

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. 7

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 december 1979

Algemeen

Verschillende fracties hebben opmerkingen gemaakt over de strekking van de wijzigingsvoorstellen op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. Daarbij werd verwezen naar het gestelde in de memorie van toelichting, dat de strekking van de artikelen 58-67 van de huidige Grondwet vrij algemeen als bevredigend wordt ervaren, zodat geen aanleiding bestaat tot een verandering in de uitgangspunten van de bestaande regeling; wel is getracht een aantal verduidelijkingen aan te brengen en is er naar gestreefd aan de wetgever meer armslag te bieden. Voor de leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. vormde dit standpunt extra reden om kritisch naar de «kleine lettertjes» te kijken. De leden van de C.D.A.-fractie konden de gegeven motivering alleszins billijken, doch hadden hun twijfels over de vraag of en in hoeverre een aantal voorstellen 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 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; deze leden achtten dit 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, al bestond de indruk dat het kapmes wel erg rigoreus is gehanteerd, nu in het midden wordt gelaten wie de buitenlandse betrekkingen onderhoudt, wie verdragen afsluit en wie het Koninkrijk in oorlog kan verklaren.

Waar het bij al deze genoemde opmerkingen gaat om de nadere uitwerking van het algemene uitgangspunt, zullen wij bij de artikelsgewijze beantwoording hier nader op ingaan. Op deze plaats zij reeds vermeld, dat wij op drie punten een wijziging voorstellen. De eerste houdt in dat wij terugkomen op het eerdere voorstel tot het doen vervallen van artikel 58, tweede lid, betreffende de bevordering van de internationale rechtsorde.

De tweede wijziging houdt in dat de voorgestelde bepaling omtrent de bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties wordt verplaatst van artikel 5.2.1, vierde lid, naar een nieuw artikel dat na artikel 5.2.2.b wordt ingevoegd. Als derde wijziging stellen wij ten slotte voor om het bepaalde in de laatste volzin van artikel 5.2.3, tweede lid, als apart lid van dat artikel op te nemen.

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. vroegen zich af waarom het wetsontwerp niet mede was ondertekend door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en of dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor buitenlands 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.

Uit het feit dat het wetsontwerp niet voorziet in mede-ondertekening door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking moet niet worden afgeleid dat zulks afbreuk zou kunnen doen aan zijn verantwoordelijkheid voor het buitenlands beleid.

Met inachtneming van de hun toegewezen taken zijn de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking de eerste verantwoordelijken voor het buitenlandse beleid, dat wil zeggen voor zover geen beleid wordt geraakt waarvoor andere ministers de eerste verantwoordelijkheid dragen.

Dat naast de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken, slechts de Minister van Buitenlandse Zaken de wet zal contrasigneren laat ook de verantwoordelijkheid van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking volstrekt onverlet.

De keuze voor slechts mede-ondertekening door de Minister van Buitenlandse Zaken berust op twee gronden. Ten eerste ligt het accent van het specifieke onderwerp van het onderhavige wetsontwerp meer op zijn terrein dan op dat van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Ten tweede hebben wij gemeend dat vooral bij grondwetswijzigingen, die in beginsel vele bewindslieden regarderden, gelet moet worden op de Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek (circulaire van 13 september 1972, Stcrt. 1973, 2) die verlangen dat het aantal mede-ondertekeningen zoveel mogelijk wordt beperkt.

De fractie van D'66 vroeg zich af of de voorgestelde benaderingswijze, te weten dat geen verandering wordt aangebracht in de uitgangspunten van de huidige regeling, wel voldoende rekening houdt met de diep ingrijpende veranderingen die met name het gevolg zijn van het voortschrijdende Europese integratieproces. Naar onze mening is dit wel het geval. Het feit dat Nederland onderdeel is geworden van een bredere, Europese rechtsorde past in de voorgestelde benaderingswijze. Juist omdat de bestaande regeling ruimte laat voor een proces zoals dat door deze fractie uitvoerig wordt omschreven, stellen wij geen veranderingen in deze uitgangspunten voor. Dat niet alle aspecten van het Europese integratieproces uitdrukkelijk in de memorie van toelichting genoemd zijn, vloeit voort uit het feit dat de Nederlandse Grondwet zich richt op de nationale constitutionele verhoudingen, al erkennen wij hierbij gaarne het verband tussen deze nationale aspecten en de ontwikkeling van de Europese rechtsorde.

In de voorgestelde regeling ligt een erkenning van de mogelijkheid van een verdergaande ontwikkeling binnen de Europese Gemeenschap besloten.

Bij de artikelsgewijze behandeling komen wij op verschillende aspecten van de Europese integratie terug; in het bijzonder gebeurt dit bij artikel 5.2.2 betreffende het opdragen van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties en artikel 5.2.2.a betreffende de verbindende kracht van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

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

Over het vervallen van artikel 58, eerste lid, werden vragen gesteld door de leden van de P.v.d.A.-fractie, de leden van de C.D.A.-fractie en de G.P.V.-fractie. De P.P.R.-fractie stemde in met het voorstel om in de Grondwet een bepaling, dat het buitenlands beleid wordt gevoerd door de Regering, achterwege te laten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie spraken als hun oordeel uit, dat door het vervallen van artikel 58 de grondwettelijke basis voor het handhaven van een apart departement van Buitenlandse Zaken zou verdwijnen. Deze zienswijze kunnen wij niet delen. Indien gesproken wordt over een grondwettelijke basis voor enig departement, is het uitgangspunt gelegen in het huidige artikel 86, eerste lid, van de Grondwet, krachtens welke bepaling de Koning ministeriële departementen instelt. Wij zien niet in dat de grondwettelijke basis voor het departement van Buitenlandse Zaken zou verdwijnen indien het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen niet meer uitdrukkelijk in de Grondwet zou worden vermeld.

In de memorie van toelichting hebben wij uiteengezet, dat wij een uitdrukkelijke bepaling in de Grondwet, dat het buitenlands beleid gevoerd wordt door de Regering, overbodig en ongewenst achten. Overbodig achten wij de bepaling, nu ten aanzien van geen ander terrein van overheidsactiviteit de grondwetsontwerpen voorstellen bevatten die een dergelijke bepaling inhouden naast de artikelen inzake Regering en ministeriële verantwoordelijkheid. 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 buitenlandse beleid bijzondere grondwettelijke grenzen zouden worden gesteld. Deze suggestie zou kunnen worden versterkt, nu tevens is voorgesteld een aantal andere bepalingen, afkomstig uit de afdeling «van de macht des Konings» van de huidige Grondwet, te doen vervallen. Wij wijzen als voorbeeld op het voorstel tot het doen vervallen van de bepaling inzake het oppergezag van de Koning over de krijgsmacht (wetsontwerp nr. 15 467 (R 1114)) en de bepaling inzake het Koninklijk opperbestuur van de algemene geldmiddelen (wetsontwerp nr 15 468). Deze bepalingen zijn overbodig te achten naast de algemene grondwettelijke regeling inzake de Regering, gevormd door de Koning en de Ministers, en de ministeriële verantwoordelijkheid. Een zodanige uitdrukkelijke bepaling in de Grondwet zou thans de indruk wekken dat voor de bevoegdheden van de Staten-Generaal op dit terrein speciale beperkingen gelden. Aan deze gedachte willen wij geen voet geven.

Zoals hieronder zal blijken bij de bespreking van ons aanvankelijk voorstel tot het doen vervallen van artikel 58, tweede lid, betreffende de bevordering van de internationale rechtsorde, hebben wij in het voorlopig verslag wel aanleiding gevonden bij nota van wijzigingen een artikel voor te stellen, luidende: Bij het voeren van het buitenlands beleid bevordert de Regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

Een ander aspect van de in het geding zijnde bepaling betreft de relatie tussen Regering en rechterlijke macht. Wij onderkennen het belang van de door de P.v.d.A.-fractie en de C.D.A.-fractie naar voren gebrachte vraag in hoeverre en onder welke omstandigheden de rechter zich dient te onthouden van het oordelen over problemen die de buitenlandse betrekkingen raken en wat het gewicht van het oordeel of de houding van de Regering dient te zijn in het rechterlijk besluitvormingsproces.

Nader toegespitst houdt de opgeworpen vraagstelling naar onze mening de vraag in, of het huidige artikel 58, eerste lid, niet een aanwijzing voor de rechterlijke macht zou bevatten tot terughoudendheid wat betreft het beoordelen van kwesties van buitenlands beleid. In de eerste plaats merken wij hier-

bij op, dat het praktisch belang van de vraag onzes inziens niet overschat dient te worden. De rechterlijke macht zal zich, evenals dit bij kwesties van zuiver binnenlands beleid het geval is, in beginsel onthouden van een beoordeling van de doelmatigheid of gewenstheid van een regeringshandeling op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. Bovendien zal de rechterlijke macht, in gevallen die haar wel ter beoordeling staan, ook zonder een uitdrukkelijke grondwetsbepaling als de onderhavige de opvatting van de Regering over kwesties van buitenlands beleid in haar oordeel kunnen betrekken. Belangrijker nog achten wij, dat het minder juist lijkt in een algemene grondwetsbepaling tot uitdrukking te brengen dat het inzicht van de Regering op het terrein van de buitenlandse betrekkingen te allen tijde zou moeten prevaleren boven dat van de rechterlijke macht. Een zodanig ruime opvatting van de bepaling die thans is vervat in artikel 58, eerste lid, van de Grondwet, zou een aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kunnen inhouden. Ook met het oog op de relatie tussen Regering en rechterlijke macht menen wij daarom dat een zodanige bepaling in de Grondwet beter achterwege kan blijven. In dit verband wijzen wij er overigens op, dat op grond van artikel 13, vierde lid, van het Deurwaardersreglement de Regering de mogelijkheid heeft de executie van een rechterlijk vonnis te voorkomen, indien het doen van een exploit naar haar oordeel in strijd zou zijn met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Staat.

In aansluiting op het bovenstaande merken wij naar aanleiding van de vragen van de G.P.V.-fractie nog het volgende op. Met ons voorstel tot het doen vervallen van artikel 58, eerste lid, is het stellig niet onze bedoeling een verandering aan te brengen in de traditionele positie die de Koning als staatshoofd op het internationale vlak inneemt.

