bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties die zich daarvoor lenen, pas een ieder verbinden nadat zij zijn bekendgemaakt, sluit overigens terugwerkende kracht niet uit. Indien een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie terugwerkende kracht toekent aan bepalingen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, dan zullen deze bepalingen, nadat het verdrag of besluit is bekendgemaakt, met terugwerkende kracht een ieder verbinden. Dit blijkt zowel uit de wordingsgeschiedenis van artikel 93 Grondwet als uit de rechtspraak.^[34]

Ten aanzien van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties die voó'r de inwerkingtreding van de Rijkswet bekendmaking internationale overeenkomsten (dus voó'r 1 juli 1969) van overheidswege behoorlijk bekend zijn gemaakt, blijft deze bekendmaking van kracht. Voor zover deze verdragen en besluiten bepalingen bevatten die naar hun inhoud een ieder verbinden, is het voor de in artikel 93 Grondwet bedoelde werking dus niet nodig dat zij zijn gepubliceerd

op een wijze die genoemd of erkend is in de (rijks)wet die artikel 95 Grondwet uitvoert.^[35] Gegevens over de bekendmaking van in het verleden gesloten verdragen die nog steeds voor het Koninkrijk van kracht zijn, kunnen worden gevonden in de elektronische Verdragenbank (zie hierna, paragraaf 4). Ook het in 1953 verschenen Repertorium van Stuyt kan nog steeds goede diensten bewijzen. Dit bevat een chronologische lijst van alle door Nederland in de periode 1813-1950 - dus vo'ór de uitgifte van het Tractatenblad - aangegane verdragen, met gegevens over onder meer de bekendmaking en vindplaatsen van alle verdragen die op 1 juli 1952 nog voor het Koninkrijk van kracht waren.

3. BEKENDMAKING OVEREENKOMSTIG DE RIJKSWET GOEDKEURING EN BEKENDMAKING VERDRAGEN^[36]

Wijzen van bekendmaking

De Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen kent de volgende wijzen van bekendmaking van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties:

- a. Bekendmaking in het Tractatenblad (hoofdregeel)
- b. Individuele kennisgeving
- c. Bekendmaking ingevolge verdrag
- d. Terinzagelegging van bijlagen of besluiten

Elk van deze wijzen kan dienst doen als bekendmaking in de zin van artikel 93 Grondwet. De onder a, b en c bedoelde wijzen kwamen al voor in de Rijkswet bekendmaking internationale overeenkomsten en zijn bij de grondwetsherziening van 1953 reeds aangestipt.^[37]

Bekendmaking in het Tractatenblad

De bekendmaking van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties geschiedt normaliter in het Tractatenblad, dat uitgegeven wordt door de minister van Buitenlandse Zaken. Elk (nummer van het) Tractatenblad^[38] is gewijd aan een enkel verdrag. Besluiten van volkenrechtelijke organisaties worden geplaatst in een Tractatenblad dat gewijd is aan het oprichtingsverdrag dan wel het verdrag waarop het besluit betrekking heeft. Tussen 1 juli 1969 en 1 januari 2015 verscheen er naast deze gewone Tractatenbladen een bijzonder Tractatenblad, het zogenoemd Maandbericht, dat recent door het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangen verdragsgegevens bevatte, die later in een gewoon Tractatenblad werden opgenomen.^[39]

Sinds 1 juli 2009 wordt het Tractatenblad elektronisch uitgegeven, en wel op <https://officielebekendmakingen.nl/> (onderdeel van <https://www.overheid.nl/>). Nadere voorschriften hierover zijn vastgesteld in de Regeling elektronische bekendmaking Tractatenblad.

Indien de bekendmaking van een verdrag of van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie in het Tractatenblad geschiedt, dan worden in ieder geval in het Tractatenblad de tekst van het verdrag of besluit in een of meer talen geplaatst (publicatie van alle authentieke teksten is niet verplicht^[40]) en het tijdstip vermeld waarop het verdrag of besluit voor het Koninkrijk in werking dan wel

buiten werking is getreden, hetzij voor het Koninkrijk in zijn geheel, hetzij voor een of meer van zijn landen. Indien een verdrag, voorafgaande aan zijn inwerkingtreding, voorlopig wordt toegepast voor het Koninkrijk of een van zijn landen, dan wordt dit eveneens in het Tractatenblad vermeld.^[41] Verder kunnen in het Tractatenblad nog andere gegevens worden opgenomen, waaronder (als er geen authentieke tekst in het Nederlands is) een Nederlandse vertaling van het verdrag of besluit, gegevens over parlementaire goedkeuring en gegevens over het tijdstip van inwerking- respectievelijk buitenwerkingtreding voor andere staten en voor volkenrechtelijke organisaties.^[42]

