

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE COMMISSIE VAN  
RAPPORTEURS over het ontwerp van wet tot verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging en aanvulling van de bepalingen betreffende de buitenlandse betrekkingen.

De overweging van dit wetsontwerp in de afdelingen der Kamer heeft geleid tot de volgende opmerkingen.

## I

Vele leden verklaarden zich bereid, het thans nog aanhangige deel van de indertijd opgezette partiële grondwetsherziening te aanvaarden. Met de tweeledige strekking er van stemden zij gaarne in. Zij zouden die strekking als volgt willen omschrijven:

1°. bevordering van de ontwikkeling der internationale rechtsorde wordt met nadruk tot staatszorg verheven, met het oog waarop in de Grondwet enkele voorschriften worden opgenomen aangaande de verhouding tussen de nationale en de internationale rechtsorde;

2°. nadere regeling van de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal op het stuk van het beleid in zake de buitenlandse betrekkingen.

Blijkens de behandeling van de desbetreffende voorstellen in eerste lezing, bestaat er tussen Regering en Eerste Kamer te dezer zake eenstemmigheid; dit geldt dus ook de hoogst belangrijke wijzigingen, welke in de Tweede Kamer in de tekst van de aanvankelijk ingediende voorstellen zijn aangebracht. Niet kan worden ontkend, dat de behandeling daarvan in de Eerste Kamer destijds enigszins overhaast heeft moeten geschieden. Voor overweging à tête reposée heeft ongetwijfeld voldoende gelegenheid ontbroken. Nochtans was die behandeling niet onverantwoord, aangezien het, ook naar de mening der Regering, nog mogelijk is, zich omtrent de onderscheidene voorstellen bij de generale grondwetsherziening opnieuw te beraden. (Vgl. Memorie van Antwoord-Eerste Kamer nopens wetsontwerp no. 2374, blz. 1.)

Met het oog hierop zouden de leden, hier aan het woord, gaarne vernemen, hoe de Regering, indien de ontworpen bepalingen uitvoering mochten erlangen, bij het licht van haar boven bedoelde verklaring, de taak der Grondwetscommissie ziet. In elk geval achtten zij op verschillende punten herziening en verfijning van de huidige redactie gewenst. Huns inziens ware alsdan ook aan de systematiek der Grondwet nadere aandacht te wijden. Op het eerste desideratum, de redactie betreffende, hoopten zij bij de bespreking der voorgestelde artikelen terug te komen. Ter toelichting vooraf van hun bedoeling ter zake gewaagden zij van de huns inziens bestaande noodzakelijkheid, zeker nader verband te leggen tussen het bepaalde in ontwerp-artikel 60g en dat in ontwerp-artikel 60c, alsmede op het ontbreken, in laatstgenoemd ontwerp-artikel, van een komma achter het woord „vordert”.

Wat het tweede punt — de systematiek — aangaat, zouden zij er de voorkeur aan geven, indien de regeling van het beleid

in zake de buitenlandse betrekkingen in een afzonderlijk hoofdstuk der Grondwet zou worden opgenomen.

Voorshands bepaalden de hier aan het woord zijnde leden zich tot deze opmerkingen. Met nadruk voegden zij hieraan toe, dat naar hun gevoelen herziening van de thans ontworpen tekst ook op andere punten ernstige overweging verdient.

Veel andere leden verklaarden, dat reeds bij de eerste lezing dit voorstel tot grondwetsherziening in hun kring met instemming was ontvangen. (Vgl. o.a. *Handelingen-Eerste Kamer*, zitting 1951—1952, blzz. 834—836.) Ter voorkoming van herhaling meenden zij ditmaal te kunnen volstaan met te verwijzen naar het destijds van hunnentwege betoogde. Voorts vestigden zij er de aandacht op, dat in de beide Kamers der Staten-Generaal bij de eerste lezing het thans aanhangige voorstel met een grote meerderheid was aanvaard, en dat bij de tweede lezing de Tweede Kamer het opnieuw met grote meerderheid had aangenomen.

Na op hun beurt dat voorstel andermaal te hebben overwogen, waren zij wederom tot de slotsom gekomen, dat de daarbij voorgestelde grondwetsherziening in meer dan een opzicht toejuiching verdiende.

Dit neemt niet weg, dat bij ettelijken hunner tegen een onderdeel er van bezwaar werd gemaakt, en wel tegen de opneming van ontwerp-artikel 60e, waarin was verwerkt het veel besproken amendement-Serrarens c.s. Hun bezwaar vindt in het onderstaande nadere toelichting.

