

MEMORIE VAN ANTWOORD omtrent het ontwerp van wet tot verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging en aanvulling van de bepalingen betreffende de buitenlandse betrekkingen. (*Ingezonden 30 Maart 1953.*)

I

Met belangstelling hebben de ondergetekenden kennis genomen van de inzichten van de leden omtrent de aanhangige Grondwetsherziening.

Wat betreft de vraag van vele leden, hoe de Regering in het licht van haar verklaring in de Eerste Kamer de verdere taak te dezer zake van de Grondwetscommissie ziet, kan worden medegedeeld, dat het niet de bedoeling der Regering is om, indien de thans aanhangige voorstellen tot herziening van de bepalingen betreffende de buitenlandse betrekkingen tot stand komen, de daarin behandelde materie over enige jaren wederom op de helling te zetten. Wel echter zal deze Commissie, indien zij daartoe aanleiding vindt, nadere voorstellen kunnen doen over een betere systematiek en redactie der artikelen alsmede aanvullingen daarop kunnen voorstellen, voorzover deze de thans aanvaarde beginselen niet aantasten. Binnen de hier getrokken grenzen zal ongetwijfeld met de thans in het Voorlopig Verslag der Eerste Kamer gemaakte opmerkingen worden rekening gehouden.

II

§ 1. *Ontwerp-artikel 59.* Aan de verklaring van de Minister van Binnenlandse Zaken in de Eerste Kamer met betrekking tot de gevallen, waarin de toestemming van de Staten-Generaal voor een oorlogsverklaring vereist zal zijn, kunnen de ondergetekenden niet veel toevoegen. Hoezeer het op zich zelf belangrijk is, dat een oorlogsverklaring afhankelijk wordt gesteld van de toestemming der Staten-Generaal, toch mag niet uit het oog worden verloren, dat de ontwikkeling van de internationale verhoudingen er toe leidt de toepassingsmogelijkheid van het betreffende artikel te verkleinen, doordat minder dan vroeger aanleiding tot een oorlogsverklaring zal bestaan. Het is zeer wel mogelijk, dat ter zelfverdediging of in het kader van internationale rechtshandhaving — de enige thans nog geoorloofde vormen van gewapend geweld — tot oorlogshandelingen wordt overgegaan, zonder dat er plaats is voor een oorlogsverklaring of voor een verklaring betreffende het uitbreken of het bestaan van een oorlogstoestand. De Regering heeft bij de vorige behandeling reeds gewezen op de grote betekenis, die het ter beschikking stellen van strijdkrachten voor collectieve rechtshandhaving te dezer zake zal gaan innemen; een bepaling daaromtrent heeft de Regering echter meer op haar plaats geacht bij de behandeling van de Grondwetsartikelen over de defensie.

De Regering ziet voorshands geen reden, de toestemming van de Staten-Generaal tot beëindiging van de oorlogstoestand in

verenigde vergadering te doen verlenen, aangezien enerzijds, in tegenstelling tot een oorlogsverklaring, in zulk een geval gewoonlijk geen spoed zal zijn vereist, en anderzijds een verschil in standpunt terzake tussen de beide Kamers niet die bedenkelijke gevolgen zal behoeven te hebben, die zodanig verschil terzake van een oorlogsverklaring zou medebrengen. De Grondwetscommissie zou dit punt echter nader onder de ogen kunnen zien.

§ 2. *Ontwerp-artikel 60a jo. ontwerp-artikel 60b.* Inderdaad heeft de Regering in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer in eerste aanleg verklaard, dat de termijn van dertig dagen, bedoeld in het tweede lid van artikel 60b, begint te lopen van de dagtekening der brieven, waarbij van het aangaan van de overeenkomst aan de Staten-Generaal mededeling wordt gedaan. Tegenover de opvatting, dat ten deze de dag van ontvangst als criterium moet worden aangenomen, kan gesteld worden de onwenselijkheid, dat de Regering in onzekerheid verkeert over de vraag, wanneer de termijn van dertig dagen een einde neemt. Inmiddels wil de Regering gaarne haar standpunt herzien, in de onderstelling, dat in overleg met de Kamers een regeling wordt getroffen, teneinde de datum van ontvangst van de desbetreffende brief — dit geldt mutatis mutandis ook voor de toepassing van artikel 60a — door de Kamers te harer kennis te doen brengen.

