

Goedkeuring van het op 10 Augustus 1954 te 's-Gravenhage ondertekende Protocol, met daarbij behorende briefwisseling, regelende tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Indonesië hun onderlinge verhouding als onafhankelijke en soevereine Staten

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

ALGEMEEN

Inleiding. Op 24 Maart 1954 overhandigde de Wd. Hoge Commissaris van de Republiek Indonesië in Nederland een nota, welke het voorstel bevatte op ministerieel niveau zo spoedig mogelijk besprekingen te doen plaats vinden tussen de Regeringen van het Koninkrijk der Nederlanden en van de Republiek Indonesië over de Nederlands-Indonesische Unie en de kwestie „West-Irian”.

Deze nota luidde de slotfase in van een ontwikkeling, welke eigenlijk reeds terstond na de soevereiniteitsoverdracht is begonnen.

Reeds zeer spoedig na de soevereiniteitsoverdracht bleek, dat de als resultaat van de Ronde Tafel Conferentie door Nederland en Indonesië in gemeen overleg tot stand gebrachte Unie voor vele nationalistes in Indonesië het karakter droeg van een compromis, dat men noodgedwongen had aanvaard, teneinde op korte termijn de internationale erkenning te kunnen verkrijgen van de onafhankelijkheid, welke men pretendeerde te bezitten krachtens de proclamatie van de Indonesische Republiek op 17 Augustus 1945. In brede kring is in Indonesië steeds de opvatting blijven leven, dat het aanvaarden van de Unieverhouding in feite de soevereiniteit van Indonesië begrensdde.

De mislukking van de in December 1950 gehouden Nederlands-Indonesische conferentie over de bepaling van de status van West Nieuw-Guinea werd als aanleiding genomen voor de instelling in 1951 van een commissie ter bestudering van de mogelijkheid de bijzondere betrekking met Nederland, zoals die tot uiting kwam in de Unie-verhouding, te doen vervangen door normale internationale betrekkingen alsmede ter bestudering van de vraag, welke van de ter R.T.C. gesloten overeenkomsten zouden dienen te worden gewijzigd.

Tegenover de, in 1951 door de Indonesische Regering tot uiting gebrachte bezwaren tegen een voortzetting van de Unieverhouding, heeft de Regering het standpunt ingenomen, dat Zij deze bezwaren weliswaar niet kon delen en dat Zij deze ook niet zakelijk gefundeerd achtte, doch dat het van weinig begrip voor de politieke realiteit zou getuigen, indien men zou willen vasthouden aan het bestaan van een verhouding, die alleen zin had en tot iets goeds zou kunnen uitgroeien indien beide partijen zich daarvoor zouden willen inzetten. Toen Indonesië duidelijk te kennen gaf de Unie niet alleen als een overbodig en ongewenst instituut te beschouwen, doch daarin zelfs een belemmering zag voor het tot stand komen van goede betrekkingen met Nederland, achtte de Regering het geen Nederlands belang het Indonesische verzoek af te wijzen, besprekingen te openen over de herziening der Nederlands-Indonesische betrekkingen. Wel stelde de Nederlandse Regering toen de beperking, dat deze besprekingen het karakter zouden dragen van een gezamenlijke bestudering van de vraag op welke wijze men zou kunnen komen tot verbetering van de betrekkingen door een bevredigende regeling te vinden voor een rechtsverhouding, welke in de plaats zou kunnen treden van de door Indonesië niet begeerde Unieverhouding.

Deze bestudering vond plaats in de vorm van besprekingen, welke in de maanden Januari en Februari 1952 in Nederland werden gevoerd. Daarbij werd het gehele terrein van de bestaande regelingen inzake de Nederlands-Indonesische betrek-

kingen in beschouwing genomen. De besprekingen kwamen tot een abrupt einde ten gevolge van een kabinetscrisis in Indonesië, welke leidde tot het terugroepen van de Missie Supomo. Nadat in beide landen een nieuw Kabinet was opgetreden, werd in September 1952 van Indonesische zijde het verzoek gedaan om de ultimo Februari opgeschorte besprekingen te hervatten.

Op 1 October 1952 werd in een Nederlandse nota aan de Indonesische Regering medegedeeld, dat de Regering bereid was in te gaan op het Indonesische verzoek. Aangezien tijdens de in de eerste twee maanden van 1952 gevoerde besprekingen het bestaan van een aantal belangrijke verschilpunten was gebleken ten aanzien van kwesties van fundamenteel belang, werd echter gesuggereerd diplomatiek vooroverleg over die geschilpunten te doen voorafgaan aan het doen bijeenkomen van delegaties. De Regering ontving op deze suggesties nimmer antwoord van de Indonesische Regering, die zich kort na de indiening van de Nederlandse nota zag geplaatst voor grote interne politieke moeilijkheden. In de aanvang van het jaar 1953 kreeg de Regering de indruk, dat het toenmalige Kabinet Wilopo de voorkeur er aan zou geven de besprekingen niet te hervatten, voordat langs de weg van algemene verkiezingen een werkelijk representatieve volksvertegenwoordiging in Indonesië haar intrede zou hebben gedaan.