Sommige leden, die bij de eerste lezing van de aanhangige wijzigingsvoorstellen hun stem daaraan hadden onthouden, bleven twee ernstige bedenkingen daartegen koesteren. Na hetgeen ter zake in eerste aanleg was betoogd, gevoelden zij geen behoefte er aan, hun opvatting ten tweeden male uitvoerig uiteen te zetten. Hun bedenkingen betroffen ontwerp-artikel 60c en ontwerp-artikel 60e, en vinden in het vervolg van dit verslag verdere bespreking.

Enige leden, die gaarne hun stem aan het wetsontwerp zouden geven, stelden er niettemin prijs op, ten aanzien van enige aspecten van het voorgestelde nieuwe grondwettelijke recht aangaande de buitenlandse betrekkingen om enkele ophelderingen te verzoeken. Zij achtten het gewenst, hun desbetreffende vragen bij de behandeling van de onderscheidene ontwerp-artikelen ter sprake te brengen.

Enkele leden betoogden, dat zij reeds bij de behandeling in eerste aanleg van de thans wederom aanhangige voorstellen hun scherp afwijzend standpunt daartegenover kenbaar hadden gemaakt. Zij verklaarden, dat in hun houding op dit stuk sedertdien geen wijziging was gekomen, en stelden zich voor, hiervan bij de openbare beraadslaging opnieuw te getuigen.

Wordt dit ontwerp tot grondwettelijk recht verheven, dan zal elk recht van de Volksvertegenwoordiging om te beslissen over de vraag, of ons land zich met een ander land in oorlog bevindt, illusoir worden gemaakt, en zal in werkelijkheid de decisie hierover bij de Regering berusten. De leden, hier aan het woord, handhaafden hun reeds eerder geuite gevoelen, dat het amendement-Burger ter zake daarin generlei verandering had gebracht. Een recht, aan de Staten-Generaal voorbehouden, staat thans aan de Regering te worden gedelegeerd. Daartegen zouden zij zich blijven verzetten, weshalve zij hun stem aan dit wetsontwerp moesten onthouden.

## II

§ 1. *Ontwerp-artikel 59.* Gevraagd werd, of de Regering thans nader kan verklaren, in welke gevallen toestemming van de Staten-Generaal wél zal zijn vereist. (Vgl. hetgeen het lid der Kamer de heer Van Walsum hieromtrent in eerste aanleg heeft betoogd; *Handelingen-Eerste Kamer*, zitting 1951—1952, blzz. 842—843 en 858.) Is, zo vroeg men met nadruk, de betekenis van het desbetreffende voorschrift inderdaad minimaal, waartoe die afgevaardigde concludeerde, aangezien oorlogshandelingen op grond van artikel 43 van het Handvest der Verenigde Naties, artikel 4 van het Westpacte en artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag niet tot het afleggen van een in-oorlog-verklaring leiden? (Vgl. de verklaring dienaangaande

van de Minister van Binnenlandse Zaken; *Handelingen-Eerste Kamer*, zitting 1951—1952, blz. 855.)

Ten slotte werd de vraag gesteld, of de Regering voldoende grond aanwezig acht om de toestemming van de Staten-Generaal bij beëindiging van de rechtstoestand van oorlog (derde lid) niet als die bij in-oorlog-verklaring (tweede lid) in verenigde vergadering der Staten-Generaal te doen verlenen?

De leden, hier aan het woord, neigden tot de opvatting, dat het aanbeveling zou verdienen, de voren gestelde quaesties nog eens te doen overwegen in de Grondwetscommissie.

§ 2. *Ontwerp-artikel 60a jo. ontwerp-artikel 60b.* Blijkens hetgeen de Regering heeft medegedeeld op blz. 7 harer Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer in eerste aanleg, moet de conclusie worden getrokken, dat de termijn van 30 dagen, genoemd in de ontwerp-artikelen 60a en 60b, aanvangt op de dag, waarop de brief, strekkende ten geleide van de gesloten overeenkomst, is gedateerd, dan wel van de dagtekening van de brief, waarbij van het aangaan van de overeenkomst aan de Staten-Generaal mededeling wordt gedaan.

Dit werd onjuist geacht. De Grondwet kent, indien de ontworpen bepalingen uitvoering erlangen, aan de Staten-Generaal een termijn van 30 dagen toe. Het kan dan ook niet voor tegenspraak vatbaar zijn, dat daarmede wordt bedoeld: ten volle 30 dagen, zodat het niet mogelijk moet wezen, dat deze termijn — met of zonder opzet — wordt bekort door het doen verlopen van een of meer dagen tussen de dagtekening van de overlegging, resp. mededeling, en de ontvangst bij de Staten-Generaal. Ter toelichting hiervan werd als voorbeeld genoemd de praktijk bij de inzending van de Memores van Antwoord, waarbij het herhaaldelijk voorkomt, dat er meerdere dagen liggen tussen de dag, waarop de geleidende brief is gedateerd en die, waarop de memorie bij de Kamer inkomt.

