

Zitting 1978–1979

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. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1977–1978

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 18 april 1979

INHOUDSOPGAVE

Bladzijde

Algemeen	2
Het vervallen van artikel 58, eerste lid (opperbestuur der buitenlandse betrekkingen)	5
het vervallen van artikel 58, tweede lid (bevordering van de internationale rechtsorde)	6
Artikel 5.2.1. (verdragen); algemeen	8
Artikel 5.2.1. derde lid (afwijking van de Grondwet)	10
Artikel 5.2.1. vierde lid (bekendmaking)	11
Artikel 5.2.2. (volkenrechtelijke organisaties)	12
Artikel 5.2.2a. (verbindende kracht)	13
Artikel 5.2.2b. (rechterlijke toetsing)	14
Artikel 5.2.3. (oorlog)	16

De bijzondere commissie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van de voorstellen voor een nieuwe Grondwet, brengt als volgt verslag uit van de opmerkingen en vragen die de diverse fracties gaarne aan de Regering zagen voorgelegd.

Algemeen

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. vroegen zich allereerst af wat het doel is van de gehele operatie van grondwetsherziening op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. De Regering geeft zelf aan dat de strekking van de bestaande artikelen 58-67 Gw. vrij algemeen als bevredigend wordt ervaren, zodat geen aanleiding bestaat tot een verandering in de uitgangspunten van de huidige regeling. Het gaat om verduidelijkingen en het geven van meer armslag aan de wetgever, aldus de Regering. Nu het dus een cosmetische ingreep betreft en niet principiële wijzigingen, was er voor deze leden extra reden om kritisch naar de «kleine lettertjes» te kijken, tegen de achtergrond van het hierboven gestelde.

Het was deze leden opgevallen dat het wetsontwerp niet mede is ondertekend door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Waarop is de keuze van de Regering gebaseerd om alleen de Minister van Buitenlandse Zaken dit wetsontwerp mede te laten ondertekenen? Was het alternatief alle Ministers die behoren tot het kabinet en die iets met buitenlands beleid te maken hebben – en dat zijn er zeer vele – mede te laten tekenen of de Minister die het «opperbestuur» van het buitenlandse beleid heeft als enige verdediger van dit wetsontwerp naast de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken te laten optreden? Betekent dit dat de verantwoordelijkheid voor het buitenlandse beleid van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking niet groter is dan die van de Ministers van Justitie, van Landbouw en Visserij, of van Verkeer en Waterstaat?

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de onderhavige voorstellen. Zij hadden nota genomen van de opmerking in de toelichting dat deze voorstellen geen wijzigingen beogen van principiële doch veeleer van redactionele en terminologische aard en dat zij er tevens op zijn gericht uit de bestaande tekst datgene te verwijderen wat als overbodig wordt beschouwd terwijl ten slotte een aantal wijzigingen ten doel heeft de armslag van de wetgever onder het betrokken hoofdstuk te vergroten. De aan het woord zijnde leden konden deze motivering alleszins billijken maar zij hadden hun twijfels over de vraag of en in hoeverre een aantal regeringsvoorstellen niet tevens – en wellicht onbedoeld – kan worden uitgelegd als een wijziging in de tot dusver gehanteerde constitutionele uitgangspunten dan wel of niet de beoogde duidelijkheid in het tegendeel is verkeerd.

De Regering stelt in de inleiding van de memorie van toelichting dat de strekking van de artikelen 58–67 «vrij algemeen als bevredigend wordt ervaren» en dat er derhalve geen aanleiding bestaat «zodanige wijzigingen voor te stellen dat een verandering zal worden aangebracht in de uitgangspunten van de huidige regeling». De fractie van D'66 vroeg zich af of deze benaderingswijze voldoende rekening houdt met de diep ingrijpende veranderingen die met name het voortschrijdende Europese integratieproces in de afgelopen kwart eeuw in Nederland teweeg heeft gebracht.

Leest men de voorgestelde grondwetsbepalingen dan denkt men eerder aan een soevereine staat die in volstreekte onafhankelijkheid zijn betrekkingen met vreemde mogendheden regelt, dan aan een staat die door talloze banden verstrengeld is geraakt met de lid-staten van de Europese Gemeen-

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).

schap. Naar verwachting zal dit proces zich in de komende decaden in versterkte mate voortzetten. Genoemde leden verwezen bij voorbeeld naar de WRR-studie «De komende 25 jaar – een toekomstverkenning voor Nederland» (1977) waar te lezen valt: «Zo verwachten wij dat de economische en politieke eenwording zal samengaan met unificatie van het recht en van administratieve voorschriften, en met een verschuiving in politieke betekenis van de nationale regeringen naar de organen van de Europese Gemeenschap c.q. naar het gezamenlijk overleg van de Westeuropese staten» (blz. 40). Voorts verwezen zij naar de WRR-studie van dr. Voorhoeve, Internationale macht en interne autonomie (1978) waar als een van de conclusies werd gesteld: «Aangezien de toekomstige ontwikkeling van Nederland in hoge mate een functie is van de ontwikkeling van West-Europa, dienen toekomststudies gebaseerd te zijn op veronderstellingen over, of een projectie van, het Europabeeld van morgen, en niet impliciet van de veronderstelling uit te gaan dat Nederland een autonoom eiland is» (blz. 68). Waarom wordt in de toelichting op dit wetsontwerp geen blijk gegeven van het inzicht van de Regering in deze situatie?

Slechts één enkele maal noemen de bewindslieden de Europese Gemeenschappen, terwijl deze op een breed vlak ook van invloed zijn op de structuur van de Nederlandse rechtsorde. De D'66-fractie dacht hierbij met name aan de inperking van het soevereiniteitsbegrip, de rechtstreekse werking van verdragsbepalingen en besluiten en aan de verschuivende bevoegdheden tussen de nationale en Europese overheden. Dient niet in dit hoofdstuk van de Grondwet uiting te worden gegeven aan het perspectief van de voortschrijdende integratie en met name aan het feit dat Nederland onderdeel is geworden van een bredere, Europese rechtsorde? Destijds, in 1953 en in 1956, is de grondwetgever vooruitziend geweest met betrekking tot de erkenning van de Europese rechtsorde, toen, vooral met het oog op het lidmaatschap van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, artikel 67 in de Grondwet is opgenomen. De vraag is of thans niet in een nieuwe context op een soortgelijke wijze moet worden gereageerd.

De D'66-fractie wenste het bovenstaande met een paar kanttekeningen te onderbouwen. Allereerst verwees zij naar het eigen karakter van de rechtsorde van de Gemeenschap die autonoom is ten opzichte van die van de lidstaten en door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in een aantal arresten is beschreven. Dit blijkt reeds uit het arrest COSTA versus ENEL van 15 juli 1964 (zaak 6/64, Jur. X (1964), blz. 1218). Daarin zei het Hof:

«dat het EEG-verdrag, anders dan met gewone internationale verdragen het geval is, een eigen rechtsorde in het leven heeft geroepen, die bij de inwerkingtreding van het Verdrag in de rechtsorde der Lid-Staten is opgenomen en waarmede de nationale rechters rekening dienen te houden.

