

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. 9

EINDVERSLAG

Vastgesteld 19 februari 1980

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
Algemeen	1
Het vervallen van artikel 58, eerste lid (opperbestuur der buitenlandse betrekkingen)	2
Het alsnog toegevoegde artikel 5.2.0 (bevordering van de internationale rechtsorde)	2
Artikel 5.2.1 (verdragen); algemeen	3
Artikel 5.2.1 derde lid (afwijking van de Grondwet)	5
Artikel 5.2.2 (verbindende kracht)	6
Artikel 5.2.2b (rechterlijke toetsing)	7
Het alsnog toegevoegde artikel 5.2.2c (bekendmaking)	7

De bijzondere commissie¹ voor de grondwetsherziening acht de openbare behandeling van dit wetsontwerp voldoende voorbereid met de beantwoording van de onderstaande vragen en opmerkingen.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hadden met instemming van de memorie van antwoord en de daarbij behorende nota van wijziging kennis genomen. Die instemming vond zijn oorzaak in het feit dat de Regering volledig tegemoet is gekomen aan de door de leden van deze fractie geuite wensen in het voorlopig verslag.

De fractie van D'66 had met genoeg kennis genomen van de mededeling in de memorie van antwoord dat «Nederland onderdeel is geworden van een bredere, Europese rechtsorde». Met name de opmerking dat de

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66) en Nijpels (VVD).

Grondwet een erkenning inhoudt van de mogelijkheid van een verdergaande ontwikkeling binnen de Europese Gemeenschap (memorie van antwoord, blz. 2) had deze leden verheugd. Zij zouden graag zien dat de Regering daarnaast een expliciete bevestiging gaf, dat zulks ook betekent dat de bepalingen van de Grondwet in geval van twijfel zo dienen te worden uitgelegd dat het Europese integratiestreven daardoor wordt bevorderd.

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

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de Regering zich in haar overwegingen om artikel 58, lid 1 te doen vervallen niet te eenzijdig liet leiden door de betekenis van het onderhavig artikel voor de interne (lees: nationale) staatkundige verhoudingen en daarmee de externe (lees: internationale) te zeer veronachtzaamt. Niet zonder reden hadden deze leden de vraag gesteld door wie formeel de staat naar buiten (lees: bij internationaal optreden) wordt vertegenwoordigd. Op die vraag was door de Regering niet ingegaan.

Evenmin zagen deze leden hun vraag beantwoord aan wie de verdragsluitende bevoegdheid toekomt en waar hiervan de constitutionele verankering te vinden is. Op deze vraag was door de Regering alleen gereageerd in het kader van artikel 60, handelende over de positie van het staatshoofd te dezen.

Ter ondersteuning van haar pleidooi tot het laten vervallen van artikel 58, lid 1, vestigt de Regering thans ook de aandacht op andere regeringsvoorstellen en wel, inzake het doen vervallen van de bepaling inzake het oppergezag van de koning over de krijgsmacht en inzake het koninklijk opperbestuur van de algemene geldmiddelen. Het schrappen van evengenoemde bepalingen en daarnaast het handhaven van artikel 58, lid 1, zou de schijn versterken, aldus de Regering, dat op het terrein van de internationale betrekkingen voor de Staten-Generaal speciale beperkingen zouden gelden. Los van een inhoudelijke beoordeling van evengenoemde andere voorstellen, achtten deze leden de getrokken vergelijking gebrekkig, omdat in artikel 58, lid 1, de positie van de Regering ook in het interstatelijk verkeer wordt gemarkeerd terwijl de bepalingen inzake het oppergezag over de krijgsmacht dan wel inzake het opperbestuur over de algemene geldmiddelen uitsluitend de nationale staatkundige verhoudingen betreffen.

Ten aanzien van de betekenis van (handhaving van) artikel 58, lid 1, voor de relatie tussen uitvoerende en rechterlijke macht waren deze leden van oordeel dat deze relatie op zichzelf onvoldoende argumenten bevat vóór dan wel tégen handhaving van artikel 58, lid 1.

