

Goedkeuring van de op 5 november 1955 te Brussel gesloten Overeenkomst nopens de instelling van een Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

Reeds geruime tijd wordt het als een gemis beschouwd, dat in het geheel van organen, dat onder de werking van de Benelux is ontstaan, een orgaan van interparlementair overleg ontbreekt.

Het proces van éénwording, dat zich in de betrekkingen tussen de drie Beneluxlanden op verschillende terreinen afspeelt, heeft reeds geleid tot een intensieve samenwerking tussen de Regeringen der landen, welke in verschillende vorm tot uiting komt. Het is wenselijk, thans over te gaan tot de instelling van de parlementaire tegenhanger van die samenwerking en de Parlementen te voorzien van een gemeenschappelijk forum in het Beneluxverband.

Hierdoor zouden de Regeringen langs snelle weg kennis kunnen nemen van de verschillende stromingen, welke in ieder der Parlementen van de drie landen bestaan met betrekking tot het in Beneluxaangelegenheden te voeren beleid, hetgeen hen in staat zal stellen op meer doeltreffende wijze hun beleid te coördineren. Tevens zouden de Parlementen meer betrokken raken bij de gang van zaken in de Benelux en hun desbetreffende verlangens op elkaar kunnen afstemmen.

Ter voorziening in de bovengeschetste behoefte zijn zowel van de zijde der Regeringen als uit parlementaire kringen voorstellen gedaan tot instelling van een adviserend interparlementair orgaan. In haar resolutie van 30 juni 1952 heeft de Belgisch-Nederlands-Luxemburgse Interparlementaire Unie concrete voorstellen geformuleerd ten aanzien van een dergelijk orgaan. Van deze voorstellen zijn de Regeringen uitgegaan bij de uitwerking van hun plannen te dien aanzien. Het protocol van 24 juli 1953 tot instelling van een Adviserende Interparlementaire Beneluxraad (*Trb.* 1954, 28), waarover zij onderling tot overeenstemming wisten te geraken, bleek echter in parlementaire kringen weinig geestdrift te wekken. De tegen het protocol gerezen bezwaren kwamen tot uiting in de resolutie, welke de Raad van de Belgisch-Nederlands-Luxemburgse Interparlementaire Unie tijdens zijn vergadering te Luxemburg op 11 januari 1954 aannam. Op 13 februari daaraanvolgend oordeelden de voorzitters van de wetgevende kamers der Beneluxlanden, in vergadering bijeen te Brussel, in overeenkomstige zin. Eveneens kwamen deze parlementaire bezwaren naar voren in het verslag, dat de Commissie van Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal ter zake aan de Kamer uitbracht in april van dat jaar (*bijl. Hand.* II 1953/1954 - 3455, no. 1).

Aangezien de instelling van een Raadgevend Interparlementair Orgaan slechts dan zinvol kan zijn, wanneer die instelling in brede lagen van de drie Parlementen bijval ondervindt, hebben de Regeringen ervan afgezien, het bovengenoemd protocol aan de goedkeuring der Parlementen te onderwerpen en in stede van dien er naar gezocht, in hoeverre de parlementaire verlangens voor verwezenlijking vatbaar waren.

De mogelijkheid om aan deze verlangens tegemoet te komen is bepaald door het kader, waarin het interparlementaire orgaan zijn arbeid zal moeten verrichten. Ten einde een effectieve werking van het orgaan mogelijk te maken, dient men uit te gaan van de huidige vorm van de Beneluxsamenwerking. In de structuur van deze samenwerking ontbreken de essentiële elementen van het parlementaire stelsel, zoals dat zich in de drie landen heeft ontwikkeld, te weten: een Kabinet, dat rust op een door alle Ministers onderschreven Regeringsprogramma en waarvan de leden collectief en individueel verantwoording zijn verschuldigd aan een door de kiezers gekozen Volksvertegenwoordiging. Het is duidelijk, dat geen bestaande vorm van ministeriële samenwerking in Beneluxverband voldoet aan deze voorwaarden; onder deze omstandigheden kan een in te stellen interparlementair orgaan hieraan evenmin beantwoorden.