Dat namelijk de Lid-Staten – door voor onbepaalde tijd een Gemeenschap op te richten, voorzien van eigen organen, van rechtspersoonlijkheid en handelingsbevoegdheid, van vertegenwoordigingsbevoegdheid op het internationale vlak, en in het bijzonder van praktische bevoegdheden (dit laatste ten gevolge van het feit dat de Staten hun bevoegdheden hebben ingeperkt of aan de Gemeenschap hebben overgedragen) – hun soevereiniteit, zij het op een beperkt terrein, hebben begrensd en derhalve een rechtsstelsel in het leven hebben geroepen, dat bindend is zowel voor hun onderdanen als voor henzelf».

De permanentie van de soevereiniteitsoverdracht kwam ook tot uiting in het zogenaamde Euratomarrest (zaak 7/71, EG-COMMISSIE versus FRANKRIJK Jur. XVII (1971), blz. 1018) waar het Hof o.a. zei dat

«een onttrekking van de aldus verleende bevoegdheden en de terugkeer van de desbetreffende onderwerpen tot de uitsluitende bevoegdheid van de Lid-Staten slechts op grond van een uitdrukkelijke verdragsbepaling kunnen plaatsvinden».

Op regeringsvlak heeft de Regering reeds tijdens de topconferentie van 1972 in Parijs te zamen met de andere EEG lid-staten de wens bevestigd «het geheel van de betrekkingen tussen de Lid-Staten om te zetten in een Europese Unie», een proces waaraan jaarlijks door de Europese Raad in een speciaal debat aandacht wordt geschonken. Op het terrein van de buitenlandse politiek heeft zich, zij het op strikt intergouvernementele basis, een hechte praktijk van samenwerking ontwikkeld via de zogenaamde rapporten van Luxemburg en Kopenhagen. Op grond van het laatstgenoemde rapport hebben de regeringen zich verplicht onderling overleg te plegen aangaande «alle belangrijke kwesties van buitenlandse politiek» en stellen zij de prioriteiten vast met inachtneming van een aantal beginselen, gericht op «de totstandbrenging van gemeenschappelijke beleidslijnen» en betrekking hebbende op «de belangen van Europa». In het algemeen heeft iedere Staat zich verbonden zijn eigen standpunt niet definitief te bepalen zonder zijn deelgenoten in het kader van de politieke samenwerking te hebben geraadpleegd. Ook uit deze ontwikkeling blijkt hoezeer een zelfstandig buitenlands beleid van Nederland zich heeft gewijzigd in een beleid in bondgenootschappelijk verband.

Ten slotte heeft zich ook met betrekking tot de verdragsluitende bevoegdheid van respectievelijk de Nederlandse Regering en de instellingen van de Europese Gemeenschap een verschuiving voorgedaan. Zie hiervoor onder andere Timmermans «Het recht als multiplier in het Europese integratieproces», oratie Groningen, Kluwer 1978. Een scherpe afbakening tussen de bevoegdheid van de Lid-Staten en de Gemeenschappen bestaat niet. Aanvankelijk was de opvatting dat de gemeenschapsinstellingen alleen bevoegd waren overeenkomsten aan te gaan waar het verdrag zulks expliciet had erkend. Maar sinds het AETR-arrest (zaak 22/70, COMM. EG. versus Raad EG, Jur. XVII (1971), blz. 274–275), zijn theorie en praktijk met betrekking tot de omvang van de externe bevoegdheid van de Europese Gemeenschap in sterke ontwikkeling. Oorzaken hiervan zijn zowel de sterk gegroeide externe betrekkingen van de Gemeenschap, die hebben geleid tot een netwerk van betrekkingen over de gehele wereld als het feit dat het toepassingsgebied van de Europese Gemeenschap vrijwel onbeperkt is geworden. In verband hiermee doet zich de vraag voor van de afbakening van de verdragsluitende competentie van Nederland ten opzichte van die van de Europese Gemeenschap. In het bijzonder speelt deze kwestie bij de zogenaamde «gemengde akkoorden», waarover op 6 september 1978 in de Tweede Kamer nog is gedebatteerd. De D'66-fractie zag gaarne een reactie van de Regering op dit punt tegemoet, aangezien hiermee nauw verband houdt de wijze waarop in de afzonderlijke grondwetsartikelen de goedkeurings- respectievelijk sluitingsbevoegdheid van verdragen is geregeld.

De P.P.R.-fractie onderschreef de wens de bestaande bepalingen over de buitenlandse betrekkingen sterk te bekorten, te verduidelijken en beter te rangschikken.

De leden van de C.P.N.-fractie meenden dat de wijzigingen zoals die in 1953 en 1956 in de grondwet zijn aangebracht, niet in alle opzichten als vooruitgang beschouwd kunnen worden, waarop voortgebouwd zou moeten worden. Dat is met name het geval waar supranationale organen de bevoegdheid verwerven tot wetgeving, bestuur en rechtspraak.

De G.P.V.-fractie kon zich vinden in het streven van de Regering om ook ten aanzien van de grondwetsbepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen meer duidelijkheid te scheppen en overbodige details weg te laten. De indruk bestond echter dat het kapmes wel erg rigoreus is gehanteerd. Im-

mers, consequent wordt in het midden gelaten wie de buitenlandse betrekkingen onderhoudt, en wie verdragen afsluit en wie het Koninkrijk in oorlog kan verklaren. Al deze kwesties worden in de lijdende vorm gezet. In deze artikelen ontbreekt het subjectief. Daardoor wordt het theoretisch mogelijk dat (een meerderheid van) de Tweede Kamer of een representatieve commissie daaruit of een ander orgaan een verdrag aangaat. In een zeer monistische opvatting is dit niet ondenkbaar. Maar het is de vraag of dit past in het dualistische bestel dat onze constitutie kenmerkt.

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

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie opgevallen dat door het vervallen van artikel 58 Gw. de grondwettelijke basis voor het handhaven van een apart departement van buitenlandse zaken verdwijnt. Dit is te meer opvallend omdat andere departementen in de nieuwe Grondwet juist voor het eerst of althans veel duidelijker dan in de huidige Grondwet, hun taak vermeld zien; zo Sociale Zaken en Economische Zaken in de artikelen 1.18 en 1.19, Milieuhygiëne in artikel 1.20, Volksgezondheid, Volkshuisvesting en CRM in artikel 1.21 (zie wetsontwerp 13873). Stellig zal ook Onderwijs in een nieuw wetsontwerp worden behandeld. De wenselijkheid van Defensie wordt volgens het geheel van voorstellen niet uitdrukkelijk uitgesproken maar artikel 5.2.4. (wetsontwerp 15467) noemt «de militaire verdediging van het Koninkrijk» toch als een vanzelfsprekendheid.

Deze leden onderschreven wel dat de suggestie van het huidige artikel 58 als zou er aan de wetgeving in het algemeen en aan de controle door de Staten-Generaal in het bijzonder een grens worden gesteld, niet in de hand moet worden gewerkt. Maar, zo vroegen deze leden, hoe oordeelt de Regering over de opmerkingen van mr. Flinterman, dat de te schrappen bepaling een leidraad kan zijn bij de beantwoording van de vraag «in hoeverre en onder welke omstandigheden de rechter zich dient te onthouden van het oordelen over problemen die de buitenlandse betrekkingen raken» (NJB, 28 oktober 1978, blz» 802)?