Uit het vorenstaande mocht de Regering, aldus deze leden, concluderen dat zij voorshands de voorkeur gaven aan handhaving van artikel 58, lid 1, althans aan overname van de formulering neergelegd in artikel 72 van de voorstellen van de Staatscommissie.

Het alsnog toegevoegde artikel 5.2.0 (bevordering van de internationale rechtsorde)

De leden van de CDA-fractie spraken hun erkentelijkheid uit voor de nota van wijziging waarbij wordt voorgesteld artikel 58, lid 2 alsnog te handhaven.

Het alsnog opnemen van de bepaling dat de Regering bij het voeren van het buitenlands beleid de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert, verheugde de leden van de VVD-fractie, zeker nu de handhaving van de mensenrechten en het vraagstuk van de soevereiniteit der naties een belangrijke rol spelen in de internationale politiek.

Positief beoordeelden de leden van de D'66-fractie de uiteindelijke handhaving van de gedachten vervat in artikel 58, lid 2, van de Grondwet. De wijziging naar de bevordering van de internationale rechtsorde houdt een bevestiging in van de internationale gerichtheid en een relativering van de nationaliteitsgedachte die deze fractie toejuichte. Bij de formulering van deze gedachte zette de genoemde fractie echter vraagtekens. Met name de woorden «bij het voeren van het buitenlands beleid» deden deze leden vermoeden dat de Regering toch via een omweg opnieuw een taakafbakening wilde invoeren. Gezien de eerder gevoerde discussie met betrekking tot het begrip «opperbestuur van de buitenlandse betrekkingen» zouden zij zulks betreuren.

Ook verwezen zij naar de mededelingen die de Regering zelf in de memorie van antwoord, blz. 3 doet: «Wij menen ook dat een bepaling waarin uitdrukkelijk gesteld wordt dat de Regering het buitenlands beleid voert ongewenst is, omdat daarvan de onjuiste suggestie zou uitgaan dat in de verhouding tussen Regering en parlement aan de bevoegdheden van de Staten-Generaal op het gebied van het buitenlands beleid bijzondere grondwettelijke grenzen zouden worden gesteld». Juist het weer opnemen van de woorden «bij het voeren van het buitenlands beleid» zou dus tot zulke ongewenste misverstanden aanleiding kunnen geven. Mocht de Regering aan de genoemde formulering willen vasthouden, dan zou de genoemde fractie het op prijs stellen te vernemen dat met deze woorden niet anders wordt bedoeld dan dat de Grondwet de bevordering van de internationale rechtsorde als samenvattende formulering van de doeleinden van het buitenlands beleid vastlegt en geenszins een taakafbakening tussen Regering en Staten-Generaal.

Artikel 5.2.1 (verdragen); algemeen

Op blz. 7 van de memorie van antwoord merken de bewindslieden op dat de in voorbereiding zijnde nieuwe wettelijke regeling omtrent de goedkeuring van verdragen «geen wijziging behoeft te brengen in het bestaande systeem». In de memorie van toelichting werd door de Regering gesteld dat «een aanknopingspunt» moet worden gevonden in het bestaande artikel 62 van de Grondwet. Beide omschrijvingen zijn vaag, zo meende men in de PvdA-fractie.

Betekent dit dat artikel 62, inclusief de daarin vervatte limitatieve opsomming van gevallen waarin geen goedkeuring is vereist, zonder aanvullingen in een wetsontwerp zal worden overgenomen? Indien dit niet het geval is, aan welke andere gevallen waarin geen goedkeuring door de Staten-Generaal is vereist, wordt dan gedacht? Als de Regering deze vraag niet duidelijk kan beantwoorden, hoe kan zij dan nu al stellen dat aan de bestaande rechten van de Staten-Generaal op het gebied van de goedkeuring van verdragen geen afbreuk zal worden gedaan?

