

Zitting 1977–1978

15 049 (R 1100)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De Grondwet regelt de buitenlandse betrekkingen in de artikelen 58–67¹. De in deze artikelen vervatte bepalingen zijn voor het grootste deel afkomstig van de grondwetsherzieningen van 1953 en 1956. In 1953 werden, naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van Eysinga en het interim-advies van de commissie-Van Schaik, de bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen gevormd, ten einde te voorzien in de behoeften die zich met name na 1945 hadden doen gevoelen. In 1956 werden de voorschriften op enkele punten opnieuw gewijzigd, mede om tegemoet te komen aan enige bedenkingen, die inmiddels waren gerezen. Tegen het geheel van de herziene voorschriften worden nog wel bezwaren aangevoerd. Deze betreffen echter niet zozeer de daaraan ten grondslag liggende beginselen dan wel de wijze waarop de uitwerking ervan werd geformuleerd, en de moeilijkheden, waartoe in het bijzonder de redactie van de desbetreffende artikelen aanleiding geeft. Omdat de strekking van die artikelen vrij algemeen als bevredigend wordt ervaren, bestaat geen aanleiding zodanige wijzigingen voor te stellen dat een verandering zou worden aangebracht in de uitgangspunten van de huidige regeling. Wel is gepoogd een aantal verduidelijkingen aan te brengen, met name in terminologisch en redactioneel opzicht, terwijl ernaar is gestreefd aan de wetgever meer armslag te geven.

De regeling omtrent het verlenen van goedkeuring aan overeenkomsten is ingrijpend besnoeid, met behoud overigens van de hoofdregel dat de goedkeuring van de Staten-Generaal is vereist; de regeling van de details kan zonder bezwaar aan de wetgever worden overgelaten. In de Grondwet heeft niet precies bepaald te worden in welke gevallen geen goedkeuring nodig is. Door deze materie aan de wetgever voor te behouden, wordt hem een zekere vrijheid gegeven de uitzonderingen op het goedkeuringsbeginsel aan te passen aan de in de praktijk blijkende behoeften.

De bovengenoemde artikelen omtrent de buitenlandse betrekkingen, die in de bestaande Grondwet zijn geplaatst in de zesde afdeling van het tweede hoofdstuk, getiteld «Van de macht des Konings», zijn overigens anders gerangschikt en sterk bekort door weglating van overbodige details.

De buitenlandse betrekkingen worden door artikel 3, eerste lid, sub b, van het Statuut voor het Koninkrijk tot aangelegenheden van het Koninkrijk verklaard. Daarentrent schrijft het derde lid van artikel 5 van het Statuut voor, dat voor een voorstel tot verandering in de Grondwet, alsmede op het ont-

¹ Buiten beschouwing blijven hier artikel 4, tweede lid, inzake uitleveringsverdragen en 84, derde lid, betreffende onder meer het horen van de Raad van State over verdragen.

werp van wet, dat er grond bestaat een zodanig voorstel in overweging te nemen, de procedure van Rijkswet in acht moet worden genomen, zoals deze geregeld is in de artikelen 15 tot en met 20 van het Statuut. Op grond hiervan heeft bijgaand wetsontwerp de vorm van een ontwerp van Rijkswet.

Met het onderhavige voorstel volgen wij in belangrijke mate het advies dat de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet over de bepalingen betreffende de buitenlandse betrekkingen heeft gegeven (Eindrapport blz. 180–188). Op een aantal punten evenwel zijn wij van dit advies afgeweken. De afwijkingen betreffen een enkele terminologische wijziging en het niet overnemen van de door de staatscommissie voorgestelde bepaling, inhoudende dat het buitenlands beleid wordt gevoerd door de regering (artikel 72, eerste lid, van de staatscommissie). Voorts hebben wij, anders dan de staatscommissie, in onze voorstellen uitdrukkelijk gehandhaafd een bepaling als het huidige artikel 65, eerste lid, inzake de rechtstreekse werking van geschreven volkenrecht en de bepaling van artikel 67 van de Grondwet, dat bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden opgedragen. Ook hebben wij, in afwijking van de staatscommissie, gehandhaafd de tweede zin van het eerste lid van artikel 59, bepalende, dat voor een oorlogsverklaring geen toestemming van de Staten-Generaal is vereist wanneer het overleg met de Staten-Generaal ten gevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken. Voor de wijze waarop verdragen moeten worden goedgekeurd is in het wetsontwerp, anders dan in het voorstel van de staatscommissie, delegatie uitgesloten. Op een en ander wordt in de artikelsgewijze toelichting verder ingegaan.

2. De voorgestelde artikelen

Artikel 5.2.1

Artikel 5.2.1. (artikel 72, staatscommissie). Dit artikel voorziet in de materie, thans geregeld in de artikelen 60, eerste en tweede lid, en 61 tot en met 64 van de Grondwet². De nieuwe regeling is aanzienlijk beperkter van omvang. Slechts de belangrijkste beginselen zijn overgenomen, terwijl de uitwerkingen daarvan, die in het bestaande systeem een plaats hadden gekregen in de Grondwet zelf, in ons voorstel worden overgelaten aan de wetgever.

Ook redactioneel wijken de nieuwe voorschriften af van de bestaande bepalingen. Zo stellen wij voor de in de bestaande Grondwet gebezigde uitdrukking «overeenkomsten met andere mogendheden en volkenrechtelijke organisaties» te vervangen door «verdragen», ten einde, onder instandhouding van datgene wat krachtens constitutionele interpretatie onder overeenkomsten wordt verstaan, een betere, met het volkenrecht in overeenstemming zijnde terminologie te verkrijgen. Vóór de herziening van 1953 maakte de Grondwet een onderscheid tussen «verdragen met vreemde mogendheden» en «andere overeenkomsten met vreemde mogendheden»; alleen voor de bekrachtiging van verdragen was goedkeuring van de Staten-Generaal vereist, terwijl de «andere overeenkomsten» slechts aan de volksvertegenwoordiging moesten worden medegedeeld. Onder verdragen werden volgens een toenmalige doctrine verstaan de in plechtige tractaatsvorm aangegane overeenkomsten. Dit onderscheidingscriterium leidde ertoe dat allerlei «andere overeenkomsten», die soms veel belangrijker waren dan «verdragen» buiten de Staten-Generaal om werden aangegaan.

