

Zitting 1979-1980

15 049 (R 1100)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG
Ontvangen 3 maart 1980

INHOUDSOPGAVE

Algemeen

Het vervallen van artikel 58, eerste lid (opperbestuur der buitenlandse betrekkingen)

Artikel 5.2.0 (bevordering van de internationale rechtsorde)

Artikel 5.2.1 (verdragen); algemeen

Artikel 5.2.1, derde lid (afwijking van de Grondwet)

Artikel 5.2.2.a en 5.2.2.b (verbindende kracht en rechterlijke toetsing)

Artikel 5.2.2.c (bekendmaking)

Algemeen

Het verheugt ons dat de leden van de V.V.D.-fractie met instemming hadden kennis genomen van de memorie van antwoord en de daarbij behorende nota van wijzigingen.

De fractie van D'66 had met genoeg kennis genomen van met name de opmerking, dat de voorgestelde regeling een erkenning inhield van de mogelijkheid van een verdergaande ontwikkeling binnen de Europese Gemeenschap. Aan het verzoek van deze fractie, om te bevestigen dat de bepalingen van de Grondwet in geval van twijfel zo dienen te worden uitgelegd dat het Europese integratiestreven daardoor wordt bevorderd, menen wij bezwaarlijk te kunnen voldoen. Wij zouden een dergelijke conclusie in haar algemeenheid niet kunnen onderschrijven. Dit neemt niet weg, dat wij in het algemeen geen voorstander zouden zijn van een interpretatie van de Grondwet die onnodig het Europese integratieproces zou belemmeren.

Het vervallen van artikel 58, eerste lid (opperbestuur der buitenlandse betrekkingen)

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of de regering in haar overwegingen om artikel 58, eerste lid, te doen vervallen zich niet te eenzijdig liet leiden door de betekenis van het onderhavige artikel voor de nationale staatkundige verhoudingen en daarmee de internationale verhoudingen te zeer veronachtzaamt. In dit verband stelden zij opnieuw de vraag aan de orde door wie de staat naar buiten wordt vertegenwoordigd.

Wij menen aan de internationale aspecten van deze vraagstelling niet te zijn voorbijgegaan. In de memorie van antwoord (blz. 4) hebben wij erop gewezen dat in bepaalde gevallen de volkenrechtelijke praktijk voor het onderhouden van internationale betrekkingen in eerste instantie de staatshoofden aanwijst. Daarbij is verklaard dat ons voorstel niet leidt tot afwijking van deze volkenrechtelijke praktijk. Ten aanzien van bepaalde onderwerpen kan in het nationale recht van staten worden geregeld welk nationaal orgaan bevoegd is namens die staat in het internationale verkeer op te treden. De gedachten van de C.D.A.-fractie gaan daarbij uit naar het meer expliciet vermelden van een zodanige bevoegdheid in de Nederlandse Grondwet, ten einde deze bevoegdheid in het interstatelijk verkeer duidelijker te markeren. Wij betwijfelen of een uitdrukkelijke bepaling als door de staatscommissie voorgesteld, te weten dat het buitenlandse beleid gevoerd wordt door de regering, de beoogde extra verduidelijking zou bewerkstelligen. In de eerste plaats merken wij op, dat er in de internationale praktijk zelf reeds talrijke geschreven of ongeschreven bepalingen bestaan die uitgaan van de bevoegdheid van bepaalde nationale organen (staatshoofden, regeringsleiders, ministers van buitenlandse zaken) voor het optreden in zekere gevallen. Bij de door de staatscommissie voorgestelde bepaling kan bovendien worden aangekend dat deze geen nadere specificatie inhoudt voor wat betreft de taak van de regering, gevormd door de Koning en de ministers. En ten slotte zij nogmaals gewezen op het feit, dat de Grondwet een algemene regeling zal bevatten inzake de regering, bestaande uit Koning en ministers, en de ministeriële verantwoordelijkheid¹.

Wij menen dat ons voorstel niet zal leiden tot onduidelijkheden in het interstatelijk verkeer. Daarom ook kan in ons voorstel de nadruk vallen op het onzes inziens overbodige en ongewenste karakter van een uitdrukkelijke bepaling die uitsluitend handelt over het voeren van het buitenlands beleid. In dit verband is ook het voorgestelde artikel 5.2.0 van belang. Later in deze nota zetten wij uiteen, dat dit artikel wel wijst op een taakstelling voor de regering, maar geen specifieke taakafbakening op dit terrein inhoudt voor wat betreft de verhouding tussen regering en parlement. Wij wijzen er hierbij ook op, dat in het verleden op grond van artikel 58, eerste lid, wel de grondwettigheid is bestreden van de instelling van een Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer. Evenzeer is wel verdedigd, dat deze grondwetsbepaling zou impliceren dat op het terrein van de buitenlandse betrekkingen aan de bevoegdheid van de begrotingswetgever bijzondere grenzen zijn gesteld². Al onderschrijven wij een zodanige interpretatie geenszins, tegen de achtergrond van die ervaringen menen wij ons voorstel tot het doen vervallen van artikel 58, eerste lid, te moeten handhaven. Wij brengen hierbij in herinnering, dat ook de Raad van State tegen ons voorstel geen bedenkingen heeft uitgesproken. In de memorie van antwoord hebben wij reeds aangegeven waarom wij van mening zijn dat ook met het oog op de relatie tussen regering en rechterlijke macht een zodanige bepaling beter in de Grondwet achterwege kan blijven.

Afzonderlijk kwamen de leden van de C.D.A.-fractie nog terug op de vraag aan wie de verdragsluitende bevoegdheid toekomt, en waar hiervan de constitutionele verankering te vinden is.

Hetgeen hierboven is gesteld met betrekking tot vertegenwoordigingsbevoegdheid in het algemeen, is ook van toepassing op de verdragsluitende bevoegdheid. Het volkenrecht bevat op dit punt concrete aanwijzingen, die ook zijn neergelegd in het Weense verdrag inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51 en 1977, 169)³. In de Nederlandse praktijk worden verdragen door of met machtiging van de Koning gesloten. Daarbij zij aangetekend dat bij Kabinetsrescript van 6 maart 1950, nr. 53, aan de Minister van Buitenlandse Zaken een algemene machtiging is verleend om overeenkomsten welke geen bekrachtiging behoeven zelf te sluiten of krachtens door hem gegeven machtiging te doen sluiten. Alvorens overgegaan wordt tot ondertekening van verdragen pleegt de (Rijks)Ministerraad over het betreffende verdrag te

¹ Kamerstuk 16035, nr. 2, artikel 2.2.1.

² Zie hierover P. J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel II, tweede druk, 1970, blz. 257–267.

³ Artikel 7 (volmacht):

1. Een persoon wordt beschouwd als vertegenwoordiger van een Staat ter zake van de aanneming of de authenticatie van een verdragstekst of om de instemming van de Staat door een verdrag gebonden te zijn tot uiting te brengen, indien:

a. hij een voor dat doel verleende volmacht toont; of

b. uit de praktijk van de betrokken Staten of uit andere omstandigheden blijkt dat het hun bedoeling was deze persoon als vertegenwoordiger van de Staat te dezen te beschouwen en niet de overlegging van een volmacht te verlangen.