Nieuwe onderhandelingen, waarbij door de Regeringen, zover als met bovenstaande overwegingen is overeen te brengen, aan de wens der Parlementsleden wordt tegemoet gekomen, leiden tot de overeenkomst van 5 november 1955, waarop het onderhavige ontwerp van wet betrekking heeft. Ter nadere toelichting op de artikelen afzonderlijk is daarbij het volgende op te merken.

Artikel 1. In overeenstemming met de eerdergenoemde voorstellen van de Belgisch-Nederlands-Luxemburgse Interparlementaire Unie en rekening houdende met de bezwaren, in parlementaire kringen gerezen tegen een kleiner getal van leden van de Raad, konden de Regeringen dit getal op 49 stellen, nadat Luxemburg zich bereid verklaarde zijn aanvankelijke bedenkingen tegen een dergelijk groot aantal te laten varen. Hierbij moge worden aangetekend, dat een verhouding van vertegenwoordigers der drie landen in de Interparlementaire Beneluxraad, welke niet overeenkomt met de onderlinge verhouding der bevolkingsgetallen, aanvaardbaar is voor een lichaam als het onderhavige, dat een adviserend karakter draagt en een bijzondere wijze van besluitvorming kent. Mochten de bevoegdheden van de Raad in de toekomst worden gewijzigd, dan zal de samenstelling van het orgaan opnieuw moeten worden overwogen.

De nauwe verbondenheid van de Raad met de drie Parlementen blijkt uit het feit, dat de leden uit en door de onderscheidene Parlementen worden gekozen. Het komt de Regering voor, dat voor alle betrokken afgevaardigden het lidmaatschap van de Raad zou dienen te eindigen als gevolg van Parlementsverkiezingen in een der drie landen, ook voor die leden, welke in hun Parlement worden herkozen. Voor wat betreft de wijze, waarop, en de verhouding, waarin de Nederlandse leden van de Raad vanwege de beide Kamers der Staten-Generaal zullen worden aangewezen, zou eventueel het gebruik, gevolgd bij de aanwijzing van de Nederlandse afgevaardigde naar de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa, als voorbeeld kunnen worden genomen.

Artikel 2. De drie Regeringen zijn van mening, dat de Raad voor een doeltreffende uitoefening van zijn taak ten minste eenmaal per jaar in zitting dient bijeen te komen. Mochten buitendien de drie Regeringen de wenselijkheid gevoelen, het interparlementaire lichaam te raadplegen, dan wordt dit door zijn voorzitter bijeengeroepen op hun gezamenlijk verzoek. Daarenboven kan de Raad bijeengeroepen worden in elk der speciale gevallen, waarin de meerderheid van zijn leden dit nodig oordeelt.

Artikel 3. De Raad zal de drie Regeringen van advies dienen aangaande vraagstukken, welke bij de samenwerking tussen de drie landen naar voren komen. Hoewel deze samenwerking zich verder uitstrekt dan over het economisch terrein alleen en het arbeidsveld van de Raad niet tot dit terrein dient beperkt te blijven, ligt het niet in de bedoeling de Raad zonder meer bevoegd te verklaren, eigener beweging te treden in alle vraagstukken, welke voor de drie landen van gemeenschappelijk belang zijn.

In artikel 3 van het protocol worden de grenzen van de bevoegdheid van de Raad als volgt aangegeven. De Raad is bevoegd naar eigen inzicht vraagstukken te behandelen, welke rechtstreeks verband houden met één der vier in het onderhavige artikel opgesomde categorieën van onderwerpen.

Onder de eerste categorie vallen de problemen met betrekking tot de werking van het geheel van Beneluxovereenkom-

sten, dat de weg voorbereidt voor de verwezenlijking van de Economische Unie tussen de Beneluxlanden; voorts, wanneer de Economische Unie eenmaal is tot stand gekomen, de problemen met betrekking tot de werking van die Unie.

De tweede categorie geeft de Raad bevoegdheid, te bezien hoe de nauwe betrekkingen tussen de Beneluxlanden ook op cultureel gebied het meest bevorderd kunnen worden.

Het streven naar de verwezenlijking van de Economische Unie heeft zijn weerslag gehad op het gebied van de internationale politiek en geleid tot een toenemende samenwerking tussen de drie Regeringen in hun buitenlands beleid. Het belang van deze samenwerking rechtvaardigt de opnemings van een derde categorie, waardoor de Raad de mogelijkheid wordt geboden op dit terrein stimulerend te werken.

Blijkens de vierde categorie is ook op het gebied van de eenmaking van het recht in de drie landen een taak voor de Raad weggelegd. Juist hier kwam men, tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het verdrag van 11 mei 1951 tot het invoeren van een eenvormige wet betreffende het internationaal privaatrecht in de drie landen (*Trb.* 1951, 125), het eerst voor een praktisch voorbeeld te staan, dat het proces van eenwording tussen de Beneluxlanden een orgaan van interparlementaire samenwerking niet langer kan ontberen.

De Overeenkomst voorziet het geval, dat een toenemende betekenis van de Raad het nodig maakt de bevoegdheidsgrenzen van dit orgaan ruimer te stellen. Het bepaalt daartoe, dat, wanneer het vraagstukken betreft van gemeenschappelijk belang, welke zijdelings of in het geheel niet in verband staan met de genoemde categorieën van onderwerpen, de Raad zijn bevoegdheid tot deze vraagstukken kan uitstrekken voor zover daartoe tevoren de instemming van de drie Regeringen is verkregen.

De Raad kan zijn bevindingen aan de drie Regeringen kenbaar maken door middel van adviezen, welke eventueel de vorm van aanbevelingen kunnen aannemen; ook de laatste bezitten uiteraard een zuiver raadgevend karakter.

Artikel 4. Evenals voorzien werd in de genoemde resolutie van de Benelux Interparlementaire Unie, brengen de Regeringen jaarlijks gezamenlijk verslag uit aan de Raad. In de lijn van de onderhavige internationale overeenkomst bepaalt dit verslag zich tot de vraagstukken, welke vallen onder de categorieën, in het vorige artikel vermeld.

De Regeringen zijn doordrongen van de wenselijkheid het interparlementaire orgaan te raadplegen in de gevallen, waarin zij willen overgaan tot ondertekening van internationale overeenkomsten tussen de drie landen, die betrekking hebben op de in artikel 3 genoemde vraagstukken. Zij zijn echter van mening, dat deze raadpleging in deze gevallen niet verplicht gesteld mag worden. Nog afgezien van het feit, dat hiermee aan de Interparlementaire Raad een verder reikende bevoegdheid zou worden toegekend dan de drie Parlementen zelf bezitten, veronderstelt een dergelijke gebondenheid een politieke structuur, die, zoals reeds in de inleiding werd uiteengezet, niet aanwezig is in de huidige vorm van samenwerking tussen de Beneluxlanden. Uit de geschiedenis van verschillende grondwetsherzieningen is bovendien gebleken, dat een bevredigende rubricering van internationale overeenkomsten naar belangrijkheid en inhoud vrijwel niet te geven is. Nu de onderhavige overeenkomst het principe van vóóroverleg ter zake van voorgenomen overeenkomsten in de zin van artikel 3 heeft gesteld, zal men de uitwerking ervan aan het inzicht der drie Regeringen te zamen moeten overlaten.

Er dient op gewezen te worden, dat de Regeringen zich steeds gezamenlijk tot de Raad wenden om advies. Dienovereenkomstig richt de Raad zich in zijn adviezen steeds tot de drie Regeringen te zamen.

Artikel 5. Bij de wijze, waarop de Raad besluiten neemt, wordt onderscheiden tussen de gevallen, waarin hij zich met adviezen richt tot de Regeringen, en die, waarin hij dit niet doet. In de eerste gevallen neemt de Raad besluiten met een meerderheid van twee derden der uitgebrachte stemmen; in de laatste is een gewone meerderheid voldoende.