Er werd daarom op aangedrongen, dat de Regering haar oorspronkelijk standpunt te dezen zou laten varen en als datum van uitgang nemen de dag, waarop de overlegging, resp. mededeling, aan de Staten-Generaal metterdaad geschiedt.

Uit het vorenstaande vloeit voort, dat met betrekking tot het aan de Regering kenbaar maken van de wens, dat de overeenkomst aan de uitspraak van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, voor de bepaling van de termijn eveneens de datum van ontvangst — i.e. door de Regering — beslissend is.

§ 3. *Ontwerp-artikel 60 jo. ontwerp-artikel 60b.* Gevraagd werd, of de term „zo spoedig mogelijk” in het tweede lid van ontwerp-artikel 60 hetzelfde betekent als in ontwerp-artikel 60b, derde lid.

Aanvankelijk beantwoordde men die vraag ontkennend. Naar men stelde, wordt in ontwerp-artikel 60 inderdaad „spoedig” bedoeld, en in ontwerp-artikel 60b: pas zodra het belang van het Koninkrijk zich er niet meer tegen verzet.

In ontwerp-artikel 60b, tweede lid, is sprake van „onverwijld”. Dit wettigt de vraag, of men hierbij het oog heeft op een tempo, spoediger dan het „zo spoedig mogelijk” in ontwerp-artikel 60, tweede lid.

§ 4. *Ontwerp-artikel 60b.* Het eerste lid van dit ontwerp-artikel, onder b, betreft het geval, dat een overeenkomst een nadere overeenkomst ter uitvoering van de eerste noodzakelijk maakt. Alsdan kunnen de Staten-Generaal zich de goedkeuring van die nadere overeenkomst al dan niet „voorbehouden”. Bij nadere overweging van de tekst van dit voorschrift rijzen enkele vragen.

Een er van luidt, hoe zulk een voorbehoud in de parlementaire praktijk zal kunnen worden gemaakt. Met een enkel voorbeeld moge dit worden toegelicht. Zeer eenvoudig is de situatie, als de Tweede Kamer voorbehoud wenst te maken. Met behulp van haar recht van amendement kan zij in het ontwerp-goedkeuringswet een aanvulling aanbrengen, waarin tot uitdrukking wordt gebracht, dat de Staten-Generaal zich het recht van goedkeuring van de nadere overeenkomst voorbehouden.

Gaat de Eerste Kamer hiermede accoord, dan kan te zijner tijd na de totstandkoming van de nadere overeenkomst een wetsontwerp tot goedkeuring daarvan bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Moelijker zou het worden, indien de Eerste Kamer bezwaar zou maken tegen een nadere goedkeuring en het door de Tweede Kamer geamendeerde ontwerp-goedkeuringswet dus zou moeten verwerpen.

Men achtte dit geval echter weinig waarschijnlijk. Deferentie van de Eerste jegens de Tweede Kamer zal eerst genoemd College van zulk een verwerping weerhouden.

Welke procedure moet echter worden gevolgd, als de Tweede Kamer generlei termen aanwezig acht om een voorbehoud in de voren bedoelde zin te maken en de Eerste Kamer een tegenstelde mening is toegedaan? Daar zij het recht van amendement mist, zal zij derhalve haar standpunt niet in het ontwerp van wet tot goedkeuring van de hoofdovereenkomst kunnen doen verwerken. Strikt nodig zou dit ook niet zijn. Een beslissing, als waarvan hier sprake is, zou even goed op andere wijze kunnen blijken dan door verwerking in het ontwerp-goedkeuringswet. De beslissing kan aan de Regering kenbaar worden gemaakt. Zij blijkt bovendien uit de *Handelingen* der Kamer.

Een geheel andere quaestie is, hoe kan worden verwezenlijkt, dat de beslissing ter zake van de Eerste Kamer er een wordt van de Staten-Generaal. Zulks vordert immers het voorschrift, hier in het geding. Er bestaat eigenlijk geen andere mogelijkheid dan dat het wetsontwerp naar de Tweede Kamer teruggaat, opdat deze zich opnieuw kunne beraden over het maken van een voorbehoud. Staatsrechtelijk is dat ongetwijfeld een moeilijk aanvaardbare figuur.

Gaarne zou men vernemen, hoe de Regering zich de uitvoering van het voorschrift voorstelt.

Een quaestie, van andere zijde aan de orde gesteld, betreft het textueel uitdrukking geven aan het voorbehoud.