Ter toelichting op hun eerder in dit verslag geuite twijfel over het effect van het wetsontwerp, wezen de leden van de C.D.A.-fractie in de eerste plaats op de door de Regering voorgestelde schrapping van artikel 58. Afgezien van de weinig eigentijdse formulering van het eerste lid, waarvoor de Staatscommissie dan ook een passend alternatief heeft aangedragen, waren deze leden nog niet overtuigd van de wenselijkheid artikel 58 integraal te laten vervallen. De Regering acht het eerste lid overbodig naast de algemene grondwettelijke bepalingen inzake de Regering en de ministeriële verantwoordelijkheid terwijl voorts van de handhaving de suggestie wordt gevreesd alsof met deze bepaling een grens wordt gesteld aan «de wetgeving in het algemeen en aan de Staten-Generaal in het bijzonder».

Wat hiervan ook zij – deze leden vonden de argumentatie van de Regering op dit punt niet al te duidelijk – kwam het hun, mede in verband met de voorgestelde wijziging van artikel 60, gewenst voor concreet antwoord te krijgen op de vraag door wie de Staat naar buiten wordt vertegenwoordigd, aan wie de verdragsluitende bevoegdheid toekomt en waar hiervan de constitutionele verankering te vinden is. Met mr. K. Flinterman voegden ook de leden nu aan het woord hieraan de vraag toe, of handhaving van artikel 58, lid 1, niet van belang te achten is in de relatie tussen uitvoerende en rechterlijke macht, met name voor de vraag «wat het gewicht van het oordeel of de houding van de Regering dient te zijn in het rechterlijk besluitvormingsproces».

De P.P.R.-fractie was het er mee eens dat het voorstel van de Staatscommissie niet is overgenomen, om in de Grondwet te bepalen dat het buitenlands beleid wordt gevoerd door de Regering.

De G.P.V.-fractie wees erop dat ons land een duidelijke uitzonderingspositie zou gaan innemen indien het regeringsvoorstel om deze bepaling te laten vervallen, zou worden aangenomen. Voor zover dit lid bekend, komt in de meeste Westerse landen in het geschreven en het ongeschreven constitutionele recht een bepaling voor volgens welke de uitvoerende macht het primaat heeft bij het voeren van de buitenlandse betrekkingen. Ook het volkenrecht gaat veelal van deze situatie uit. Betekent weglating van de bepaling van artikel 58, eerste lid, nu dat voor zover het van Nederland afhangt, het buitenlands beleid gezamenlijk door Koning en Staten-Generaal wordt vastgesteld? Gaat dit niet uit boven de controlerende bevoegdheid van het parlement op dit terrein?

Is het niet noodzakelijk om in de Grondwet vast te leggen wie ons land naar buiten toe vertegenwoordigt? Heeft de historie van het 18e eeuwse Nederland die noodzaak niet voldoende aangetoond? Er zal in de praktijk toch zeker behoefte blijken te bestaan aan een zekere taakverdeling tussen Regering en parlement als het gaat om het vaststellen van het buitenlandse beleid? Dient niet ten minste het beginsel van zo'n taakverdeling uit de tekst van de Grondwet te blijken?

De G.P.V.-fractie was van mening dat de Regering te gemakkelijk heenstapt over het onderscheid tussen het buitenlandse beleid en al het overige binnenlandse beleid. Uiteraard berust de uitvoerende macht bij de Koning, maar het feit dat in het verleden altijd afzonderlijke bepalingen ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen nodig werden geoordeeld, toont wel aan dat er iets mee aan de hand is. Het gaat immers om de vertegenwoordiging van ons land naar buiten. In het buitenland mag er geen enkel misverstand over bestaan welke instantie grondwettelijk bevoegd is ons land naar buiten te vertegenwoordigen. Handhaving van de bepaling dat de Koning het opperbestuur van de buitenlandse betrekkingen voert of zoals de commissie-Cals-Donner voorstelde, dat het buitenlands beleid door de Regering wordt gevoerd, hoeft volgens de G.P.V.-fractie geenszins te betekenen dat de belangrijke rol die het parlement thans speelt, ook bij de voorbereiding van het buitenlandse beleid wordt teruggedrongen. De huidige constitutionele bepalingen verzetten zich niet tegen zo'n rol.

Het vervallen van artikel 58, tweede lid (bevordering van de internationale rechtsorde)

De toelichting op dit voorstel is volgens de leden van de P.v.d.A.-fractie wel zeer sober. De bewindslieden merken laconiek op dat «de traditie van Nederland om mede te werken aan de bevordering van de internationale rechtsorde ook zonder zulk een bepaling ongetwijfeld zal worden voortgezet». De toevoeging van het woordje «ongetwijfeld» heeft hier een averechts effect, omdat de mededeling daardoor het karakter van een intentieverklaring verliest en niet meer lijkt te zijn dan de weergave van een intentieverklawachten. De argumentatie is ook zwak als men wederom kijkt naar de overheidsplichten die in de vorm van sociale grondrechten zijn neergelegd in wetsontwerp 13 873. Zullen de «bevordering van voldoende werkgelegenheid», de zorg voor «bestaanszekerheid, spreiding van welvaart, woonbaarheid, het leefmilieu, de woongelegenheid», de «bevordering van de volksgezondheid» en het «scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding» soms niet «ongetwijfeld» worden voortgezet? Het is ongerijmd om al deze zorgplichten voor het eerst in de Grondwet op te nemen en de enige zorgplicht naar buiten toe te laten vervallen.

De toelichting geeft als tweede argument dat bij handhaving van de plicht tot bevordering van de internationale rechtsorde dan ook «de behartiging van nationale en bondgenootschappelijke belangen, alsmede de bevordering van het welzijn der wereldbevolking» vermeld zouden moeten worden. Indien de Regering dit wenselijk acht, stond niets haar in de weg hiertoe een voorstel te doen. Ook bij de vermelding van de sociale grondrechten is een keuze gedaan waarbij het streven naar algemene formuleringen wellicht niet

altijd het verwijt van willekeur zal wegnemen. Iets dergelijks zou ook hier gepoogd moeten worden. Waarom wel een aantal idealen aan de overheid voorgehouden als het gaat om het binnenlands beleid en niet als het gaat om het buitenlands beleid?

De aan het woord zijnde leden wilden niet aannemen dat de Regering zich door het vervallen van deze bepaling zou willen ontdoen van een hinderlijke beperking. Nog kort geleden heeft het kabinet zich in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer over de Sanctiewet (stuk 14 006, nr. 34, blz. 11) bereid getoond om uit het streven naar een internationale rechtsorde consequenties te trekken voor het strafrecht. Juist omdat die bereidheid niet onaanvechten lijkt te zijn, is het van belang het genoemde streven in de Grondwet te blijven vermelden. Dit geeft ook een basis aan de verdediging van de rechten van de mens die een essentieel element is in het Nederlandse buitenlandse beleid.