Bij het optreden van het Kabinet Sastroamidjojo-Wongsonegoro, in Augustus 1953, bleek echter uit de in het Indonesische Parlement afgelegde Regeringsverklaring, dat dit Kabinet een voorstander was van het zo spoedig mogelijk herzien van de Nederlands-Indonesische betrekkingen. Toch heeft het nog tot 24 Maart 1954 geduurd, voordat de Indonesische Regering zich tot de Nederlandse Regering wendde met het in de aanhef van deze Memorie vermelde verzoek.

Nota-wisseling inzake het voeren van besprekingen over de herziening der Nederlands-Indonesische betrekkingen. De Indonesische nota van 24 Maart 1954 stelde, dat de spanning, die in de betrekkingen tussen Indonesië en Nederland heerst en die een verbetering van deze betrekkingen steeds in de weg staat, wordt veroorzaakt door twee niet opgeloste problemen, welke nauw verband houden met de soevereiniteit van de Republiek Indonesië, nl. de Nederlands-Indonesische Unie en de kwestie „West-Irian”.

Verwijzende naar het programma van de Indonesische Regering werd in de nota voorgesteld de Unie onmiddellijk op te heffen. Nadat omtrent de opheffing van de Unie overeenstemming zou zijn bereikt, aldus de Indonesische Regering in genoemde nota, hoopte zij, dat men vervolgens eveneens tot overeenstemming zou kunnen komen betreffende de overeenkomsten op economisch-financieel gebied en de op ander gebied uit de R.T.C. voortvloeiende overeenkomsten. Met betrekking tot de kwestie „West-Irian” stelde de Regering van de Republiek Indonesië voor, dat de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden de soevereiniteit van de Republiek Indonesië over dat gebied zou erkennen, terwijl inzake de economische belangen in dat gebied een voor beide Partijen bevredigende overeenkomst zou kunnen worden gesloten.

Met nadruk stelde de Indonesische Regering in haar nota vast, dat de op ministerieel niveau te voeren besprekingen

niet zouden moeten worden beschouwd als voortzetting van de besprekingen, welke de Missie Supomo in 1952 in Nederland voerde. Zij wenste klaarblijkelijk geen voortzetting van het bestuderen van de herziening der betrekkingen, doch bepaaldelijk een definitieve regeling dier betrekkingen.

Bij de beantwoording van de Indonesische nota van 24 Maart is de Regering uitgegaan van enkele door Haar essentieel geachte stelregels, welke Zij reeds eerder bekendmaakte in het kader van de discussies, welke sedert het aan het bewind komen van het huidige Kabinet in de beide Kamers der Staten-Generaal plaats hadden inzake het beleid ten opzichte van Indonesië.

Deze stelregels waren:

1. dat de Regering er aan wilde medewerken, dat op het gebied van de verbetering der Nederlands-Indonesische betrekkingen zou worden gerealiseerd wat, gegeven de situatie van het ogenblik, binnen het bereik lag;

2. dat nu in de praktijk van ruim 4 jaren Indonesische soevereiniteit was gebleken, dat Indonesië de herziening verlangde der RTC-bijeenkomsten, het onjuist zou zijn om over deze herziening niet te willen praten;

3. dat de Regering de besprekingen met Indonesië wenste te houden in de geest van zakelijke benadering der wederzijdse problemen;

4. dat het om die reden niet juist zou zijn prealabele condities te stellen;

5. dat redelijke waarborgen zouden moeten blijven bestaan voor essentiële Nederlandse belangen;

6. dat derhalve de Regering niet bereid zou zijn tot een ongeconditioneerde opheffing van de Unie;

7. dat de Regering niet zou kunnen ingaan op Indonesische wensen de status van Nederlands-Nieuw-Guinea te bespreken.

Uitgaande van het voorgaande heeft de Regering in haar antwoord-nota van 14 April aan de Indonesische Regering doen weten, dat Zij bereid was, gelijk Zij trouwens reeds bij voorgaande gelegenheden had te kennen gegeven, mede te werken aan de verwezenlijking van de verbetering der betrekkingen op andere grondslag ofschoon de Regering als haar oordeel bleef handhaven, dat het complex van regelingen, hetwelk ter R.T.C. in gemeen overleg tussen Nederland en Indonesië tot stand kwam, een bruikbare basis bood voor een bevredigende ontwikkeling der betrekkingen. In de nota werd voorts duidelijk gemaakt, dat de Regering het niet mogelijk achtte de Nederlands-Indonesische Unie te beschouwen als een begrip, dat kon worden losgedacht van het in het Unie-statuut en in de overige RTC-overeenkomsten verwerkte complex van voorzieningen, welke tot stand kwamen als uitvloeisel van de, door de veelvuldige en veelzijdige betrekkingen tussen Nederland en Indonesië en de omvangrijke wederzijdse belangen bepaalde, behoeften.

Op grond hiervan wees de Regering het Indonesische voorstel van de hand, dat eerst de Unie zou worden opgeheven en pas daarna de herziening van de RTC-overeenkomsten in beschouwing zou worden genomen.

Ten aanzien van het Indonesische voorstel om ook Nieuw-Guinea in de besprekingen te betrekken werd in de nota duidelijk gemaakt, dat de Regering op dit voorstel niet kon ingaan, op grond van het op dit punt tussen beide landen tot uiting gekomen en niet te overbruggen verschil van mening. Wel werd de bereidverklaring herhaald, welke reeds in de nota van 1 October 1952 was uitgesproken, om er toe mede te werken, dat eventuele misvattingen en daaruit voortvloeiende verontrusting zijdens de Indonesische Regering omtrent de Nederlandse oogmerken ten aanzien van Nieuw-Guinea, kunnen worden weggenomen.

