

Parallele rijkswetsvoorstellen, een oproep

Coen Modderman & Remco Nehmelman¹

Nu Kamerlid Joost Taverne naar eigen zeggen een warm voorstander is van een constitutionele dialoog tussen rechter en wetgever zou hij er goed aan doen zijn rijkswetsvoorstel inzake de wijziging van artikel 94 Grondwet in te trekken.

Hierbij willen wij Tweede Kamerlid Joost Taverne (VVD) oproepen om zijn voorstel tot wijziging van artikel 94 Grondwet² zo snel mogelijk in te trekken. Kort gezegd wil Taverne met dit rijkswetsvoorstel bereiken dat wetten niet langer door de Nederlandse rechter aan een ieder verbindende bepalingen van verdragen kunnen worden getoetst. 'Daarmee wordt de rechtspraak ontheven van de taak om een toets aan te leggen die naar zijn aard onderdeel behoort uit te maken van het wetgevingsproces', aldus Taverne in de memorie van toelichting.³ Gelet op de bijzonder grote nadelen van dit onzalige rijkswetsvoorstel is intrekking naar onze opvatting verstandig en wenselijk, immers worden wetten in formele zin zo geheel immuun voor (nationale) rechterlijke toetsing aan een ieder verbindende bepalingen van verdragen. Bovendien is intrekking op dit moment meer aangewezen dan ooit, nu blijkt dat Taverne zelf een fervent voorstander is van een constitutionele dialoog tussen rechter en wetgever. Hij deed recentelijk een 'hartenkreet' voor deze dialoog in de nota naar aanleiding van het verslag behorende bij zijn jongere rijkswetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (hierna ook: Rgbv).⁴ Hieronder volgt een korte uiteenzetting van Taverne's pleidooi voor de constitutionele dia-

loog tussen rechter en wetgever die volgens ons maar één ding kan betekenen: intrekking van zijn rijkswetsvoorstel inzake de wijziging van artikel 94 Grondwet.

Het recente voorstel van Taverne tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen beoogt de democratische legitimatie van de totstandkoming van verdragen te vergroten, door het parlement hierbij meer te betrekken.⁵ Daarom moet volgens Taverne de mogelijkheid van stilzwijgende parlementaire goedkeuring worden geschrapt voor verdragen met bepalingen die een ieder kunnen verbinden en tevens zouden dergelijke verdragen niet langer onder de uitzonderingen op het parlementaire goedkeuringsvereiste moeten kunnen vallen.⁶ Enkele kanttekeningen daargelaten, menen wij dat voor dit voorstel tot wijziging van de Rgbv veel te zeggen is. Zeker nu Taverne in zijn voorstel, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, de mate van binding van de rechter aan een oordeel van de wetgever over de vraag of een verdragsbepaling een ieder verbindend is, heeft gemaakte.⁷ Bovendien menen wij dat het überhaupt goed is, dat er aandacht is voor de zwakke rol van het parlement bij de totstandkoming van verdragen.⁸

Auteurs

1. Mr. C.B. Modderman en prof. mr. R. Nehmelman zijn verbonden aan de Afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht.

Noten

2. Kamerstukken II 2013/14, 33359 (R 1986), 5.
3. Kamerstukken II 2011/12, 33359 (R 1986), 3, p. 1.

4. Kamerstukken II 2015/16, 34158 (R 2048), 7.

5. Kamerstukken II 2014/15, 34158 (R 2048), 3, p. 1.

6. Kamerstukken II 2014/15, 34158 (R 2048), 2, p. 1-2 en Kamerstukken II 2014/15, 34158 (R 2048), 3, p. 6.

7. Kamerstukken II 2014/15, 34158 (R 2048), 4, p. 13.

8. Zie over deze zwakke rol: M.L. van Emmerik, 'De Nederlandse Grondwet in een

veellagige rechtsorde', *RM Themis* 2008-4, p. 146 e.v., L.F.M. Besselink & R.A. Wessel, *De invloed van ontwikkelingen in de internationale rechtsorde op de doorwerking naar Nederlands constitutioneel recht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 42-45; Rapport Staatscommissie Grondwet 2010 (bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31570, 17, p. 111-113); B. van Mourik & R. Nehmelman, 'Herijking van de rol van het Nederlandse parlement bij de verdrags-

procedure', in: H.R.B.M. Kummeling e.a. (red.), *De samengestelde Besselink*, Oisterwijk: WLP 2012, p. 157 en 16; T. Barkhuysen, 'Parlement moet minder (stil)zwijgen bij sluiting, wijziging en opzegging van verdragen', *NJB* 2015/453, afl. 9, p. 551; C.B. Modderman, 'De Staten-Generaal en de totstandkoming van verdragen', *TvCR* 2015, afl. 1, p. 37-48.

Zo'n dialoog zou er echter net zo goed moeten zijn over de vraag of de toepassing van een formele wet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen

Taverne gaat in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit jongste voorstel onder meer in op de kwestie wie erover gaat of een verdragsbepaling een ieder verbindend is of niet: 'De initiatiefnemer is (...) van mening dat het onverstandig is deze fundamentele vraag geheel over te laten aan de rechter. Ook de wetgevende macht moet zich over deze vraag buigen. De initiatiefnemer beoogt met onderhavig wetsvoorstel een constitutionele dialoog tot stand te brengen tussen rechter en wetgever over deze complexe verdragsrechtelijke vraagstukken.'⁹ Wij juichen zo'n constitutionele dialoog van harte toe. In een democratische rechtsstaat hoort de democratisch gelegitimeerde wetgever zich hierover zeker te buigen en het eindoordeel in concrete gevallen moet bij de rechter blijven. Hoe vaker de wetgevende macht zich over de betreffende vraag zal (moeten) buigen, hoe vaker de rechter iets zal hebben om acht op te slaan en er dus zo'n dialoog kan ontstaan.¹⁰

Maar juist de opmerking van Taverne over een constitutionele dialoog, is de aanleiding voor deze oproep. Als Taverne de constitutionele dialoog zo belangrijk vindt over de vraag of een verdragsbepaling al dan niet te kwalificeren valt als een ieder verbindend, en het eindoordeel over een ieder verbindendheid wel aan de rechter toevertrouwt, waarom wordt de rechter dan niet vertrouwd met

de toetsing van de wet aan een ieder verbindende bepalingen? Waarom in dat laatste geval geen dialoog, maar een monoloog van de wetgever? Wat ons betreft is de wens van Taverne een constitutionele dialoog tot stand te brengen over de vraag of een bepaling een ieder verbindend is, zeer terecht. Zo'n dialoog zou er echter net zo goed moeten zijn over de vraag of de toepassing van een formele wet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen. Zeker daar de rechter zich in die dialoog terughoudend opstelt ten opzichte van de wetgever en zich bewust is van zijn plek binnen de trias.¹¹

Vandaar onze oproep:

Geachte heer Taverne, trek de voorkeur voor een constitutionele dialoog over een ieder verbindendheid door naar toetsing van formele wetten aan een ieder verbindende bepalingen. Trek het artikel 94 Grondwet-voorstel in! •

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34158 (R 2048), 7, p. 4.

¹⁰ Dit past mooi in de reeds bestaande praktijk. Zie: J.W.A. Fleuren, *Een ieder verbindende bepalingen van verdragen* (diss.

Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 309.

¹¹ J.W.A. Fleuren & J.C. de Wit, 'Het voorstel-Taverne', *NJB* 2012/2298, afl. 40, p. 2817.

