

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 oktober 1980

De leden van de fractie van het C.D.A. merkten op, dat de harmonisering van de Nederlandse wetgeving met internationaal «gewoonterecht», dat niet in wetten of verdragen is vastgelegd, moeilijkheden kan opleveren. Verder waren deze leden van mening dat ook na de uitvoerige discussies ter zake in de Tweede Kamer geen duidelijkheid bestaat over de vraag of het ongeschreven internationale recht dient te prevaleren boven het Nederlandse gecodificeerde recht.

Voor zover harmonisering van Nederlandse wetgeving met internationaal gewoonterecht moeilijkheden kan opleveren, vloeit dit naar ons oordeel grotendeels voort uit de aard van het internationaal gewoonterecht. Voor het vaststellen van het bestaan en de inhoud van een regel van internationaal gewoonterecht zal immers telkenmale in concreto moeten worden nagegaan, of er sprake is van een «internationaal gebruik, als blijk van een als recht aanvaarde algemene gewoonte», zoals artikel 38, lid 1, van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof het uitdrukt. Het is daarbij ook van belang vast te stellen in welke mate de gewoonterechtsregel in kwestie werkt binnen de Nederlandse rechtsorde. Harmonisering van nationale wetgeving is veelal eerst mogelijk indien een regel van internationaal gewoonterecht niet een vage en algemene inhoud bezit, doch in voldoende mate is geconcretiseerd. In dit verband achten wij de voortgaande codificatie van het internationale recht, waarbij in het bijzonder een taak is weggelegd voor de *Commissie voor Internationaal Recht van de Verenigde Naties, van groot belang.*

Wat betreft de verhouding tussen het ongeschreven internationale recht en het Nederlandse gecodificeerde recht merken wij volledigheidshalve allereerst op, dat zowel de huidige Grondwet als het voorliggende voorstel uitgaan van de mogelijkheid van gelding van ongeschreven internationaal recht in de Nederlandse rechtsorde. Het ongeschreven internationale recht kan binnen de Nederlandse rechtsorde direct worden toegepast, voor zover dit recht zich voor directe toepassing leent. Vervolgens komt dan de ook door de leden van de C.D.A.-fractie gestelde vraag aan de orde, te weten de vraag of het ongeschreven internationale recht dient te prevaleren boven het Nederlandse gecodificeerde recht. Uitgaande van het standpunt dat een nationale staat in beginsel het geldende internationale recht, inclusief ongeschreven recht, in acht moet nemen, beantwoorden wij deze vraag bevestigend.

Ter wille van de duidelijkheid voegen wij hieraan toe, dat in Nederland het oordeel over de verenigbaarheid van geschreven Nederlands recht en ongeschreven internationaal recht toekomt aan de wetgever. In dit opzicht is in de Nederlandse Grondwet wezenlijk, dat in het voorgestelde artikel 5.2.2b – evenals in de huidige artikelen 66 en 67 – de grondwettelijke toetsingsopdracht aan de Nederlandse rechter beperkt is tot toetsing aan een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van internationale organisaties.

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van de V.V.D. zich met de voorgestelde bepalingen konden verenigen.

Ook wij zien, met deze leden, in artikel 5.2.0 een opdracht aan de Regering om te streven naar goede verhoudingen van het Koninkrijk met andere staten, het bevorderen van de vrede en veiligheid, van de toepassing van de mensenrechten en van een eerlijke verdeling van de immateriële en materiële goederen onder de wereldbevolking. Dienstig daartoe achten ook wij het streven naar een goede internationale wetgeving middels het aangaan van verdragen.

De leden van de fractie van de V.V.D. leidden mede uit het noemen van de Regering in artikel 5.2.0 af, dat ook de Grondwet aangeeft dat het buitenlands beleid gevoerd wordt door de Regering. Zij zagen dit bevestigd door de relatie tussen het huidige artikel 58, lid 2, en het nieuwe artikel 5.2.0.

Wij zijn het met de aan het woord zijnde leden eens, dat artikel 5.2.0 wijst op een taakstelling voor de Regering. Evenzeer echter achten wij voor de aanduiding van de taak van de Regering ook op het terrein van de buitenlandse betrekkingen van belang de algemene regeling die de nieuwe Grondwet zal bevatten inzake de regering en de ministeriële verantwoordelijkheid¹. Met de leden van de V.V.D.-fractie zijn wij van oordeel dat de Tweede Kamer niet bevoegd is om middels een initiatiefwet verdragen te sluiten met andere staten. Op basis van artikel 5.2.1 komt aan de Staten-Generaal het goedkeuringsrecht ten aanzien van verdragen toe.

Met de aan het woord zijnde leden zijn wij verder van mening, dat een toenemende belangstelling voor en invloed op het buitenlands beleid van de zijde van de Staten-Generaal een goede ontwikkeling is. Wij wijzen er in dit verband op, dat mede om deze reden niet afzonderlijk en expliciet een grondwetsbepaling inzake het voeren van het buitenlands beleid door de Regering wordt opgenomen, nu daarvan de onjuiste suggestie zou kunnen 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 zijn gesteld.