De Regering stemde in met het voeren van besprekingen op ministerieel niveau, doch verklaarde het in verband met het gecompliceerde karakter der te behandelen materie noodzakelijk te achten, de besprekingen te concentreren op de behandeling der hoofdpunten, gevolgd door de uitwerking der verkregen resultaten door deskundigen. Voorgesteld werd, de besprekingen te doen aanvangen op een in nader overleg te bepalen datum in de tweede helft van de maand Juni 1954.

Verschillende, na de overhandiging van het Nederlandse antwoord bekend geworden uitlatingen van de zijde van hooggeplaatste Indonesische autoriteiten inzake de regeling der Nederlands-Indonesische problemen droegen een zodanig aggressief en ultimatief karakter, dat van Regeringszijde ten opzichte van de hervatting der besprekingen een gereserveerde houding werd aangenomen, toen dit punt in de 1ste Kamer in discussie werd gebracht bij de behandeling van het 3e hoofdstuk van de Rijksbegroting 1954.

Verklaard werd, dat de Regering „na rijp beraad heeft gemeend, dat er thans nog geen aanleiding bestaat haar bereidheid tot onderhandelen te herzien. De Regering zou er uiteraard toe voorkeur aan geven, het houden van besprekingen uit te stellen tot na de algemene verkiezingen in Indonesië, doch het lijkt haar onmogelijk daarvan bepaald een voorwaarde te maken.”

De bij dezelfde gelegenheid bij monde van de Minister zonder Portefeuille afgelegde verklaring, dat „de Regering zich nog steeds op het standpunt stelt, dat zij geen ongeconditioneerde prijsgeving van de Unie overweegt”, was voor de Indonesische Regering aanleiding door haar Wd. Hoge Commissaris te 's-Gravenhage nadere inlichtingen te doen inwinnen omtrent het standpunt der Nederlandse Regering met betrekking tot het voeren van besprekingen. Op 12 Mei 1954 werd terzake geantwoord, dat de besprekingen over de Nederlands-Indonesische verhouding zich niet zouden kunnen beperken tot de Unie als zodanig, doch dat het complex van overeenkomsten, welke aan deze verhouding ten grondslag liggen, alle gezamenlijk onderwerp van bespreking zouden moeten zijn. Voorts werd medegedeeld, dat eerst zou moeten vaststaan, welke overeenkomsten deze verhouding in de toekomst zouden beheersen, voordat zou kunnen worden ingestemd met een andere verhouding tussen de beide landen.

Terwijl de Regering geen prealabele voorwaarden wenste te stellen voor het houden van de besprekingen, wenste zij — aldus werd te kennen gegeven — evenmin prealabel zich bereid te verklaren tot opheffing van de Unie.

In de brief werd voorts herhaald, dat de Regering voorstelde de besprekingen in eerste instantie te beperken tot de hoofdlijnen, in verband met de omvang der te behandelen stof. Om diezelfde reden werd de veronderstelling geuit, dat wellicht overeenstemming inzake de hoofdlijnen zou kunnen worden bereikt, door t.a.v. bepaalde RTC-overeenkomsten of gedeelten daarvan, overeen te komen, dat zij hun — door beide partijen nadrukkelijk te garanderen — geldingskracht zouden behouden.

De Indonesische Regering bepaalde haar antwoord op de Nederlandse uiteenzettingen, tot de blote mededeling, dat zij instemde met het voeren van besprekingen over de herziening der Nederlands-Indonesische betrekkingen in Nederland in de tweede helft van de maand Juni 1954.

Aanvang der besprekingen. Uitwisseling van wederzijdse standpunten in redevoeringen, uitgesproken in voltallige delegatievergaderingen. De besprekingen vingen aan op 29 Juni 1954. De redevoeringen van de Nederlandse en de Indonesische delegatieleiders, respectievelijk de Minister zonder Portefeuille, Mr Luns en de Minister van Buitenlandse Zaken, Mr. Sunario, werden gepubliceerd.

De Indonesische delegatieleider stelde in zijn rede van 29 Juni, dat de conferentie naar Indonesisch inzicht zich zou dienen bezig te houden met drie, gescheiden te behandelen, onderwerpen, t.w.:

allereerst de opheffing van de Indonesisch-Nederlandse Unie;

vervolgens de vervanging van de bestaande betrekkingen tussen Indonesië en Nederland door een gewone internationale verhouding;

tenslotte de terugkeer van „West-Irian” tot het grondgebied van de Republiek Indonesië.

De overeenkomst „inzake militaire aangelegenheden” en die betreffende de culturele betrekkingen, noemde Mr Sunario als voorbeelden van RTC-overeenkomsten, welke niet zouden be-

hoeven te worden vervangen door andere. Ten aanzien van de RTC-overeenkomsten op economisch en financieel gebied verklaarde de Indonesische delegatieleider, dat de aspecten van deze overeenkomsten, welke niet meer in overeenstemming zijn met de soevereiniteit van een volk, weder in beschouwing zouden dienen te worden genomen.

Veel nadruk legde hij op de verzekering, dat alle in Indonesië gevestigde en aldaar werkzame vreemdelingen, waaronder Nederlanders, gelijke waarborgen en bescherming zullen genieten.