In deze moeilijkheid werd in 1953 voorzien door niet meer van deze twee categorieën te spreken, maar daarvoor in de plaats te stellen de «overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties», terwijl voor al deze overeenkomsten de goedkeuringseis zou gelden, behoudens bepaalde uitzonderingen. Deze oplossing van 1953 bracht door de uitbreiding van de goedkeuringseis een belangrijke verbetering, maar was in terminologisch opzicht geen gelukkige greep. Onder verdragen worden in de huidige praktijk verstaan alle overeenkomsten welke volgens volkenrechtelijke criteria voor de Staat verbindend zijn, ongeacht de vorm. Door het gebruik van de term «verdragen» wordt de eis van goedkeuring door de Sta-

² Het derde lid van artikel 60 van de Grondwet, bepalende dat de rechter niet treedt in beoordeling van de grondwettigheid van overeenkomsten, valt buiten het bestek van dit wetsontwerp. Overeenkomstig het advies van de staatscommissie zal deze bepaling worden geplaatst in het in de nieuwe Grondwet op te nemen hoofdstuk Rechtspraak.

ten-Generaal, vergeleken met de huidige Grondwet, in geen opzicht veranderd. Onder de term verdragen zullen ook in de toekomst niet vallen de tweevoudige bestuursdaden van het dagelijkse buitenlandse beleid die de vorm hebben van een vraag uit het ene land en het daarop gegeven antwoord uit het andere. Het enkele feit dat een juridisch niet verbindende afspraak in schriftelijke vorm is vervat, brengt haar niet onder het begrip verdrag.

In het voorgestelde eerste lid is, evenals in het bestaande artikel 60 van de Grondwet, de hoofdregel neergelegd van voorafgaande goedkeuring van verdragen door de Staten-Generaal. Artikel 60, tweede lid, van de Grondwet drukt dit aldus uit, dat de overeenkomsten niet worden bekrachtigd en niet in werking treden dan nadat zij zijn goedgekeurd. Deze bepaling is te lezen als een grondwettelijk verbod om zonder toestemming van de Staten-Generaal de rechtshandelingen te verrichten waardoor een verdrag volkenrechtelijk bindend wordt. Dit laatste kan geschieden door middel van bekrachtiging, maar vooral na de tweede wereldoorlog zijn andere, eenvoudiger procedures in in zwang gekomen. Hierop doelt de bestaande Grondwet met de term «in werking treden», waaronder de volkenrechtelijke binding verstaan moet worden: voor wat betreft verdragen waarbij niet de formele procedure van bekrachtiging wordt gevolgd zal derhalve slechts sluiting onder voorbehoud geoorloofd zijn. In de nieuwe bepaling werd dit principe gehandhaafd; de formulering werd echter herzien. Hierbij werd aansluiting gezocht bij de statutaire verhoudingen door de zinswending «Het Koninkrijk wordt niet aan verdragen gebonden». De vraag zou kunnen worden gesteld, of met de term Koninkrijk alleen «het Rijk in Europa», dan wel het gehele Koninkrijk is bedoeld. Nu de buitenlandse betrekkingen door het Statuut in artikel 3 tot Koninkrijksaangelegenheid zijn bestempeld, kan alleen het Koninkrijk optreden, hetzij voor het gehele Rijk, hetzij voor een der delen. In het volkenrechtelijk verkeer zal dus steeds het Koninkrijk worden verbonden, onverschillig of dit geschiedt alleen voor een of de twee rijkdelen. Uit het betrokken verdrag dan wel de akte van bekrachtiging of inwerkingstelling zal blijken of het een dan wel het andere het geval is.

Voor wat betreft de goedkeuring zelf achten wij het niet noodzakelijk dat de Grondwet, in een nieuwe opzet, aangeeft in welke gevallen van de goedkeuringseis kan worden afgeweken. Volstaan kan worden met grondwettelijke vermelding van de reeds genoemde hoofdregel van voorafgaande goedkeuring door de Staten-Generaal met daaraan gekoppeld een bepaling, dat de wetgever gevallen zal aanwijzen waarin geen goedkeuring vereist is (eerste lid van het voorgestelde artikel). De wetgever zal hierbij een aanknopingspunt vinden in het bestaande artikel 62.

Ten aanzien van vorenbedoelde aanwijzing dat geen goedkeuring vereist is wordt in het eerste lid delegatie uitgesloten. Voor de regeling van de wijze waarop de goedkeuring wordt verleend, is delegatie ingevolge het tweede lid van het voorgestelde nieuwe artikel eveneens uitgesloten. Op dit onderdeel wijken wij af van het voorstel van de staatscommissie die ten aanzien van de procedureregeling delegatie aanvaardbaar achtte. Wij zijn echter van oordeel dat de procedureregeling op dit zo belangrijke terrein door de wetgever zelf behoort te worden vastgesteld.

Bij dit systeem kunnen de bepalingen van de bestaande artikelen 61 en 62 vervallen. Ook de inhoud van het bestaande artikel 64 is in de nieuwe bepalingen verwerkt; over toetreding tot overeenkomsten behoeft in de redactie van het eerste lid van het voorgestelde artikel niet meer met zoveel woorden te worden gesproken. Het leek wenselijk in het tweede lid de stilzwijgende goedkeuring uitdrukkelijk te noemen, ten einde elke twijfel over de toelaatbaarheid daarvan uit te sluiten.