De leden van de V.V.D.-fractie spraken als hun oordeel uit, dat de praktijk uitwijst dat de invloed van de Staten-Generaal op het buitenlands beleid meer is dan een controlerende. Wij delen deze opvatting. Bij de uitspraak van deze leden over «amenderende moties» van de Tweede Kamer tekenen wij aan, dat dit begrip, evenals het spreken over «dwingend» wijzigen van beleidsvoornemens van de Regering, aanleiding zou kunnen geven tot misverstand over de eigen verantwoordelijkheid die de Regering ter zake behoudt. Wij menen overigens dat wij over deze eigen verantwoordelijkheid van de Regering niet met de aan het woord zijnde leden van mening verschillen.

De leden van de V.V.D.-fractie verklaarden ermee in te stemmen dat de rechtstreekse werking van ongeschreven volkenrecht en van niet goedgekeurde verdragen niet in de Grondwet wordt neergelegd. Van deze opvatting namen wij met genoeg kennis. Ook verheugt het ons, dat de aan het woord zijnde leden instemmen met 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. Essentieel is hierbij dat er niet een verdrag voor het Koninkrijk in werking treedt zonder dat vaststaat dat aan de daaruit voortvloeiende verplichtingen kan worden voldaan.

¹ Kamerstuk 16 035, nr. 2, artikel 2.2.1.

De leden van de V.V.D.-fractie spraken vervolgens over de rechtstreekse werking voor de burgers van verdragsbepalingen van internationale organen, waarbij de rechter zich naar het oordeel van deze leden grotere bevoegdheden heeft toegemeten dan de formele bepalingen toe(ge)laten. De probleemstelling is ons hier niet zonder meer duidelijk. Wij nemen aan dat deze leden het oog hebben op rechtstreekse werking van verdragsbepalingen, bij voorbeeld uit het EEG-verdrag, of besluiten van internationale organisaties, waarbij de nationale rechter zich grotere bevoegdheden zou hebben toegemeten dan de formele nationaal-constitutionele bepalingen toelaaten. Uitgaande van deze vraagstelling, bestrijden wij dat de Nederlandse rechter zich grotere bevoegdheden heeft toegemeten dan de Grondwet toelaat. De Nederlandse rechter vindt in de formulering «een ieder verbindende bepalingen» van verdragen en van besluiten van internationale organisaties een aanknopingspunt voor de toetsingsopdracht die de Grondwet hem verleent. Het is daarbij zeer wel mogelijk dat er in de nationale jurisprudentie een verschuiving plaatsvindt in de richting van een ruimere betekenis van het begrip «een ieder verbindende bepalingen». Wij achten het juist dat de grondwettelijke formulering hiervoor ruimte laat. Op deze wijze behoeft ook geen frictie te ontstaan met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aangaande het begrip rechtstreekse werking. Wel geeft de betreffende grondwetsbepaling een zekere grens aan wat betreft de toetsingsopdracht aan de nationale rechter. Geen toetsingsopdracht aan de rechter wordt gegeven ten aanzien van verdragsbepalingen welke bestemd zijn om alleen de overheid te binden in haar betrekkingen tot andere staten. Om het bovenstaande duidelijk tot uitdrukking te brengen menen wij dat de formule «een ieder verbindende bepalingen» in de Grondwet gehandhaafd moet blijven.

Op de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie, waarbij de leden van de C.D.A.-fractie zich aansloten, een uiteenzetting te geven over de stelling van de regeringscommissaris dat een nog niet goedgekeurd verdrag in zekere zin als ongeschreven volkenrecht beschouwd zou kunnen worden, antwoorden wij als volgt. Bij een beschouwing over het volkenrecht zijn verschillende onderverdelingen mogelijk. Een globale onderverdeling is die tussen geschreven en ongeschreven volkenrecht. Een andere verdeling is bij voorbeeld te vinden in artikel 38, eerste lid, van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof, handelend over het door dit Hof bij zijn beslissingen toe te passen recht; deze bepaling spreekt over verdragen, gewoonterecht, algemene rechtsbeginselen, alsmede rechterlijke beslissingen en doctrine. Wij vermelden hier deze bepaling om aan te geven hoezeer het bij iedere onderscheiding van belang is met welk doel deze gemaakt wordt. In het stelsel van de Nederlandse Grondwet is het onderscheid van belang tussen voor het Koninkrijk van kracht zijnde verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties enerzijds en het overige volkenrecht anderzijds. In die zin zouden niet goedgekeurde en derhalve niet het Koninkrijk bindende verdragen als «ongeschreven» volkenrecht kunnen worden beschouwd. Het is hierbij van belang, dat de genoemde stelling van de regeringscommissaris is geponeerd in het kader van zijn betoog over de verhouding tussen nationale wettelijke voorschriften en het ongeschreven volkenrecht. Na zijn betoog dat de Grondwet op dit punt een grens aangeeft voor de toetsingsopdracht aan de rechter en dat, als de nationale wetgeving niet overeenstemt met ongeschreven volkenrecht, het de wetgever is die, zo nodig, de wetgeving aanpast, wees de regeringscommissaris erop dat, als de rechter bestaande wettelijke voorschriften zou toetsen aan de inhoud van een nog niet door het parlement goedgekeurd verdrag, afbreuk gedaan zou worden aan het goedkeuringsrecht van het parlement.