Met negatie van het feit, dat het aan de Indonesische delegatie bekend was, dat de Nederlandse delegatie niet bereid was de status van Nieuw-Guinea in de besprekingen te betrekken, schonk de Indonesische delegatievoorzitter in zijn rede zeer veel aandacht aan Nieuw-Guinea, waarbij opviel, hoezeer met nadruk de mening werd verkondigd, dat het onopgelost blijven van het „probleem Irian” de veiligheid en de vrede in Z.O. Azië en de West-Pacific zou blijven bedreigen.

In het op 1 Juli 1954 door de Nederlandse delegatievoorzitter gegeven antwoord op de Indonesische uiteenzettingen werd o.m. stelling genomen tegen de Indonesische opvatting, dat de Unie-verhouding te kort zou doen aan de soevereiniteit der partners. Gesteld werd voorts, dat de indruk bestond, dat Indonesië onder normale internationale betrekkingen iets minder verstaat, dan wat Nederland daaronder begrijpt.

Wederom werd uiteengezet, dat de Nederlandse Regering niet zou kunnen instemmen met prealabele opheffing van de Unie en dat een gezamenlijke behandeling van Unie en Uniestatuut c.a. noodzakelijk werd geacht. Dit standpunt werd nader toegelicht met de opmerking, dat de Unie als politieke idee en het Uniestatuut, dat de kristallisering is van deze idee en tegelijkertijd de basis is, waarop de culturele overeenkomst en enkele andere ter RTC gesloten overeenkomsten berusten, een niet te scheiden geheel vormen.

De Indonesische wens om Nieuw-Guinea in de besprekingen te betrekken werd wederom van de hand gewezen. Inzake de vermeende bedreiging van de veiligheid en vrede in Z.O. Azië als gevolg van het onopgelost blijven van het Nieuw-Guinea probleem, werd in het Nederlandse antwoord gesteld, dat de over Nieuw-Guinea uitgeoefende soevereiniteit staatkundig, noch economisch of militair, enige bedreiging inhoudt voor Indonesië en dat de vreedzame arbeid, welke Nederland ten nutte van land en volk van Nieuw-Guinea verricht, op generlei wijze de vrede van Z.O. Azië en de Pacific in gevaar zou kunnen brengen, tenzij Nieuw-Guinea zelf het slachtoffer zou worden van niet uitgelokte agressie.

Ervan uitgaande, dat het opstellen van een agenda wel eens een definitief struikelblok zou kunnen vormen voor het bereiken van enig resultaat gezien de diepgaande verschillen, welke op belangrijke punten tussen de wederzijdse opvattingen bleken te bestaan, stelde de Nederlandse delegatie voor geen formeel bindende agenda op te stellen, doch dadelijk aan te vangen met de behandeling van het meest essentiële punt in de besprekingen, t.w. het Uniestatuut. Overigens werd nadrukkelijk het recht der Regering voorbehouden bepaalde onderwerpen van praktische aard, welke de belangen van Nederland en van Nederlanders raken, aan de orde te stellen.

De Indonesische delegatie stemde op 6 Juli ermede in, geen bindende agenda op te stellen, al werd daaraan opnieuw de met klem gestelde eis verbonden, dat te voren de beslissing zou moeten worden verkregen inzake de opheffing van de Unieband als zodanig.

Een in het antwoord gegeven nadere precisering van hetgeen de Indonesische delegatie onder dit laatstgenoemde begrip verstond, nl. de Unieband als de georganiseerde samenwerking tussen Indonesië en Nederland, zoals in het bijzonder vermeld in het Uniestatuut in de artikelen 5, 7 t/m 11 en 13 t/m 19, kon worden opgevat als een aanwijzing, dat men van Indonesische zijde bereid zou zijn het Nederlandse standpunt te aanvaarden, dat de opheffing van de Unie niet zou mogen leiden tot het ontstaan van een rechtsvacuum op de essentieel geachte punten, welke werden en worden geregeld in de RTC-overeenkomsten.

Tegen de weigering der Regering om Nieuw-Guinea in de discussies te betrekken, verklaarde de Indonesische delegatievoorzitter een formeel protest aan te tekenen bij de Nederlandse Regering. Onder handhaving der bekende Indonesische argumentatie verzekerde Minister Sunario, dat „West-Irian” een nationale claim blijft van Indonesië, „welker verwerking wij zullen nastreven met alle gepaste middelen, teneinde genoemd gebied terug te brengen tot onze staat”.

De Indonesische delegatie wees harerzijds de bespreking van andere aangelegenheden, zoals b.v. de kwestie van de Nederlandse arrestanten van de hand, omdat die zaken volgens Indonesische opvatting in feite geen verband hielden met de opheffing van de Unie.

Aanvang der informele besprekingen. In dit stadium der onderhandelingen gekomen, stond geen andere mogelijkheid open iets verder te komen, dan door een poging de standpunten in informele gesprekken tussen de delegatieleden nader tot elkander te brengen.

Een daartoe strekkende Nederlandse suggestie werd door de Indonesische delegatie aanvaard.

Op 7 en 8 Juli 1954 vonden de eerste informele besprekingen plaats, welke geleid hebben tot overleg en over de vorm, waarin de opheffing der Unie zou kunnen worden gegoten en over de nadere regeling van de gevolgen dier opheffing.