2. Op grond van hun functies en zonder dat zij een volmacht behoeven te tonen, worden als vertegenwoordiger van hun Staat beschouwd:

a. Staatshoofden, Regeringsleiders en Ministers van Buitenlandse Zaken, voor alle handelingen met betrekking tot het sluiten van een verdrag;

b. hoofden van diplomatieke missies voor de aanneming van de tekst van een verdrag tussen de accrediterende Staat en de Staat waar zij geaccrediteerd zijn;

c. geaccrediteerde vertegenwoordigers van Staten bij een internationale conferentie of een internationale organisatie of een van haar organen, voor de aanneming van een verdragstekst in deze conferentie, deze organisatie of haar orgaan.

beraadslagen en besluiten. Dit geschiedt op grond van artikel 4 van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers (Stb. 1979, 264). Naar onze opvatting wordt deze in het Koninkrijk geldende praktijk zeer wel gedekt door de algemene grondwettelijke bepalingen inzake de regering en de ministeriële verantwoordelijkheid. De voorgestelde grondwetsbepalingen strekken er niet toe hier wijziging in te brengen.

Artikel 5.2.0. (bevordering van de internationale rechtsorde)

Het verheugt ons dat de C.D.A.-fractie, de V.V.D.-fractie en de D'66-fractie hun instemming uitspraken met het alsnog in de Grondwet handhaven van een bepaling inzake de bevordering van de internationale rechtsorde.

De fractie van D'66 zette bij de formulering van het voorgestelde artikel 5.2.0 echter vraagtekens. Deze fractie vroeg zich af of de woorden «bij het voeren van het buitenlands beleid»⁴ geen aanleiding zouden geven tot ongewenste misverstanden voor wat betreft de taakafbakening tussen regering en parlement.

Na hetgeen hierover in de memorie van antwoord is gesteld (blz. 3) en in het eindverslag ook door de D'66-fractie is aangehaald, menen wij dat voor een zodanig misverstand geen ruimte bestaat. Bij de formulering van het voorgestelde artikel 5.2.0 moest allereerst rekening gehouden worden met het feit, dat het hier een artikel betrof, dat zal worden opgenomen als eerste van een aantal bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen. In dit artikel 5.2.0 wordt weliswaar gesproken over een taak van de regering bij het voeren van het buitenlands beleid, maar dit houdt niet een bijzondere grondwettelijke taakafbakening op dit terrein in tussen regering en Staten-Generaal. Ter vergelijking kan gewezen worden op het bestaande artikel 208, eerste lid, van de Grondwet, dat ook op een taakstelling van de regering, en niet op een bevoegdheidsafbakening tussen regering en parlement ziet. Wat betreft de opvatting van de D'66-fractie over de betekenis van de woorden «bevorderen van de internationale rechtsorde» in samenhang met de woorden «bij het voeren van het buitenlands beleid», merken wij op, dat de regering bij het voeren van dat beleid de bevordering van de internationale rechtsorde steeds voor ogen dient te houden. Het zou niet zuiver zijn te stellen dat het gebruik van de woorden «bevordering van de internationale rechtsorde» is bedoeld als samenvattende formulering van alle doeleinden van het buitenlands beleid. Het buitenlands beleid omvat immers naast de bevordering van de internationale rechtsorde ook andere elementen, zoals met name de behartiging van de belangen van het Koninkrijk en zijn onderdanen in de relatie tot het buitenland.

Artikel 5.2.1 (verdragen); algemeen

De P.v.d.A.-fractie stelde enkele vragen over de nieuwe wettelijke regeling omtrent de goedkeuring van verdragen.

In de memorie van antwoord (blz. 7-8) hebben wij verklaard, dat de nieuwe wettelijke regeling naar ons oordeel in materieel opzicht geen wijziging behoeft te brengen in het bestaande systeem. Dit geldt ook voor de uitzonderingen op het parlementaire goedkeuringsvereiste, zoals vermeld in het huidige artikel 62 van de Grondwet. Noch ten aanzien van de wijze van goedkeuring, noch ten aanzien van de uitzonderingen op het goedkeuringsvereiste, staan ons thans wezenlijke veranderingen voor ogen.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden de vraag welke andere tweevoudige bestuursdaden van het dagelijkse buitenlandse beleid er zijn te noemen die wél als een verdrag zijn te beschouwen.

Het antwoord op deze vraag is dat juist in veel gevallen tweevoudige daden van dagelijks buitenlands beleid worden vastgelegd in bilaterale verdragen. Wij mogen ons beperken tot het noemen van bij voorbeeld wegvervoersverdragen met hun wederzijdse vergunningverleningen, veterinaire overeenkomsten met wederzijdse gezondheidsvoorschriften, overeenkomsten inzake wederzijdse erkenning van rijbewijzen.

⁴ In de nota van wijzigingen wordt door een drukfout gesproken van «het buitenlandse beleid». Inmiddels is een nota van verbetering ingediend.

De leden van de V.V.D.-fractie zetten opnieuw vraagtekens bij de deconstitucionalisering van de goedkeuring van verdragen, waarin de mogelijkheid wordt gecreëerd om Nederlanders uit te leveren aan andere landen.

Wij betreuren het dat wij de leden van de fractie van de V.V.D. nog niet hebben kunnen overtuigen. Wij menen echter vast te moeten houden aan onze argumentatie als vermeld in de memorie van antwoord (blz. 8 en 9).

Bij nader inzien plaatste de D'66-fractie een vraagteken bij de hantering van het begrip «verdrag» in plaats van de thans in de Grondwet gebruikte term «overeenkomst».

Op dit punt zou zich een herhaling kunnen voordoen van de discussies zoals deze zich hebben afgespeeld bij de grondwetswijzigingen van 1922 en 1953⁵. Wij menen dat de argumenten die destijds reeds pleitten voor de term «verdrag» thans nog in versterkte mate gelden. In de herziene Grondwet wordt aan het begrip «verdrag» dezelfde inhoud toegekend als aan het begrip «overeenkomst». In tegenstelling tot de opvatting van de D'66-fractie, dat er juist hierom reden is deze laatste term te handhaven, zijn wij van mening dat er juist hierom reden is door het gebruik van de term «verdrag» de nationale grondwettelijke terminologie in overeenstemming te brengen met de internationaal gebruikelijke praktijk. De door de leden van de D'66-fractie aangehaalde terminologie uit het Weense verdrag inzake het verdragenrecht slaat in dat verdrag (art. 2) terug op de term «verdrag». Dat, zoals in de memorie van antwoord is gesteld, geen volledige aansluiting mogelijk is bij de definitie van het Weense verdrag inzake het verdragenrecht vloeit voort uit de beperkte opzet van dat verdrag, in het bijzonder de beperking daarin tot verdragen tussen staten. Daarnaast houdt op dit moment de International Law Commission van de Verenigde Naties zich bezig met het opstellen van een ontwerp over verdragen gesloten tussen staten en internationale organisaties of tussen twee of meer internationale organisaties. Uit deze stand van zaken vloeit voort, dat de beperking die in het Weense verdrag inzake het verdragenrecht van 1969 besloten ligt niet dient te worden overgebracht op het nationaal-grondwettelijke begrip «verdragen». Het voorgestelde begrip «verdragen» in de Grondwet strekt zich, evenals thans het begrip «overeenkomsten», mede uit tot verdragen met volkenrechtelijke organisaties.

De voorgestelde verandering van terminologische aard brengt een wijziging in de bestaande goedkeuringsbevoegdheid van de Staten-Generaal. Dit geldt ook voor het punt van de schriftelijke vorm, waar de fractie van D'66 de aandacht op vestigt. Hoewel voor het begrip overeenkomst in de huidige Grondwet formeel niet het vereiste van de schriftelijke vorm geldt, wat voor verdragen in de zin van het Weense verdrag wel zo is, zijn in de praktijk van het huidige grondwetsregime geen mondelinge overeenkomsten gesloten. Wij zijn het bovendien geheel eens met de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, die in haar eindrapport hierover heeft gezegd dat het moeilijk is aan te nemen dat volkenrechtelijke overeenkomsten van enig belang niet schriftelijk zouden worden vastgelegd en dat aan de mogelijkheid dergelijke overeenkomsten slechts mondeling aan te gaan geen voet moet worden gegeven⁶.

Uit het bovenstaande moge blijken dat wij de voorkeur van de D'66-fractie voor de term «volkenrechtelijke overeenkomst» niet delen. In navolging van de staatscommissie⁷ hebben wij het begrip «verdrag» voorgesteld, ten einde een betere, met het volkenrecht in overeenstemming zijnde terminologie te verkrijgen. Het woord «verdrag» past bovendien beter in het Nederlandse spraakgebruik, waar gesproken wordt over verdragspartijen, verdragsstaten en dergelijke. Voor een meer restrictieve interpretatie van de term «verdrag» in vergelijking met de thans gehanteerde term «overeenkomst» bestaat naar ons oordeel geen aanleiding.

De fractie van D'66 wierp voorts de vraag op hoe het staat met de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij beleidsafspraken. Deze fractie suggereerde de parlementaire betrokkenheid bij zulke afspraken te stipuleren door na de term «verdragen» toe te voegen «en andere belangrijke en internationale afspraken».

⁵ Zie hierover bij voorbeeld: H. G. de Jong, «Het begrip» verdragen «in de Nederlandse Grondwet», in Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 1979, blz. 484.

⁶ Eindrapport blz. 182, voetnoot 2.

⁷ Ook de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken acht deze wijziging een verbetering (Naar een nieuwe Grondwet?, deel 3, nr. 47, blz. 63).

Ook deze kwestie is bij de eerdere grondwetsherzieningen van 1922 en 1953 aan de orde geweest. Beide malen kwam men tot de conclusie dat een voorschrift dat de medewerking van de Staten-Generaal vereist voor afspraken, van allerlei soort en gewicht, praktisch niet uitvoerbaar zou zijn. Bij de sedertdien toegenomen hoeveelheid internationale contacten achten ook wij een zodanige conclusie bepaald dwingend. Bovendien gaat deze suggestie er aan voorbij dat, zoals ook gesteld is door de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken ten aanzien van besluitvorming in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie⁸, een beleidsafpraak de regering politiek committeert, doch de staat niet juridisch bindt. De regering moet derhalve deze afspraken kunnen maken. Daarvoor kan zij op de normale wijze politiek ter verantwoording worden geroepen.

In de voorliggende suggestie van de D'66-fractie is het woord «belangrijke» opgenomen, ten einde duidelijk te maken dat het er niet om gaat iedere internationale afspraak aan parlementaire goedkeuring te onderwerpen. Wij menen evenwel dat ook aan dit voorstel onoverkomenlijke bezwaren zijn verbonden. Wij achten het niet mogelijk in algemene termen voldoende duidelijk de grens aan te geven tussen hetgeen belangrijk en hetgeen onbelangrijk is. De D'66-fractie stelt dat van geval tot geval in overleg tussen kamer en regering zou kunnen worden aangegeven, in hoeverre een bepaalde afspraak aan parlementaire goedkeuring moet worden onderworpen alvorens het Koninkrijk geacht kan worden politiek gecommiteerd te zijn. Het voeren van het dagelijkse buitenlandse beleid zou echter praktisch vrijwel onmogelijk worden, indien van geval tot geval bij het maken van afspraken tevoren overlegd zou moeten worden over eventuele parlementaire goedkeuring. Wij achten dit in de praktijk onuitvoerbaar.

De D'66-fractie achtte het van belang dat spoedig inzicht kan worden verkregen in het wetsontwerp omtrent de goedkeuring van verdragen. Wij blijven echter van mening dat wij ons moeten onthouden van het doen van concrete toezeggingen over het tijdstip van indiening daarvan, waar dit tijdstip gelegen is na de eerste lezing van de grondwetswijziging. In de memorie van antwoord (blz. 7-8) hebben wij reeds uiteengezet dat aan de bestaande rechten van de Staten-Generaal op het gebied van de goedkeuring van verdragen geen afbreuk zal worden gedaan. Zulks kwam ook tot uitdrukking in het hiervoor gegeven antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie. Evenmin achten wij het thans opportuun uitvoerig te spreken over de mogelijke inhoud van het bedoelde wetsontwerp. Wel willen wij, gevolg gevend aan het verzoek van de D'66-fractie een uiteenzetting geven over het begrip «uitvoeringsovereenkomst», zoals dat thans gangbaar is.

Of een overeenkomst beschouwd moet worden als een uitvoeringsovereenkomst in de zin van artikel 62, eerste lid, onder b, van de Grondwet is primair afhankelijk van het daaraan ten grondslag liggende verdrag. In de praktijk worden hierbij twee criteria gehanteerd⁹. Het eerste criterium is, of er in de «moederovereenkomst» een duidelijke basis is gelegen, die een zekere juridische gehoudenheid meebrengt tot het tot stand brengen van de uitvoeringsovereenkomst. Het tweede criterium is, of in de goedgekeurde «moederovereenkomst» voldoende duidelijk is aangegeven wat er nog bij wijze van uitvoering nader geregeld moet worden. De reden van het aanleggen van dit laatste criterium is dat de Staten-Generaal bij de goedkeuring van de «moederovereenkomst» voldoende nauwkeurig moeten weten wat te zijner tijd onder de noemer van uitvoering kan worden geëntameerd. Slechts dan immers kunnen de parlementsleden een verantwoorde beslissing nemen of het al dan niet nodig is een voorbehoud te maken ten aanzien van de goedkeuring van uitvoeringsovereenkomsten. De regering heeft geenszins de neiging om spoedig aan te nemen dat er sprake is van geen goedkeuring behoevende uitvoeringsovereenkomsten.

In het kader van hun vraagstelling noemen de leden van de D'66-fractie de Mutual defence assistance agreement met de Verenigde Staten van 27 janu-

⁸ Kamerstuk 15 800, hoofdstuk V en X, nr. 58.

⁹ Zie bij voorbeeld Kamerstuk II, 1978-1979, 15 300 hoofdstuk V, nr. 3, blz. 35.

ari 1950, welk verdrag de basis is voor een uitvoeringsovereenkomst inzake de plaatsing van Amerikaanse kernwapens, als voorbeeld van de stelling dat thans in de praktijk bij de regering de neiging zou bestaan om spoedig aan te nemen dat er sprake is van een uitvoeringsovereenkomst, en als voorbeeld hoe ruim het begrip uitvoeringsovereenkomst uitgelegd zou worden. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat thans over de onderhavige «agreement» politiek genuanceerder wordt gedacht dan bij de totstandkoming in 1950. Het «voorbeeld-karakter» dat de fractie van D'66 eraan geeft, in de zin dat licht wordt aangenomen dat er sprake is van een uitvoeringsovereenkomst, moeten wij evenwel van de hand wijzen. Immers, de «defence assistance agreement» is nu juist in 1953 bij de totstandkoming van de bepaling in de Grondwet over uitvoeringsovereenkomsten als voorbeeld genoemd van een overeenkomst die tot uitvoeringsovereenkomsten aanleiding zou kunnen geven¹⁰.

Er is vervolgens in de praktijk geenszins zonder meer aangenomen dat op deze «agreement» gebaseerde overeenkomsten inderdaad als uitvoeringsovereenkomsten geen parlementaire goedkeuring zouden behoeven. Zo is ten aanzien van een eerste uitvoeringsovereenkomst van de «agreement» (notawisseling betreffende de ontwikkeling van speciale wapens; Trb. 1957, 42) door de Eerste Kamer op formele gronden de vraag opgeworpen of die overeenkomst inderdaad geen goedkeuring behoeft. Die vraag is toen door de regering positief beantwoord, waarna de Eerste Kamer er niet meer op terug is gekomen¹¹. Daarna is destijds de overeenkomst van 6 mei 1959 tot samenwerking op het gebied van het gebruik van atoomenergie voor de wederzijde verdediging (Trb. 1959, 53), op welke overeenkomst de fractie van D'66 doelt, als uitvoeringsovereenkomst aan de Staten-Generaal medegedeeld. Van de kant van C.P.N.-fractie is toen, bij interpellatie, zowel op constitutionele als op politieke gronden betoogd dat er bij deze overeenkomst geen sprake kon zijn van een geen parlementaire goedkeuring behoevende uitvoeringsovereenkomst. De daarbij ingediende motie, ertoe strekkende om de overeenkomst aan parlementaire goedkeuring te doen onderwerpen is echter met overgrote meerderheid (102 tegen 5) door de Tweede Kamer verworpen¹². Hoewel de C.P.N.-fractie er destijds niet in is geslaagd te bewerkstelligen dat de overeenkomst, die de regering als een uitvoeringsovereenkomst zag, alsnog aan goedkeuring onderworpen te krijgen, is met de poging daartoe de weg bewandeld die ook ons de juiste lijkt als zich tussen parlement en regering een verschil van mening voordoet of een bepaalde overeenkomst wel of niet een geen goedkeuring behoevende uitvoeringsovereenkomst is.

De leden van de D'66-fractie stelden hierbij ook de vraag, of door een wijziging van een goedkeuringswet alsnog een voorbehoud tot goedkeuring van uitvoeringsovereenkomsten zou kunnen worden gemaakt, als dat in eerste instantie niet is gedaan. Wij zouden dit mogelijk achten, voor zover deze wijziging niet het gevolg van de eerder verleende goedkeuring, te weten de bekrachtiging van het verdrag en de daarmee gepaard gaande juridische gebondenheid van het Koninkrijk, zou aantasten. Voorts dient te worden bedacht dat de eerdere goedkeuring zonder voorbehoud bij de verdragspartner(s) verwachtingen aangaande de uitvoering kan hebben gewekt, welke bij de uiteindelijke besluitvorming zullen moeten worden meegewogen.

De D'66-fractie stelde verder nog de vraag, of het niet gewenst is in de Grondwet zelf een bepaling op te nemen dat de aanmelding die bij de Staten-Generaal van overeenkomsten zo spoedig mogelijk dient te geschieden.

Wij beantwoorden deze vraag ontkennend. In de memorie van toelichting (blz. 8) hebben wij reeds verklaard het niet nodig te achten de mededelingsplicht in de Grondwet te vermelden. Het bestaande grondwettelijke voorschrift, vervat in de eerste zinsnede van het tweede lid van artikel 60, is voor een deel overbodig, omdat in de goedkeuringseis toch reeds een plicht tot mededeling is vervat en anderszins omdat ieder verdrag ook al zo spoedig mogelijk in het Tractatenblad bekend wordt gemaakt. Voor de bij de wet te

¹⁰ Kamerstuk 1951–1952, 2374, nr. 3 blz. 10/11.

¹¹ Zie Kamerstukken 3869 en 3700; Eerste Kamer Zitting 1954–1955, nr.'s 115b en 115c.

¹² Zie Kamerstukken 5498 (R 141) en Hand. II, deel I, Buitengewone zitting 1959, 7de en 9de vergadering, resp. dd. 17 juni en 19 juli 1959, Blzz. 130/131 en 168/175.

bepalen gevallen, waarin geen goedkeuring is vereist, achten wij wel een plicht tot mededeling op zijn plaats, doch wij menen dat de wet omtrent de goedkeuring van verdragen hierin zal kunnen voorzien. Het opnemen van een zodanige bepaling in de Grondwet zou naar onze opvatting in strijd komen met de opzet van ons ontwerp tot deconstitutionalisering van de nader regeling omtrent de goedkeuring van verdragen.

Artikel 5.2.1, derde lid (afwijking van de Grondwet)

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af wat er moet gebeuren, indien de regering van oordeel is dat een uitdrukkelijk goed te keuren verdrag niet afwijkt van de Grondwet en de Tweede Kamer de tegenovergestelde mening is toegedaan.

In de memorie van antwoord (blz. 9–10) hebben wij reeds uiteengezet, dat in zo'n geval de Tweede Kamer door middel van een amendement op het wetsontwerp tot goedkeuring zou kunnen uitspreken dat voor goedkeuring de eis van de versterkte meerderheid zal gelden. Een zodanig amendement zou kunnen worden geformuleerd overeenkomstig het in de memorie van antwoord genoemde voorbeeld (blz. 11) van artikel 2 van de Rijkswet tot goedkeuring van het verdrag inzake Westelijk Nieuw-Guinea: «De goedkeuring geschiedt, voor zoveel nodig, met inachtneming van het bepaalde bij artikel 63 der Grondwet». Wij kunnen ons echter ook voorstellen, dat in een dergelijk amendement wordt vastgesteld welke bepalingen van een goed te keuren verdrag afwijken van de Grondwet. Onder omstandigheden is een zodanige concretisering wellicht ook meer gewenst. De Tweede Kamer beslist over het amendement, waarbij echter uiteraard de mogelijkheid bestaat dat het amendement van regeringszijde onaanvaardbaar wordt geacht. De gebruikelijke regels voor de totstandkoming van wetten zijn ook hier van toepassing. Hierbij kan tevens worden gewezen op de adviezen van de Raad van State, welke adviezen na inwerkingtreding van de Wet openbaarheid van bestuur openbaar zullen zijn.

De P.v.d.A.-fractie ging verder in op de situatie, waarin de Tweede Kamer zonder amendement vaststelt dat een goed te keuren verdrag afwijkt van de Grondwet – en de goedkeuringswet met een versterkte meerderheid wordt aangenomen – en vervolgens de Eerste Kamer een ander oordeel heeft en dezelfde goedkeuringswet daar slechts een gewone meerderheid verkrijgt.

Ook zonder amendement van de Tweede Kamer kan uit een wetsontwerp tot goedkeuring blijken dat het gaat om een verdrag dat afwijkt van de Grondwet. De regering kan dit immers eveneens in het wetsvoorstel tot uitdrukking brengen. Aangenomen moet worden dat ofwel uit de tekst van het wetsontwerp dat naar de Eerste Kamer gaat, ofwel uit de discussie die door de Tweede Kamer en de regering is gevoerd, blijkt, dat daarop het gestelde in artikel 5.2.1, derde lid, van toepassing is. De Eerste Kamer zal dit wetsontwerp dan slechts met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen kunnen aannemen. Artikel 5.2.1, derde lid, houdt in dat beide kamers slechts goedkeuring kunnen verlenen met de vereiste gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom de woorden «indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zulks vordert» niet weer in artikel 5.2.1, derde lid zijn opgenomen, nu het begrip «internationale rechtsorde» wel in het voorgestelde artikel 5.2.0 wordt vermeld.

Wij menen dat de beide genoemde artikelen in dit opzicht los van elkaar moeten worden beschouwd. In artikel 5.2.0 gaat het om een algemene doelstelling van het buitenlands beleid. Artikel 5.2.1, derde lid, handelt alleen over de procedure die moet worden gevolgd indien een verdrag afwijking van de Grondwet met zich brengt en beoogt niet een criterium te bieden om de noodzaak van een afwijking van de Grondwet vast te stellen. De aan het woord zijnde leden halen in dit verband ook onze eerdere uitspraak aan, dat enerzijds het begrip internationale rechtsorde een voortdurende maatschap-

pelijke ontwikkeling ondergaat, waardoor het geen scherpe begrenzing kan inhouden, terwijl anderzijds het denkbaar is dat ook los van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde het nodig kan zijn bij verdrag regels vast te stellen die een afwijken van de Grondwet met zich brengen. Om deze reden zijn wij van mening dat het bedoelde criterium beter niet in de desbetreffende grondwetsbepaling kan worden opgenomen. Wij erkennen dat er aldus in de Grondwet geen materiële toetssteen is om de noodzaak van een afwijking van de Grondwet vast te stellen. Wij geven daaraan echter de voorkeur boven het opnemen van vage, verschuivende, of onvolledige criteria. Wij menen dat in de praktijk, ook zonder criteria, de noodzaak tot afwijken van de Grondwet onomstotelijk zal moeten worden aangetoond alvorens daartoe zal kunnen worden overgegaan. Overigens merken wij nog op, dat het door de leden van P.v.d.A.-fractie geformuleerde tekstvoorstel van artikel 5.2.1, derde lid, naar ons oordeel niet tot het door deze leden beoogde doel zou leiden, in verband met de nevenschikking daarin van het afwijken van de Grondwet enerzijds en de ontwikkeling van de internationale rechtsorde anderszijds.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen aandacht voor het geval dat de regering te goeder trouw geen goedkeuring van een verdrag vraagt – dan wel dat de aanneming van de goedkeuringswet met een gewone meerderheid plaatsvindt – terwijl de regering (of het parlement) later toch concludeert dat het verdrag tot afwijken van de Grondwet noodzaakt. In de memorie van antwoord is uiteengezet dat het verdrag dan alsnog – respectievelijk: opnieuw – aan de goedkeuring van de Staten-Generaal zal moeten worden onderworpen, die ter zake met gekwalificeerde meerderheid zullen moeten beslissen. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen hoe volkenrechtelijk de situatie moet worden gezien, indien dan de vereiste verstrekte meerderheid niet wordt verkregen.

Het ligt voor de hand in dat geval eerst te onderscheiden tussen de situatie waarin het verdrag inmiddels wel verbindend is geworden voor het Koninkrijk en de situatie waarin dit nog niet het geval is, doordat nog geen bekrachtiging van het verdrag heeft plaatsgevonden. In het laatste geval kan bekrachtiging achterwege blijven. Over de eerstgenoemde situatie dient vanuit volkenrechtelijk oogpunt gezegd te worden dat veel, zo niet alles, hier zal afhangen van de concrete omstandigheden van het geval. Een juridisch kader voor de beoordeling bieden de artikelen 27 en 46 van het Weense verdrag inzake het verdragenrecht¹³. In het uiterste geval resteert als mogelijkheid een wijziging van het verdrag of opzegging daarvan, dan wel een wijziging van de Grondwet.

Wij erkennen dat situaties als hier omschreven theoretisch denkbaar zijn, doch achten het onwaarschijnlijk dat deze zich met zodanige uiterste consequenties ook daadwerkelijk zullen voordoen. Daartegenover staat dat meer in het algemeen situaties denkbaar zouden kunnen zijn, waarin niet zozeer de tekst van een verdrag van de Grondwet afwijkt, maar de tenuitvoerlegging van het verdrag noopt tot het treffen van maatregelen die ingaan tegen grondwettelijke bepalingen. Wij blijven het van belang achten dat in dat geval de regering niet zelfstandig, buiten de Staten-Generaal om, met een beroep op het verdrag, maatregelen kan treffen welke afwijken van de Grondwet. Het feit dat toepassing van artikel 63 in de praktijk tot dusver slechts tweemaal uitdrukkelijk aan de orde is geweest, neemt naar ons oordeel niet weg dat een desbetreffende clause mogelijk ook van betekenis kan zijn bij de vraag of een bepaald verdrag wel of niet gesloten dient te worden.

Artikel 5.2.2.a en 5.2.2.b (verbindende kracht en rechterlijke toetsing)

Wij betreuren het dat de D'66-fractie is teleurgesteld door onze reactie op haar voorstel om de formule «die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden» uit de tekst van de desbetreffende grondwetsbepaling te schrappen.

Artikel 27

Een partij mag zich niet beroepen op de bepalingen van zijn nationale recht om het niet ten uitvoer leggen van een verdrag te rechtvaardigen. Deze regel geldt onverminderd artikel 46.

Artikel 46

1. Het feit dat de instemming van een Staat door een verdrag gebonden te zijn is gegeven in strijd met een bepaling van zijn nationale recht betreffende de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen, mag door die Staat niet worden aangevoerd ter ongeldigverklaring van die instemming, tenzij die strijdigheid duidelijk was en een regel van fundamenteel belang van het nationale recht van die Staat betrof.

2. Een strijdigheid is duidelijk als zij op objectieve wijze evident is voor iedere Staat die zich te dezen overeenkomstig het gangbaar gebruik en te goeder trouw gedraagt.

Naar ons gevoelen zijn er zeker punten van overeenstemming in de benadering van deze vraagstelling door de D'66-fractie en onze eerdere stellingname. Bij afweging van de verschillende in het geding zijnde factoren komen wij evenwel tot een andere conclusie dan deze fractie. In de memorie van toelichting (blz. 11) hebben wij aangegeven dat met de term «een ieder verbindende» meer wordt bedoeld dan volgens een beperkte taalkundige uitleg het geval zou zijn. Zo valt ook het toekennen aan een ieder van aanspraken hieronder. Wij wezen er daar reeds op, dat door het schrappen van deze woorden evenwel problemen zouden rijzen. Een wijziging van de thans gehanteerde uitdrukking – zo voegen wij daar naar aanleiding van een verderop in het eindverslag door de D'66-fractie gestelde vraag aan toe – zou tot een niet bedoelde jurisprudentie kunnen leiden¹⁴. In dezelfde zin wees de Raad van State er in zijn advies op (bijlage 1 bij de memorie van toelichting, blz. 18), dat wijziging van deze uitdrukking, die sinds 1956 in dit verband in de Grondwet voorkomt en tot een bepaalde jurisprudentie heeft geleid, misverstanden zou kunnen wekken omtrent de bedoelingen van de grondwetgever. Een schrapping zou het risico kunnen meebrengen dat de gedachte postvat dat aan de aard van de toe te passen bepalingen van geschreven internationaal recht geen enkele beperking is gesteld.

De fractie van D'66 meent, dat aan de gebruikte term in de jurisprudentie een beperkende uitleg is gegeven en dat dit tot onzekerheden inzake de jurisprudentie heeft geleid. Wij bestrijden niet de opvatting van deze fractie dat de Hoge Raad, bij voorbeeld in het tweede Cognac-arrest van 1 juni 1956, een beperkte opvatting heeft gehuldigd inzake de directe toepasbaarheid van de in het geding zijnde verdragsbepalingen. Dan dient echter, zoals ook de D'66-fractie heeft gedaan in het voorlopig verslag, tevens in aanmerking te worden genomen het latere arrest van de Hoge Raad van 18 mei 1962 (NJ 1965, nr. 115), waarin een ruimere betekenis wordt toegekend aan het begrip «een ieder verbindende bepalingen». Voor zover er hier sprake is van een verschuiving in de jurisprudentie, een verandering dan in de richting van een ruimere interpretatie, zouden wij hierbij nog niet willen spreken van onzekerheden in de jurisprudentie.

Wij menen dat er geen aanleiding bestaat te veronderstellen dat de Nederlandse rechter thans tot een meer beperkte interpretatie zou komen. Mede uit de thans gevoerde discussie kan het oordeel van de grondwetgever over de relevante grondwetsbepalingen blijken. In de memorie van antwoord (blz. 16) hebben wij reeds verklaard dat ons geen beperkte uitleg voor ogen staat. Van invloed op het oordeel van de Nederlandse rechter zal verder zijn het feit, dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voor wat betreft het Europese Gemeenschapsrecht aan het begrip rechtstreekse werking een ruime interpretatie heeft toegekend. Wij hebben in de memorie van antwoord gewezen op de ruimte die de Grondwet naar ons oordeel in dat opzicht aan de Nederlandse rechter biedt.

Het waarborg-karakter van het voorgestelde artikel 5.2.2.a, waar wij in de memorie van antwoord (blz. 17) over spraken, riep bij de D'66-fractie eveneens een vraag op.

Bij deze passage uit de memorie van antwoord hebben wij niet bedoeld het accent te leggen op een extra waarborg voor de burgers die gelegen zou zijn in de woorden «een ieder verbindend», maar op het vereiste van de bekendmaking, alvorens een ieder verbindende bepalingen van verdragen de burgers ook daadwerkelijk kunnen verbinden. Het gaat hier om het rechtsbeginsel dat de burger ten aanzien van hem verbindende bepalingen daarvan op de hoogte moet kunnen zijn.

De fractie van D'66 meende verder, dat uit onze gegeven motivering een zekere tegenstrijdigheid spreekt, waar gesteld is dat in de formulering «een ieder verbindend» met name door de rechter een aanknopingspunt kan worden gevonden.

Wij menen dat die tegenstrijdigheid niet aanwezig is. Eerst hebben wij er de nadruk op gelegd, dat artikel 5.2.2.a ertoe strekt buiten twijfel te stellen dat rechtstreeks werkende verdragsbepalingen, die materieel (naar hun in-

¹⁴ De Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken noemde in dit verband de uitdrukking «voor rechtstreekse toepassing vatbare bepalingen». De commissie voorzag evenwel dat ook deze kwalificatie tot een niet bedoelde jurisprudentie zou kunnen leiden, namelijk als «rechtstreeks» aldus zou worden verstaan: buiten samenhang met enige bepaling van nationaal recht. In vele gevallen zal de regel van volkenrecht niet in deze beperkte betekenis «rechtstreeks» kunnen worden toegepast, maar alleen in verband met andere rechtsregels, behorende tot het nationale recht, bij voorbeeld de regels betreffende onrechtmatige daad (zie het tweede Cognac-arrest, Hoge Raad, 1 juni 1956, NJ 1958, nr. 424) (Naar een nieuwe Grondwet?, deel 3, nr. 47, blz. 68).

houd) algemeen verbindend zijn, in de Nederlandse rechtsorde die verbindendheid ook werkelijk bezitten, wanneer voldaan is aan de voorwaarde van bekendmaking. Dit sluit geenszins uit dat in de formulering «een ieder verbindend» door de rechter een aanknopingspunt kan worden gevonden bij zijn beslissing in een concreet geval, of bepaalde verdragsbepalingen in aanmerking komen voor rechtstreekse hantering door de rechter en eventueel prevaleren boven geldende nationale wettelijke voorschriften. Het komt ons voor dat wij met name op dit punt tot een andere waardering komen dan de aan het woord zijnde fractie. Wij hebben inderdaad het oog op bijvoorbeeld het in de memorie van antwoord genoemde geval van een verdrag, dat uitdrukkelijk en uitsluitend aan de staat de verplichting oplegt om binnen een bepaalde termijn wettelijke maatregelen te nemen. Wij achten het bepaald ongewenst dat dan binnen die termijn eventueel de nationale rechter op zijn wijze uitspraken zou doen omtrent de verdragsverplichting¹⁵ van de wetgever. De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie wijst naar ons oordeel niet in een andere richting. Ook daarin wordt het van belang geacht of een uitdrukkelijk gestelde termijn al dan niet verstreken is. Ter illustratie wijzen wij ook op de recente uitspraak van het Hof in zaak 148/78, betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van twee richtlijnen. Bij de uitlegging van een van de betrokken richtlijnen komt het Hof tot de conclusie, dat de richtlijn eerst aan het einde van de gestelde termijn – zo de lid-staat dan in gebreke is gebleven – rechtstreekse werking zou kunnen hebben. Zolang die termijn niet is verstreken, blijven de lid-staten ter zake vrij.

Onze andere waardering van mogelijke situaties, vooral die waarin de taakafbakening tussen nationale rechter en wetgever een rol speelt, brengt ons ook tot een andere conclusie dan de fractie van D'66. Schrapping van de term «een ieder verbindende» zou de gedachte kunnen doen postvatten dat grondwettelijk een toetsingsopdracht wordt gegeven aan de rechter, ook ten aanzien van verdragsbepalingen welke duidelijk bestemd zijn om alleen de overheid te binden in haar betrekkingen tot andere staten. Wij achten het gewenst dat de nationale constitutie een zekere grens aangeeft wat betreft de toetsingsopdracht aan de rechter, opdat deze niet voor vragen wordt gesteld die hij wellicht moeilijk kan beoordelen of die hem in internationale politieke strijdvragen zouden kunnen betrekken.

Ten slotte noemen wij hier ook enkele overwegingen van meer praktische aard. Door het mechanisme van artikel 66 van de Grondwet, welk mechanisme in het voorgestelde artikel 5.2.2.b gehandhaafd blijft, plus, voor zover nodig, een zorgvuldige implementatie van bekrachtigde verdragen in de Nederlandse rechtsorde door uitvoeringswetten en aanwijzingen aan bestuursorganen, kan worden vermeden dat verder moet worden gegaan met rechterlijke toetsing dan thans in de Grondwet is voorzien. Dienstig daartoe is het tot op heden gevoerde beleid, dat erop gericht is dat in het algemeen geen parlementaire goedkeuring voor een verdrag wordt gevraagd, als niet tegelijk een ontwerp-implementatiewet, indien nodig, wordt ingediend.

De andere waardering van mogelijke situaties, waar hierboven over gesproken is, geldt ook voor het punt van het ongeschreven volkenrecht. Ter voorkoming van misverstand wijzen wij er nogmaals op, dat in het voorgestelde wetsontwerp, noch in de bestaande Grondwet, wordt ontkend dat het ongeschreven volkenrecht gelding heeft in de Nederlandse rechtsorde. Daarbij hebben wij overigens zeker niet alleen het oog op algemene regels van ongeschreven volkenrecht die vooral op bijzondere gebieden, zoals het prijzenrecht, moeten worden gevonden. De vraag waar het naar ons oordeel evenwel wezenlijk om gaat is de volgende: dient de beoordeling of een nationale regeling, en dan met name de formele wet, in strijd is met het ongeschreven volkenrecht grondwettelijk wel of niet aan de rechter te worden opgedragen?

Eerder hebben wij reeds aangegeven waarom wij deze vraag afwijzend beantwoorden. Een grondwettelijke opdracht aan de rechter om nationale wettelijke voorschriften te toetsen aan ongeschreven volkenrecht zou naar

¹⁵ Door een drukfout wordt hier in de memorie van antwoord (blz. 17) gesproken over: ge-
dragsverplichting.

onze mening een in ons constitutionele systeem principieel en praktisch moeilijk aanvaardbare uitbreiding van het rechterlijk toetsingsrecht betekenen. Een risico dat aan een zodanige toetsingsopdracht zou zijn verbonden achten wij, zoals in de memorie van toelichting (blz. 13) vermeld, dat de rechter dan zou kunnen worden geroepen Nederlandse wettelijke voorschriften buiten toepassing te laten op grond van een verdrag dat (nog) niet voor het Koninkrijk in werking is getreden. Niet zonder bezwaar achten wij het ten slotte ook, dat de inhoud van het ongeschreven volkenrecht vaak moeilijk kenbaar is.

De fractie van D'66 vroeg zich voorts af welke onzekerheid het voor de rechtspositie van de burgers zou betekenen indien ook ongeschreven volkenrecht onder de werking van de voorgestelde artikelen zou worden gebracht.

Ook al vordert de codificatie van het ongeschreven volkenrecht gestadig en zijn bij voorbeeld de door de D'66-fractie genoemde regels (*pacta sunt servanda*; *clausula rebus sic stantibus*) thans omschreven in het Weense verdrag inzake het verdragenrecht¹⁶, dit neemt niet weg dat er daarnaast talrijke regels van ongeschreven volkenrecht zijn die moeilijker kenbaar zijn. Indien nationale wettelijke voorschriften door de rechter zouden worden getoetst aan ongeschreven regels van volkenrecht, waarbij die regels niet algemeen bekend zouden kunnen worden geacht bij de burgers, zou dit naar ons oordeel een mate van onzekerheid voor de rechtspositie van de burger kunnen inhouden.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, gaat het ons bij de beoordeling van de voorliggende vraag mede om de taakafbakening tussen rechterlijke en wetgevende macht. Om deze reden spreekt de verwijzing van de D'66-fractie naar bepalingen in de grondwetten van de Bondsrepubliek Duitsland en Italië¹⁷ ons minder aan; in beide landen kent men immers een constitutioneel hof dat zich bezighoudt met de interpretatie van de desbetreffende grondwetsbepalingen. Overigens tekenen wij hierbij aan, dat in de praktijk bij voorbeeld in de Bondsrepubliek Duitsland het Bundesverfassungsgericht zich gereserveerd opstelt ten aanzien van het erkennen van het bestaan van een internationale regel, die niet voortvloeit uit een verdrag dat de staat formeel bindt¹⁸.

Onze benadering van het voorliggende probleem betekent niet dat wij de argumenten zoals aangevoerd door de D'66-fractie, niet van gewicht zouden achten. Zoals gezegd, komen wij evenwel tot een andere waardering van mogelijke situaties. Wij menen dat in ons voorstel niet te kort wordt gedaan aan het bevorderen van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Wij zijn juist van oordeel dat in ons voorstel de nakoming van internationale verplichtingen in toereikende mate wordt verzekerd.

Artikel 5.2.2c (bekendmaking)

De D'66-fractie vroeg om een nadere omschrijving van de besluiten die niet in aanmerking komen voor publikatie. In het bijzonder vroeg deze fractie ons aan te geven in het kader van welke organisaties geheime of vertrouwelijke besluiten tot dusver zijn genomen, wat daarvan de rechtskracht is en op grond van welke grondwettelijke bepalingen de regering daaraan haar medewerking heeft kunnen verlenen.

Naast hetgeen de memorie van antwoord (op blz. 13) over de niet te publiceren besluiten zegt, merken wij daarover nog het volgende op. Een organisatie waarin geheime of vertrouwelijke besluiten in de praktijk wel eens tot stand zijn gekomen is de Benelux. De rechtskracht van geheime of vertrouwelijke besluiten kan – zoals bij alle besluiten in de zin van het huidige artikel 67 van de Grondwet – verschillend zijn. Die kan variëren van een «gentlemen's agreement» tot een voor regeringen bindende verplichting. De rechtskracht van geheime of vertrouwelijke besluiten kan echter niet zo ver gaan als die van niet-geheime of niet-vertrouwelijke besluiten, omdat niet «een ieder» erdoor gebonden kan worden. Daaraan staat het huidige artikel 67, tweede lid, juncto artikel 65, eerste lid, van de Grondwet in de weg, zoals ook het voorgestelde nieuwe artikel 5.2.2.a.

¹⁶ Artikel 26 en artikel 62.

¹⁷ Artikel 25 van de Grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland luidt: Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes. Artikel 12, lid 1, van de Italiaanse Grondwet luidt (vertaling uit: Blaustein-Flanz, *Constitutions of the countries of the world: Italy's legal system conforms with the generally recognized principles of international law*).

¹⁸ Zie bij voorbeeld: B. Vitányi, «Some reflections on article 25 of the Constitution of the German Federal Republic», in *Netherlands International Law Review*, 1977, blz. 586–587. Los daarvan staat, dat bij voorbeeld de Universele Verklaring van de rechten van de mens van 1948 niet geacht wordt te vallen onder de algemene regels van volkenrecht, bedoeld in artikel 25 van de Duitse Grondwet. Zie H. von Mangoldt–F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, Band 1, 1966, blz. 678.

De besluiten waar het hier om gaat, worden genomen door organen van volkenrechtelijke organisaties. De bevoegdheid tot het nemen van de besluiten wordt ontleend aan het verdrag tot oprichting van de desbetreffende organisatie. Artikel 67, eerste lid, van de huidige Grondwet en het voorgestelde nieuwe artikel 5.2.2 erkennen deze bevoegdheid. De Grondwet erkent in het huidige artikel 62, tweede lid, met de zinsnede dat verdragen, die om buitengewone redenen geen goedkeuring behoeftens alvorens in werking te treden, alsnog «zo spoedig mogelijk» aan de goedkeuring van de Staten-Generaal moeten worden onderworpen, de mogelijkheid van vertrouwelijke of geheime verdragen. Zulks is bij de grondwetsherziening 1953 duidelijk gemaakt bij de discussie over het feit dat «zo spoedig mogelijk» betekent «zo spoedig als het landsbelang zulks gedoogt»¹⁹. Wat voor verdragen in 's landsbelang noodzakelijk kan zijn, kan in het verlengde daarvan ook noodzakelijk zijn in het belang van een internationale organisatie waarvan ons land lid is, of in het belang van de daarin samenwerkende landen.

De D'66-fractie kwam voorts terug op de status van de besluiten van de Gemengde Commissie uit hoofde van het Verdrag van Almelo en vroeg of deze besluiten een bindend karakter hebben hoewel zij niet zijn bekendgemaakt.

Ter zake delen wij nog het volgende mee. Bij de besluiten van de Gemengde Commissie gaat het om besluiten die zich richten tot URENCO of die met de werkzaamheden daarvan verband houden. Mededeling van die besluiten aan URENCO staat ingevolge artikel 6 van de Rijkswet van 22 juni 1961 gelijk aan bekendmaking. Wijdere publikatie van de besluiten kan echter bezwaarlijk zijn.

De fractie van D'66 vroeg ook wat wordt bedoeld met de in de memorie van antwoord op blz. 13 gebezigde formulering «het op zich zelf staande geval van Almelo».

Het antwoord hierop is dat wij met deze formulering slechts bedoelden aan te geven dat het verdrag van Almelo het enige is waarbij een vorm van industriële samenwerking is onderworpen aan toezicht van een speciaal daartoe bij verdrag in het leven geroepen internationaal orgaan.

Afgezien van de specifieke problematiek rond de publikatie baarde de redactie van artikel 5.2.2.c in relatie tot artikel 5.2.2.a de D'66-fractie zorgen.

Deze zorgen delen wij niet. De genoemde artikelen leiden er niet toe dat de Nederlandse wetgever vrijelijk zou kunnen bepalen, dat zekere besluiten van volkenrechtelijke organisaties pas verbindende kracht hebben nadat zij op een door de nationale wetgever te bepalen wijze zijn bekendgemaakt. Bij verdrag kan een geheel eigen wijze van bekendmaking voor besluiten van volkenrechtelijke organisaties worden vastgesteld. Die bekendmaking valt, als een stuk van de bestuurstaak, onder het bepaalde in artikel 5.2.2 over het opdragen van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties. In de memorie van antwoord (blz. 13) is reeds gewezen op artikel 7 van de Rijkswet van 22 juni 1961, bepalende dat geen bekendmaking in het Tractatenblad behoeft te geschieden ten aanzien van besluiten waarvan de bekendmaking is geregeld in of ingevolge een verdrag dat in het Tractatenblad is bekendgemaakt. Ook werd aldaar reeds gewezen op de wijze van bekendmaking van EEG-verordeningen.

Wij menen dat het bovenstaande geheel in de lijn ligt die door de D'66-fractie wordt aangegeven, te weten dat, wanneer de betrokken volkenrechtelijke organisatie rechtmatig voor bekendmaking heeft gezorgd, dit voor de Nederlandse wetgever voldoende behoort te zijn. Ook internationale bekendmaking kan leiden tot het rechtgevolg bedoeld in artikel 5.2.2.a. De bestaande wetgeving gaat daar ook reeds vanuit. Hieruit trekken wij echter niet de conclusie dat besluiten van volkenrechtelijke organisaties uit artikel 5.2.2.c verwijderd zouden dienen te worden. Integendeel. Het blijft naar ons

¹⁹ Zie kamerstuk II 2374, nr. 3 blzz. 9 en 11; nr. 9, blz. 25; nr. 10, blz. 6; Hand. II 1952, blz. 1879, 1882, 1903/05, 1914/15, 1921/22 en 1954/56. Voorts kamerstuk I (II 2374) nr. 113, blz. 6 nr. 113a, blz. 4 en Hand. I blzz. 811 en 853.

oordeel van belang, dat de wet regels geeft omtrent de besluiten van volkenrechtelijke organisaties, in het bijzonder omtrent besluiten waarvan de bekendmaking niet is geregeld in of ingevolge een bekendgemaakt verdrag.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C. A. van der Klaauw