De staatsrechtelijke praktijk ter zake wordt door ons voorstel niet gewijzigd. Evenmin leidt het voorstel tot afwijking van de volkenrechtelijke praktijk, waar deze voor het onderhouden van internationale betrekkingen in eerste instantie de staatshoofden aanwijst. Bij deze praktijk valt bij voorbeeld te denken aan de ondertekening door het staatshoofd van de bekrachtigingsoorkonde voor die verdragen die, om de staat volkenrechtelijk te kunnen binden, bekrachtiging behoeven, het optreden van ambassadeurs namens het staatshoofd en de praktijk dat ambassadeurs in het gastland bij het staatshoofd worden geaccrediteerd en aan laatstgenoemde hun geloofsbrieven aanbieden.

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

Tegen het doen vervallen van de in het tweede lid van artikel 58 der Grondwet omschreven doelstelling – de opdracht tot bevordering van de internationale rechtsorde – werd bezwaar uitgesproken door de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A., de V.V.D. en het G.P.V.. De leden van de fractie van de P.v.d.A. noemden het ongerijmd de zorgplichten van de overheid in de vorm van sociale grondrechten voor het eerst in de Grondwet op te nemen en de enige zorgplicht naar buiten toe te laten vervallen. Deze leden zagen in de bedoelde bepaling ook een basis voor de verdediging van de rechten van de mens, die een essentieel element is in het Nederlandse buitenlandse beleid. Ook de leden van de C.D.A.-fractie wezen op deze relatie en meenden dat de inhoud van de onderhavige bepaling sterk aan betekenis gewonnen had als gevolg van de internationale en door Nederland met kracht gesteunde strijd ten gunste van de mensenrechten in de breedste zin van het woord. De leden van de V.V.D. waren van oordeel dat het handhaven van een dergelijke bepaling nog eens duidelijk de grote waarde zou laten blijken die ons land wenst te hechten aan een internationaal bestel gebaseerd op universeel geldende rechtsnormen. De G.P.V.-fractie wees er op dat het Nederlandse nationale belang ten zeerste gebaat is bij een goed ontwikkelde internationale rechtsorde.

Bij nadere overweging menen wij aan deze bezwaren tegemoet te moeten komen. Bij het pogen de bestaande grondwettelijke bepalingen over de buitenlandse betrekkingen te verduidelijken en te bekorten past niet dat enige ruimte wordt gelaten voor het misverstand, nationaal of internationaal, dat de traditie van Nederland mede te werken aan de bevordering van de internationale rechtsorde niet zou worden voortgezet. Wij stemmen in met de gedachte dat om deze reden een uitdrukkelijke grondwetsbepaling de voorkeur verdient.

In de memorie van toelichting hebben wij gewezen op het gevaar van selectiviteit of onvolledigheid bij het vermelden van doeleinden met betrekking tot het buitenlands beleid. Om deze reden lijkt een vermelding van verschillende mogelijke doeleinden, waarvan in het voorlopig verslag voorbeelden zijn gegeven, ons minder gewenst. Wij geven er de voorkeur aan de thans bestaande doelstelling te handhaven, waarbij het begrip «internationale rechtsorde» dient te worden verstaan in de ruime zin van een internationaal bestel gebaseerd op universeel geldende rechtsnormen, zoals leden van de V.V.D.-fractie het hebben geformuleerd. Wat dit betreft, delen wij tevens de opvatting van de leden van de C.D.A.-fractie, dat de strekking van dit begrip ver uitgaat boven het vreedzaam beslechten van geschillen. In antwoord op vragen van de zijde van de P.v.d.A.-fractie merken wij op dat bevorderen van de internationale rechtsorde inderdaad een verdergaand doel is dan bevordering van de vrede. Met de leden van deze fractie moeten wij – helaas – constateren dat het niet onder alle omstandigheden uitgesloten is dat het belang van de vrede zo groot kan zijn dat het los van de internationale rechtsorde moet worden nagestreefd. Duurzame internationale vrede is naar ons oordeel echter verbonden aan de totstandkoming van een internationale rechtsorde.

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de Regering bij herhaling uitdrukking gegeven aan de overtuiging, dat een internationaal stelsel van geheel soevereine staten niet meer past bij de vraagstukken waarmee de huidige wereld zich geconfronteerd ziet en dat het daarom gewenst is dit stelsel om te bouwen tot een nieuwe wereldorde waarin nationale belangen zonodig ondergeschikt gemaakt kunnen worden aan meer omvattende belangen. De tegen de achtergrond van deze overtuiging (die in ons land in brede kring wordt gedeeld) in 1953 in de Grondwet opgenomen bepaling inzake bevordering van de ontwikkeling der internationale rechtsorde doet dan ook in de eerste plaats uitkomen, dat in het Nederlandse constitutionele bestel de nationale soevereiniteit niet als een absolute norm wordt beschouwd. Tegelijkertijd omvat het streven naar een op universeel geldende rechtsnormen gebaseerd internationaal bestel ook naar onze mening het bevorderen van universele verwezenlijking van de rechten van de mens, en wel in de breedste zin van het woord, dat wil zeggen zowel de burgerrechten en politieke rechten als de economische, sociale en culturele rechten. Uit dien hoofde kan ook de bevordering van het welzijn der wereldbevolking hieronder worden begrepen.

Wij menen derhalve dat door handhaving van de hierbedoelde bepaling tevens tot uitdrukking wordt gebracht dat mondiale solidariteit, als vermeld door de leden van de P.v.d.A.-fractie, een blijvend doel van het regeringsbeleid is.

Op de grond van bovenstaande stellen wij bij nota van wijziging voor om vóór artikel 5.2.1 een nieuw artikel in te voegen, luidende: Bij het voeren van het buitenlands beleid bevordert de Regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Wij merken hierbij op dat gekozen is voor een iets andere redactie dan thans in artikel 58, tweede lid, mede omdat het in ons voorstel een afzonderlijk artikel betreft.

Artikel 5.2.1. (verdragen); algemeen

Verschillende fracties vroegen nadere toelichting op het vervangen van de term «overeenkomsten» door de term «verdragen». Het was voor de leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. niet duidelijk welk van de twee be-

grippen nu ruimer is en zij vroegen zich af welke dwingende noodzaak er bestond het begrip «overeenkomsten» in de Grondwet te veranderen. Wij antwoorden deze leden, dat beide begrippen, zoals deze in de Grondwet gebruikt worden, precies even ruim zijn. De wijziging die wij, in navolging van de staatscommissie (eindrapport blz. 181–182), voorstellen, is slechts van terminologische aard. De goedkeuringsbevoegdheid van de Staten-Generaal wordt, vergeleken met de huidige Grondwet, door deze wijziging in geen enkel opzicht veranderd. Bij de grondwetsherziening van 1953 koos de Regering, in navolging van de Grondwetscommissie doch in afwijking van de commissie-Van Eysinga, voor «overeenkomsten», omdat daarmee haars inziens werd aangesloten bij de tot dan toe gebruikelijke terminologie van de Grondwet. Hierachter schuilt, dat men bij de grondwetswijziging van 1922 het woord «verdrag» in een zeer enge betekenis is gaan opvatten, te weten dat van een verdrag slechts sprake zou zijn indien het gesloten werd tussen staatshoofden en indien voor de inwerkingtreding er van bekrachtiging door de staatshoofden vereist was (de zogenaamde plechtige tractaatsvorm).

In deze zin verstaan wij thans het begrip evenwel niet. Evenals onder het in de huidige Grondwet gebezigde begrip «overeenkomsten» gaat het er bij het voorgestelde begrip «verdrag» om of er sprake is van verbindendheid voor de Staat volgens volkenrechtelijke criteria; de vorm is daarbij van geen belang. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, achten wij deze wijziging wenselijk, om een betere, met het volkenrecht in overeenstemming zijnde terminologie te verkrijgen. Het begrip «verdragen», dat overigens ook thans nog in de Grondwet voorkomt¹, sluit aan op de internationaal gebruikelijke praktijk.

Met het bovenstaande hopen wij de vrees van de leden van de V.V.D.-fractie, dat de invloed van de Staten-Generaal op het terrein van Buitenlandse Zaken zou worden teruggedrongen, te hebben weggenomen. In de eis van goedkeuring door de Staten-Generaal wordt geen verandering gebracht. De inhoud van het bestaande grondwettelijke begrip «overeenkomsten» is dezelfde als die van het voorgestelde begrip «verdragen». Om deze reden kunnen wij geen voorbeelden geven van overeenkomsten die niet als verdragen zouden kunnen worden betiteld. Ingaande op de door deze leden genoemde gevallen merken wij op, dat het begrip «verdragen», evenals het begrip «overeenkomsten», de bedoeling van partijen om juridisch bindende verplichtingen in het leven te roepen vooronderstelt. Gelet op de bedoeling van partijen zou een document als de Slotakte van Helsinki van 1 augustus 1975 niet als een «verdrag» – zomin als in de huidige terminologie als een «overeenkomst» – kunnen worden beschouwd. En zo zullen ook afspraken tussen de Nederlandse Regering en de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties die thans niet vallen onder het begrip «overeenkomst» straks niet vallen onder het begrip verdrag.

De leden van de fractie van D'66 stelden op dit punt de vraag of de definitie van het Weense verdrag inzake het verdragenrecht wordt gevolgd². Wij antwoorden hierop dat het grondwettelijk begrip «verdragen» ten dele met de omschrijving uit het Weense verdrag overeenstemt. Overeenstemming bestaat er in deze zin, dat het begrip «verdrag» niet beperkt is tot die overeenkomsten, die aan bekrachtiging zijn onderworpen. Niet van belang is ook of de overeenkomst is neergelegd in een enkele akte of in twee of meer samenhangende akten, terwijl ook de bijzondere benaming niet van betekenis is. Er bestaat evenwel verschil, waar uit de opzet van het Weense verdrag voortvloeit dat dit beperkt is tot verdragen tussen *staten*. Daartegenover zal het begrip «verdragen» in de Grondwet zich mede uitstrekken tot verdragen met volkenrechtelijke organisaties. Dit immers wordt «krachtens constitutionele interpretatie» onder overeenkomsten mede verstaan.

De V.V.D.-fractie en de fractie van D'66 vroegen verder toelichting op de in de memorie van toelichting genoemde tweevoudige bestuursdaden van het dagelijkse buitenlandse beleid, die ook in de toekomst niet onder de term

¹ Artikel 4, lid 2, van de Grondwet bleef na de grondwetswijziging van 1953 spreken over «verdragen met vreemde Mogendheden» op het terrein van de uitlevering van vreemdelingen.