Het publiceren van een Nederlandse vertaling is dus niet verplicht. Een vertaling is slechts een hulpmiddel en niet van belang voor de uitleg van het verdrag of besluit. Hoewel het opnemen van een vertaling in het Tractatenblad gebruikelijk is, kan zij bijvoorbeeld achterwege blijven bij een technisch verdrag dat voornamelijk van belang is voor een kleine groep van deskundigen die weinig behoefte hebben aan zo'n hulpmiddel. In ieder geval stelt noch artikel 93 Grondwet, noch de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen de een ieder verbindende kracht van bepalingen die zich daartoe lenen, afhankelijk van de voorwaarde dat er van het betrokken verdrag of besluit een authentieke tekst of vertaling in het Nederlands beschikbaar is. Wel blijkt uit de rechtspraak van de Hoge Raad dat van een verdrag of besluit een tekst of vertaling in het Nederlands voorhanden moet zijn indien dit bepalingen bevat waarvan overtreding met straf is bedreigd. De Hoge Raad leidt uit de in artikel 16 Grondwet en artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht vervatte regel dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgaande wettelijke strafbepaling af dat normen die van een strafbedreiging zijn voorzien, in het Nederlands toegankelijk moeten zijn.^[43]

Ingevolge artikel 19 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen gelden verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties als bekendgemaakt in het gehele Koninkrijk met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van uitgifte van het Tractatenblad waarin zij (dat wil zeggen hun tekst in een of meer authentieke talen^[44]) zijn geplaatst. De Minister van Buitenlandse Zaken kan voor een bepaald geval deze termijn, hetzij voor het Koninkrijk in zijn geheel, hetzij voor een of meer van zijn landen, wijzigen door een mededeling in het Tractatenblad.^[45] Wanneer het gaat om een in het Tractatenblad geplaatst verdrag of besluit dat bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, moet echter worden bedacht dat van bekendmaking in de zin van artikel 93 Grondwet pas sprake is indien in het Tractatenblad ook de gegevens zijn opgenomen waaruit blijkt wanneer het verdrag of besluit voor het Koninkrijk in werking treedt.^[46] De bepalingen van een in het Tractatenblad geplaatst verdrag of besluit die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben derhalve een ieder verbindende kracht vanaf de datum dat aan de volgende drie voorwaarden is voldaan: a) het verdrag of besluit is voor het Koninkrijk in zijn geheel of voor een of meer van zijn landen in werking getreden, b) in het Tractatenblad zijn de gegevens opgenomen waaruit de datum van deze inwerkingtreding blijkt, en c) het verdrag of besluit geldt overeenkomstig artikel 19

van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen als bekendgemaakt. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor voorlopige toepassing. Indien een in het Tractatenblad bekendgemaakt verdrag bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden en de verdragsluitende partijen, in afwachting van de inwerkingtreding van het verdrag, overeengekomen zijn deze bepalingen vanaf een bepaalde datum voorlopig toe te passen, dan kunnen deze bepalingen eerst een ieder verbindende kracht hebben nadat in het Tractatenblad is vermeld vanaf welke datum het verdrag of de betrokken bepalingen voorlopig zullen worden toegepast e'n het verdrag krachtens artikel 19 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen als bekendgemaakt geldt.^[47] Zo nodig kan de Minister van Buitenlandse Zaken in het Tractatenblad waarin de tekst van het verdrag is geplaatst en is vermeld dat het vanaf een bepaalde datum voorlopig zal worden toegepast, mededelen dat het verdrag op de dag na de uitgifte van dit Tractatenblad bekend zal zijn gemaakt in de zin van artikel 19. Een voorbeeld is het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek der Filipijnen inzake de export van sociale