De Regering heeft verzuimd – zo merkten leden van de VVD-fractie op – de vraag te beantwoorden welke andere tweevoudige bestuursdaden van het dagelijkse buitenlandse beleid er zijn te noemen die wél als een verdrag zijn te beschouwen.

Deze leden bleven vraagtekens zetten bij de deconstitutionalisering van de goedkeuring van verdragen, waarin de mogelijkheid wordt gecreëerd om Nederlanders uit te leveren aan andere landen. De door de Regering aangebrachte argumenten hadden deze leden nog niet geheel kunnen overtuigen.

Bij nader inzien plaatste de D'66-fractie een vraagteken bij de hantering van het begrip «verdrag», in plaats van de thans gebruikelijke term «overeenkomst». Juist nu de Regering zegt dat in de Grondwet aan het begrip

«verdrag» dezelfde inhoud moet worden toegekend als aan het begrip «overeenkomst» (memorie van antwoord, blz. 6) is er reden om deze laatste term te handhaven. Deze gedachte wordt versterkt doordat de Regering tevens vermeldt dat aansluiting bij de definitie van het Weens Verdragenrecht niet mogelijk is. Bovendien geldt voor verdragen de schriftelijke vorm, die niet zonder meer geldt voor overeenkomsten. Vermelding van de term «verdrag» zou dus toch de neiging kunnen versterken tot een restrictieve interpretatie, hetgeen de fractie van D'66 zou betreuren. De fractie zou er de voorkeur aan geven indien de term «Volkenrechtelijke overeenkomst» zou worden gehanteerd (vergelijk de terminologie in het Weens Verdrag: ««Agreement governed by international law»»).

Naast het goedkeuringsrecht met betrekking tot «overeenkomsten» c.q. «verdragen» doet zich de vraag voor hoe het staat met de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij andere internationale afspraken. De memorie van antwoord (blz. 7) zegt: «In de praktijk tot op heden werden de krachtens partijbedoeling juridisch niet verbindende afspraken, al dan niet in schriftelijke vorm, evenmin als «overeenkomsten» in de zin van de Grondwet beschouwd». De Regering doet het voorstel om dit zo te laten. De vraag is of zulks inderdaad gewenst is. De discussie over de aard van de afspraken die in NAVO-verband zijn getroffen met betrekking tot de modernisering van tactisch nucleaire wapens (brief Regering dd. 28 november 1979 met advies van de commissie inzake Volkenrechtelijke vraagstukken) heeft de vraag doen rijzen of voor beleidsafspraken die niet zijn overeengekomen in de zin van de Grondwet niet evenzeer het vereiste van parlementaire goedkeuring moet gelden. De D'66-fractie meent dat er redenen zijn om die vraag positief te beantwoorden. De parlementaire betrokkenheid bij zulke afspraken zou kunnen worden gestipuleerd door na de term «verdragen» (of eventueel «overeenkomsten») toe te voegen «en andere belangrijke internationale afspraken».

Zoals duidelijk tot uitdrukking komt in het eerder genoemde advies van de commissie Volkenrechtelijke vraagstukken is de parlementaire betrokkenheid krachtens de huidige grondwetsbepalingen in geval van beleidsafspraken die niet zijn overeenkomsten in de zin van de Grondwet, beperkt tot het budgetrecht en een algemene politieke verantwoordelijkheid achteraf. De D'66-fractie meent dat zulks anno 1980 onvoldoende is. Om duidelijk te maken dat het niet erom gaat iedere internationale afspraak aan parlementaire goedkeuring te onderwerpen, is de kwalificatie «belangrijke» toegevoegd. Uiteraard is dit niet een formule die voor altijd vastlegt om welke afspraken het hierbij gaat. Van geval tot geval zou in overleg tussen Kamer en Regering kunnen worden aangegeven in hoeverre een bepaalde afspraak aan parlementaire goedkeuring moet worden onderworpen alvorens het Koninkrijk kan worden geacht politiek gecommiteerd te zijn. De fractie van D'66 zou gaarne een nadere reactie van de Regering op deze problematiek verkrijgen, mede in het licht van het eerdergenoemde advies van de commissie Volkenrechtelijke vraagstukken.