Het hiernaast vermelden van de behartiging van nationale belangen als doel van het buitenlandse beleid lijkt inderdaad ongewenst. Het nationaal belang kan op korte termijn af en toe gebaat schijnen met vertraging in het tot stand komen van de internationale rechtsorde, op de langere termijn is er geen tegenstelling. De bevordering van de internationale rechtsorde moet uiteraard op verstandige wijze geschieden. Dit betekent dat geen acties worden ondernomen waarvan geen enkel positief effect te verwachten is.

De behartiging van bondgenootschappelijke belangen, zo meenden deze leden, zou als het ware tussen het nationale belang en de wereldrechtsorde in komen te staan. Hier geldt echter uiteindelijk hetzelfde: een beleid dat op verstandige wijze, dat wil zeggen met oog voor de realiteiten, de internationale rechtsorde bevordert, kan niet in strijd komen met het belang van een groep landen op langere termijn. Een extra argument tegen vermelding van dit doel van buitenlandse politiek is gelegen in de onduidelijkheid van het begrip «bondgenootschap». Het doet in de eerste plaats denken aan de Atlantische samenwerking, maar ook de samenwerking in de Europese Gemeenschap, in de Raad van Europa, in de Benelux en in tal van andere organisaties zou er onder begrepen kunnen worden.

De Regering noemt ten slotte de mogelijkheid om «de bevordering van het welzijn der wereldbevolking» in de Grondwet te vermelden. Hiervoor pleit de omstandigheid dat Nederland een belangrijk deel van het nationaal inkomen bestemt voor ontwikkelingssamenwerking. Dit is een element in het buitenlandse beleid dat bij de grondwetswijzigingen van 1953 en 1956 nog niet zo'n grote betekenis had. De aan het woord zijnde leden achtten het gewenst dat mondiale solidariteit blijvend doel van het Nederlands regeringsbeleid is. Zij erkenden wel dat dit doel onder een bepaalde interpretatie van «internationale rechtsorde» begrepen geacht kan worden maar wezen erop dat onder de auspiciën van de VN ten slotte twee verschillende verdragen zijn gesloten, één over de politieke rechten van de mens en één over de sociale, culturele en economische rechten. De vermelding naast elkaar van deze elkaar aanvullende doeleinden, lijkt in een grondwetsherziening anno 1979 wenselijk.

Ten slotte rijst nog de vraag – die de Regering zelf niet stelt – of niet ook de «bevordering van de vrede» vermeld moet worden. Internationale rechtsorde lijkt een verder gaand doel dat hiermee niet in strijd kan komen, zelfs niet als het militaire acties vraagt. Dit neemt niet weg dat het belang van vrede zeker in een tijdperk van nucleaire bewapening soms zo groot kan zijn dat het los van de rechtsorde nagestreefd moet worden. Hoe denkt de Regering hierover?

De leden van de C.D.A.-fractie hadden begrip voor de argumenten die voor schrapping van deze bepaling pleiten, vooral waar gewezen wordt op het gevaar van selectiviteit of onvolledigheid. Anderzijds waren zij van mening dat «het bevorderen van de ontwikkeling der internationale rechtsorde» evenzeer dienstbaar is – zij het indirect – aan de in de memorie van toe-

lichting als «andere doeleinden» omschreven zaken als «de behartiging van nationale en bondgenootschappelijke belangen alsmede de bevordering van het welzijn der wereldbevolking». Naar het oordeel van deze leden had de inhoud van de onderhavige bepaling sterk aan betekenis gewonnen als gevolg van de internationale en door Nederland met kracht gesteunde strijd ten gunste van de mensenrechten in de breedste zin van het woord. Tegen het licht van deze ontwikkeling, die ver uitgaat boven de traditionele vertaling van deze bepaling in «het vreedzaam beslechten van geschillen» vroegen zij de Regering de schrapting nog eens te willen overwegen.

Bezwaren hadden ook de leden van de V.V.D.-fractie tegen het laten vallen van het artikel dat de Koning opdraagt de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Het handhaven van een dergelijke bepaling zou nog eens duidelijk de grote waarde laten blijken die ons land wenst te hechten aan een internationaal bestel gebaseerd op universeel geldende rechtsnormen. Deze leden gaven daarbij aan het begrip internationale rechtsorde een veel wijdere strekking dan de Regering dat deed in de memorie van toelichting. Het is heel goed mogelijk onder de term internationale rechtsorde ook een aantal elementen te rangschikken die in de toelichting worden genoemd als andere specifieke doeleinden. Deze leden gaven daarom de Regering nog eens dringend in overweging om zich over het laten vervallen van deze bepaling nader te bezinnen.

De G.P.V.-fractie vroeg eveneens of de argumentatie om het huidige artikel 58, tweede lid, te laten vervallen wel voldoende duidelijk was. Zou het argument dat de Regering ook zonder deze bepaling wel zal meewerken aan de bevordering van de internationale rechtsorde niet ook kunnen worden gebruikt ten aanzien van de sociale grondrechten? Ook zonder dat de Grondwet dit bepaalt, zal de Regering immers bij voorbeeld streven naar voldoende werkgelegenheid.

De andere elementen die de Regering noemt en die naar haar oordeel dan ook vermeld zouden moeten worden, hoeven volgens de G.P.V.-fractie niet opgesomd te worden, omdat het bevorderen van nationaal en bondgenootschappelijk belang valt onder de grondwettelijke bepalingen die spreken over de verdediging van het Koninkrijk. Is bovendien het nationale belang niet zeer gebaat bij een goed ontwikkelde internationale rechtsorde, omdat een klein land als Nederland weinig machtsmiddelen heeft en zich daarom moet verlaten op rechtsmiddelen? Het bevorderen van het algemeen welzijn van de wereldbevolking als concreet te maken doelstelling van buitenlands beleid, kunnen de bewindslieden nauwelijks serieus menen. Dit is zo'n algemeen door iedereen in de wereld aanvaarde weinig zeggende term, dat die als grondwettelijke formulering niet gehanteerd kan worden, zo meende het lid nu aan het woord.

Artikel 5.2.1. (verdragen); algemeen

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. merkten op dat de Regering uitvoerig motiveert waarom zij het begrip «overeenkomsten» vervangt door het begrip «verdragen». Niet duidelijk wordt echter welk van de twee begrippen nu ruimer is. De definitie in de memorie van toelichting (blz. 6 onderaan) geeft de indruk dat het begrip overeenkomsten ruimer is omdat verdragen daar worden gedefinieerd als een bepaalde groep overeenkomsten, nl. die welke volgens volkenrechtelijke criteria voor de Staat verbindend zijn, ongeacht de vorm. Aangezien er ook een jurisprudentie met betrekking tot het bestaande begrip «overeenkomst» bestaat, vroegen deze leden welke dwingende noodzaak er is het kernbegrip in de grondwettelijke bepalingen over de buitenlandse betrekkingen te veranderen.

Een tweede belangrijk element in het voorstel is het schrappen van de opsomming van gevallen waarin goedkeuring door de Staten-Generaal moet worden verleend. Deze kwestie wordt verwezen naar een later vast te stellen wet. De memorie van toelichting stelt dat hierbij een «aanknopingspunt» gevonden moet worden in het bestaande artikel 62, dat krachtens het overgangsartikel A 5.2.1. voorlopig ook van kracht blijft. Moet hieruit worden afgeleid dat het wetsontwerp dat de Regering op dit punt voor ogen heeft, ten minste de gevallen van artikel 62 zal omvatten? Zo neen, welke gevallen niet? Welke andere gevallen dan artikel 62 a t/m d voorziet de Regering verder?