verzekeringssuitkeringen, dat door beide partijen is ondertekend op 10 april 2001. Ingevolge artikel 4 van dit verdrag mag nationale wetgeving die personen en hun gezinsleden van het recht op een uitkering in de zin van dit verdrag uitsluit op de enkele grond dat zij in het buitenland wonen, niet worden toegepast op uitkeringsgerechtigden en hun gezinsleden die in de andere verdragsstaat wonen. Dit artikel is een schoolvoorbeeld van een bepaling die naar haar inhoud een ieder kan verbinden. In het verdrag zijn partijen overeengekomen dat artikel 4 met ingang van 1 juni 2001 voorlopig wordt toegepast. De authentieke Engelse tekst van het verdrag (dat wat het Koninkrijk betreft slechts geldt voor het Europese deel) is op 21 mei 2001 in het Tractatenblad geplaatst, vergezeld van de mededeling dat het verdrag vanaf 1 juni 2001 voorlopig wordt toegepast en dat het verdrag op de dag na de datum van uitgifte van dit Tractatenblad (dus op 22 mei 2001) in Nederland zal zijn bekendgemaakt.^[48]

Dientengevolge mocht artikel 4 met ingang van 1 juni 2001 met een ieder verbindende kracht voorlopig worden toegepast op in de Filipijnen wonende uitkeringsgerechtigden en hun gezinsleden, die anders getroffen zouden worden door de Wet beperking export uitkeringen.^[49]

De Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen kent drie uitzonderingen op de regel dat de bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties in het Tractatenblad geschiedt (artikel 20 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen):

Individuele kennisgeving

Wanneer de Minister van Buitenlandse Zaken verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties jegens bepaalde (natuurlijke of rechts)personen ter kennis brengt, dan geldt dit jegens hen als bekendmaking, mits daarbij wordt medegedeeld dat deze kennisgeving die werking heeft (artikel 20, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen). Deze wijze van bekendmaking sluit niet uit dat het verdrag of besluit later alsnog in het

Tractatenblad wordt geplaatst^[50] en kan bijvoorbeeld soelaas bieden in spoedeisende gevallen waarin bekendmaking in het Tractatenblad niet kan worden afgewacht. Ook laat zich denken dat op deze wijze een verdrag of besluit wordt bekendgemaakt dat bepalingen bevat die slechts betrekking hebben op een enkele persoon of een beperkte groep van personen,^[51] hoewel een dergelijk verdrag of besluit ook in het Tractatenblad geplaatst kan worden.^[52]

Bekendmaking ingevolge verdrag

Verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties waarvan de bekendmaking is geregeld in of ingevolge een verdrag dat in het Tractatenblad is bekendgemaakt, behoeven niet ook nog eens in het Tractatenblad te worden bekendgemaakt (artikel 20, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen). Op deze wijze kan dubbele publicatie van verdragen en besluiten worden voorkomen in gevallen waarin op internationaal niveau al uitputtend in hun bekendmaking is voorzien. Dubbele publicatie blijft echter geoorloofd. Een bekend voorbeeld van een uitputtende voorziening is het Publicatieblad van de Europese Unie.^[53]

Terinzagelegging

In bijzondere gevallen kan de Minister van Buitenlandse Zaken bepalen dat bijlagen bij een verdrag of dat besluiten van volkenrechtelijke organisaties niet door plaatsing in het Tractatenblad, maar door terinzagelegging worden bekendgemaakt. Van deze bekendmaking wordt mededeling gedaan in het Tractatenblad (artikel 20, derde lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen). Blijkens de memorie van toelichting valt hierbij vooral te denken aan bijlagen en besluiten waarvan het reproduceren zeer moeilijk of kostbaar is en waarvan publicatie in het Tractatenblad, gelet op hun technische karakter, niet noodzakelijk is.^[54]

4. VERDRAGENBANK

De meest actuele gegevens over verdragen waarbij het Koninkrijk der Nederlanden partij is of ten aanzien waarvan de regering het wenselijk acht dat het Koninkrijk partij wordt, zijn te vinden in de Verdragenbank, <https://verdragenbank.overheid.nl/>. In deze elektronische databank (waarvan de inhoud wordt verzorgd door de Afdeling Verdragen van het ministerie van Buitenlandse Zaken) zijn inmiddels de gegevens van vele duizenden verdragen opgenomen, met inbegrip van links naar geconsolideerde teksten en vertalingen op <https://wetten.overheid.nl/>. Vermelding in de Verdragenbank is weliswaar geen bekendmaking in de zin van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, maar via de Verdragenbank kunnen de Tractatenbladen waarin de tekst van het verdrag en de gegevens over de inwerkingtreding opgenomen zijn, gemakkelijk achterhaald worden.