² Artikel 2, lid 1, onder a: Voor de toepassing van dit Verdrag betekent: a. «verdrag»: een internationale overeenkomst in geschrifte tussen Staten gesloten en beheerst door het volkenrecht, hetzij nedergelegd in een enkele akte, hetzij in twee of meer samenhangende akten, en ongeacht haar bijzondere benaming;

Nederlandse tekst van het verdrag, dat nog niet in werking is getreden, in Trb. 1977, 169. Engelse en Franse tekst in Trb. 1972, 51.

verdragen zullen vallen. Ook hier geldt, dat geen wijziging in de bestaande situatie, met name wat betreft de parlementaire goedkeuring, wordt beoogd. 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. Voor 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 land, is ook thans geen goedkeuring door de Staten-Generaal vereist.

Dat hier gesproken wordt over de vorm van een vraag en een daarop gegeven antwoord, vloeit voort uit het feit dat het gaat om een vergelijking met verdragen – of zoals in de huidige Grondwet: overeenkomsten – waarvoor een tweezijdige wilsverklaring onontbeerlijk is. Bij de grondwetsherziening van 1953 werden blijkens de memorie van toelichting de bedoelde tweevoudige bestuursdaden eveneens uitdrukkelijk uitgezonderd van het goedkeuringsvereiste³. De destijds gegeven voorbeelden kunnen hier herhaald worden: de benoeming van een ambassadeur, die eerst gevolgen krijgt als zij door agrément-verlening en aanneming van geloofsbrieven is gevolgd, dan wel de benoeming van een consul, waarop het exquatur van het andere land nodig is; vlagvertoon door een oorlogsschip, waar voorafgaande toestemming door het vreemde land voor nodig is; talrijke overheidsdaden, te verrichten in den vreemde, die slechts kunnen geschieden bij rogatoire commissie; een gevraagde uitlevering die eerst haar beslag krijgt doordat zij wordt toegestaan; meer in het algemeen allerlei faciliteiten voor het internationale verkeer die steunen op een bevestigend beantwoorde aanvraag. Het zou praktisch ondoenlijk zijn voor dergelijke gevallen, die in het buitenlandse beleid zeer frequent zijn, het vereiste van parlementaire goedkeuring te laten gelden.

De leden van de C.D.A.-fractie kwamen op deze plaats terug op de vraag over de verdragsluitende bevoegdheid en vroegen 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». Deze vraag beantwoorden wij ontkennend. Wij brengen hierbij in herinnering de in de nieuwe Grondwet te volgen terminologie ten aanzien van de Koning. In de memorie van toelichting bij het grondwetsontwerp inzake wetten en andere voorschriften⁴ hebben wij in een algemene uiteenzetting over deze terminologie als uitgangspunt vermeld, dat de bestaande staatsrechtelijke verhouding tussen de Koning en de ministers en hun wederzijdse aandeel in de uitoefening der regeringstaak ongewijzigd dient te blijven. Dit is ook van toepassing op het aan de orde gestelde punt van de verdragsluitende bevoegdheid. Door het vervallen van de bepaling dat overeenkomsten gesloten worden «door of met machtiging van de Koning» wordt geen wijziging gebracht in de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen.

De goedkeuring van verdragen door de Staten-Generaal werd door verschillende fracties ter sprake gebracht. De leden van de D'66-fractie achtten de vereenvoudigde formulering van de regeling met betrekking tot de goedkeuring van verdragen een verbetering, terwijl de P.P.R.-fractie haar instemming uitsprak met de voorgestelde verdere ontgrondwettelijking ter zake. Vragen over de noodzakelijke wettelijke regeling werden gesteld door de leden van de P.v.d.A.-fractie en de leden van de D'66-fractie.

Ingaande op deze vragen merken wij allereerst op, dat over de voorbereiding van een wetsontwerp omtrent de goedkeuring van verdragen reeds ambtelijk overleg gaande is. Het lijkt ons echter prematuur daar in dit stadium reeds op in te gaan. Wij zijn van mening dat de nieuwe wettelijke regeling in materieel opzicht geen wijziging behoeft te brengen in het bestaande systeem. Dit geldt zowel voor de wijze van goedkeuring als vermeld in het huidige artikel 61 (uitdrukkelijke goedkeuring bij wet en stilzwijgende goed-

³ Bijl. Hand. II, 1951/52, 2374, nr. 3, blz 7.

⁴ Kamerstuk II 1977/78, 15 047 (R 1099), nr. 3 blz. 8 e.v.

keuring met de mogelijkheid het stilzwijgen te doorbreken) als voor de uitzonderingen op het parlementaire goedkeuringsvereiste als vermeld in het huidige artikel 62. Aan de bestaande rechten van de Staten-Generaal op het gebied van de goedkeuring van verdragen zal op die wijze geen afbreuk worden gedaan.

Op grond van het voorgaande achten wij indiening van een wetsontwerp reeds kort na de eerste lezing van de grondwetswijziging niet nodig, waarbij wij voorts overwogen hebben dat de betreffende wettelijke regeling eerst in werking kan treden nadat de grondwetsherziening ook haar tweede lezing zal zijn gepasseerd en vervolgens zal zijn afgekondigd. Opgemerkt zij ten slotte dat op grond van het additionele artikel A.5.2.1 te thans in de Grondwet opgenomen regeling van kracht blijft totdat ter zake bij de wet een voorziening zal zijn getroffen.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden de vraag of de Grondwet niet een bepaling zou dienen te bevatten dat een verdrag, waarin uitlevering van een Nederlander wordt mogelijk gemaakt, uitdrukkelijke goedkeuring der Staten-Generaal behoeft. Wij stemmen in met de gedachte dat het hier een zeer ingrijpende maatregel betreft, die niet buiten het parlement om dient te worden geregeld. Een daartoe strekkende bepaling in de Grondwet achten wij evenwel niet gewenst, omdat daarmee de opzet van het voorstel, dat de wet de wijze bepaalt waarop goedkeuring wordt verleend, zou worden ondergraven.

Voorts zou grondwettelijke vermelding van één geval of van enkele gevallen waarin uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal vereist is, voet geven aan de onjuiste gedachte dat de grondwetgever voor andere gevallen uitdrukkelijke goedkeuring niet zou hebben bedoeld.

Opneming van een daartoe strekkende bepaling in de wet die de wijze van goedkeuring van verdragen zal moeten gaan regelen achten wij evenmin nodig.

Ten eerste achten wij het ondenkbaar dat de Regering een verdrag op grond waarvan uitlevering van een Nederlander mogelijk wordt gemaakt, niet aan parlementaire goedkeuring zou onderwerpen, ook al zou dat verdrag onder een van de uitzonderingen vallen waardoor geen goedkeuring vereist zou zijn. Ten tweede achten wij het onwaarschijnlijk dat een dergelijk verdrag aan stilzwijgende goedkeuring zou worden onderworpen. En zo dit laatste al zou gebeuren zouden de Staten-Generaal en de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen gebruik kunnen maken van hun bevoegdheid om de wens te kennen te geven dat het verdrag aan uitdrukkelijke goedkeuring wordt onderworpen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen ook of er verdragen bestaan met bepalingen over uitlevering van eigen onderdanen. Naar aanleiding van deze vraag zij vermeld dat er geen verdragen zijn waar het Koninkrijk partij bij is, die verplichten tot het uitleveren van eigen onderdanen.

Men zal overigens zelden of nooit een verdrag aantreffen dat een dergelijke verplichting bevat. In de meeste gevallen geeft het verdrag een algemene regeling voor uitlevering en daarbij de uitzonderingen op die regel. Zo'n uitzondering kan dan het uitleveren van eigen onderdanen betreffen.

Op grond van artikel 4 van de Uitleveringswet zal het Koninkrijk slechts uitleveringsverdragen sluiten waarbij uitlevering van eigen onderdanen is uitgezonderd of welke een bepaling bevatten dat Verdragspartijen uitlevering van eigen onderdanen kunnen weigeren. Slechts bij uitleveringsverdragen tussen Angelsaksische («Common-Law») landen pleegt een bepaling over het niet uitleveren van eigen onderdanen te ontbreken: een dergelijke uitlevering is volgens het nationale recht van die staten wel mogelijk (bij voorbeeld het uitleveringsverdrag tussen Canada en de Verenigde Staten van 3 december 1971).

In bilaterale verdragen tussen Angelsaksische en Continentale staten worden bepalingen waarin de uitlevering van eigen onderdanen facultatief is gesteld, opgenomen. Zo bevat het uitleveringsverdrag tussen het Koninkrijk

en de Verenigde Staten van 2 juni 1887 (bekendgemaakt bij Koninklijk besluit van 9 juni 1889, Stb. 74) de bepaling dat partijen niet verplicht zijn eigen onderdanen uit te leveren.

Het op 26 september 1898 tussen het Koninkrijk en het Verenigd Koninkrijk gesloten uitleveringsverdrag (Stb. 1899, nr. 15) bevat de bepaling dat partijen kunnen weigeren eigen onderdanen uit te leveren.

In bilaterale verdragen tussen continentale staten wordt steeds een uitzondering met betrekking tot de uitlevering van eigen onderdanen opgenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval in het uitleveringsverdrag tussen het Koninkrijk en Frankrijk van 24 december 1895 (Stb. 1898, nr. 113) en in het uitleveringsverdrag tussen het Koninkrijk en Spanje van 29 oktober 1894 (Stb. 1895, nr. 38).

Pluri- of multilaterale uitleveringsverdragen volgen ook deze lijn. Zo bepaalt het Benelux Verdrag (continentale staten) inzake uitlevering en rechtshulp van 27 juni 1972 (Trb. 1962, 97) dat de verdragspartijen hun onderdanen niet uitleveren, terwijl het Europees Verdrag inzake uitlevering van 13 december 1967 (Trb. 1965, 9) (waarbij zowel Angelsaksische als continentale staten partij zijn) een bepaling bevat volgens welke een verdragspartij bevoegd is de uitlevering van haar onderdanen te weigeren.

Het Koninkrijk heeft bij de bekrachtiging van het Europese uitleveringsverdrag verklaard geen eigen onderdanen te zullen uitleveren.

Artikel 5.2.1, derde lid (afwijken van de Grondwet)

De leden van de P.v.d.A.-fractie gingen in op het probleem, wie beslist over de vraag of een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken. De leden van deze fractie schetsen daarbij enkele mogelijke gevallen, waarin de Regering en één van beide Kamers der Staten-Generaal tot een afwijkend oordeel komen aangaande de vraag of een verdrag tot afwijken van de Grondwet noodzaakt. Wij zullen trachten de verschillende mogelijke situaties nader te analyseren.