Een derde punt bij dit artikel is de stilzwijgende goedkeuring. Als de procedure van artikel 61, tweede lid, uit de Grondwet verdwijnt, bestaat er behoefte aan enig inzicht in de wijze waarop de stilzwijgende goedkeuring in de toekomst zal worden verleend. Kan de regeling van de interne huishouding van de Staten-Generaal (de zogenaamde dertig-dagen-regeling en het een-vijfde-vereiste) worden geschrapt?

Terugkomend op de vraag inzake de verdragsluitende bevoegdheid vroegen de leden van de C.D.A.-fractie zich af, of een wijziging intreedt in de positie van het staatshoofd door het doen vervallen van de bepaling dat overeenkomsten gesloten worden «door of met machtiging van de Koning.» Zo ja, welke taak van het staatshoofd wordt hiermee dan beëindigd?

Voor de leden van de V.V.D.-fractie was het de vraag of het wenselijk is om de Grondwet de bepaling te onthouden dat een verdrag waarin uitlevering van een Nederlander wordt mogelijk gemaakt, uitdrukkelijke goedkeuring der Staten-Generaal behoeft. Zou de Regering op dat onderdeel nog eens nader willen ingaan? Bestaan er verdragen waarbij Nederland partij is of verdragen tussen derde landen met bepalingen over uitlevering van eigen burgers? Het betreft hier een zeer ingrijpende maatregel. De regeling daarvan bij verdrag moet worden gezien als van minstens gelijke betekenis als de regeling bij de wet van verkrijging of verlies van Nederlanderschap en het parlement moet dan ook worden ingeschakeld, als ware het wetgeving.

Ter toelichting op de vervanging van de term «overeenkomsten» door «verdragen» merken de bewindslieden op dat «tweevoudige bestuursdaden van het dagelijkse buitenlandse beleid die de vorm hebben van een vraag uit het ene land en het daarop gegeven antwoord uit het andere» hier niet onder vallen. De leden van de V.V.D.-fractie zouden dit gaarne nader uitgewerkt zien. Gaat het niet om alle bestuursdaden? Kunnen de bewindslieden voorbeelden geven van «tweevoudige bestuursdaden van het dagelijkse buitenlandse beleid» die een andere vorm dan de genoemde hebben en dan dus wèl als een verdrag moeten worden beschouwd dat parlementaire goedkeuring behoeft?

De nu aan het woord zijnde leden waren er bang voor dat de verandering in terminologie toch zodanig geïnterpreteerd kan worden, dat de met moeite bevochten invloed van de Staten-Generaal op het terrein van Buitenlandse Zaken weer wordt teruggedrongen. Kunnen de bewindslieden voorbeelden geven van overeenkomsten die niet als verdragen kunnen worden betiteld? Zou de wetgever na de grondwetswijziging vrij zijn om stukken zoals de Slotacte van Helsinki als verdrag te beschouwen? Kunnen afspraken die de Nederlandse Regering maakt met de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties onder de term «overeenkomsten» wèl en onder de term «verdragen» niet begrepen worden?

De leden van de D'66-fractie achtten de vereenvoudigde formulering van de regeling met betrekking tot de goedkeuring van de verdragen een verbe-

tering ten opzichte van de bestaande situatie. De hoofdregel dat het Koninkrijk niet aan verdragen wordt gebonden en dat deze niet worden opgezegd zonder de voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal, is ondubbelzinnig geformuleerd. Wel doet zich de vraag voor welke uitzonderingen op deze regel zullen bestaan en wanneer stilzwijgende goedkeuring voldoende is, nu de gevallen van stilzwijgende goedkeuring niet langer in de Grondwet voorkomen, evenmin als dit het geval is met de categorieën van overeenkomsten waarvoor geen goedkeuring vereist is. Is de Regering voornemens om op korte termijn na de eerste lezing van de grondwetswijziging een wetsontwerp in te dienen waarbij deze kwesties worden geregeld? Wordt daarbij dan aangeknoopt bij de bestaande regeling van artikel 62 respectievelijk artikel 63? Met de Regering achtten genoemde leden het juist dat de wijze van goedkeuring door de wetgever zelf wordt bepaald en dat geen mogelijkheid tot delegatie wordt geboden.

De Regering stelt voor het begrip «overeenkomsten» te vervangen door «verdragen». Ook de leden van de fractie van D'66 achtten het wenselijk dat deze terminologie in de memorie van antwoord wordt verduidelijkt. Met name stelden zij de vraag of de Regering hierbij de definitie van het Weense verdrag inzake verdragenrecht in artikel 2a volgt. Ook deze leden zouden graag een verduidelijking ontvangen van het gestelde bovenaan pagina 7 van de memorie van toelichting waar uitzonderingen op het begrip «verdrag» worden geformuleerd. Kan de Regering een aantal voorbeelden noemen van wat bedoeld wordt met «tweevoudige bestuursdaden van dagelijks buitenlands beleid»? Wat wordt ten slotte bedoeld met de zinsnede op blz. 6: «onder instandhouding van datgene wat krachtens constitutionele interpretatie onder overeenkomsten wordt verstaan»? Moet hier niet toch weer een afwijking worden gezien van hetgeen in het Weense verdrag inzake verdragenrecht is geregeld?

Ook ten aanzien van de goedkeuring van internationale overeenkomsten stemde de P.P.R.-fractie in met de voorgestelde verdere ontgrondwettelijking.

Artikel 5.2.1 derde lid (afwijking van de Grondwet)

De leden van de P.v.d.A.-fractie concludeerden uit de systematiek van het ontworpen artikel dat de beslissing over de vraag of een verdrag «bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken» in eerste instantie genomen moet worden door de Regering. De Grondwet zal geen waarborg meer bevatten dat alle verdragen – zodra gesloten – aan de Staten-Generaal worden medegedeeld, ook al acht de Regering dat wel gewenst. Het is – vooral gezien de clause «dan wel tot zodanig afwijken noodzaken» – evenmin gewaarborgd dat alle verdragen waar het hier om gaat, sowieso reeds vallen onder de categorieën waarvoor bij de wet is bepaald dat goedkeuring door het parlement nodig is en die uit dien hoofde – zodra gesloten – moeten worden medegedeeld.

Denkbaar is dat de Regering te goeder trouw geen goedkeuring vraagt en dus uiteraard ook geen goedkeuring met gekwalificeerde meerderheid verkrijgt, terwijl diezelfde Regering of een volgende Regering toch later concludeert dat het verdrag tot afwijken van de Grondwet noodzaakt. Ingewikkelder wordt de situatie nog als Regering en parlement (smeerderheid) een verschillend antwoord geven op de vraag of een verdrag tot afwijken van de Grondwet noodzaakt. Ten slotte is het denkbaar dat een minderheid in één van beide Kamers, groter dan $\frac{1}{3}$ van het aantal leden, deze vraag positief beantwoordt en de Regering plus de meerderheid in het parlement geen noodzaak tot afwijking zien en dus besluiten dat goedkeuring met gekwalificeerde meerderheid niet nodig is.