Voorts werd overeengekomen, dat de Minister zonder Portefeuille en de Indonesische Minister van Buitenlandse Zaken de „overige” onderwerpen zouden bespreken, hetgeen de Indonesische delegatie aanvankelijk had willen uitstellen tot na de afsluiting van de conferentie over de herziening der betrekkingen.

Langs de weg van het in informele gedachtenwisselingen tentatief formuleren van beginsel-uitspraken werd, spoediger dan aanvankelijk werd mogelijk geacht, een grote mate van overeenstemming bereikt over de vorm en de inhoud van een ontwerp-protocol met bijbehorende briefwisseling, hetwelk de overgang regelt van de Unie-verhouding tussen Nederland en Indonesië naar een vorm der betrekkingen, welke naar internationale opvattingen normaal is.

De grootste moeilijkheden openbaarden zich op het terrein der financieel-economische betrekkingen. Daar bleken tegenover elkaar te staan de Indonesische wens om de rechten en verplichtingen van Nederlanders en Nederlandse bedrijven in Indonesië op financieel en economisch gebied te zien als een Indonesische nationale aangelegenheid en derhalve geheel voor te behouden aan de Indonesische nationale wetgeving en het Nederlandse standpunt, dat ten aanzien van de reeds op het ogenblik der s.o. in Indonesië werkzame Nederlandse ondernemingen het overgangsrecht, zoals dit werd omschreven in afdeling A van de Finec, onaantastbaar moest worden geacht. Dit Nederlandse standpunt was geheel in overeenstemming met het volkenrechtelijk beginsel, dat bij statenopvolging de bestaande verplichtingen van de rechtsvoorganger met betrekking tot rechten, concessies, etc. krachtens overgangsrecht overgaan op de nieuwe staat en dus worden gehandhaafd en gewaarborgd.

Op 14 Juli 1954 kwamen de delegaties wederom bijeen ter bespreking van de en petit comité bereikte resultaten en gebleken geschilpunten. Deze bijeenkomst leidde tot een bemoeidigend resultaat. De delegaties werden het eens over de hoofdtrekken van het ontwerp-protocol en slaagden er in vergaande overeenstemming te bereiken over een modus ter oplossing van de geschillen over de Finec, welke vervolgens nader werden besproken in daarop volgende informele bijeenkomsten, waarin overeenstemming werd bereikt.

De formele vastlegging der bereikte resultaten welke zou plaats hebben op 24 Juli, kon niet doorgaan, omdat de Indonesische delegatie te elfder ure bericht ontving van haar Regering, dat de vereiste machtiging tot ondertekening der stukken niet kon worden verleend, aangezien de Minister-President in Borneo was en de Indonesische Ministerraad niet buiten zijn

tegenwoordigheid wenste te beslissen over de ontworpen overeenkomst.

Het Indonesische delegatie-lid, Minister Yamin, vertrok diezelfde dag naar Djakarta voor overleg met de Indonesische Regering en keerde een week later terug met een aantal van Indonesische zijde voorgestelde amendementen, welke, naar werd gesteld, slechts bedoelden aan enige psychologische bezwaren tegen de ontworpen overeenkomsten tegemoet te komen, doch welke vrij ingrijpend bleken en derhalve in de voorgestelde vorm moeilijk aanvaardbaar. In nadere gesprekken is het echter mogelijk gebleken tenslotte tot een bevredigende oplossing te komen.

De procedure ter oplossing van eventuele rechtsgeschillen werd aanzienlijk gewijzigd, doch de regeling, waarover thans overeenstemming is bereikt en welke is neergelegd in art. VII van het protocol, is zeker niet minder bevredigend dan de oorspronkelijk ontworpen regeling.

Ondertekening van het protocol en briefwisseling. In het tot stand gebrachte en op 10 Augustus 1954 door de delegatievoorzitters ondertekende protocol en de daarbij behorende briefwisseling, zijn de Nederlandse desiderata, welke waren gesteld voor de aanvang der besprekingen op bevredigende wijze gerealiseerd. De bij de ondertekening gehouden redevoeringen werden terstond gepubliceerd.

De opheffing der Unie-verhouding zal vergezeld gaan van de handhaving der waarborgen van de Nederlandse belangen in Indonesië, zoals deze werden vastgesteld ter R.T.C.

Weliswaar moet ermede rekening worden gehouden, dat Indonesië na de uitwisseling der bekrachtigingsoorkonden zal willen spreken over verdere herziening, vervallen verklaring of vernieuwing der krachtens art. IV van het protocol te handhaven overeenkomsten, doch daartoe zal in de eerste plaats moeten vast staan, dat zodanige herziening nodig is, terwijl voorts is vastgesteld, dat aan bedoelde overeenkomsten niet eenzijdig zal kunnen worden getoerd.

Van belang is, dat met het bereiken van overeenstemming over protocol en briefwisseling, enerzijds is voldaan aan het Indonesische verlangen de Nederland-Indonesische betrekkingen op zo eenvoudig mogelijke wijze, overeenkomstig internationale normen, te regelen, terwijl niettemin is bereikt, dat de nog te handhaven overeenkomsten, briefwisselingen, besluiten en afspraken door de wijziging van de grondslag der betrekkingen worden geregulariseerd als normale internationale overeenkomsten.

