

Zitting 1979-1980 nr. 92a

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

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN<sup>1</sup>

Vastgesteld 9 september 1980

De leden van de fractie van het C.D.A. merkten op, dat uit de gewisselde stukken en uit de mongelinge behandeling in de Tweede Kamer is naar voren gekomen, dat er internationaal gezien nogal wat «gewoonterecht» is, dat niet in wetten of verdragen is vastgelegd. De harmonisering van de Nederlandse wetgeving hiermee kan naar het oordeel van deze leden moeilijkheden opleveren. Zij waren van mening dat ook na de uitvoerige discussies ter zake in de gewisselde stukken en tijdens de openbare behandeling in de Tweede Kamer geen duidelijkheid bestaat over de vraag of het ongeschreven internationale recht dient te prevaleren boven het Nederlandse gecodificeerde recht. Zij vroegen de Minister dan ook een concreet antwoord op deze vraag te willen geven. Voor het overige hadden zij geen behoefte aan een schriftelijke voorbereiding van de mondelinge behandeling van het wetsontwerp.

De leden van de fractie van de V.V.D. konden zich verenigen met de voorgestelde bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen. De uitgangspunten van de huidige artikelen zoals deze sedert 1953-1956 in de Grondwet zijn vastgelegd, worden gehandhaafd, mede omdat zij niet verouderd en goed hanteerbaar blijken.

Deze leden konden zich vinden in het opnemen van artikel 5.2.0: «De Regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde». Hierin zagen zij een opdracht aan de Regering om te streven naar goede verhoudingen van het Koninkrijk met andere staten, het bevorderen van de vrede en de veiligheid, van de toepassing van de mensenrechten en van een eerlijke verdeling van de immateriële en materiële goederen onder de wereldbevolking. Tevens zal huns inziens deze taakstelling inhouden het streven naar een goede internationale wetgeving middels het aangaan van verdragen met andere mogendheden, waarbij onder verdragen alle schriftelijke overeenkomsten in de meest ruime zin worden verstaan. Zij waren van mening, dat hoewel de Regering niet voornemens is mondeling verdragen te sluiten, zij ter bevordering van de belangen van het Koninkrijk en zijn onderdanen in relatie met andere staten vele beleidsafspraken zal maken. Dit complex van activiteiten en voortdurende internationale contacten kan naar het oordeel van deze leden onder de noemer worden gebracht van «het voeren van het buitenlands beleid».

<sup>1</sup> Samenstelling: Vermeer (PvdA), Kolthoff (PvdA), Vacature (CDA), W. F. de Gaay Fortman (CDA), Van Someren-Downer (VVD) (wnd. voorzitter), Feij (VVD), Trip (PPR), IJmkers (CPN), Meuleman (SGP), Van der Jagt (GPV), Vogt (PSP) en Maris (-).

Uit het voorgaande, mede ook uit het noemen van de Regering in artikel 5.2.0, leidden deze leden af dat ook de Grondwet aangeeft dat het buitenlands beleid gevoerd wordt door de Regering. Dit naar aanleiding van een opmerking, gemaakt in de Tweede Kamer, dat door het vervallen van artikel 58, lid 1 van de huidige Grondwet, onduidelijkheid zou bestaan over de vraag wie de buitenlandse betrekkingen onderhoudt. De relatie tussen het huidige artikel 58, lid 2 en het nieuwe artikel 5.2.0, bevestigt naar het oordeel van deze leden deze opvatting. In dit licht waren de aan het woord zijnde leden dan ook van oordeel dat de Tweede Kamer niet bevoegd is om middels een initiatiefwet, verdragen te sluiten met andere staten. Aan de Staten-Generaal komt huns inziens ter zake slechts het goedkeuringsrecht toe.