5. JURISPRUDENTIE

- CRvB 29 december 1992, RSV 1993/258, voortgezet in HR 8 november 1995, ECLI:NL:HR:1995:AA3133, RSV 1996/78
- HR 8 november 1995, ECLI:NL:PHR:1995:AA3133, RSV 1996/78
- HR 24 juni 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0773, NJ 1998, 70 (AETR)
- CRvB 14 maart 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AF5937, AB 2003, 189

6. LITERATUUR

- M.G. Boekhorst, 'Artikel 95', in: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar, 2^e druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 888-892
- L. Erades, 'Promulgation and publication of international agreements and their internally binding force in the Netherlands', in: *Varia juris gentium (liber amicorum J.P.A. Francois)*, Leiden: Sijthoff 1959 (= *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht* 6 (1959), afl. 3), p. 93-99
- J.W.A. Fleuren, *Een ieder verbindende bepalingen van verdragen* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004
- C.B. Modderman, *Verdragenrecht. Het internationale en Nederlandse recht betreffende de totstandkoming, werking en beëindiging van verdragen (Mastermonografieën staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019
- H.H.M. Sondaal, *De Nederlandse verdragspraktijk* (diss. Leiden), 's-Gravenhage: T.M.C. Asser Instituut 1986
- A.M. Stuyt, *Repertorium van door Nederland tussen 1813 en 1950 gesloten verdragen*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1953
- A.M. Stuyt, *Formeel tractatenrecht. Overzicht aan de hand van de Nederlandse praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1966
- F.M.C. Vlemminx & M.G. Boekhorst, 'Artikel 95', in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematischen artikelsgewijs commentaar*, 3e druk, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 478-482

7. HISTORISCHE VERSIES

Art. 66, eerste volzin, Gw 1953: De wet geeft regels omtrent de bekendmaking van overeenkomsten. (= Art. 65, tweede lid, Gw 1956)

Art. 67, tweede lid, Gw 1953: Ten aanzien van besluiten van volkenrechtelijke organisaties zijn de artikelen 65 en 66 van overeenkomstige toepassing.

NOTEN

1. Cornelis Cau, *Groot Placaet- Boeck*, deel I, 's- Gravenhage: Van Wouw 1658, kol. 131- 132. Vgl. Hugo Grotius, *De iure belli ac pacis libri tres*, Parijs: Buon 1625 (Nachdruck (in 2 delen), Hildesheim: Olms 2006), p. 316-317 (= liber II, caput XIV, § IX) en 761 (= liber III, caput XXI, § V). Zie voor de historische wortels van de monistische en dualistische stelsels die de verschillende staten hanteren om aan hun internationaalrechtelijke verplichtingen te voldoen: J.W.A. Fleuren, 'De historische ontwikkeling van