Wordt meerbedoeld voorschrift tot grondwettelijk recht verheven, dan zouden de Staten-Generaal zich in casu iets kunnen voorbehouden. Naar de huidige tekst van artikel 60, tweede lid, is het de Koning, die zich iets kan voorbehouden, namelijk de bekrachtiging. Een en ander wettigt de vraag, welke formule, naar de mening der Regering, zal moeten worden opgenomen in de wet tot goedkeuring van een overeenkomst, waarvan de uitvoering een nadere overeenkomst vereist, ingeval voor deze nadere overeenkomst geen goedkeuring is vereist. Is de Regering voornemens, alsdan een formule te bezigen, behelzende, dat de Koning zich de bekrachtiging van zodanige (nadere) overeenkomst voorbehoudt?

De leden, die dit punt ter sprake brachten, zouden dat minder juist achten. Huns inziens moet scherp worden onderscheiden tussen de goedkeuring door de Volksvertegenwoordiging en de bekrachtiging door de Koning. Het recht op goedkeuring en dat op bekrachtiging staan op zich zelf. Met name het recht op bekrachtiging, hetwelk hier in het geding is, is een eigen recht der Kroon. (Vgl. *Handelingen* — Eerste Kamer, zitting 1948—1949, blz. 837 e.v.) Dit vinde in de te vormen parlementaire praktijk ter zake erkenning, hetgeen te meer is geboden, daar de nieuwe tekst het eigen recht der Kroon op bekrachtiging bevestigt.

De conclusie van de hier aan het woord zijnde leden is mitsdien, dat goedkeuring van een nadere overeenkomst niet is vereist, wanneer de goedkeuringswet betreffende de hoofdovereenkomst geen bepaling inhoudt, waaruit blijkt, dat de Staten-Generaal zich de goedkeuring van de uitvoeringsovereenkomst voorbehouden. De wet keurt dan, zonder van bekrachtiging van de nadere overeenkomst te gewagen, de (eerste) overeenkomst goed.

Deze aangelegenheid heeft nog een ander aspect. De leden, hier aan het woord, doelden hierbij op de formulering, welke, naar de mening der Regering, moet worden gevolgd, wanneer — overeenkomstig ontwerp-artikel 60b, eerste lid, onder a — een wet goedkeuring van een overeenkomst met andere Staten betreffende een materie, in die wet behandeld, niet vereist. Deze leden hadden hierbij het oog op gevallen, als waarvan

sprake is in artikel 28, tweede lid, der Postwet en artikel 16, tweede lid, der Telegraaf- en Telefoonwet. (Vgl. Van der Pot, „Nederlands Staatsrecht“, vierde druk, blz. 159, en noot 3 op dezelfde pagina.) Terloops vestigden zij er de aandacht op, dat in laatst bedoeld voorschrift ten onrechte wordt gerept van een voorbehoud der Kroon.

Naar het gevoelen van de hier aan het woord zijnde leden zal in de wet, waarvan in de vorige alinea sprake is, overeenkomstig de tekst van ontwerp-artikel 60b, tot uitdrukking moeten worden gebracht, dat de Koning op verdragen met andere mogendheden over de materie, in die wet geregeld, de goedkeuring van de Staten-Generaal niet behoeft; m.a.w.: van bekrachtiging worde in zodanige wet niet gewaagd.

§ 5. *Ontwerp-artikel 60c.* Sommige leden verklaarden, dat zij met een soortgelijke bepaling desnoods hadden kunnen instemmen, wanneer deze slechts ten aanzien van een aantal met name genoemde grondwetsartikelen was voorgesteld. De Regering had de onderscheidene artikelen van de Grondwet daartoe moeten nagaan, zoals ook in deze Kamer bij de eerste lezing was betoogd.

De latere goedkeuring door de Staten-Generaal met een meerderheid van twee-derden der uitgebrachte stemmen in elk der Kamers biedt te minder waarborg, nu blijkt, dat de Tweede Kamer zodanige meerderheid niet steeds uitdrukkelijk constateert, zoals onlangs is geschied met betrekking tot wetsontwerp no. 2612. Volgens het Voorlopig Verslag, door de Commissie van Rapporteurs uit de Eerste Kamer over dit wetsontwerp vastgesteld, zijn vele leden van mening, dat deze Kamer niet mag treden in beschouwingen omtrent aangelegenheden, ten aanzien waarvan de Tweede Kamer soeverein is, zodat haar niet de vraag zou competieren, of de wijze van behandeling, in de Tweede Kamer gevolgd, met de Grondwet in strijd zou zijn. Blijkens haar Memorie van Antwoord deelt de Regering dit standpunt. De hier aan het woord zijnde leden durfden nochtans de juistheid er van in twijfel te trekken, omdat huns inziens mede op de weg der Eerste Kamer ligt het in acht nemen van de juiste constitutionele beginselen te waarborgen. (Vgl. ook de desbetreffende discussie in de Eerste Kamer, *Handelingen*, zitting 1952—1953, blz. 2019—2021.)

Andere leden zouden ter zake de vraag willen stellen, of de Regering haar mening handhaaft, dat het niet mogelijk is te verklaren, welke bepalingen van de Grondwet thans moeten worden beschouwd als al dan niet mede voor het internationale vlak geschreven. (Vgl. Memorie van Antwoord — Eerste Kamer nopens wetsontwerp no. 2374, blz. 6—7.) Zo ja, dan zou dit tot de conclusie kunnen leiden, dat zulks bij elke overeenkomst een strijdpunt kan worden. Eensdeels zou men dus kunnen betogen, dat elk artikel der Grondwet, buiten het dertiende hoofdstuk om, bij overeenkomst met een meerderheid van twee-derden der uitgebrachte stemmen kan worden op zij gezet; anderdeels zou men kunnen stellen, dat voor elke overeenkomst een zelfde meerderheid is vereist, omdat men een afwijking van enig artikel der Grondwet bespeurt.

§ 6. *Ontwerp-artikel 60c j° ontwerp-artikel 60g.* Gevraagd werd, in welke verhouding beide artikelen tot elkander staan. Is het bepaalde in ontwerp-artikel 60g onmisbaar naast dat in ontwerp-artikel 60c? Of zal het bepaalde in eerst genoemd ontwerp-artikel toepassing kunnen vinden — met afwijking van de voorschriften der Grondwet —, zonder dat de meerderheid van twee-derden der uitgebrachte stemmen, bedoeld in ontwerp-artikel 60c, is vereist?

§ 7. *Ontwerp-artikel 60e.* Sommige leden bleven ernstig bezwaar koesteren tegen dit ontwerp-artikel. Het betreft, zoals reeds herhaaldelijk is betoogd, niet de vraag, of het internationale recht gaat boven het nationale, doch welk orgaan hier te lande zal beoordelen, of een wet in strijd is met een tractaat. Ten aanzien van de regelingen van de lagere wetgever oefent de rechterlijke macht wel het toetsingsrecht uit. Wanneer b.v. een plaatselijke verordening onverbindend wordt verklaard en aan een regeling, als welke die verordening behelsde, behoefte

bestaat, kan de wetgever de zaak aan zich trekken en tot regeling er van zelf overgaan. Zou evenwel de rechterlijke macht een wet onverbindend verklaren wegens strijd met een tractaat, dan zijn daarvan de gevolgen onherstelbaar.

In de Memorie van Antwoord aan deze Kamer nopens wetsontwerp no. 2374 (blz. 2) verklaart de Regering, dat de wetgever in een zodanig geval alleen rechtszekerheid kan scheppen door een wet, die naar zijn oordeel de juiste interpretatie van het tractaat zal vastleggen. De vraag mag echter worden gesteld, of de rechterlijke macht in haar gedachtengang die interpretatieve wet ook niet onverbindend zou verklaren. De enige oplossing is, dat de wetgever de wet zou wijzigen in de zin, door de rechter gewenst, en daardoor wellicht aan de overeenkomst een andere strekking zou verlenen dan in de bedoeling van de verdragsluitende partijen heeft gelegen, óf dat men zich tot de overige verdragsluitende partijen wendt met het verzoek, een wijziging van het tractaat tot stand te brengen.

Ettelijke andere leden erkennen, dat de huidige tekst van het artikel aanmerkelijk beter was dan de aanvankelijk voorgestelde. Nochtans waren zij van mening, dat de invoeging er van in onze Grondwet moet worden betreurd. De leden, hier aan het woord, namen te dezer zake het standpunt in, hetwelk was vertolkt in de minderheidsnota-Beel c.s., welke was toegevoegd aan het interimrapport der Grondwetscommissie. Gelet op de strekking van die nota, hadden zij dan ook begrepen, dat de Regering in haar Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer nopens wetsontwerp no. 2374 zich versterkt had gevoeld in haar opvatting, dat het vraagstuk, waarop voren bedoeld artikel betrekking heeft, „nog niet rijp is voor een uitspraak van de Grondwetgever”. (Vgl. t.a.p., blz. 3.) Te recht werd hieraan toegevoegd, „dat derhalve de verdere ontwikkeling van de rechtsopvattingen (ter zake) dient te worden afgewacht.” Daarom was het de hier aan het woord zijnde leden niet duidelijk geworden, op welke gronden de Regering bij de openbare behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer ten slotte de opvatting, waarin zij — naar eigen verklaring — was „versterkt”, had prijsgegeven en was gezwicht voor een, op haar uit de Tweede Kamer geëfende, aandrang in een richting, volstrekt tegengesteld aan de aanvankelijk door haar gekozen. Hetgeen de Minister van Binnenlandse Zaken ter verdediging van zijn beleid ter zake op 2 December II. in de Tweede Kamer had aangevoerd (vgl. *Handelingen*, blz. 349), achtten zij allerminst overtuigend. Naar hun gevoelens moet de houding der Regering op dit stuk te meer bevreemding wekken, omdat voren vermeld amendement-Serrarens c.s. in de Tweede Kamer volstrekt geen algemene instemming had gevonden. Immers, het werd op 19 Maart II. slechts met een kleine, weinig indrukwekkende, meerderheid aangenomen. (Vgl. *Handelingen*, zitting 1951—1952, blz. 1959.) De discussie betrof niet — het zij herhaald — het beginsel van de voorrang van internationaal boven nationaal recht, en buitendien hadden de tegenstanders van boven genoemd amendement geen bezwaar tegen toetsing van de latere wet aan de eerder aangegeven overeenkomst door de internationale rechter, wél echter tegen zodanige toetsing door de nationale rechter. Ware het niet beter geweest, bedoelde discussie uit te stellen, totdat de tijd inderdaad rijp er voor was?