§ 3. *Ontwerp-artikel 60 jo. ontwerp-artikel 60b.* De term „zo spoedig mogelijk” in het tweede lid van artikel 60 betekent inderdaad hetzelfde als in artikel 60b, derde lid. In beide gevallen is gedacht aan een mededeling, zo spoedig als het belang van het Rijk zulks toelaat. In artikel 60b heeft de term „onverwijld” een andere betekenis. Immers, indien een mededeling als bedoeld in het tweede lid van artikel 60b om redenen van landsbelang niet onverwijld, d.w.z. „terstond”, aan de Staten-Generaal kan worden gedaan, geeft het derde lid van dat artikel — derogerend aan het tweede lid — aan, hoe moet worden gehandeld.

Uit het bovenstaande blijkt dus, dat de gekozen termen volledig weergeven, wat bedoeld is.

§ 4. *Ontwerp-artikel 60b.* Met de beschouwingen vervat in de derde tot en met de zesde alinea betreffende de toepassing der laatste zinsnede van dit artikel onder b in de parlementaire practijk kunnen de ondergetekenden zich verenigen.

Wat de zevende en achtste alinea betreft, merken de ondergetekenden op, dat de Eerste Kamer, indien zij van oordeel is, dat het maken van een voorbehoud in een aanhangig wetsontwerp noodzakelijk is en indien zij het maken van zodanig voorbehoud van zo overwegend belang acht, dat het wetsontwerp zonder dit voorbehoud voor haar onaanvaardbaar is, het ontwerp zal moeten verwerpen. Het staat dan aan de Kroon te overwegen, of een nieuw wetsontwerp, dat wel het betreffende voorbehoud bevat, zal worden ingediend. Teruzgending naar de Tweede Kamer, gelijk het Voorlopig Verslag oppert, zal naar het oordeel der ondergetekenden staatsrechtelijk onmogelijk zijn. De Grondwet kent geen recht van de Eerste Kamer tot terugzending aan de Tweede Kamer van een door deze afgehandeld wetsontwerp.

Met betrekking tot de vorm, waarin het voorbehoud van goedkeuring dient te worden gemaakt, delen de ondergetekenden geheel de mening der leden, die zich te dezer zake uitspreken. Wanneer de goedkeuringswet betreffende de hoofdovereenkomst geen bepaling inhoudt, waaruit blijkt, dat de Staten-Generaal zich de goedkeuring van de uitvoeringsovereenkomst voorbehouden, is zodanige nadere goedkeuring niet vereist. In het tegenovergestelde geval zal aan de goedkeuring van de hoofdovereenkomst dienen te worden toegevoegd: „met dien verstande, dat ook voor de overeenkomst(en) tot uitvoering de goedkeuring van de Staten-Generaal zal zijn vereist”. Ook hetgeen in de laatste alinea van deze paragraaf wordt opgemerkt met betrekking tot de vorm, waarin het bepalen door de wet, dat de goedkeuring van daarin aangeduide overeenkomsten niet zal zijn vereist, dient te geschieden (ontwerp-artikel 60b, onder b), wordt door de ondergetekenden beaamd.

§ 5. *Ontwerp-artikel 60c.* Sommige leden hebben verklaard, dat zij met deze bepaling niet kunnen instemmen, omdat de mogelijkheid van afwijking daarin niet a priori is beperkt tot een aantal met name genoemde grondwetsartikelen. De bezwaren tegen dit standpunt treden echter aan het licht, wanneer men zou willen vaststellen, welke der Grondwetsartikelen in dit verband zouden moeten worden vermeld. Immers juist in de vraag, welke bepalingen, door ze niet in het artikel te noemen, als het ware zouden moeten worden „verschanst” ligt het zwaartepunt, zodra eenmaal de mogelijkheid van afwijking van de Grondwet in beginsel is aanvaard. De voorgestelde onbeperkte mogelijkheid van afwijking legt het zwaartepunt daarentegen bij de beslissing over de goedkeuring van de aangeboden overeenkomst. De voorgestelde bepaling autoriseert als zodanig nog geen enkele effectieve afwijking van de Grondwet.