De Minister zonder Portefeuille heeft op 19 Juli een bespreking gevoerd met de Indonesische Minister van Buitenlandse Zaken over het Ambon-probleem en voorts op 24 Juli over een aantal andere niet rechtstreeks met de opheffing van de Unie verband houdende onderwerpen.

De bijzondere aandacht van de Indonesische Minister van Buitenlandse Zaken werd daarbij gevestigd op de zeer onbevredigende gang van zaken met betrekking tot de Nederlandse arrestanten in Indonesië. Met klem werd aangedrongen op de erkenning van het recht der arrestanten op rechtskundige en consulaire bijstand en verzocht de uitoefening van dat recht niet afhankelijk te stellen van het beleid der Justitiële autoriteiten. Ook werd de aandacht gevestigd op de langdurige aanhouding der arrestanten, zonder dat de voorbereiding van hun zaak merkbare vorderingen maakt.

Voorts werd o.m. geconstateerd, dat wederzijds behoefte eraan bestaat een overeenkomst te sluiten betreffende nader te omschrijven onderwerpen van internationaal privaatrecht, terwijl eveneens overeenstemming bestond over de wenselijkheid zo spoedig mogelijk besprekingen te voeren over onderwerpen van sociaal belang voor Nederlanders in Indonesië en voor Indonesiërs in Nederland.

Overeengekomen werd, dat Partijen zo spoedig mogelijk vertegenwoordigers zullen aanwijzen, die tot taak hebben op ambtelijk niveau t.a.v. enkele verschilpunten tussen de Regeringen omtrent de interpretatie van de overeenkomst betreffende de toescheiding van staatsburgers, tot conclusies en oplossingen te geraken en deze ter goedkeuring voor te leggen aan hun Regeringen.

De Minister van Economische Zaken zowel als de Minister zonder Portefeuille hadden voorts gelegenheid een uiteenzetting te geven van de moeilijkheden, welke het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië ondervindt b.v. bij het in dienst hebben c.q. uitzenden van Nederlands personeel en er op aan te dringen, dat de Indonesische Regering een soepeler standpunt zou innemen. t.a.v. het beleid inzake sociale transfers.

Goedkeuring bij Rijkswet. Vermits het de bedoeling is, dat het tot stand gekomen Protocol en de daarbij behorende briefwisseling in het gehele Koninkrijk zullen komen te gelden, behoort de goedkeuring daarvan bij Rijkswet te geschieden, en moeten bij de totstandkoming van deze Rijkswet de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht worden genomen.

Te dien einde wordt dit ontwerp gelijktijdig met de indiening bij de Staten-Generaal aan de Staten van Suriname en van de Nederlandse Antillen gezonden.

Na hetgeen in dit algemeen gedeelte werd medegedeeld omtrent de wijze, waarop Protocol en briefwisseling tot stand kwamen, menen de ondergetekenden te mogen volstaan met een beknopt gehouden

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

PROTOCOL

Préambule. Als motief voor de beslissing om een nieuwe grondslag te leggen voor de onderlinge verhouding tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Indonesië stelt de in de Préambule opgenomen overweging het belang van de goede betrekkingen tussen beide landen voorop.

Opname in het Protocol van de termen „eigen nationale wetgeving”, „onafhankelijkheid” en „sovereiniteit” werd van Indonesische zijde op hoge prijs gesteld. Van Nederlandse zijde werd daarmede ingestemd, mits de algemene beginselen van het Volkenrecht eveneens vermelding zouden vinden, en een en ander beperkt zou blijven tot de Préambule en geredigeerd in de thans aanvaarde vorm.

Artikel I. Door de ontbinding van de Nederlands-Indonesische Unie en de vervallenverklaring van het Uniestatuut wordt een einde gemaakt aan de georganiseerde — d.w.z. de met speciale organen bewerktuigde — samenwerking tussen de beide landen. De basis van de betrekkingen wordt derhalve van normale volkenrechtelijke aard.

Artikel II. Behalve het Uniestatuut vervallen tevens een drietal daaraan gehechte overeenkomsten.

Voor zover nodig moge hierbij in herinnering worden gebracht, dat de overeenkomst ter regeling van de samenwerking op het gebied van de buitenlandse betrekkingen het verwezenlijken van deze samenwerking in hoofdzak afhankelijk stelde van een toekomstig, ten tijde van de afsluiting der Ronde Tafel Conferentie nog niet uitgesproken inzicht van de Uniepartners, dat zulks in beider belang zou zijn. Aangezien de ontwikkeling van zaken sedert de soevereiniteitsoverdracht slechts in sporadische gevallen tot de vorming van een zodanig gemeenschappelijk inzicht heeft geleid — ten aanzien van de belangenbehartiging werd van Indonesische zijde zelfs uitdrukkelijk te kennen gegeven, dat zij niet meer werd gewenst — zijn met handhaving van deze overeenkomst geen reële Nederlandse belangen meer gediend.

Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de overeenkomst ter uitvoering van de artikelen 2 en 21 van het Uniestatuut, vooral gelet op de omstandigheid, dat — gelijk bekend — van Indonesische zijde reeds eerder te kennen was gegeven, dat geen prijs werd gesteld op voortzetting na 1 Januari 1954 van de werkzaamheden der op verzoek van Indonesië voor drie jaren derwaarts gezonden Nederlandse Militaire Missie.