- de verhouding tussen internationaal en nationaal recht', *Ars Aequi* 61 (2012), p. 510- 519.
2. Artikel 35 van de Constitutie voor het Koninkrijk Holland. Dat het artikel in deze zin moet worden uitgelegd, blijkt uit zijn wordingsgeschiedenis (L. de Gou, *De Staatsregeling van 1805 en de Constitutie van 1806*. Bronnen voor de totstandkoming, Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis 1997, p. 353).
 3. Artikel 38 Grondwet (1814); artikel 57 en 58 Grondwet (1815).
 4. A.M. Stuyt, *Formeel tractatenrecht. Overzicht aan de hand van de Nederlandse praktijk*, 's- Gravenhage: Staatsuitgeverij 1966, p. 135; J.W.A. Fleuren, *Een ieder verbindende bepalingen van verdragen* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 77- 79.
 5. Stb. 1821, 11. Zie voor de aanleiding Fleuren 2004, p. 79- 81.
 6. Het Staatsblad is ingesteld bij KB van 18 december 1813, Stb. 1814, 1.
 7. Zie over bekendmaking in de koloniën W.J.M. van Eysinga, *Proeve eener inleiding tot het Nederlandsch tractatenrecht* (diss. Leiden), 's- Gravenhage: Mouton 1906, p. 99- 100.
 8. Kamerstukken II 1959/ 60, 5784 (R 168), nr. 3, p. 3. Zie ook Van Eysinga 1906, p. 97- 98.
 9. Het amendement- Rink: Kamerstukken II 1921/ 22, 90, nr. 9, onder 2.
 10. Artikel 58 Grondwet (1922), in 1938 vernummerd tot artikel 60.
 11. *Handelingen II 1921/ 22*, p. 432- 434. Zie over de geschiedenis van het amendement- Rink L. Erades, *Waar volkenrecht en Nederlands staatsrecht elkaar raken. Een historisch- juridische studie*, Haarlem: Bohn 1949, hoofdstuk V.
 12. Uit het Repertorium van Stuyt blijkt dat tal van na 1922 door het Koninkrijk gesloten internationale overeenkomsten niet in het Staatsblad zijn bekendgemaakt (A.M. Stuyt, *Repertorium van door Nederland tussen 1813 en 1950 gesloten verdragen*, 's- Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1953).
 13. HR 10 december 1954, NJ 1956, 240 (Cognac Vieux I); HR 17 april 1958, NJ 1958, 304.
 14. A.M. Stuyt, 'Een Nederlands Tractatenblad', *NJB* 26 (1951), p. 108- 110.
 15. KB van 29 december 1950 tot uitgifte van een Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Stb. K 667.
 16. Artikel 66, eerste volzin, juncto artikel 67, tweede lid, Grondwet (1953).
 17. Rijkswet van 22 juni 1961, houdende regeling inzake de bekendmaking van internationale overeenkomsten en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, Stb. 207; in werking gesteld bij KB van 29 mei 1969, Stb. 253.
 18. H.H.M. Sondaal, *De Nederlandse verdragspraktijk* (diss. Leiden), 's-

- Gravenhage: T.M.C. Asser Instituut 1986, p. 212- 213. Deze gedragslijn is uiteengezet in de nota van toelichting bij het KB van 29 mei 1969 tot inwerkingstelling van deze rijkswet, Stb. 1969, 253. De gedragslijn is, in iets aangepaste formulering en voorzien van voorbeelden, overgenomen in de memorie van toelichting bij de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, Kamerstukken II 1988/ 89, 21 214 (R 1375), nr. 3, p. 22- 23. Zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving, toelichting bij aanwijzing 8.16.
19. Rijkswet van 7 juli 1994, houdende regeling betreffende de goedkeuring en bekendmaking van verdragen en de bekendmaking van besluiten van volkenrechtelijke organisaties (Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen), Stb. 542.
 20. J.W.A. Fleuren, 'Directe en indirecte toepassing van internationaal recht door de Nederlandse rechter' (preadvies), Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht 131 (november 2005), p. 69- 144, aldaar p. 74- 80; C.B. Modderman, Verdragenrecht. Het internationale en Nederlandse recht betreffende de totstandkoming, werking en beëindiging van verdragen (Mastermonografieën staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 39 en 102.
 21. Sondaal 1986, p. 213; M.G. Boekhorst, 'Artikel 95', in: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar, 2e druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 888- 892, aldaar p. 888 noot 3; Fleuren 2004, p. 311. De suggestie in Kamerstukken II 1977/ 78, 15 049 (R 1100), nr. 3, p. 8 (Nng, Vb, p. 8) dat de Rijkswet bekendmaking internationale overeenkomsten in een verplichting tot publicatie van verdragen in het Tractatenblad voorziet, lijkt een 'slip of the pen' te zijn.
 22. Nota van toelichting bij het KB van 29 mei 1969 tot inwerkingstelling van de Rijkswet van 22 juni 1961 (Stb. 207), Stb. 1969, 253; Handelingen II 1979/ 80, p. 4091 (Nng, Vb, p. 147); Kamerstukken II 1988/ 89, 21 214 (R 1375), nr. 3, p. 22. Een geheim of vertrouwelijk verdrag of besluit kan zo nodig door individuele kennisgeving in de zin van artikel 20, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen bekend worden gemaakt aan direct betrokkenen. In dat geval lijkt het mogelijk te zijn dat bepalingen die zich daartoe lenen, jegens deze betrokkenen een ieder verbindende kracht in de zin van de artikelen 93 en 94 Grondwet hebben (Sondaal 1986, p. 214).
 23. Zie noot 18.
 24. Zie bijvoorbeeld Trb. 2015, 143.
 25. Geplaatst in Trb. 1969, 99.
 26. Zie voor de vraag wanneer een besluit van een volkenrechtelijke organisatie het karakter van een verdrag heeft: Sondaal 1986, p. 134- 135; Kamerstukken II 1988/ 89, 21 214 (R 1375), nr. 3, p. 13- 14; Kamerstukken II 1991/ 92, 22

- 140, nr. 12, p. 5; Draaiboek voor de regelgeving (online), nr. 219.
27. Zie bijvoorbeeld Trb. 1971, 51.
 28. Kamerstukken II 1988/ 89, 21 214 (R 1375), nr. 3, p. 22.
 29. Artikel 93 Grondwet spreekt weliswaar van ‘verbindende kracht’, maar daarvoor moet, in overeenstemming met de tekst van het vo’o’r de grondwetsherziening van 1983 geldende artikel, ‘deze verbindende kracht’, dus ‘een ieder verbindende kracht’ gelezen worden. Het woord ‘deze’ is bij de grondwetsherziening van 1983 ‘uit taalkundige overweging’ geschrapt (Kamerstukken II 1977/ 78, 15 049, (R 1100), nr. 3, p. 10 (Nng, Vb, p. 10)); met deze schrapping is geen inhoudelijke wijziging van het artikel beoogd.
 30. Kamerstukken II 1959/ 60, 5784 (R 168), nr. 3, p. 3- 4; Kamerstukken II 1960/ 61, 5784 (R 168), nr. 6, p. 1.
 31. Zie Kamerstukken II 1960/ 61, 5784 (R 168), nr. 6, p. 1, waar in dit verband van ‘de op de Overheid rustende bekendmakingsplicht’ wordt gesproken.
 32. Zie Handelingen II 1979/ 80, p. 4091 (Nng, Vb, p. 147), waar de Minister van Buitenlandse Zaken erop wijst dat ‘voor zover Benelux- besluiten beogen een ieder te verbinden, zij bekend dienen te worden gemaakt ingevolge de huidige artikelen 65 en 67 van de Grondwet en ingevolge het voorgestelde artikel [93]’.
 33. Zie voor de vraag hoe de rechter zou kunnen omgaan met het geval waarin een verdrag of besluit dat bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, niet officieel bekend is gemaakt (bijvoorbeeld omdat aanvankelijk werd verondersteld dat het ging om een beleidsafpraak of om een besluit dat geen verplichtingen aan het Koninkrijk oplegde): Fleuren 2004, p. 318- 320.
 34. Kamerstukken II 1955/ 56, 4133 (R 19), nr. 7, p. 4; CRvB 29 december 1992, RSV 1993/ 258, voortgezet in HR 8 november 1995, ECLI:NL:HR:1995:AA3133, RSV 1996/ 78; CRvB 14 maart 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AF5937, AB 2003, 189.
 35. Kamerstukken II 1955/ 56, 4133 (R 19), nr. 3, p. 5; ibidem, nr. 4, p. 14; Kamerstukken II 1959/ 60, 5784 (R 168), nr. 3, p. 4.
 36. Deze paragraaf is hoofdzakelijk ontleend aan Fleuren 2004, p. 310- 316.
 37. Kamerstukken II 1951/ 52, 2374, nr. 3, p. 7- 8.
 38. De term ‘Tractatenblad’ pleegt zowel voor de gehele serie als voor afzonderlijke nummers gebezigd te worden.
 39. Nota van toelichting bij het KB van 29 mei 1969, Stb. 253; Kamerstukken II 1988/ 89, 21 214 (R 1375), nr. 3, p. 23. In het Maandbericht van november 2014 is medegedeeld dat de uitgave van het Maandbericht op 1 januari 2015 stopt.
 40. Kamerstukken II 1988/ 89, 21 214 (R 1375), nr. 3, p. 23.

41. Artikel 17 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen
42. Artikel 18 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.
43. HR 24 juni 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0773, NJ 1998, 70 (AETR). Blijkens het Draaiboek voor de regelgeving (online), nr. 239 kan de vertaling van deze normen, als zij niet in het Tractatenblad is geplaatst, ook in de Staatscourant worden opgenomen. Overigens is het oordeel van de Hoge Raad vatbaar voor kritiek. Zie de van het arrest afwijkende conclusie van Advocaat- Generaal Machielse, alsmede W.N. Ferdinandusse, J.K. Kleffner & P.A. Nollkaemper, ‘Origineel of reproductie? Internationale strafbaarstellingen in de Nederlandse rechtsorde’, NJB 77 (2002), p. 341- 349, met name p. 347.
44. Dat artikel 19, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen met plaatsing in het Tractatenblad het oog heeft op plaatsing van de tekst van het verdrag of besluit, blijkt uit de wetsgeschiedenis. De voorganger van deze bepaling, artikel 5 van de Rijkswet bekendmaking internationale overeenkomsten, repte uitdrukkelijk van plaatsing van de tekst. Artikel 19 beoogt op dit punt geen verandering: Kamerstukken II 1988/ 89, 21 214 (R 1375), nr. 3, p. 24.
45. Zie voor een voorbeeld Trb. 2011, 163, p. 21.
46. Kamerstukken II 1951/ 52, 2374, nr. 3, p. 8.
47. Artikel 15, derde lid, en artikel 17, aanhef en onder d, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Zie over de rechtsfiguur van voorlopige toepassing het commentaar op artikel 91.
48. Trb. 2001, 96, uitgegeven op 21 mei 2001. Het verdrag is op 1 november 2002 in werking getreden (Trb. 2002, 187) en gewijzigd bij een vanaf 1 juli 2015 voorlopig toegepast en op 1 maart 2016 in werking getreden protocol (Trb. 2015, 100; Trb. 2016, 24).
49. Wet van 27 mei 1999, Stb. 250, tegelijkertijd met de Wijzigingswet beperking export uitkeringen van 22 december 1999, Stb. 594 in werking getreden op 1 januari 2000. Bij deze wijzigingswet is in diverse sociale verzekeringswetten de bepaling opgenomen dat de uitsluiting van het recht op uitkering gedurende de periode dat de verzekerde niet in Nederland woont, niet van toepassing is indien de verzekerde in een land woont waarin op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op uitkering kan bestaan. Gelet op deze bepaling was de voorlopige toepassing van artikel 4 van het verdrag met de Filipijnen verenigbaar met artikel 15, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, waarin is vastgelegd dat de voorlopige toepassing van bepalingen die zijn vervat in een verdrag dat voor zijn inwerkingtreding de goedkeuring van de Staten- Generaal behoeft, niet geoorloofd is indien deze bepalingen (noodzaken tot) afwijken van de wet.

50. Kamerstukken II 1959/ 60, 5784 (R 168), nr. 3, p. 5; Kamerstukken II 1988/ 89, 21 214 (R 1375), nr. 3, p. 25.
51. Onder bepalingen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden in de zin van artikel 93 Grondwet kunnen ook bepalingen behoren die gericht zijn tot een of meer concrete natuurlijke of rechtspersonen. Zie Fleuren 2004, p. 224-228.
52. J.W.A. Fleuren, 'The application of public international law by Dutch courts', *Netherlands International Law Review* 57 (2010), p. 245- 266, aldaar p. 249-250. Het zetelverdrag dat het Koninkrijk der Nederlanden op 19 juni 2006 heeft gesloten met het Speciale Hof voor Sierra Leone is een voorbeeld van een verdrag dat is aangegaan voor de berechting in Nederland van een enkel individu wegens oorlogsmisdaden, te weten de in dit verdrag met name genoemde voormalige president van Liberia Charles Taylor. Het verdrag is geplaatst in Trb. 2006, 131. De aan dit verdrag ten grondslag liggende resolutie 1688 (2006) van de VN- Veiligheidsraad, die eveneens Taylor bij naam noemt, is geplaatst in Trb. 2006, 130. Taylor is zowel in eerste aanleg als in hoger beroep veroordeeld tot een gevangenisstraf van 50 jaar
53. Zie artikel 297 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
54. Kamerstukken II 1988/ 89, 21 214 (R 1375), nr. 3, p. 25- 26.

CITEER SUGGESTIE

J.W.A. Fleuren, Commentaar op artikel 95 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).