De Regering oordeelt het niet nuttig, het debat over het al of niet gebleken zijn van de vereiste versterkte meerderheid bij de behandeling in de Tweede Kamer te heropenen, aangezien zij het weinig waarschijnlijk acht, dat deze kwestie in het vervolg nog weder in concreto zal rijzen.

De Regering handhaaft haar mening, 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 te gelden. Inderdaad leidt dit standpunt in theorie tot de conclusie, dat het punt bij elke overeenkomst een strijdpunt kan worden. Zulks blijft echter mogelijk, ook al zou de Regering thans verklaren, welke grondwetsbepalingen moesten worden beschouwd mede in het internationale vlak te liggen; immers zulk een verklaring kan geen strijd daarover bij een concrete overeenkomst voorkomen, tenzij zij in de Grondwet zelf zou worden opgenomen. Zodanige vastlegging in de Grondwet achten ondergetekenden met het oog op de onoverzichtelijkheid van de in de toekomst wellicht rijzende toepassingsmogelijkheden, niet wenselijk. Men vergete echter niet, dat ook onder *viguer* van de huidige Grondwet steeds de vraag kan worden opgeworpen, of overeenkomsten afwijken van de Grondwet. Op dit punt brengt de nieuwe Grondwet alleen als novum, dat waar vroeger een overeenkomst wegens strijd met de Grondwet niet zonder grondwetswijziging tot stand kon komen, thans een vereenvoudigde procedure open staat. De vraag of er al of niet strijd is met de Grondwet en derhalve een twee derden meerderheid is vereist, zal vooraf bij een stemming met gewone meerderheid moeten worden beslist, gelijk ook thans de gewone meerderheid beslist, of al of niet strijd met de Grondwet bestaat.

§ 6. *Ontwerp-artikel 60c jo. ontwerp-artikel 60g.* Artikel 60g beoogt buiten twijfel te stellen, dat het enkel opdragen van bevoegdheden aan internationale organisaties niet in strijd met de Grondwet is. Zulks is tot dusver ook steeds aangenomen, getuige b.v. de aanvaarding van de jurisdictie van het Internationale Gerechtshof. Voor het eisen ener gekwalificeerde meerderheid zal hier in het algemeen geen aanleiding zijn. Men heeft hier te doen met bepalingen, welke betrekking hebben op de Nederlandse staatsinrichting in het algemeen, gelijk artikel 112 betreffende de wetgevende macht of artikel 169 betreffende de rechtspraak. Artikel 60c daarentegen heeft betrekking op andere bepalingen der Grondwet, met name op die, welke handelen over subjectieve rechten der individuen.

§ 7. *Ontwerp-artikel 60e.* De passage in de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer nopens wetsontwerp no. 2374, blz. 2, waarop sommige leden doelen, is door die leden, naar het de ondergetekenden voorkomt, niet geheel juist geduid. Daarin was bedoeld te zeggen, dat, wanneer het de rechterlijke macht verboden zou zijn, wetten aan tractaten te toetsen, het de Nederlandse wetgever toch steeds mogelijk zou blijven, door het uitvaardigen van een nieuwe wet de naar zijn oordeel juiste interpretatie der overeenkomst vast te leggen. Uiteraard bestaat ook de mogelijkheid, dat in zo'n geval met de verdragspartner een nadere interpretatieve overeenkomst wordt aangegaan, die dan, als posterieur aan de wet, boven deze zou prevaleren, doch in genoemde Memorie van Antwoord is

er reeds op gewezen, dat het nog de vraag is, of de wederpartij daartoe bereid is. De vraag, of de rechterlijke macht in de gedachtegang der Regering de interpretatieve wet in het aan de beslissing onderworpen geval niet ook buiten toepassing zou laten, past alleen in een betoog, dat er van uitgaat, dat de rechter wel toetst, terwijl in de desbetreffende passage in de Memorie van Antwoord juist van het tegendeel was uitgegaan.

De opmerkingen, door een aantal leden gemaakt terzake van het standpunt, door de Regering ten aanzien van het amendement-Serrarens ingenomen, zijn de Regering niet volkomen duidelijk. De Regering is tot het laatste toe het amendement met klem blijven bestrijden. De thans geuite grief kan dus uitsluitend deze strekking hebben, dat de Regering het amendement onaanvaardbaar had moeten verklaren, e.g. daarbij de portefeuille-kwestie stellen. De Regering is hiertoe niet bereid geweest. Zij heeft gemeend, niet aldus de gehele herziening in gevaar te mogen brengen. De vraag van andere leden, of niet bij de eerstvolgende Grondwetsherziening in plaats van artikel 60e een bepaling zou moeten worden opgenomen, welke aan de Internationale rechter binnen het kader van een internationale rechtsmacht de bevoegdheid zou verlenen een latere nationale wet aan een eerdere internationale overeenkomst te toetsen, kunnen de ondergetekenden niet anders dan ontkennend beantwoorden. Immers aan de *internationale* rechter komt deze bevoegdheid reeds krachtens algemeen volkenrecht toe, en het is dus zeker niet nodig, dat de nationale Grondwetten de internationale rechter nog eens uitdrukkelijk daartoe machtiging verlenen. Het Internationaal Gerechtshof heeft de lagere orde der nationale wetten bij de rechtspraak van de *internationale* gerechten aldus tot uitdrukking gebracht, dat deze voor de *internationale* rechtspraak geen andere betekenis hebben dan „*simples faits*”, geenszins die van voorschriften, waaraan de *internationale* rechter gebonden zou zijn. Het is derhalve geen vraag of de *internationale* rechter het toetsingsrecht toekomt.

Het is steeds de bedoeling geweest, onder de term „binnen het Koninkrijk geldende voorschriften” ook de Grondwet zelf te begrijpen. Is eenmaal een overeenkomst tot stand gekomen, dan prevaleert deze boven de Grondwet, zelfs al mocht de rechter in tegenstelling tot de wetgever van oordeel zijn, dat de overeenkomst niet met de Grondwet verenigbaar is; immers de rechter mag, krachtens artikel 60, laatste lid, niet treden in de beoordeling van de grondwettigheid van overeenkomsten.

De Regering ziet de werking van de artikelen 60e en f niet zo ruim, dat daarvoor nu alle internationale overeenkomsten rechtstreeks alle burgers verbinden en dat deze daaraan steeds subjectieve rechten ontleen. Inderdaad zal men hier moeten differentiëren en nagaan, of de betrokken regelen voor rechtstreekse hantering 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). Uiteraard moet artikel 60f, tweede volzin, zo worden geïnterpreteerd, dat overeenkomsten, voorzover zij zijn bekend gemaakt, een ieder verbinden, *die zulks aangaat*.

De ondergetekenden achten het niet wenselijk, daargelaten of dit steeds mogelijk zal zijn, om bij de wet, welke regels geeft terzake van de bekendmaking van overeenkomsten, vast te leggen, of de overeenkomst moet worden geacht instructienormen te behelzen, dan wel directe werking heeft ten opzichte van de burgers. Uiteindelijk betreft het hier een interpretatievraag, die door de rechter zal moeten worden beslist, nu op de voet van artikel 60e deze en niet de wetgever overeenkomsten bindend zal kunnen interpreteren. Dit neemt niet weg, dat de Regering, juist met het oog op artikel 60e, in twijfelgevallen in de toelichting op overeenkomsten zal kunnen duidelijk maken, welke bedoeling bij de totstandkoming heeft voorgezeten, aangezien mag worden aangenomen, dat de rechter aan zodanige uitleggingen grote betekenis zal toekennen. Zo mogelijk dient zulks ook uitdrukkelijk in de overeenkomst te worden neergelegd. De Regering meent de beoor-

deling in vertrouwen aan de Nederlandse rechter te kunnen overlaten. Ook al mocht in enkele gevallen de lagere rechter hier eens mistasten, dan bestaat toch altijd de zeer betrouwbare controle van de Hoge Raad.