In het ontwerp van Rijkswet 14200 (R 1048), Grondwetswijziging op het stuk van de bepalingen inzake toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap, wordt een bepaling voorgesteld waarin de mogelijkheid tot uitlevering van Nederlanders niet wordt uitgesloten, mits deze krachtens verdrag geschiedt. In het voorlopig verslag van de

Tweede Kamer over dat wetsontwerp wordt instemming betuigd met de gedachte met zoveel woorden te bepalen, dat voor een verdrag dat de mogelijkheid van uitlevering van Nederlanders bevat, uitdrukkelijke goedkeuring is vereist. Bij het onderhavige wetsontwerp komen wij op deze kwestie terug. Wij zien geen aanleiding om de Grondwet te laten bepalen, dat voor een dergelijk verdrag uitdrukkelijk goedkeuring is vereist. De hoofdregel van de goedkeuring van verdragen in het algemeen is vervat in artikel 5.2.1, eerste lid, volgens hetwelk het Koninkrijk niet aan verdragen wordt gehouden zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. Het is niet waarschijnlijk dat de wetgever verdragen, die de mogelijkheid van uitlevering van Nederlanders bevatten, zal schicken onder de verdragen waarvoor geen goedkeuring is vereist (artikel 5.2.1, eerste lid, tweede zin), of voor deze verdragen zal voorzien in stilzwijgende goedkeuring (artikel 5.2.1, tweede lid).

Wij wijzen hier erop dat wij, in afwijking van de staatscommissie, in ons voorstel het voorschrift dat de wet de wijze bepaalt waarop de goedkeuring wordt verleend, (artikel 5.2.1, tweede lid) terstond laten volgen op de bepaling inzake het binden van het Koninkrijk aan verdragen (artikel 5.2.1., eerste lid). Uit een oogpunt van systematiek achten wij dit beter dan het voorstel van de staatscommissie, waarin tussen de genoemde bepalingen in, het voorschrift is geplaatst inzake de goedkeuring van bepalingen in een verdrag welke afwijken van de Grondwet (artikel 72, leden 2, 3 en 4 van de staatscommissie).

Het voorschrift, vervat in de eerste zinsnede van het tweede lid van het bestaande artikel 60, dat overeenkomsten zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal worden medegedeeld, is in ons voorstel niet overgenomen. Het is voor een deel overbodig omdat in de goedkeuringseis toch reeds een plicht tot mededeling is vervat. Voor de bij de wet te bepalen gevallen, waarin geen goedkeuring is vereist, achten wij wel een plicht tot mededeling op zijn plaats. Wij oordelen het evenwel niet nodig die mededelingsplicht in de Grondwet te vermelden. De wet, die de uitzonderingen op de goedkeurings-eis vaststelt zal hierin kunnen voorzien.

Hierbij wijzen wij voorts erop, dat de Rijkswet van 22 juni 1961, S. 207, houdende regeling inzake de bekendmaking van internationale overeenkomsten en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, reeds in een verplichting tot publikatie in het Tractatenblad voorziet ook van de hier bedoelde verdragen.

Het derde lid van het voorgestelde artikel strekt tot vervanging van artikel 63 van de bestaande Grondwet. Dat artikel voorziet in de mogelijkheid dat in een verdrag wordt afgeweken van bepalingen van de Grondwet. Afwijking van de Grondwet in een verdrag wordt toegelaten, maar de goedkeuring van zulk een verdrag kan alleen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen door de Kamers der Staten-Generaal worden verleend. Deze regeling wordt in het voorgestelde derde lid gehandhaafd, maar wel in een andere vorm gegoten. De clausulering, vervat in de woorden van het bestaande artikel 63 «indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zulks vordert» werd niet overgenomen. Deze toevoeging is overbodig.

Voorts wordt in de voorgestelde bepaling niet gesteld, zoals het bestaande artikel 63 doet, dat in een verdrag kan worden afgeweken van bepalingen in de Grondwet. Deze formulering wordt vervangen door de woorden «indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanige afwijking noodzaken». Aldus wordt beter weergegeven het geval dat niet een verdrag zelf afwijkt van de Grondwet, maar dat de toepassing van een verdrag tot zodanige afwijking kan nopen.

In het vierde lid van het voorgestelde artikel hebben wij het voorschrift opgenomen dat de wet regels geeft omtrent de bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Dit voorschrift staat thans verspreid over de bestaande artikelen 65, tweede lid, en 67, tweede lid³. De staatscommissie had het voorschrift omtrent de bekendmaking opgenomen in haar artikel 73, aansluitend op de in dat artikel vervatte bepaling dat wettelijke voorschriften geen toepassing vinden, indien deze toepassing niet vere-

³ Aan het grondwettelijk voorschrift is voldaan bij Rijkswet van 22 juni 1961, Stb. 207.

nigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, nadat deze zijn bekend gemaakt. In afwijking van de staatscommissie menen wij dat het uit een oogpunt van systematiek aanbeveling verdient het onderhavige voorschrift onder te brengen in het voorgestelde artikel 5.2.1. De grondwettelijke regeling van de bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties behoort naar haar aard beter thuis bij de in de nieuwe Grondwet op te nemen bepaling inzake het binden aan en opzeggen van verdragen.

Volgens het bestaande artikel 58 van de Grondwet heeft de Koning het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen. Het eerste lid van artikel 72 van de staatscommissie, bepalende dat het buitenlands beleid wordt gevoerd door de regering, is in vergelijking daarmee ongetwijfeld een verbetering. In het advies van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken wordt terecht opgemerkt, dat, waar buitenlandse betrekkingen niet eenzijdig worden bepaald, maar naar hun aard altijd twee-, zo niet meerzijdig zijn, het wat zonderling aandoet om te spreken van het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen. Hoewel het voorstel van de staatscommissie op dit punt een betere redactie geeft, hebben wij het in het voorliggende wetsontwerp toch niet overgenomen. In de eerste plaats achten wij de door de staatscommissie voorgestelde bepaling, naast de algemene grondwettelijke bepalingen inzake de regering en de ministeriële verantwoordelijkheid, overbodig. Voorts is er het bezwaar, dat, indien aan de bepaling een bijzondere betekenis zou moeten worden toegekend, wel eens misverstanden zouden kunnen rijzen. In het geheel van de tekst van de Grondwet lijkt het alsof met deze bepaling aan de wetgeving in het algemeen en aan de Staten-Generaal in het bijzonder een grens wordt gesteld. Juist op het terrein van de buitenlandse betrekkingen, waar de Staten-Generaal eerst na vele grondwetsherzieningen de nodige invloed is verzekerd, komt dit ongewenst voor. Daarom geven wij de voorkeur eraan de onderhavige bepaling geheel weg te laten.

De in het tweede lid van artikel 58 der Grondwet omschreven doelstelling – de opdracht tot bevordering van de internationale rechtsorde – is in het wetsontwerp op het voetspoor van de staatscommissie niet overgenomen. De traditie van Nederland mede te werken aan de bevordering van de internationale rechtsorde zal ook zonder zulk een bepaling ongetwijfeld worden voortgezet. Daarnaast moeten ook andere doeleinden, zoals de behartiging van nationale en bondgenootschappelijke belangen alsmede de bevordering van het welzijn der wereldbevolking, bij het buitenlands beleid in het oog worden gehouden. Er is naar ons oordeel noch aanleiding om al deze doeleinden – met grote kans op onvolledigheid – te vermelden, noch reden om slechts een of enkele daarvan te noemen.

Artikel 5.2.2

Artikel 5.2.2. Zoals eerder in de inleiding van deze memorie reeds werd aangegeven stellen wij prijs op het behoud in de nieuwe Grondwet van de bepaling, dat bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden opgedragen. De Staatscommissie-Cals/Donner gaat er, op het voetspoor van de Proeve, van uit dat ook zonder een dergelijke grondwettelijke bepaling bevoegdheden van wetgeving, bestuur en rechtspraak aan internationale organisaties kunnen worden opgedragen.

In die zienswijze kan deze bevoegdheid worden afgeleid uit de overige bepalingen inzake verdragen. Hoewel ook wij deze benadering op zich zelf niet afwijzen, wijzen wij er op, dat in 1953 niettemin de betreffende bepaling in de Grondwet is opgenomen op grond van de overweging, dat in de toekomst de opdracht van bevoegdheden aan internationale organisaties wel eens van zodanige omvang zal kunnen zijn, dat zonder een uitdrukkelijke daartoe strekkende grondwetsbepaling de constitutionnalité van zodanige opdracht in twijfel zou kunnen worden getrokken. Wij achten deze overweging thans zeker niet minder van belang dan in 1953.

Hierbij verdient de aandacht, dat het niet uitgesloten moet worden geacht dat bij een zodanige opdracht expliciet van bepalingen in de Grondwet moet kunnen worden afgeweken. De grondwetgever van 1953 heeft dit voorzien, door naast het huidige artikel 67, het tegenwoordige artikel 63 in de Grondwet op te nemen. Dit artikel, dat inhoudt dat bij verdrag van de Grondwet kan worden afgeweken, had een zelfstandige betekenis, maar moest daarbij toch in nauwe relatie met artikel 67 worden gezien. In 1956 werd een en ander nog onderstreept door in het tegenwoordige artikel 67 de clause op te nemen dat de opdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties kan plaatsvinden met inachtneming, zo nodig, van het bepaalde in artikel 63. Aldus werd uitdrukkelijk verzekerd dat wanneer op grond van artikel 67 van de Grondwet verdragen worden gesloten, die ingevolge artikel 63 een goedkeuring met gekwalificeerde meerderheid van stemmen zouden vereisen, deze gekwalificeerde meerderheid ook ingevolge artikel 67 nodig is. Wij zien geen reden om van deze in 1956 gekozen duidelijke opzet af te wijken. De tekst van het voorgestelde artikel 5.2.2 is hierop afgestemd. Het was daarbij onnodig het laatste lid van het bestaande artikel 67 over te nemen omdat de voorgestelde artikelen 5.2.2a en 5.2.2b daarin reeds voorzien. De vermelding van besluiten van volkenrechtelijke organisaties in laatstgenoemd artikel geeft overigens nog een argument voor opname van artikel 5.2.2.

Artikel 5.2.2a

Artikel 5.2.2a (artikel 73 staatscommissie). Dit artikel vervangt het eerste lid van artikel 65 van de Grondwet, alsmede het tweede lid van het huidige artikel 67, voor zover dat de rechtstreekse werking van een ieder verbindende bepalingen van besluiten van volkenrechtelijke organisaties betreft. In artikel 65 is het belangrijke beginsel van Nederlands constitutioneel recht neergelegd, dat bepalingen van verdragen die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, rechtstreeks in de nationale rechtsorde worden toegepast. Dit beginsel wordt in het voorgestelde artikel gehandhaafd. Ten opzichte van het bestaande artikel 65 is er slechts dit verschil dat het woord «deze» in artikel 5.2.2a uit taalkundige overweging niet is overgenomen.

Naast de een ieder verbindende bepalingen van verdragen worden in het voorgestelde artikel de een ieder verbindende bepalingen van besluiten van volkenrechtelijke organisaties vermeld. Dit verdient de voorkeur boven het systeem van de bestaande Grondwet waarin in een apart artikel (artikel 67, tweede lid) artikel 65 Grondwet van overeenkomstige toepassing wordt verklaard ten aanzien van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Met het voorgestelde artikel 5.2.2a wijken wij af van het voorstel van de staatscommissie. De staatscommissie heeft artikel 65, eerste lid, van de Grondwet niet door een apart artikel vervangen, maar met de artikelen 66 en 67, tweede lid, van de Grondwet in één nieuw grondwetsartikel ondergebracht (artikel 73 staatscommissie). Voorts heeft de staatscommissie de in het bestaande artikel 65 voorkomende passage omtrent bepalingen van verdragen, die *naar haar inhoud* een ieder *kunnen* verbinden vervangen door de term «een ieder verbindende bepalingen».

Wij hebben de commissie hier niet gevolgd in de eerste plaats omdat wij menen dat in artikel 73 van de staatscommissie onvoldoende de rechtstreekse werking van geschreven volkenrecht in de nationale rechtsorde tot uitdrukking wordt gebracht. Naar de tekst genomen bevat artikel 75 van de staatscommissie een regeling voor het geval dat een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties botsen met nationale wettelijke voorschriften (het huidige artikel 66).

De rechtstreekse werking van de een ieder verbindende bepalingen, met name ook van die bepalingen waarbij van strijd met nationale wettelijke voorschriften geen sprake is, valt slechts indirect uit artikel 73 op te maken. Door het voorkomen daarin van de term «een ieder verbindende» wordt de rechtstreekse werking als het ware voorondersteld. Wij geven er de voorkeur aan dit constitutionele beginsel dat in verschillende landen niet

wordt aanvaard in het voetspoor van de bestaande Grondwet in een apart artikel uitdrukkelijk te verankeren. Daarbij hebben wij de tekst van artikel 65, eerste lid, die in deze vorm in 1956 is tot stand gekomen, nagenoeg ongewijzigd overgenomen. Wij wijzen hier erop dat wij niet de opvatting van de staatscommissie kunnen delen dat de in artikel 65 van de Grondwet voorkomende woorden «welk *naar haar inhoud* een ieder *kunnen* verbinden» indien al niet overbodig, onjuist zouden zijn, omdat het antwoord op de vraag of een verdragsbepaling algemeen verbindend is – krachtens tekst, partijbedoeling of strekking – afhangt van het verdrag zelf en bij de interpretatie van elk verdrag aan de orde komt. Naar het inzicht van de commissie suggereren de onderhavige woorden ten onrechte een norm te geven waaraan getoetst zou kunnen worden, of een verdrag een ieder bindt. Hiertegenover zijn wij van oordeel dat de strekking van de bedoelde woorden niet zozeer is een norm te geven «waaraan getoetst zou kunnen worden, of een verdrag ieder bindt», doch om vast te stellen dat verdragsbepalingen die materieel (naar haar inhoud) algemeen verbindend kunnen zijn, die verbindendheid ook werkelijk bezitten wanneer is voldaan aan de voorwaarde van bekendmaking. Tegen de in het eerste lid van artikel 65 van de Grondwet geformuleerde eis van bekendmaking is voorts wel het bezwaar geopperd dat daardoor de indruk wordt gewekt, dat de Grondwet zou bepalen op welk tijdstip een ieder verbindende verdragsbepalingen haar verbindende kracht krijgen. Dat evenwel, aldus in deze opvatting, wordt door het volkenrecht en het betrokken verdrag uitgemaakt, zij het met inachtneming van het algemeen rechtsbeginsel omtrent de bekendmaking.

Hoewel wij dit laatste erkennen, hechten wij eraan, gezien het in onze constitutie neergelegde beginsel van de rechtstreekse werking van een ieder verbindende verdragsbepalingen, de bekendmakingseis in de nieuwe Grondwet te blijven vermelden. Aldus wordt in de Grondwet de betekenis van de bekendmaking voor de nationale rechtsorde onderstreept. Ook de staatscommissie ging van de wenselijkheid hiervan uit blijkens de opname van de bekendmakingseis aan het slot van haar artikel 73. Het ligt in de rede, nu wij de inhoud van artikel 65 in een apart artikel 5.2.2a hebben overgenomen daarin ook de bekendmakingseis in de bestaande formulering te behouden. Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat een wijziging van de huidige tekst een onnodig risico voor de rechtspraak met zich mee zou kunnen brengen.

De bekendmaking kan op velerlei wijze geschieden, maar het wordt – zowel in het huidige artikel 65, tweede lid, als in het voorgestelde vierde lid van artikel 5.2.1 – aan de wetgever overgelaten daaromtrent regels te stellen. Zulks houdt echter niet in dat de bekendmaking altijd door een nationale instantie zou dienen te geschieden. Hierbij valt met name te denken aan besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Artikel 5.2.2b

Artikel 5.2.2b (artikel 73, staatscommissie). Dit artikel heeft ten doel de huidige artikelen 66 en voor een deel, 67, van de Grondwet te vervangen. In het tegenwoordige artikel 66 wordt de moeilijkheid opgelost, die ontstaat indien de toepassing van een ieder verbindende bepalingen van een verdrag in botsing komt met nationale wettelijke voorschriften.

Toepassing van de nationale voorschriften moet dan naar de Grondwet achterwege worden gelaten. Deze regeling is in het voorgestelde nieuwe artikel gehandhaafd.

Voor wat betreft de term «een ieder verbindende» zij hierbij aangetekend dat in de bestaande Grondwet daarmee meer wordt bedoeld dan volgens een beperkte taalkundige uitleg het geval zou zijn: ook het toekennen aan een ieder van aanspraken valt hieronder. De onderhavige term wordt in het voorgestelde artikel gehandhaafd, ondanks de daarop uitgebrachte kritiek⁴. Door het schrappen van deze woorden, zoals bepleit door de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, zouden nieuwe problemen rijzen. Bij het vervallen van de woorden «een ieder verbindende» zouden immers wettelijke voorschriften ook buiten toepassing blijven, indien zij onver-

⁴ De Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken geeft een inzicht in de kritiek die op de term «een ieder verbindende» kan worden uitgeoefend (Naar een nieuwe Grondwet?, deel 3, nr. 47, blz. 66 e.v.).

enigbaar zouden moeten worden geacht met bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties welke duidelijk bestemd zijn om alleen de overheid te binden in haar betrekking tot andere staten. Onder meer kan dit laatste blijken uit het feit dat zodanige bepalingen nog een nadere implementatie behoeven. Overigens vallen dergelijke bepalingen niet onder alle omstandigheden buiten «een ieder verbindende bepalingen» in de zin van het onderhavige artikel. Het kan zijn, dat de nationale rechter ondanks het feit, dat een implementatie van de internationaal-rechtelijke bepalingen aangewezen lijkt, niettemin een rechtstreekse «binding» van die bepaling voor de nationale rechtsorde aanwezig acht. Met name kan zich dit voordoen bij het recht der Europese Gemeenschappen, waarbij de beslissingen van het Hof van Justitie der gemeenschappen ingevolge artikel 177 van het E.E.G.-verdrag een ruime draagwijdte plegen te geven aan de werking van die bepalingen ook boven het nationale recht. Een meer bevredigend alternatief zien wij evenmin in het voorstel de desbetreffende uitdrukking te vervangen door de woorden «voor rechtstreekse toepassing vatbare bepalingen». De Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken heeft terecht gesteld, dat het tot een niet bedoelde jurisprudentie zou kunnen leiden, indien «rechtstreeks» zou worden opgevat als «buiten samenhang met enige bepaling van nationaal recht».