Hoe denkt de Regering de verschillende hierboven beschreven situaties te voorkomen respectievelijk op te lossen?

Met de toevoeging «dan wel tot zodanig afwijken noodzaken» wordt, aldus de bewindslieden aangegeven, dat voor de goedkeuring een gekwalificeerde meerderheid vereist is niet slechts als het af te sluiten verdrag zelf afwijkt van de Grondwet, doch evenzeer als de toepassing van dat verdrag tot afwijken noodzaakt. Met de introductie van deze nieuwe formulering rees bij de leden van de C.D.A.-fractie de vraag, wie mag bepalen of de noodzaak tot afwijken zich voordoet: de rechter, de administratie, de burger? Kan deze nieuwe formulering er toe leiden dat de Kroon (bij voorbeeld bij algemene maatregel van bestuur) met een beroep op het verdrag zelfstandig maatregelen neemt welke afwijken van de Grondwet zonder medewerking van de Staten-Generaal?

De formulering, waarbij de mogelijkheid van afwijking van de Grondwet wordt voorzien ingeval een verdrag daartoe bepalingen bevat «dan wel tot zodanig afwijken noodzaken», is niet erg helder, zo meende men in de D'66-fractie. Wanneer bestaat een noodzaak tot afwijking van de Grondwet? Kan de Regering op dit punt enige voorbeelden noemen, analoog aan de discussie die destijds gevoerd is naar aanleiding van het verdrag tot oprichting van de Europese Defensiegemeenschap?

De leden van de D'66-fractie waren er voorshands niet van overtuigd dat de formulering in artikel 63 «indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zulks vordert» overbodig is. Men kan in deze clausulering ook een materiële toetssteen zien voor de gevallen waarin afwijking van de Grondwet mogelijk is. Het voorgestelde derde lid van artikel 5.2.1 bevat een dergelijke materiële toetssteen niet, hetgeen bij een concrete afweging een gemis is.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg zich eveneens af of het laten vervallen van de clause «indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zulks vordert» niet een verruiming ten gevolge heeft van de mogelijkheid tot afwijking van de Grondwet.

Artikel 5.2.1 vierde lid (bekendmaking)

De leden van de P.v.d.A.-fractie informeerden welke besluiten hier bedoeld worden met «besluiten van volkenrechtelijke organisaties».

Deze leden vonden het overigens uit een oogpunt van systematiek niet fraai dat hier plotseling de volkenrechtelijke organisaties binnensluipen in een artikel dat de verdragen betreft. Is het niet beter dit artikellid tot een apart artikel van de Grondwet te maken of vooraf te laten gaan aan het voorgestelde artikel 5.2.2a dat de gevolgen van de bekendmaking betreft?

De leden van de D'66-fractie zouden eveneens een nadere toelichting op prijs stellen wat betreft het begrip «besluiten van volkenrechtelijke organisaties». Enige aanduiding van dit begrip ontbreekt in de memorie van toelichting, terwijl ook de Rijkswet van 22 juli 1961, Stbl. 207, waarbij de bekendmaking is geregeld geen nadere definitie bevat. In welke gevallen is sprake van een internationale organisatie en wanneer is sprake van een besluit? Deze vragen zijn met name actueel geworden nu kortgeleden in een debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van het zogenaamde Verdrag van Almelo de kwestie aan de orde werd gesteld van de bekendmaking van de notulen van het zogenaamde Joint committee voorzien in datzelfde verdrag. Is Nederland partij bij andere verdragen waarbij dergelijke organisaties werden opgericht en zijn deze organisaties in staat bindende besluiten te nemen? Is het niet gewenst dat in de Grondwet c.q. in de Rijkswet een nadere aandui-

ding wordt gegeven van de gevallen waarbij geen bekendmaking van besluiten noodzakelijk is?

Ook in verband met het voorgestelde artikel 5.2.2 is een uiteenzetting omtrent het begrip «besluit» en het begrip «volkenrechtelijke organisaties» gewenst.

Moeten verdragen waarbij de Europese Gemeenschap partij is, worden bekendgemaakt als verdragen of als besluiten van volkenrechtelijke organisaties of als beide?

Artikel 5.2.2 (volkenrechtelijke organisaties)

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. konden met deze bepaling in het algemeen instemmen. Er is geen reden om op de in 1953 en 1956 ingeslagen richting terug te komen. Met andere leden vroegen deze leden zich echter af of niet moet worden uitgesloten dat krachtens verdrag bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties worden overgedragen. De opmerkingen van de fractie van D'66 over de koppeling van een oplossing van dit probleem aan de parlementaire controle op Europees niveau, was de fractie van de P.v.d.A. uit het hart gegrepen.

De D'66-fractie was graag akkoord met de Regering, dat handhaving in de Grondwet van een bepaling waarbij aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen, gewenst is. Juist de omvang van de overdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties, met name aan de Europese Gemeenschappen, maakt een dergelijke bepaling zeker niet overbodig. Deze leden zouden echter een uiteenzetting op prijs stellen inzake de clausulering, waarin verwezen wordt naar de beperking van artikel 5.2.1, derde lid. Aan welke gevallen denkt de Regering, waarbij bevoegdheden worden overgedragen die in afwijking van de Grondwet kunnen komen?

In het verlengde hiervan ligt de vraag of het gewenst is, dat ook de mogelijkheid wordt geschapen dat krachtens verdrag bevoegdheden worden overgedragen die eventueel een afwijking van de Grondwet mogelijk maken. Moet een dergelijke mogelijkheid niet uitdrukkelijk worden uitgesloten? Meer in het algemeen doet zich de vraag voor naar de wenselijkheid van overdracht van bevoegdheden krachtens verdrag. De kritiek op de overdracht van bevoegdheden naar de Europese Gemeenschap richt zich vooral daarop, dat hiermee niet een democratische controle is gepaard gegaan. De strijd om de wetgevende en controlerende bevoegdheden van het Europese parlement is pas aangevangen en de vraag is of de Grondwet toekomstige overdrachten van bevoegdheid niet meer uitdrukkelijk moet koppelen aan het totstandkomen van democratische controle. De Kamer heeft dit reeds in verschillende moties vastgesteld.

De P.P.R.-fractie gaf er met de Regering de voorkeur aan een afzonderlijke bepaling aan de overdracht van bevoegdheden te wijden. Iedere twijfel aan de grondwettigheid van een mogelijk in de toekomst optredende overdracht van bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak aan volkenrechtelijke organisaties kan dan worden voorkomen.

De C.P.N.-fractie meende dat, hoewel niet in alle gevallen volkenrechtelijk de bevoegdheid om op Europees of internationaal niveau te besturen of rechtspraak uit te oefenen uitgesloten behoeft te worden, in de Grondwet de nodige garanties moeten zijn ingebouwd dat daarmee niet de wetgevende en andere bevoegdheden van het Nederlandse parlement ondermijnd worden.