De ondergetekenden bevestigen, dat bekrachtiging van een overeenkomst niet tot gevolg behoeft te hebben, dat deze daardoor voor Nederland van kracht wordt. Het spreekt van zelf, dat deze laatste vraag wordt beantwoord door het volkenrecht, meestal door een uitdrukkelijke bepaling der overeenkomst. Het is bij artikel 60f nimmer de bedoeling geweest, een overeenkomst, waarbij Nederland partij is, ten uitvoer te leggen, zolang zij volkenrechtelijk nog niet in werking is getreden. De ondergetekenden zien echter niet in, waarom een overeenkomst niet zou mogen bekend worden gemaakt vóór zij voor Nederland van kracht wordt. De tegenwoordige praktijk van publicatie van de overeenkomsten in het *Tractatenblad*, zodra zij gesloten zijn, heeft juist het grote voordeel, dat de tekst zo spoedig mogelijk algemeen bekend wordt gemaakt, hetgeen voor belanghebbenden zeer wenselijk kan zijn. Dit is echter niet de bekendmaking, beoogd in artikel 60f; deze zal inderdaad eerst geschieden, zodra de overeenkomst voor de burgers effect zal kunnen krijgen, en uitsluitend van deze bekendmaking hangt de verbindbaarheid binnen de Nederlandse rechtsorde af.

Ongetwijfeld zal de organieke wet, voorzien in artikel 60f, voorschriften terzake moeten inhouden.

Gelijk hierboven werd opgemerkt, zijn ook de ondergetekenden van oordeel, dat de artikelen 60e en f niet zo ruim moeten worden geïnterpreteerd, dat daardoor nu alle internationale overeenkomsten rechtstreeks alle burgers verbinden en rechtstreeks alle burgers daaraan rechten kunnen ontleen. Dat de onderscheiding tussen instructienormen en andere geheel zonder betekenis is, zouden de ondergetekenden niet onvoorwaardelijk willen onderschrijven. Al is het gebruikelijk, dat de nationale wet met de inhoud van de overeenkomst in overeenstemming wordt gebracht, alvorens zij wordt geratificeerd, theoretisch laat het zich denken, dat een overeenkomst weliswaar de *verplichting inhoudt, bepaalde wettelijke maatregelen in te voeren*, doch aan deze verplichting een voorwaarde of een termijn verbindt. Alsdan is het zeer wel mogelijk, dat de overeenkomst van kracht wordt, zonder dat de uitvoeringsregelingen door de wetgever zijn aangenomen. Ook is het denkbaar, dat de rechter over de conformiteit tussen wet en verdrag anders denkt dan de Regering. Het is immers mogelijk, dat de Nederlandse Regering oordeelt, dat een instructienormen bevattend verdrag in de Nederlandse wetgeving reeds volledige uitvoering heeft gevonden en uit dien hoofde geen nadere uitvoeringsvoorschriften behoeft. De rechter kan daarover anders denken. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de toepasselijkverklaring van artikel 60e op de besluiten van volkenrechtelijke organisaties (artikel 60g, lid 2). Hierbij springt de praktische betekenis van de onderscheiding duidelijk in het oog. Ter illustratie behoeft slechts te worden gewezen op het onderscheid tussen de beschikkingen, die „*self-executing*” zijn enerzijds, en de aanbevelingen en adviezen, die nadere uitvoering behoeven anderzijds, waartoe de hoge organen van de Kolen en Staal Gemeenschap en Europese Defensie-Gemeenschap bevoegd worden verklaard (zie artikel 14 van het K.S.G.-verdrag en artikel 27 van het E.D.G.-verdrag). Hier bestaat in het algemeen natuurlijk niet de gelegenheid van voorafgaande aanpassing der nationale wet.

Dat een overeenkomst niet alleen de Nederlandse wet terzijde stelt, doch tevens zelve door de rechter zal moeten worden toegepast (voorzover het een „*self-executing treaty*” betreft), volgt naar de mening der ondergetekenden uit artikel 60f. De ondergetekenden menen, dat met de verwijzing door de aan het woord zijnde leden naar blz. 5, overgaande op blz. 6, is bedoeld „blz. 4, overgaande op blz. 5”.

De in de laatste alinea gemaakte opmerkingen vinden overigens reeds in het bovenstaande haar beantwoording.

§ 8. *Ontwerp-artikel 60g.* De ondergetekenden menen, dat het tweede lid van dit artikel niet te beperkt van strekking is. Evenwel zou bij de aanstaande algemene grondwetsherziening

deze bedoeling wellicht nog kunnen worden verduidelijkt in dien zin, dat tot uitdrukking wordt gebracht, dat de artikelen 60a en 60b mede van toepassing zijn in de gevallen, waarin krachtens het Statuut van een volkenrechtelijke organisatie goedkeuring van bepaalde besluiten door de Staten-Generaal is vereist.

Mede kan dan aandacht worden besteed aan de vraag, of de tekst van artikel 60 j°. artikel 60d voldoende rekening houdt met verdragen, welke tot stand komen in internationale conferenties, als de Internationale Arbeidsorganisatie en de UNESCO, waarbij niet van „sluiking” in de strikte zin van het woord sprake is.

§ 9. De Regering kan geen stringentere verklaringen afleggen terzake van het toetsingsrecht tijdens bezetting dan die, welke zijn gedaan door de Minister van Binnenlandse Zaken op 6 Mei 1952. Het Landoorlogsreglement kan zeker hier geen definitief antwoord geven: niet beslissend is, of dit reglement de bevoegdheid van de bezetter regelt, maar de vraag is, welke rechter uitspraak zal hebben te doen over al of niet naleving dezer voorschriften. Het is niet te verwachten, dat een belligerent de beslissing over de rechtmatigheid van zijn bezettingsdaden aan het oordeel van de rechterlijke macht van zijn tegenstander overlaat. Geen enkele Regering, ook zeker niet die van Nederland of met haar verbonden Regeringen, indien deze het bezettingsrecht zouden uitoefenen, zou een dergelijk standpunt kunnen aanvaarden. Onder die omstandigheden zal een eis aan de rechterlijke macht, de wettelijke voorschriften van de bezetter op hun volkenrechtelijke rechtmatigheid te toetsen, leiden tot een beëindiging van de functies der nationale rechtsprekende organen. Ondergetekenden ontkennen volstrekt niet, dat deze consequentie veelal zal moeten worden aanvaard, maar zij zijn van oordeel, dat zulks

niet tot een onder alle omstandigheden bindend voorschrift mag worden gemaakt, en dat veeleer aan de rechterlijke macht zelf moet worden overgelaten, de vraag te beantwoorden, of zij, door verder aanblijven en toepassing van de bezettingsvoorschriften, de nationale zaak meer benadeelt dan bevordert.

§ 10. Het bezwaar tegen het onderschrift: „*De Gouverneur van de Nederlandse Antillen*, w.g. onleesbaar” wordt door de ondergetekenden volledig onderschreven. De desbetreffende handtekening was de Regering bekend als die van Mr F. E. J. van der Valk, zijnde de wettelijke vervanger van de Gouverneur, welke hoedanigheid ook onder het oorspronkelijke stuk is vermeld, en onder „onleesbaar” is afgedrukt. Ondergetekenden betreuren, dat deze fout aan de aandacht is ontsnapt.

*De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,*

W. DREES

De Minister van Binnenlandse Zaken,

BEEL

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. W. BEYEN

De Minister zonder Portefeuille,

J. LUNS.