De leden, hier aan het woord, hadden op de gronden, hierboven aangegeven, ernstige bedenkingen tegen ontwerp-artikel 60e. Met dit te verklaren wensten zij thans nog niet tot uitdrukking te brengen, dat zij hun stem aan het wetsontwerp zouden moeten onthouden. Gaarne zouden zij echter vernemen, of het niet gewenst ware te overwegen, bij de eerstvolgende grondwetsherziening in stede van ontwerp-artikel 60e in de Grondwet een bepaling op te nemen, welke — rekening houdende met de voren geopperde, in brede kring levende bezwaren — op voet van het beginsel der prioriteit van de internationale overeenkomst boven de nationale wet, aan de internationale rechter binnen het kader van zijn internationaal gestelde rechtsmacht de bevoegdheid zou verlenen, een latere nationale wet aan een eerdere internationale overeenkomst te toetsen.

Naar aanleiding hiervan zouden de leden, hier aan het woord, het op prijs stellen, van de zijde der Regering bescheid te ontvangen op de vraag, of onder de „binnen het „Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften”, bedoeld in opgemeld ontwerp-artikel 60e, de Grondwet zelf al dan niet wordt begrepen. Die leden toch waren van mening, dat dit niet het geval is, noch kan zijn. Te dezer zake verwezen zij naar het bepaalde in ontwerp-artikel 60c.

Voorts zouden zij gaarne vernemen, of de Regering de werking van de ontworpen artikelen 60e en f zó ruim ziet, dat daardoor nu alle internationale overeenkomsten rechtstreeks alle burgers verbinden, en dat dezen daaraan directelijk rechten ontlenu. Dusver werd ten aanzien van verdragen wel het standpunt ingenomen, dat sommige daarvan in zekere zin zgn. instructienormen, bestemd voor de Nederlandse wetgever, behelzen, en dat andere daarentegen de burgers verbinden en hen daaraan rechten doen ontlenu.

De leden, hier aan het woord, achtten die onderscheiding juist, zodat naar hun gevoelen de tweede volzin van ontwerp-artikel 60f aldus dient te worden geïnterpreteerd, dat overeenkomsten, voor zover zij zijn bekend gemaakt, een ieder verbinden, die zulks aangaat. Hetzelfde geldt voor besluiten van volkenrechtelijke organisaties, ten aanzien waarvan, krachtens het bepaalde in ontwerp-artikel 60g, laatste lid, de ontworpen artikelen 60e en 60f van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

Gevraagd werd, of de Regering dit oordeel onderschrijft, en zo ja, of het dan niet wenselijk ware, bij de wet, welke regels geeft omtrent de bekendmaking van overeenkomsten, mogelijk te maken, dat bij en door die bekendmaking tevens wordt aangeduid, of in een bepaald geval enige overeenkomst moet worden geacht zodanige, de wetgever bindende, instructienormen te behelzen dan wel directe werking heeft ten opzichte van de burgers.

Mocht de Regering de beide laatst gestelde vragen in bevestigende zin beantwoorden, dan zouden de hier aan het woord zijnde leden, die aanvankelijk bezwaar hadden tegen de inhoud van ontwerp-artikel 60e, wellicht niet ongeneigd zijn, over hun bedenkingen heen te stappen.

Verscheidene leden betoogden, dat in ontwerp-artikel 60e met opzet niet wordt gewaagd van het tijdstip van het van kracht worden van een overeenkomst, doch van het tijdstip, waarop overeenkomsten worden bekend gemaakt. Deze bekendmaking is een nationale daad, dewelke de burgers dient te binden.

Intussen komt het voor, dat bekrachtiging van een overeenkomst nog niet tot gevolg heeft, dat die overeenkomst van kracht wordt. De conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie eisen daartoe b.v. de bekrachtiging door twee — soms drie — Staten. In andere gevallen is bekrachtiging door twee uit een aantal met name genoemde Staten nodig. Het ware derhalve — naar de mening van de hier aan het woord zijnde leden — gewenst, de bekendmaking afhankelijk te stellen van het antwoord op de vraag, of de overeenkomst op het tijdstip van de bekendmaking al van kracht is.

Uiteraard zal een en ander moeten worden geregeld in de wet, bedoeld in artikel 60f. De leden, hier aan het woord, zouden echter gaarne vernemen, of de Regering met hen van gevoelen is, dat een voorschrift in de boven bedoelde zin in die wet niet mag ontbreken.

Dezelfde leden wensten nog een opmerking te maken naar aanleiding van de voren gestelde vraag, of de ontwerp-artikelen 60e en f zó ruim moeten worden geïnterpreteerd, dat daardoor nu alle internationale overeenkomsten rechtstreeks alle burgers verbinden en rechtstreeks alle burgers daaraan rechten kunnen ontlenu. Zij waren van mening, dat die vraag berust op een onjuiste voorstelling van zaken.

Naar hun gevoelens toch is de onderscheiding van de verdragen in zodanige, die „instructienormen” aan de Nederlandse wetgever bevatten, en andere, die de burgers direct binden en hun rechten verlenen, in casu zonder betekenis.

Het is immers de constante praktijk van de Kroon, verdragen, die de burgers — om welke reden ook — niet direct kunnen binden, pas te ratificeren, zodra de nationale wet met de inhoud van het verdrag in overeenstemming is gebracht.

In deze gedachtengang zal dus ook de bekendmaking, bedoeld in ontwerp-artikel 60f, eerst geschieden, als bedoelde overeenstemming tussen wet en tractaat is tot stand gekomen, c.q. het verdrag van kracht is geworden (ook voor Nederland).

Dat van dat ogenblik af alle verdragen een ieder moeten verbinden, achtten deze leden — in tegenstelling met de eerder aan het woord zijnde leden — noodzakelijk, omdat zowel de overeenkomst als de nationale wet een ieder moet binden en bij twijfel, of de wet het verdrag juist heeft geïnterpreteerd, de rechter op de inhoud van het verdrag — zoals hij die opvat — moet kunnen teruggrijpen.

Het zo juist geleverde betoog gaf de hier aan het woord zijnde leden aanleiding om nog een andere opmerking te maken.

De redactie van ontwerp-artikel 60e wekt de indruk, dat een wettelijk voorschrift, dat in strijd met een overeenkomst is, alleen maar geen toepassing vindt. Bedoeld moet echter zijn, dat — zo mogelijk — het voorschrift uit de overeenkomst toepassing zal vinden. Zij maakten deze opmerking naar aanleiding van wat sommige leden op blz. 5, overgaande op blz. 6, van dit verslag in het midden hadden gebracht.

Zij vroegen zich af, waarom een nadere wet, die uiteraard de door de hoogste rechter van ons land gegeven interpretatie van een verdragsbepaling heeft overgenomen — inderdaad, zoals de leden, in de aanvang van § 7 aan het woord, verklaren, „de enige oplossing” — er aanleiding toe zou kunnen geven, dat de aldus gewijzigde wet in strijd met de bedoeling van de verdragsluitende partijen zou zijn. De hoogste rechter — meestal de Hoge Raad der Nederlanden — zal toch bij de eerste interpretatie van de bepaling uit de in het geding zijnde overeenkomst, volledig rekening houden met wat omtrent de bedoeling van de partijen, bij de verdragsluiting betrokken, bekend is geworden.

§ 8. *Ontwerp-artikel 60g.* Nadere overweging van dit ontwerp-artikel had enige leden tot de conclusie geleid, dat het tweede lid er van te beperkt van strekking is.

Het eerste lid voorziet, aldus deze leden, in het geval, dat een volkenrechtelijke organisatie bevoegdheid tot wetgeving heeft verkregen. Kennelijk heeft men hier het oog gehad op de mogelijkheid, dat volgens het statuut van zodanige organisatie geen verdere medewerking van de Staten-Generaal is vereist. Met bekendmaking van de besluiten van zulk een organisatie is de tekst er van voor de burgers verbindend geworden.