Artikel 5.2.2a (verbindende kracht)

Artikel 67 van de huidige Grondwet geeft in de Nederlandse rechtsorde bindende kracht en voorrang boven nationale wetten aan besluiten van volkenrechtelijke organisaties – zo merkten de leden van de C.D.A.-fractie op – zonder dat daarbij uitdrukkelijk de beperking wordt aangebracht tot «een ieder verbindende bepalingen» van besluiten. Van EEG-richtlijnen, die niet «een ieder» verbinden, wordt ook algemeen aangenomen dat zij binnen de Nederlandse rechtsorde effect hebben en dat zij de verbindende kracht van ermee strijdige wetten kunnen aantasten. Door het samen brengen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties in één artikel (5.2.2a) wordt in de nieuwe tekst uitdrukkelijk aangegeven dat de Nederlandse rechter alléén aandacht zou moeten schenken aan besluiten die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Bedoelt de Regering hiermee – zo werd uit de C.D.A.-fractie gevraagd – voor besluiten van volkenrechtelijke organisaties een beperking aan te brengen in vergelijking tot de oude tekst?

De D'66-fractie – waar zich de leden van de P.v.d.A.-fractie bij aansloten – achtte het met de Regering gewenst de kwestie van de gelding van verdragen in de nationale rechtsorde en de kwestie van de voorrang daarvan in twee afzonderlijke grondwetsartikelen neer te leggen. Het gaat hierbij om twee verschillende zaken, die dan ook systematisch goed uit elkaar moeten worden gehouden. Het door de Staatscommissie voorgestelde artikel 73 voldeed minder aan deze eis. Met de wijze waarop het beginsel van de gelding in de nationale rechtsorde in artikel 5.2.2a is geformuleerd, waren deze leden echter niet zo gelukkig.

Allereerst doet zich toch de vraag voor waarom de beperking tot «naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden» in deze tekst voorkomt. Er zijn twee argumenten om deze beperkende toevoeging ongewenst te achten. Allereerst is dat de jurisprudentie van de Hoge Raad, die juist na 1956 aan deze term in de Grondwet 1956 een beperkende betekenis heeft toegekend. De aan het woord zijnde leden verwezen naar het tweede Cognac-arrest, Hoge Raad 1 juni 1956, NJ 1958 nr. 24 en het AOW-Gemoedsbezwarenarrest, Hoge Raad 24 februari 1960. Weliswaar is in het Bosch-arrest, Hoge Raad 18 mei 1962, NJ 1965 nr. 115 een ruimere uitleg gegeven, maar niettemin moet worden geconstateerd dat deze formulering althans tot onzekerheden in de jurisprudentie heeft geleid.

Het tweede argument is, dat met name het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aan het begrip rechtstreekse werking of rechtstreekse toepasselijkheid een veel ruimere interpretatie heeft toegekend dan in de jaren '56 en volgende zelfs werd gedacht. Niet alleen is een rechtstreekse werking toegekend aan verdragsbepalingen die lid-staten tot handelen verplichten, mits aan bepaalde voorwaarden was voldaan, maar deze rechtstreekse werking is uitgestrekt tot bepalingen in richtlijnen en beschikkingen tot lid-staten gericht, indien de verplichting tot handelen nauwkeurig genoeg omschreven was.

In het licht van het bovenstaande lijkt het gewenst de ontwikkeling met betrekking tot het begrip rechtstreekse werking aan de jurisprudentie over te laten en geen norm ter zake in de Grondwet op te nemen. Nu zegt de Regering dat niet zozeer bedoeld is een norm te geven waaraan getoetst zou kunnen worden, maar alleen om «vast te stellen dat verdragsbepalingen die materieel (naar haar inhoud) algemeen verbindend kunnen zijn, die verbindendheid ook werkelijk bezitten, wanneer is voldaan aan de voorwaarden van bekendmaking». Deze uitspraak houdt toch wel degelijk een toetsings-element in, zij het dat de formulering anders is dan datgene wat de Staatscommissie heeft geformuleerd. Waar het om gaat is dat in de formulering «een ieder verbindend» een aanknopingspunt zit waarin materieel door met name de rechter een beperking kan worden gelezen. In het licht van én de beperkende jurisprudentie van de Hoge Raad én de verruimende uitleg door

het Hof van Justitie verzochten de aan het woord zijnde leden de Regering dit punt in heroverweging te nemen.

Ook bij de formulering van de woorden «verbindende kracht» plaatsten deze leden een kanttekening. Indien bedoeld wordt, dat bepalingen van verdragen in de nationale rechtsorde gelding hebben, dan lijkt het juist om dat als zodanig te formuleren. Niet bedoeld kan toch immers zijn dat alleen rechtstreeks werkende bepalingen van internationale verdragen verbindende kracht hebben? Ook andere bepalingen hebben een verbindende kracht, zij het niet dat zij rechtstreeks geldend kunnen worden gemaakt voor de rechter.

De leden van de P.P.R.-fractie konden ermee instemmen dat met betrekking tot het beginsel van de directe werking van een deel van het volkenrecht in de nationale rechtsorde, de Regering het voorstel van de Staatscommissie niet heeft overgenomen.

Ten aanzien van het voorstel wordt door de Raad van State opgemerkt dat in verschillende andere landen het beginsel van algemeen verbindend zijn niet wordt gedeeld. Kan de Minister inzicht geven – zo werd uit de C.P.N.-fractie gevraagd – in de wijze waarop in andere landen tegen dit beginsel wordt aangekeken? Welke gevolgen kan dit verschil hebben voor de rechtspositie van burgers en voor verschillende verhoudingen, bij voorbeeld, voor de concurrentie als het gaat om verdragen, die een commercieel karakter hebben?

De G.P.V.-fractie vroeg waarom dit artikel en het volgende artikel met a en b genummerd zijn en waarom niet gewoon doorgeteld is.

Het kwam het lid nu aan het woord ver gaand voor om niet alleen bepalingen van verdragen die naar hun aard een ieder kunnen verbinden als zodanig toe te passen, maar ook besluiten van volkenrechtelijke organen hierbij te rekenen. Betekent dit dat als een bepaalde meerderheid van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een besluit neemt, bij voorbeeld om handel met het «zionistische» Israël te verbieden, ook alle Nederlandse burgers daaraan gebonden kunnen worden, nadat het besluit is bekendgemaakt?

Artikel 5.2.2.b (rechterlijke toetsing)

Leden van de C.D.A.-fractie wezen op het geval dat een verdrag noopt tot het stellen van regels (bij voorbeeld bij algemene maatregel van bestuur) die afwijken van de Grondwet terwijl de burger zich ten processe beroept op strijd met de Grondwet. Kan de nationale rechter de Grondwet dan buiten beschouwing laten of stuit hij hier op het probleem dat opdrachten tot regeling in het algemeen juist niet als een ieder verbindend worden beschouwd?

Artikel 5.2.2.b spreekt evenals het huidig artikel 66 van «.... indien deze toepassing niet verenigbaar is met». De indruk bestaat dat de Hoge Raad geneigd is niet de toepassing van de nationale regel te beoordelen, doch de regel zelf (bijvoorbeeld Geertruidenberg II, Hoge Raad 19 januari 1962 NJ 1962 nr. 107).

Deelt de Regering deze indruk en – zo ja – is dan een dwingender formulering denkbaar die geen twijfel laat bestaan dat de grondwetgever niet slechts de nationale wetsregel zelf maar evenzeer de uitwerking ervan op de rechtzoekende getoetst wil zien bij de beoordeling van de vraag of de nationale bepaling moet wijken voor het internationale recht?