Het zal het gewicht van bovenbedoelde adviezen vergroten, wanneer zij in de Raad door een versterkte meerderheid van leden worden ondersteund. Een dergelijke gedifferentieerde methode van besluitvorming vindt men terug bij de meeste internationale lichamen met parlementair karakter.

Artikel 6. In overeenstemming met de parlementaire wensen en geheel in de lijn van de onderhavige internationale overeenkomst, beschikt de Raad over het recht de eigen agenda op te stellen. Het is duidelijk, dat dit recht bepaald blijft tot de onderwerpen, welke onder de bevoegdheden van de Raad zijn gebracht.

Artikel 7. Voor een effectief vervullen van zijn taak is het nodig, dat de Raad tot een geregelde en directe gedachtenwisseling met de Regeringen kan komen. In de genoemde resolutie van de Benelux Interparlementaire Unie wordt steeds gesproken van het Comité van Ministers, dat namens de Regeringen bij de Raad zou optreden. Deze figuur kon niet gehandhaafd worden, aangezien de bestaande ministeriële comités slechts bevoegd zijn tot behandeling van bepaalde economische onderwerpen, terwijl het de bedoeling is, dat de Raad zich ook met andere vraagstukken kan bezighouden. De Regeringen zullen dus vrij moeten zijn andere Ministers dan die, welke zitting hebben in een der bestaande ministeriële comités, aan de werkzaamheden van de Raad te doen deelnemen. Daarom is in de Overeenkomst steeds gesproken van de drie Regeringen, waarbij in het midden wordt gelaten door wie deze Regeringen zich zullen doen vertegenwoordigen.

In de resolutie van de Benelux Interparlementaire Unie lag een verplichting opgesloten voor de leden van het Comité van Ministers om de vergaderingen van de Raad bij te wonen of zich te doen vertegenwoordigen. Mede in verband met het bovenstaande lijkt het beter een en ander facultatief te stellen.

Artikel 8. Daar het mogelijk is, dat in de Raad vraagstukken naar voren komen, welke naar het oordeel van één of meer der Regeringen niet rijp zijn voor een behandeling in het openbaar, bepaalt de Overeenkomst, dat de Raad niet alleen eigener beweging, maar ook op verzoek van ieder der Regeringen afzonderlijk met gesloten deuren vergadert en besluit.

Artikel 10. Hiermee zijn de Regeringen tegemoet gekomen aan de gerezen parlementaire bezwaren tegen de oorspronkelijke opzet de griffie van de Raad in handen te stellen van het Secretariaat-Generaal van de Nederlands-Belgisch-Luxemburgse Douaneovereenkomst. De Raad is vrij te bepalen op welke wijze in het griffierschap zal worden voorzien.

Nu de organisatie van de griffie aan de Parlementen wordt overgelaten, zijn de Regeringen van oordeel, dat de verdeling der kosten van de griffie over de drie landen nader overleg eist tussen de Regeringen en de Parlementen en tussen de Parlementen onderling, alvorens een definitieve regeling van die kostenverdeling kan worden getroffen. Derhalve is in de Overeenkomst geen bepaling hieromtrent opgenomen. De kostenverdeling zal kunnen worden geregeld hetzij in een aanvullende overeenkomst, hetzij in het reglement van orde van de Raad.

Artikel 12. In dit artikel komt tot uitdrukking, dat de Regeringen, in afwijking van hun gevoelen ten tijde van het sluiten van het protocol van 24 juli 1953, besloten hebben het tijdstip van inwerkingtreding van de Overeenkomst niet afhankelijk te stellen van het ogenblik, waarop de Economische Unie tussen de Beneluxlanden tot stand komt. Derhalve is thans bepaald, dat de Overeenkomst in werking zal treden zodra zij door de drie landen is bekrachtigd.

De Minister-President,
W. DREES.

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

De Minister zonder Portefeuille,
J. LUNS.