Daarbij gaan wij uit van het bestaande systeem wat betreft de wijze van goedkeuring, aangezien het in de bedoeling ligt dit systeem in de onder het voorgestelde grondwettelijke regime vereiste wettelijke regeling in grote lijnen te handhaven. Allereerst gaat het er dan om, wie beslist over de vraag of een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot afwijken daarvan noodzaken. De – overigens van deze eerste vraag niet te isoleren – volgende vraag luidt wat een zodanig afwijken van de Grondwet inhoudt. De beslissing over het al dan niet goedkeuren van een verdrag dat afwijkt van de Grondwet berust bij de wetgever, die hierover met een gekwalificeerde meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen moet beslissen. Omtrent de vraag of een verdrag afwijkt van de Grondwet kan de wetgever bij eenvoudige meerderheid besluiten. Tot deze wetgever behoren de Regering en de Staten-Generaal. Zowel de Regering als de beide Kamers der Staten-Generaal geven hun oordeel over de vraag of een ter goedkeuring voorgelegd verdrag afwijkt van de Grondwet.

Bij het initiëren van de procedure van goedkeuring van een verdrag dient de Regering zich als eerste over de bedoelde vraagstelling uit te spreken. Is de Regering van oordeel dat het verdrag niet afwijkt van de Grondwet, – in het navolgende begrijpen wij daaronder mede het geval dat een verdrag tot zodanig afwijken noodzaakt –, dan kan zij dit verdrag hetzij ter stilzwijgende goedkeuring hetzij vergezeld van een wetsontwerp ter goedkeuring aan de Staten-Generaal overleggen. In het geval van overlegging ter stilzwijgende goedkeuring kan, als in een der Kamers de gedachte rijst dat het verdrag wel afwijkt van de Grondwet, dit verdrag alsnog aan uitdrukkelijke goedkeuring worden onderworpen, indien het voorgeschreven aantal leden van een Kamer daartoe de wens te kennen geeft. In het geval van uitdrukkelijke goedkeuring kan de Tweede Kamer, indien deze, anders dan de Regering, van mening is dat een verdrag afwijkt van de Grondwet, bij voorbeeld door middel van een amendement op het wetsontwerp tot goedkeuring uitspreken

dat voor goedkeuring de eis van de versterkte meerderheid zal gelden. Het beslissen daarover geschiedt bij gewone meerderheid van stemmen. Indien zowel de Regering als de Tweede Kamer van oordeel is dat een verdrag niet afwijkt van de Grondwet en de Eerste Kamer oordeelt daar in meerderheid anders over, dan kan deze Kamer, indien het wetsontwerp in de Tweede Kamer niet met een gekwalificeerde meerderheid is aangenomen, reeds op die grond dit ontwerp verwerpen.

Hiernaast staat de mogelijkheid dat de Regering wel van oordeel is dat het verdrag afwijkt van de Grondwet. De Regering zal dan een wetsontwerp tot goedkeuring indienen, waarbij tot uitdrukking wordt gebracht dat het een verdrag betreft waarop het gestelde in artikel 5.2.1, derde lid, van toepassing is. Indien de Tweede Kamer van mening is dat het verdrag geen afwijking van de Grondwet bevat, kan deze zich daarover in die zin uitspreken. Omdat het hier weer de vraag betreft of het verdrag afwijkt van de Grondwet, wordt beslist bij gewone meerderheid van stemmen. Indien Regering en Tweede Kamer beide van oordeel zijn dat een verdrag van de Grondwet afwijkt en dit in het wetsontwerp tot uitdrukking komt, zal de Eerste Kamer het wetsontwerp slechts met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen kunnen aannemen.

In aansluiting op het bovenstaande merken wij naar aanleiding van de vragen van de leden der P.v.d.A.-fractie nog het volgende op. Nu in de Grondwet niet meer de gevallen zullen worden genoemd waarin geen goedkeuring vereist is, zal – op de voet van het bepaalde in artikel 62 van de huidige Grondwet – in het wetsontwerp omtrent de goedkeuring van verdragen moeten worden voorgeschreven dat voor deze gevallen wel goedkeuring vereist is voor de bedoelde verdragen, indien deze afwijken van de Grondwet. De Grondwet zelf – en dit geldt ook voor de herziene Grondwet – legt overigens reeds vast dat bij afwijking van de Grondwet een uitspraak van de Staten-generaal met versterkte meerderheid geboden is. De verplichting voor de Regering om zodanige verdragen aan de goedkeuring der Staten-Generaal te onderwerpen vloeit voort uit het gestelde in artikel 5.2.1, derde lid, van de Grondwet.

Verder ligt het naar onze mening voor de hand – ook de staatscommissie ging hiervan uit – in het wetsontwerp omtrent de goedkeuring van verdragen de verplichting op te nemen om verdragen die geen goedkeuring aan de Staten-Generaal mede te delen, zodat de Staten-Generaal in elk geval over het al dan niet vereist zijn van een gekwalificeerde meerderheid kunnen oordelen. Indien de Regering geen goedkeuring vraagt, mede omdat zij in een verdrag geen afwijken van de Grondwet ziet, en de Staten-Generaal oordelen dat het aan hen medegedeelde verdrag wel afwijkt van de Grondwet, kan een van beide Kamers de wens uitspreken dat alsnog een wetsontwerp volgens het bepaalde in artikel 5.2.1, derde lid, van de Grondwet wordt ingediend. Er resteert nog het door de P.v.d.A.-fractie genoemde geval, dat de Regering te goeder trouw geen goedkeuring vraagt, terwijl zij toch later concludeert dat het verdrag tot afwijken van de Grondwet noodzaakt.

In dat geval zal het verdrag alsnog aan de goedkeuring van de Staten-Generaal moeten worden onderworpen, die ter zake met gekwalificeerde meerderheid zullen moeten beslissen.

De vragen van de leden van de C.D.A.-fractie zijn naar onze opvatting in het bovenstaande grotendeels reeds beantwoord. De vraag of een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken staat ter beoordeling van de wetgever. Wij wijzen er in dit verband nogmaals op, dat wij voornemens zijn in het hoofdstuk betreffende de rechtspraak in de nieuwe Grondwet de bepaling over te nemen, inhoudende dat de rechter niet treedt in de beoordeling van de grondwettigheid van verdragen. Naar aanleiding van de vraag van deze leden of de nieuwe formulering ertoe kan 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 Sta-

ten-Generaal, merken wij op dat artikel 5.2.1, derde lid, slechts een voorschift geeft omtrent de vereiste gekwalificeerde meerderheid bij de goedkeuring van een verdrag. Het lid geeft generlei zelfstandige wetgevende bevoegdheid aan de Regering. Voor het treffen van wettelijke regelingen gelden, met name ook wanneer er sprake is van afwijking van de Grondwet, de bepalingen van het grondwetshoofdstuk Wetgeving en bestuur.

Wij onderkennen bij het hierboven gestelde het belang van de vraag wanneer de noodzaak tot afwijking van de Grondwet zich voordoet. Ook de leden van de D'66-fractie vroegen op dit punt om opheldering, zo mogelijk aan de hand van enige voorbeelden.

Een algemeen antwoord is hier moeilijk te geven. Wel delen wij de mening van de staatscommissie (eindrappport, blz. 184), dat de voorgestelde bepaling dient om buiten twijfel te stellen dat ook door andere dan voor rechtstreekse toepassing vatbare bepalingen van de Grondwet kan worden afgevoerd. De staatscommissie wees hierbij op mogelijke verdragen met betrekking tot de verdediging die, ook al bevatten zij geen voor rechtstreekse toepassing vatbare bepalingen, aan het Koninkrijk verplichtingen opleggen, welke een afwijking van de grondwettelijke voorschriften meebrengen. Voorstelbaar is hierbij – zo voegen wij hieraan toe – dat niet zozeer de tekst van een verdrag van de Grondwet afwijkt, maar de tenuitvoerlegging van een verdrag noopt tot het treffen van maatregelen die ingaan tegen grondwettelijke regelingen. Ook deze noodzaak tot afwijking van de Grondwet moet leiden tot een goedkeuringswet, waarvoor het vereiste van de versterkte meerderheid geldt. Voor het treffen van interne wettelijke regelingen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van het verdrag gelden, zoals reeds werd opgemerkt, de grondwettelijke voorschriften ten aanzien van wetgeving. Aldus blijft verzekerd dat de Regering niet zelfstandig, buiten de Staten-Generaal om, met een beroep op het verdrag maatregelen kan treffen welke afwijken van de Grondwet.

Het eerste geval van toepassing van het huidige artikel 63 van de Grondwet heeft zich voorgedaan bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het op 27 mei 1952 te Parijs ondertekende Verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap. In de goedkeuringswet van 22 januari 1954 (Stb. 25) is in artikel 6 bepaald dat de goedkeuring geschiedt, voor zoveel nodig, met inachtneming van het bepaalde in artikel 63 van de Grondwet. Het enige andere voorbeeld levert de Rijkswet van 14 september 1962 tot goedkeuring van het op 15 augustus 1962 te New York gesloten verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Indonesië inzake Westelijk Nieuw-Guinea (Stb. 363). Artikel 2 van deze wet, opgenomen ten gevolge van een door de Tweede Kamer aangenomen amendement, bepaalt dat de goedkeuring geschiedt, voor zoveel nodig, met inachtneming van het bepaalde bij artikel 63 van de Grondwet.

In de periode tussen de inwerkingtreding van de betreffende grondwetsbepalingen van 1953 en de datum van deze memorie hebben zich geen andere gevallen voorgedaan waarbij sprake was van afwijken van de Grondwet bij verdrag.

De leden van de D'66-fractie verklaarden voorshands niet overtuigd te zijn van de overbodigheid van de clause «indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zulks vordert». Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg zich af of het laten vervallen van deze clause niet een verruiming ten gevolge heeft van de mogelijkheid tot afwijking van de Grondwet.

De thans voorgestelde bepaling in artikel 5.2.1, derde lid, handelt over de procedure die moet worden gevolgd indien een verdrag afwijking van de Grondwet met zich brengt. Wij achten het daarbij minder juist de bedoelde clause te zien als een materiële toetssteen voor de gevallen waarin afwijking van de Grondwet mogelijk is. Enerzijds ondergaat het begrip internationale rechtsorde immers een voortdurende maatschappelijke ontwikkeling, waardoor het geen scherpe begrenzing kan inhouden. Anderzijds is het ook

denkbaar dat los van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde het nodig kan zijn bij verdrag regels vast te stellen die een afwijken van de Grondwet met zich brengen⁵. Gelet op deze beide overwegingen menen wij ons voorstel tot het doen vervallen van de bedoelde clausule te moeten handhaven.

Artikel 5.2.1, vierde lid (bekendmaking)

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af, of vanuit een oogpunt van systematiek de bepaling omtrent de bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties wel thuishoort in het voorgestelde artikel 5.2.1, dat de verdragen betreft.

Onze opzet is de voorschriften betreffende de bekendmaking van verdragen enerzijds en besluiten van volkenrechtelijke organisaties anderzijds, die thans verspreid staan over de bestaande artikelen 65, tweede lid, en 67, tweede lid, in één bepaling samen te brengen. Bij nadere overweging zijn wij echter eveneens tot de conclusie gekomen dat deze bepaling beter in een apart artikel kan worden opgenomen. Voor dit artikel komen verschillende plaatsen in aanmerking. Mede ten einde een vernummering van andere artikelen te voorkomen, achten wij het gewenst dit artikel in te voegen na artikel 5.2.2.b.

Zowel de leden van de P.v.d.A.-fractie als de leden van de D'66-fractie vroegen om een nadere toelichting op het begrip «besluiten van volkenrechtelijke organisaties». De D'66-fractie verwees daarbij naar het zogenaamde Verdrag van Almelo en vroeg verder of het niet gewenst is dat in de Grondwet c.q. in de wet op de bekendmaking een nadere aanduiding wordt gegeven van de gevallen waarbij geen bekendmaking van besluiten noodzakelijk is. Op de vraag wat onder een volkenrechtelijke organisatie moet worden verstaan is ook al bij de grondwetsherziening van 1953 ingegaan.

Het lijkt nuttig hier het volgende stukje uit de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer⁶ te citeren, omdat de daarin vervatte omschrijving nog steeds juist is te achten:

«Onder volkenrechtelijke organisaties verstaat de ondergetekende internationale organisaties van publiekrechtelijke aard.

De term «volkenrechtelijk» heeft de Regering gekozen, daar zij het aan de ontwikkeling van het volkenrecht wil overlaten, welke internationale organisaties in dat recht erkenning vinden. In het algemeen worden onder internationale publiekrechtelijke organisaties verstaan organisaties, waarvan staten lid zijn en welke bij of krachtens overeenkomst zijn tot stand gekomen; daarnaast kan het volkenrecht ook andere lichamen als volkenrechtelijke organisaties erkennen.»

In het kader van de Nederlandse Grondwet is praktisch gezien de algemene vraagstelling gelieerd aan de vraag welke bevoegdheden aan een zodanige organisatie toekomen. Relevant voor de voorgestelde grondwetsbepalingen is daarbij de vraag naar de bevoegdheid van de organisatie om krachtens het Koninkrijk bindende besluiten te nemen. De vraag in hoeverre de organisaties zodanige bindende besluiten kunnen nemen, dient voor iedere organisatie op zich zelf te worden beschouwd. Soms bestaat de internationale samenwerking alleen uit overleg, waaraan geen rechtsgevolgen zijn verbonden, soms worden resoluties aangenomen die een aanbeveling inhouden, terwijl ten slotte enkele organisaties besluiten kunnen nemen die voor de deelnemende landen bindend zijn. Bij dit laatste valt met name te denken aan de Europese Gemeenschappen en, op wat minder ver gaand gebied, aan organisaties als de *Internationale Douaneraad*, de *Internationale Unie voor samenwerking inzake octrooien* en dergelijke⁷. Op de verbindende kracht van besluiten komen wij terug bij het voorgestelde artikel 5.2.2a.

In het thans aan de orde zijnde voorgestelde artikel 5.2.1, vierde lid, gaat het om de vraag welke besluiten bekend gemaakt moeten worden en op welke wijze dit geschiedt. De wet dient hieromtrent regels te geven, zoals ook is geschied in de Rijkswet van 22 juni 1961. Met het oog op de vragen van de D'66-fractie gaan wij nader op deze bestaande wettelijke regeling in.

⁵ De Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken acht de weglating van het onderhavige criterium een verbetering. (Naar een nieuwe Grondwet?, deel 3, nr. 47, blz. 64.)

⁶ Bijl. Hand. I 1951/52 (2374) nr. 113a, blz. 5.

⁷ Zie ter zake Kamerstuk II 1976/77, 14 381, blz. 5 en Kamerstuk II 1977/78, 15 011 (R 1096), nr. 3 blz. 22.

De Rijkswet van 1961 is op grond van het Koninklijk besluit van 29 mei 1969 (Stb. 253) met ingang van 1 juli 1969 in werking getreden. Dat de Rijkswet eerst na geruime tijd in werking kon worden gesteld vindt zijn oorzaak in het feit, dat de beantwoording van de vraag welke besluiten in het Tractatenblad dienen te worden gepubliceerd eerst na ernstig beraad mogelijk was. In de nota van toelichting op het genoemde Koninklijk besluit wordt uiteengezet, dat het nimmer in de bedoeling van de wetgever heeft gelegen, dat onder de vigeur van de Rijkswet alle besluiten van alle volkenrechtelijke organisaties in het Tractatenblad zouden worden bekend gemaakt. In de eerste plaats komen geheime of vertrouwelijke besluiten – evenals geheime of vertrouwelijke verdragen – niet voor bekendmaking in aanmerking. Verder is het duidelijk, dat een integrale bekendmaking van alle niet-geheime en niet-vertrouwelijke besluiten praktisch ondoenlijk en grotendeels overbodig zou zijn; te denken valt hier bij voorbeeld aan besluiten gericht tot een bepaald land niet zijnde het Koninkrijk, aan besluiten met een privaatrechtelijk karakter, aan besluiten van intern-organisatorische aard, e.d. Een te ruime opvatting van hetgeen in het Tractatenblad dient te worden gepubliceerd, zou bovendien de vindbaarheid van werkelijk belangrijke internationale documenten zeer verminderen.

Op grond van deze overwegingen worden, blijkens het gestelde in de genoemde nota van toelichting, in het Tractatenblad bekendgemaakt:

a. besluiten die voor het Koninkrijk of voor een der landen van het Koninkrijk verbindend zijn, voor zover zij hetzij rechtstreeks voor de burgers rechten of verplichtingen kunnen medebrengen, hetzij voor de overheid rechten of verplichtingen van voldoende betekenis tot gevolg hebben;

b. besluiten die een multilaterale overeenkomst in formele zin die voor het Koninkrijk van betekenis is, of een plechtige verklaring van een algemeen karakter vaststellen;

c. besluiten die van het Koninkrijk of van een der landen van het Koninkrijk uitdrukkelijk dan wel stilzwijgend aanvaarding vergen, alvorens voor het Koninkrijk of voor een der landen van het Koninkrijk verbindend te kunnen worden⁹;

d. besluiten die aan de Staten-Generaal of aan de Staten van de Nederlandse Antillen krachtens voorschrift dienen te worden voorgelegd.

Overigens blijft de mogelijkheid open om, desgewenst, andere dan bovenbedoelde besluiten te publiceren.

Ingevolge artikel 7 van de Rijkswet behoeft de bekendmaking in het Tractatenblad niet te geschieden ten aanzien van verdragen en besluiten waarvan de bekendmaking is geregeld in of ingevolge een verdrag dat in het Tractatenblad is bekend gemaakt. Bij verdrag kan immers een andere wijze van bekendmaking van bepaalde verdragen en besluiten worden vastgesteld. Als voorbeeld wordt gewezen op artikel 191, eerste lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, gelezen in samenhang met het Besluit van de Raad van 15 september 1958 (Pb 390/58), dat voorziet in bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.

In aansluiting op het voorgaande antwoorden wij op de desbetreffende vraag van de D'66-fractie, dat een door de Europese Gemeenschap als zodanig gesloten, dat wil zeggen niet mede voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend, verdrag ingevolge artikel 7 van de Rijkswet niet in het Tractatenblad wordt bekend gemaakt, omdat de bekendmaking geschiedt in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen. De D'66-fractie vroeg, sprekende over het verdrag van Almelo en het daarin voorzien Joint Committee, of Nederlandse partij is bij andere verdragen waarbij dergelijke organisaties werden opgericht en of die organisaties in staat zijn bindende besluiten te nemen. Het antwoord hierop is, dat – zoals hierboven al aan de orde is gekomen – het Koninkrijk bij verschillende verdragen partij is waarbij organisaties werden opgericht die bindende besluiten kunnen nemen. De opzet daarvan is echter steeds een andere dan die bij het op zich zelf staande geval van Almelo.

⁹ Hierbij zij aangetekend, dat als het hierbij gaat om besluiten waardoor volkenrechtelijke verplichtingen ontstaan, deze besluiten beschouwd worden als parlementaire goedkeuring behoevende verdragen zolang de verbindendheid voor het Koninkrijk nog afhankelijk is van (stilzwijgende of uitdrukkelijke) aanvaarding door het Koninkrijk.

Artikel 5.2.2 (volkenrechtelijke organisaties)

De fracties van de P.v.d.A., D'66 en de P.P.R. betuigden hun instemming met de bepaling inzake het opdragen van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties. De C.P.N.-fractie meende dat, hoewel niet in alle gevallen opdracht van bevoegdheden uitgesloten behoeft te worden, in de Grondwet de nodige garanties moeten zijn ingebouwd dat daarmee niet de wetgevendende en andere bevoegdheden van het Nederlandse parlement ondermijnd worden.

Met de fractie van D'66 vroegen de leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. zich af of de mogelijkheid dat krachtens verdrag bevoegdheden worden overgedragen niet moet worden uitgesloten. Daarbij werd de vraag opgeworpen of de Grondwet de toekomstige overdracht van bevoegdheden naar de Europese Gemeenschap niet meer uitdrukkelijk moet koppelen aan het tot stand komen van democratische controle.