Evenmin bestaat er aanleiding tot het handhaven van de culturele overeenkomst, daar ook in deze overeenkomst voorzede samenwerking nagenoeg geen verwezenlijking heeft gevonden. Uit de vervallenverklaring van deze overeenkomst behoort intussen niet te worden afgeleid, dat daarmede tevens

een einde is gemaakt aan de in velerlei opzicht tussen beide landen bestaande culturele contacten.

Artikel III. Van Indonesische zijde werd sterk erop aangedrongen, dat de gehele Financiële en Economische Overeenkomst zou vervallen, en dat voor de toekomst tussen de beide landen slechts de ook tussen andere landen gebruikelijke regelingen op monetair en handelsgebied zouden bestaan. Wel verklaarde men zich van die zijde bereid de erkenning van de bestaande schulden als vanzelfsprekend onaangetast te laten.

Een en ander zou impliceren, dat de waarborgen voor de Nederlandse belangen in Indonesië, zoals deze zijn vervat in Afdeling A van de Financiële en Economische Overeenkomst, geheel zouden komen te ontbreken. Dit was voor de Nederlandse Delegatie onaanvaardbaar.

Na moeizaam overleg kwam uiteindelijk als compromis in dit artikel neergelegde regeling tot stand.

Voor wat betreft de vervallenverklaring van Afdeling C moge worden aangetekend, dat deze ten dele reeds was vervangen door afspraken, die op de twee Conferenties van Ministers der Nederlands-Indonesische Unie zijn gemaakt, en ingevolge Artikel IV van het Protocol van kracht blijven. Nadere regelingen nopens de handelsbetrekkingen zullen worden opgenomen in een terzake na het van kracht worden van het Protocol alsnog te sluiten accoord.

De vervallen verklaarde artikelen 14, 15, 16, 17 en 19 van de Financiële en Economische Overeenkomst betreffen hoofdzakelijk de verplichting tot het plegen van overleg in bepaalde gevallen. Tegen deze verplichting werden van Indonesische zijde in het bijzonder bezwaren gevoeld, daar men deze zag als een inbreuk op de eigen souvereiniteit. In het kader van het nopens de onderwerpelijke materie gevonden compromis werd van Nederlandse zijde ingestemd met de Indonesische wens tot vervallenverklaring van genoemde artikelen.

Artikel IV. Het eerste lid van dit artikel legt als grondregel voor de toekomstige betrekkingen vast, dat — behoudens de vervallenverklaringen, uitgesproken in de artikelen I, II en III — al hetgeen de beide landen ter Ronde Tafel Conferentie, bij de twee Conferenties van Ministers der Nederlands-Indonesische Unie of bij andere gelegenheden zijn overeengekomen, tussen hen van kracht blijft.

Hiervan zijn uitgezonderd de overeenkomsten, welke „als gevolg van de opheffing der Unie niet langer voor toepassing vatbaar zijn”.

Terzake moge dienen, dat door de beide landen in het kader van de Unie-verhouding een aantal voorzieningen zijn getroffen, welke uitsluitend haar grond vinden in het bestaan van deze Unie als vorm van georganiseerde samenwerking c.q. in het bestaan van Unie-organen, en die derhalve bij het wegvallen daarvan niet langer kunnen worden toegepast.

Als zodanig kunnen worden genoemd het „Reglement van Orde voor de Conferentie van Ministers van de Nederlands-Indonesische Unie”, de „Instructie voor het Permanent Secretariaat en voor de Secretarissen-Generaal van de Nederlands-Indonesische Unie”, het „Besluit van de Conferentie van Ministers tot het uitvaardigen van een gemeenschappelijke regeling betreffende de rechtsgang bij en de organisatie en regeling van werkzaamheden van het Unie-Hof van Arbitrage” e.d.

Het spreekt vanzelf, dat ten aanzien van deze en gelijksoortige voorzieningen een uitzondering diende te worden gemaakt op de hierboven aangeduide grondregel.

In het tweede lid van dit artikel is vastgesteld, dat wijziging, vervallenverklaring of vernieuwing van hetgeen krachtens het eerste lid van kracht blijft, slechts voor zoveel nodig en in onderling overleg tussen de beide landen tot stand zal worden gebracht.

Leidt zodanig overleg — dat natuurlijk eerst zal kunnen plaats vinden, wanneer de akten van bekrachtiging van Protocol en briefwisseling overeenkomstig het bepaalde in Artikel X zullen zijn uitgewisseld — niet tot overeenstemming tussen Partijen, dan blijven de bestaande regelingen gehandhaafd.

In punt 7 van de briefwisseling is vastgelegd, dat het niet in de bedoeling ligt het Charter van Souvereiniteitsoverdracht alsnog in discussie te brengen.

Artikelen V en VI. Was ter Ronde Tafel Conferentie (art. 25 Uniestatuut, briefwisseling no. 873 — no. 3/E.L.) voorzien in de uitwisseling van Hoge Commissarissen en Commissarissen, in de toekomstige verhouding zullen de beide landen diplomatieke en consulaire ambtenaren bij elkander accrediteren, geheel op de voet als in het volkenrechtelijk verkeer met andere landen gebruikelijk. Voorzieningen terzake worden getroffen in de artikelen V en VI van het Protocol en in de punten 1 en 2 van de briefwisseling. In afwachting van de totstandkoming van een in artikel VI voorgeschreven regeling nopens consulaire aangelegenheden, bevat punt 2 van de briefwisseling reeds enige belangrijk geoordeelde beginselen inzake de bevoegdheden van de consulaire ambtenaren.

Artikel VII. Het in dit artikel gestelde stemt overeen met soortgelijke bepalingen in handels- en vriendschapsverdragen met andere landen.

Artikel VIII. Aangezien het Unie-Hof van Arbitrage zal ophouden te bestaan, diende te worden voorzien in de behoefte aan een geschillenregeling.

Te dien einde was in de stukken, welke op 24 Juli door de Delegatie-voorzitters zouden worden ondertekend, de uiteindelijke bevoegdheid van ieder der Partijen vastgelegd om een rechtsgeschil, waarvan de oplossing langs diplomatieke weg binnen redelijke tijd niet mogelijk zou blijken, aan een voor de andere Partij bindende arbitrage te onderwerpen.

Het nadere overleg, waarvan in het algemeen gedeelte van deze memorie melding werd gemaakt, heeft er toe geleid, dat de aanvankelijk geconcipeerde regeling omtrent arbitrage als hierboven bedoeld werd vervangen door de thans in Artikel VIII van het Protocol getroffen voorziening, welke aan Partijen twee alternatieve mogelijkheden tot beslechting van rechtsgeschillen in uitzicht stelt. Door de in dit artikel vastgestelde bepalingen is verzekerd, dat waar nodig altijd een finale beslissing inzake rechtsgeschillen kan worden verkregen, hetzij langs de weg van vrijwillige arbitrage, hetzij door een uitspraak van het hoogste internationale gerechtshof.

Het terzake in dit artikel gestelde stemt overeen met een soortgelijke bepaling in artikel 4 van het op 5 April 1933 te 's-Gravenhage gesloten Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Venezuela tot beslechting van geschillen door arbitrage, rechtspraak en verzoening (*Stb. 1933, 813*).

Aangetekend zij, dat Indonesië thans voor de eerste maal ermede heeft ingestemd, dat een met een ander land — i.c. Nederland — rijzend rechtsgeschil zo nodig eenzijdig bij het Internationaal Gerechtshof aanhangig kan worden gemaakt.

Artikel IX. Het leek gewenst om de hier bedoelde materie, welke meer van technische dan van principiële aard is, later bij afzonderlijk protocol te regelen.

Artikel X. In dit artikel is o.m. tot uitdrukking gebracht, dat de briefwisseling Partijen in gelijke mate als het Protocol zal binden.

BRIEFWISSELING

Punten 1 en 2. Verwezen moge worden naar de toelichting op de artikelen V en VI van het Protocol. De tweede alinea van punt 2 is zodanig geredigeerd, dat de daar bedoelde regelen nopens de bevoegdheden van consulaire ambtenaren ook zullen gelden in geval van arrestatie van staatsburgers van hun land.

Punt 3. De in dit punt vastgestelde en voor de Nederlandse gemeenschap in Indonesië speciaal van belang zijnde beginselen zijn overgenomen uit de Bijlage, bedoeld in artikel 3 van het Uniestatuut, welke deze ontleende aan de Universele Verklaring van de rechten van de mens. Aangetekend zij in dit ver-

band, dat de inhoud van bedoelde Bijlage bijna woordelijk in de Voorlopige Grondwet van de Republiek Indonesië is opgenomen.

Punten 4 en 5. Ter toelichting van deze beide punten moge worden volstaan met te vermelden, dat zij bepalingen bevatten welke — zij het in enigszins andere bewoordingen — reeds in artikel 24 van het Uniestatuut, respectievelijk in artikel 14 van de overeenkomst ter uitvoering van de artikelen 2 en 21 van dat Statuut waren opgenomen. De meestbegunstigings-clausule van artikel 24 lid 2 van het Uniestatuut kon vervallen omdat het van kracht blijvende artikel 11 van de Financiële en Economische Overeenkomst een overeenkomstige voorziening inhoudt.

Punt 6. Het primaat van de bepalingen der tot dusverre tussen de beide landen gesloten overeenkomsten boven de bepalingen van de eigen wetgevingen der landen was ter Ronde Tafel Conferentie in artikel 18 van het Uniestatuut vastgelegd. Dit primaat zal voor de overeenkomsten, welke ingevolge het Protocol van kracht blijven, ook in de toekomst gelden en zich tevens uitstrekken tot de bepalingen van Protocol en briefwisseling zelve.

Punt 7. Verwezen moge worden naar de toelichting op artikel IV van het Protocol.

Punt 8. Met het oog op het voorschrift van artikel 102 van het Handvest der Verenigde Naties en de daaraan verbonden sanctie, zal een registratie van Protocol en briefwisseling bij

het Secretariaat van genoemde organisatie dienen plaats te vinden.

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

*De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. W. BEYEN.*

*De Minister zonder Portefeuille,
J. LUNS.*

*De Minister van Justitie,
L. A. DONKER.*

*De Minister van Binnenlandse Zaken,
BEEL.*

*De Minister van Financiën,
VAN DE KIEFT.*

*De Minister van Economische Zaken,
J. ZIJLSTRA.*

*De Minister van Overzeese Rijksdelen a.i.,
BEEL.*