Het is van belang dat spoedig inzicht kan worden verkregen in het wetsontwerp omtrent de goedkeuring van de verdragen waarover de Regering in de memorie van antwoord, blz. 7/8 spreekt. Anders dan de Regering is de D'66-fractie van mening dat niet kan worden volstaan met het overnemen van materieel dezelfde regeling in de wet als thans in de artikelen 61 en 62 Grondwet is neergelegd. Ook is niet in te zien waarom niet spoedig na de eerste lezing een dergelijk wetsontwerp aan de Kamer zou kunnen worden voorgelegd.

Inhoudelijk zou de genoemde fractie gaarne een nadere uiteenzetting ontvangen met betrekking tot het begrip «uitvoeringsovereenkomst». Naar haar mening zou deze term nader dienen te worden gedefinieerd. Immers, in de praktijk bestaat thans de neiging spoedig aan te nemen dat sprake is van een uitvoeringsovereenkomst waarvoor geen parlementaire goedkeuring is vereist. Een voorbeeld om deze stelling toe te lichten is te vinden in het verdrag van 1951 (Mutual defense assistance agreement, Stb. K 84) met de Ver-

enigde Staten. Dit verdrag is de basis voor een uitvoeringsovereenkomst inzake de plaatsing van Amerikaanse kernwapens. Bij de ratificatie van dit verdrag is niet het voorbehoud gemaakt dat zulke uitvoeringsovereenkomsten goedkeuring behoeven in afwijking van artikel 62 Grondwet.

Allereerst blijkt uit dit voorbeeld hoe ruim het begrip «uitvoeringsovereenkomst» wordt uitgelegd. Voorts, dat de Regering de neiging heeft om reeds spoedig aan te nemen dat bepaalde uitvoeringsovereenkomsten geen goedkeuring behoeven. Is de Regering van mening dat een dergelijk voorbehoud alsnog zou kunnen worden gemaakt door wijziging van de goedkeuringswet? Indien zij van mening is dat ingevolge de huidige Grondwet zulks niet het geval is, doet het de wens des te meer klemmen in een nieuwe Grondwet een dergelijk voorbehoud mogelijk te maken en daartoe ruimte te bieden. Deelt de Regering overigens de opvatting dat de nieuwe regeling met betrekking tot het begrip «uitvoeringsovereenkomst» in ieder geval duidelijk zou moeten maken dat dit begrip gezamenlijk door Staten-Generaal en Regering zou moeten worden omlijnd, en dat het niet uitsluitend aan de discretie van de Regering kan worden overgelaten te beslissen wanneer van een dergelijke uitvoeringsovereenkomst sprake is?

Ten slotte stelden genoemde leden de vraag of het niet gewenst is dat de Grondwet zélf bepaalt dat de aanmelding bij de Staten-Generaal van overeenkomsten zo spoedig mogelijk dient te geschieden.

Artikel 5.2.1, derde lid (afwijking van de Grondwet)

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af wat er naar de mening van de Regering 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. De Regering meent dat de Tweede Kamer in zo'n geval door middel van een amendement op het wetsontwerp tot goedkeuring zou kunnen uitspreken dat voor goedkeuring de eis van de versterkte meerderheid zal gelden. Kan de Regering in een tekstvoorbeeld laten zien hoe een dergelijk amendement op een goedkeuringswet eruit zou kunnen zien? Dient in een zodanig amendement ook te worden vastgesteld welke bepalingen van een goed te keuren verdrag afwijken van de Grondwet? Heeft de Tweede Kamer daarbij het laatste woord?