Onder erkenning van het belang van het gestelde probleem, menen wij dat een wijziging van de voorgestelde bepaling niet tot een oplossing daarvan zou kunnen leiden. In de memorie van toelichting hebben wij erop gewezen, dat de staatscommissie er van uit ging dat ook zonder een uitdrukkelijke grondwetsbepaling als de onderhavige bevoegdheden aan internationale organisaties kunnen worden opgedragen. Wij hebben toch voorgesteld deze bepaling, die ook in artikel 67 van de huidige Grondwet voorkomt, te handhaven, ten einde de constitutionaleiteit van deze opdracht van bevoegdheden buiten twijfel te blijven stellen. Indien men nu echter in de bepaling een beperking zou willen aanbrengen, bij voorbeeld door te bepalen dat slechts bij verdrag bevoegdheden worden overgedragen, zou men naar ons oordeel de betekenis van het grondwetsartikel gaan overspannen. Een ook door ons wenselijk geachte versterking van de democratische controle op Europees niveau kan niet middels een zodanige grondwetsbepaling gerealiseerd worden. Een andere overweging is, dat wij van mening zijn dat ook bij de formule «krachtens verdrag» invloed van de Staten-Generaal niet behoeft te ontbreken. Bij een onder goedkeuring van de Staten-Generaal te sluiten verdrag worden immers de volkenrechtelijke organisaties waaraan bevoegdheden kunnen worden opgedragen nader geconcretiseerd en wordt een begrenzing van deze bevoegdheden aangegeven.

De genoemde overwegingen gelden naar onze opvatting ook voor de mogelijkheid dat krachtens verdrag bevoegdheden worden overgedragen, waarbij een afwijken van de Grondwet plaatsvindt. Wel is dan het gestelde in artikel 5.2.1, derde lid, betreffende het vereiste van goedkeuring van het verdrag met gekwalificeerde meerderheid, van toepassing.

Over de verwijzing naar artikel 5.2.1, derde lid, vroeg de D'66-fractie om een nadere uiteenzetting.

Indien de bedoelde clause niet zou zijn vermeld, zou artikel 5.2.2 zien op overdracht van bevoegdheden geheel in het algemeen. Over wetsontwerpen welke tot deze overdracht strekken, zou door de Staten-Generaal kunnen worden beslist bij gewone meerderheid van stemmen. Indien dan een zodanige bepaling ook van toepassing geacht zou worden op een overdracht van bevoegdheden in een verdrag dat afwijkt van de Grondwet, zou artikel 5.2.1, derde lid, dat voor een afwijken van de Grondwet een versterkte meerderheid eist, illusoir worden. De thans voorgestelde bepaling beoogt te verzekeren dat bij een afwijken van de Grondwet, ook wanneer dit plaatsvindt op basis van een verdrag waarbij bevoegdheden worden overgedragen, het vereiste van de gekwalificeerde meerderheid blijft gelden.

Speciale gevallen van overdracht van bevoegdheden waarbij mogelijk wordt afgeweken van de Grondwet hebben wij niet op het oog. In het algemeen menen wij dat gedacht moet worden aan een overdracht van bevoegdheden waarover de gewone wetgever niet zou kunnen beschikken. Voorbeelden waarin althans twijfel bestond omtrent de verenigbaarheid van een opdracht van bevoegdheden en grondwettelijke bepalingen leveren de

eerdergenoemde wetten tot goedkeuring van respectievelijk het Verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap en het verdrag met Indonesië inzake Nieuw-Guinea. Andere praktijkvoorbeelden uit de periode vanaf de grondwetswijziging van 1953 zijn er niet.

Met betrekking tot de uitspraak van de C.P.N.-fractie merken wij op, dat de voorgestelde bepaling naar ons oordeel een toereikende garantie voor de bevoegdheden van het Nederlandse parlement inhoudt. Bij een opdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties is het parlement betrokken. Indien bij deze opdracht zou worden afgeweken van de Grondwet, is voor de goedkeuring van het desbetreffende verdrag in beide Kamers der Staten-Generaal een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen vereist.

Artikel 5.2.2.a (verbindende kracht)

De leden van de C.D.A.-fractie wezen erop, dat ten aanzien van besluiten van volkenrechtelijke organisaties het voorgestelde artikel 5.2.2.a spreekt over bepalingen, die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Zij stelden daarbij de vraag of hiermee bedoeld was voor besluiten van internationale organisaties een beperking aan te brengen in vergelijking tot artikel 67 van de huidige Grondwet.

Zowel wat betreft de verbindende kracht van bepalingen van besluiten (artikel 5.2.2.a), als wat betreft de mogelijke voorrang daarvan (artikel 5.2.2.b), beantwoorden wij de gestelde vraag ontkennend. Artikel 67, tweede lid, van de bestaande Grondwet verklaart ten aanzien van besluiten van volkenrechtelijke organisaties de artikelen 65 en 66 van overeenkomstige toepassing. Uit de geschiedenis van de grondwetsherzieningen van 1953 en 1956 valt op te maken, dat men destijds de werking van het huidige artikel 67 niet anders zag dan thans in ons voorstel is verwoord. Ter verduidelijking gaan wij hier iets dieper op in.

In 1953 werd wat betreft de verbindende kracht van verdragen het volgende artikel in de Grondwet opgenomen (het toenmalige artikel 66):

«De wet geeft regels omtrent de bekendmaking van overeenkomsten. De overeenkomsten verbinden een ieder, voor zover zij zijn bekend gemaakt.»

Wat betreft de verhouding tussen verdragen en nationale wettelijke voorschriften werd als gevolg van een in de Tweede Kamer ingediend amendement als artikel 65 opgenomen:

«Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, wanneer deze niet verenigbaar zouden zijn met overeenkomsten, die hetzij vóór, hetzij na de totstandkoming der voorschriften zijn bekend gemaakt overeenkomstig artikel 66.»

De bedoeling van beide voorschriften was, dat deze zouden gelden voor overeenkomsten die naar haar aard voor rechtstreekse toepassing in aanmerking zouden komen⁹. Om dit te verduidelijken werd bij de grondwetswijziging van 1956 gekozen voor de formulering van de huidige artikelen 65 en 66, waarbij tevens de volgorde van de bestaande artikelen werd omgekeerd.

Wat hier is opgemerkt over overeenkomsten, is eveneens van toepassing op besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Bij de grondwetsherziening van 1953 wees de Regering erop, dat de onderscheiding tussen «self-executing» en niet-«self-executing» volkenrechtelijke regelingen even goed van betekenis is voor «besluiten» als voor «overeenkomsten»¹⁰.

Ook toen was de Regering blijkbaar van mening dat besluiten van volkenrechtelijke organisaties binnen de Nederlandse rechtsorde kunnen worden toegepast, wanneer deze een ieder verbindende bepalingen bevatten. De grondwetsherziening van 1956 versterkte dit beeld.

Op grond van het bovenstaande zijn wij van mening, dat ten aanzien van besluiten van volkenrechtelijke organisaties in ons voorstel geen beperking wordt aangebracht in vergelijking tot de bestaande tekst van artikel 67.

⁹ In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer bij de tweede lezing van de grondwetsherziening van 1953 verklaarde de Regering onder meer het volgende: «De Regering ziet de werking van de artikelen 60e en f (dat wil zeggen de artikelen 65 en 66 in de Grondwet van 1953) niet zo ruim, dat daardoor nu alle internationale overeenkomsten rechtstreeks de burgers verbinden en dat deze daaraan steeds subjectieve rechten ontleen. Inderdaad zal men hier moeten differentiëren en nagaan, of de betrokken regelen voor rechtstreekse hanteling door de rechter naar hun aard in aanmerking komen dan wel niet anders zijn dan instructies voor de wetgevende en besturende organen van de Staten (in het volkenrecht spreekt men hier wel van «self-executing treaties» tegenover die welke niet «self-executing» zijn)» (Bijlage Handelingen I, 1952–1953, 2700, nr. 63a, blz. 3).

¹⁰ Memorie van antwoord aan de Eerste Kamer, tweede lezing, bijlage Handelingen I, 1952–1953, 2700, nr. 63a, blz. 3.

In het verband van de gestelde vraag maakten de leden van de C.D.A.-fractie ook melding van de betekenis van EEG-richtlijnen voor de Nederlandse rechtsorde. Dienaangaande wijzen wij erop, dat ook de Raad van State in zijn advies bij het voorliggende wetsontwerp naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de aandacht heeft gevraagd voor de uit het Gemeenschapsrecht voortvloeiende toetsingsplicht van de Nederlandse rechter. In het nader rapport hebben wij als onze opvatting gegeven, dat de toetsing door de Nederlandse rechter die hieruit kan voortvloeien geheel en al gedekt wordt door zowel de bestaande artikelen 65, 66 en 67, tweede lid, als de voorgestelde artikelen 5.2.2.a en 5.2.2.b. Hieronder komen wij nog op het punt van de EEG-richtlijnen terug.

De fracties van D'66, de P.v.d.A. en de P.P.R. verklaarden in te stemmen met ons voorstel om 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. De D'66-fractie – waar de leden van de P.v.d.A.-fractie zich bij aansloten – achtte evenwel de wijze waarop het beginsel van de gelding in de nationale rechtsorde in artikel 5.2.2.a is geformuleerd niet zo gelukkig.

Allereerst stelde de fractie van D'66 de vraag aan de orde, waarom de beperking tot «naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden» in de tekst van het voorstel voorkomt.

Twee argumenten zouden volgens deze fractie tegen de bedoelde beperking pleiten: in de eerste plaats zou de formulering althans tot onzekerheden in de Nederlandse jurisprudentie hebben geleid en in de tweede plaats heeft met name het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aan het begrip rechtstreekse werking of rechtstreekse toepasselijkheid een veel ruimere interpretatie toegekend dan in de jaren '56 en volgende zelfs werd gedacht.

De stelling die besloten ligt in het eerste argument kunnen wij niet zonder meer onderschrijven. Wij zien niet in, dat de beoordeling van de vraag of aan een verdragsbepaling toepassing zal worden gegeven, eventueel met terzijdestelling van de toepassing van een nationaal wettelijk voorschrift, de rechter voor grote moeilijkheden zou plaatsen, nu grondwettelijk is bepaald dat deze toepassing beperkt is tot verdragsbepalingen die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden. Dit geldt ook voor het Europese gemeenschapsrecht. Veeleer hebben de bestaande grondwettelijke bepalingen, waardoor de rechter naar nationaal recht verplicht is een ieder verbindende bepalingen van gemeenschapsrecht toe te passen en daarvan afwijkend nationaal recht buiten beschouwing te laten, een klimaat geschapen dat de toepassing van het gemeenschapsrecht ten zeerste bevordert¹¹.

De onzekerheden in de Nederlandse jurisprudentie waarover de aan het woord zijnde fracties spreken, zouden naar onze opvatting eerder toenemen indien de bedoelde zinsnede niet in de Grondwet zou worden gehandhaafd. Daarbij wijzen wij erop, dat uit het arrest van 18 mei 1962 blijkt dat de Hoge Raad thans niet een duidelijk beperkte betekenis toekent aan het begrip «een ieder verbindende bepalingen». Ons staat evenmin een beperkte uitleg voor ogen. In de memorie van toelichting hebben wij reeds verklaard dat onder omstandigheden ook bepalingen van verdragen en besluiten die nog een nadere implementatie behoeven door de Nederlandse rechter kunnen worden toegepast.

Wij delen de conclusie genoemd in het tweede argument van de fracties van D'66 en van de P.v.d.A., dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voor wat betreft het Europese Gemeenschapsrecht aan het begrip rechtstreekse werking een ruime interpretatie heeft toegekend. Zulks blijkt, zoals gesteld, met name ook bij richtlijnen en beschikkingen.

Naar onze mening verzet de voorgestelde bepaling, die overeenstemt met de bestaande Grondwet, zich niet tegen een zodanige interpretatie. Besluiten van internationale organisaties, richtlijnen en beschikkingen van de Europese Gemeenschappen daarvan niet uitgezonderd, kunnen binnen de

¹¹ Tot deze conclusie kwam ook een werkgroep van de Nederlandse Vereniging voor Europees recht in een rapport over twintig jaar Nederlandse rechtspraak over de algemene leerstukken van het recht der Europese Gemeenschappen; Sociaal-Economische Wetgeving, januari 1973, 21e jaargang nr. 1, blz. 37.

Nederlandse rechtsorde rechtstreeks worden toegepast, wanneer zij een ieder verbindende bepalingen omvatten. De Nederlandse rechter is bevoegd om na te gaan voor iedere concrete bepaling, bij voorbeeld uit een richtlijn, of deze voor rechtstreekse toepassing in aanmerking komt.

De Grondwet laat daartoe de ruimte.

De aan het woord zijnde fracties haalden hierbij onze uitspraak in de memorie van toelichting aan, dat de strekking van de woorden «die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden» niet zozeer is een norm te geven waaraan getoetst zou kunnen worden of een verdrag ieder bindt, doch 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. Hiermede hebben wij het waarborg-karakter van het voorgestelde artikel 5.2.2.a willen beklemtonen. Deze bepaling, gelezen in samenhang met het artikel dat thans is voorgesteld als artikel 5.2.2.c, houdt voor de burgers de waarborg in, dat de een ieder verbindende bepalingen van verdragen of besluiten hen eerst daadwerkelijk verbinden nadat deze bepalingen zijn bekendgemaakt op door de wet voorgeschreven wijze. Wij willen dit aspect hier nogmaals benadrukken.

Wij bestrijden niet de gedachte dat in de formulering «een ieder verbindend» met name door de rechter een aanknopingspunt kan worden gevonden. Als zodanig is de bepaling ook bedoeld. Indien een verdrag uitdrukkelijk en uitsluitend aan de staat de verplichting oplegt om binnen een bepaalde termijn wettelijke maatregelen te treffen, dan achten wij het ongewenst dat eventueel de nationale rechter op zijn wijze, met voorbijgaan van regering en Staten-Generaal, omtrent de uitvoering van de gedragsverplichting van de wetgever uitspraken zou doen. A fortiori geldt dit voor de toetsing van bestaande wettelijke voorschriften aan de inhoud van een zodanige verdragsverplichting. Wij achten het gewenst uitdrukkelijk in de Grondwet in deze zin een aanknopingspunt voor de rechter te vermelden. Wat betreft de formulering daarvan, hebben wij in de memorie van toelichting uiteengezet dat wij de uitdrukking «een ieder verbindende» hebben gehandhaafd, ondanks daarop geuite kritiek. Wijziging van deze uitdrukking zou immers een onnodig risico voor de rechtspraak met zich mee kunnen brengen.

Het laatstgenoemde argument achten wij ook van toepassing op het door de fracties van D'66 en de P.v.d.A. aangesneden punt van de formulering van de woorden «verbindende kracht». Terecht constateren de leden van deze fracties dat aan deze woorden op zichzelf geen onderscheidend vermogen toekomt wat betreft rechtstreeks werkende bepalingen en niet-rechtstreeks werkende bepalingen. In het gebruik van het begrip «gelding» zien wij evenwel geen verbetering. Wij geven er de voorkeur aan de thans in de Grondwet gebruikte en daardoor meer vaststaande uitdrukking «verbindende kracht» te handhaven. Overigens merken wij hierbij nog op, dat inderdaad niet bedoeld is dat alleen rechtstreeks werkende bepalingen van verdragen verbindende kracht hebben. Aldus is artikel 5.2.2.a evenwel ook niet geformuleerd.

De C.P.N.-fractie legde ons de vraag voor, of wij inzicht zouden kunnen geven in de wijze waarop in andere landen tegen het beginsel van algemeen verbindend zijn wordt aangekeken. Wij menen in het kader van een memorie van antwoord hierop enigszins beknopt te moeten antwoorden. De meeste geschreven constituties bevatten geen bepalingen over de verhouding tussen nationale wetgeving en internationaal recht, evenmin als over de verhouding tussen grondwet en internationaal recht¹². Maar ook voor die landen, die wel uitdrukkelijke constitutionele bepalingen hierover kennen, zou een juiste beoordeling slechts mogelijk zijn indien de gehele constitutionele stelsels in de beschouwing zouden worden betrokken¹³.

Wat betreft de vraag welke gevolgen het een en ander heeft voor de rechtspositie van de burgers in de verschillende landen merken wij in het algemeen het volgende op. Wij hebben daarbij speciaal het oog op het beginsel van het verbindend zijn van geschreven internationaal recht in enkele

¹² Zie H. van Maarseveen en G. van der Tang, *Written Constitutions A Computerized Comparative Study*, 1978, blz. 76.

¹³ Zie voor een aanduiding van de situatie in landen van de Europese Gemeenschappen bij voorbeeld: M. Maresceau, *De directe werking van het Europese Gemeenschapsrecht*, 1978; H. G. Schermers, *Judicial protection in the European Communities*, 1976, (i. h. b. hoofdstuk I, par. 3)

omringende landen. Het in Nederland gehuldigde beginsel komt ook tot uitdrukking in de constitutionele stelsels van Frankrijk en België. Daartegenover huldigt een aantal andere landen een zogenaamde dualistische benadering van de verhouding tussen de internationale en de interne rechtsorde. In deze zienswijze, die bij voorbeeld in Italië, de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk aangehangen wordt, gelden beide rechtsorden naast elkaar, terwijl een internationale regel eerst moet worden getransformeerd tot een interne regel, alvorens deze kan worden toegepast in de interne rechtssfeer. De rechtspositie van de burger wordt in deze benadering slechts bepaald door het bestaande nationale recht en niet tevens door het internationale recht. Dit laatste houdt een kenmerkend verschil in, in vergelijking met het geldende Nederlandse grondwettelijk stelsel.

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. De verklaring hiervoor is terug te vinden in de bijlagen bij dit wetsontwerp. Na het advies van de Raad van State hebben wij besloten alsnog een apart artikel over de verbindende kracht van verdragen en van besluiten van internationale organisaties op te nemen. Zoals in het nader rapport is uiteengezet, werd daardoor een vernummering van de artikelen noodzakelijk. Indien daarbij gewoon zou zijn doorgeteld, zouden moeilijkheden ontstaan omdat in andere wetsontwerpen van het in de Grondwet op te nemen hoofdstuk 5 reeds bepaalde nummers waren vastgesteld. Overigens draagt de thans aangehouden nummering een voorlopig karakter. Bij de bekendmaking van de tekst der herziene Grondwet na de behandeling van de herziening in tweede lezing zal deze nummering door een definitieve doorlopende nummering kunnen worden vervangen¹⁴.

Het kwam het G.P.V. ver gaand voor om niet alleen bepalingen van verdragen die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden als zodanig toe te passen, maar ook besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Wij wijzen deze fractie allereerst op het hierboven gestelde met betrekking tot artikel 5.2.2.c. Daaruit blijkt onder meer dat artikel 5.2.2.a geen wijziging brengt in vergelijking met de huidige Grondwet. Hieraan zij toegevoegd dat de werking van de grondwetsbepaling neergelegd in artikel 5.2.2.a niet zodanig kan zijn, dat deze aan besluiten van volkenrechtelijke organisaties meer kracht verleend dan zij volkenrechtelijk bezitten. Te denken valt hier bij voorbeeld aan besluiten die slechts het karakter bezitten van een tot de betrokken staten gerichte *aanbeveling*. Een resolutie van de Algemene Vergadering van Verenigde Naties als door deze fractie genoemd, valt als een zodanige aanbeveling te beschouwen, hetgeen inhoudt dat de Nederlandse burgers daardoor niet rechtstreeks gebonden kunnen worden.

Artikel 5.2.2.b (rechterlijke toetsing)

De leden van de C.D.A.-fractie wezen op het geval dat een verdrag noopt tot het stellen van regels die afwijken van de Grondwet, terwijl de burger zich ten processe beroept op strijd met de Grondwet. In abstracto kunnen wij hier moeilijk een scherp omljnd antwoord geven. De Nederlandse wettelijke voorschriften, die volgens het voorgestelde artikel moeten wijken voor een ieder verbindende bepalingen van verdragen, omvatten mede de Grondwet. Voor de rechter wordt dan een beslissende vraag, of het verdrag in kwestie een ieder verbindende bepalingen bevat. Aangenomen mag worden, dat de rechter daarbij in aanmerking neemt wat het verdrag bepaalt ten aanzien van de vraag op welke wijze de verdragsluitende partijen aan het verdrag gevolg zullen geven. Onder meer in het zogenaamde Portalon-arrest van 8 november 1968 (NJ 1969, nr. 10) heeft de Hoge Raad zich over een zodanige vraagstelling uitgesproken.

Wat betreft de formulering «.....indien deze toepassing niet verenigbaar is met» gaven de leden van de C.D.A.-fractie als hun indruk te kennen, dat de Hoge Raad geneigd is niet de toepassing van de nationale regel te beoor-

¹⁴ Werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 871, nrs. 1-2, blz. 4.

delen, doch de regel zelf. Wat er ook van deze indruk zij – wij achten het niet doenlijk in de memorie van antwoord een uitgebreide analyse van de bestaande Nederlandse jurisprudentie te geven – wij zijn van oordeel dat juist de gebruikte formulering duidelijk laat uitkomen 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 bepalingen van het internationale recht.

