



FORUM

REMKES EN DE RECHTSSTAAT #9: VAN DE GRONDWET AFWIJKENDE VERDRAGEN

COEN MODDERMAN - 01.03.2019

Een onderwerp dat in het [rapport](#) van de Staatscommissie parlementair stelsel (Staatscommissie-Remkes) aan bod komt, betreft verdragen die van de Grondwet afwijken. Art. 91 lid 3 Gw ziet op de parlementaire goedkeuring van verdragen met bepalingen die ‘afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken’. De Staatscommissie-Remkes adviseert om de woorden ‘afwijken van de Grondwet’ ruimer uit te leggen dan thans het geval is. In deze bijdrage wordt daarop ingegaan, alsmede op enkele wijzen waarop verruiming van de uitleg zou kunnen plaatshebben.

Verdragen die van de Grondwet afwijken

Verdragen die afwijken van de Grondwet of daartoe noodzaken, behoeven uitdrukkelijke parlementaire goedkeuring – d.w.z. goedkeuring bij wet (art. 4 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rg bv)) – en kunnen alleen door de Kamers worden goedgekeurd met minstens twee derden van de uitgebrachte stemmen (art. 91 lid 3 Gw en art. 6 lid 1 Rg bv). Stilzwijgende goedkeuring (art. 5 Rg bv) is dus geen optie. Bovendien moet het wetsvoorstel tot goedkeuring van dergelijke verdragen expliciet benoemen dat de goedkeuringsprocedure van art. 91 lid 3 Gw wordt gevolgd (art. 6 lid 2 Rg bv). De uitzonderingen op het vereiste van parlementaire verdragsgoedkeuring gaan bij dergelijke verdragen niet op en ook voorlopige binding en voorlopige toepassing zijn niet toegestaan (art. 7, 10 en 15 Rg bv).

Van groot belang is dan ook wanneer een verdrag wordt geacht af te wijken van de Grondwet. Op *NederlandRechtsstaat.nl* legt [Leenknecht](#) art. 91 lid 3 Gw als volgt uit: verdragen wijken af van de Grondwet ‘wanneer verdragsbepalingen afwijken van concrete, specifieke bepalingen in de Grondwet, waarbij de onderliggende uitgangspunten en de strekking van de bepaling in aanmerking moeten worden genomen.’ Verdragen worden niet als van de Grondwet afwijkend aangemerkt indien zij ‘alleen afwijken van de geest, strekking of systematiek van de Grondwet, maar niet zijn terug te voeren op concrete bepalingen’.

Probleem

Het kan problematisch worden geacht dat het parlement verdragen die afwijken

van de geest, strekking of systematiek van de Grondwet met een normale meerderheid kan goedkeuren in plaats van via de verzwaarde procedure van art. 91 lid 3 Gw. De goedkeuring van een verdrag dat afwijkt van de strekking van de Grondwet zal immers een minstens zo ingrijpende verandering in het staatsbestel teweeg kunnen brengen als goedkeuring van een verdrag dat van één specifieke bepaling afwijkt. Er is dan ook meermaals gepleit voor een ruimere uitleg van de woorden ‘afwijken van de Grondwet’. Besselink heeft bijvoorbeeld in een [rapport](#) voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat een robuustere opvatting van deze woorden

‘zal bijdragen aan een meer bewuste discussie en besluitvorming over de betekenis van de constitutionele beginselen en bepalingen voor de internationale betrekkingen van Nederland’ (p. 51).

Ook de Staatscommissie-Remkes pleit voor verruiming. In het rapport valt te lezen dat

‘de staatscommissie, evenals de commissie-Thomassen dat eerder deed, [adviseert] tot een ruimere uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet in die zin dat niet alleen de inhoud van een concrete grondwetsbepaling relevant is, maar ook de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en de strekking ervan’ (p. 336-337).

Zie ik het goed, dan geeft de Staatscommissie-Remkes het advies uit 2010 van de Staatscommissie Grondwet (Staatscommissie-Thomassen) niet helemaal goed weer. In het [rapport](#) van de Staatscommissie-Thomassen staat immers:

‘de regering en de Raad van State [leggen] artikel 91, lid 3, Grondwet restrictief uit. Zij achten de bijzondere procedure alleen van toepassing als de verdragsbepalingen in kwestie afwijken van één of meer concrete grondwetsbepalingen. De toepassing van artikel 91, lid 3, Grondwet zou te ruim en te onbepaald worden, als het ook wordt toegepast op een verdrag dat afwijkt van de geest, strekking of systematiek van de Grondwet of daaraan ten grondslag liggende beginselen. Wel moeten, aldus de regering en de Raad van State, bij het onderzoek naar de inhoud van een concrete grondwetsbepaling de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en strekking mede in aanmerking worden genomen’ (p. 116).

De aan concrete bepalingen ten grondslag liggende uitgangspunten en de strekking ervan horen dus al bij de uitleg (zie ook de woorden van Leenknecht hierboven). De verruiming zou juist (kunnen) zien op de *geest, strekking of systematiek van de Grondwet in haar geheel* en de *aan de Grondwet ten grondslag liggende beginselen*.

Mogelijke oplossingen

Een wijziging van art. 91 lid 3 Gw lijkt de meest eenvoudige manier om een

ruimere uitleg van de woorden ‘afwijken van de Grondwet’ te bewerkstelligen. Met de toevoeging van een paar woorden ben je er al:

*Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet **of van de bepalingen van de Grondwet** dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.*

Door ‘of van de bepalingen van de Grondwet’ toe te voegen, verwijzen de woorden die daaraan voorafgaan naar de Grondwet in haar geheel, dus inclusief haar geest, strekking en systematiek. In de betreffende memorie van toelichting zou dit uitdrukkelijk gemeld kunnen worden. Nadeel is echter dat het wijzigen van de Grondwet natuurlijk allerminst een eenvoudige aangelegenheid is.

Een grondwetsherziening die reeds in de maak is, zou ook een oplossing kunnen bieden. Het betreft de opname van een [algemene bepaling](#) in de Grondwet met daarin de kernbeginselen van het Nederlandse staatsbestel: ‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.’ De Staatscommissie-Thomassen zegt over de combinatie van een algemene bepaling en art. 91 lid 3 Gw:

‘uit de grondwetgeschiedenis [valt] af te leiden dat vanaf de invoering van het voorschrift van artikel 91, lid 3, Grondwet het standpunt is dat een inbreuk op kernbeginselen het constitutionele bestel aantast en dus ontoelaatbaar is. (...) Bij gebreke van een algemene bepaling waarin de kernbeginselen uitdrukkelijk zijn opgenomen, zal waarschijnlijk echter minder snel worden aangenomen dat een verdrag afwijkt van de Grondwet, dan het geval zou zijn als een dergelijke bepaling wel in de Grondwet is opgenomen’ (p. 116-117).

In tweede lezing van het genoemde voorstel voor een algemene bepaling zou hierop ingegaan moeten worden, om te benadrukken dat de algemene bepaling mede hiertoe dient.

Verder bestaat de mogelijkheid om de woorden ‘afwijken van de Grondwet’ simpelweg ruimer te gaan uitleggen. Dan is er dus geen grondwetsherziening nodig. Ten behoeve van de rechtszekerheid zou mijns inziens deze verandering wel op een of andere manier geëxpliciteerd moeten worden. [Boogaard](#) heeft gewezen op een interessante wijze om dit te bewerkstelligen, namelijk middels een interpretatieve wet:

‘Artikel 91 lid 3 (...) zou eigenlijk ruimer moeten worden uitgelegd. Hoe doe je dat? De Kamers kunnen bij motie een nieuwe betekenis van de Grondwet proclameren, of het artikel gewoon strikter gaan toepassen. (...) Maar de Belgen hebben hiervoor een veel beter instrument in hun gereedschapskist: de interpretatieve wet. Dat is een wet die geen regels wijzigt, maar een wet die een

betekenis ‘verheldert’. Ondanks dat wij niet echt ervaring met deze figuur hebben, is een dergelijke interpretatieve wet volgens mij in ons staatsrecht prima denkbaar.’

Dit lijkt mij een duidelijke en doeltreffende wijze van verruiming van de uitleg van art. 91 lid 3 Gw. Als de eerdergenoemde algemene bepaling in de Grondwet komt, dan kan zo’n interpretatieve wet, naast de betekenis van art. 91 lid 3 Gw zelf, daarenboven de betekenis van die algemene bepaling met betrekking tot art. 91 lid 3 Gw verhelderen.

Al met al stelt de Staatscommissie-Remkes mijns inziens terecht dat art. 91 lid 3 Gw ruimer zou moeten worden uitgelegd. Het is scheef dat voor de goedkeuring van verdragen die afwijken van specifieke grondwetsbepalingen een gekwalificeerde parlementaire meerderheid nodig is, terwijl verdragen die afwijken van de geest, strekking of systematiek van de Grondwet met een normale parlementaire meerderheid kunnen worden goedgekeurd. Hoewel een grondwetswijziging misschien de meest aangewezen weg is om te bewerkstelligen dat er een ruimere uitleg wordt gegeven aan art. 91 lid 3 Gw, is dit ook een moeilijke weg. Een goed alternatief lijkt dan ook het vaststellen van een interpretatieve wet, die nadere invulling geeft aan de bewoordingen van art. 91 lid 3 Gw.