In aansluiting op het vorenstaande dienen wij hier tevens aandacht te schenken aan de toepassing van ongeschreven volkenrecht binnen de Nederlandse rechtsorde. Met name moet dan aan de orde worden gesteld de vraag of aan het ongeschreven volkenrecht, evenals aan ieder verbindende verdragsbepalingen, een primaat moet worden toegekend boven het nationale recht. In haar eerderevermeld advies naar aanleiding van de Proeve heeft de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken deze uitbreiding van de regel van thans artikel 66 van de Grondwet op brede gronden bepleit⁵.

Hoewel wij begrip hebben voor de overtuiging van de genoemde commissie dat bij een zich steeds verder ontwikkelende internationale rechtsorde een primaat ook van het ongeschreven volkenrecht een zekere aantrekkelijkheid heeft en rechtstheoretisch in een Grondwet ook wel verdedigd zou kunnen worden, menen wij met de Staatscommissie Cals/Donner dat wij deze weg niet moeten inslaan. Ter voorkoming van misverstand zij hierbij gesteld, dat geen verschil van mening bestaat over het feit dat regels van costumier volkenrecht in Nederland door rechterlijke organen al sedert de vorige eeuw worden toegepast. Ook wetgeving en bestuur zullen zich aan dit recht hebben te houden. Het ongeschreven volkenrecht kan als bindend voor de Nederlandse rechtsorde worden beschouwd. In de Nederlandse wetgeving is de interne werking van volkenrecht ook erkend toen in 1963 de cassatiegrond van artikel 99 sub 2 van de Wet R.O., voordien luidende «wegens schending van het recht, met uitzondering van het recht van vreemde staten». Blijkens de schriftelijke en mondelinge toelichting in de Staten-Generaal⁶ had deze wijziging (onder meer) ten doel cassatie mogelijk te maken op grond van ongeschreven volkenrecht.

De meningen lopen evenwel uiteen als het gaat om de vraag of het wenselijk is ongeschreven volkenrecht toe te passen binnen de Nederlandse rechtssfeer, indien deze toepassing zou botsen met nationale wettelijke voorschriften.

Vóór de herziening van 1953 kon niet met zekerheid worden gesteld of de Grondwet een en ander eventueel toestond. De Hoge Raad heeft hier geen uitspraak kunnen doen omdat deze vraag hem voor 1953 nimmer is voorgelegd. Na de herzieningen van 1953 en 1956 kan op grond van de parlementaire geschiedenis echter wel worden aangenomen dat de huidige Grondwet een primaat van ongeschreven volkenrecht boven nationale wettelijke voorschriften uitsluit.⁷

⁵ (Naar een nieuwe Grondwet?, deel 3, nr. 47, blz. 69–71).

⁶ Zie Bijl. Hand. II 1962/63–2079, nr. 11 (blz. 2 linker kolom en blz. 3 linker kolom) en nr. 12; Hand. II 1962/63, blz. 2489.

⁷ Zo ook de Hoge Raad in zijn arrest van 6 maart 1959 («tweede Nyugata-arrest», N. J. 1962, nr. 2) Wij delen niet de mening van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken dat dit arrest ten onrechte zou zijn gewezen. De genoemde commissie baseert haar oordeel op de overweging dat de grondwetgever van 1953 en 1956 niet de intentie zou hebben gehad zich in het tegenwoordige artikel 66 uit te spreken over ongeschreven volkenrecht.

Wij menen nu dat de in 1953 en 1956 ten aanzien van het ongeschreven volkenrecht getrokken lijn in de nieuwe Grondwet moet worden gecontinueerd. Een afwijking daarvan, in de zin zoals door de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken bepleit, stuit op principiële en praktische bezwaren, die wij als volgt kenschetsen. Bij deze kenschetsing gaan wij tevens in op de belangrijkste argumenten die genoemde Commissie van Advies heeft aangevoerd ten faveure van een primaat van het ongeschreven volkenrecht. Het principiële bezwaar nu is dat een grondwettelijke opdracht wettelijke voorschriften buiten toepassing te laten wegens strijd met ongeschreven volkenrecht een uitbreiding van de in artikel 66 van de Grondwet vervatte toetsingsopdracht aan de rechter zou betekenen. Het is hetzelfde bezwaar dat zich zou voordoen bij het doen vervallen van de woorden «een ieder verbindende» uit artikel 66, waarop hiervoor reeds werd ingegaan. Naar ons oordeel is uitbreiding van het toetsingsrecht van de rechter tot het terrein van het ongeschreven volkenrecht daarbij uit praktisch oogpunt bezwaarlijk omdat omtrent de inhoud van dit recht vaak onzekerheden bestaan⁸.

Een ernstig beletsel tegen het vestigen van een primaat van het ongeschreven volkenrecht in de Nederlandse rechtsorde zien wij ook in het risico dat de rechter dan zou kunnen worden geroepen Nederlandse wettelijke voorschriften buiten toepassing te laten op grond van een verdrag dat (nog) niet voor het Koninkrijk in werking is getreden. Naar ons oordeel is een primaat van volkenrecht boven nationale wettelijke voorschriften alleen wenselijk zoals dat geregeld is in het stelsel krachtens de huidige Grondwet (artt. 65 en 66), te weten een voorrang uitsluitend van regels neergelegd in in werking getreden verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Ware het anders, dan zouden grondwettelijke bevoegdheden van regering en parlement kunnen worden gefrustreerd.

Tegen dit alles weegt niet op het belangrijkste argument van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken dat in een constitutie die rechtstheoretisch verdedigbaar wil zijn op het stuk van de interne werking van het volkenrecht een onderscheid tussen geschreven en ongeschreven volkenrecht moeilijk aanvaardbaar is. Belangrijker dan dit, zo men wil, rechtstheoretische aspect achten wij een op onze constitutionele verhoudingen toegesneden regeling van de interne werking van het volkenrecht die de rechter, de wetgever, het bestuur en de burger het nodige houvast geeft.