Het statuut van zulk een volkenrechtelijke organisatie kan echter ook wel degelijk goedkeuring door de bevoegde macht eisen. Geldt dan het bepaalde in ontwerp-artikel 60a niet? Volgens de tekst van ontwerp-artikel 60g, tweede lid, moet het antwoord ontkennend luiden. Immers, daarin is bepaald, dat alleen de ontwerp-artikelen 60e en 60f van toepassing zijn. Toch is denkbaar, dat een internationale militaire organisatie, vooral in de aanvang van de komende rechtsontwikkeling, de goedkeuring van de Volksvertegenwoordiging nog zou vorderen. Men kan zich op het standpunt stellen, dat in zodanig geval de bepalingen van het verdrag, waarbij zodanige internationale organisatie werd ingesteld, boven Nederlandse — zelfs grondwettelijke — bepalingen praevaleren. Maar hoe dan te handelen ten aanzien van een internationale regeling, waarbij goedkeuring van de bevoegde of wetgevende macht wordt vereist, in tijden van internationale spanningen? Het bepaalde in ontwerp-artikel 60b, eerste lid, onder *d*, biedt dan geen uitkomst. Immers, het spreekt van overeenkomsten en geldt dus niet voor besluiten, omdat ontwerp-artikel 60b, eerste lid, onder *d*, in ontwerp-artikel 60g, tweede lid, niet wordt genoemd.

Zo de Regering hiertegen zou inbrengen, dat in het gestelde geval niet van „wetgeving” sprake is, veroorloofden de hier aan het woord zijnde leden zich op te merken, dat dan in de nieuw voorgestelde artikelen niet volledig rekening is gehouden met verdragen, welke in internationale conferenties worden vastgesteld, als b.v. de Internationale Arbeidsorganisatie en de U.N.E.S.C.O.

Ontwerp-artikelen 60e en *f* zijn in dat geval zonder twijfel van toepassing, doch ontwerp-artikelen 60a en *b* slaan terug op de gesloten overeenkomsten van ontwerp-artikel 60 en de thans in het geding zijnde overeenkomsten worden niet gesloten.

De leden, hier aan het woord, zouden het op prijs stellen, indien bij de voorgenomen generale grondwetsherziening de tekst van ontwerp-artikel 60g, tweede lid, opnieuw nauwkeurig in overweging werd genomen.

§ 9. Enige leden stelden andermaal de vraag, of de Regering van oordeel is, dat de rechterlijke macht, zolang een bezetter haar in functie laat, het toetsingsrecht van (materieel) wettelijke voorschriften, neergelegd in ontwerp-artikel 60e, behoort uit te oefenen. Het antwoord, hierop door de Minister van Binnenlandse Zaken op 6 Mei 1952 aan deze Kamer gegeven (Vgl. *Handelingen*, blz. 854), had hen niet kunnen bevredigen. Zij verwezen naar aanleiding hiervan nog eens naar het Landoorlogreglement, hetwelk na uitvoerig overleg tussen de verdragsluitende landen was tot stand gekomen en juist de bedoeling heeft, tijdens een bezetting te gelden. Indien nu zodanig verdrag de bevoegdheden van een bezettingsmacht regelt, en de Regering zich, op grond van juridische constructies, op het standpunt zou stellen, dat de rechterlijke macht haar stem niet behoeft te laten horen, wanneer de bezetter de bepalingen van voren vermeld reglement, ook door hem als verdragspartner aanvaard, schendt, rijst de vraag, welke waarde onder zulke omstandigheden moet worden toegekend aan tractaten, welke het oorlogsrecht beogen te regelen.

De leden, hier aan het woord, spraken de hoop uit, dat de Regering thans duidelijk zal willen uitspreken, dat de rechterlijke macht, zolang zij in functie is, de plicht heeft, de wettelijke voorschriften ook van de bezetter aan het bepaalde in ontwerp-artikel 60e te toetsen. Zij begripen, van welk een grote morele waarde zulks kan zijn voor het verzet, hetwelk de beste elementen van ons volk in zulk een situatie bereid zijn te plegen.

§ 10. De aandacht werd gevestigd op het onderschrift van de brief, opgenomen op blz. 2 van stuk no. 10. Dat onderschrift luidt:

*De Gouverneur van de Nederlandse Antillen,*  
(w.g.) onleesbaar.

Hiertegen werd bezwaar gemaakt. Bedoelde brief is een belangrijk staatsstuk, waarin wordt te kennen gegeven, dat de Staten van de Nederlandse Antillen tegen een Nota van Wijzigingen op een wetsvoorstel tot grondwetsherziening geen bedenkingen hebben. Alsdan behoort vast te staan, dat zulk een stuk inderdaad is voorzien van de handtekening van de bevoegde autoriteit. Men achtte dit een staatsrechtelijke essentiale. De Regering dient er zeker van te zijn, dat een stuk als het voren bedoelde, werkelijk de handtekening van de bevoegde autoriteit draagt. Hiervan moet ook aan de Staten-Generaal duidelijk blijken. Daarop worde in het vervolg nauwlettend acht geslagen.

Aldus vastgesteld de 22ste Januari 1953.

SCHIPPER  
HELLEMA  
SASSEN  
DIEPENHORST.