De leden van de V.V.D.-fractie zagen in de uiteenzettingen over de toetsing aan het ongeschreven volkenrecht het meest principiële aspect van dit wetsontwerp gelegen. Het verheugt ons dat deze leden, evenals de G.P.V.-fractie, het door ons ingenomen standpunt onderschreven, dat toetsing door de rechter van nationale wettelijke voorschriften aan de regels van ongeschreven volkenrecht niet gewenst is. Wij delen de opvatting van deze leden, waar zij wezen op de nadelige gevolgen die een tegenovergestelde opvatting zou hebben voor de rechtszekerheid van de burgers.

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. In de eerste plaats verwees deze fractie daarbij naar de formulering van artikel 53 van het Weense verdrag inzake het verdragenrecht, handelend over verdragen die strijdig zijn met een dwingende norm van algemeen volkenrecht (jus cogens).

Wij merken allereerst hierbij op, dat waar hier het primaat van het jus cogens wordt gesteld ten opzichte van daarmee strijdige verdragen, genoemd artikel tevens bepaalt dat voor de toepassing van dit verdrag een dwingende norm van algemeen volkenrecht een norm is, die aanvaard en erkend is door de internationale gemeenschap van staten in haar geheel als norm, waarvan geen afwijking is toegestaan en die slechts kan worden gewijzigd door een latere norm van algemeen volkenrecht van dezelfde strekking. Wij tekenen hierbij aan, dat het ons aannemelijk voorkomt dat heden ten dage een wijziging of ontstaan van de bedoelde regels van dwingend recht tot stand zal komen door middel van een algemeen multilateraal verdrag¹⁵; bij ongeschreven volkenrecht zal in het algemeen niet voldaan zijn aan de in artikel 53 genoemde voorwaarden voor identificatie van jus cogens.

De aan het woord zijnde fractie concludeerde uit artikel 53 van de Weense conventie, dat hieruit volgt 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. Wij merken hierbij op, dat dit niet het punt is waarover de Nederlandse Grondwet zich uitsprekt. De stelling gaat voorbij aan de wezenlijke vraagstelling van de voorgestelde bepaling, te weten de vraag of grondwettelijk aan de rechter moet worden opgedragen om nationale wettelijke voorschriften te toetsen aan ongeschreven volkenrecht. Om eerder uiteengezette redenen beantwoorden wij deze vraag ontkennend.

Een tweede bedenking tegen ons standpunt ontleende de D'66-fractie aan onze uitspraak, dat uitbreiding van het toetsingsrecht van de rechter tot het ongeschreven volkenrecht uit praktisch oogpunt bezwaarlijk is, omdat omtrent de inhoud van dit recht vaak onzekerheden bestaan. De D'66-fractie meende dat dit argument niet doorslaggevend kan worden genoemd, omdat niet alleen het ongeschreven volkenrecht, maar ook vele andere bepalingen van het recht onzekerheden vertonen. Ter vermijding van misverstand zij opgemerkt dat wij met deze uitspraak niet beoogd hebben twijfel uit te spreken over het vermogen van de rechter om het recht «te vinden», ook op terreinen waar onzekerheden bestaan. Het gaat ons hier om het element van de rechtszekerheid. De bekendheid met het ongeschreven volkenrecht kan, met name bij de burgers, weinig toereikend geacht worden.

¹⁵ De International Law Commission, die de ontwerp-artikelen voor dit verdrag heeft voorbereid, merkte dit in haar commentaar op het betreffende artikel eveneens op. Dit commentaar is opgenomen in het Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II.

Indien de rechter geldende nationale wettelijke voorschriften zou toetsen aan ongeschreven volkenrecht, zou dit onzekerheid voor de rechtspositie van de burgers kunnen meebrengen. Wij menen dat de voorgestelde regeling het nodige houvast geeft zowel aan de burger, als aan de wetgever, als ook aan de rechter.

De fractie van D'66 had eveneens bezwaar tegen de woorden «een ieder verbindend» in de tekst van artikel 5.2.2.b. De fractie verwees daarbij naar het gestelde in de memorie van toelichting, dat bepalingen die nog een nadere implementatie behoeven niet onder alle omstandigheden buiten «een ieder verbindende bepaling» in de zin van het onderhavige artikel vallen. Met deze erkenning zou, aldus de D'66-fractie, toch eigenlijk de kern ontvallen aan de argumenten om toch de bedoelde toevoeging op te nemen. De laatstgenoemde opvatting kunnen wij niet delen. Wezenlijk in de voorgestelde bepaling is, dat de grondwettelijke toetsingsopdracht aan de rechter beperkt is tot toetsing aan een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Voor de rechter vormt het begrip «een ieder verbindende» het aanknopingspunt voor zijn beslissing in concrete gevallen. Het doen vervallen van de bedoelde uitdrukking zou het risico kunnen meebrengen, dat de gedachte postvat dat aan de aard van de toe te passen bepalingen van geschreven internationaal recht geen enkele beperking is gesteld. Ook de Raad van State heeft hier in zijn advies op gewezen. Aan deze gedachte willen wij geen voet geven.

Artikel 5.2.3 (oorlog)

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden in het algemeen met het voorgestelde artikel 5.2.3 instemmen. Wel vroegen zij zich af of de uitzondering op het vereiste van toestemming voor het in oorlog verklaren van het Koninkrijk nauwkeurig genoeg is omschreven. Ook vroegen deze leden wie op welk moment dient vast te stellen dat het overleg met de Staten-Generaal niet mogelijk is gebleken.

Wij achten een nadere omschrijving van de uitzondering op het vereiste van toestemming niet wenselijk.

Bij een nadere omschrijving zou men naar onze opvatting het gevaar lopen om zich te verliezen in casuïstiek. Wij achten het verder juist dat bij de voorgestelde bepaling niet het karakter van de inoorlogverklaring als uitgangspunt geldt, maar de feitelijke vraag of overleg met de Staten-Generaal onmogelijk is gebleken. Wellicht ten overvloede zij hierbij aangetekend, dat het begrip «feitelijk bestaande oorlogstoestand» niet afhankelijk gesteld kan worden van het begrip «oorlogsverklaring», omdat in de internationale praktijk de oorlogsverklaring herhaaldelijk eerst na het feitelijk ontstaan van de oorlogstoestand gegeven wordt of zelfs geheel achterwege blijft. Waar het de Regering is die het Koninkrijk in oorlog kan verklaren, zal het in het algemeen ook de Regering zijn die dient vast te stellen dat het overleg met de Staten-Generaal niet mogelijk is gebleken.

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, tweede lid, als apart artikellid zou worden opgenomen. Bij nadere overweging stemmen wij met dit voorstel in. De in de laatste volzin van artikel 5.2.3, tweede lid, opgenomen bepaling heeft zowel betrekking op het gestelde in het eerste lid van dat artikel – ook voor een verklaring dat een oorlog beëindigd is dient, zo mogelijk, voorafgaande toestemming aan de Staten-Generaal te worden gevraagd – als op het in de eerste volzin van het tweede lid bepaalde wat betreft het door de Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering. Uit een oogpunt van systematiek lijkt het inderdaad juister om de laatste volzin van artikel 5.2.3, tweede lid, als apart lid van dit artikel op te nemen. Ons voorstel hebben wij dienovereenkomstig gewijzigd.

De leden van de fractie van D'66 vroegen zich af of een dergelijke bepaling nog past in een situatie waarin, als het onverhoopt tot oorlog komt, deze met een waarschuwingstijd plaatsvindt die eerder in uren dan in dagen moet worden gerekend. Overwegende bezwaren tegen de voorgestelde tekst had deze fractie evenwel niet.

Ook wij zijn van mening dat wanneer het onverhoopt tot oorlog zou komen, de feitelijke situatie zodanig kan zijn dat de voorgestelde bepaling geen antwoord geeft op alle zich dan voordoende problemen. Niettemin achten wij het in ons voorstel vervatte beginsel van zodanige betekenis, dat dit uitdrukkelijke vermelding in de Grondwet behoeft. Het grondwettelijk voorschrift beoogt de volksvertegenwoordiging vóór het begin van de oorlog te betrekken bij de afweging van de grote belangen die in deze omstandigheden op het spel staan. De werking van dit voorschrift is daarbij naar ons oordeel allerminst illusoir.

De fractie van D'66 stelde verder de vraag waarom de bepaling in de passieve vorm is gesteld. Deze fractie gaf de voorkeur aan de formulering waarbij nadrukkelijk wordt verklaard dat *de Regering* het Koninkrijk niet in oorlog verklaart dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.

Tot een zelfde conclusie kwam de G.P.V.-fractie. Naar het oordeel van deze fractie is het onvoldoende om te zeggen dat uit het systeem van de Grondwet voortvloeit dat er hier sprake is van een taak van de Regering.

Ook bij nadere overweging menen wij de gedachte van de genoemde fracties niet te moeten volgen. Wij blijven van mening dat reeds het systeem van de Grondwet aangeeft dat de bevoegdheid om het Koninkrijk in oorlog te verklaren toekomt aan de Regering. In de onderhavige bepaling is dit des te duidelijker, door het daarin voorkomende voorschrift van voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. Het is duidelijk dat dit de toestemming aan de Regering betreft.

Van de verklaring van de leden van de P.P.R.-fractie, dat zij het betreunden 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 de regering de voorstellen van de staatscommissie niet geheel heeft gevolgd, namen wij akte. Voor de argumentatie van ons voorstel verwijzen wij naar de memorie van toelichting.

De G.P.V.-fractie vroeg om een nadere motivering voor het vereiste van een verenigde vergadering van de beide Kamers der Staten-Generaal bij de verklaring dat een oorlog beëindigd is.

Naar ons oordeel gaat het hier om méér dan om een kwestie van symmetrie. Aan het bestaan van een toestand van oorlog zijn belangrijke rechtsgevolgen verbonden. Ook bij een verklaring dat een oorlog beëindigd is, dient een afweging door de volksvertegenwoordiging van alle in het geding zijnde belangen plaats te vinden. Een behandeling door de Staten-Generaal in één instantie achten wij hiervoor van belang. Aldus wordt de mogelijkheid van een tegengesteld oordeel van elk der Kamers uitgesloten.

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