Dezelfde leden waren van oordeel dat een toenemende belangstelling voor en invloed op het buitenlands beleid van de zijde van de Staten-Generaal, met name van de Tweede Kamer, een goede ontwikkeling is. Zij onderschreven niet de uitgesproken vrees dat het buitenlands beleid zich grotendeels onttrekt aan de invloedssfeer van het parlement. De praktijk wijst immers uit dat de invloed van de Staten-Generaal op het buitenlands beleid meer is dan een controlerende; herhaaldelijk is deze invloed van meebepalende aard. Toch zou het de aan het woord zijnde leden te ver gaan, indien de leden van de Tweede Kamer middels amenderende moties de beleidsvoornemens van de Regering dwingend zouden kunnen wijzigen.

Ten aanzien van de doorwerking van het internationale recht, waren deze leden van oordeel dat de rechtstreeks werking van ongeschreven volkenrecht – wegens de optredende rechtsonzekerheid – en van niet goedgekeurde verdragen – wegens het doorschuiven van de vragen van verenigbaarheid van internationale en nationale wetgeving van wetgever naar rechter – niet in de Grondwet moet worden neergelegd. Vanwege genoemde rechtsonzekerheid voor de burgers leek het deze leden juist dat de Regering eerst goedkeuring van een verdrag vraagt als het implementatie-wetsontwerp daarbij gevoegd is, al beseft zij dat zulks tot grote vertraging aanleiding kan geven.

Ten aanzien van de rechtstreekse werking voor de burgers van verdragsbepalingen van internationale organen, heeft de rechter zich naar het oordeel van deze leden grotere bevoegdheden toegemeten dan de formele bepalingen toegelaten. De discussie over de vraag of de beperking «een ieder verbindend bepaling» al dan niet in de Grondwet gehandhaafd moet worden, is huns inziens hierdoor enigermate achterhaald. Toch blijft de vraag gerechtvaardigd naar de aanvaardbaarheid van deze ontwikkeling. Zij wilden gaarne het antwoord van de Regering op deze vraag vernemen.

Ten slotte zouden deze leden gaarne een uiteenzetting van de Regering ontvangen over de stelling van de regeringscommissaris dat een nog niet goedgekeurd verdrag in zekere zin als ongeschreven volkenrecht beschouwd zou kunnen worden. Bij deze laatste opmerking sloten de leden van de C.D.A.-fractie zich aan.

De leden van de P.P.R.-fractie beoordeelden dit wetsontwerp positief. Zij achtten het juist, dat niet is opgenomen de bepaling dat de Regering het buitenlands beleid voert. Door het in de Grondwet verankerde beginsel, dat Nederland een eenheidsstaat is, wordt huns inziens voldoende tot uitdrukking gebracht, dat de buitenlandse betrekkingen in principe «thuis horen» op rijksniveau. Dit neemt evenwel niet weg, dat ook streekorganen die betrekkingen hebben met buitenlandse (aangrenzende) streekorganen buitenlandse betrekkingen behartigen. In dit regionale kader kunnen ook overeenkomsten worden gesloten. Erkent de Regering de bevoegdheid daartoe?

De aan het woord zijnde leden waren van mening, dat de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde niet gezien moet worden als een criterium voor het voeren van buitenlands beleid, dat naast andere criteria moet worden afgewogen, maar als een algemeen uitgangspunt, waaraan het buitenlands beleid steeds moet worden getoetst. Deelt de Regering deze opvatting?

Het verheugde deze leden, dat met de term «in oorlog verklaring» beoogd wordt een Nederlandse betrokkenheid bij een aanvalsoorlog uit te sluiten. Naar hun oordeel brengt dit mee 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. Deelt de Regering ook deze opvatting?

Zou, zo vroegen zij ten slotte, ook niet een bepaling moeten worden opgenomen aangaande de gevolgen van de verklaring, dat het Koninkrijk in oorlog is?

De wnd. voorzitter van de commissie,  
Van Someren-Downer

De griffier van de commissie,  
Dijkstra-Liesveld