Wij hebben de overtuiging dat, internationaal gezien, de door ons op het voetspoor van de huidige Grondwet voorgestelde regeling, aan redelijk te stellen maatstaven voldoet.

De stelling van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, dat Nederland, in vergelijking met andere staten, ongunstig uitkomt door achterstelling van het ongeschreven bij het geschreven volkenrecht kunnen wij zeker niet onderschrijven. Het door de genoemde commissie in dit verband aangevoerde artikel 25 van de Grondwet van 1949 van de Duitse Bondsrepubliek, dat voorrang verleent aan de algemene regels van het volkenrecht zelfs boven de nationale wetten, een voorrang welke deze Grondwet voor de verdragen niet kent, spreekt ons dan ook minder aan⁹.

Volledigheidshalve zij erop gewezen dat de Nederlandse wettelijke voorschriften, die volgens het voorgestelde artikel moeten wijken voor het geschreven volkenrecht, mede de Grondwet omvatten.

Anders dan de staatscommissie hebben wij de woorden «binnen het Koninkrijk geldende» uit het bestaande artikel 66 in artikel 5.2.2b gehandhaafd. Dat is wenselijk om te doen uitkomen dat, evenals thans het geval is bij artikel 66 Grondwet, onder de wettelijke voorschriften die voor internationaal recht moeten wijken ook de wettelijke voorschriften in de Nederlandse Antillen zijn begrepen. Uit artikel 49 van het Statuut, dat mede op de onderhavige materie betrekking heeft, volgt niet zonder meer dat het voorschrift van artikel 5.2.2b op het voetspoor van de huidige regeling ter zake ook in de Antillen geldt. De toelichting op artikel 49 stelt dit echter wel ten aanzien van het huidige artikel 66 van de Grondwet. De toelichting eindigt met de verklaring

⁸ Ook de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken signaleert deze onzekerheid maar ziet daarin geen onoverkomelijk bezwaar.

⁹ Wij wijzen erop dat Theodor Maunz, Deutsches Staatsrecht, 18 Auflage – Verlag C.H. Beck, München – op blz. 331 betoogt dat het in de tekst genoemd artikel 25 meer programmatische dan praktische betekenis heeft.

dat die bepaling van de Grondwet geldt voor het gehele Koninkrijk. Het voorgestelde artikel 5.2.2b continueert deze situatie. De laatste zinsnede van artikel 66, inhoudende: «die hetzij vóór, hetzij na de totstandkoming der voorschriften zijn aangegaan», werd in de nieuwe redactie geschrapt. Deze zinsnede werd in 1953 ten overvloede opgenomen, ten einde buiten twijfel te stellen, dat ook een latere wet geen afbreuk kan doen aan een verdrag. Dit staat thans wel voldoende vast en blijkt ook uit de redactie van de bepaling. De besluiten van volkenrechtelijke organisaties, thans genoemd in het tweede lid van het tegenwoordige artikel 67, werden in de nieuwe redactie vermeld.

In het voorgestelde artikel hebben wij niet overgenomen de zinsnede uit artikel 73 van de staatscommissie waarin voor het toepassen van algemeen verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties de eis wordt gesteld dat deze zijn bekendgemaakt. In artikel 5.2.2b is deze zinsnede overbodig nu in artikel 5.2.2a de eis van bekendmaking reeds is gesteld.

Artikel 5.2.3

Artikel 5.2.3 (artikel 74, staatscommissie). De bestaande Grondwet bepaalt in artikel 59, eerste lid, dat de Koning het Koninkrijk niet in oorlog verklaart dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal en voorts dat deze toestemming niet vereist is wanneer het overleg met de Staten-Generaal tengevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken. Volgens het tweede lid moeten de Staten-Generaal in verenigde vergadering ter zake beraadslagen en besluiten. De voorafgaande toestemming is blijkens het derde lid ook vereist voor 's Konings verklaring, dat een oorlog is beëindigd.

Het voorgestelde artikel sluit aan op het bestaande artikel 59; de formulering werd evenwel herzien en de inhoud van het voorschrift op een enkel punt gewijzigd. De redactie van het eerste lid, eerste volzin, van artikel 59 nemen wij over met dien verstande, dat in het voorgestelde artikel de Koning niet wordt genoemd.

Uit het systeem van de Grondwet vloeit voor dat hier sprake is van een taak van de regering. De in genoemde volzin voorkomende term «in oorlog verklaren», hebben wij gehandhaafd. Deze term is in de Grondwet geïntroduceerd in 1953 in plaats van «oorlog verklaren», ten einde te doen uitkomen, dat onder de huidige verhoudingen een aanvalsoorlog van Nederlandse zijde uitgesloten is. De Proeve (blz. 157) stelt voor het vóór 1953 gebezigde begrip «oorlog verklaren» weer in te voeren. Daarbij wordt betoogd, dat een verbod van aanvalsoorlog duidelijker dan in de woordverbinding «in oorlog verklaren» opgenomen is in verschillende verdragen, terwijl ook gedacht kan worden aan het Handvest van de Verenigde Naties. Ten slotte merkt de Proeve op, dat er een aanzienlijk grensgebied ligt tussen de constatering dat men «in oorlog is» en een agressieve oorlogsverklaring. De Grondwet dient – aldus de Proeve – de feitelijke mogelijkheden die hier liggen niet terminologisch te verhullen. Met de staatscommissie trekken wij het belang van deze terminologische kwestie in twijfel. Wij geven de voorkeur aan het behoud van de term «in oorlog verklaren», al realiseren wij ons, dat het probleem blijft bestaan, dat in de internationale praktijk soms bijzonder moeilijk is vast te stellen, wanneer van oorlog gesproken moet worden.

De woorden «met een andere Mogendheid» uit het bestaande artikel 59 hebben wij in ons voorstel niet overgenomen. De term «mogendheid» is naar ons oordeel verouderd en in de nieuwe Grondwet minder passend te achten. Er bestaat geen aanleiding deze term door een andere te vervangen daar hij zonder bezwaar kan worden gemist. Door weglating van de bedoelde term komt in de nieuwe Grondwet ook beter tot uiting, dat een in oorlogsverklaring niet tot één staat beperkt behoeft te zijn, maar meer dan een staat tegelijk kan betreffen. De bestaande regeling, dat voor de toestemming tot oorlogsverklaring een verenigde vergadering van de beide Kamers van de Staten-Generaal is vereist, wordt in het tweede lid van het voorgestelde artikel gehandhaafd. Wij stellen voor dit vereiste ook te doen gelden voor de voorafgaande toestemming inzake de verklaring, dat een oorlog beëindigd is.

De uitzondering op het vereiste van toestemming, vervat in de slotzin van het eerste lid van artikel 59, te weten wanneer het overleg met de Staten-Generaal ten gevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken, werd, in afwijking van de staatscommissie, gehandhaafd. De vraag, in welke gevallen geen toestemming van de Staten-Generaal vereist behoort te zijn, is bij de grondwetsherziening van 1953 aan de orde geweest.

De regering had voorgesteld geen toestemming voor te schrijven indien het Koninkrijk wordt aangevallen of ten gevolge van de nakoming van zijn internationale verplichtingen in oorlog geraakt. Alsdan zou immers de verklaring een zuiver declaratoir karakter hebben. De Tweede Kamer is hierin niet meegegaan. Men achtte een uitschakeling van de Staten-Generaal, zelfs ingeval de verklaring een zuiver declaratoir karakter zou hebben, niet noodzakelijk. Bovendien werd aangevoerd dat het in de praktijk een kwestie van interpretatie zal zijn of de aangegeven omstandigheden inderdaad een declaratoire uitspraak rechtvaardigen. Bij amendement werd voorgesteld de eis van toestemming slechts te doen vervallen indien het overleg tussen regering en Staten-Generaal ten gevolge van een feitelijke oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken. Dit amendement nam de regering over.

De staatscommissie is van oordeel, dat hiermede een regeling van noodrecht in de Grondwet werd opgenomen, die naar haar oordeel overbodig is te achten. Met de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken¹⁰ vragen wij ons evenwel af, of de tweede volzin van het bestaande artikel 59 inderdaad wel als een regel van noodrecht kan worden beschouwd. De eerste volzin van artikel 59 bevat, zo kan worden gesteld, naar zin en strekking verstaan, het voorschrift dat zo mogelijk voorafgaande toestemming aan de Staten-Generaal moet worden gevraagd. De tweede volzin bevat mede een nadere uitwerking van dit «zo mogelijk». Wij geven er dan ook de voorkeur aan de tweede volzin van artikel 59 te handhaven.

Artikel A 5.2.1

Artikel A 5.2.1 (artikel XI, staatscommissie). Het vervallen van het bepaalde in artikel 61, derde lid, van de huidige Grondwet, omtrent de stilzwijgende goedkeuring van verdragen, bij opneming van artikel 5.2.1, tweede lid, maakt een overgangsregeling nodig totdat de wet in deze materie heeft voorzien. Er zou, waar het hier gaat om een uitsluitend in de Grondwet geregelde aangelegenheid, zonder nadere voorziening in het geheel niets meer omtrent dit onderwerp zijn bepaald.

Hetzelfde geldt voor het vervallen van de in het huidige artikel 62 opgenomen regeling van de gevallen waarin geen goedkeuring is vereist (vgl. artikel 5.2.1, eerste lid). Ook dient, gezien het systeem van de huidige Grondwet, in de overgangsregeling te worden betrokken het huidige artikel 64, handelende over de toetreding tot en de opzegging van verdragen. In een en ander voorziet het eerste lid van artikel A 5.2.1.

Ingevolge het eerste lid van artikel 24 van het Statuut worden overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties, welke de Nederlandse Antillen raken, gelijktijdig met de overlegging aan de Staten-Generaal aan het vertegenwoordigende lichaam van de Nederlandse Antillen overgelegd.

Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat de Gevolmachtigde Minister binnen de *door de Grondwet* voor de Kamers der Staten-Generaal gestelde termijn de wens te kennen kan geven, dat de overeenkomst aan de uitspraak van de Staten-Generaal zal worden onderworpen. Het derde lid van artikel 24 verklaart de beide voorgaande leden van overeenkomstige toepassing ten aanzien van opzegging van internationale overeenkomsten.

Daar het voorgestelde artikel 5.2.1 niet meer, zoals in het bestaande artikel 61, derde lid, wel het geval is, de termijn vermeldt waarbinnen kan worden verlangd dat een overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, voldoet het niet aan de hierboven weergegeven eis van artikel 24 van het Statuut, dat voor wat betreft overeenkomsten die de Nederlandse Antillen raken de bedoelde termijn in de Grondwet zelf wordt genoemd.

¹⁰ Naar een nieuwe Grondwet⁷, deel 3, blz. 78.

Het tweede lid van het voorgestelde additionele artikel strekt ertoe de nieuwe Grondwet op dit punt in overeenstemming met het Statuut te doen blijven.

Artikel IV

Bij de bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen in de huidige Grondwet, die vervallen bij opneming van de voorgestelde regeling, is niet vermeld het derde lid van artikel 60. Dat lid bepaalt, dat de rechter niet treedt in beoordeling van de grondwettigheid van overeenkomsten.

Het ligt in de bedoeling deze regel, te zamen met die betreffende de onschendbaarheid van de wet (artikel 131, tweede lid, van de Grondwet), op het voetspoor van het door de staatscommissie voorgestelde artikel 90 op te nemen in het hoofdstuk betreffende de rechtspraak. In de toelichting op artikel 5.2.1 werd hierop reeds gewezen. Het ligt dan voor de hand het derde lid van artikel 60 te doen vervallen bij het wetsontwerp inzake genoemd hoofdstuk.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C. A. van der Klaauw