De tot de fractie der V.V.D. behorende leden zagen het meest principiële aspect van het wetsontwerp gelegen in de uiteenzettingen over de toetsing aan het ongeschreven volkenrecht. Deze leden achtten de hierover, ook in juridische kringen, gevoerde discussies van groot belang omdat de keuze voor een bepaalde opvatting gevolgen kan hebben voor de rechtszekerheid van de burger. De bekendheid van de burgers met geschreven volkenrechtelijke bepalingen die hen binden, is minimaal. Daarom mag van de bekendheid met het ongeschreven volkenrecht helemaal niets verwacht worden. Indien het nationale recht dan toch zou dienen te wijken voor de regels van het ongeschreven volkenrecht, zou de gemiddelde burger voor zeer nare consequenties kunnen komen te staan. De waarde van de geschreven rechtsregel is juist dat kennisneming daarvan gemakkelijker kan geschieden. De leden van de V.V.D.-fractie onderschreven dan ook het standpunt van de Regering dat toetsing door de rechter van nationale wettelijke voorschriften aan de regels van het ongeschreven volkenrecht niet gewenst is. Het argument dat door zo'n toetsing mogelijk te maken de rechter voortdurend op de stoel van de wetgever kan komen te zitten, vormt wat dat betreft alleen maar een onderstreping van het standpunt van deze leden.

Ook in deze tekst geldt het bezwaar van de D'66-fractie tegen de woorden «een ieder verbindend». In haar argumentatie om deze woorden te handhaven, geeft de Regering eigenlijk toe dat het onderscheid tussen «rechtstreeks werkende» en «niet-rechtstreeks werkende» bepalingen niet zo strak is als wordt gesuggereerd. Bovenaan blz. 12 memorie van toelichting zegt zij immers dat dergelijke (dat wil zeggen niet-rechtstreeks werkende) bepalingen niet onder alle omstandigheden buiten de term «een ieder verbindende bepaling» vallen. Met deze erkenning ontvalt toch eigenlijk de kern aan de argumenten om toch de toevoeging waartegen de D'66-fractie bezwaar heeft, op te nemen. En ook de verwijzing naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie en naar artikel 177 EEG-verdrag versterkt de bezwaren slechts.

De D'66-fractie wilde zich wat betreft de toepassing van ongeschreven volkenrecht binnen de Nederlandse rechtsorde en met name wat betreft de vraag van het primaat daarvan eerder aansluiten bij de Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken dan bij de Regering. Allereerst verwijst zij naar de formulering van artikel 53 van het Weense verdrag inzake verdragenrecht, waar uitdrukkelijk het primaat van het Jus Cogens ten opzichte van daarmee strijdige verdragen is vastgesteld. Daaruit volgt reeds, dat niet onder alle omstandigheden kan worden volgehouden dat verdragen wel boven de Grondwet gaan, maar dat dit met betrekking tot het ongeschreven volkenrecht niet het geval zou zijn.

Een tweede argument is voorts, dat de Regering stelt dat het ongeschreven volkenrecht uit praktisch oogpunt niet door de rechter kan worden getoetst omdat over de inhoud van het recht vaak onzekerheden bestaan. Dit argument kan toch niet als doorslaggevend worden genoemd, juist omdat niet alleen het ongeschreven volkenrecht, maar vele andere bepalingen van het recht onzekerheden vertonen. Het is juist de taak van de rechter om het recht «te vinden» en dat betekent dat ook op dit punt een zekere evolutie moet worden mogelijk geacht. Ook op dit punt zag de fractie van D'66 derhalve gaarne een nadere argumentatie van de Regering tegemoet.

De G.P.V.-fractie kon zich vinden in de keuzen die de Regering had gedaan ten aanzien van de hier bedoelde bepaling. Zij stemde in met het belang dat moet worden gehecht aan de bekendmakingseis.

Ook kon de G.P.V.-fractie de wenselijkheid onderschrijven om het ongeschreven volkenrecht niet toe te passen binnen de Nederlandse rechtssfeer, indien deze toepassing zou botsen met nationale wettelijke voorschriften. Deze fractie achtte het onverstandig de Nederlandse rechter te laten beslissen op grond van rechtsregels waarover een grote mate van onzekerheid kan bestaan en dat ten koste van ons eigen rechtssysteem.

Artikel 5.2.3 (oorlog)

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden in het algemeen met dit voorstel instemmen. Wel vroegen zij of de uitzondering op het vereiste van toestemming voor het verklaren in oorlog van het Koninkrijk nauwkeurig genoeg is omschreven. Wat is in het nucleaire tijdperk een feitelijk bestaande oorlogstoestand? Kan dit nader worden omschreven of gelden hiervoor nog exact dezelfde normen als in 1953?

Ook vroegen deze leden wie op welk moment dient vast te stellen dat het overleg met de Staten-Generaal niet mogelijk is gebleken: de Regering of één van de Kamers dan wel de verenigde vergadering?

De leden van de V.V.D.-fractie vonden het vanuit redactioneel en systematisch oogpunt beter als de laatste zin van artikel 5.2.3.2 als apart artikellid zou worden opgenomen. De voorgestelde systematiek deed volgens deze leden te weinig recht aan het belang van de in die zin vervatte verklaring.

De leden van de fractie van D'66 vroegen zich af of een dergelijke bepaling nog past in een situatie waarin, wanneer het onverhoopt tot oorlog komt, deze met een waarschuwingstijd plaatsvindt die eerder in uren dan in dagen moet worden gerekend. Overwegende bezwaren tegen deze tekst had genoemde fractie evenwel niet. Waarom is de bepaling echter in het passief gesteld? Genoemde leden gaven de voorkeur aan een formulering waarbij nadrukkelijk wordt verklaard dat «de Regering het Koninkrijk niet in oorlog verklaart».

De leden van de P.P.R.-fractie betreurden het dat de Regering het wenselijk vindt de huidige bepaling in de Grondwet (artikel 59) over de verklaring dat het Koninkrijk zich in oorlog bevindt, te handhaven en dat zij de voorstellen van de Staatscommissie niet geheel heeft gevolgd.

De G.P.V.-fractie kon instemmen met de formulering van het eerste lid van dit artikel, afgezien van het feit dat ook hier niet gesproken wordt over een taak van de Regering. Het is naar het oordeel van deze fractie onvoldoende om te zeggen dat dit laatste voortvloeit uit het systeem van de Grondwet. Zeker in geval van oorlog, een situatie die onze samenleving in al haar geleidingen tot in de kern raakt, mag geen enkele onduidelijkheid bestaan. Wel onderschreef deze fractie de voorkeur voor de term «in oorlog verklaren», boven de term «oorlog verklaren».

Het tweede lid van dit artikel riep nog een vraag op. Voorgesteld wordt om ook een verenigde vergadering van de beide Kamers der Staten-Generaal te eisen voor de voorafgaande toestemming inzake de verklaring dat een oorlog beëindigd is. Deze nieuwe eis wordt niet nader gemotiveerd. Wordt dit alleen gedaan uit een oogpunt van symmetrie?

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort