

1237 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Op 4 April laatstleden heeft te Washington de plechtige ondertekening plaats gehad van het Noord-Atlantisch Verdrag door de Ministers van Buitenlandse Zaken van België, Canada, Denemarken, Frankrijk, Groot-Britannië, Italië, Luxemburg Nederland, Noorwegen, Portugal, de Verenigde Staten van Amerika en IJsland. In de overtuiging dat dit Verdrag voor Nederland van het hoogste belang is, heeft de Regering voortdurend met kracht medegewerkt aan de totstandkoming daarvan. Zij verheugt zich er over, dat met de sluiting van het Noord-Atlantisch Verdrag een nieuwe mijlpaal is bereikt in de samenwerking tussen volken met een gemeenschappelijke beschaving. Deze samenwerking is bedoeld als een versterking van de Verenigde Naties, binnen welke grotere kring de kleinere der Noord-Atlantische Mogendheden zich heeft aaneengesloten ter gemeenschappelijke afweer van een mogelijke aanval. Het Noord-Atlantisch Verdrag is derhalve zuiver defensief van karakter; het beoogt een versterking te zijn van de Verenigde Naties, met welke doeleinden en beginselen het geheel in overeenstemming is.

Het gewicht, dat de Regering aan het Verdrag toekent, moge blijken uit de woorden, welke Minister Stikker heeft gesproken ter gelegenheid van de ondertekening. De tekst van deze redevoering gaat als bijlage hiernevens. De Regering spreekt het vertrouwen uit, dat de Staten-Generaal haar gevoelens zullen delen en hun goedkeuring aan dit Verdrag zullen hechten.

Na het einde van de laatste wereldoorlog hebben zich de onderlinge verhoudingen tussen de Staten, die zich aaneengesloten hadden ter bestrijding van de fascistische en nazistische agressie, aanzienlijk gewijzigd, hetgeen een nadelige invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de Verenigde Naties. Deze nieuwe wereldorganisatie was weliswaar niet begroot met het spontane enthousiasme, dat tijdens de eerste wereldoorlog door de gedachte aan een Volkenbond was opgewekt, doch het was niet te voorzien, dat reeds zo spoedig teleurstelling zou volgen doordat diepgaande verschillen tussen de grote Mogendheden zich zouden openbaren, welke de samenwerking binnen de Verenigde Naties ten zeerste zouden bemoeilijken. Het lag in de rede, dat naarmate de universele gemeenschap der volken, welke de Verenigde Naties beoogden te zijn, meer tekort schoot in haar taak om vrede en veiligheid te verzekeren, de neiging toenam om door aansluiting bij gelijkgezinden de samenwerking tussen beperkte groepen van Staten te verstevigen. In het besef, dat deze internationale ontwikkeling van invloed moet zijn op het Nederlandse buitenlandse beleid, heeft de Regering de consequenties hieruit getrokken. Het waren de Beneluxlanden, die, gelegen naast een meedogenloze agressor die hen bijna vijf jaar in zijn greep had gehouden, zich sterk bewust waren van de bijzondere gevaren, voortvloeiende uit de steeds scherper wordende tegenstelling onder de bezetters van Duitsland, welke tegenstelling zich later zou toespitsen in de strijd om Berlijn. De benarde internationale situatie maakte het noodzakelijk om zonder tekort te doen aan het Handvest der Verenigde Naties, doch integendeel met gebruikmaking van de mogelijkheden welke daarin opgesloten liggen, een nauwere samenwerking met andere buurlanden tot stand te brengen. De behoefte tot aansluiting in West-Europa werd krachtig onder woorden gebracht door de Britse Staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken in zijn historische redevoering van 22 Januari 1948 in het Lagerhuis, welke de stoot heeft gegeven aan de totstandkoming van het Verdrag tussen Frankrijk, Engeland, Nederland, België en Luxemburg, dat op 17 Maart 1948 te Brussel werd gesloten (*Staatsblad* 1948 no. I 519).

Omstreeks dezelfde tijd kwam het Marshall-plan tot stand, tot doel hebbende een krachtige hulpverlening der Verenigde Staten aan de Europese landen voor het herstel van de schade, welke de tweede wereldoorlog op economisch, financieel en materieel gebied

had aangericht. Het lag in de rede, dat men zich bij de herbewapening ingevolge het Brussels Verdrag belangrijke beperkingen zou moeten opleggen, wilde niet de zo juist begonnen economische opbouw in zeer ernstig gevaar worden gebracht. Ondanks deze bezwarende factoren zijn de Vijf Mogendheden onmiddellijk begonnen samen te werken op alle verschillende terreinen, welke door het Verdrag van Brussel worden bestreken, overtuigd, dat economische wederopbouw zonder zin zou zijn, wanneer men er niet in mocht slagen het gemeenschappelijk erfdeel van cultuur en beschaving tegenover een aanvaller veilig te stellen, en dat hun voorbeeld ertoe zou kunnen leiden, dat andere Staten, voor wie de onafhankelijkheid en territoriale integriteit der West-Europese Staten van vitaal belang is, op den duur hulp en bijstand niet zouden onthouden.

In de eerste plaats gingen daarbij de gedachten uit naar de Verenigde Staten en Canada, die gedurende de laatste wereldoorlog een zo belangrijke bijdrage hadden geleverd tot de bevrijding van de landen van het Europese vasteland, die door Duitsland bezet waren.

Op grond van de Amerikaanse traditie en Constitutie brengt intussen deelneming van de Verenigde Staten aan politieke of militaire bondgenootschappen in vredetijd moeilijkheden mede. De Verenigde Staten hebben hun ontstaan als onafhankelijke natie te danken aan de strijd, welke zij hebben gevoerd om zich van de koloniale band met Engeland te bevrijden. De eerste President der Verenigde Staten, de grote staatsman George Washington, heeft in zijn afscheidsrede als President zijn landgenoten uitdrukkelijk gewaarschuwd voor de fatale gevolgen van allianties met Europese Mogendheden. De woorden, welke hij daarover heeft gesproken, mogen hieronder worden aangehaald, niettegenstaande zij betrekking hebben op volkomen andere tijden en omstandigheden dan de huidige:

„Europe has a set of primary interests, which to us have none, or a very remote relation. Hence, she must be engaged in frequent controversies, the causes of which are essentially foreign to our concerns. Hence, therefore, it must be unwise in us to implicate ourselves, by artificial ties, in the ordinary vicissitudes of her politics, or the ordinary combinations and collisions of her friendships or enmities.”

Europa heeft een aantal essentiële belangen welke geen of slechts een ver verwijderd verband met ons hebben. Vandaar dat het is gewikkeld in talrijke twisten welke oorzaken in wezen vreemd zijn aan onze zaak. Vandaar ook dat het onverstandig van ons zou zijn ons door kunstmatige banden te verstrikken in de normale wisselvalligheid van haar politiek, of in de normale combinaties en botsingen harer vriendschappelijke of vijandige betrekkingen.

Niettegenstaande het feit, dat de Verenigde Staten in de afgelopen veertig jaar tot tweemaal toe met ontzaglijke offers van mensenslevens en materieel de Europese Mogendheden in hun strijd tegen een overweldigder te hulp zijn gekomen, bestaat in vredetijd in de grote republiek een sterke neiging om zich te houden buiten de veelsoortige en voor een Amerikaan onbegrijpelijke tegenstellingen, welke Europa sinds jaar en dag verdeeld houden.

De sluiting van het Inter-Amerikaanse Verdrag voor Wederzijdse Bijstand, dat op 2 September 1947 te Petropolis bij Rio de Janeiro werd gesloten, en dat in vele opzichten tot richtsnoer heeft gestrekt bij de sluiting van het Verdrag van Brussel, kan worden beschouwd als een keerpunt in de hierboven omschreven Amerikaanse opvattingen. Dit Verdrag was een mijlpaal in de Inter-Amerikaanse samenwerking, die zich reeds over meer dan vijftig jaren uitstrekte. Volgens de traditionele opvattingen in de Verenigde Staten — men denke aan de Monroeleer — is de samenwerking van de Amerikaanse Staten onderling en de gemeenschappelijke handhaving van de onafhankelijkheid van deze Staten met inbegrip van de afweer van buitenlandse aanvallers echter iets geheel anders dan een samenwerking op militair terrein tussen de Verenigde Staten en Europese Mogendheden.

Van bijzondere betekenis was voorts, dat op 17 Maart 1948, de dag van de ondertekening van het Verdrag van Brussel, de President der Verenigde Staten voor het Congres de volgende verklaring aflegde:

„It is necessary that we take additional measures to supplement the work of the United Nations and to support its aims. There are times in world history when it is far wiser to act than to hesitate. There is some risk involved in action — there always is. But there is far more risk in failure to act.

For if we act wisely now, we shall strengthen the powerful forces for freedom, justice, and peace which are represented by the United Nations and the free nations of the world.

I regard it as my duty, therefore, to recommend to the Congress those measures which, in my judgement, are best calculated to give support to the free and democratic nations of Europe and to improve the solid foundation of our own national strength.”

Het is noodzakelijk dat wij verdere maatregelen nemen om het werk van de Verenigde Naties aan te vullen en om haar doeleinden te steunen. Er zijn ogenblikken in de wereldgeschiedenis waarop het veel verstandiger is te handelen dan te aarzelen. Er schuilt enig gevaar in handelend optreden — dat is steeds zo. Doch het is nog veel gevaarlijker indien wij in gebreke blijven te handelen.

Immers indien wij thans verstandig te werk gaan, dan versterken wij de machtige waarborgen voor vrijheid, gerechtigheid en vrede, welke zijn belichaamd in de Verenigde Naties en de vrije naties van de wereld.

Ik beschouw het derhalve als mijn plicht om aan het Congres die maatregelen aan te bevelen, welke naar mijn oordeel het best zijn berekend op het verschaffen van steun aan de vrije en democratische naties van Europa en het versterken van de hechte grondslag van onze eigen nationale kracht.

Had dus reeds de President een duidelijke uitspraak gedaan omtrent de veranderende houding van de Verenigde Staten, ook de Senaat gaf, enkele maanden later, blijk van de ontwikkeling, welke zich aan het voltrekken was in de Amerikaanse opvattingen. De bekende Senator Arthur Vandenberg, voorzitter van de Senaatscommissie voor Buitenlandse Zaken, diende een ontwerp-resolutie in ter omschrijving van de doeleinden, welke de Verenigde Staten ter bevordering van de internationale vrede en veiligheid dienden na te streven. Dit ontwerp werd op 19 Mei 1948 door de Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Senaat goedgekeurd en na een uitvoerige discussie door de Senaat op 11 Juni 1948 met algemene stemmen aangenomen.

De resolutie houdt in, dat de Amerikaanse Senaat gewapend optreden verwerpt behalve wanneer zulks in het gemeenschappelijk belang plaats vindt, en dat internationale vrede en veiligheid door samenwerking in de Verenigde Naties moet worden tot stand gebracht. Tot dit doel worden enkele aanbevelingen gedaan, o.a. omtrent de opheffing van het recht van veto voor bepaalde aangelegenheden, vorming van regionale groeperingen, regeling voor individuele en collectieve zelfverdediging omschreven in artikel 51 van het Handvest der Verenigde Naties, regeling en eventuele vermindering van de internationale bewapening onder behoorlijke garantie tegen schending daarvan, en ten slotte te zijner tijd herziening van het Handvest.

Van bijzondere betekenis is punt 3 der resolutie, waarin de bijzondere voorwaarden zijn neergelegd, waaraan volgens de Senaat de deelneming van de Verenigde Staten aan verdragen tot onderlinge bijstand behoort te voldoen. Voorop staat dat deze deelneming moet plaats vinden op grond van de voorschriften van de Constitutie, waarmede meer speciaal wordt bedoeld, dat geen oorlog kan worden verklaard en dat geen fondsen voor bewapening ter beschikking kunnen worden gesteld zonder toestemming van het Congres. De tweede voorwaarde voor deelneming van de Verenigde Staten is, dat de overeenkomsten gegrondvest moeten zijn op het beginsel van voortdurende eigen werkzaamheid en gemeenschappelijke samenwerking. De derde voorwaarde is, dat de overeenkomsten betrekking moeten hebben op de eigen veiligheid van de Verenigde Staten.

Deze resolutie leidde er toe, dat de Amerikaanse Regering overleg opende met andere regeringen over een verdrag tot onderlinge bijstand. Reeds op 6 Juli 1948 werd een begin gemaakt met een serie officieuze besprekingen tussen een aantal hooggeplaatste ambtenaren van het Departement van Staat, tezamen met de diplomatieke vertegenwoordigers te Washington van Canada en van de Staten welke partij zijn bij het Verdrag van Brussel. Men beoogde aanvankelijk in het algemeen van gedachten te wisselen over de politieke toestand in Europa en de bedreiging van de veiligheid van de Europese landen, de afweermiddelen welke daartegen door de Westerse Mogendheden konden worden genomen, de mogelijkheid van gemeenschappelijke verdediging en tenslotte de wijze waarop de Verenigde Staten en Canada zich bij het bestaande veiligheidssysteem konden aansluiten.

Deze besprekingen hadden een vlot verloop. Men kwam te Washington tot de formulering van een aantal punten, die de grondslag zouden kunnen vormen voor een toekomstig Verdrag. Deze punten werden door de Permanente Commissie te Londen van het Brussels Verdrag nader bestudeerd en omgewerkt tot een ontwerp-verdrag, dat vervolgens te Washington werd besproken. Enig uitstel in de onderhandelingen werd veroorzaakt door de verkiezingen in de Verenigde Staten en het aftreden van generaal Marshall. De nieuwe Secretaris van Staat zette de besprekingen echter spoedig voort en maakte tevens een begin met de raadpleging van vooraanstaande Senatoren.

Sedert het ogenblik, waarop het Congres bij de zaak werd betrokken, nam de juiste en onjuiste publiciteit inzake het Verdrag ten zeerste toe, waarin mede een aansporing was gelegen om het stadium der geheime behandeling zoveel mogelijk te verkorten. Intussen had President Truman in zijn inaugurele rede op 20 Januari 1949 nadrukkelijk gewezen op de noodzakelijkheid om zo spoedig mogelijk het Verdrag tot stand te brengen. Hij zeide onder meer:

„We are now working out with a number of countries a joint agreement designed to strengthen the security of the North Atlantic area. Such an agreement would take the form of a collective defense arrangement within the terms of the United Nations Charter.

If we can make it sufficiently clear in advance that any armed attack affecting our national security would be met with overwhelming force, an armed attack might never occur.”

Wij zijn thans doende in samenwerking met een aantal landen een gemeenschappelijk verdrag uit te werken, dat erop gericht is de veiligheid van de Noord-Atlantische landen te versterken. Zulke een verdrag zal de vorm hebben van een collectief defensief verdrag binnen het kader van het UNO Handvest.

Indien wij het reeds van tevoren duidelijk kunnen maken, dat een gewapende aanval, waardoor onze nationale veiligheid bedreigd wordt, zal worden beantwoord met een overweldigende macht, is de mogelijkheid groot, dat een dergelijke aanval nooit zal worden ondernomen.

In verder overleg te Washington is daarna in betrekkelijk korte tijd de nieuwe redactie voltooid, zodat het Verdrag op 18 Maart gelijktijdig te Washington, Ottawa, Londen, Parijs, Brussel, Luxemburg en 's-Gravenhage kon worden gepubliceerd.

Bij de totstandkoming van het Verdrag van Brussel had het in de bedoeling gelegen het aantal deelnemers gaandeweg uit te breiden met andere Europese Staten. Tegen een te spoedige uitbreiding bestond echter het bezwaar, ook sterk gevoeld door de Nederlandse Regering, dat de organisatie zou verwateren nog voordat zij voldoende hechtheid en duurzaamheid had verkregen. Er werd derhalve de voorkeur aan gegeven om eerst te trachten de politieke, militaire, sociale en culturele samenwerking tussen de Vijf Mogendheden zoveel mogelijk op te bouwen en te versterken, hetgeen inderdaad in het afgelopen jaar is geschied.

Het lag in de lijn van deze innige samenwerking, dat de Vijf Brusselse Mogendheden in de eerste plaats in aanmerking kwamen voor het plegen van overleg met de Verenigde Staten en Canada over een ruimer systeem van beveiliging dan het Verdrag van Brussel. In deze gang van zaken mag men de bevestiging zien van de juistheid van de opvatting van de Vijf Mogendheden, die door hun tijdige aaneensluiting de vaste kern zijn geworden voor de samenwerking van democratische Europese Staten met gebieden van gemeenschappelijke cultuur aan de overzijde van de Atlantische Oceaan.

In de vergadering van de Consultatieve Raad te Parijs in October 1948, waar in beginsel werd besloten tot het aangaan van een verdrag met de Verenigde Staten en Canada, werd eveneens op grond van bovenstaande overweging vastgesteld, dat het polsen van andere Staten om aan de besprekingen te Washington deel te nemen, het meest doelmatig zou kunnen geschieden door de Regering van de Verenigde Staten, aangezien deze Staten, alvorens een beslissing te nemen, meer zekerheid zouden verlangen over de vorm en de wijze waarop de Verenigde Staten en Canada bereid waren samen te werken bij de verdediging van het erfdeel der gemeenschappelijke beschaving.

In eerste aanleg kwamen in aanmerking voor een informeel overleg over deelneming aan de besprekingen: Noorwegen, Denemarken, IJsland, Ierland en Portugal. De polsing geschiedde door de overhandiging in begin Januari van een document met inlichtingen over het ontwerp. Voorts werd op 14 Januari in de Verenigde Staten bekend gemaakt, dat het onmogelijk zou zijn om aan Staten, welke zich afzijdig wensten te houden, leveranties van oorlogsmateriaal en strategische grondstoffen te zenden. Nadrukkelijk werd hierbij verklaard, dat de landen, die zich bereid zouden verklaren in een of andere vorm een defensie-afpraak met de Verenigde Staten aan te gaan, voorkeur zouden genieten inzake deze leveranties. Niettemin reageerde geen der gepolste landen onmiddellijk, zodat de besprekingen werden voortgezet door de oorspronkelijke zeven deelnemers. Van de zijde van de vijf Mogendheden was reeds aanstonds bezorgdheid geuit over de mogelijkheid dat uitbreiding van de kring dergenen, die aan de besprekingen zouden deelnemen, de totstandkoming van het Verdrag zou vertragen, hetgeen men in hoge mate onwenselijk achtte. Zoals de zaken tenslotte verlopen zijn is dit gevaar vermeden.

Van de zojuist genoemde landen heeft aanvankelijk vooral Noorwegen veel blijk gegeven van bereidheid tot deelneming aan het Verdrag. Dit had tot gevolg dat Noorwegen, reeds vóór de publicatie, werd uitgenodigd tot de besprekingen met de zeven Mogendheden over de tekst. Denemarken nam eerst later een beslissing.

De Ierse Regering, welke eveneens was benaderd, heeft geantwoord, dat zij niet in de gelegenheid was om aan de besprekingen deel te nemen, zolang het meningsverschil, dat bestaat tussen haar en de Britse Regering inzake Noord-Ierland, niet naar bevrediging was opgelost. Aangezien zulks buiten het terrein der besprekingen

viel, welke te Washington plaatsvonden, is geen officiële uitnodiging tot toetreding aan de Ierse Regering gericht.

De Italiaanse Regering heeft zich op 21 Januari 1949 uit eigen beweging gewend tot de Regeringen, welke aan de besprekingen te Washington deelnamen, met het verzoek tot de beraadslagingen te worden toegelaten. De besprekingen over de tekst waren echter voltooid, voordat inzake dit verzoek een definitieve conclusie was bereikt.

Na de voorlopige en officieuze onderhandelingen met bovengenoemde Europese Mogendheden over deelneming aan het Verdrag zijn ten slotte op de dag vóór de publicatie van de tekst officiële uitnodigingen om het Verdrag mede te ondertekenen, gezonden aan de Regeringen van Denemarken, IJsland, Portugal en Italië. De uitnodigingen werden gedaan door de Regering van de Verenigde Staten, mede uit naam van de overige Regeringen, welke reeds aan de onderhandelingen deelnamen. De uitgenodigde Staten hebben, ten dele nadat hun respectievelijke vertegenwoordigende lichamen zich hadden uitgesproken, aan de Amerikaanse Regering bericht gezonden, dat zij aan het Verdrag wensten deel te nemen, en vervolgens op 4 April het Verdrag mede-ondertekend. Inzake Italië kan hierbij nog worden opgemerkt, dat de deelneming van dit land aan het Verdrag geen invloed zal hebben op de tenuitvoerlegging van het Italiaanse Vredesverdrag.

In verband met de toetreding van Italië tot het Verdrag is bij herhaling de wenselijkheid ter sprake gebracht om aan Griekenland, Turkije en Iran in een of andere vorm een verzekering te geven, dat een aanval op één dezer landen door de Noord-Atlantische Mogendheden als een zeer ernstige bedreiging van hun veiligheid zal worden opgevat. Een andere mogelijkheid zou zijn de sluiting van een afzonderlijk Middellandse-Zee Pact door de Mogendheden, welke bij de veiligheid van de Middellandse Zee een bijzonder belang hebben. Van Nederlandse zijde is bij de besprekingen van dergelijke kwesties steeds het standpunt ingenomen, dat de verplichtingen, welke Nederland op zich neemt, beperkt moesten blijven tot datgene, waarbij direct of indirect het Nederlandse belang betrokken is.

Bij de redactie van het Noord-Atlantisch Verdrag heeft men duidelijk doen uitkomen, dat het Verdrag geheel valt binnen het kader van het Handvest der Verenigde Naties. In het eerste artikel wordt derhalve uitdrukkelijk vastgelegd, dat partijen alle internationale geschillen, waarin zij mochten worden gewikkeld, langs vreedzame weg zullen beslechten gelijk is geregeld in het Handvest en dat zij zich in hun internationale betrekkingen zullen onthouden van bedreiging met of gebruik van geweld op enige wijze welke onverenigbaar is met de doeleinden van de Verenigde Naties. Uit de gehele opzet blijkt duidelijk de bedoeling om de lacunes, welke de toepassing van het Handvest laat, zoveel mogelijk aan te vullen. In Hoofdstuk VII, waarin bedreiging van de vrede en agressie worden behandeld, bepaalt artikel 39, dat de Veiligheidsraad het bestaan van een bedreiging van de vrede of een aanvalsdaad kan vaststellen en aanbevelingen kan doen over de maatregelen, welke nader in de artikelen 41 en 42 worden omschreven, om internationale vrede en veiligheid te handhaven of te herstellen. Het bezwaar van deze procedure is, dat zij in de tegenwoordige omstandigheden geen afdoende en onmiddellijke beveiliging vermag te bieden aan het slachtoffer van een aanvalsdaad. Van grote betekenis is ook dat voor een besluit omtrent een gemeenschappelijk militair optreden de stemmen van zeven Leden, met inbegrip van de grote Mogendheden, vereist zijn. Er bestaat grond voor de veronderstelling, dat in geval van een agressie door een der grote Mogendheden zelf, of door een land dat met een dier grote Mogendheden nauw is verbonden, deze meerderheid niet zal worden bereikt. Bovendien zijn tengevolge van onenigheid tussen de grote Mogendheden de daarop volgende artikelen van het Handvest, welke de terbeschikkingstelling van strijdkrachten door de Leden aan de Veiligheidsraad regelen, vrijwel een dode letter gebleven.

Dientengevolge heeft de aandacht zich in toenemende mate gericht op die artikelen van het Handvest, welke betrekking hebben op de collectieve of regionale verdediging.

In Hoofdstuk VIII nopens de regionale overeenkomsten wordt vastgelegd, dat regionale groeperingen niet gerechtigd zijn om enige militaire actie ter afwering van een aanval of anderszins te ondernemen zonder machtiging van de Veiligheidsraad. Aan deze organisatievormen voor internationale veiligheid kleefde dus hetzelfde bezwaar als aan het stelsel, dat gevolgd moet worden, wanneer de Veiligheidsraad zelf optreedt, nl. dat een onzekere en langzaam werkend mechanisme in beweging moet worden gebracht, voordat de aangevallene doeltreffende bijstand kan verwachten.

Zodoende wordt van bijzonder belang het slotartikel van Hoofdstuk VII, artikel 51, waarin het recht van de Staten is neergelegd

om maatregelen te treffen voor individuele of collectieve zelfverdediging. Weliswaar is een dergelijke actie eveneens onderworpen aan de uiteindelijke controle van de Veiligheidsraad, doch in tegenstelling met de procedure, bedoeld in Hoofdstuk VIII, hebben de Staten individueel en collectief het recht, aanstonds maatregelen ter zelfverdediging te nemen, welke van kracht blijven tot het ogenblik waarop de Veiligheidsraad zelf de nodige maatregelen zal hebben genomen om de internationale vrede en veiligheid te handhaven. Zo is, evenals het Verdrag van Brussel, ook het Noord-Atlantisch Verdrag niet in de eerste plaats een regionale overeenkomst in de zin van Hoofdstuk VIII van het Handvest, doch primair een organisatie voor de collectieve zelfverdediging op grond van het gezamenlijk belang dat partijen hebben in het Noord-Atlantisch gebied. Artikel 51 inzake de individuele en collectieve zelfverdediging wordt dan ook met name genoemd in het artikel over de bijstandsverplichting.

In het Verdrag van Brussel werd in artikel 4 de onmiddellijke verplichting tot bijstand van de aangevallen Mogendheid door de verdragspartners stringent omschreven, doch de voorbereiding van een dergelijke gezamenlijke defensie werd in het Verdrag niet verder uitgewerkt. Niettemin hebben het Militair Comité van het Brussels Verdrag en zijn verschillende organen op dit punt hoogst belangrijk werk verricht. In het Noord-Atlantisch Verdrag is de samenwerking in tijd van vrede geregeld in artikel 3 en de gemeenschappelijke verdediging in artikel 5. De bepaling dat de Partijen, ieder voor zich en tezamen, reeds in vredetijd zich verplichten, hun individueel en collectief vermogen om een gewapende aanval te weerstaan zoveel mogelijk op te voeren, betekent een belangrijk novum, dat voor het eerst onder woorden is gebracht in de boven besproken resolutie van Senator Vandenberg. Het zal dan ook geheel in overeenstemming met deze bepaling zijn indien de Verenigde Staten na sluiting van het Verdrag aan de Europese Mogendheden wapens, munitie en grondstoffen ter beschikking stellen ter vergroting van hun weerstandsvermogen. Op deze wijze zal bij een nuttig en doelmatig gebruik van de Amerikaanse steun het thans onvoldoende militaire potentieel van de West-Europese Mogendheden op een zodanig peil kunnen worden gebracht, dat zij in staat zullen zijn om een aanranding van hun onafhankelijkheid af te weren. Het is duidelijk dat, indien de gedachte samenwerking ter vergroting van het individuele en collectieve weerstandsvermogen tot volle ontplooiing wordt gebracht, de betrekkingen tussen de strijdkrachten der verschillende landen zodanig zullen worden verstevigd dat deze in geval van noodzaak in gezamenlijke verdediging onder een eenhoofdig opperbevel, waarvoor reeds een kern-organisatie wordt geschapen ingevolge artikel 9, kunnen opereren.

Ingevolge de bijstandsclausule van het Verdrag van Brussel zijn partijen verplicht in geval van aanval elkander alle militaire en andere hulp en bijstand te verlenen, welke in hun vermogen ligt. Bij de besprekingen in Washington bleek al spoedig dat de Verenigde Staten een bijstandsverplichting, zoals die in het Verdrag van Brussel was geformuleerd, minder passend achtten. De formule, welke ten slotte de goedkeuring van de Amerikaanse Senaatscommissie kon wegdragen, houdt het midden tussen de bijstandsbepaling neergelegd in het Verdrag van Rio de Janeiro tussen de Amerikaanse Staten, waarin wordt gesteld dat in geval van een aanval iedere Staat individueel gerechtigd is om bepaalde maatregelen te nemen, doch gezamenlijke actie moet wachten tot de Raad der bij het Verdrag aangesloten partijen een beslissing heeft genomen, en de vrijwel automatische collectieve actie, welke uit het Verdrag van Brussel voortvloeit. In het Noord-Atlantisch Verdrag zal ieder land terstond, individueel en in samenwerking met de andere partijen, optreden op de wijze, die het nodig oordeelt — met inbegrip van het gebruik van gewapende macht — om de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied te herstellen en te handhaven.

In aansluiting op bovenstaande beschouwingen van algemene aard mogen hieronder de volgende opmerkingen worden gemaakt ten aanzien van de afzonderlijke artikelen van het Verdrag.

Preambule

In de preambule tot het Verdrag worden de grondslagen genoemd waarop het Verdrag berust. De bedoeling is hierbij aan te geven, dat het hier niet gaat om een willekeurige groepering van Staten, welke elkander onderlinge bijstand toezeggen, doch dat een hechte gemeenschap wordt gevormd van Staten, welke door hun gemeenschappelijk erfdeel en hun beschaving reeds een grote verwantschap vertonen. Het doel van deze gemeenschap is, overeenkomstig de doeleinden en beginselen van het Handvest der Verenigde Naties, de krachten te verenigen voor het behoud van vrede en veiligheid. Het Verdrag heeft derhalve uitsluitend een defensief karakter.

Artikel 1

In het algemeen gedeelte der Memorie van Toelichting werd reeds gewag gemaakt van de regeling van onderlinge geschillen, welke in dit artikel is vastgelegd. Deze regeling sluit aan bij de voornaamste bepaling van het Verdrag, welke de gemeenschappelijke maatregelen omschrijft in geval van een gewapende aanval op één der partijen; bij een dergelijke verhouding toch is het aangewezen, dat alle onderlinge geschillen langs vreedzame weg worden opgelost.

Artikel 2

In het Verdrag van Brussel is de samenwerking tussen partijen op sociaal, cultureel en economisch gebied geregeld in een drietal afzonderlijke artikelen. In het Noord-Atlantisch Verdrag heeft men volstaan met één artikel, waarin in algemene bewoordingen wordt gewag gemaakt van de bijdrage welke partijen zullen leveren tot de ontwikkeling van hun vrije instellingen, en van stabiliteit en weivaart in hun gebied. Ook op economisch terrein zullen partijen zoveel mogelijk samenwerken, in het bijzonder door onderlinge tegenstellingen uit de weg te ruimen.

Een vergelijking met de overeenkomstige artikelen van het Verdrag van Brussel behoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot de slotsom, dat in het Noord-Atlantisch Verdrag minder nadruk wordt gelegd op andere dan militaire samenwerking. Binnen de meer beperkte gemeenschap der vijf West-Europese Mogendheden bestaat evenwel een grotere behoefte aan samenwerking op sociaal en cultureel terrein, en een ruimere mogelijkheid tot voortdurende werkzaamheid, dan in de meer omvangrijke gemeenschap der Noord-Atlantische Mogendheden. Ter uitvoering van het Brussels Verdrag zijn een aantal organen opgericht, welke belast zijn met de samenwerking op cultureel en sociaal gebied. Het zal de vraag zijn, of de tenuitvoerlegging van het Noord-Atlantisch Verdrag zal leiden tot de instelling van overeenkomstige organen. In ieder geval zal van Nederlandse zijde voortdurende aandacht worden geschonken aan dit onderdeel van het Verdrag.

De economische samenwerking tussen de Verenigde Staten en West-Europa vindt haar voornaamste uitdrukking in het Europese Herstelplan. Het is twijfelachtig of het, althans voorlopig, noodzakelijk zal zijn om naast de organisatie welke hiervoor is opgericht andere organen in het leven te roepen ter uitvoering van artikel 2 van het Verdrag.

Artikel 3

Gelijk reeds in het algemeen gedeelte is beschreven, berust de bepaling van artikel 3 op de Vandenberg-resolutie van 11 Juni 1948. Het artikel regelt de samenwerking tussen partijen in vreedstijd, en is als zodanig het complement van de clause over wederzijdse bijstand in artikel 5. Met de hulp, welke partijen elkander zullen verlenen, wordt bedoeld de bijdrage, welke van elke partij, overeenkomstig haar geografische ligging en haar hulpbronnen, kan worden verwacht en wel in de vorm welke hiertoe voor ieder land het meest passend is.

Artikel 4

Telkens wanneer naar de mening van een der partijen de territoriale onschendbaarheid, politieke onafhankelijkheid of veiligheid wordt bedreigd, zal onderling overleg worden gepleegd. Dit artikel is van wijde strekking en vormt een van de pijlers, waarop de gemeenschap van Noord-Atlantische Mogendheden wordt gebouwd. Het ligt in de rede, dat het hier bedoelde overleg zal plaats vinden in de Raad, welke ingevolge artikel 9 zal worden opgericht, of wel in een van de hulporganen van de Raad. Het artikel is niet, gelijk artikel 5, onderworpen aan de geografische beperking neergelegd in artikel 6. Consultatie tussen partijen zal derhalve plaats vinden in geval van een bedreiging van de territoriale onschendbaarheid, politieke onafhankelijkheid of veiligheid, waar ter wereld deze bedreiging zich ook mocht voordoen. Van groot belang is daarbij, dat derhalve ook een bedreiging van de veiligheid van de overzeese gebiedsdelen van partijen aanleiding zal kunnen zijn tot onderling overleg.

Ook in een tweede opzicht is artikel 4 van ruimere strekking dan artikel 5. Laatstgenoemd artikel spreekt immers slechts van een gewapende aanval op een der partijen, terwijl in artikel 4 melding wordt gemaakt van de begrippen territoriale onschendbaarheid en politieke onafhankelijkheid. Nu het Verdrag geen nadere definitie geeft van wat onder deze begrippen moet worden verstaan, zal het voor een groot gedeelte van de praktijk afhangen, welke betekenis moet worden toegekend aan deze bepaling. Niettemin kan reeds thans worden vastgesteld, dat met name de politieke onafhankelijkheid van een Staat niet uitsluitend door een bedreiging van buiten,

doch eveneens door een bedreiging van binnen uit in gevaar kan worden gebracht. Een soortgelijke bedreiging zal aanleiding kunnen geven tot overleg, aangezien dit overleg in ieder geval zal moeten plaats vinden zodra één der partijen van oordeel is dat zich een situatie als bedoeld in artikel 4 voordoet.

Artikel 5

In het algemeen gedeelte is reeds een uitvoerige beschouwing gewijd aan dit artikel nopens de wederzijdse bijstand in geval van een gewapende aanval tegen een der partijen. Kern van dit artikel is de bepaling, dat een aanval tegen één zal worden beschouwd als een aanval tegen allen. Elke partij is alsdan verplicht om terstond op te treden, doch de wijze waarop dit optreden zal plaats vinden wordt aan het oordeel van elke partij overgelaten. Reeds eerder is betoogd, dat de formulering van dit artikel minder krachtig is dan die van het overeenkomstige artikel in het Verdrag van Brussel. Niettemin zou het onjuist zijn om op grond hiervan geringer betekenis te hechten aan dit artikel. In de grond van de zaak kan men bezwaarlijk verwachten, dat een Mogendheid niet uiteindelijk zelf zal willen bepalen, welke maatregelen haar in een bepaalde situatie de meest geschikte voorkomen. Daarbij ware te bedenken, dat bij een Verdrag als het onderhavige de geest belangrijker is dan de letter. Er bestaat tussen de partijen ongetwijfeld een „morele” verplichting tot steunverlening. Het ware ondenkbaar dat de verdragspartners werkeloos zouden toezien, wanneer een der aangesloten Staten het slachtoffer zou worden van een grootscheepse gewapende aanval welke een ernstige bedreiging zou vormen voor de veiligheid in de Noord-Atlantische gemeenschap. Het is dan ook in deze zin, dat het begrip „gewapende aanval” moet worden uitgelegd. Grensincidenten of zuiver plaatselijke conflicten zullen in het algemeen niet worden begrepen onder artikel 5.

Ingevolge artikel 9 zal onder andere een Defensie-Comité worden opgericht ter aanbeveling van maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de artikelen 3 en 5. Het ligt in de rede, dat hieruit een steeds nauwer wordende samenwerking tussen partijen op militair terrein zal voortvloeien. Indien mocht worden bereikt dat een militaire organisatie wordt geschapen, welke zo nodig onder éénhoofdig bevel kan optreden, dan zal de inhoud van artikel 5 aan betekenis winnen. Immers een gewapende aanval op één der aangesloten Staten zal dan in feite neerkomen op aantasting van een onderdeel van een organisme, welke noodzakelijkerwijs door het organisme als geheel zal worden beantwoord.

De betekenis van de laatste alinea van artikel 5 is reeds uiteengezet in het algemeen gedeelte. Alle op grond van het artikel genomen maatregelen moeten terstond ter kennis worden gebracht van de Veiligheidsraad, en zullen worden opgeheven, zodra de Raad de nodige maatregelen zal hebben genomen om de internationale vrede en veiligheid te herstellen en te handhaven. Deze bepaling is in overeenstemming met artikel 51 van het Handvest.

Artikel 6

Dit artikel omschrijft het gebied, waarbinnen de bepaling van artikel 5 in werking treedt. Partijen zullen elkander bijstand verlenen in geval van een gewapende aanval op hun respectievelijk grondgebied in Noord-Amerika en Europa. Onder de werking van het artikel valt voorts een gewapende aanval op de bezettingstroepen van een der partijen in Europa. Hieronder moeten in de eerste plaats worden gerekend de bezettingstroepen in West-Duitsland en Oostenrijk, en voorts eveneens de Amerikaanse en Britse troepen in Triëst. Ten einde de verbindingen tussen de Verdragspartners veilig te stellen was het noodzakelijk ook het gebied van de Atlantische Oceaan tussen Noord-Amerika en Europa in de veiligheidszone op te nemen, weshalve is bepaald, dat gewapende aanvallen op de eilanden, welke vallen onder de rechtsmacht van een der partijen, alsmede op hun schepen of luchtvaartuigen, worden beschouwd als een aanval bedoeld in artikel 5. Als zuidelijke grens is de Kreeftskeerkring vastgesteld. Dit heeft ten gevolge, dat met name Suriname en de Nederlandse Antillen niet binnen de veiligheidszone vallen, evenmin als bijvoorbeeld de Belgische Congo of verschillende gebiedsdelen van andere partijen. Wel zal gelijk gezegd een aanval op of een bedreiging van de veiligheid van dergelijke gebieden aanleiding kunnen geven tot onderling overleg ingevolge artikel 4.

Ten slotte zijn op nadrukkelijke wens van Frankrijk wel de Algerijnse Departementen van dit land in de gebiedsomschrijving opgenomen. Hoewel aanvankelijk enige aarzeling bestond om Algiers in de veiligheidszone op te nemen, omdat deze hiermede tot een ander werelddeel werd uitgebreid, is men tegemoet gekomen aan het Franse verlangen om dit gebied in de beschermende werking van het Verdrag te doen delen in de overweging dat de betrokken Departementen staatkundig een integrerend deel van het Franse moederland vormen.

Artikel 7

Dit artikel bevestigt opnieuw de duidelijke wens van partijen om het Verdrag te houden binnen het kader van de Verenigde Naties.

Artikel 8

Een bepaling, houdende dat geen der internationale verbintenissen tussen partijen onderling of met een derde Staat in strijd is met het Verdrag, is eveneens terug te vinden in het Verdrag van Brussel.

Artikel 9

In het algemeen gedeelte werd reeds een enkele opmerking gemaakt over de organen, welke ingevolge artikel 9 zullen worden opgericht. Het grote belang van dit artikel is, dat in de op te richten Raad, welke vermoedelijk de naam „Noord-Atlantische Raad” zal dragen, alle partijen zullen zijn vertegenwoordigd. Het ligt in de aard der zaak, dat de Raad zich niet zal beperken tot incidentele besprekingen over de uitvoering van het Verdrag, doch dat het politiek en militair beleid in het algemeen zal moeten worden gecoördineerd. In welke mate deze coördinatie zal worden verwezenlijkt, kan in dit stadium echter nog moeilijk worden beoordeeld.

In het overeenkomstige artikel van het Verdrag van Brussel wordt slechts melding gemaakt van de oprichting van een Consultatieve Raad. De praktische uitwerking van het Brussels Verdrag heeft geleid tot instelling van deze Raad, welke bestaat uit de vijf Ministers van Buitenlandse Zaken en welke iedere drie maanden bijeenkomt, terwijl daarnaast in de Permanente Commissie te Londen, bestaande uit de diplomatieke vertegenwoordigers van Frankrijk en de Beneluxlanden, en een vertegenwoordiger van het Britse Ministerie van Buitenlandse Zaken, een orgaan is geschapen, dat wekelijks bijeenkomt en de permanente coördinatie verzorgt voor kwesties betreffende de samenwerking der vijf Mogendheden. In artikel 9 van het Noord-Atlantisch Verdrag wordt met name melding gemaakt van hulporganen, welke door de Raad zullen worden opgericht. Hoewel het nog te vroeg is om bijzonderheden te kunnen geven over de wijze, waarop deze organen zullen worden samengesteld, ligt het in de rede, dat de Raad zal bestaan uit de gezamenlijke Ministers van Buitenlandse Zaken, terwijl daarnaast wellicht een organisme zal worden opgericht in de trant van de Permanente Commissie van het Verdrag van Brussel.

Voorts wordt in het artikel gewag gemaakt van de oprichting van een Defensie-Comité, hetwelk maatregelen zal aanbevelen voor de tenuitvoerlegging van de artikelen 3 en 5.

Artikel 10

Elke Europese Staat, welke de verwezenlijking van de beginselen van het Verdrag kan bevorderen en kan bijdragen tot de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied, kan door partijen met eenstemmigheid worden uitgenodigd tot het Verdrag toe te treden. In tegenstelling tot de overeenkomstige bepaling in het Brussels Verdrag is aan toetreding een geografische beperking opgelegd, doordat eventuele nieuwe partijen moeten kunnen bijdragen tot de veiligheid in een bepaald gebied, te weten het Noord-Atlantisch gebied.

Artikel 11

Dit artikel zegt ten eerste, dat de bepalingen van het Verdrag zullen worden tenuitvoergelegd overeenkomstig de onderscheidene grondwettelijke procedures der aangesloten Staten. Gelijk reeds is opgemerkt in het algemene gedeelte, hebben de Amerikaanse Regering en de Senaatscommissie voor Buitenlandse Zaken gedurende de onderhandelingen bij voortduring bijzondere nadruk gelegd op de bevoegdheden van het Amerikaanse Congres. Het is dan ook op Amerikaans voorstel, dat in het Verdrag een zinsnede is opgenomen over de grondwettelijke procedures, welke ten slotte een plaats heeft gevonden in artikel 11. Deze bepaling zal niet moeten worden uitgelegd als een beperking van de bijstandsclausule in artikel 5. Zij is in feite overbodig, aangezien het in de aard der zaak ligt, dat de partijen niet in strijd met de bepalingen van hun constituties zullen handelen: zulks geldt voor de Verenigde Staten evenzeer als voor de andere partijen.

Het Verdrag treedt in werking na bekrachtiging door de meerderheid der ondertekenaars, waaronder moeten zijn de bekrachtigingen van de zeven Mogendheden, tussen wie de onderhandelingen over het Verdrag zijn aangevangen.

Artikel 12

Na tien jaar heeft iedere partij het recht, herziening van het Verdrag aanhangig te maken. Deze bepaling verleent een waarborg, dat het Verdrag te zijner tijd kan worden aangepast aan mogelijk gewijzigde omstandigheden.

Artikel 13

Het Verdrag is niet gesloten voor een bepaalde termijn; wel zal de duur ten minste twintig jaar zijn. Na afloop van die termijn kan elke partij aan de Regering van de Verenigde Staten van Amerika mededelen, dat zij het Verdrag wenst op te zeggen.

Artikel 14

De Engelse en de Franse tekst van het Verdrag zijn gelijkelijk authentiek. De Nederlandse vertaling, welke als Bijlage II van de wet is afgedrukt, is vastgesteld in overleg met de Belgische Regering.

Met het oog op de bij dit Wetsontwerp vereiste spoed heeft de Regering, zij het ook met groot leedwezen, afgezien van het horen van de Staten van Suriname en de Nederlandse Antillen en zulks overeenkomstig Artikel 50 van de betrokken Staatsregelingen. Indien niet het verlangen had bestaan dit Verdrag binnen zeer korte termijn in werking te doen treden, en indien niet de inwerkingtreding van het Verdrag ingevolge artikel 11 mede afhankelijk ware geweest van de bekrachtiging door Nederland, zou de Regering stellig tot bovenbedoelde raadpleging zijn overgegaan. Wel heeft de Regering de inhoud van het Verdrag ter kennis gebracht, zowel van de Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon in Indonesië, als van de Gouverneurs van Suriname en de Nederlandse Antillen, teneinde met de opmerkingen welke aldaar worden gemaakt zoveel mogelijk rekening te houden.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W. DREES.

De Vice-Minister-President, Minister zonder Portefeuille,
J. R. H. VAN SCHAİK.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
STIKKER.

De Minister van Justitie,
WIJERS

De Minister van Binnenlandse Zaken,
J. H. VAN MAARSEVEEN.

*De Minister van Onderwijs, Kunsten
Wetenschappen,*
TH. RUTTEN.

De Minister van Financiën,
P. LIEFTINCK.

De Minister van Oorlog,
SCHOKKING.

De Minister van Marine a.i.,
SCHOKKING.

*De Minister van Wederopbouw
en Volkshuisvesting,*
J. IN 'T VELD.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
D. G. W. SPITZEN.

De Minister van Economische Zaken,
VAN DEN BRINK.

*De Minister van Landbouw, Visserij
en Voedselvoorziening,*
MANSHOLT.

De Minister van Sociale Zaken,
A. M. JOEKES.

De Minister van Overzeese Gebiedsdelen a.i.,
J. H. VAN MAARSEVEEN.

De Minister zonder Portefeuille,
GÖTZEN.