Met genoegen vernamen wij dat de leden van de P.P.R.-fractie dit wetsontwerp positief beoordeelden. Deze leden wezen erop, dat ook streekorganen die betrekkingen hebben met buitenlandse (aangrenzende) streekorganen buitenlandse betrekkingen behartigen. Zij vroegen of wij de bevoegdheid erkennen tot het sluiten van overeenkomsten in dit regionale kader.

Wij zijn van mening dat de genoemde leden terecht aandacht vragen voor de toenemende samenwerking tussen Nederlandse en buitenlandse streekorganen. Van groot belang achten wij hiervoor de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen lagere overheden, die op 21 mei 1980 te Madrid tot stand is gekomen (Trb. 1980, 129). Het ligt in onze bedoeling dit verdrag op korte termijn ter goedkeuring aan de Staten-Generaal voor te leggen. Verder wijzen wij op het rapport «Samenwerking tussen lagere overheden aan weerszijden van de grens met Duitsland en met België», dat bij brief van 9 juli 1980 aan de Voorzitters van de beide Kamers is gezonden. De Europese Kaderovereenkomst houdt een stimulant in – en deze wordt in het genoemde rapport onderstreept – om over te gaan tot het sluiten van verdragen tussen staten en overeenkomsten tussen de verschillende lagere overheden. Voor zover het hierbij gaat om verdragen zullen deze hier te lande aan de goedkeuring van het parlement dienen te worden onderworpen. Voor de in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking te sluiten overeenkomsten zou gebruik kunnen worden gemaakt van de diverse modellen die bij de Europese Kaderovereenkomst zijn gevoegd. Wij achten Nederlandse lagere overheden bevoegd, met inachtneming van de hiervoor in de verdragen te stellen bepalingen, tot het sluiten van overeenkomsten zoals die in deze modellen zijn weergegeven. Ter vermijding van misverstand merken wij op, dat deze overeenkomsten van lagere overheden niet vallen onder het begrip «verdragen» in de zin van de nieuwe Grondwet.

De leden van de P.P.R.-fractie waren van mening, dat de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde niet gezien moet worden als een criterium voor het voeren van het buitenlands beleid, dat naast andere criteria moet worden afgewogen, maar als een algemeen uitgangspunt, waaraan het buitenlands beleid steeds moet worden getoetst. Wij stemmen in met de gedachte dat de formulering van artikel 5.2.0 wijst op een algemeen uitgangspunt, waaraan het buitenlands beleid steeds moet worden getoetst. Wel voegen wij ter vermijding van misverstand daaraan toe, dat het niet zuiver zou zijn de woorden «bevordering van de internationale rechtsorde» te beschouwen als een 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.

De leden van de P.P.R.-fractie verklaarden erover verheugd te zijn, dat met de term «in oorlog verklaring» beoogd wordt een Nederlandse betrokkenheid bij een aanvalsoorlog uit te sluiten. Zij vroegen ons oordeel over hun opvatting, dat dit met zich brengt dat burgerlijke ongehoorzaamheid met betrekking tot de verplichtingen, die door een «in oorlog verklaring» voor burgerij en militairen in het leven kunnen worden geroepen, in het geval van betrokkenheid bij een aanvalsoorlog constitutioneel geboden is. Ten slotte vroegen deze leden of ook niet een bepaling zou moeten worden opgenomen aangaande de gevolgen van de verklaring dat het Koninkrijk in oorlog is.

Wij bevestigen dat de term «in oorlog verklaren», die in 1953 in de Grondwet is geïntroduceerd, in het voorliggende voorstel is gehandhaafd, ten einde te doen uitkomen dat onder de huidige verhoudingen een aanvalsoorlog van Nederlandse zijde uitgesloten is. De vraag inzake burgerlijke ongehoorzaamheid in het geval van Nederlandse betrokkenheid bij een aanvalsoorlog achten wij dientengevolge van theoretische aard. Wel wijzen wij er op, dat artikel 5.2.3, eerste lid, als uitgangspunt vaststelt, dat het Koninkrijk niet in oorlog wordt verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. In de Nederlandse constitutionele verhoudingen staat de vraag of in een concrete situatie een in oorlog verklaring door het Koninkrijk geoorloofd is ter beoordeling van regering en volksvertegenwoordiging.

Wij zijn van mening dat in de Grondwet geen bepaling moet worden opgenomen aangaande de gevolgen van de verklaring dat het Koninkrijk in oorlog is. Voor zover aan een in oorlog verklaring volkenrechtelijke gevolgen zijn verbonden, kan de nationale Grondwet hieraan geen nadere inhoud geven. Wij menen verder dat er op nationaal niveau niet zozeer behoefte bestaat aan een wettelijke regeling inzake de gevolgen van een in oorlog verklaring, als wel inzake de gevolgen van een afgekondigde uitzonderingstoestand. Over dat laatste handelt artikel 5.2.6 van wetsontwerp 15 681 inzake uitzonderingstoestanden.

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