Wat gebeurt er indien de Tweede Kamer zonder amendement vaststelt dat een goed te keuren verdrag afwijkt van de Grondwet – en de goedkeuringswet dus met een versterkte meerderheid wordt aangenomen – en vervolgens de Eerste Kamer een ander oordeel heeft en dezelfde goedkeuringswet daar slechts een gewone meerderheid verkrijgt? Prevaleert het oordeel van de Tweede Kamer dan boven dat van de Eerste Kamer en zou dit dan betekenen dat de goedkeuringswet niet ter tekening aan de Koningin wordt voorgelegd?

De leden van de PvdA-fractie vroegen nog waarom de woorden «indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zulks vordert» niet weer in artikel 5.2.1, derde lid, zijn opgenomen nu de Regering zelf het begrip «internationale rechtsorde» in het bij nota van wijzigingen geïntroduceerde artikel 5.2.0 alsnog opneemt. Inderdaad ondergaat het begrip «internationale rechtsorde» een voortdurende maatschappelijke ontwikkeling en geenszins wordt ontkend dat het ook los van deze ontwikkeling nodig kan zijn bij verdrag regels vast te stellen die een afwijking van de Grondwet met zich brengen. Maar in de door de Regering voorgestelde tekst is er geen enkele materiële toetssteen om de noodzaak van een afwijking van de Grondwet vast te stellen.

Nu de Regering wel voorstelt om bij het voeren van het buitenlands beleid de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen, achtten de genoemde leden het voor de hand te liggen dat de Grondwet bepaalt dat ter wille van deze doelstelling van de Grondwet kan worden afgeweken. Zou dit niet kunnen door artikel 5.2.1, derde lid als volgt te formuleren: «Indien een verdrag bepalingen kent welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zoda-

nig afwijken noodzaken of de ontwikkeling van de internationale rechtsorde een afwijken van de Grondwet vordert, kunnen de Kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen»?

Indien de Regering, zoals gesteld in de memorie van antwoord (blz. 10) te goeder trouw geen goedkeuring vraagt, (dan wel, zo voegden de leden van de CDA-fractie daaraan toe, 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 noodzaak, dan zal, aldus nog altijd de memorie van antwoord, het verdrag alsnog (respectievelijk: opnieuw) aan de goedkeuring van de Staten-Generaal moeten worden onderworpen, die ter zake met gekwalificeerde meerderheid zullen moeten beslissen. Indien dan, zo vroegen deze leden zich af, de vereiste versterkte meerderheid niet wordt verkregen, worden dan de verplichtingen voor het Koninkrijk voortvloeiend uit het verdrag geacht nimmer te hebben bestaan? Hoe dient zulks volkenrechtelijk te worden gezien? Staan de voordelen van de toevoeging «dan wel tot zodanig afwijken noodzaken» als summier omschreven in de memorie van toelichting wel in redelijke verhouding tot de complicaties (zie memorie van antwoord) die hierdoor kunnen ontstaan, een en ander mede gelet op het zeer spaarzame geval waarin toepassing van artikel 63 tot dusver aan de orde was?

Artikel 5.2.2a (verbindende kracht)

Bepaald teleurstellend vond de D'66-fractie de reactie van de Regering op haar voorstel om de formule naar haar inhoud «een ieder kunnen verbinden» uit de tekst van de Grondwet te schrappen. Allereerst hadden deze leden niet betoogd dat toepassing van deze terminologie de jurisprudentie voor grote moeilijkheden had geplaatst, maar wel dat daaraan in de praktijk een beperkende uitleg is gegeven en dat dit tot onzekerheden inzake de jurisprudentie heeft geleid.

Op zich stemt het tot voldoening dat de Regering (memorie van antwoord, blz. 16) meedeelt dat haar geen beperkte uitleg van deze terminologie voor ogen staat. De vraag is echter welke boodschap de Nederlandse rechter aan deze mededeling heeft. De rechter is immers vrij om zijn interpretatie te geven, zeker nu de Regering geen aanleiding ziet om de betrokken termen uit de Grondwet te verwijderen. De Regering heeft niet ontkend dat de jurisprudentie de neiging heeft deze term inderdaad beperkend te interpreteren.

Voorts heeft de Regering op het waarborgkarakter van het voorgestelde artikel 5.2.2a. gewezen. Het is onduidelijk waarom de woorden «een ieder verbindende» een extra waarborg voor de burgers zouden inhouden, aangezien deze waarborg toch vooral is gelegen in het feit van de bekendmaking van de overeenkomsten zelf.

Ten slotte spreekt uit de motivering van de Regering een zekere tegenstrijdigheid. Terwijl eerder zowel in de memorie van toelichting als bovenaan blz. 17 van de memorie van antwoord wordt gesteld dat de woorden «een ieder kunnen verbinden» niet zozeer beogen een norm aan te geven, wordt verder op dezelfde bladzijde gesteld dat deze formulering in ieder geval de rechter een aanknopingspunt moet bieden. Het lijkt dat dit toch niet anders kan zijn dan een normatief aanknopingspunt om te kunnen bepalen in hoeverre een verdragsbepaling de burger daadwerkelijk bindt.

De Regering ontkracht haar eigen redenering helemaal dat het niet gaat om een norm als zij daaraan het geval toevoegt dat uitsluitend een wettelijke verplichting wordt opgelegd om binnen een bepaalde termijn maatregelen te treffen. In dat geval acht de Regering het ongewenst dat de nationale rechter zelf uitspraken zou kunnen doen omtrent de gedragsverplichting van de wetgever. Deze uitspraak is niet meer dan een *petitio principii*. Immers,

juist het Hof van Justitie heeft in soortgelijke gevallen (te denken valt bij voorbeeld aan de jurisprudentie met betrekking tot artikel 95 EEG) uitgemerkt dat na het verstrijken van een bepaalde termijn een verdragsbepaling wel degelijk rechtstreekse werking heeft, vooropgesteld dat zij inhoudelijk een voldoende duidelijke verplichting oplegt. Het is om dit soort van problemen te vermijden dat de D'66-fractie met kracht pleit voor afschaffing van de terminologie «een ieder verbindende».

Ten slotte is het haar geheel onduidelijk wat wordt bedoeld met de zinsnede dat wijziging van deze uitdrukking een «onnodig risico voor de rechtspraktijk met zich mee zou kunnen brengen» (memorie van antwoord, blz. 17). De fractie van D'66 hoopt dat de Regering haar standpunt wil herzien.

Artikel 5.2.2b (rechterlijke toetsing)

Hetzelfde als in het voorgaande deel van dit verslag betoogd, geldt met betrekking tot de afwijzing door de Regering van de voorgestelde verwijzing naar ongeschreven volkenrecht. De fractie van D'66 acht de weerlegging van de zijde van de Regering van haar argumentatie om een verwijzing naar algemene regels van volkenrecht op te nemen bepaald ondeugdelijk. Wellicht heeft bij de Regering het misverstand postgevat dat algemene regels van volkenrecht vooral op bijzondere gebieden als het prijzenrecht (zie het NY-UGAT-arrest) moeten worden gevonden. Dit is zeker niet het geval. Veeleer moet worden gedacht aan regels van volkenrecht zoals «pacta sunt servanda» of de «rebus sic stantibus-clausule». Zoals bekend wordt ook in het Nederlandse parlement op dergelijke formules regelmatig een beroep gedaan. Men kan toch moeilijk volhouden, zoals de Regering doet, dat dergelijke regels een element van rechtsonzekerheid in het recht zouden introduceren (memorie van antwoord, blz. 19). Bovendien is het uiteindelijk de rechter zelve die hieraan toepassing zou dienen te geven. De fractie zou het dan ook op prijs stellen indien de Regering zou willen aangeven welke «onzekerheid» voor de rechtspositie van de burgers door de voorgestelde bepaling kan worden meegebracht.

In dit verband dient ook te worden verwezen naar soortgelijke bepalingen in artikel 10, lid 1, van de Italiaanse Grondwet en artikel 25 van de Duitse Grondwet. In beide gevallen gaat het om landen met een dualistisch systeem waar voor het overige verdragen slechts als gevolg van incorporatie in het nationale recht hun gelding hebben. Juist ten aanzien van algemene regels van volkenrecht wordt in deze Grondwetten bepaald dat zij voorrang hebben boven het nationale recht. Niet goed valt in te zien waarom in Nederland, waarvan de Grondwet juist uitdrukkelijk een monistisch standpunt huldigt, de toepassing van algemene regels van volkenrecht door de rechter niet uitdrukkelijk zou kunnen worden gedaan. Ook de opdracht aan de Regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen zou toch een vingerwijzing moeten zijn om een dergelijke bepaling in overweging te nemen. De D'66-fractie zou het derhalve op prijs stellen een nadere motivering voor de afwijzing van de zijde van de Regering te ontvangen.

Het alsnog toegevoegde artikel 5.2.2c (bekendmaking)

De D'66-fractie zou gaarne een nadere omschrijving zien van de besluiten die niet voor publikatie in aanmerking komen. Afgezien van de noodzaak tot beperking op praktische gronden, wordt in de memorie van antwoord ook de categorie geheime of vertrouwelijke besluiten genoemd (blz. 13). Kan de Regering aangeven in het kader van welke organisaties dergelijke besluiten tot dusver zijn genomen? Wat is hun rechtskracht en op grond van welke grondwettelijke bepaling heeft de Regering daaraan haar medewerking kunnen verlenen?

In dit verband wilde de D'66-fractie terugkomen op de status van de besluiten van het Joint Committee uit hoofde van het Verdrag van Almelo.

Hebben deze besluiten een bindend karakter, hoewel zij niet zijn bekendgemaakt? Vallen zij onder de geheime c.q. vertrouwelijke besluiten waarnaar de memorie van antwoord, blz. 13 verwijst? Zijn alle besluiten uit hoofde van het Joint Committee geheim of vertrouwelijk? Zo neen, welke niet? Waar zijn deze niet vertrouwelijke besluiten bekendgemaakt?

Kan de Regering overigens aangeven in welke gevallen besluiten niet worden bekendgemaakt?

En ten slotte: wat wordt bedoeld met de formulering «het op zich zelf staande geval» van Almelo (memorie van antwoord, blz. 13)?

Afgezien van de specifieke problematiek rond de publicatie baart de redactie van dit artikel (nieuw artikel 5.2.2c) in relatie tot artikel 5.2.2a zorgen. Het kan toch niet de bedoeling zijn, dat de Nederlandse wetgever bepaalt dat zekere besluiten van volkenrechtelijke organisaties pas verbindende kracht hebben nadat zij in de Nederlandsche Staatscourant (c.q. Staatsblad) bekend zijn gemaakt? In theorie laat deze formule de mogelijkheid open, dat bij voorbeeld EEG-verordeningen slechts verbindend zijn nadat zij op door de Nederlandse uitvoeringswet te bepalen wijze zijn bekendgemaakt. Mede in verband met staatsrechtelijke tendenties in landen als het Verenigd Koninkrijk achtte de D'66-fractie dit een zeer ongewenste formule. Voor zover er een parallellie bestaat met artikel 5.2.2a, dan wel deze bewust is nagestreefd, gaat naar haar mening deze parallellie niet op, aangezien deze laatste bepaling geheel openlaat op welke wijze bekendmaking dient te geschieden. Wanneer de betrokken volkenrechtelijke organisatie rechtmatig voor bekendmaking heeft gezorgd, behoort dit voor de Nederlandse wetgever voldoende te zijn. De D'66-fractie hoopte dat de Regering in het bovenstaande alsnog aanleiding zal vinden om de besluiten van volkenrechtelijke organisaties uit artikel 5.2.2c te verwijderen.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort