Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

1103
A105

EINDRAPPORT

VAN DE COMMISSIE

NOPENS DE SAMENWERKING TUSSEN REGERING

EN STATEN-GENERAAL

INZAKE HET BUITENLANDS BELEID

(9 JULI 1951)

Huygens ING, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09
NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297
http://resolver.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/zoekgids/
NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

INHOUD

Blz.

I. Inleiding 3

II. Samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlands beleid krachtens de Grondwet 13

§ 1. De oorspronkelijke voorstellen der Commissie . . 13

§ 2. Voorstellen van de Staatscommissie voor de Grondwetsherziening 21

§ 3. Opmerkingen der Commissie n.a.v. de voorstellen der Staatscommissie 22

§ 4. De uiteindelijk door de Commissie aanbevolen tekst der Grondwetsartikelen 24

III. Samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal, inzake het buitenlands beleid, voor zover deze zich ontwikkelt buiten grondwettelijke voorschriften 26

§ 1. Verhouding tussen Regering en Staten-Generaal . 26

§ 2. Voorlichting van de Staten-Generaal 28

§ 3. Kamercommissies 30

§ 4. Coördinatie van het buitenlands beleid 33

§ 5. Het opnemen van leden der Staten-Generaal in Regeringsdelegaties 33

§ 6. Internationale organen met wetgevende bevoegdheden 35

BIJLAGEN:

I. A. Rede van de Minister-President bij de installatie der Commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlands beleid op 19 Mei 1950 43

B. Rede van de Voorzitter der Commissie bij hare installatie door de Minister-President op 19 Mei 1950 44

II. Samenwerking tussen Regering en Parlement inzake het buitenlands beleid in andere landen 45

III. Lijst van wettelijke bepalingen op grond waarvan de goedkeuring door de Staten-Generaal van bepaalde categorieën verdragen niet vereist is 48

IV. Overzicht van verschillende internationale organisaties . . 49

KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

HOOFDSTUK I

Inleiding

In de Troonrede van 1949 werd verklaard, dat de Regering, ook op het terrein van het buitenlands beleid, nauwere samenwerking met de Volksvertegenwoordiging gaarne zou bevorderen. De instelling ener Commissie aan welke werd opgedragen „aan de Regering rapport uit te brengen nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal in zake het Buitenlands beleid" mag worden beschouwd als een der middelen om die nauwere samenwerking te bevorderen. (Zie de beschikking van de Minister-President, tevens Minister van Algemene Zaken, en van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken d.d. 25 April 1950, no. JAFR 42061, Ministerie van Algemene Zaken, no. 23361). In deze Commissie werden benoemd als

lid en voorzitter:

Jhr. Mr. W. J. M. van Eysinga, oud-hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Leiden, oud-rechter in het Permanente Hof van Internationale Justitie.

leden:

Prof. Mr. Dr. L. J. C. Beaufort O.F.M., hoogleraar aan de R.K. Universiteit te Nijmegen, lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal; *Prof. Mr. A. L. de Block;* griffier van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, buitengewoon hoogleraar aan de Katholieke Economische Hogeschool te Tilburg; *Dr. J. A. H. J. S. Bruins Slot,* lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; *Mr. J. W. A. Burger,* lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; *Mevr. A. Fortanier—de Wit,* lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; *Prof. Mr. Dr. J. P. A. François,* juridisch adviseur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, buitengewoon hoogleraar aan de Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam; *Mr. G. J. van Heuven Goedhart,* lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal; *Mr. A. van Kleffens,* tweede plaatsvervangend directeur-generaal van het Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen; *Mej. Dr. M. A. M. Klompé,* lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; *Mevr. C. A. Kluyver,* oud-administrateur aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken; *Mr. Dr. G. Kolff,* lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal; *Dr. C. L. Patijn,* hoofd van de Directie Internationale Organisaties van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; *Prof. Dr. G. A. van Poelje,* lid van de Raad van State; *Prof. Mr. Dr. C. W. van der Pot,* hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Groningen; *Prof. Mr. C. W. de Vries,* hoogleraar aan de Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam;

secretaris:

Jhr. Mr. H. F. van Panhuys, referendaris aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Dr. W. H. Vermeulen, hoofdassistent aan de Ned. Economische Hogeschool te Rotterdam, werd later als adjunct-secretaris aan de Commissie toegevoegd.

Met ingang van 1 Januari 1951 heeft Mr. G. J. van Heuven Goedhart uit hoofde van zijn benoeming tot Hoge Commissaris voor de vluchtelingen voor het lidmaatschap der Commissie bedankt.

Op 19 Mei 1950 werd de Commissie door de Minister-President geïnstalleerd. In de bij die gelegenheid door Z.E. Dr. Drees gehouden rede heeft deze de aan de Commissie gegeven opdracht nader toegelicht. [1]) De Minister-President heeft er op gewezen, dat door de

[1]) De tekst van deze rede alsmede de antwoordrede van de Voorzitter der Commissie zijn als Bijlage I afgedrukt.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

ontwikkeling, welke zich in en na de jongste oorlog in de wereld heeft voltrokken, het buitenlandse beleid van Nederland een geheel ander karakter heeft gekregen dan vroeger, terwijl ook het binnenlandse beleid op menig terrein daardoor is beïnvloed. De vraag, welke door de Commissie zou dienen te worden bestudeerd, was „hoe op dit gebied de verhouding tussen Regering en Parlement behoort te zijn". De Commissie zou bij haar arbeid twee problemen hebben te onderscheiden: enerzijds de vraag hoe in de practijk de samenwerking zal moeten worden geregeld, anderzijds of de desbetreffende artikelen in de Grondwet wijziging behoeven. De Minister-President heeft er voorts op gewezen, dat tegenwoordig de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal meer omvat dan het oude vraagstuk van medezeggenschap van het Parlement bij de totstandkoming van verdragen: de leden van het Parlement immers verdiepen zich meer en meer in internationale vraagstukken, terwijl de Volksvertegenwoordiging met betrekking tot steeds meer punten haar oordeel aan de Regering wenst kenbaar te maken, zo mogelijk in een eerder stadium dan wanneer de internationale regelingen reeds tot stand zijn gekomen. „Nieuwe methoden worden gezocht, waarin een dergelijke samenwerking zou kunnen worden vastgelegd". Voorts zou het op de weg der Commissie liggen om de nieuwe vorm van samenwerking tussen Regering en Parlement in het kader van de Raad van Europa op haar juiste waarde te schatten en te overwegen of een dergelijke samenwerking ook in andere gevallen toepassing zou moeten vinden. Tenslotte heeft de Minister-President de Commissie er aan herinnerd, dat het haar taak zou zijn na te gaan of de Grondwet rekening zal hebben te houden met het ontstaan van supranationale organen en met de noodzakelijkheid onder bepaalde omstandigheden inperking der staatssouvereiniteit ten gunste van internationale organen te aanvaarden. De Commissie heeft voorts, bij de afbakening van haar taak, rekening gehouden met een uiteenzetting van de Minister-President in de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 14 Februari 1950 (*Handelingen* Eerste Kamer Zitting 1949—1950, blz. 266 en 267), waarbij de voorgenomen instelling der Commissie aan de Kamer werd medegedeeld. Dr. Drees heeft bij die gelegenheid gewezen op het feit, dat de „beslissingsmogelijkheid" der Staten-Generaal ten gevolge van de internationale bindingen na de oorlog is beperkt geworden. Daarbij heeft Dr. Drees naar voren gebracht, dat op verschillende wijzen werd getracht aan de daaruit voortvloeiende, ook door de Regering erkende bezwaren zoveel mogelijk tegemoet te komen. In de eerste plaats werd, voornamelijk in de Tweede Kamer, gestreefd „naar intens overleg in Commissies". Daarnaast betrekt de Regering — aldus Dr. Drees — ook leden van de Staten-Generaal in het internationale overleg, hoewel spreker erkende, dat daarmede de Staten-Generaal als zodanig nog niet „beslissingsrecht" hebben verkregen. Voorts zei spreker, dat men langs een andere weg tot een benadering van een oplossing kwam door het scheppen van „supranationale organen, zoals de Raad van Europa". Tenslotte wees de Minister-President er op, dat dit alle stappen waren in een bepaalde richting, niet de oplossing van het vraagstuk als zodanig. „Intussen — aldus de Minister-President — is het niet zo, dat dit vraagstuk op één bepaalde manier volledig tot oplossing kan worden gebracht, maar er groeien nieuwe verhoudingen en daarmee zullen op den duur ook de organen moeten groeien en de contacten worden gelegd".

Bovendien heeft de Commissie bij de afbakening van haar taak gelet op de eerste mededeling omtrent het voornemen der Regering om een Commissie als de onderhavige in het leven te roepen, welke werd gedaan door de Minister van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 23 November 1949 (*Handelingen* van de Tweede Kamer Zitting 1949—1950, blz. 652—653). De Minister heeft naar aanleiding van in de Tweede Kamer gestelde vragen bij die gelegenheid verklaard, dat hij zich in genen dele zou willen verzetten tegen uitbreiding van de invloed van de parlementaire democratie op het buitenlands beleid, doch dat het ging om de juiste grensafbakening tussen de taak op dit gebied van het Parlement enerzijds en de Regering anderzijds. Daaromtrent zou dan de in te stellen Commissie advies moeten uitbrengen. De taak dezer Commissie, aldus de Minister, zou niet te eng mogen worden omschreven. Zij zou allereerst aandacht hebben te wijden aan de wijze van het tot stand komen van internationale regelingen en de onbevredigende omschrijving in de Grondwet van de goedkeuring van die regelingen door de Staten-Generaal. In de tweede plaats zou de Commissie hebben rekening te houden met het feit, dat in verband met het toenemende internationale verkeer internationale overeenkomsten op zeer korte termijn moeten kunnen tot stand komen. Voorts zou de Commissie in haar onderzoek moeten betrekken de wetgevende bevoegdheid van internationale organen. De Commissie zou zich bij haar arbeid op de hoogte moeten stellen van de gedragslijn, welke in andere parlementaire democratieën wordt gevolgd, alsmede de

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

werkwijzen van de „Commissies voor Buitenlandse Zaken" in andere landen [1]). Vervolgens zou de Commissie haar volledige aandacht hebben te wijden aan het vraagstuk van de instelling van parlementaire organen op internationaal plan.

Blijkens een mondelinge mededeling van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter der Commissie strekt de opdracht der Commissie zich niet uit tot de samenwerking tussen de Regering en de Staten-Generaal in Indonesische aangelegenheden.

Met behulp van de hierboven geresumeerde aanwijzingen heeft de Commissie zich gezet aan het haar voorgelegde vraagstuk: „de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlands beleid". De Commissie heeft er zich van meet af rekenschap van gegeven, dat de verhouding tussen Regering en Staten-Generaal op het gebied der buitenlandse betrekkingen een onderdeel is van het ruimere vraagstuk van de functieverdeling en verhouding tussen die Nederlandse Staatsorganen, dat het voorts zekere bezwaren heeft de bijzondere verhouding tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlandse beleid aan een onderzoek te onderwerpen zonder eerst beschouwingen te wijden aan de — eventueel te wijzigen — verhouding tussen Regering en Staten-Generaal in het algemeen. Hoewel in de boezem der Commissie inderdaad aandacht aan dit ruimere vraagstuk is geschonken, heeft de Commissie het als regel als buiten haar taak vallend beschouwd daaromtrent een standpunt in te nemen.

De Commissie gaat er intussen van uit — zij moge dit voor de goede orde naar voren brengen —, dat naar Nederlands staatsrecht de Regering en de Staten-Generaal beide hebben een eigen zelfstandigheid; dat de Regering niet is een commissie uit de meerderheid van het Parlement voortgekomen en dat de Regering niet is de mandataris van de Parlementsmeerderheid.

De Commissie is bij de bestudering van de verhouding tussen Staten-Generaal en Regering ten aanzien van het buitenlands beleid dus uitgegaan van het Nederlandse constitutionele bestel zoals dit thans bestaat; zij heeft — afgezien van het na te noemen overleg met de Staatscommissie tot herziening der Grondwet over de artikelen 58—60 Grondwet — uiteraard ook geen rekening kunnen houden met mogelijke voorstellen, welke de Grondwetscommissie voorbereidt, betreffende de verhouding tussen Staten-Generaal en Regering in het *algemeen*. Heeft de Commissie zich in beginsel beperkt tot het bespreken van de verhouding tussen Staten-Generaal en Regering voor zover deze betreft de samenwerking inzake het *buitenlands beleid*, slechts bij het voorstel, dat de Commissie doet tot herziening van art. 97 der Grondwet (zie blz. 16), is de Commissie van deze gedragslijn afgeweken en heeft zij een voorstel geformuleerd, dat verder reikt dan het buitenlands beleid alleen.

De grondwettelijke omschrijving van de verhouding tussen Regering en Staten-Generaal ter zake van het buitenlands beleid vindt men in de artt. 58—60 der Grondwet:

> *Art. 58.* De Koning heeft het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen.
>
> *Art. 59.* De Koning tracht geschillen met vreemde mogendheden op te lossen door rechtspraak en andere vreedzame middelen. Hij verklaart geen oorlog dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.
>
> Art. 60. De Koning sluit en bekrachtigt alle verdragen met vreemde mogendheden.
>
> Tenzij de Koning zich de bevoegdheid tot het bekrachtigen van het verdrag bij de wet heeft voorbehouden, wordt een verdrag niet bekrachtigd, dan nadat het door de Staten-Generaal is goedgekeurd.
>
> Toetreding tot en opzegging van verdragen geschiedt door de Koning alleen krachtens de wet.
>
> Andere overeenkomsten met vreemde mogendheden worden zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal medegedeeld.

De ontwikkeling van deze in de Grondwet slechts summier aangegeven verhouding tussen Koning en Staten-Generaal in de praktijk is op zo voortreffelijke wijze beschreven in de uitgave van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: „Organisatie en Reorganisatie van het Departement van Buitenlandse Zaken" (hierna te noemen het „Reorganisatierapport") (blz. 82 e.v.) [2]) dat de Commissie heeft gemeend niet beter te kunnen doen dan haar rapport in te leiden met het navolgende citaat daaruit:

---

[1]) De Commissie heeft zich inderdaad op de hoogte gesteld van hetgeen in andere landen op dit gebied geschiedt en heeft daarmede bij het opstellen van haar rapport rekening gehouden. Het hieromtrent door het Secretariaat der Commissie opgestelde overzicht is aan dit rapport als Bijlage II toegevoegd.

[2]) Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage, 1950.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

„Binnen het raam van deze summiere omschrijving (nl. artt. 58—60 Gw.), heeft zich naar gelang van de ontwikkeling van ons staatsbestel en met het toenemen van de behoeften een steeds inniger samenwerking en wisselwerking tussen Regering en Parlement ontwikkeld. Deze evolutie begint eerst in de twintigste eeuw; in de negentiende eeuw gaven schoolstrijd, kiesrecht en sociale vraagstukken aanleiding tot politieke stormen, maar de vastgestelde taakverdeling van wetgevende en uitvoerende macht op het terrein der buitenlandse politiek bleef aan de behoeften voldoen.

De Minister van Buitenlandse Zaken onderhield te 's-Gravenhage het contact met vreemde Mogendheden door besprekingen met de aldaar geaccrediteerde diplomaten, of wel door tussenkomst van de Nederlandse Gezanten in het buitenland. Zelfs indien te 's-Gravenhage internationale conferenties werden gehouden, brachten deze de Minister zelden in aanraking met Ministers van Buitenlandse Zaken van andere landen. De Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken bezocht het buitenland slechts om er vacantie te nemen of herstel van gezondheid te zoeken. Het contact tussen de Regeringen verliep vrijwel uitsluitend langs de diplomatieke weg.

In de Volksvertegenwoordiging trad de Minister op bij de verdediging van zijn budget, waarbij een soms meer, soms minder stringente contrôle werd uitgeoefend. Bekend zijn de gevolgen van de interventie van de Kamer op het buitenlands beleid inzake de Luxemburgse kwestie in 1867. Dergelijke sensationele ontwikkelingen waren echter hoge uitzonderingen. In het algemeen was de belangstelling meer incidenteel dan voortdurend. Men beschouwde de materie van buitenlandse betrekkingen wel niet als een Koninklijk prerogatief, maar toch als een wezenlijk verschillend deel van de gewone Regeringszorg. Het waas van geheimzinnigheid, waarin de werkzaamheden van het Departement van Buitenlandse Zaken zich hulden, werd slechts zelden doorbroken.

In deze toestand bracht de Wereldoorlog 1914—1918 een grondige wijziging, omdat het buitenlands beleid in een land, dat geographisch gelegen was tussen beide strijdende partijen, de levensbelangen van het land ten nauwste raakte. Deze aanwijzingen voltrokken zich ten dele tijdens en ten dele na de Wereldoorlog. In de eerste plaats veranderde de werkwijze van de Minister. Toen in 1920 het neutraal gebleven Nederland betrokken werd in de nieuwe Volkenbond en de nieuwe internationale politiek, ging de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken voor het eerst qualitate qua op reis. De verdediging door Jhr. van Karnebeek op de Vredesconferentie te Parijs van het Nederlandse standpunt tegenover Belgische aanspraken, het vertrek van een Nederlandse delegatie naar de eerste Volkenbondsvergadering te Genève in 1920 en een jaar later de deelneming van Nederland aan de Conferentie over het Verre Oosten te Washington, waren gebeurtenissen van belang, zowel in de loopbaan van de Minister als voor de publieke opinie hier te lande. In de volgende jaren werd het meer en meer gebruik, dat de Minister van Buitenlandse Zaken in Vergaderingen van de Volkenbond optrad als leider van de Nederlandse Delegatie; Genève werd een jaarbeurs, waar de Ministers rechtstreeks met elkander van gedachten konden wisselen, zonder tussenkomst van Gezanten en Ambassadeurs.

De Tweede Wereldoorlog en de ontwikkeling daarna hebben de taak van de Minister van Buitenlandse Zaken verder gewijzigd. Telkens moet de Minister zich voor besprekingen met zijn buitenlandse ambtgenoten naar het buitenland begeven. Het vliegtuig maakt conferenties mogelijk in de meest uiteenliggende hoofdsteden; conferentie volgt op conferentie en een bespreking met een buitenlandse ambtgenoot is voor de Minister iets volkomen normaals. De omstandigheid, dat meer en meer onderwerpen, die tot het terrein van de overige Ministers behoorden, in het internationale overleg werden betrokken, werkte in de hand, dat het gehele Kabinet betrokken raakte in vragen van het buitenlands beleid. Daarbij voegde zich de steeds sterkere tendens om meer dan vóór de oorlog aangelegenheden in de Ministerraad te brengen, welke vroeger door de verantwoordelijke Minister(s) zelfstandig werden afgedaan. De Raad van Ministers heeft dientengevolge het buitenlands beleid sterker binnen zijn arbeidsveld betrokken. In het Reglement van Orde voor deze Raad (Koninklijk Besluit van 10 November 1945, *Staatsblad*, F 270) wordt gezegd, dat de Raad „in het bijzonder beraadslaagt en besluit over de verdragen met buitenlandse Mogendheden, over gewichtige aan de Ambassadeurs en Gezanten te verstrekken instructiën en over andere belangrijke onderwerpen het buitenlands beleid betreffende", terwijl alsdan nog in het bijzonder worden genoemd

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

de voordrachten aan de Kroon tot benoeming en ontslag van „de Hoofden van vaste buitenlandse Missiën, de rang hebbende van Ambassadeur of Minister".

Ook de opvatting die het Parlement heeft omtrent zijn taak met betrekking tot het buitenlands beleid is thans geheel anders dan in het begin van deze eeuw."

Tot zover het „Reorganisatierapport".

Gedurende de Tweede Wereldoorlog — ook dit wordt vastgesteld in genoemd rapport — deed de betekenis van de internationale politiek zich in buitengewoon sterke mate gevoelen. Dit gold niet minder voor de Regering in Londen dan voor de bevolking in het bezette Nederland. Terwijl in die oorlogsjaren van samenwerking tussen Regering en Parlement geen sprake kon zijn, moesten na de bevrijding Regering en Staten-Generaal elkaar opnieuw als deelgenoten bij de behartiging van de publieke dienst ontmoeten. Daarbij viel op een zich sterker manifesterende belangstelling van het Parlement voor het, steeds meer takken van staatsdienst rakende, buitenlands beleid.

De geschiedenis leert ons, dat grote internationale conflicten en crisisperioden met haar materiële en culturele oorlogsvernietigingen gepaard plegen te gaan met pogingen tot verbetering der internationale verhoudingen.

Niet verder teruggaande dan tot de grotendeels nog Europese oorlogsperiode van 1853—1871, ziet men de naar beter verlangende wereld daarop reageren niet alleen door pogingen om het oorlogsrecht zelf te verbeteren, doch ook door, aanvankelijk nog verspreide, maatregelen om de internationale rechtsgemeenschap te organiseren. Dit geschiedt met name in door Staten gevormde Uniën, tegenwoordig Organisaties genoemd, met regelende, bestuurlijke, rechtsprekende, soms zelfs politionele bevoegdheden. Zeer belangrijk is dan b.v. de aan Duits initiatief te danken wereld-verkeersunie van 1874, waardoor voor het internationale verkeer één enkel postgebied gevormd wordt. Het zwaartepunt der internationale postwetgeving komt daarin te liggen bij de geregelde conferenties, die reeds vijf jaren later wijziging van sommige materies zelfs bij meerderheid van stemmen mogelijk maakten. De Congo-Akte van 1885 voorziet een commissie, die met meerderheid van stemmen ver gaande bevoegdheden zou uitoefenen, vooral ook op het nog niet geoccupeerde deel van de Congo, alwaar zij haar gezag rechtstreeks zou doen gelden. Ook in bestuurscommissies der uniën doet het meerderheidsbesluit zijn intrede; het belangrijkste voorbeeld is de Suikerunie van 1902, wier Commissie o.a. het recht kreeg bij meerderheid van stemmen te bepalen welk bijzonder invoerrecht de Verdragsmogendheden moesten heffen van geprimeerde suiker uit landen, die niet tot de Suikerunie behoorden. Het krachtigst openbaart zich het streven naar beter bij de rechtsprekende organen, waarbij het vonnis bij meerderheid van stemmen als vanzelfsprekende conditio sine qua non wordt beschouwd. Het is de werkelijk oorlog-verhoedende Alabama-arbitrage van 1871, die een krachtige beweging inleidt, teneinde de souvereine Staten er toe te brengen de beslissing van geschillen met andere Staten over te dragen aan internationale rechters. De organisatie der internationale rechtsgemeenschap vindt haar voorlopige afsluiting in de twee Haagse Vredesconferenties van 1899 en 1907 en de voorbereiding ener derde. In zijn „Der Statenverband der Haager Konferenzen" van 1912 noemt Schücking die gemeenschap een wereldstatenbond.

Na de Eerste Wereldoorlog en als duidelijke reactie daarop wordt in de Volkenbond van 1919 het vóór 1914 bereikte en veel van het toen gehoopte gecentraliseerd en verbeterd. De Raad komt de eerste jaren het beeld van een supra-nationaal regeringscollege zeer nabij; in het Permanente Hof van Internationale Justitie en de Mandatencommissie krijgt de internationale rechtsgemeenschap op eigen verantwoordelijkheid handelende organen met belangrijke taken. Onder de Bond groeperen zich door Staten gevormde organisaties, waaronder die voor de arbeid. Maar noch op het programmapunt van vermindering der bewapening, noch op dat van de voorbereiding der action commune met de toegelaten verminderde strijdkrachten ingeval van agressie, wordt iets noemenswaardigs bereikt.

Na de Tweede Wereldoorlog herneemt de organisatie der Verenigde Naties over de gehele linie de pogingen van de Volkenbond om de internationale rechtsgemeenschap te bevorderen en dit op veel grotere schaal. Tekenend voor dit verschil in omvang is het aantal ambtenaren van het Secretariaat der Verenigde Naties (ruim 4000) vergeleken bij het cijfer der ambtenaren aan het Volkenbondssecretariaat, dat steeds beneden 800 bleef. Men vergelijke ook de budgetcijfers van Volkenbond en Verenigde Naties. In het jaar 1932, toen het Volkenbondsbudget hoger was dan in andere jaren, werd voor de Volkenbond met Hof (zonder Internationale Arbeidsorgani-

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

satie) geraamd ± 25 000 000 Zwitserse frs., terwijl het budgetcijfer der V.N. voor 1951 met Hof (zonder gespecialiseerde organisaties), dat werkzaamheden op daarmee ongeveer te vergelijken gebied bestrijkt, bedraagt ± $ 48 000 000. Daarbij komt dan nog, dat de budgetten van de nieuw opgerichte gespecialiseerde organisaties hoger zijn dan die van de vroeger bestaande Instituten, Comité's of Commissies, die toen werkzaam waren op hetzelfde terrein als de gespecialiseerde organisaties van nu.

Als nieuw verschijnsel doet zich daarnaast sedert 1949 voor het regelende orgaan, samengesteld uit op eigen verantwoordelijkheid handelende Parlementsleden, waarvan in § 6 van Hoofdstuk III (blz. 35 e.v.) sprake zal zijn.

Was een harmonische uitbouw van de Volkenbond zeer bemoeilijkt en tenslotte onmogelijk gemaakt door het afzijdig blijven der Verenigde Staten, door de in 1929 begonnen financiële en economische crisis en het volledig uit de Bondsband springen van vier grote mogendheden Duitsland, Italië, Japan en de Sowjet-Unie, ook na de Tweede Wereldoorlog staat de internationale rechtsgemeenschap voor zeer sterke tegenwerkende krachten, zodat gezegd kan worden, dat de wereld zich thans bevindt in een ontwikkeling, welke men een crisis der mensheid zou kunnen noemen, daar zij diep ingrijpt in alle menselijke activiteit op economisch, sociaal, cultureel, politiek en militair terrein, zowel in de internationale als in de nationale verhoudingen. Het ligt niet op de weg der Commissie de hierbedoelde ontwikkeling critisch te analyseren, doch zij is zich bewust, dat slechts in het licht daarvan het haar voorgelegde vraagstuk kan worden benaderd. Zij moge derhalve als enkele der meest in het oog vallende factoren dezer ontwikkeling noemen: de verwoestingen en economische uitputting, welke de Tweede Wereldoorlog voor vele landen met zich heeft gebracht; de pogingen tot wederopbouw en herstel, welke bleken slechts tot een bevredigend resultaat te kunnen leiden, wanneer zij werden ondernomen in nauwe samenwerking met andere landen (vgl. de Marshall-hulp, de O.E.E.C., de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling en het Internationale Monetaire Fonds); de pogingen, anderzijds, van het communisme om van de economisch slechte positie der niet-communistische landen voor zijn verbreiding gebruik te maken; de gedeeltelijk daarmede verband houdende, zich immer meer toespitsende verdeling der wereld in twee kampen en de practische onmogelijkheid om in die tegenstelling onzijdig te blijven; de reeds sedert het begin van deze eeuw in gang zijnde en door de laatste oorlog en de toestand daarna toegenomen veranderingen in de economische en sociale structuur der samenleving; de zelfstandigwording van volken der Aziatische wereld en de vraag, welke rol deze in de strijd tussen Oost en West zullen gaan spelen; de door de dreiging van een nieuwe wereldoorlog noodzakelijk geworden bewapening, welke, gezien de nieuwe oorlogstechniek, slechts denkbaar is in gemeenschappelijke verbanden, zoals dat van het Noord-Atlantisch Verdrag; de noodzaak van en de behoefte aan meer samenwerking tussen de landen, welke behoren tot een der meest bedreigde gebieden der wereld: Europa; het daarmede verband houdende streven naar Europese integratie en het Europese federalisme; de ontwikkeling der techniek, welke enerzijds de wereld steeds kleiner doet worden, en anderzijds door de uitvindingen op het gebied van de atoomenergie de verschrikking van een nieuwe oorlog accentueert.

Deze ontwikkeling heeft haar stempel gedrukt op de internationale rechtsvorming. Het aantal verdragen en andere overeenkomsten in het algemeen, ook dat waarbij Nederland partij is, is na 1945 ontzagwekkend toegenomen (zie blz. 15). Steeds nieuwe internationale organisaties, welke bij verdrag of andere overeenkomst in het leven worden geroepen en waarvan Staten lid zijn, worden gevormd. De vraagstukken van staatsbeleid, welke op internationaal niveau moeten worden behandeld, strekken zich uit over bijna alle onderdelen van algemeen bestuur. Deze vraagstukken brengen een contact en een samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en nagenoeg alle andere Departementen tot stand.

De vrees, dat nieuwe, steeds verschrikkelijker oorlogen de mensheid zullen teisteren, stimuleert daarenboven een verdere ontwikkeling van het in de Volkenbond begonnen instituut der internationale rechtshandhaving; nu op dit punt echter de uitbouw van de internationale rechtsgemeenschap als geheel in een te langzaam tempo zich voltrekt, concentreert de ontwikkeling, ook voor wat Nederland betreft, zich in sterke mate op deelneming in de afweer van het Sowjetgevaar voor de bedreigde landen der Westerse cultuur, die zich aangetast voelen in hun gemeenschappelijk erfdeel. Dit neemt niet weg, dat daarnaast bij velen het besef levend is, dat doelmatige opbouw van de internationale gemeenschap — los van deze bedreiging — een positief goed is, dat dient te worden nagestreefd.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Het is reeds een gemeenplaats, wanneer men zegt, dat tengevolge van de geschetste gang van zaken de souvereiniteit der Staten, hun vrijheid om zelf te beslissen, in hoeverre zij internationaal gebonden willen zijn, geleidelijk wordt „uitgehold". Daartegenover is nog geen internationale organisatie in het leven geroepen, aan welke een allesoverkoepelend gezag over de steeds meer interdependent wordende Staten is toegekend; weliswaar zijn er organisaties zoals die der Verenigde Naties en de Raad van Europa, welke een zekere tendens in deze richting vertonen, doch de practijk zal nog moeten aantonen in hoeverre deze inderdaad in staat zullen zijn het bovenbedoelde overkoepelend gezag uit te oefenen. Ook de stroming van het federalisme moet men in verband met het vorenstaande zien. De Commissie komt op een en ander nader terug in Hoofdstuk III, § 6.

De na-oorlogse gebeurtenissen hebben, gelijk zich laat begrijpen, hun invloed doen gelden op de wijze waarop het buitenlands beleid in de democratisch geregeerde landen wordt gevoerd. De *Regeringen* in die landen immers bemerken, dat zij, gelet op de uitholling van de souvereiniteit — een verschijnsel, dat in sommige gevallen het sterkst wordt ondervonden door kleinere landen zoals Nederland — niet altijd volkomen vrij staan in het bepalen van het buitenlands beleid. Voorts zijn de beslissingen, welke op internationaal vlak, hetzij in internationale organen, hetzij anderszins worden genomen, veelal van uiterst technische aard. Bovendien is voortdurend overleg tussen de Regering en hare daarbij optredende delegatie over soms van uur tot uur wisselende inzichten bezwaarlijk, aangezien op de conferentie een geheel andere stemming kan heersen dan op het Departement in Den Haag. In het Reorganisatierapport leest men hierover:

> „Het aantal der beslissingen is zo groot, dat het voor de bewindsman, onder wiens verantwoordelijkheid de beslissing valt, zeer vaak uitgesloten is steeds zelf ter plaatse te zijn gedurende de soms langdurige beraadslagingen, die aan een beslissing voorafgaan. Bovendien zou daarmede het probleem voor de Regering als geheel allerminst opgelost zijn. Het ligt voorts in de aard der veranderde internationale samenleving, dat de Regering vaak niet in de gelegenheid is een beslissing langdurig en rustig te overwegen in de plaats waar zij haar zetel heeft, doch dat deze ter plaatse waar de internationale conferentie plaats vindt, hic et nunc genomen dient te worden. Door dit alles krijgen de met deze materie belaste ambtenaren een geheel nieuwe functie in het staatsbestel. [1])

Intussen mag, wat dit laatste verschijnsel betreft, niet vergeten worden dat in de democratisch-parlementaire staat de politieke functie van de Minister van Buitenlandse Zaken nu eenmaal niet mogelijk is zonder het ambtelijke apparaat dat in belangrijke mate een eigen technische en juridische verantwoordelijkheid draagt. Dit ambtelijk apparaat schept niet alleen, ook in het internationale verkeer, een eigen bestuursstijl, maar het steunt, met rijke ervaring van Nederlandse en internationale toestanden en mogelijkheden, de wetgevende en besturende taak van de Minister, die de drager is van het politiek besef van het land. Het verschijnsel dat hierboven gesignaleerd werd brengt echter mede, dat het ambtelijk apparaat zóó zelfstandig zou kunnen worden, dat het gevaar dreigt dat de Minister het in vele gevallen moeilijk kan „bespelen". Hierbij komt dat de binnenlandse openbare diensten — financiën, defensie, handel, industrie, landbouw, arbeid, volksgezondheid, politie, verkeer, opvoeding en onderwijs — niet meer als eenvoudige „domestic affairs" zijn te scheiden van het bredere terrein der „foreign affairs". (Zie ook blz. 8 en blz. 33.)

Wanneer reeds de Regeringen in sommige gevallen hun greep op het buitenlands beleid voelen verzwakken, hoeveel te meer geldt dit, door de aard van hun functie, voor de *Parlementen*. Alom hoort men de klacht, dat de Volksvertegenwoordiging onophoudelijk voor „faits accomplis" wordt gesteld. Hierop doelde blijkbaar ook de Minister-President, toen hij in de vorengenoemde rede in de Eerste Kamer sprak over de beperkte „beslissingsmogelijkheid" der Staten-Generaal. Bovendien beschikken de Parlementen niet, zoals de Regeringen, over een groot en deskundig apparaat, zodat het hun moeilijk valt de internationale problemen met kennis van zaken te blijven volgen.

Het spreekt vanzelf, dat een en ander zekere spanningen zou kunnen teweeg brengen in de verhouding tussen de Regeringen en de Parlementen terzake van het buitenlands beleid. De Parlementen immers zullen allicht de Regeringen verwijten, dat zij te weinig contact met hen nemen en hen te weinig van voorlichting voorzien. Anderzijds echter valt het de Regeringen, ook wanneer zij met de beste bedoelingen bezield zijn, soms moeilijk de Parlementen in te lichten over een ontwikkeling, die zij zelf niet altijd gemakkelijk kunnen bij-

[1]) Reorganisatierapport, blz. 94.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

houden. Het is begrijpelijk, dat de Parlementen van hun kant er naar streven de hun aldus ontglippende invloed op het buitenlands beleid te behouden of te herwinnen, soms zelfs buiten de Regeringen om. Dit streven uit zich allereerst in de oprichting van internationale organen, bestaande uit leden van de Volksvertegenwoordigingen der aangesloten landen. [1])

Voorts hoort men b.v. in de Staten-Generaal in ons land steeds meer het geluid, dat de Regering *verplicht* zou zijn omtrent principiële beslissingen vooraf overleg met de Volksvertegenwoordiging te plegen. Met name geldt dit in die gevallen, waarin de Regering af zou wijken van een eenmaal tegenover de Kamer ingenomen standpunt, (men denke daarbij aan de motie-Burger c.s. d.d. 16 Januari 1951 terzake van het herstel van de volledige diplomatieke betrekkingen met Spanje, aan de motie-Oud c.s. d.d. 23 Januari 1951 inzake Nieuw-Guinea, terwijl ook onlangs in beide Kamers stemmen in deze richting opgingen terzake van het Moerdijkkanaal). Voorts is er een streven, parlementsleden in delegaties naar internationale conferenties te doen benoemen, een streven dat blijkens de hogervermelde verklaring van de Minister-President in de Eerste Kamer en blijkens de practijk in beginsel door de Nederlandse Regering wordt aanvaard. Tenslotte wensen de Parlementen zoveel mogelijk te worden gehoord alvorens de Regeringen overgaan tot het sluiten van internationale verdragen.

Het is duidelijk, dat de bovengeschetste moeilijkheden worden gevonden in alle landen, waar een parlementair regeringsstelsel in de practijk wordt gebracht. Dit stelsel berust op een *vertrouwen* onderling van Regering en Volksvertegenwoordiging, *als basis van samen*werking. Maar wanneer in het internationaal rechtsverkeer Regering en Parlement uit elkaar dreigen te gaan in die zin, dat de Regering en de regeringsinstanties het openbaar bedrijf op internationaal terrein voor een groot deel zouden beheersen en anderzijds het Parlement zich in hoofdzaak zou terugtrekken op het interne publieke openbaar bedrijf, dan ontstaat een verhouding tussen Regering en Parlement, die samenwerking onmogelijk en die vertrouwen, als staatkundig gegeven, illusoir maakt.

Bij haar studie van de vraag hoe het essentiële van het parlementaire regeringsstelsel voor ons land behouden kan blijven, in verband met de praktijk der internationale staatkunde, welke steeds nieuwe organen eist, heeft de Commissie — afgezien van Hoofdstuk II — geen poging gedaan om deze praktijk neer te schrijven in grondwettelijke regels, zoals dit b.v. is geschied in Duitsland en in de Duitse Staten na 1918, in tal van grondwetten, welke de naam kregen van „constitutions professorales". Onze Commissie vraagt integendeel naar en doelt op de *practijk* der samenwerking op de basis van een vertrouwen tussen Regering en Parlement.

Het vraagstuk waarover de Commissie moet rapporteren kwam op in ons parlementair regeringsstelsel. Nederland kent stellig niet een zo overheersende positie van de uitvoerende macht als in de V.S. bestaat, ook al heeft de Regering door haar bestuursfunctie tevens in de regel het legislatief initiatief, in het bijzonder op budgetair gebied, en al heeft de Regering het ambtelijk apparaat in handen. De vraag, aan de Commissie voorgelegd brengt dus een onderzoek mede van wat kan geschieden om de samenwerking van Regering en Parlement ook op het terrein der internationale politiek te handhaven op de grondslag van een staatkundig vertrouwen tussen Regering en Parlement. Hierbij wordt verondersteld, dat de wenselijkheid van een stabiele regering door ieder wordt erkend, alweer zonder dat een wet of een grondwet het bestaan van een stabiele regering kan voorschrijven. Het politieke leven in onze Staat moet daarvoor de noodzakelijke voorwaarden leveren. De politieke verantwoordelijkheid ook van een stabiele regering is de waarborg van de blijvende erkenning door het volk van het regeringsgezag. Immers in Nederland is het niet de Volksvertegenwoordiging die regeert: wij kennen niet het stelsel van een z.g. „gouvernement d'Assemblée". [2]) De Nederlandse Regering mag dus niet worden beschouwd als uitvoerder van de wil der Staten-Generaal, zij is niet een „Sammlung von Delegationen". Tot een wijziging van het Nederlandse constitutionele recht op dit punt wil de Commissie dan ook niet adviseren.

Het zijn deze beginselen, welke de beschouwingen der Commissie tot uitgangspunt namen. Dat naar de mening der Commissie op het terrein der internationale staatkunde practisch aan de minister een largesse van beweging moet worden gegund, zal uit het rapport

---

[1]) Vgl. Geert Ruygers in de Internationale Spectator, 4e jaargang no. 19, 4 Oct. 1950, blz. 4, kolom 2.

[2]) Boris Mirkine—Guetzévitch, doyen de la Faculté de Droit et des Sciences politiques de l'Ecole Libre des Hautes Etudes te New-York, schreef in Revue Internationale de droit comparé (1950, pag. 605) over Le Régime parlementaire dans les récentes constitutions européennes; zie o.a. pag. 627 omtrent een „gouvernement d'Assemblée".

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

blijken. Zij constateert thans reeds, dat met name in tijden van nood de Staten-Generaal dit over het algemeen plachten te beseffen. Zo berustten zij in de eerste jaren van de eerste Wereldoorlog in het toen door de Regering ingenomen standpunt, dat deze eerst na het sluiten van de vrede rekenschap zou geven van haar beleid, met name het buitenlandse. Maar weldra zou er oppositie in de Tweede Kamer komen. [1])

De Commissie heeft beseft, dat van haar een *afdoende* oplossing voor tussen de Nederlandse Regering en de Staten-Generaal op het door de Commissie bestudeerde gebied bestaande spanningen en moeilijkheden niet kan worden verwacht. Weliswaar heeft de Commissie gehoopt door de door haar voorgestelde wijzigingen in de over het buitenlands beleid handelende Grondwetsartikelen (waarover Hoofdstuk II van dit rapport handelt) tot een verbetering der samenwerking tussen de Regering en de Staten-Generaal bij te dragen, doch voor het overgote deel zal een verbetering door de toepassing van experimenten en door een beter begrip van de achtergronden van het onderhavige vraagstuk, in de practijk moeten worden gevonden. Over de samenwerking in de practijk handelt Hoofdstuk III; hetgeen de Commissie daarin zegt is niet gericht op het stellen van grondwettelijke regels. Het gaat daar om het buitengrondwettelijk constitutioneel recht, dat niet in geschreven regels en teksten is neergelegd, maar dat samenhangt met de gewenste practische gedragingen der staatsorganen in hun verhouding tot elkaar, zulks niet in de eerste plaats bij het beoordelen van juridische en technische vraagstukken, maar in hoofdzaak bij het afwegen van vragen van doelmatig handelen op staatkundig terrein.

Op 16 September 1950 en 6 December d.a.v. heeft de Commissie reeds twee rapporten aan de Regering mogen voorleggen. In het onderhavige definitieve rapport zijn de vorige rapporten verwerkt. Het rapport van 16 September 1950 handelde over een nieuwe tekst welke de Commissie had voorgesteld voor de Grondwetsartikelen betreffende het buitenlands beleid; dit rapport werd door de Regering aan de Staatscommissie tot herziening der Grondwet voorgelegd. Daarna heeft op verzoek der Regering een overleg tussen de Grondwetscommissie en de Commissie plaatsgevonden; in Hoofdstuk II is het rapport van 16 September 1950 opgenomen terwijl daaraan, naar aanleiding van vorenbedoeld overleg, nadere conclusies der Commissie zijn toegevoegd.

Vermeld zij dat bij het opstellen van Hoofdstuk III § 6 (Internationale organen met wetgevende bevoegdheden) aandacht werd geschonken aan het resultaat van een mondeling overleg dat de Commissie op 11 en 12 October 1950 heeft mogen hebben met verscheidene leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal

---

[1]) In de zaken van het buitenlands beleid had het „oorlogsministerie" in de jaren 1914—1918 een beslist overwicht; aanvankelijk gold dit zelfs de binnenlandse politiek. Treub spreekt in Augustus 1914 in de Tweede Kamer van een verantwoordelijkheid van de Regering aan het Parlement: „later".

In Januari 1915 zal Cort van der Linden het standpunt der Regering nog principieel bevestigen. Op 26 Januari 1915 verklaarde de leider van het Kabinet: „Het is op dit ogenblik in deze tijden nog de tijd van regeren, en de tijd van rekenschap komt later". De Regering stelt, bij gedogen van het Parlement, haar „beleid" niet in de parlementaire weegschaal. De Regering weigert meer inlichtingen te geven naast de mededelingen, welke zij reeds deed. Weer gedoogt de Tweede Kamer. Dit is geschied binnen de periode van het „bestand". Op 23 Juli 1915 vindt Cort van der Linden in de Tweede Kamer de gelegenheid om te zeggen: „dat het, dunkt mij, vanzelf spreekt, dat de Regering na het sluiten van de vrede rekenschap zal geven van het beleid, dat door haar gevoerd is gedurende deze tijd en waaromtrent zij thans geen inlichtingen kan geven. Na afloop van de oorlog zullen verscheidene punten, die thans niet voor mededeling vatbaar zijn, in het licht kunnen worden gesteld en zal de houding van de Regering in de tegenwoordige tijd daarnaar kunnen worden beoordeeld".

Maar ook na het bestand, dat met de Troonrede van September 1915 eindigde, aanvaardt het Parlement de uiteenzetting van Cort van der Linden omtrent de toepassing van het instituut der ministeriële verantwoordelijkheid inzake het voeren van het buitenlands beleid, in tijden van nood (9 December 1915): „Zolang de Regering het vertrouwen heeft van H.M. de Koningin en van de Staten-Generaal bij de vervulling van de hogere taak om ons volk door de crisis te leiden, zal zij de kracht vinden om die taak te vervullen, óók wanneer zij in de politiek een échec mocht lijden, dat in gewone tijden haar aftreden ten gevolge zou moeten hebben".

Op den duur en nog gedurende de oorlog 1914—1918 heeft de Tweede Kamer zich niet bij dit positie kiezen der Regering willen neerleggen. In dit licht moet het aannemen van de motie-van Leeuwen in de Tweede Kamer op 10 Mei 1917 worden beschouwd, nadat een voorstel-van Leeuwen van 13 December 1915 was blijven liggen. Cort van der Linden sprak „tegen" de gedachte in de motie-van Leeuwen neergelegd. Zij werd desondanks aangenomen. Het Ministerie-Cort van der Linden, dat dadelijk na Augustus 1914 het Seniorenconvent der Tweede Kamer enige malen bijeenriep, heeft de verder gaande samenwerking met de Staten-Generaal, zoals de motie bedoelde, niet gezocht. Maar latere ministers, met name Minister van Karnebeek, namen tegenover de bereids ingestelde „Commissie uit de Tweede Kamer voor Buitenlandse Zaken" een andere houding aan.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

die deel hadden uitgemaakt van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa: t.w. de heren J. van de Kieft, Mr. W. Rip, Mr. J. J. R. Schmal, Jhr. Mr. M. van der Goes van Naters, P. A. Kerstens, G. J. N. M. Ruygers en P. J. S. Serrarens.

De Commissie is haar arbeid begonnen in drie subcommissies, terwijl het eindrapport werd ontworpen door een Redactiecommissie bestaande uit de heer de Vries als voorzitter, en de leden de Block, Bruins Slot, Klompé en Kluyver, bijgestaan door de secretaris en de adjunct-secretaris.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

HOOFDSTUK II

Samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlands beleid krachtens de Grondwet

§ 1. *De oorspronkelijke voorstellen der Commissie*

Op 16 September 1950 werd het navolgende in de vorm van een rapport omtrent de artikelen 58—60 en het tweede lid van art. 97 der Grondwet aan de Regering aangeboden.

Voorgestelde tekst voor de artikelen 58—60 en het tweede lid van artikel 97 der Grondwet

Artikel 58 en 59

De Koning heeft het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen. Hij bevordert zoveel mogelijk de ontwikkeling der internationale rechtsgemeenschap. Behoudens in dringende gevallen worden strijdkrachten voor collectieve rechtshandhaving slechts beschikbaar gesteld na overleg met de Staten-Generaal.

Artikel 60

1. Alle verdragen, onverschillig in welke vorm of onder welke benaming, met vreemde Mogendheden en met krachtens een verdrag ingestelde internationale organisatie worden door of met machtiging van de Koning gesloten. De Koning bekrachtigt of aanvaardt de gesloten verdragen, voorzover bekrachtiging of aanvaarding is vereist.

2. De gesloten verdragen worden zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal overgelegd; zij worden niet bekrachtigd of aanvaard en treden niet in werking dan nadat zij door de Staten-Generaal zijn goedgekeurd. In buitengewone gevallen van dringende aard, kan in afwachting van de beslissing der Staten-Generaal een verdrag terstond voor ten hoogste een jaar in werking treden.

3. De goedkeuring van de Staten-Generaal wordt geacht te zijn verleend, indien niet binnen één maand na het overleggen van het verdrag, tenminste een tiende van het grondwettelijke aantal van de leden van een der Kamers der Staten-Generaal de wens te kennen heeft gegeven, dat de goedkeuring van het verdrag aan een uitspraak van de Staten-Generaal zal worden onderworpen.

4. Ongeacht de bevoegdheid des Konings om elk verdrag aan de goedkeuring van de Staten-Generaal te onderwerpen, is die goedkeuring niet vereist:

a. indien het een verdrag betreft, waarvoor dit bij de wet is bepaald;

b. indien het verdrag uitsluitend betreft de toepassing of uitvoering van een goedgekeurd verdrag, voorzover de Staten-Generaal zich geen nadere goedkeuring hebben voorbehouden;

c. indien het verdrag geen belangrijke geldelijke verplichtingen aan het Koninkrijk oplegt en voor ten hoogste één jaar is gesloten.

5. Een verdrag als bedoeld in lid 4*c* en niet tevens vallende onder lid 4*a* en *b* wordt alsnog aan de goedkeuring van de Staten-Generaal onderworpen, indien binnen één maand nadat het verdrag aan de Staten-Generaal is overgelegd, tenminste een tiende van het grondwettelijk aantal van de leden van een der Kamers der Staten-Generaal de wens daartoe te kennen heeft gegeven.

6. Verdragen, bedoeld in het vorige lid, worden niet verlengd, dan wel aanstonds opgezegd, indien de Staten-Generaal daaraan hun goedkeuring hebben onthouden.

7. Indien op de dag der overlegging de zitting der Staten-Generaal gesloten is of binnen een maand gesloten wordt, vangt de termijn, bedoeld in de leden 3 en 5, aan bij het begin der nieuwe zitting.

8. Voor toetreding tot en opzegging van verdragen vinden de bepalingen van dit artikel overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in het in lid 6 bedoelde geval, de opzegging niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft.

9. De wet regelt de afkondiging van de verdragen. De aldus afgekondigde verdragen zijn voor een ieder verbindend ook indien wettelijke voorschriften ervan afwijken.

Artikel 97, lid 2

Zij geven aan elk der Kamers dan wel aan vaste Kamercommissies, hetzij op haar verzoek, hetzij eigener beweging, ten aan-

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

zien van het regeringsbeleid mondeling of schriftelijk inlichtingen, voorzover zij dit niet strijdig oordelen met het belang van de Staat.

Toelichting op de voorgestelde nieuwe Grondwetsartikelen

Artikel 58 en 59

De Commissie is van oordeel, dat er generlei reden bestaat om wijziging te brengen in de bepaling van artikel 58 der Grondwet, dat de Koning het opperbestuur heeft der buitenlandse betrekkingen. Daarentegen meent zij, dat de twee zinnen van artikel 59 door twee andere dienen te worden vervangen en dat deze onmiddellijk in hetzelfde artikel 58 behoren aan te sluiten op de vermelding van het Koninklijk opperbestuur.

Tot 1922 behelsde artikel 59 slechts het de Koning toekomende recht van oorlogsverklaring. Dit is dus het oude, na-grotiaanse recht, dat elke souvereine Staat toekwam om geheel naar eigen goeddunken een andere Staat de oorlog aan te doen. In 1922 werd de uitoefening van dat recht afhankelijk gesteld van voorafgaande toestemming der Staten-Generaal, en tevens beperkt door de plicht te trachten geschillen met vreemde Mogendheden op te lossen door vreedzame middelen. Het vrijmachtig beroep op de wapenen werd aldus teruggedrongen tot het geval, dat het ultimum remedium zou zijn. Maar de Grondwet bleef de aanvallende oorlog als bestaand instituut beschouwen, hoezeer ook, mede door het grondverdrag van de Volkenbond, de oirbaarheid van een aanvallende oorlog tot een minimum was teruggebracht.

Sedertdien is de aanvallende oorlog tot iets absoluut onrechtmatigs geworden. Het verdrag tot uitbanning van de oorlog, het mede door Duitsland aanvaarde Briand-Kellogg-Pact van 27 Augustus 1928 (*Staatsblad* 1929, 407) en het ook door Rusland aangenomen Handvest van de Neurenbergse Rechtbank van 8 Augustus 1945 (*Staatsblad* 1946, G 5) alsmede het Handvest der Verenigde Naties, met name art. 2, punt 4 en 5, laten hieromtrent geen twijfel. Het internationale recht heeft ten deze als reactie op de twee wereldoorlogen in korte tijd een diepgaande wijziging ondergaan. Weliswaar maakt de ook in art. 51 van genoemd Handvest erkende collectieve zelfverdediging het mogelijk, dat het initiatief tot wapengeweld ten aanzien van een bepaalde Staat wordt genomen, zonder dat men zelf wordt aangevallen, doch dit neemt niet weg, dat zodanig wapengeweld geheel verschilt van de aanvallende oorlog, welke men bij art. 59, 2de zinsnede, op het oog heeft gehad. Dat Nederland uit dien hoofde zich in de oorlog zou begeven, zonder dat hier van collectieve rechtshandhaving sprake zou zijn, komt zo weinig aannemelijk voor, dat het nutteloos schijnt hierover een bepaling in de Grondwet op te nemen. De tweede zinsnede van artikel 59 kan naar het oordeel der Commissie derhalve vervallen.

De mogelijkheid bestaat, dat bij een aanval op een andere Staat ons land tot de oorlog overgaat als collectieve zelfverdediging. Zulks zal b.v. het geval zijn krachtens art. IV van het Verdrag van Brussel (*Staatsblad* 1948, I 519). Voor voorafgaand overleg met de Staten-Generaal is dan geen plaats.

De Commissie was bovendien van oordeel, dat hoezeer ook de onrechtmatigheid van de aanvallende oorlog en anderzijds de vreedzame beslechting van internationale geschillen uitermate belangrijke elementen vormen in de organisatie der internationale rechtsgemeenschap, de Grondwet goed zou doen de meer omvattende plicht des Konings om de ontwikkeling dier rechtsgemeenschap in volle omvang zoveel mogelijk te bevorderen uitdrukkelijk tot uiting te brengen. Die ontwikkeling houdt in handhaving van het reeds verwezenlijkte, voorzover de rechtsontwikkeling door zodanige handhaving wordt gediend.

Voor een zeer belangrijke maatregel in de internationale rechtsgemeenschap (naast de in artikel 60 behandelde tractaten), heeft de Commissie gemeend, dat, als de omstandigheden het ook maar enigszins toelaten, de Staten-Generaal ingeschakeld behoren te worden. Het betreft hier het beschikbaar stellen van strijdkrachten voor die vormen van collectieve rechtshandhaving die niet uit collectieve zelfverdediging bestaan. Dit beschikbaar stellen behoort naar de mening der Commissie, behoudens in dringende gevallen, slechts mogelijk te zijn na overleg met de Staten-Generaal. Zij is echter van mening, dat het medezeggenschap der Staten-Generaal niet verder kan gaan dan zo mogelijk vooroverleg, terwijl het van de omstandigheden zal afhangen, of dit vooroverleg zal plaats vinden met de Kamers in pleno dan wel met vaste Kamercommissies.

Ten overvloede worde er aan herinnerd, dat de uitoefening van het ook in art. 51 van het Handvest der Verenigde Naties erkende recht van individuele zelfverdediging voorafgaand overleg met de Staten-Generaal uitsluit.

In de bovenstaande gedachtengang komt artikel 59 te vervallen.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Artikel 60 en 97, lid 2

Bij de beantwoording van de vraag hoe de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal ten opzichte van het tot stand komen van tractaten zou kunnen verbeterd worden, is de Commissie uitgegaan van de overweging, dat de toestand, zoals die zich onder de werking van het in 1922 gewijzigde artikel 60 der Grondwet ontwikkeld heeft, onbevredigend is. Tot 1922 had de Grondwet alle tractaten met vreemde Mogendheden, onverschillig hun benaming, verdrag, verklaring, protocol, slotprotocol, overeenkomst, schikking, regeling, briefwisseling, enz., en onverschillig hun vorm, van de plechtige, waarbij de Staatshoofden en bekrachtiging door deze waren genoemd, tot de zeer eenvoudige ener briefwisseling „verdrag" genoemd. En in stijgende mate was de wenselijkheid gevoeld om niet alleen de verdragen over wijziging van grondgebied, geldelijke verplichtingen of andere wettelijke rechten, maar alle verdragen te onderwerpen aan de goedkeuring der Staten-Generaal. Terwijl die wens in 1922 allerminst verstomd was, heeft een zonderlinge loop van zaken ertoe geleid, dat artikel 58 van dat jaar weliswaar voorop stelde, dat alle verdragen parlementaire goedkeuring zouden vereisen, behoudens mogelijke bij de wet vastgestelde uitzonderingen; maar door naast de „verdragen" „andere overeenkomsten" te noemen, die slechts zouden behoeven te worden medegedeeld aan de Staten-Generaal, werd met de ene hand zeer veel teruggenomen van hetgeen de andere hand had gegeven. De praktijk ging in een verdrag zien uitsluitend datgene, wat in plechtige verdragsvorm was gegoten, dus een veel enger begrip dan hetgeen tot 1922 als verdrag had gegolden. Voortaan was slechts voor „plechtige" verdragen goedkeuring der Staten-Generaal vereist, terwijl de niet-plechtige overeenkomsten zonder parlementaire goedkeuring konden tot stand komen. In plaats van de beoogde vermeerdering van de invloed der Staten-Generaal, bracht de Grondwetsherziening dus vermindering. Men naderde de toestand, gelijk die onder de Grondwet van 1815 bestaan had, toen, behoudens bepaalde verdragen nopens grondgebied, zelfs verdragen wettelijke rechten betreffend, geen parlementaire goedkeuring nodig hadden.

Er bestaat bij de Commissie geen twijfel over, dat de geschetste zonderlinge in 1922 geschapen toestand niet behoort te worden bestendigd.

Bij het zoeken ener redelijke verbetering van deze toestand had de Commissie rekening te houden met enige feitelijke omstandigheden.

Vooreerst is het aantal tractaten, dat jaarlijks tot stand komt, niet het minst na de bevrijding, zeer belangrijk toegenomen. Terwijl van 1813 tot 1850 jaarlijks gemiddeld nog geen vijf tractaten zijn te vermelden, steeg dit aantal van 1850—1900 tot bijna twaalf, van 1900—1940 tot ongeveer 31 en na de bevrijding zelfs tot ongeveer 90. Met deze treffende vergroting der tractaten-massa diende bij het ontwerpen ener gewijzigde redactie van artikel 60 terdege rekening te worden gehouden.

Daarbij kwam, dat zeer vele, meestal voor korte tijd gesloten tractaten, plegen in werking te treden dadelijk bij de ondertekening. Er bestaat dan geen gelegenheid om het gesloten tractaat vóór de in werking treding te doen goedkeuren door de Staten-Generaal.

Voorts moest de Commissie rekening houden met de spoed, die dikwijls eis des tijds is, alsook met de omstandigheid dat behalve het Departement van Buitenlandse Zaken meestal ook verschillende andere Departementen bij een tractaat betrokken zijn.

Uit het gezegde kan reeds gebleken zijn, dat het door de Commissie ontworpen artikel 60 der Grondwet het resultaat is van het tegen elkaar afwegen van twee belangen. Enerzijds het landsbelang, dat verlangt jaarlijks een 90-tal tractaten, dikwijls met spoed, in werking te doen treden. Anderzijds het landsbelang, dat daarbij de stem der Staten-Generaal gehoord wordt en medetelt. Het ontworpen artikel is zodoende vrij lang geworden. Gemakshalve zijn de leden van artikel 60 genummerd. Of dit zo kan blijven worde overgelaten aan de Grondwetscommissie.

Bij het ontwerpen van haar tekst is de Commissie ervan uitgegaan, dat er nauwe voeling tussen Regering en Staten-Generaal zal bestaan op het gebied der buitenlandse betrekkingen; dat met name één of meerdere vaste commissies uit de Tweede, en ook uit de Eerste Kamer, de gelegenheid zullen bieden om over en weer inlichtingen en wensen, ook nopens te sluiten tractaten, te verstrekken en kenbaar te maken; dat dus vóóroverleg mogelijk zal zijn.

De Commissie heeft zich afgevraagd, of het vooroverleg met vaste Kamercommissies genoemd zou behoren te worden in art. 60 der Grondwet. Wanneer zij deze vraag niet bevestigend heeft beantwoord, dan is dat omdat in vele gevallen vooroverleg niet nodig zou zijn,

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetcommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

terwijl de grens tussen wanneer wèl en wanneer niet, moeilijk te trekken is, en zeker niet zou liggen bij de afbakening, die de Commissie meende te moeten aangeven tussen tractaten, die wèl, en die niet parlementaire goedkeuring zouden behoeven. Doch vooral was de Commissie van oordeel, dat de behoefte tot voeling nemen en gedachtenwisseling zeker niet minder zou bestaan bij gebeurtenissen van internationaal belang voor ons land, die wellicht eerst later tot een tractaat zouden kunnen leiden, dan wel waarschijnlijk nooit tot een tractaat zouden aanleiding geven. De aangewezen plaats om aldus zeer in het algemeen het voeling nemen tussen Regering en Staten-Generaal over belangrijke internationale zaken te noemen, kwam aan de Commissie voor te zijn artikel 97 der Grondwet.

Zij zou het tweede lid van dit artikel als volgt willen doen luiden:

> „Zij geven aan elk der Kamers dan wel aan vaste Kamercommissies, hetzij op haar verzoek, hetzij eigener beweging, ten aanzien van het regeringsbeleid mondeling of schriftelijk inlichtingen voorzover zij dit niet strijdig oordelen met het belang van de Staat."

Deze redactie geeft aan, dat de Regering niet behoort te wachten op een door de Kamers of vaste Kamercommissies geuit verlangen om inlichtingen te verkrijgen, maar, dat zij die proprio motu behoort te geven — zoals ook thans wel geschiedt — en dat die inlichtingen moeten strekken om de Kamers en de vaste commissies in de gelegenheid te stellen haar oordeel over het gevolgde of te volgen regeringsbeleid kenbaar te maken. Dit laatste kan voor de Regering nut en steun betekenen, maar mag niet leiden tot mede-regeren. De Regering blijft ook volgens de voorgestelde tekst vrij geen inlichtingen te geven, inzover zij dit in strijd zou achten met het belang van de Staat.

Ten overvloede wordt erop gewezen, dat de algemeen gehouden ontworpen tekst van artikel 97 op alle vaste Kamercommissies betrekking heeft, niet alleen op die, welke zich met de buitenlandse betrekkingen bezig houden.

De Commissie stelt zich voor in het vervolg op dit deel van haar advies nader op de vaste Kamercommissies betreffende buitenlandse betrekkingen terug te komen (zie blz. 30).

In de onderstaande regelen worden de verschillende leden van het ontworpen artikel 60 der Grondwet nader toegelicht.

> *Lid 1.* Alle verdragen, onverschillig in welke vorm of onder welke benaming, met vreemde Mogendheden en met krachtens een verdrag ingestelde internationale organisaties worden door of met machtiging van de Koning gesloten. De Koning bekrachtigt of aanvaardt de gesloten verdragen, voorzover bekrachtiging of aanvaarding is vereist.

De Commissie heeft gemeend, dat in het tractatenartikel het best gesproken kan worden van „verdragen, onverschillig in welke vorm of onder welke benaming". Zodoende wordt gehandhaafd de oude term, die onze Grondwet altijd gekend heeft en waaronder gelijk in het begin van dit advies reeds werd aangegeven, tot 1922 begrepen zijn instrumenten, onverschillig hun benaming dan wel hun vorm. De toevoeging „onverschillig in welke vorm of onder welke benaming" [1]) neemt alle mogelijke twijfel weg als zou „verdrag" hier gebruikt zijn in de zeer verengde betekenis van een „in plechtige vorm" gesloten tractaat, die men sedert 1922 aan het woord „verdrag" is gaan hechten.

Wat niet onder het tractatenartikel valt zijn de overtalrijke tweezijdige bestuursdaden van het dagelijkse buitenlandse beleid (vgl. eerste zinsnede van artikel 58 hierboven). Deze nemen de vorm aan van een vraag uit het ene land en het daarop gegeven antwoord uit het andere. De bestuursdaad is eerst perfect door een toestemmend antwoord, zonder hetwelk zij niet tot stand komt. Men heeft ze wel afspraken genoemd. [2]) Voorbeelden zijn de benoeming van een gezant, die eerst perfect wordt, als zij door agreatie en aanneming der geloofsbrieven is gevolgd, dan wel die van een consul, waarop het exequatur door het andere land nodig is. Vlagvertoon door een oorlogsschip is eerst mogelijk, als de toestemming daartoe door het

---

[1]) Zonder op volledigheid aanspraak te maken, laat de Commissie hier volgen een lijstje van de meest bekende benamingen: tractaat (treaty, traité), conventie (convention (Engels en Frans)), handvest (charter, charte, covenant, pacte), statuut, akte, slotakte (final act, acte final), algemene akte, (general act, acte général), accoord (agreement, accord), schikking (arrangement (Engels en Frans)), verklaring of declaratie (declaration, déclaration), protocol (protocol, protocole), proces-verbaal (procès-verbal), overeenkomst, brief- of notawisseling, lettres annexes (covering letters), modus vivendi, arbitrage-compromis, memorandum d'accord (memorandum of understanding), *memorandum*.

[2]) Een enkele maal wordt „afspraak" in andere zin gebruikt; zo in *Staatsblad* 1950, K 33, waar memorandum of understanding (memorandum d'accord) vertaald is als memorandum houdende (inzake) een afspraak.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

vreemde land is verleend. Tal van overheidsdaden, te verrichten in den vreemde kunnen slechts geschieden bij rogatoire commissie. Een gevraagde uitlevering verkrijgt eerst haar beslag doordat zij wordt toegestaan. Allerlei faciliteiten voor het internationale verkeer in de ruimste zin van het woord steunen op een bevestigend beantwoorde aanvraag. Velerlei kunnen ook de gevallen zijn, waarin een bepaalde houding in een bepaalde kwestie, al of niet te concretiseren in een uit te brengen stem, wordt afgesproken.

Evenmin vallen onder het tractatenartikel burgerrechtelijke overeenkomsten zonder meer, als een ruil van schilderijen. Zulk een overeenkomst kan echter, b.v. met het oog op haar grote belang in ingewikkeldheid, als verdrag worden gesloten. Dit werd b.v. gedaan ten aanzien van de geldlening, die de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling, dus een internationale organisatie, aan ons land gaf, in het Agreement van 7 Augustus 1947, goedgekeurd bij de wet van 1947 *Staatsblad* H 312; vgl. ook het Agreement met Groot-Brittannië van 4 December 1946 betreffende de verkoop van vliegtuigen en uitrusting (*Staatsblad* 1947, H 162).

Het laatstgezegde duidt reeds op de wenselijkheid om naast de vreemde mogendheden ook de krachtens een verdrag ingestelde internationale organisaties te noemen. Ook met deze, zoals de organisatie der Verenigde Naties of de Wereldgezondheidsorganisatie, worden verdragen gesloten.

Daar de verdragen meestal met een machtiging van de Koning gesloten worden, is dit in de tekst vastgelegd. Artikel 405 van het Vredesverdrag van Versailles van 1919 voerde voor de verdragen der Arbeidsorganisaties in, dat in de plaats der sluiting zoude treden een meerderheidsbesluit der Conférence Générale van de Organisatie. Het voorbeeld vond navolging. De desbetreffende verdragen derogeren dus aan de grondwettelijke bepaling, dat verdragen worden gesloten door de Koning. Dergelijke derogaties bij verdrag van artikelen der Grondwet komen meer voor en laten zich in de toekomst in allerlei vorm denken. Indien een land, waarmede het onze een verdrag heeft nopens verplichte oplossing van geschillen door het Internationaal Gerechtshof, Nederland zoude dagvaarden wegens beweerde schending van het internationale recht door een arrest van de Hoge Raad der Nederlanden, die artikel 169 der Grondwet noemt het „opperste gerechtshof", dan zou voelbaar worden, hoe door het verdrag een instantie boven dat „opperste" gerechtshof geplaatst is. Het op andere gronden door de Eerste Kamer verworpen Belgische verdrag van 1925 voorzag een arbitrale instantie, waardoor voor de waterstaat der Westerschelde het in artikel 197 genoemde, volgens sommigen onaantastbare, oppertoezicht van de Koning plaats maakte voor een ander gezag. Naast deze artikelen zijn andere te noemen resp. denkbaar. Maar in geen dier gevallen is het nodig de mogelijkheid van afwijking bij verdrag uitdrukkelijk in de Grondwet te noemen. Dit is evenmin het geval bij artikel 60. (Vergelijk verder hieromtrent blz. 21, 22 en 23).

Werd vroeger wel aangenomen, dat een verdrag altijd bekrachtiging behoeft, het zeer grote aantal, soms in zeer eenvoudige vorm gegoten verdragen, die bovendien dikwijls dadelijk door de ondertekening in werking treden, heeft ertoe geleid bekrachtiging slechts te doen geschieden als het verdrag dit uitdrukkelijk voorziet. De tekst is hiervan de weerslag.

De tekst noemt naast de bekrachtiging door de Koning diens „aanvaarding". Deze laatste is na de oorlog een veelvuldig voorkomend verschijnsel. De aanvaarding is door de Verenigde Staten van Amerika ingevoerd in de praktijk der multilaterale verdragen, teneinde deze op zeer eenvoudige wijze zo snel mogelijk voor een groot aantal landen in werking te doen treden. Veelal [1]) luidt het desbetreffende protocolaire artikel aldus, dat de Mogendheden verdragstaat kunnen worden door:

a) la signature sans réserve quant à l'acceptation;

b) la signature sous réserve d'acceptation, suivie d'acceptation; ou

c) l'acceptation.

In geval *a)* wordt de Mogendheid verdragstaat door de enkele ondertekening; in geval *b)* heeft de aanvaarding dezelfde kracht als bekrachtiging en als zodanig is zij meermalen door ons land toegepast; in geval *c)* heeft de aanvaarding hetzelfde karakter als toetreding.

Uit de redactie van de slotzin van lid 1 blijkt dat aanvaarding daar gebezigd is gelijk in geval *b)*, dus dezelfde kracht heeft als bekrachtiging.

Het lastige punt van, dikwijls laat gemaakte, reserves bij een multilateraal verdrag heeft de aandacht der Commissie gehad. Met het maken van een reserve beoogt de Staat, die zulks doet, een wijziging

[1]) Vgl. b.v. art. 57 van het Verdrag nopens de Intergouvernementale Maritieme Consultatieve Organisatie, ondertekend te Genève op 6 Maart 1948 (*Staatsblad* 1949, J 93).

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

in het verdrag aan te brengen. Wordt de reserve voor of uiterlijk bij het sluiten van het verdrag gemaakt en aanvaard, dan maakt zij deel van het verdrag uit, dat parlementair goedgekeurd kan worden. Wordt zij later gemaakt, zodat ermede beoogd wordt wijziging van een reeds gesloten verdrag, dan leidt dat in de praktijk tot allerlei moeilijkheden. De Commissie heeft gemeend er zich toe te kunnen bepalen het vertrouwen uit te spreken, dat onze Regering er steeds naar zal streven, dat eventuele reserves vóór of uiterlijk bij de sluiting worden gemaakt.

Lid 2. De gesloten verdragen worden zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal overgelegd; zij worden niet bekrachtigd of aanvaard en treden niet in werking dan nadat zij door de Staten-Generaal zijn goedgekeurd. In buitengewone gevallen van dringende aard kan, in afwachting van de beslissing der Staten-Generaal, een verdrag terstond voor ten hoogste een jaar in werking treden.

De Staten-Generaal behoren zo spoedig mogelijk de tekst van een gesloten verdrag te ontvangen, ook al kent een vaste commissie deze reeds uit mededelingen der Regering. Het „zo spoedig mogelijk" zal in verreweg de meeste gevallen betekenen: aanstonds. Het kan echter voorkomen, dat de Regering van oordeel is, dat in het belang van de Staat een gesloten verdrag niet of nog niet openbaar gemaakt behoort te worden en dus niet of niet aanstonds aan de Staten-Generaal moet worden overgelegd. Ook hier zal een vertrouwelijke mededeling aan de vaste commissie voor buitenlandse zaken haar nut kunnen bewijzen.

De Commissie stelt voor, dat bij de overlegging van een gesloten verdrag de Regering dadelijk doet blijken, of zij zich voorstelt het verdrag met Memorie van Toelichting aan de goedkeuring der Staten-Generaal te onderwerpen dan wel of zij de maand, bedoeld in lid 3 en 5, wenst af te wachten, òf dat het een verdrag betreft, dat geen parlementaire goedkeuring van node heeft.

Lid 2 zegt uitdrukkelijk, dat parlementaire goedkeuring nodig is voor àlle verdragen en behoort vooraf te gaan aan bekrachtiging of aanvaarding dan wel aan het in werking treden van het verdrag.

Dit laatste geeft moeilijkheid bij de talrijke hedendaagse verdragen, die men beoogt in werking te doen treden aanstonds door hun ondertekening. Voorzover deze verdragen behoren tot diegene, waarvoor lid 4 de goedkeuring als niet vereist verklaart, zal die moeilijkheid zich uit de aard der zaak niet voordoen. Maar uitgesloten is de mogelijkheid niet, dat het wenselijk is een verdrag, dat naar onze Grondwet parlementaire goedkeuring nodig heeft, spoedshalve dadelijk door de ondertekening in werking te doen treden. De Commissie heeft gemeend, dat dit met het medezeggenschap der Staten-Generaal zou kunnen worden verzoend door te bepalen, dat in buitengewone gevallen van dringende aard een verdrag, in afwachting van de beslissing van de Staten-Generaal, terstond in werking kan treden voor ten hoogste een jaar. Zodanige verdragen zouden automatisch voor ons land buiten werking treden op het ogenblik, dat de Staten-Generaal hun goedkeuring zouden weigeren, dan wel een jaar na de ondertekening voor het geval de Kamers zich dan niet zouden hebben uitgesproken. Deze mogelijkheid zal, zo zij zich voordoet, tijdig onder de aandacht van de verdragspartij gebracht moeten worden.

Lid 3. De goedkeuring van de Staten-Generaal wordt geacht te zijn verleend, indien niet binnen één maand na het overleggen van het verdrag tenminste een tiende van het grondwettelijke aantal van de leden van een der Kamers der Staten-Generaal de wens te kennen heeft gegeven dat de goedkeuring van het verdrag aan een uitspraak van de Staten-Generaal zal worden onderworpen.

Op welke wijze wordt de goedkeuring der Staten-Generaal gegeven? De Commissie heeft er naar gestreefd de procedure zo eenvoudig mogelijk te maken. In vele gevallen zullen de Kamers geen behoefte gevoelen aan een gedachtenwisseling met de Regering over een verdrag welks tekst haar is overgelegd. Schriftelijke en mondelinge behandeling zou dan overbodige en altijd tijdrovende bemoeiing veroorzaken. Voor die gevallen heeft de Commissie in navolging van de praktijk van het Londense Parlement, gemeend, dat stilzwijgen gedurende een maand na het overleggen van een verdrag als goedkeuring zou kunnen worden beschouwd.

De Commissie heeft daarbij geen oordeel willen uitspreken over de al of niet wenselijkheid van stilzwijgende goedkeuring ook bij binnenlandse aangelegenheden.

Intussen behoren de Staten-Generaal naar het oordeel der Commissie ook het heft in handen te houden wat de wijze van goedkeuring betreft. Indien binnen een maand na het overleggen van het verdrag tenminste een tiende van het grondwettelijk aantal van de leden van

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

één der Kamers de wens te kennen geeft, dat de goedkeuring van het verdrag aan een uitspraak van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, zal aldus geschieden.

De Commissie heeft gemeend te mogen aannemen, dat, waar het hier geldt een procedure-kwestie, onverschillig of het initiatief al dan niet komt van een vaste Kamercommissie, de wens om het verdrag alsnog aan de goedkeuring der Staten-Generaal te onderwerpen, altijd door een voldoend aantal medeleden zal gesteund worden om het „één tiende der Kamerleden" vol te maken.

Het spreekt vanzelf, dat lid 3 geen toepassing behoeft te vinden in de gevallen waarin bij de overlegging van het gesloten verdrag door de Regering verklaard is, dat de goedkeuring aan een uitspraak der Staten-Generaal zal worden onderworpen.

Welke vorm zal de uitspraak aannemen? Tot nu toe is de door de Grondwet voorgeschreven goedkeuring door de Staten-Generaal, behoudens een enkele uitzondering, altijd gegeven in de vorm ener wet. Dit kan bij verdragen, die bekrachtiging resp. aanvaarding behoeven, het bezwaar opleveren, dat de bekrachtiging resp. aanvaarding eerst kan plaats hebben na uitgifte van het *Staatsblad,* waarin de goedkeuringswet is opgenomen. Deze uitgifte kan vertraging ondervinden b.v. door in vele gevallen talrijke ministeriële mede-ondertekeningen. In het belang van de bij verdragen zo dikwijls gewenste spoed, zou de Commissie daarom willen voorstellen de goedkeuring der Staten-Generaal als verleend te beschouwen, zodra beide Kamers een verdrag stilzwijgend of uitdrukkelijk hebben goedgekeurd, en geen goedkeuringswetten meer te maken.

Lid 4. Ongeacht de bevoegdheid des Konings om elk verdrag aan de goedkeuring der Staten-Generaal te onderwerpen, is die goedkeuring niet vereist:

a) indien het een verdrag betreft, waarvoor dit bij de wet is bepaald;

b) indien het verdrag uitsluitend betreft de toepassing of uitvoering van een goedgekeurd verdrag, voorzover de Staten-Generaal zich geen nadere goedkeuring hebben voorbehouden;

c) indien het verdrag geen belangrijke geldelijke verplichtingen aan het Koninkrijk oplegt en voor ten hoogste één jaar is gesloten.

Alle ongeveer 90 verdragen per jaar aan de goedkeuring der Staten-Generaal te onderwerpen zou tijdverspilling zijn. Lid 4 behelst dan ook een drietal uitzonderingen op de algemene eis van parlementaire goedkeuring, echter met dien verstande, dat de Staten-Generaal in een bepaald geval de tweede en derde uitzondering altijd ongedaan kunnen maken. De uitzonderingen zijn zó geformuleerd, dat zeer belangrijke verdragen zoals over vrede, wijziging van het grondgebied of zware geldelijke verplichtingen er niet onder kunnen vallen.

De eerste uitzondering brengt niets nieuws. Ook thans kan de parlementaire goedkeuring bij de wet overbodig verklaard worden; vgl. lid 2 van het huidige artikel 60. Een overzicht van de thans bestaande wettelijke bepalingen ter zake zijn als Bijlage III bij dit rapport gevoegd; zij zijn voor vermeerdering vatbaar.

De tweede uitzondering betreft het geval, dat een parlementair goedgekeurd verdrag voor zijn toepassing of uitvoering een nieuw verdrag voorziet. Dit laatste behoeft dan geen goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich die goedkeuring hebben voorbehouden. Te denken is hier aan een verdrag zoals dat tot wederzijdse hulpverlening inzake verdediging met de Verenigde Staten van Amerika van 27 Januari 1950 (*Staatsblad* K 84), welk verdrag tal van nadere „arrangements" tussen de twee landen voorziet. Ook aan een verdrag als het bovengenoemde grondverdrag der Arbeidsorganisatie of het Statuut der Wereldgezondheidsorganisatie van 22 Juli 1946 (*Staatsblad* I 182), die de Gezondheidsvergadering bevoegd verklaart „conventions ou accords" aan te nemen (art. 19) dan wel wijzigingen in het Statuut der organisatie (art. 73). Eveneens zal onder de bepaling vallen het aannemen ener toetreding van een Mogendheid tot een bestaand verdrag, voor het geval dit een zodanige aanneming voorziet.

Het voorbehoud der goedkeuring zal bij verdragen, die na het in werking treden van het nieuwe artikel 60 zullen goedgekeurd worden, bij deze goedkeuring gemaakt moeten worden. Bij verdragen ter toepassing of uitvoering van reeds bestaande verdragen zal dit alsnog kunnen geschieden.

In de derde plaats verklaart lid 4 de goedkeuring der Staten-Generaal als niet vereist bij die talrijke hedendaagse verdragen, die gesloten worden voor de zeer korte tijd van ten hoogste één jaar, voorzover zij althans geen belangrijke geldelijke verplichtingen aan het Koninkrijk opleggen. Deze verdragen treden meestal in werking door hun ondertekening. Maar ook deze uitzondering kan door de Staten-Generaal ongedaan worden gemaakt, zoals bij lid 5 en 6 nader zal blijken.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Behouden de Staten-Generaal altijd de mogelijkheid de uitzonderingen van lid 4*b* en *c* ongedaan te maken, anderzijds zal de Koning redenen kunnen hebben om een verdrag, dat geen goedkeuring van node heeft, toch aan de parlementaire goedkeuring te onderwerpen. De aanhef van lid 4 zegt dit uitdrukkelijk.

Lid 5. Een verdrag als bedoeld in lid 4*c* en niet tevens vallende onder lid 4*a* en *b* wordt alsnog aan de goedkeuring van de Staten-Generaal onderworpen, indien binnen één maand nadat het verdrag aan de Staten-Generaal is overgelegd, tenminste een tiende van het grondwettelijk aantal van de leden van een der Kamers der Staten-Generaal de wens daartoe te kennen heeft gegeven.

Lid 6. Verdragen, bedoeld in het vorige lid, worden niet verlengd, dan wel aanstonds opgezegd, indien de Staten-Generaal hun goedkeuring hebben onthouden.

Lid 5 en 6 regelen de wijze, waarop het niet vereist zijn der parlementaire goedkeuring krachtens lid 4*c* ongedaan kan worden gemaakt. Het zal hier meestal gelden verdragen, die in werking treden door hun ondertekening. In zover derogeert dus lid 5 aan de bepaling van lid 2, dat een verdrag niet in werking treedt vóór de goedkeuring door de Staten-Generaal: de in lid 5 bedoelde verdragen zijn reeds in werking getreden als ze aan de goedkeuring van de Staten-Generaal worden onderworpen. Worden ze verworpen, dan mogen ze niet verlengd worden en moeten ze aanstonds opgezegd worden voor het geval ze een opzeggingsclausule mochten inhouden.

Lid 7. Indien op de dag der overlegging de zitting der Staten-Generaal gesloten is of binnen een maand gesloten wordt, vangt de termijn, bedoeld in de leden 3 en 5, aan bij het begin der nieuwe zitting.

Het kan voorkomen, dat als een verdrag wordt overgelegd, de zitting der Staten-Generaal gesloten is dan wel binnen een maand gesloten wordt. In dat geval schijnt het redelijk de maand bedoeld in de leden 3 en 5 te doen aanvangen bij het begin der nieuwe zitting.

Lid 8. Voor toetreding tot en opzegging van verdragen vinden de bepalingen van dit artikel overeenkomstige toepassing met dien verstande, dat in het in lid 6 bedoelde geval de opzegging niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft.

Waar toetreding tot een bestaand verdrag een verkorte manier is om voor Nederland een verdrag tot stand te brengen, en opzegging een verkorte manier om een verdrag te doen eindigen, ligt het voor de hand voor toetreding en opzegging de bepalingen van artikel 60 overeenkomstige toepassing te doen vinden.

Lid 9. De wet geeft voorschriften omtrent de afkondiging van de verdragen. De aldus afgekondigde verdragen zijn voor een ieder verbindend ook indien wettelijke voorschriften ervan afwijken.

Gelijk reeds gezegd, zal ook in de toekomst rekening gehouden moeten worden met tal van verdragen, die dadelijk door hun ondertekening in werking treden. Daaraan is niet te ontkomen. Een bezwaar hiervan is ook, dat een verdrag de rechtstoestand zal kunnen betreffen van mensen, die het bestaan van het verdrag nog niet kunnen kennen. De Commissie heeft gemeend op praktische wijze aan dit bezwaar tegemoet te komen door in lid 9 te bepalen, dat de verdragen zullen moeten worden afgekondigd eer zij ook verbindend zullen zijn voor een ieder. Het zal de taak van het Departement van Buitenlandse Zaken zijn de afkondiging ten spoedigste te doen geschieden, terwijl bij de onderhandeling over een verdrag dat door de ondertekening in werking treedt, de aandacht op deze Nederlandse grondwettelijke bepaling zal moeten gevestigd worden. Zelfs bij de bedoelde verdragen zal het niet altijd mogelijk zijn de afkondiging met de ondertekening te doen samenvallen. Bij verdragen, die niet dadelijk bij hun ondertekening in werking treden, zoals b.v. de Haagse betreffende internationaal privaatrecht, zal altijd gelegenheid zijn om de afkondiging aan de in werking treding te doen voorafgaan.

De wet, die de afkondiging der verdragen zal hebben te regelen, zal zich kunnen aansluiten aan de wet of de algemene maatregel van bestuur, waarbij de Regering, naar de Commissie meent te weten, zich voorstelt een Tractatenblad in te stellen tegen 1 Januari 1951. [1]) Zij zal moeten bepalen, dat verdragen, zodra zij in werking zijn getreden, moeten worden geplaatst in het Tractatenblad, welke plaatsing als afkondiging geldt. Wanneer de tekst van een verdrag in verband met het bepaalde in lid 2, voordat dit in werking is getreden,

[1]) Dit is inmiddels ingesteld bij K.B. van 29 December 1950 (*Staatsblad* K 667).

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

reeds in het Tractatenblad is geplaatst, zal de mededeling in dat blad, van de uitwisseling of nederlegging der bekrachtigingsoorkonden, de toetreding of de opzegging enz. als afkondiging gelden. Bij die wet zal ook rekening zijn te houden met de Nederlandse overzeese Rijksdelen.

Op het voetspoor b.v. van de Franse Grondwet van 1946 herinnert de slotzin van lid 9 eraan, dat verdragen voor een ieder verbindend zijn, ook indien wettelijke voorschriften, anterieure dan wel posterieure, ervan afwijken.

Elk verdrag beperkt de souvereiniteit van de Staat zover de inhoud van het verdrag strekt. Evengoed onder de werking van het tegenwoordige artikel 60 der Grondwet als onder het door de Commissie ontworpene kunnen bij verdrag internationale organen in het leven geroepen worden met elke bevoegdheid — rechterlijke, bestuurlijke, wetgevende, dan wel politionele — die de verdragstaten eraan wensen toe te kennen. Vooral de laatst verlopen eeuw wordt gekenmerkt door een aldoor groeiend aantal internationale organen met soms van de nationale regeringen onafhankelijke bevoegdheden. Teneinde een grotere mate van souvereiniteitsoverdracht aan zodanige organen mogelijk te maken is Grondwetswijziging niet nodig.

§ 2. *Voorstellen van de Staatscommissie voor de Grondwetsherziening*

De Regering heeft het in § 1 weergegeven rapport overgelegd aan de Staatscommissie voor de Grondwetsherziening. De daartoe aangewezen Subcommissie heeft het als grondslag van haar beraadslagingen over de door haar te ontwerpen artikelen betreffende het buitenlands beleid aanvaard. Aangezien zij op een aantal punten aan een gewijzigde redactie van art. 60 de voorkeur gaf, heeft zij overleg met de Commissie wenselijk geacht. Dit overleg heeft op verscheidene punten tot overeenstemming geleid, waarna de Subcommissie van de Staatscommissie voor de Grondwetsherziening harerzijds een tekst voor een nieuw art. 60 heeft ontworpen, welke ter kennis van onze Commissie is gebracht. Deze tekst is sindsdien door de volledige Staatscommissie in behandeling genomen. Naar de Commissie heeft vernomen, is de tekst der Subcommissie zonder ingrijpende wijzigingen aanvaard. Aangezien deze tekst echter nog een Redactiecommissie zal moeten passeren, kon de definitieve tekst bij het opstellen van dit rapport nog niet aan de Commissie worden overgelegd. De Commissie baseert zich derhalve bij de hier volgende beschouwing op de tekst, gelijk die door de Subcommissie was vastgesteld.

Deze tekst luidt als volgt:

I. Aan artikel 58 wordt een tweede lid toegevoegd, luidende: „Hij bevordert de ontwikkeling der internationale rechtsgemeenschap".

II. Artikel 59 wordt gelezen:

„De Koning kan verklaren, dat het Koninkrijk zich in oorlog met een andere Mogendheid bevindt.

Hij behoeft daartoe de voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal, behoudens wanneer het Koninrijk door een andere Mogendheid wordt aangevallen of door de nakoming van zijn internationale verplichtingen in oorlog geraakt.

De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten terzake in verenigde vergadering.".

II. Artikel 60 wordt gelezen:

„1. Alle overeenkomsten met andere Mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties worden door of met machtiging van de Koning gesloten en voor zoveel nodig door hem of met zijn machtiging aanvaard.

2. De gesloten overeenkomsten worden zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal overgelegd. De Koning verbindt het Koninkrijk niet, alvorens de Staten-Generaal hun goedkeuring hebben verleend.

3. De goedkeuring wordt geacht te zijn verleend, indien niet binnen dertig dagen na het overleggen van de overeenkomst een der Kamers der Staten-Generaal de wens te kennen heeft gegeven, dat de overeenkomst aan de uitspraak van de Staten-Generaal zal worden onderworpen.

4. Ongeacht de bevoegdheid des Konings elke overeenkomst aan de goedkeuring van de Staten-Generaal te onderwerpen, is die goedkeuring niet vereist:

a. indien het een overeenkomst betreft, waarvoor dit bij de wet is bepaald;

b. indien de overeenkomst uitsluitend betreft de toepassing, uitvoering of verlenging van een goedgekeurde overeenkomst, voor zover de Staten-Generaal bij de goedkeuring geen voorbehoud terzake hebben gemaakt;

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

c. indien de overeenkomst geen belangrijke geldelijke verplichtingen aan het Koninkrijk oplegt en voor ten hoogste een jaar is gesloten;

d. indien in buitengewone gevallen van dringende aard het belang van het Koninkrijk eist, dat de gesloten overeenkomst zonder verwijl van kracht wordt.

5. Een overeenkomst, als bedoeld in het vierde lid, onder *d*, wordt alsnog aan de goedkeuring van de Staten-Generaal onderworpen, indien binnen dertig dagen, nadat zij aan de Staten-Generaal is overgelegd, een der Kamers der Staten-Generaal de wens daartoe te kennen heeft gegeven. Indien de Staten-Generaal hun goedkeuring aan de overeenkomst onthouden wordt zij *zo spoedig mogelijk beëindigd.*

6. Voor toetreding tot en opzegging van overeenkomsten vinden de bepalingen van dit artikel overeenkomstige toepassing.

7. In geval van strijd met binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften hebben de bepalingen van overeenkomsten de voorrang.

8. Overeenkomsten verbinden niet de burgers, alvorens zij zijn afgekondigd. De wet geeft regels omtrent de afkondiging in het Koninkrijk."

IV. Na artikel 60 wordt een nieuw artikel 60*a* ingevoegd, luidende:

„Aan volkenrechtelijke organen kunnen bij of krachtens een overeenkomst bevoegdheden worden opgedragen.

Voor zover besluiten van deze organen voor hun verbindende kracht aanvaarding door het Koninkrijk behoeven, is artikel 60 van overeenkomstige toepassing.

In geval van strijd met binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften hebben de verbindende besluiten van deze organen voorrang.

Besluiten verbinden niet de burgers, alvorens zij zijn afgekondigd of op andere wijze ter kennis van de betrokkenen gebracht. De wet geeft regels omtrent de afkondiging in het Koninkrijk."

§ 3. *Opmerkingen der Commissie n.a.v. de voorstellen der Staatscommissie*

De Commissie kan zich in het algemeen met de tekst der Subcommissie uit de Grondwetscommissie verenigen, zonder dat daardoor gezegd wordt, dat zij met elk punt der door de Subcommissie gegeven toelichting accoord gaat; wat betreft de tekst der door de Subcommissie ontworpen artikelen geeft zij hieronder de punten aan ten opzichte waarvan zij aan een afwijkend inzicht meent te moeten vasthouden.

Artikel 60, lid 1

De Grondwetscommissie wil op drie punten de terminologie der Commissie wijzigen. Zij wil voor verdragen lezen overeenkomsten (*a*), voor bekrachtiging of aanvaarding slechts aanvaarding (*b*) en voor *krachtens een verdrag ingestelde internationale organisaties* volkenrechtelijke organisaties (*c*).

Nu kan men van mening zijn, dat de gang van zaken waarschijnlijk dezelfde zal zijn onverschillig welke der genoemde woorden gekozen worden. Maar de rechtstaal heeft ook haar rechten.

a. De Grondwet heeft altijd de term „verdragen" gekend, en het spraakgebruik altijd grensverdragen, vredesverdragen, handelsverdragen, uitleveringsverdragen, scheepvaartverdragen enz. Tot 1922 heeft men de internationale instrumenten met zeer uiteenlopende andere benamingen als verdragen beschouwd. Reeds op die grond zou de Commissie het betreuren, indien het van ouds grondwettelijke woord „verdrag" uit de Grondwet zou verdwijnen. Bij de Grondwetsherziening van 1922 is het al de genoemde instrumenten omvattende „verdragen" vervangen door „overeenkomsten", terwijl men als onderdeel daarvan de benaming „verdrag" slechts bedoelde te behouden voor in plechtige verdragsvorm dus o.a. met bekrachtiging, gehulde instrumenten. Nu doet men niemand onrecht door te zeggen, dat de behandeling van de materie in 1922 in de Tweede Kamer niet bevredigend is geweest. Minister van Karnebeek was op de Washingtonse Conferentie en de zaak is geheel civielrechtelijk verdedigd. Wat is een overeenkomst? Artikel 1350 van het Burgerlijk Wetboek verschaft het licht; partijen, hier dus Staten, verbinden zich om iets te geven, te doen, of niet te doen. Het „te doen" komt tussen Staten het meest voor. Wat te doen? Als vanzelfsprekend is ook hier te lande lang als antwoord gegeven: het landsrechtelijk verbindend verklaren „naar binnen" van het door de Staten overeengekomene; dus de in ons land het eerst door Levy verkondigde leer, die weliswaar niet door de praktijk is aanvaard en ook te onaanvaardbaarder wordt al naarmate het aantal tractaten steeds toeneemt, maar die toch steeds weer het hoofd opsteekt. Aangezien de Commissie de hier-

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

bedoelde z.g. contracts- of transformatie-theorie niet juist acht, geeft zij ook op die grond de voorkeur aan het grondwettelijke woord „verdrag", met de toevoeging, teneinde alle twijfel weg te nemen, van de woorden „onverschillig in welke vorm of onder welke benaming".

Mocht de Regering zich onverhoopt met de zienswijze der Commissie niet kunnen verenigen, dan zou deze, liever dan met de Grondwetscommissie het woord „verdrag" uit de Grondwet te verwijderen, op de voet van de Grondwetsherziening van 1922 van „verdragen en andere overeenkomsten" spreken. Dan blijft het woord „verdrag" althans behouden in de Grondwet. Een bezwaar is het dan echter, dat overal waar de Commissie voorstelt „verdragen" te lezen, zou moeten staan de lange uitdrukking „verdragen en andere overeenkomsten".

b. De Commissie stelt eveneens prijs op het behoud van de vanouds grondwettelijke bekrachtiging, de ratificatie. Vervangt men het „bekrachtiging of aanvaarding" der Commissie door de enkele „aanvaarding" zoals de subcommissie der Grondwetscommissie wil, dan verliest bovendien de aanvaarding in het zinsverband de beperkte zin van „acceptation" gevolgd op „signature sous réserve d'acceptation", die zij in het ontwerp der Commissie had, met dezelfde kracht dus als bekrachtiging. Dan gaat dus het enkele „aanvaard" ook de andere betekenissen krijgen, die het rapport der Commissie van 16 September 1950 in herinnering bracht. Ook op dit punt handhaaft de Commissie haar redactie.

c. De internationale organisaties, met welke verdragen gesloten worden (vgl. Bijlage IV) zijn krachtens verdrag ingesteld. Dit brengt het voorstel der Commissie tot uiting. De Subcommissie der Grondwetscommissie acht echter de mogelijkheid niet uitgesloten, dat zij anders dan krachtens verdrag worden ingesteld en stelt daarom voor te lezen volkenrechtelijke organisaties, in de zin van krachtens het volkenrecht in het leven geroepen. De Commissie zou het woord „volkenrechtelijk" in de Grondwet willen vermijden, omdat bij de huidige stand der wetenschap van het niet-nationale recht verschillend gedacht kan worden over wat volkenrechtelijk precies wil zeggen. Aangezien, ook wanneer een der hier bedoelde organisaties niet rechtstreeks bij verdrag zou worden ingesteld, het instellende orgaan wèl op verdrag zou steunen, stelt de Commissie voor, te lezen „bij of krachtens een verdrag ingestelde internationale organisaties".

Artikel 60, lid 2, zin 1

De rol des Konings bij het totstandkomen van een verdrag wordt aangewezen in lid 1. Lid 2 handelt over het aandeel der Staten-Generaal; zij moeten het verdrag goedkeuren. De onderscheiding der twee leden wordt onduidelijker, wanneer naast het sluiten, bekrachtigen en aanvaarden door de Koning van lid 1, in lid 2 het verbinden van het Koninkrijk door de Koning wordt geïntroduceerd. Dit verbinden geschiedt immers door de bekrachtiging of aanvaarding. Wat gezegd moet worden en door het ontwerp der Commissie gezegd is, is dat de parlementaire goedkeuring vooraf moet gaan aan de bekrachtiging of aanvaarding door de Koning, of bij verdragen die bedoeld zijn in werking te treden bij de sluiting en waarbij dus bekrachtiging of aanvaarding niet voorkomt, aan die inwerkingtreding. De tweede zin van het ontwerp der Subcommissie van de Grondwetscommissie: „De Koning verbindt het Koninkrijk niet, alvorens de Staten-Generaal hun goedkeuring hebben verleend" komt de Commissie ook minder duidelijk voor, omdat er niet in gezegd wordt, dat de Staten-Generaal *het verdrag* moeten goedkeuren, maar slechts, dat zij moeten goedkeuren: wat? Dat de Koning het Koninkrijk verbindt? De Commissie is niet overtuigd door het betoog der Subcommissie van de Grondwetscommissie en blijft haar voorkeur geven aan het door haar voorgestelde lid 2, zin 1.

Artikel 60, lid 4*d* en 5

De Commissie blijft ook haar voorkeur hechten aan de tweede zin van lid 2, zoals zij die in haar rapport van 16 September 1950 heeft toegelicht. Zij vreest, dat letter *d* van het 4de lid der Subcommissie van de Grondwetscommissie aangegrepen zal worden om verdragen in te ruime mate aan de goedkeuring der Staten-Generaal te onttrekken. Het is niet zo moeilijk te betogen, dat een geval buitengewoon dringend is, en dat het belang van het Koninkrijk onverwijlde vankrachtwording eist. De mogelijkheid tot redres, die het vijfde lid van het ontwerp behelst, is ook veel minder stringent dan het voorstel der Commissie. Deze blijft in het ontwerp der Grondwetscommissie een ernstige verzwakking zien van het aandeel, dat de Staten-Generaal toekomt in het totstandbrengen van verdragen. Zij merkt daarbij op, dat in spoedeisende gevallen de goedkeuring door de Staten-Generaal zeer snel kan gegeven worden.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Artikel 60, lid 7

Bij deze bepaling, die in het ontwerp der Commissie lid 6 wordt, tekent deze aan, vooreerst, dat het hier gaat om wettelijke voorschriften, die zowel vóór als ná een verdrag zijn tot stand gekomen. Voorts is zij van mening, dat de Regering en de Staten-Generaal ook bij het sluiten van verdragen gebonden zijn aan de Grondwet, echter met deze beperking, dat de evolutie in de internationale sfeer er toe kan leiden, dat een vrijere opvatting van bepaalde artikelen der Grondwet aanvaard moet worden.

Artikel 60, lid 8, zin 1

De Commissie is van oordeel, dat, hoe snel de dienst van het in het rapport van 16 September 1950 in uitzicht gestelde en op 1 Januari j.l. in werking getreden *Tractatenblad* ook werkt, niet altijd gewaarborgd kan worden, dat een verdrag, dat bestemd is voor een ieder verbinded te zijn, niet in werking treedt vóór de opneming in het *Tractatenblad*. Als voorbeeld wijst de Commissie op artikel 5, lid 2, der eerste aanvullende overeenkomst van het Duitse verdrag inzake sociale verzekering. Deze overeenkomst, voorkomende in het op 19 Mei 1951 uitgegeven *Tractatenblad* no. 58, is getekend op 29 Maart j.l. en in werking getreden op 1 April. De Commissie meent daarom, dat volstaan kan worden met vervanging van het woord afkondiging door bekendmaking in de tweede zin van lid 8. De daarbedoelde wet kan alle gewenste waarborgen vastleggen voor zo tijdig mogelijke bekendmaking.

De Commissie hecht er waarde aan tot uitdrukking te brengen, dat de verdragen voor een ieder verbindend zijn, waardoor het in ons staatsrecht minder gebruikelijke woord „burgers" vermeden wordt. Een tweede zin zou naar haar mening kunnen luiden: „Verdragen zijn voor een ieder verbindend".

Artikel 60*a*

Hoewel de Commissie de mening, uitgesproken aan het slot van haar rapport van 16 September 1950, dat grotere mate van souvereiniteitsoverdracht aan internationale organen mogelijk is zonder Grondwetswijziging (zie blz. 21) handhaaft, kan zij er zich mede verenigen, de mogelijkheid van deze overdracht in de Grondwet tot uitdrukking te brengen.

Zij is echter van oordeel, dat het beter ware lid 2 en 4 van artikel 60*a* te doen vervallen. Voorzover de in lid 2 bedoelde besluiten betreffen wijziging van het grondverdrag ener organisatie dan wel het sluiten van een verdrag tussen een organisatie en ons land of een verdrag van het soort der talrijke verdragen van de arbeidsorganisatie [1]) vallen zij zonder meer onder lid 1 van artikel 60, voor zover het grondverdrag daarvan niet afwijkt. En voor zover het andere besluiten betreft, meent de Commissie, dat het beter is hun totstandkoming geheel over te laten aan de voorziening in de constituties der verschillende organisaties, die op dit punt nogal uiteen kunnen lopen, vgl. Bijlage IV. Op die grond acht de Commissie het ook beter lid 4 te doen vervallen.

De Commissie meent tenslotte, dat het beter is in lid 1 en 3 te spreken van „organisaties", die op haar beurt „organen" hebben. Lid 1 zou dan kunnen luiden: Aan bij of krachtens een verdrag ingestelde internationale organisaties kunnen bij of krachtens een verdrag bevoegdheden worden opgedragen. In lid 3 ware eveneens voor „organen" te lezen „organisaties".

Artikel 97, lid 2

De Commissie meent begrepen te hebben, dat de nadere overweging van de door haar voorgestelde wijziging van artikel 97, lid 2, de subcommissie der Grondwetscommissie niet overtuigd heeft van het nut dier wijziging. De Commissie handhaaft volledig hetgeen zij daaromtrent gezegd heeft in haar rapport van 16 September 1950. Zij voegt daaraan nog toe, dat een Reglement van Orde ener Kamer geen Minister kan verplichten eigener beweging inlichtingen te geven, terwijl er zich niets tegen verzet de nu eenmaal in groten getale bestaande zeer belangrijke vaste Kamercommissies in de Grondwet te noemen daar, waar haar rol in de staatsmachine dit voor de hand liggend doet zijn. Omgekeerd spreekt het, naar de Commissie meent, van zelf, dat elk der Kamers kan beslissen, dat een gedachtenwisseling, die in een vaste Kamercommissie begonnen is, in het plenum wordt voortgezet.

---

[1]) Zie ook Bijlage IV onder C, 1, 2 en 5.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

§ 4. *De uiteindelijk door de Commissie aanbevolen tekst der Grondwetsartikelen.*

Samenvattende geeft de Commissie in overweging de artikelen 58—60 en art. 97, lid 2, der Grondwet, alsmede het door de Subcommissie van de Grondwetscommissie voorgestelde art. 60*a* te doen luiden als volgt:

Artikel 58

De Koning heeft het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen. Hij bevordert de ontwikkeling der internationale rechtsgemeenschap.

Artikel 59

De Koning kan verklaren, dat het Koninkrijk zich in oorlog met een andere Mogendheid bevindt.

Hij behoeft daartoe de voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal, behoudens wanneer het Koninkrijk door een andere Mogendheid wordt aangevallen of door de nakoming van zijn internationale verplichtingen in oorlog geraakt.

De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten terzake in verenigde vergadering.

Artikel 60

1. Alle verdragen, onverschillig in welke vorm of onder welke benaming, met andere Mogendheden en met bij of krachtens een verdrag ingestelde internationale organisaties worden door of met machtiging van de Koning gesloten. De Koning bekrachtigt of aanvaardt de gesloten verdragen, voorzover bekrachtiging of aanvaarding vereist is.

2. De gesloten verdragen worden zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal overgelegd, zij worden niet bekrachtigd of aanvaard en treden niet in werking dan nadat zij door de Staten-Generaal zijn goedgekeurd. In buitengewone gevallen van dringende aard kan, in afwachting van de beslssing der Staten-Generaal, een verdrag terstond voor ten hoogste een jaar in werking treden.

3. De goedkeuring wordt geacht te zijn verleend, indien niet binnen dertig dagen na het overleggen van het verdrag, een der Kamers der Staten-Generaal de wens te kennen heeft gegeven, dat het verdrag aan de uitspraak van de Staten-Generaal zal worden onderworpen.

4. Ongeacht de bevoegdheid des Konings elk verdrag aan de goedkeuring van de Staten-Generaal te onderwerpen, is die goedkeuring niet vereist:

a. indien het een verdrag betreft, waarvoor dit bij de wet is bepaald;

b. indien het verdrag uitsluitend betreft de toepassing, uitvoering of verlenging van een goedgekeurd verdrag, voor zover de Staten-Generaal bij de goedkeuring geen voorbehoud terzake hebben gemaakt;

c. indien het verdrag geen belangrijke geldelijke verplichtingen aan het Koninklijk oplegt en voor ten hoogste een jaar is gesloten.

5. Voor toetreding tot en opzegging van verdragen vinden de bepalingen van dit artikel overeenkomstige toepassing.

6. In geval van strijd met binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften hebben de bepalingen van verdragen de voorrang.

7. De wet geeft regels omtrent de bekendmaking van verdragen in het Koninkrijk. Verdragen zijn voor een ieder verbindend.

Artikel 60a

1. Aan bij of krachtens een verdrag ingestelde internationale organisaties kunnen bij of krachtens een verdrag bevoegdheden worden opgedragen.

2. In geval van strijd met binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften hebben de verbindende besluiten van deze organisaties voorrang.

Artikel 97, lid 2

Zij geven aan elk der Kamers dan wel aan vaste Kamercommissies, hetzij op haar verzoek hetzij eigener beweging, ten aanzien van het regeringsbeleid mondeling of schriftelijk inlichtingen, voorzover zij dit niet strijdig oordelen met het belang van de Staat.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

HOOFDSTUK III

Samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlands beleid, voor zover deze zich ontwikkelt buiten grondwettelijke voorschriften

Heeft de Commissie in het voorgaande Hoofdstuk onderzocht de mogelijkheid tot verbetering van de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal door wijziging van de Grondwet, thans wenst de Commissie haar aandacht te schenken aan de mogelijkheden tot verbetering van die samenwerking in de practijk. De Commissie gaat er van uit, dat een zodanige verbetering alleen mogelijk is voorzover zowel de leden der Regering als die van de Staten-Generaal daartoe de wil hebben; veel zal dus afhangen van de personen, die bij die samenwerking zijn betrokken. De Commissie is voorts van oordeel, dat het meest voor de hand liggende middel om een goede samenwerking te verwezenlijken bestaat in een nauw contact tussen Regering en Staten-Generaal terzake van het buitenlands beleid; de Commissie denkt daarbij aan het verstrekken van inlichtingen door de Regering aan de Volksvertegenwoordiging, alsmede aan geregelde gedachtenwisselingen tussen beiden over aangelegenheden van buitenlands beleid; met name moge hier worden genoemd het plegen van overleg vóórdat de Regering handelend optreedt. Aangezien ten aanzien van dit laatste punt de reeds in Hoofdstuk I en II aan de orde gestelde vraag rijst in hoeverre de Regering tot het plegen van een zodanig overleg *verplicht* zou zijn en daarbij de eigenaardige verhouding tussen Regering en Staten-Generaal terzake van het buitenlands beleid principieel aan de orde komt, moge de Commissie allereerst dit punt behandelen (§ 1); daarna zal de Commissie behandelen de voorlichting van de Staten-Generaal in het algemeen (§ 2) en het instituut van de Commissies uit de Kamers der Staten-Generaal voor Buitenlandse Zaken (§ 3), terwijl voorts volgen een paragaaf over de coördinatie van het buitenlands beleid (§ 4), een paragraaf over het opnemen van leden van de Staten-Generaal in Regeringsdelegaties (§ 5), en een paragraaf over internationale organen met wetgevende bevoegdheid (§ 6).

§ 1. *Verhouding tussen Regering en Staten-Generaal*

De Volksvertegenwoordiging heeft ten aanzien van het buitenlands beleid een gelijk recht van contrôle en toezicht op de Regering als op elk ander terrein van het openbaar bestuur. Dit recht werkt repressief. Hieruit resulteert, dat de Regering met het oog op de middelen, die de Staten-Generaal achteraf ten dienste staan, bij het vaststellen van de algemene richting van het beleid, terdege met de inzichten van de Kamers rekening zal houden; m.a.w. de Staten-Generaal hebben weliswaar slechts een repressieve contrôle op het beleid van de Regering, doch de vaststelling van de algemene lijnen van het beleid staat onder invloed van de inzichten van de meerderheid der Staten-Generaal.

Bij het bovenstaande heeft de Commissie niet uit het oog verloren, dat het budgetrecht van de Staten-Generaal in wezen preventief en niet repressief is; in de practijk echter heeft het budgetrecht als preventief contrôlemiddel veel van zijn betekenis verloren. De Staten-Generaal aanvaarden telkens, dat de Regering tot het doen van uitgaven overgaat zonder af te wachten of de betrokken begrotingspost — later voor te stellen — wordt goedgekeurd. Deze goedkeuring moet dan achteraf nog worden verkregen.

Er zijn bepaalde omstandigheden, welke er toe leiden, dat het volgen van bovenbedoelde in beginsel repressieve procedure tot moeilijkheden aanleiding geeft wanneer het betreft het vaststellen van de internationale wetgeving — de verdragen en andere overeenkomsten [1]) — en van het verdere buitenlands beleid. Wat de internationale wetgeving betreft, is immers de Volksvertegenwoordiging, zelfs de Tweede Kamer, in feite buiten machte door amendering aan die wetgeving deel te nemen. Immers, verdragen komen vaak na moeizame onderhandelingen, soms met verscheidene Mogendheden, tot stand en zijn dan voor de Kamer „à prendre ou à laisser". De Commissie is inderdaad van oordeel, dat, wil men de parlementaire invloed op de internationale wetgeving uitbreiden, deze uitbreiding hierin zal moeten bestaan, dat waar mogelijk deze invloed zich ook moet doen gelden tijdens de aan de sluiting van het verdrag voorafgaande phase van onderhandelingen. Er zijn nu, wat betreft het ius constituendum, naar het oordeel der Commissie drie standpunten denkbaar:

1. De Staten-Generaal beperken zich tot repressieve contrôle. Dit standpunt zou de Commissie daarom niet willen aanhangen, omdat het in genen dele aan de in Hoofdstuk I geschetste behoeften op dit punt tegemoet komt.

2. Althans in belangrijke aangelegenheden moeten de Staten-Generaal de door ons land bij de onderhandelingen aan te nemen

[1]) In het vervolg wordt kortheidshalve gesproken van „verdragen".

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

houding op zodanige wijze mede bepalen, dat dit practisch neerkomt op mederegeren. De Commissie kan dit standpunt niet tot het hare maken, daar de onderhandelingen met vreemde Mogendheden niet volledig kunnen worden vereenzelvigd met de voorbereiding van een nationale wet: zij zijn verweven met het gehele buitenlandse beleid en het heeft geen zin een deel van het Regeringsbeleid principieel anders te behandelen dan het overige. Bovendien is het uiterst moeilijk precies aan te geven, welke voorbereidingen wel en welke niet aan het medezeggenschap zijn onderworpen. De voorbereiding van *alle* regelingen met het buitenland voorwerp van medezeggenschap te maken, komt de Commissie voor in de practijk onuitvoerbaar te zijn.

3. Het standpunt der Commissie is, dat uiteindelijk de Regering wat betreft het vaststellen van de verdragsinhoud verantwoordelijk is en dus ten deze de laatste beslissing bij de Regering dient te blijven. Niettemin meent de Commissie, dat het in hoge mate wenselijk is, dat de Regering, alvorens haar beslissing definitief wordt en naar buiten blijkt, ten aanzien van belangrijke internationale regelingen de Volksvertegenwoordiging de gelegenheid geeft van haar gevoelens te doen blijken. De Regering dient daarbij open te staan voor de van die zijde naar voren gebrachte argumenten; zij kan bij aan de dag tredend meningsverschil trachten haar argumenten ingang te doen vinden, zodat, ook al wordt het meningsverschil niet opgeheven, toch allicht over en weer beter begrip voor het andere gevoelen ontstaat.

Over de voorbereiding van welke verdragen dient de Regering met de Kamer(s) van gedachten te wisselen? Het zou naar het oordeel der Commissie te ver gaan vooroverleg te eisen voor alle verdragen, waarvoor de Commissie in Hoofdstuk II de goedkeuring van de Staten-Generaal nodig heeft geacht. Vooral ten aanzien van verdragen, voor zover zij van grote politieke betekenis zijn, kan vooroverleg gewenst zijn. Het is moeilijk hier regels te geven.

Het vooroverleg, waarvan hier sprake is — het overleg dus vóór dat beslissingen worden genomen — zou in beginsel in het openbaar kunnen geschieden. De Commissie denkt b.v. aan een Kamerdebat naar aanleiding van een regeringsnota of een interpellatie, beide al dan niet gevolgd door een motie.

Het is aan de Minister te beoordelen in hoeverre het landsbelang toelaat de zaken openbaar te behandelen. In 1867 verzweeg b.v. Minister van Zuylen van Nijevelt bepaalde feiten betreffende de Luxemburgse kwestie, omdat hij niet door te grote openhartigheid de buitenlandse politiek der ons omringende Mogendheden wilde doorkruisen, welke houding hem door de meerderheid van de Staten-Generaal werd kwalijk genomen. Aangezien het landsbelang in deze meestal geen openbare gedachtenwisseling gedoogt, is overleg met een Commissie uit de Kamer de gebruikelijke wijze van samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal. Wat betreft de functie van de Kamercommissies voor buitenlandse zaken moge de Commissie verwijzen naar blz. 30 e.v.

Voor vooroverleg is b.v. ook dan aanleiding, wanneer de Minister voornemens is af te wijken van een eenmaal kenbaar gemaakt standpunt in een belangrijke politieke kwestie. Zelfs wanneer de Minister van mening mocht zijn van te voren de uitslag van het overleg te kunnen berekenen, komt het de Commissie, alleen reeds om redenen van tact, juist voor, dat de Minister zich dienaangaande niettemin opnieuw op de hoogte stelt van de inzichten van de Kamer of Kamercommissies, juist omdat de omstandigheden op een belangrijk punt van regeringsbeleid gewijzigd kunnen zijn en de vroeger kenbaar gemaakte inzichten wellicht als voorlopig zijn te beschouwen. Wanneer de Minister in alle redelijkheid de gelegenheid ontbreekt tot vooroverleg of hernieuwd vooroverleg, zullen de Kamer of de Kamercommissies zich niet mogen beklagen: de Minister dient de nodige armslag te hebben.

Bij het bovenstaande betoog heeft de Commissie het oog gehad op de voorbereiding van de „internationale wetgeving". Echter, ook bestuurshandelingen, die niet leiden tot een verdrag kunnen voor ons land een binding scheppen, zij het niet van juridische dan toch van feitelijke aard; ook dan kan het te betreuren zijn, wanneer de Volksvertegenwoordiging slechts repressieve contrôle heeft. Daarom zou de Commissie willen voorstellen ook in die gevallen vooroverleg te plegen langs de hierboven gegeven richtlijnen. Zo zouden o.a., waar enigszins mogelijk, instructies aan delegaties naar internationale conferenties van grote politieke of principiële betekenis met de Kamer (-commissies) dienen te worden besproken. De Commissie denkt hierbij b.v. aan de Algemene Vergadering der Venigde Naties.

De Commissie moge nog eens herhalen, dat het onmogelijk is omtrent het vooroverleg exacte richtlijnen te geven. De ervaring zal de beste leermeesteres zijn. Is een Minister naar het oordeel van de Kamer zeer terughoudend in zijn contact met de Kamer of

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Commissies, dan staan voor de Staten-Generaal natuurlijk de in de aanvang van deze paragraaf bedoelde middelen ten dienste om hun ongenoegen kenbaar te maken, tot verwerping van wetsontwerpen en begroting toe.

Voor de goede orde wenst de Commissie er op te wijzen dat het vooroverleg waarvan hierboven sprake is, behoudens wellicht in zeer bijzondere gevallen die hoge landsbelangen betreffen, in den regel niet mag leiden tot een de Ministers en Kamerleden bindende afspraak. De Regering kan dus ook niet een voorafgaande *definitieve* instemming vragen op beslissingen, welke zij overweegt te nemen, en ten aanzien van regeringsinzichten, die door Nederlandse delegaties in opdracht der Regering in internationale conferenties zullen moeten worden ingenomen; wel kan daaromtrent een niet-bindende uitwisseling van gedachten plaats vinden. Ook het overleg met delegaties — zulks in verband met instructies welke aan haar moeten worden verschaft — kan wijziging van standpunt meebrengen. De beslissingen, welke de Regering neemt, zijn voor de verantwoording van de Regering, zodat dus de Kamer zich over deze beslissingen kan uitspreken in goedkeurende of afkeurende zin, waaruit de Regering weer haar politieke consequenties moet trekken. Voor opdrachten van het Parlement of van Kamercommissies aan de Regering is in ons staatsrecht geen plaats.

Naar de mening der Commissie zou de belangstelling voor vraagstukken van buitenlandse politiek, zowel binnen als buiten de Staten-Generaal, niet weinig stijgen, als deze problemen vaker in het openbaar Kamerdebat aan de orde konden worden gesteld. Hierbij ware niet in de eerste plaats te denken aan een meer uitgebreide toepassing van de oude rechten van enquête en interpellatie, die hiertoe minder geschikt zijn, omdat zij een te sterk politiek karakter hebben. Eerder denkt de Commissie aan een veelvuldiger gebruik van het vragenrecht. Dit dient dan echter in het Reglement van Orde iets soepeler omschreven te worden, zodat b.v. ook door andere Kamerleden dan de vragensteller aan het debat zal kunnen worden deelgenomen.

In het voorafgaande — en ook elders in dit rapport — wordt gesproken van „het" Parlement, of „de" Volksvertegenwoordiging; er is is geen verschil gemaakt tussen de beide takken, waaruit de Nederlandse Volksvertegenwoordiging bestaat.

Hoewel in de Grondwet voor een verschil in positie der beide Kamers ten opzichte van de wetgeving niet meer steun is te vinden dan de bepaling, dat de Tweede Kamer het recht van amendement bezit en dat zij bevoegd is, het recht van initiatief uit te oefenen, welke rechten de Eerste Kamer mist, is er toch een belangrijker verschil ontstaan dan op grond van deze bepalingen verwacht kon worden. In de Grondwetscommissie-de Beaufort heeft indertijd (1907) het lid Prof. Mr. J. Oppenheim de taak van de Eerste Kamer in overeenstemming met de gegroeide parlementaire practijk gelukkig omschreven als het bewaken van de algemene gang van wetgeving en bestuur. De Eerste Kamer kan zich daartoe des te gemakkelijker beperken, omdat politieke tegenstellingen in de Eerste Kamer iets minder op de voorgrond treden.

Wat de contrôle op het bestuur betreft, kent de Grondwet geen verschil in bevoegdheid der beide Kamers. De Tweede Kamer pleegt hierbij echter meer in details te treden, terwijl de Eerste Kamer zich beperkt tot een meer globale toepassing van het toezichtrecht. Ook in het verkeer tussen de Regering en de Kamercommissies is dit verschil in werkwijze aan te wijzen. De Commissie voor de handelspolitiek uit de Tweede Kamer pleegt overleg met de Regering over het gevoerde en te voeren beleid. De Commissie voor internationale economische samenwerking uit de Eerste Kamer daarentegen verkrijgt van de Minister — op verzoek of eigener beweging — inlichtingen waarover niet nader in discussie getreden wordt. De Commissie verwacht, dat de onlangs door de Eerste Kamer ingestelde Commissie voor de buitenlandse politiek een overeenkomstig verschil in werkwijze zal in acht nemen. Echter ziet zij niet voorbij dat het verkrijgen van inlichtingen in de practijk zou kunnen uitgroeien tot een gedachtenwisseling, tot een overleg. Maar ook zonder dat meent zij dat de Eerste Kamer en haar vaste Commissie haar toezicht over het buitenlands beleid der Regering kunnen uitstrekken, al zal ook op dit gebied het contact tussen Regering en Eerste Kamer wel weer een ander, minder intensief karakter hebben dan dat tussen Regering en Tweede Kamer.

§ 2. *Voorlichting van de Staten-Generaal*

De voorlichting van de Staten-Generaal is mede gegrond op de duidelijke woorden van art. 97, lid 2, van de Grondwet. Wat hier voor de Staten-Generaal wordt gezegd geldt ook voor de door de Kamer ingestelde commissies. De inlichtingen werden tot nu toe mondeling en schriftelijk verstrekt. In het bijzonder verschafte het Departement

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

van Buitenlandse Zaken in 1945—1951 te zamen 25 uitgaven met publicaties over bijzondere onderwerpen.

Inmiddels heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken een nieuw initiatief genomen door de uitgave van een Jaarboek, waarin de belangrijkste gebeurtenissen, welke in een jaar op internationaal gebied plaats vinden en waarbij Nederland betrokken is, zullen worden teruggevonden; van het in September 1950 aan de Staten-Generaal overgelegde Jaarboek 1949/1950 heeft de Commissie met grote instemming kennis genomen. Gevolg gevend aan een in het Voorwoord uitgesproken gedachte, merkt de Commissie op dat de verdeling van het Jaarboek in een stuk tekst en daarnaast, als bijlagen, een uitvoerige documentatie haar gelukkig voorkomt. Wie zich vlug orienteren wil, vindt daartoe gelegenheid in de tekst. Wie nader op de zaken in wil gaan, kan dit doen door kennis te nemen van de originele stukken waartoe eigenlijk ook behoren de belangrijke overzichten der rechtspraak en tractaten van deel VII en VIII. De Commissie zou het toejuichen, als in de tekst geen belangrijk deel der aarde zou worden overgeslagen, gelijk nu met Centraal- en Zuid-Amerika het geval was. Evenzeer zoude zij het op prijs stellen als hetzij in het Jaarboek hetzij in het Tractatenblad een z.g. „état présent" zou kunnen worden opgenomen van onze multilaterale tractaten, hetzij naar de stand van 1 Juli hetzij naar die van 1 Januari van elk jaar.

Uit het bovenstaande blijkt wel, dat reeds in de practijk de Regering verder gaat dan waartoe art. 97, lid 2, Gw., letterlijk geïnterpreteerd, haar zou nopen; de Regering geeft immers niet slechts „verlangde" inlichtingen, doch ook die inlichtingen, welke zij eigener beweging aan de Kamers wenst te verschaffen. De Commissie meent, dat het juist is dit ook in de Grondwet vast te leggen, weshalve zij een daartoe strekkend voorstel in Hoofdstuk II heeft gedaan. De behoefte aan het verstrekken van inlichtingen eigener beweging doet zich juist op het terrein van de buitenlandse zaken gevoelen, daar het voor de Staten-Generaal niet altijd is te overzien welke inlichtingen zij op dat terrein kunnen „verlangen".

Ondanks de hierboven gereleveerde publicaties wordt toch van de zijde van de Staten-Generaal de klacht wel gehoord, dat zij van de Regering onvoldoende documentatie ontvangen. Anderzijds heeft men van de zijde der Regering wel eens de indruk, dat menige omvangrijke regeringspublicatie, welke aan de Kamer wordt overgelegd, onbeoordeeld blijft. Inderdaad gelooft de Commissie, dat overlading met documenten moet worden voorkomen, doch dat het er vooral op aan komt die stukken aan de Staten-Generaal over te leggen, welke voor hen van belang zijn en in sommige gevallen deze van een zodanige toelichting te voorzien, dat de overgelegde stukken „verteerbaar" worden. Teneinde dit te verwezenlijken, zal er naar de mening der Commissie een ambtenaar bij het Departement van Buitenlandse Zaken behoren te zijn, die afschrift van alle mededelingen aan de Staten-Generaal nopens buitenlandse aangelegenheden, onverschillig van welk Departement zij uitgaan, verzamelt; die geregeld voeling houdt met de betrokken Directiechefs van het Departement teneinde met deze na te gaan, of en zo ja op welke wijze vanwege de betrokken afdeling of vanwege de andere Departementen nog meer gegevens ter beschikking van de Staten-Generaal zullen moeten worden gesteld en die de Minister van Buitenlandse Zaken daaromtrent voortdurend op de hoogte houdt. [1]) Hij zal ook de vergaderingen van interdepartementale coördinatie-commissies (zie blz. 33) dienen bij te wonen, kortom voor de Minister zijn wat de in § 3 te bespreken secretaris ener Kamercommissie voor deze laatste moet zijn. Er zal ook die goede persoonlijke verhouding tussen hem en de secretaris der Kamercommissie moeten bestaan, die voor een goede samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal nodig is.

Het hierboven gestelde ten aanzien van de Staten-Generaal geldt ook voor de mondelinge inlichtingen, welke de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Staten-Generaal zal doen. Hierbij is het bijzondere, dat het verstrekken van *mondelinge* inlichtingen uiteraard leidt tot gedachtenwisselingen. De grens tussen deze beide figuren is in de practijk moeilijk of niet te trekken. Deze gedachtenwisselingen zullen kunnen plaatsvinden in een der Kamers in pleno, b.v. naar aanleiding van een door de Regering afgelegde verklaring of naar aanleiding van de door haar overgelegde documentatie. Veelal echter zullen deze gedachtenwisselingen het beste kunnen plaats vinden in de Kamercommissies (zie § 3 hieronder). De Commissie is van oordeel, dat inderdaad veelvuldige gedachtenwisseling tussen Regering en Staten-Generaal een der beste middelen is om de Staten-Generaal geheel naar genoegen in te lichten. Voor de vraag in hoeverre de gedachtenwisseling moet plaats vinden in de vorm van vooroverleg, zie § 1.

---

[1]) Vgl. ook § 7 van Bijlage II.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

§ 3. *Kamercommissies*

Zowel het verstrekken van inlichtingen door de Regering aan de Kamers als het houden van gedachtenwisselingen, eventueel het plegen van vooroverleg, alles voor zover betreffende het buitenlands beleid, zal in vele gevallen het best kunnen geschieden in, respectievelijk met, de Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken. Dikwijls immers betreft het zaken, welke zich niet lenen voor behandeling in de Kamers in pleno. Wat de wordingsgeschiedenis dezer reeds door Struycken in 1913 [1]) als wenselijk bepleite Kamercommissies betreft, zij verwezen naar de in 1917 aangenomen motie-van Leeuwen, waarin de Kamer als haar oordeel uitsprak, dat het algemeen belang verlangt, dat regelmatig overleg tussen Regering en Staten-Generaal wordt gepleegd over zaken van buitenlands beleid en welke heeft geleid tot het huidige art. 151 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer betreffende de Commissie voor Buitenlandse Zaken. Dat artikel luidt aldus:

„Er is een vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken. De leden dier Commissie worden bij de aanvang van elke zitting gekozen door de Voorzitter, tenzij de Kamer anders besluite.

De Commissie strekt tot het bevorderen van een geregelde gedachtenwisseling over zaken van buitenlands beleid tussen de Regering en de Kamer.

Zij vraagt van de Regering de inlichtingen, die zij gewenst acht, en overlegt met deze over al datgene, waaromtrent de Regering haar wenst te horen.

Alle zaken waaromtrent der Commissie door de Regering geen geheimhouding is opgelegd, worden door haar aan de Kamer medegedeeld, voor zover die mededeling niet rechtstreeks vanwege de Regering geschiedt.

Behalve op de door haar zelve te bepalen tijdstippen komt de commissie bijeen, zo dikwijls de Regering haar wens daartoe te kennen geeft. De Voorzitter en de Griffier der Kamer zijn van rechtswege Voorzitter en Secretaris der Commissie. Zij bestaat, met de Voorzitter, uit zeven leden."

De bestemming der Commissie is t.a.v. de Regering dus een drieledige: het bevorderen van een geregelde gedachtenwisseling, het vragen van inlichtingen en tenslotte het plegen van overleg over zaken waarover de Regering de Commissie wenst te horen.

Het nauwe contact tussen Regering en Parlement, waarvan hierboven herhaaldelijk sprake was, zal naar het oordeel der Commissie in hoge mate worden bevorderd door veelvuldige, liefst periodieke gedachtenwisselingen van de Kamercommissies met de Minister van Buitenlandse Zaken, terwijl daardoor tevens een formeel Kamerinitiatief om inlichtingen te verkrijgen — een bevoegdheid, die de Commissie, gelijk reeds gezegd, in art. 97 Gw. beoogt te handhaven — meestal overbodig zal zijn. „Hoewel dit contact ongetwijfeld in het huidige stadium reeds meer inhoud heeft dan ooit het geval was in de periode tussen de beide Wereldoorlogen, is de samenwerking op dit punt nog niet bevredigend. In België b.v. verschijnt de Minister van Buitenlandse Zaken regelmatiger in de Commissie voor Buitenlandse Zaken dan de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken op het Binnenhof." [2]) Een belemmering vloeit wellicht voort uit de herhaalde, doch tegenwoordig onvermijdelijke afwezigheid buitenslands van de Minister, zodat dan slechts informeel contact mogelijk is met hoofdambtenaren van het Departement. Weliswaar kunnen Staatssecretarissen dit bezwaar enigszins ondervangen.

De Commissie meent er goed aan te doen de juiste verhouding tussen Kamer, de voornoemde Kamercommissie en de Regering in het licht te stellen. Inlichtingen, welke de Regering aan de Kamercommissie verschaft, mogen worden geacht te zijn verschaft aan de Kamer, tenzij zij ter vertrouwelijke kennisneming zijn verstrekt. Dit sluit ook aan bij de bepaling voorkomende in art. 151 van het genoemde Reglement van Orde, hetwelk voorschrijft, dat alle zaken waaromtrent der Commissie door de Regering geen geheimhouding is opgelegd door haar aan de Kamer worden medegedeeld, voorzover die mededeling niet rechtstreeks vanwege de Regering geschiedt. Is de Minister verplicht aan de Kamercommissie de door haar verlangde

---

[1]) Zie Grondwetsherziening, Theorie en Praktijk, Arnhem, 1913, blz. 67 en 68; en voorts van dezelfde schrijver, Het Bestuur der Buitenlandsche Betrekkingen, Arnhem, 1918, blz. 85 e.v., alsmede de inleiding van zijn De Hoofdtrekken van Nederlands buitenlandsch beleid, Arnhem, 1923.

In zijn proefschrift van 1906, blz. 63 (Proeve eener Inleiding van het Nederlandsch Tractatenrecht) bepleitte van Eysinga dat het altijd aanbeveling zou verdienen, althans voor het goedkeuren van verdragen en andere onderwerpen, die het buitenlands beleid raken, het stelsel van vooronderzoek door een z.g. „Standing-Committee" toe te passen.

[2]) Reorganisatierapport, blz. 91.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

inlichtingen te geven op dezelfde voet als in art. 97 Gw. t.a.v. de Kamers zelve is voorgeschreven? De Commissie zou deze vraag — mede gelet op de op dit punt reeds bestaande gewoonte — bevestigend willen beantwoorden (vgl. in de zelfde zin het Reorganisatierapport blz. 90). Teneinde evenwel iedere twijfel daaromtrent weg te nemen, heeft zij in Hoofdstuk II voorgesteld in voornoemd Grondwetsartikel de Kamercommissies naast de Kamers uitdrukkelijk te noemen.

Wat betreft het *overleg* tussen Regering en Parlement, voorzover dat plaats vindt in de Kamercommissie, dient in het oog te worden gehouden, dat hier de Commissie niet als vertegenwoordigster der Kamer optreedt. De leden der Kamercommissie mogen niet gezien worden als mandatarissen van de Kamer, noch ook van hun fractie; zij spreken voor eigen verantwoordelijkheid. Zij kunnen hun mening nog herzien, zoals ook de Minister zich zijn vrijheid van handelen kan voorbehouden. Een en ander neemt niet weg, dat het oordeel der Kamercommissie in vele gevallen een kompas kan zijn, waarop een bewindsman de richting kan aflezen, waarin de Kamer als geheel het beleid zou willen gestuurd zien. Mocht hij twijfelen, dan staat hem de weg open om overleg met de Kamer zelve te plegen.

Wat betreft de werkwijze der Kamercommissie zou de vraag kunnen rijzen of de Voorzitter van de Tweede Kamer voorzitter dier commissie moet blijven. Enerzijds kan betoogd worden dat zulks het geval dient te zijn ten einde aan de Kamercommissie het nodige relief en gewicht te verlenen; anderzijds moet bedacht worden dat, toen deze commissie nog de enige vaste Kamercommissie was, het meer zin had haar relief te geven dan thans nu er verscheidene vaste Kamercommissies zijn en hun positie wel als gevestigd mag worden beschouwd. Het zou in bepaalde gevallen denkbaar zijn dat het voor de hand lag aan een ander Kamerlid, dat een uitgesproken belangstelling voor en deskundigheid in buitenlandse aangelegenheden heeft, in plaats van aan de voorzitter van de Kamer het presidium dezer commissie op te dragen. Gegeven de onvermijdelijke toeneming harer werkzaamheden behoort een ondervoorzitter het werk van de voorzitter te kunnen verlichten. Te overwegen ware ook, of voor bepaalde onderwerpen rapporteurs zouden kunnen optreden.

De Commissie heeft de wenselijkheid onder ogen gezien of, op het voetspoor van hetgeen in sommige landen het geval is [1]), als secretaris der Commissie voor Buitenlandse Zaken zou aangewezen moeten worden de ambtenaar van het Departement, die de Minister c.q. ook de Staatssecretaris terzijde staat voor het geregelde contact met de Kamercommissie. Intussen overwoog de mening, dat deze haar eigen secretaris buiten de departementale sfeer behoort te hebben b.v. de griffier dan wel een der commiezen-griffiers.

De Minister zal zich bij zijn geregelde besprekingen met de Kamercommissie kunnen laten vergezellen door departementsambtenaren, eventueel ambtenaren van de buitenlandse dienst. Wanneer het zeer belangrijke zaken betreft, waar verschillende Departementen bij betrokken zijn en die dus aanleiding kunnen geven tot een onderhoud met verenigde Kamercommissies (zie hieronder), zullen van Regeringszijde ook meer Ministers, met hoge ambtenaren, aan de bespreking kunnen deelnemen. Ook Staatssecretarissen zullen dit kunnen doen, terwijl zij in bepaalde gevallen de Minister zullen kunnen vervangen. Dit laatste mag in den regel niet het geval zijn ten aanzien van ambtenaren; in uitzonderingsgevallen echter, waar het zeer technische vraagstukken betreft, zou de Commissie erin willen berusten dat de Minister, zo hij dat wenst en de Kamer er geen bezwaar tegen heeft, zich door hoge ambtenaren laat vertegenwoordigen.

Tot de geregelde besprekingen zal voor een groot deel stof bieden de in § 2 behandelde documentatie, die geregeld vanwege het Departement aan de Kamers dient te worden verstrekt. Het kan hier betreffen politieke gebeurtenissen dan wel verhoudingen, voorbereiding van verdragen, agenda's, instructies en rapporten terzake van internationale conferenties, enz.

Van belang is voorts, dat ook andere vaste Kamercommissies dan die voor Buitenlandse Zaken zich voor een gedeelte bezighouden met zeer belangrijke buitenlandse aangelegenheden, gelijk ook naast het Departement van Buitenlandse Zaken andere Departementen bemoeienis met buitenlandse kwesties hebben. De Commissie denkt hierbij aan de Commissie der Tweede Kamer voor Verkeer en Waterstaat of die voor Sociale Zaken. Uitsluitend met een zeer belangrijk onderdeel der buitenlandse betrekkingen heeft bemoeienis de vaste Commissie voor de Handelspolitiek. Wat de uiterst belangrijke militaire zaken betreft, waarvoor geen vaste Kamercommissie bestaat — de bestaande z.g. Defensiecommissie is immers geen echte Kamercommissie — ware naar de mening der Commissie alsnog een voorziening te treffen. Voorzover nu zaken vallen onder het ressort van meer dan één vaste Commissie, zal het dus soms gewenst

[1]) Zie § 5 van Bijlage II.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

zijn, dat de Commissie voor Buitenlandse Zaken tezamen met een of meer andere Commissies met de Regering van gedachten zal wisselen over punten van buitenlands beleid. Een moeilijkheid zou daarbij kunnen zijn, dat de functie van de Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, wat betreft de wetgeving, anders is dan die der overige bestaande vaste Commissies. De Commissie komt daarop hieronder nog terug.

„Bij principiële vraagstukken van buitenlands beleid kan de Regering eveneens overleg plegen met het Seniorenconvent van de Kamer zoals in de laatste jaren wel is voorgekomen. Daarnaast verdient nog vermelding, als een bewijs voor de behoefte aan nieuwe vormen van vertrouwelijk contact tussen Regering en Parlement op het terrein ook der buitenlandse betrekkingen, de instelling van het instituut der „Negenmannen" als overlegorgaan voor de Regering voor het beleid ten aanzien van Indonesië, waarbij herhaaldelijk ook aspecten van internationaal politieke aard ter sprake zijn gekomen. Noch het Seninoren-convent noch de Negenmannen behoren echter tot de „vaste commissiën" van het Parlement, waarvan art. 55 van het Reglement van Orde spreekt." [1]) Tenslotte moge nog vermeld worden het overleg tussen de Regering en de z.g. „Schuman-commissie", een verenigde vergadering van de Commissie voor Buitenlandse Zaken, die voor de Handelspolitiek en het Seniorenconvent; de Commissie heeft de indruk, dat dit overleg tot nog toe bevredigend heeft gewerkt en voor soortgelijke zaken als de voorbereiding van het Schuman-verdrag, navolging verdient.

Hierboven werd reeds vermeld, dat de functie van de Commissie voor Buitenlandse Zaken uit de Tweede Kamer enigszins verschilt van die der overige thans bestaande vaste Kamercommissies. Deze laatste immers zijn alle Commissiën, bedoeld in art. 55 sub *b* van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer; afgezien van de taak dier Commissies om met de Regering te overleggen omtrent „vraagstukken en maatregelen betrekking hebbende op zekere groep van onderwerpen", kan aan haar ook het onderzoek van met haar werkzaamheden verbandhoudende *wetsontwerpen* worden opgedragen. Deze laatste mogelijkheid bestaat ten aanzien van de Commissie voor Buitenlandse Zaken niet. De Commissie heeft kennis genomen van het voorstel van de heer van der Goes van Naters c.s. tot wijziging van het Reglement van Orde der Tweede Kamer (Zitting 1949—1950 no. 1605), dat beoogt voor elk Departement een vaste Commissie in te stellen, die naast haar taak om met de Regering te overleggen en aan de Kamer verslag te doen ook wetsontwerpen zal hebben te onderzoeken. Bij wijze van proef is dit laatste thans geschied met de meeste der ontwerpen van de begrotingswetten voor 1951.

Over de vraag of het gewenst is, dat de Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken ook wetsontwerpen behandelt, wordt verschillend geoordeeld. Wordt enerzijds verwacht, dat, bij aanvaarding van het voorstel-van der Goes c.s. voor buitenlandse zaken, de deskundigheid van het Voorlopig Verslag zal winnen wanneer het wordt opgesteld door de leden der vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, anderzijds is men van mening, dat ook bij het gewone afdelingsonderzoek de stem der meest deskundige Kamerleden toch wel zal doorklinken. De deskundigheid zou volgens voorstanders van de nieuwe procedure echter toenemen bij die Kamerleden, die betrokken zijn bij het intensievere overleg in de Commissie voor Buitenlandse Zaken. Voorts dient rekening te worden gehouden met het feit, dat verdragen vaak onderwerpen behandelen, welke ook andere Departementen betreffen dan dat van Buitenlandse Zaken; ten aanzien van die verdragen speelt de deskundigheid van Kamerleden op algemeen buitenlands terrein soms een geringe rol. Hoe dit ook zij, in ieder geval meent de Commissie, dat er geen bezwaar tegen bestaat, dat de nieuwe behandelingswijze in beginsel wordt mogelijk gemaakt; in hoeverre de Kamer er gebruik van zal maken, dient te worden afgewacht. Vermeld zij nog, dat in verschillende landen deze procedure wordt toegepast.

De Commissie zou ook op de mogelijkheid willen wijzen, dat de Commissie voor Buitenlandse Zaken de Kamer (Centrale Afdeling) zou adviseren over de te volgen procedure, dus: gewoon afdelingsonderzoek, gemengde Commissie van voorbereiding, dan wel onderzoek door de Commissie voor Buitenlandse Zaken zelve.

Bij het bovenstaande heeft de Commissie het oog gehad op de Commissies van de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft, voorzover hier van belang, als gevolg van de wijziging, die haar Reglement van Orde onlangs heeft ondergaan, een vaste Commissie voor de buitenlandse politiek en een voor internationale economische samenwerking. De bevoegdheid dezer Commissies bepaalt zich tot het verkrijgen van inlichtingen, die de Regering eigener beweging dan wel op verzoek der Commissies verschaft. Inhoeverre het verkrijgen van mondelinge in-

[1]) Reorganisatierapport, blz. 72.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

lichtingen zal uitgroeien tot een „gedachtenwisseling" en in hoeverre deze geregeld moet plaats vinden zal in de practijk moeten worden vastgesteld; daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de bijzondere taak van de Eerste Kamer, waarop op blz. 28 werd gedoeld.

De instelling van een permanente z.g. gemengde Commissie voor buitenlandse zaken, bestaande uit leden van beide Kamers, acht de Commissie niet te passen in het Nederlandse staatsrecht, omdat in Nederland iedere Kamer haar eigen taak heeft. In de practijk zou een incidentele samenwerking tussen commissies der beide Kamers inmiddels wel haar nut kunnen hebben. Hier ware te denken aan vooroverleg betreffende de Raad van Europa of de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, naar welker organen immers Parlementsleden als zodanig worden afgevaardigd.

§ 4. *Coördinatie van het buitenlands beleid.*

In Hoofdstuk I werd er reeds op gewezen, dat in de laatste tijd steeds meer Departementen, instanties en staatsorganen rechtstreeks bemoeienis met het buitenland zijn gaan krijgen. Zowel ten behoeve van het buitenlands beleid als zodanig als ten behoeve van een goede voorlichting van de Staten-Generaal als ook voor de beoordeling of omtrent bepaalde zaken vooroverleg met de Staten-Generaal moet plaats vinden, is het van belang, dat alle bemoeienissen met het buitenlands beleid worden gecoördineerd. Het aangewezen Departement daarvoor is dat van Buitenlandse Zaken. De andere Departementen, voorzover zij mede buitenlandse betrekkingen behandelen, zullen van hun gestie op dat gebied voortdurend het Departement van Buitenlandse Zaken op de hoogte moeten houden. In het bijzonder doch niet uitsluitend geldt dit voor de voorbereiding van verdragen; het is gewenst, dat in alle stadia daarvan het Departement van Buitenlandse Zaken op de hoogte zij. Zo dienen de betrokken Departementen steeds het genoemde Departement in kennis te stellen van instructies voor delegaties, verslagen omtrent onderhandelingen, belangrijk overleg van de delegaties met hun Departementen e.d. Voorzover de aanwijzing van delegaties bij K.B. geschiedt moet het ontwerp-K.B. voorgedragen worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken; op deze wijze wordt bereikt dat de Minister van Buitenlandse Zaken steeds zijn medewerking verleent. Hetzelfde geldt voor het aanvragen van een Koninklijke machtiging tot ondertekening van verdragen.[1]) Wanneer eenmaal tot sluiting is overgegaan, dient de tekst van het verdrag zo spoedig mogelijk aan het Departement van Buitenlandse Zaken te worden medegedeeld, al was het alleen reeds met het oog op de plaatsing ervan in het sedert 1 Januari 1951 ingestelde Tractatenblad. Zoals gezegd, het Departement van Buitenlandse Zaken dient op de hoogte te worden gehouden ook wanneer het betreft het *beleid* ten aanzien van het buitenland zonder dat zulks tot een verdrag leidt. De Commissie denkt hierbij in het bijzonder aan de houding, aan te nemen door Nederlandse vertegenwoordigers op conferenties van internationale organisaties. Ook wanneer zodanige conferenties een uitgesproken technische materie behandelen, is het heel wel denkbaar, dat zich daar kwesties van politieke of principiële betekenis voordoen, zoals bijv. het toelaten van vertegenwoordigers van een Regering, welke door Nederland niet erkend wordt. Het spreekt van zelf, dat de technische Departementen omtrent zodanige kwesties geen beslissingen kunnen nemen zonder met het Ministerie van Buitenlandse Zaken overleg te hebben gepleegd. Een goede gang van zaken kan worden bevorderd door het houden van periodieke interdepartementale coördinatievergaderingen, zoals b.v. geschiedt ten aanzien van de Verenigde Naties en haar gespecialiseerde organisaties onder voorzitterschap van de chef der Directie Internationale Organisaties van het Departement van Buitenlandse Zaken. De ambtenaar waarvan de Commissie de aanwijzing heeft voorgesteld in § 2 kan bij het verzamelen van de juiste voorlichting voor de Staten-Generaal uiteraard ook goede diensten verrichten op het gebied van coördinatie. Uiteindelijk zal de Ministerraad, ten aanzien van zaken van groot politiek belang, de eenheid van het Regeringsbeleid, ook op het gebied der buitenlandse betrekkingen, moeten bevorderen (vgl. het op blz. 6 geciteerde K.B. nopens de Ministerraad van 10 November 1945, *Staatsblad* F 270).

§ 5. *Het opnemen van leden der Staten-Generaal in Regeringsdelegaties*

In zijn in Hoofdstuk I gereleveerde verklaring in de Eerste Kamer heeft Dr. Drees er reeds op gewezen, dat een van de middelen om de beperkte „beslissingsmogelijkheid" van de Staten-Generaal enigszins op te heffen, was gelegen in het betrekken van leden van de Staten-

[1]) Wat betreft overeenkomsten zij gewezen op het Kabinetsrescript d.d. 6 Maart 1950 no. 53, waarbij de Minister van Buitenlandse Zaken een algemene volmacht werd verstrekt tot het sluiten en het doen sluiten van „overeenkomsten" in de zin van art. 60, lid 4 Gw.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Generaal in het internationale overleg, hoewel erkennende dat daarmede de Staten-Generaal als zodanig nog geen beslissingsrecht hebben.

Alvorens op de wenselijkheid van het instituut van „Kamerleden in Regeringsdelegaties" in te gaan, wenst de Commissie er op te wijzen, dat, indien Kamerleden zitting hebben in Regeringsdelegaties, zij niet het Parlement of een bepaalde politieke partij vertegenwoordigen, doch de Regering, die hen heeft uitgezonden. Dit impliceert, dat zij in een delegatie zitten niet om het beleid te bepalen, maar om de door de Regering vastgestelde instructie uit te voeren. Een delegatie mag nimmer ontaarden in een klein parlement, dat met meerderheid van stemmen beslissingen zou nemen. De beslissing is in beginsel in de instructie reeds genomen. Binnen het kader daarvan moet verder alles geschieden. Is de instructie niet duidelijk of voor een bepaalde situatie niet toereikend, dan moeten nadere instructies aan Den Haag gevraagd worden. Natuurlijk zal de delegatie een zekere soepelheid bij de interpretatie der instructies gelaten moeten worden, doch naar buiten toe is de delegatie uitsluitend een vertegenwoordigster van haar Regering. Dit neemt niet weg, dat een gedelegeerde, in het Parlement teruggekeerd, critiek op het Regeringsstandpunt zal kunnen uitoefenen.

Het bovenstaande brengt uiteraard bezwaren met zich mede en wel, in de eerste plaats voor de leden van de Volksvertegenwoordiging zelf, omdat het mogelijk is, dat de instructie of de uitvoering er van hen in strijd zou brengen met hun verantwoordelijkheid als politieke persoon.

De practijk leert, dat dit bezwaar evenwel niet al te hoog moet worden aangeslagen en wel om de navolgende redenen:

a. Het komt slechts bij uitzondering voor, dat een lid van de Volksvertegenwoordiging zich door een regeringsinstructie in politieke moeilijkheden ziet gebracht. De kans is veeleer groot, dat leden ener delegatie in het buitenland sterk op het „nationale standpunt" worden gedrongen en een eensgezinde werkgroep zullen vormen.

b. Het is in de regel mogelijk de belangrijkste punten ener instructie reeds tevoren met de leden van de delegaties te bespreken, zodat indien bepaalde Kamerleden onoverkomelijke bezwaren zouden hebben tegen één of meer punten der instructie, zulks reeds vóór het vertrek der delegatie zou blijken en zij dus kunnen weigeren deel uit te maken van de delegatie.

c. In het uiterste geval zal een lid van een delegatie ontslag moeten kunnen nemen, wanneer de regeringsinstructie hem zou dwingen tot handelen in strijd met zijn politieke overtuiging of zijn geweten. Dat een Kamerlid-gedelegeerde zijn ontslag heeft genomen is, voorzover de Commissie bekend, slechts eenmaal voorgekomen in de dagen van de Volkenbond (zie Annuaire Grotius 1933, blz. 19).

Het zitting hebben van Kamerleden in een Regeringsdelegatie brengt evenwel ook voor de Regering bezwaren met zich. In de eerste plaats is het practisch niet te vermijden, dat hierdoor leden van de Volksvertegenwoordiging kennis krijgen van geheime stukken zoals telegrammen en ook op andere wijze achter de schermen der Regeringspolitiek kunnen zien, welke „inside information" hen na hun terugkeer in een moeilijke positie in het Parlement zou kunnen brengen. Een andere mogelijkheid is, dat zij van het lidmaatschap ener delegatie gebruik zouden kunnen maken om pressie op de Regering te oefenen, waardoor deze minder vrij zou komen te staan in het geven van haar instructies.

Tegenover deze bezwaren staan evenwel enkele tastbare voordelen:

a. Een belangrijk doel van de aanwezigheid van een Kamerlid in een delegatie is de indirecte verrijking van de kennis van het Parlement als geheel van de actuele internationale verhoudingen en de daaruit voortvloeiende bevordering van de meest gewenste samenwerking die ook bij de verhouding: gecontroleerden—controleur tussen Regering en Staten-Generaal dient te bestaan. In Hoofdstuk I is er reeds op gewezen, dat de Parlementen in de verschillende landen hun invloed op de buitenlandse politiek dreigen te verliezen: welnu, door Kamerleden in een deel van het internationale werk te betrekken, kan dat gevaar worden verminderd.

b. Het kan voor een delegatie van belang zijn leden van de Volksvertegenwoordiging in haar midden te hebben, die uiting kunnen geven aan in het land levende politieke overtuigingen. Binnen het kader ener instructie is in de regel voldoende ruimte aanwezig om met sterk levende gevoelens rekening te houden. Kamerleden kunnen zorgen voor een goede harmonie tussen de instructie der Regering en de politieke gevoeligheid van een land.

c. Vele andere landen betrekken eveneens Parlementsleden in delegatiewerk. Hierdoor worden contacten tussen Parlementsleden over de grenzen heen mogelijk op een andere grondslag dan in lichamen als de Interparlementaire Unie.

Naar welke conferenties dienen Kamerleden in de delegaties der Regering mede te gaan? De Commissie is van oordeel, dat niet

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

alle conferenties daarvoor in aanmerking komen. Zo zal in de regel deelneming van Kamerleden niet gewenst zijn bij conferenties met een bij uitstek technisch karakter of bij conferenties die zich met detailvraagstukken bezighouden, welke tegenwoordig talrijker zijn dan vroeger. Leden van de Staten-Generaal, die zelf meestal reeds meer dan een volle dagtaak hebben, dienen in beginsel slechts te worden aangezocht door delegaties, welke met algemene internationale politieke vraagstukken te maken krijgen. Voor het werk op de meer technische conferenties daarentegen heeft men in de eerste plaats ter zake kundigen nodig. Indien niettemin van de zijde van de Staten-Generaal tegen het optreden op dergelijke conferenties van de Nederlandse gedelegeerden bezwaren van politieke aard mochten rijzen, dient men zich te wenden tot de verantwoordelijke Minister; beslissend is immers de instructie, welke de delegatie meekrijgt. Het beleid der delegatie — het is reeds gezegd —, kan in beginsel niet naar eigen inzichten door de leden der delegatie worden bepaald. Het spreekt overigens van zelf, dat de Minister bij het geven van de instructie voldoende rekening zal moeten houden met de politieke stromingen in het land. De delegatie zal, als onverwachte principiële punten aan de orde komen, steeds instructies aan Den Haag moeten vragen. Naar het oordeel der Commissie komen voor deelneming van Kamerleden dus met name in aanmerking conferenties, waarbij algemene politieke vraagstukken aan de orde komen. Het meest sprekende voorbeeld van een gemengde samenstelling der delegatie, waarin ook Kamerleden zitting hebben, is de delegatie naar de Algemene Vergadering der Verenigde Naties.

Een andere vraag is welke richtlijnen de Regering moet volgen bij het kiezen van Kamerleden in een delegatie. Voorop sta, dat de Regering in de keuze van Kamerleden een grote mate van vrijheid dient te hebben. Voor haar gaat het in de eerste plaats om het werk, zodat de samenstelling der delegatie in hoge mate zal afhangen van de agenda der conferentie. Naar de mening der Commissie moeten voorts voor de Regering de persoonlijke qualiteiten der betrokkenen de doorslag geven. Uiteraard zal de Regering dit zelf moeten beoordelen, aangezien zij verantwoordelijk is voor het werk ener delegatie. Het is weliswaar niet doenlijk bij de keuze van Kamerleden hun politieke overtuiging buiten beschouwing te laten, maar het criterium van een evenredige politieke vertegenwoordiging in de delegatie dient bepaaldelijk secundair te zijn ten opzichte van het vereiste der geschiktheid. Houdt men zich aan het genoemde criterium, dan zal het in beginsel ook mogelijk zijn, dat leden van de „oppositie" worden gekozen, al zullen zich hier de hierboven vermelde bezwaren meer doen gelden. Het spreekt echter vanzelf, dat een lid, dat in een Regeringsdelegatie gekozen, de politiek der Regering ter conferentie contrarieert, niet als geschikt voor een zodanig lidmaatschap kan worden aangemerkt.

Als conclusie zou de Commissie haar oordeel over het vraagstuk van de deelneming van Kamerleden aan Regeringsdelegaties aldus willen formuleren, dat ook ten aanzien van dit vraagstuk niet te veel regels kunnen worden gesteld, doch dat drie punten van belang zijn:

1. De voordelen van deelneming van Kamerleden aan Regeringsdelegaties wegen zwaarder dan de nadelen, met name omdat kennis van internationale vraagstukken in het Parlement een landsbelang van de eerste orde is;

2. Kamerleden dienen als Regeringsvertegenwoordigers te worden beschouwd en zijn derhalve door de aan de betrokken delegatie gegeven instructie gebonden;

3. Het opnemen van Kamerleden verdient speciaal aanbeveling voor conferenties waar vraagstukken van algemene politieke betekenis ter sprake komen.

Met inachtneming van bovengenoemde gezichtspunten is de Commissie van oordeel, dat het aanbeveling verdient voort te gaan met het opnemen van Kamerleden in Regeringsdelegaties. Mochten zich onverhoopt ernstige bezwaren voordoen, dan kan de Regering anders beslissen.

§ 6. *Internationale organen met wetgevende bevoegdheden*

De vraag van de wetgevende bevoegdheden van internationale organen, waarvan enige parlementaire vorm hebben aangenomen, brengt de Commissie op het terrein der internationale organisaties. Deze dagtekenen voor een deel reeds uit de 19de eeuw. Zij werden in de 20ste in steeds groter getale opgericht. Men denke slechts aan de Volkenbond (1919) en de Organisatie der Verenigde Naties (1945). Zij worden alle erdoor gekenmerkt dat hierin in mindere of meerdere mate de overheidsbevoegdheden der Leden worden samengevoegd of overgedragen, welke beide vormen in de practijk in elkaar overgaan.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Hoewel het aantal internationale organisaties, waarbij gesproken kan worden van internationale organen met regelende, ook wel genoemd wetgevende of verordenende, bevoegdheid, nog niet groot is, kan men toch constateren, dat, naarmate de internationale rechtsorde groeit, de bereidheid van Staten toeneemt, van te voren beslissingen, die in de toekomst door een internationaal orgaan zullen worden genomen, te aanvaarden. Het oudste voorbeeld voor Nederland is hier de verordenende bevoegdheid van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (1816). [1])

In latere jaren is het meer en meer gebruikelijk geworden, dat bij een verdrag niet alleen werd opgericht een secretariaat (of „bureau", zoals dit in de 19de eeuw werd genoemd), doch dat tevens werd ingesteld een bestuurslichaam, waarin niet altijd alle Verdragsstaten vertegenwoordigd zijn, en een algemene Conferentie of Assemblée, waarvan wèl alle Verdragsstaten deel uitmaken. Bij nadere bestudering van deze organisaties, waarvoor moge worden verwezen naar het als Bijlage IV hierbij gevoegde overzicht, zal blijken, dat zich tal van varianten voordoen in de wijze, waarop hetzij een dergelijke Raad, hetzij een Conferentie, op kleiner of groter gebied, de Staten min of meer bindende besluiten kan nemen.

Een eigenaardige vorm vindt men bij de in 1919, onder de indruk van de veranderde sociale verhoudingen tijdens de 1e Wereldoorlog opgerichte Internationale Arbeidsorganisatie. Hoewel de Conferentie geen bindende arbeidsregelingen kan opstellen, is het verlangen naar het gemakkelijker tot stand komen van verdragen in deze materie tot uiting gekomen in de eigenaardige procedure, volgens welke deze verdragen worden gesloten, namelijk niet door ondertekening, maar door stemming in een conferentie, terwijl verder de verplichting tot het voorleggen van de aangenomen verdragen aan de Parlementen, alsmede het feit, dat de delegaties behalve uit Regeringsgedelegeerden ook bestaan uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, symptomen van nieuwe richtingen zijn.

Soms beschikt het bestuursorgaan niet over de bevoegdheid zelfstandig verordeningen op te stellen, doch wel over de bevoegdheid om het Statuut der organisatie, of althans een aantal bepalingen hiervan, te wijzigen; een voorbeeld hiervan is het Statuut van U.N.E.S.C.O. van 1945. Dat het materieel soms weinig verschil maakt of men te doen heeft met amendering van een Statuut of met het geven van nieuwe regelingen, vindt men gedemonstreerd o.a. in de Internationale Luchtvaartorganisatie van 1919, waar het uitvoerend orgaan, de C.I.N.A., bevoegd was bepaalde Bijlagen van het Luchtvaartverdrag van 1919 te wijzigen. In feite vertoont deze bepaling grote overeenkomst met de bepaling in het Statuut van de Wereldgezondheidsorganisatie, krachtens hetwelk de Gezondheidsvergadering ten aanzien van bepaald omschreven materies regelingen kan aannemen, die alle leden binden behalve hen, die binnen een bepaalde termijn te kennen geven, dat zij de regeling verwerpen. Bij de beschouwing van de hier bedoelde bepalingen treft het voorts, dat soms, doch niet altijd, eenstemmigheid wordt vereist en dat de Staten die niet vóór de besluiten stemmen, soms wèl en soms niet gebonden worden. Zo geldt bij de Centrale Rijnvaartcommissie de regel, dat de Staten, die niet vóór het besluit stemmen, niet gebonden worden, terwijl ook in de O.E.E.C. (Europese Organisatie tot Economische Samenwerking) het lid, dat zich van stemming onthoudt, niet gebonden is aan de beslissing, die overigens als een eenstemmige beslissing wordt beschouwd.

Behalve de reeds hierboven genoemde voorbeelden, waarbij steeds sprake is van een orgaan, waarin alle Verdragsstaten zitting hebben, moge nog worden vermeld, dat de Overeenkomsten van Bretton Woods van 1944 bepalen, dat een amendement op de Overeenkomsten tot stand kan komen na goedkeuring door de „Board", wanneer dit amendement door een zeker aantal Staten langs de weg van correspondentie is aanvaard.

Ook het Statuut van de Raad van Europa bevat de bepaling, dat het Statuut op verschillende punten kan worden geamendeerd zonder dat de Staten de wijziging bekrachtigen; vereist wordt slechts, dat het Comité van Minisers en de Raadgevende Vergadering het amendement aannemen.

In de organisatie van de Volkenbond en van de Verenigde Naties vindt men eveneens voorbeelden van verordenende bevoegdheden (wegens de uitgebreidheid van de desbetreffende materie zijn deze in de bovenvermelde Bijlage niet verwerkt). Terwijl in het algemeen de Volkenbondsvergadering in dit opzicht verder ging dan de Algemene Vergadering der Verenigde Naties, bezit anderzijds de Veiligheidsraad meer dan de Volkenbondsraad het karakter van een orgaan, dat de Leden van de organisatie door zijn besluiten kan binden; immers krachtens art. 25 verbinden de Leden zich de besluiten van de Raad uit te voeren.

[1]) Zie Bijlage IV.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Een zeer ver gaand voorbeeld van verordenende bevoegdheid is neergelegd in het op 18 April 1951 ondertekende, doch nog niet in werking getreden Verdrag van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (Tractatenblad 1951 no. 82; deze organisatie kon niet in Bijlage IV worden verwerkt, daar het verdrag ten tijde van het samenstellen van die bijlage niet bekend was), waar de z.g. „Haute Autorité", bestaande uit negen onafhankelijke personen, in de sector kolen en staal voorschriften zal kunnen geven, waaraan zowel Staten als particuliere ondernemingen rechtstreeks gebonden zullen zijn. [1])

Tenslotte houde men rekening er mede, dat het niet mogelijk is louter aan de hand van de incidentele verdragsbepalingen een beeld te geven van de invloed der organisatie, en van de door deze genomen maatregelen, op de rechtssferen der betrokken Staten. Een volledig beeld kan men eerst krijgen door de bepalingen te zien in hun onderling verband en in verband met de doelstellingen en de aard der organisatie. Vooral zal aandacht moeten worden geschonken aan de practijk, welke zich gedurende het bestaan der organisatie heeft ontwikkeld. Dit geldt reeds van de in 1874 opgerichte Wereldpostunie; wanneer in een Postcongres nieuwe „Akten" worden vastgesteld, treden deze op een bepaalde datum in werking voor de Staten die deze bekrachtigd hebben, terwijl dan tussen deze Staten, de vroegere Akten als afgeschaft worden beschouwd; practisch echter beschouwen ook de Staten, die niet geratificeerd hebben, zich aan de nieuwe tekst gebonden, aangezien uittreding theoretisch wel mogelijk is, maar geen enkele Staat in de practijk daartoe zou willen overgaan.

Nog sterker ziet men, b.v. bij het Noord-Atlantisch Verdrag, dat, hoewel een formele regel ontbreekt, toch practisch de Staten gebonden zijn door besluiten van een internationaal orgaan. Volgens de tekst van dit Verdrag strekken zich de bevoegdheden van de Noord-Atlantische Raad niet verder uit dan tot het doen van aanbevelingen. De practijk heeft evenwel aangetoond, dat zodanige aanbevelingen, welke soms zeer ingrijpende voorstellen bevatten, alsmede aanwijzingen van de door de Raad ingestelde en in opdracht van de Raad handelende Opperbevelhebber, [2]) door de Verdragsstaten niet kunnen worden genegeerd. Uit dit enkele voorbeeld moge wel blijken, dat de invloed van een internationale organisatie op de vrijheid van handelen der aangesloten landen veel groter kan zijn dan de invloed van andere internationale organen, die krachtens een Statuut formeel grotere bevoegdheden hebben verkregen.

De vraag rijst, op welke wijze de invloed van de Staten-Generaal op de werkzaamheden dezer organisaties, voor zover Nederland daarbij partij is, zou kunnen worden uitgebreid. De Commissie is van oordeel, dat dit kan geschieden door de middelen welke elders in dit rapport zijn genoemd: geregelde en goede voorlichting door de Regering, het deelnemen van leden der Staten-Generaal aan delegaties naar conferenties waar algemene politieke vraagstukken aan de orde komen, en in bepaalde gevallen het plegen van vooroverleg tussen Regering en Staten-Generaal. Tenslotte zal art. 60 Gw, zoals het door de Commissie ontworpen is en wanneer het door de grondwetgever wordt overgenomen, er voor waken, dat Nederland niet lid wordt van enige organisatie voordat de Staten-Generaal zich daarover hebben uitgesproken. Trouwens, dit is in de practijk, ook onder vigueur van de huidige Grondwet, nooit anders geweest.

Het komt voor, dat in bepaalde organen van internationale organisaties deskundigen worden benoemd welke onafhankelijk staan van de Regeringen; in dat geval hebben deze deskundigen slechts te maken met de hun door de betrokken organisatie verleende opdracht. [3]) De uitvoering dier opdracht kan slechts indirect een voorwerp van discussie tussen Parlement en Regering vormen, n.l. voorzover de laatste aan het verlenen van de opdracht en eventueel aan de goedkeuring van de uitvoering daarvan heeft medegewerkt. Voorbeelden zijn de deskundigen, welke zitting hadden in de Mandatencommissie van de Volkenbond en de rechters van het Internationaal Gerechtshof.

---

[1]) Opgemerkt zij, dat de verordenende bevoegdheden van de Haute Autorité niet alleen bestaan in het geven van voorschriften waaraan zowel Staten als particuliere ondernemingen *rechtstreeks* zijn gebonden, maar dat zij ook indirecte voorschriften kan geven in zoverre dat de Staat weliswaar verplicht wordt een bepaalde materie te regelen doch dat hij vrij gelaten wordt in de keuze van de middelen om zulks te doen, alsmede in de wijze waarop. Het kan voorkomen, dat een bepaalde maatregel die genomen moet worden om het gestelde doel te bereiken, in ons land slechts kan worden genomen in de vorm van een *wet*, een wet dus welke aangenomen *moet* worden.

[2]) Zie omtrent de benoeming en de bevoegdheden van de Opperbevelhebber „The System of Command established within the North Atlantic Treaty Organisation", 1951, Cmd. 8214.

[3]) Ook de ambtenaren der internationale organisaties staan onafhankelijk van de nationale regeringen. Zo bepaalt art. 100, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties aangaande hun rechtstoestand, dat de Staten, die Lid zijn der V.N., zich verbinden het uitsluitend internationale karakter van de verantwoordelijkheden van de Secretaris-Generaal en het personeel te eerbiedigen.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Zoals reeds gezegd in Hoofdstuk I, zijn in de allerlaatste tijd internationale organen opgericht met parlementair karakter, waarbij de parlementsleden uit de verschillende landen even vrij staan tegenover hun regeringen als de werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers in de algemene Conferentie der Arbeidsorganisatie. De leden der Assemblée van de Raad van Europa en weldra misschien ook die der Assemblée van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal handelen op eigen verantwoordelijkheid. De vraag rijst nu hoe de samenwerking tussen de Nederlandse Regering en de Staten-Generaal moet zijn ten aanzien van het werk der twee genoemde, en wellicht toekomstige, parlementaire internationale organen.

In dit verband is ook van belang, dat tegenwoordig in „Europa" — wat in werkelijkheid „West-Europa" is — begrippen als „federatie" en „supranationale organen" in steeds sterkere mate de aandacht trekken. In ruime kring verwacht men, dat de volken van Europa meer en meer hun saamhorigheid verstaan zullen en dat alsdan de voorwaarden aanwezig zullen zijn om tot een federatie uit te groeien. De hoger genoemde internationale organen met een parlementair karakter worden door de voorstanders dezer beschouwing gezien als de eerste symptomen van of wel mogelijkheden tot federatievorming.

Men moet intussen wel in het oog houden, dat thans van een werkelijke „federatie" nog slechts in geringe mate sprake is, daar de Raad van Europa geen federaal gezagsorgaan kent, terwijl de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, die wat haar juridische structuur betreft wel alle essentialia van een federatie vertoont, beperkt is tot een bepaalde economische sector. De Vergadering van de Raad van Europa met adviserende bevoegdheden en de Vergadering van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, niet alleen met adviserende doch ook met beslissende bevoegdheden, zijn niet meer dan een species van het hoger genoemde verschijnsel der internationale organen met parlementair karakter, door sommigen gezien als van „prae-federale" aard. Het is intussen niet uitgesloten, dat Nederland te zijner tijd deelstaat van een of andere federatie zal worden en dat alsdan het probleem overwogen zal moeten worden 1° hoe de Nederlandse Regering en het Nederlandse Parlement als Regering en Parlement van een deelstaat onderling zullen moeten samenwerken, en 2° hoe de Nederlandse Regering en het Nederlandse Parlement zullen staan tegenover Regering en Parlement van de federatie.

Een en ander is voor de Commissie een aanleiding enkele opmerkingen te maken over federatievorming in het algemeen en over de vraag hoe in het bijzonder de Nederlandse Regering behoort te staan tegenover het verschijnsel der Europese federalisatie.

In haar eenvoudigste vorm is een federatie een met openbaar gezag beklede gemeenschap, opgebouwd uit deelstaten, waarbij de overheidsbevoegdheden tussen de algemene of federale autoriteit en de overheden der deelstaten zijn verdeeld en wel op zodanige wijze, dat de federale autoriteiten en de autoriteiten der deelstaten ieder in hun gezagssfeer door de regels der federale constitutie aan elkander verbonden zijn. Men kan zich deze verbondenheid dan zo voorstellen, dat alle overheidsmacht voorbehouden wordt aan de onderdelen, voorzover de federale constitutie niet bepaalde macht toekent aan de federale opperstaat òf dat de federale constitutie alle macht toekent aan de federale opperstaat, voorzover niet bepaade bevoegdheden worden toegekend aan de organen der deelstaten.

Het federaal gezag, hier verstaan als het orgaan bij welke bestuursmacht berust, vindt tegenover zich een federaal Parlement als controlerend en medewetgevend volksorgaan. Het deelstaten-gezag vindt tegenover zich een deelstaat-parlement van soortgelijke aard en strekking. Het behoort tot de taak van het gerechtshof der federatie, in competentiegeschillen recht te spreken en te waken over de handhaving der constitutie waarin de competentie geregeld is. Meestentijds echter zijn federaties zodanig georganiseerd dat de gezamenlijke deelstaten ook over een gemeenschappelijk parlementair orgaan beschikken waardoor zij invloed op de federale gezagsoefening bezitten. Het federale Parlement heeft dan twee Huizen: het eerste is het rechtstreeks door het volk der federatie gekozen volksorgaan, terwijl de confederale invloed op het federale gezag geschiedt door een Bondsraad of Senaat, een „Haus der Länder", waar men door het vereiste van gequalificeerde meerderheden of somtijds door een unanimiteitsregel te stellen voor bepaalde gevallen, de deelstaten-invloed zeer kan versterken. In zulk een Senaat — men zie daarvoor naar de Senaat in de V.S. — kan elke staat dan b.v., ongeacht zijn grootte, een gelijk aantal leden afvaardigen.

Het vraagstuk van federale organisaties met daaraan verbonden parlementaire organen, komt op het ogenblik aan de orde bij de Raad van Europa en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. De laatste vertoont, zoals reeds gezegd, in haar rechtsvorm alle essentialia ener wezenlijke federatie, de eerste nog niet. Het orgaan dat bij de Raad

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

van Europa de drager zou moeten zijn van wezenlijke gezagsbevoegdheden en dat door de twee Huizen van de Raad zou moeten worden gecontroleerd, alsmede een gerechtshof, ontbreken. De Raad van Europa kent alleen de twee typen van parlementaire vertegenwoordiging, die van het „volk der federatie" in de Vergadering (Assemblée), die van de deelnemende Staten in het Comité des Ministres. De Commissie ziet niet voorbij dat men het Comité des Ministres theoretisch ook als Europees gezagsorgaan — Europese Regering — zou kunnen aanmerken; zij heeft echter de indruk dat het Comité zich zelf niet als zodanig beschouwt. De Raad van Europa kan dus niet meer zijn dan discussie- en advies-orgaan. Hoewel hij in de Assemblée wezenlijke federale en in het Comité des Ministres confederale trekken bezit, is hij bepaaldelijk een onvoldragen vrucht van het streven der federalisten en bevindt hij zich nog in een prae-federaal stadium.

De Commissie ziet in federatievorming de mogelijkheid om gedeelten van internationaal beleid op een betere wijze dan tot dusverre te behartigen. De ervaring leert dat soms in een internationale organisatie te veel de verschillende nationale standpunten domineren, waardoor men minder gemakkelijk tot resultaten komt dan wanneer het gezag van een federale autoriteit zou bestaan. Het toezicht van het nationale parlement op zaken van internationaal beleid, dat daaraan meer en meer komt te ontvallen, kan worden teruggewonnen door het federale parlement, omdat het internationale overleg wordt omgezet in federale wetgeving en federaal beleid, die vatbaar zijn voor federaal-parlementaire medewerkzaamheid en contrôle. De ingewikkeldheid der inter-Europese problemen doet het gewenst voorkomen dergelijke federale organisaties geleidelijk voor bepaalde functionele doeleinden tot stand te brengen en niet te trachten thans met één slag een algemene Hoge Autoriteit te vestigen.

De Commissie zou in dit verband gaarne willen citeren de navolgende passage uit het artikel van Minister Stikker over „The Functional Approach to European Integration" op blz. 440 van het Aprilnummer van „Foreign Affairs" (1951), een passage die luidt als volgt:

> „There is no single center of European gravity around which the nations can group to speed up this process (of European federation). That is the reason why the functional approach offers the most direct path to the goal. „Functional integration" is based on the existence of very real national interests, and at the same time recognizes the necessity of subordinating separate interests more and more to the common welfare. It is based on a mixture of realism and idealism. It seeks to restrict national sovereignty, but does not attempt the feat of abolishing it at a stroke; to await the ideal situation in which complete federation became possible would mean never starting at all. It proposes that the countries of Western Europe at once proceed to coöperate wherever they can. Whenever a nation enters a new field of coöperation national sovereignty is transferred to a certain extent by that very fact. These new organizations create what might be called a limited federation — limited not geographically but functionally. In short, this approach does not claim to provide the final answer to Europe's problems but simply a series of practical steps forward. It is not a theoretical answer but an outcome of the concrete developments of the last few years."

Een geleidelijke ontwikkeling, in tegenstelling tot de z.g. „constitutional approach", kan ook proefondervindelijk doen zien, of de belangen van kleinere landen bij de federatievorming voldoende tot hun recht komen.

Wat betreft de juridische structuur der organisaties welke parlementaire organen bezitten zal zich over het algemeen de wens doen gevoelen tegenover het „parlementair" orgaan een „gezagsorgaan" te creëeren, wil de organisatie op redelijke wijze functionneren. De Commissie geeft dan ook de voorkeur aan de structuur van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal boven die van de Raad van Europa, al erkent zij de betekenis van de Raad van Europa, zowel om psychologische redenen alsook omdat hier een groot deel van de strijd voor de federalisatie van Europa gestreden wordt.

Het komt de Commissie gewenst voor, teneinde onnodige desintegratie te voorkomen, functionele federaties als die van de Europese kolen- en staal-gemeenschap in het kader van de Raad van Europa hetzij te organiseren hetzij in te voegen als door de Assemblée van die Raad ten vorigen jare is aangeduid en thans in het Protocol, gevoegd bij het z.g. Schuman-verdrag is neergelegd.

In alle Europese federale gemeenschappen zal vooralsnog sprake moeten zijn van een sterk confederaal element. De nationale gemeenschappen in Europa zijn zeer hecht. De Europese cultuur heeft zich gespecialiseerd en verfijnd in de nationale culturen. Men kan slechts dankbaar zijn, dat er daarbij en daarin toch ook sprake kan zijn van een Europese cultuur, die voor een gezamenlijk hande-

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

len van een Europese gemeenschap — in meer of in minder sterk verband — als historische basis kan dienen. Daarenboven heeft de historische ontwikkeling de structuren — economisch, sociaal en cultureel — in en van de verschillende landen van Europa, zozeer doen uiteenlopen, dat een federaal gezag met een federaal-parlementaire contrôle, waarin deze verschillen zouden worden miskend, onaanvaardbaar en onmogelijk zou zijn. Het is wel verstaan dat federatie-vorming slechts zin heeft voorzover de betrokken belangen nationaal niet meer, of minder goed kunnen worden gediend.

Het confederale element zal dus, gelijk in de Conseil van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, voor een vrij langdurige toekomst een juridisch gewichtige rol moeten spelen. Daardoor wordt het recht der nationaal-politieke belangen in de federatie verzekerd. Maar evenzeer moet het federale element, dat het belang van Europa als geheel moet waarborgen, duidelijk en met bevoegdheden bekleed aanwezig zijn. Voor oplossing van dit vraagstuk is het scheppen van federale gezagsorganen met beperkte, maar duidelijke bevoegdheden als aangewezen met, daarnaast, een uit twee Huizen bestaand parlement, waarvan het ene het volk der federatie vertegenwoordigt, het andere nationale staten. Dit laatste Huis zal voorshands moeten bestaan uit vertegenwoordigers der nationale regeringen. Eerst het vergroeien der inter-Europese verhoudingen zal hier een ontwikkeling in minder confederale en meer federale richting mogelijk maken.

Er zal een bevoegdhedenregeling moeten zijn, voor elke federatie mogelijk verschillend, waarbij de bevoegdheid van het regeringsorgaan en die van de beide Huizen wordt geregeld. Daarbij kunnen er eigen bevoegdheden van het regeringsorgaan zijn en bevoegdheden, die door het regeringsorgaan samen met de beide Huizen worden uitgeoefend, en bevoegdheden door het orgaan samen met een der beide Huizen. Er zullen zaken zijn waarbij de Huizen met eenvoudige meerderheid en andere waarbij zij met gequalificeerde meerderheid beslissen. Ten aanzien van enkele zaken zal — zeker voorlopig — in het Huis waarin de afgevaardigden der Regeringen zitting hebben eenparigheid van stemmen bezwaarlijk kunnen worden gemist.

Een volledig parlementair regeringsstelsel — in de zin zoals vele West-Europese landen dat kennen — is in deze federaties niet waarschijnlijk. In de eerste plaats is dit het geval, omdat bij het regeren ener federatie — anders dan bij het regeren van een eenheidsstaat — *twee* controversen een rol spelen. Niet slechts die der geestelijk-*politieke* tegenstellingen, maar ook die der *nationale* verscheidenheid. In de tweede plaats is het uitgesloten, omdat voor een Europees parlementair stelsel Europese partijen nodig zijn. Die zijn er nog niet, al is er wel enig overleg tussen verwante groepen. De partijen zijn thans — ook al zijn zij internationaal geestelijk verwant — nationaal gefundeerd; dit hangt samen met het dominieren van de nationale culturen boven de Europese cultuur en is daarom niet zo gemakkelijk te veranderen. Zolang er geen Europese partijen zijn, schijnt het dan ook gewenst, voor de Huizen van Afgevaarigden in de federaties, de aanwijzing der leden door de nationale Parlementen of anderszins [1]) op nationaal niveau te handhaven of te vestigen. Men moet dan ook aannemen, dat het federaal gezag aanvankelijk tamelijk onafhankelijk van de beide Huizen zal moeten bestaan. Dat betekent niet dat het onafhankelijk van de beide Huizen zal moeten regeren. Men zou deze situatie enigermate kunnen vergelijken met de positie der Nederlandse Regering onder Koning Willem I. Destijds kon de Regering geen wetten uitvaardigen zonder de medewerking van de Staten-Generaal. Evenwel bestond er nog geen parlementair stelsel in die zin, dat er van verantwoordelijkheid der Regering jegens de Staten-Generaal kon worden gesproken. Opmerking verdient in dit verband, dat art. 24, lid 3 van het z.g. Schuman-verdrag bepaalt, dat wanneer een motie van afkeuring in de vergadering door 2/3 der uitgebrachte stemmen is aangenomen, en tevens met een meerderheid van de leden die in de Vergadering zitting hebben, de leden van de Hoge Autoriteit gezamenlijk moeten aftreden. Evenwel is ook hier van een parlementair stelsel nog geen sprake. Mogelijkheid van federatievorming is alleen gelegen in de synthese van de nationale en de geestelijk-politieke belangen, een synthese, die slechts te verwezenlijken is, indien, bij beperktheid der aan de de federatie opgedragen bevoegdheden, bij alle organen der federatie een sterke wil om tot overeenstemming te komen over de algemene beginselen, aanwezig is.

De vraag in hoeverre het mogelijk zal zijn de Raad van Europa in federale zin te completeren is een vraag van politieke mogelijkheden, die de Commissie als zodanig niet vermag te beoordelen en de beantwoording waarvan buiten haar opdracht valt. Voorshands meent zij, dat het van belang is ter versterking van de Raad functionele federatie daarin in te bouwen.

---

[1]) Hierbij is gedacht aan door nationale verkiezingen aangewezen vertegenwoordigers.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Wat de Economische Unie betreft, die Nederland, België en Luxemburg wensen te verwezenlijken, zijn de Regeringen tot nog toe vreemd gebleven aan iedere gedachte tot omvorming van de beoogde Economische Unie tot een vorm van staatkundige associatie zoals b.v. federatieve aaneensluiting. Dit zo zijnde, zou het niet verstandig zijn bij de voorbereiding der Economische Unie op één bepaald punt, nl. dat van de samenwerking tussen de drie Parlementen anders te handelen en speciaal in dat ene opzicht te prejudiciëren op een constructie van in wezen geheel verschillende aard. Dit neemt niet weg, dat ook zonder enige gedachte aan een federatief Benelux-Parlement ook in het kader van een *economische* Unie zeer zeker ruimte is voor een zekere samenwerking tussen de drie nationale Parlementen, b.v. in de vorm van een periodiek vergaderende Commissie, bestaande uit leden der betrokken parlementen. De aanwijzing der leden van de Nederlandse delegatie in zo een Commissie of Raad zou geheel aan de Staten-Generaal zelf kunnen worden overgelaten. De vraag hoe de Regering met de Staten-Generaal zal moeten samenwerken nopens het voeling nemen door de drie parlementaire delegaties vindt zijn beantwoording hierin, dat dit zal hebben te geschieden in het geregelde overleg waarvan sprake is in § 1—3. Voorts zal in deze gedachte de beantwoording van eventuele vragen niet anders kunnen geschieden dan voorzover de drie Regeringen het tezamen eens zijn over de beantwoording, aangezien de ene Regering de beide andere niet zal vermogen te binden.

De vraag of er, zoals sommigen menen, naar gestreefd moet worden ook in Benelux-verband een prae-federaal instituut te scheppen op het gebied der parlementaire contrôle, is een vraagstuk van politieke aard, dat buiten het bestek van dit rapport valt.

In hoeverre en op welke wijze zijn Regering en Parlement bij de in de hierbedoelde organen met parlementair karakter te voeren politiek en de afvaardiging daarheen betrokken?

Allereerst is van belang, dat het gevaar zou kunnen dreigen, dat er op den duur een distantie ontstaat tussen de Regering enerzijds en de — op eigen gezag handelende — parlementsleden anderzijds. Dit gevaar, dat bij Regeringsdelegaties niet bestaat, is een reden te meer, dat de Regering en de Staten-Generaal alles in het werk stellen hunne samenwerking zo nauw mogelijk te doen zijn. Zo zal een Nederlandse afgevaardigde naar een Assemblée er uiteraard verstandig aan doen zich omtrent de standpunten en overwegingen der Regering te vergewissen. Ook is het redelijk dat de leden der delegaties, voorzoveel mogelijk de Regering inlichten omtrent hun ter Assemblée in te nemen standpunt. In de practijk behoeft dit geen moeilijkheden op te leveren. Het komt dan ook de Commissie niet gewenst voor hier speciale formele bindingen tussen afgevaardigden ter Assemblée en Regering te scheppen.

Federalisering van overheidsbeleid betekent het onttrekken van zulk beleid aan de competentie der nationale organen. Slechts in zoverre zijn nationale overheden en nationale parlementen daarbij nog betrokken als het statuut der *federatie* hen daarbij betrekt. In het algemeen betekent dit dat, waar het statuut ener federale gemeenschap aan organen van nationale politiek, b.v. een Minister in de Conseil van de Europese kolen- en staalgemeenschap of een Minister in het Comité van Ministers van de Raad van Europa, stem in het kapittel geeft, het beleid van de Minister als zodanig onder het toezicht van het nationale parlement valt. Het door de minister *te voeren* beleid kan in de Commissie voor Buitenlandse Zaken der Tweede Kamer worden besproken, terwijl in de Commissie voor de Buitenlandse Politiek der Eerste Kamer daarover inlichtingen kunnen worden verstrekt; het door de Minister *gevoerd* beleid valt aan de Kamers ter beoordeling toe. Dit laatste kan plaats vinden, bv. bij de behandeling der Rijksbegroting, of bij de behandeling van het verslag der leden van de delegatie.

Daarbij kan — evenals dat bij de Algemene Beschouwingen over de Rijksbegroting in de Staten-Generaal het geval is — natuurlijk ook over de standpunten der verschillende partijen en hun leden ten aanzien van deze materie worden gesproken. Maar dat is iets anders dan dat het beleid dier leden door de Kamers uitdrukkelijk zou moeten worden goedgekeurd of afgekeurd. Het tegendeel is het geval. De leden der delegaties zijn zedelijk verantwoordelijk jegens de nationale politieke partij waartoe zij behoren. Hun beleid ook ten aanzien van hun federale werkzaamheden kan uiteindelijk worden beoordeeld door hun al of niet herkozen worden in de Kamer.

Het beleid van de leden der Nederlandse delegatie, hetzij naar de Assemblée Commune van de Europese kolen- en staalgemeenschap, hetzij naar de Assemblée van de Raad van Europa, is aan het toezicht noch van de Regering noch van de Kamers onderworpen. Het verslag dat de leden der delegatie aan de Staten-Generaal uitbrengen, draagt het karakter van een objectieve resumptie en kan slechts dienen als grondslag van een bespreking over het Nederlandse

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Regeringsbeleid met betrekking tot het federale orgaan in kwestie.

De functie van de Kamers met betrekking tot de afvaardiging naar een Assemblée is in wezen niet anders dan die van een kiescollege. Zo is het bij de Europese kolen- en staalgemeenschap, alsmede bij de Assemblée van de Raad van Europa.[1]) Een lid van de Assemblée spreekt en stemt zonder last of ruggespraak en is dus geheel vrij van nationale regering en nationaal parlement: het handelt op eigen verantwoordelijkheid. De aanwijzing van de leden door de Kamer is een gevolg van het feit, dat van Europese partijvorming op het ogenblik geen sprake is en dus een „Europese kieswet" prematuur zou zijn. Een andere vraag is of er aanleiding zou zijn de afvaardiging naar de parlementaire organen, wat Nederland betreft, bij de wet te regelen. Gelet op de geringe bevoegdheden, welke de Raad van Europa vooralsnog bezit, schijnt voor een regeling bij de wet voorshands geen aanleiding. Anders ligt het ten aanzien van organen met verdergaande bevoegdheden, zoals de Vergadering in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal; ten aanzien daarvan is een wettelijke voorziening zeker op haar plaats.

Wat het passief kiesrecht betreft, zal als regel op de voorgrond moeten staan dat gekozen worden leden van de Staten-Generaal of andere politieke figuren.

Bij het formuleren der bovenstaande beschouwingen betreffende de verhouding tussen Regering en Staten-Generaal ten opzichte van de geheel nieuwe internationale organen met parlementair karakter beseft de Commissie, dat men kan trachten zijn gedachten zo goed mogelijk te ordenen, maar dat men nooit de toekomst kan voorzien.

---

[1]) Vgl. dienaangaande het K.B. dd. 21 April 1951 (*Staatsblad* 126), sindsdien achterhaald door het amendement, dat op artikel 25 van het Statuut van de Raad van Europa werd aangenomen, luidende:

„The Consultative Assembly shall consist of Representatives of each Member elected by its Parliament or appointed in such manner as that Parliament shall decide, subject, however, to the right of each Member Government to make any additional appointments necessary when the Parliament is not in session and has not laid down the procedure to be followed in that case."

„L'Assemblée Consultative est composée de représentants de chaque Membre élus par son Parlement ou désignés selon une procédure fixée par celui-ci, sous réserve toutefois que le gouvernement de tout Membre puisse procéder à des nominations complémentaires quand le Parlement n'est pas en session et n'a pas établi la procédure à suivre dans ce cas."

Krachtens artikel 41*d* van het Statuut is dit amendement in werking getreden op de datum van de akte van de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, waarin deze verklaart, dat de voorgestelde wijziging is goedgekeurd zowel door het Comité van Ministers als door de Assemblée. Deze akte is gedateerd 22 Mei 1951 (Tractatenblad 1951, no. 85).

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

BIJLAGE 1

A. Rede van de Minister-President bij de installatie der Commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlands beleid op 19 Mei 1950

Mijnheer de Voorzitter, Dames en Heren,

Het heeft de Regering bijzonder verheugd, dat U allen U bereid heeft verklaard Uw krachten te geven aan de Commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlands beleid. Mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken hebben mij uitdrukkelijk verzocht mede namens hen U hiervoor de dank der Regering te betuigen en met een enkel woord de werkzaamheden van Uw Commissie in te leiden.

Het feit, dat het wenselijk is geoordeeld een Commissie ter bestudering van deze materie in te stellen, is op zichzelf reeds een bewijs welk een andere plaats het buitenlands beleid in ons staatsbestel is gaan innemen. In vroeger jaren zou niemand er aan hebben gedacht deze vraag van samenwerking aan de orde te stellen. Het binnenlandse beleid had veel sterker de aandacht van de Staten-Generaal dan het buitenlandse, dat trouwens veelal vrij passief was en voor een belangrijk deel er op gericht was Nederland buiten internationale verwikkelingen te doen blijven. Reeds voor de laatste oorlog begon hierin verandering te komen en thans is de situatie geheel gewijzigd.

Nederland kan geen neutraliteits- of zelfstandigheidspolitiek meer voeren. Gedurende en na de tweede wereldoorlog heeft zich in de wereld een ontwikkeling voltrokken, tengevolge waarvan niet alleen voor iedereen de overwegende betekenis van de internationale verhoudingen duidelijk is geworden, maar ook het buitenlandse beleid van Nederland een geheel ander karakter heeft verkregen en het binnenlandse beleid op menig terrein beslissend beïnvloedt. Mede als gevolg hiervan heeft men in de laatste jaren zich meer en meer bezig gehouden met de vraag, hoe op dit gebied de verhouding tussen Regering en Parlement behoort te zijn. Herhaaldelijk is gebleken, dat zowel de Regering als het Parlement beseft, dat op dit punt niet een in alle opzichten bevredigende toestand is bereikt. Het denkbeeld, dat deze verhouding nader zou worden bestudeerd, heeft dan ook, voor zover mij bekend, algemene instemming gevonden.

Bij de arbeid Uwer Commissie zijn twee verschillende problemen te onderscheiden. Enerzijds is het de vraag, hoe in de practijk de samenwerking zal moeten worden geregeld, anderzijds of de desbetreffende artikelen van de Grondwet wijziging behoeven.

In verband met dit laatste moge ik U er aan herinneren, dat de Regering onlangs heeft ingesteld een Staatscommissie, welke tot taak heeft de Regering van advies te dienen omtrent een herziening van de Grondwet, tot wier arbeidsveld uiteraard ook zal behoren te overwegen, of de artikelen 58—60 van de Grondwet, die op het buitenlands beleid betrekking hebben, al dan niet gewijzigd moeten worden. Het zou de Regering verheugen, indien Uw Commissie dit onderdeel van haar taak met zoveel spoed ter hand zou kunnen nemen en de resultaten hiervan zo tijdig ter kennis van de Regering zou kunnen brengen, dat de Regering de resulaten, waartoe Uw Commissie zal zijn gekomen, al dan niet met een commentaar harerzijds, aan de Grondwetscommissie voor kan leggen. Aldus zou bevorderd kunnen worden, dat eventuele wensen tot wijziging der Grondwet binnen zo kort mogelijke termijn verwezenlijkt kunnen worden.

De samenwerking omvat thans niet meer alleen het van ouds bekende vraagstuk van medezeggenschap van het Parlement bij de bekrachtiging van verdragen, het probleem heeft grotere omvang en een ander karakter verkregen. De leden der Volksvertegenwoordiging toch, doordrongen van het belang van de verhoudingen, die de internationale samenleving beheersen, verdiepen zich meer en meer in internationale vraagstukken; de Volksvertegenwoordiging wenst met betrekking tot steeds meer punten haar oordeel aan de Regering kenbaar te maken, niet alleen *nadat* internationale regelingen tot stand zijn gekomen, maar zo mogelijk ook reeds in een eerder stadium. Men zoekt daarbij naar nieuwe methoden, waarin een dergelijke samenwerking zal kunnen worden vastgelegd. Men komt vanzelfsprekend in deze gedachtengang ook bij de nieuwe vorm van medezeggenschap van het Parlement in de internationale politiek, die het vorige jaar tot stand is gekomen in de Raad van Europa. Naast het contact tussen nationale Regering en nationaal Parlement is er thans ook een contact tussen een internationaal college van Parlementsleden en een internationaal Comité van Ministers. Het zal op de weg van Uw Commissie liggen om ook deze nieuwe vorm van samenwerking tussen Regering en Parlement op haar juiste waarde te schatten en te overwegen, of een dergelijke samenwerking als thans voor West-Europa in het leven is geroepen, ook in andere gevallen toepassing zou moeten vinden. Het is een vraag, die o.a. terzake van de Benelux reeds is ter sprake gekomen.

Uiteraard kan Nederland in dergelijke gevallen over de vorm der samenwerking nooit alleen beslissen. Het kan zich echter nader beraden over het bij internationaal overleg in te nemen standpunt.

In dit verband moge ik herinneren aan hetgeen ik bij de installatie van de Commissie voor Grondwetsherziening opmerkte in verband met de taak, die aan Uwe Commissie zou worden toevertrouwd. Ik zeide toen:

> „De internationale verbindingen, waarvan Nederland deel uitmaakt, zijn de laatste tijd sterk in aantal en betekenis toegenomen. Op menig terrein, economisch, financieel, sociaal, militair, komen in gevallen, waarin vroeger elk land voor zich besliste, en waarbij de Volksvertegenwoordiging voorstellen die haar gedaan werden, vrijelijk kon wijzigen of kon afwijzen, regelingen tot stand, die soms dadelijk bindend zijn, in andere gevallen feitelijk dienen te woorden aanvaard, wil niet de internationale samenwerking falen.
>
> De ontwikkeling zelve kan niet meer worden gekeerd. Zij zal in vele gevallen door Nederland actief zijn te bevorderen. Zij roept echter het probleem op, dat reeds herhaaldelijk een punt van bespreking tussen Regering en Staten-Generaal heeft uitgemaakt, hoe in het licht daarvan de positie der Volksvertegenwoordiging op het gebied van de buitenlandse aangelegenheden is te regelen en of de Grondwet rekening zal hebben te houden met het ontstaan van supranationale organen, en met de noodzakelijkheid onder bepaalde omstandigheden inperking der staatssouvereiniteit ten gunste van internationale organen te aanvaarden."

De Regering heeft gemeend, dat een Commissie, die zich zou moeten bezig houden met practische en theoretische vragen van staatsrecht, uit drie elementen zou moeten bestaan: enerzijds hoogleraren, die doorkneed zijn in de theoretische studie van het staatsrecht; ten tweede leden van de Volksvertegenwoordiging, die in het bijzonder belangstelling hebben getoond voor het buitenlands beleid, en ten derde Rijksambtenaren, die over practische ervaring beschikken van de wijze, waarop het internationale recht zich ontwikkelt.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Dank zij Uw aller bereidwilligheid is een dergelijke samenstelling van de Commissie verzekerd.

Een afzonderlijk woord zou ik gaarne richten tot U, Mijnheer de Voorzitter, om U te verzekeren, dat de Regering het op bijzondere prijs stelt, dat U U uit de rust van Uw Leidse studeervertrek hebt willen begeven in de practijk, waarmede het werk van deze Commissie U in aanraking zal brengen. Het is de Regering bekend, hoe U in 1906 aan het eind van Uw academische studie gekomen, tot onderwerp van Uw dissertatie koos het vraagstuk, waarin toendertijd de samenwerking tussen Regering en Parlement inzake het buitenlands beleid zich openbaarde, namelijk het tractatenrecht. Met een voor die dagen vooruitziende blik heeft U, in die tijd, toen de Grondwet in dat opzicht minder ver ging dan de tegenwoordige Grondwet, onderzocht, hoe op dit punt de samenwerking tussen Regering en Parlement moest zijn. Ook in latere tijden verschenen verschillende artikelen van Uw hand, waarin U steeds opkwam voor het recht van medezeggenschap van het Parlement bij het tot stand komen van verdragen. Doordat U in het verleden ook werkzaam was aan het Departement van Buitenlandse Zaken, heeft U eveneens de Regeringsvisie op dit probleem leren kennen. Dit alles gecombineerd met Uw verleden als hoogleraar maakte U tot een bij uitstek deskundig voorzitter van deze Commissie. Bovendien, heer van Eysinga, paart U aan deze deskundigheid nog een andere eigenschap, die U bijzonder geschikt maakt voor dit presidium. Wanneer onverhoopt in de Commissie tegenstellingen tot uiting mochten komen, dan zal ongetwijfeld U, die eens als rechter in het Permanente Hof van Internationale Justitie, het hoogste internationale rechtsorgaan ten tijde van de Volkenbond, heeft gezeteld, de nodige onpartijdigheid en takt weten te vinden om eventuele geschillen in de Commissie langs vreedzame weg te beslechten.

Intussen, laat ik door dit te zeggen niet de indruk wekken, alsof de Regering vreest, dat in de Commissie moeilijkheden zullen ontstaan. Integendeel, de Regering heeft het volle vertrouwen, dat U allen in een goede geest van samenwerking de aan U voorgelegde problemen zal willen bestuderen en dat U geleid zal worden door de eenstemmige wens zo mogelijk gezamenlijk oplossingen te vinden, die theoretisch verantwoord en in de practijk bevredigend zullen blijken te zijn. Mochten er punten zijn, waaromtrent Uw Commissie niet eenparig zou oordelen, dan zal zij bij meerderheid van stemmen kunnen beslissen en zal het aan de leden vrij staan hun gevoelen, voor zover dat van het inzicht van de meerderheid afwijkt, in een afzonderlijk advies tegelijk met dat der Commissie kenbaar te maken.

U allen heeft uit het Reorganisatierapport, dat onlangs is verschenen, kunnen zien hoe het Departement van Buitenlandse Zaken een verandering en verjonging heeft ondergaan. U moge overtuigd zijn, dat niet alleen dit Departement, maar ook de Regering in haar geheel, openstaat voor nieuwe denkbeelden, die met betrekking tot het voeren van het buitenlandse beleid tot uiting komen of zullen komen. De Regering zal dan ook te zijner tijd met de grootste aandacht kennis nemen van de resultaten, welke Uw Commissie zal bereiken en hoopt, dat het mogelijk zal blijken nuttige suggesties Uwerzijds niet alleen in theorie te overwegen, maar ook in de practijk in te voeren.

Hiermede verklaar ik Uw Commissie te zijn geïnstalleerd.

B. Rede van de voorzitter der Commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlands beleid bij de installatie dier Commissie door de Minister-President op 19 Mei 1950

Mijnheer de Minister-President,

De Commissie, die zoëven de eer had door Uwe Excellentie persoonlijk te worden geïnstallleerd, is er U ten zeerste erkentelijk voor, dat U de moeite genomen hebt zelf naar het Plein te komen teneinde onze werkzaamheden in te leiden. Wij weten hoe overstelpend druk is Uw Minister-Presidentschap, Uwe positie ook van vertrouwensman van het gehele volk.

Wij zijn er Uwer Excellentie mede erkentelijk voor, dat Zij, in aansluiting aan hetgeen U onlangs bij de installatie der Grondwetscommissie en ook op 14 Februari jl. in de Eerste Kamer der Staten-Generaal hebt gezegd en aan hetgeen de Minister van Buitenlandse Zaken op 23 November jl. in de Tweede Kamer heeft aangegeven als de taak onzer Commissie, deze taak nog eens heeft willen samenvatten.

Het zijn dus in de eerste plaats de artikelen 58—60 der Grondwet, die de aandacht der Commissie zullen moeten hebben. Dan de samenwerking tussen Staten-Generaal en Regering bij het bestuur der buitenlandse betrekkingen in het algemeen. Daarbij zijn dan de wetgevende bevoegdheid van internationale organen die zelfs „parlementairen" vorm kunnen aannemen, dus van supranationale organen zoals Uwe Excellentie het uitdrukte, en de noodzakelijke inperking der souvereiniteit, die zulke organen voor de staten, met inbegrip van hunne Regeringen en Parlementen, medebrengen, in het bijzonder aan onze Commissie ter bestudering en ten advieze opgedragen.

Erkentelijk zijn wij U er mede voor, dat U onze aandacht hebt gevestigd op de zeer grote veranderingen, die in de laatste jaren in de internationale wereld hebben plaats gevonden. Ik ben ervan overtuigd, dat wij allen zoals wij hier zitten geen ogenblik de betekenis dier grote veranderingen uit het oog zullen verliezen.

Anderzijds zullen wij er ons voor hebben te hoeden te vervallen in die eigenaardige geestesgesteldheid, die na grote en snelle veranderingen wel eens te constateren valt en die in de eerste maanden der bezetting bij velen in ons land b.v. leidde tot ene ware psychose, die alles wat er in Nederland vóór Mei 1940 had plaats gehal als misplaatst oordeelde. Mochten wij ooit dreigen te vervallen in zodanige geesteshouding — wat ik allerminst verwacht — dan zullen wij zorgen als antidotum bij de hand te hebben de Tocqueville's „L'ancien régime et la révolution", dat er ons aan kan herinneren, dat zelfs een Franse revolutie het een en ander bij het oude gelaten heeft.

Ik hoop, dat men niet zal menen, dat uit het laatste gezegde een verkapte reactionnair spreekt! In de bijzonder vriendelijke woorden, die Uwe Excellentie wel tot mij heeft willen richten, heeft U mijn proefschrift van 1906 genoemd. Welnu, daarin heb ik mij o.a. veroorloofd te bepleiten, dat in elk der twee Kamers onzer Staten-Generaal een vaste Commissie behoorde te zijn, niet alleen voor de goedkeuring van Tractaten, maar ook voor alle andere onderwerpen ons buitenlands beleid rakend. Ik ben nog altijd van die mening en heb dan ook met vreugde het voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde der Tweede Kamer van de Heren van der Goes van Naters, Donker en ons medelid Burger gelezen.

Toen Minister Stikker mij over onze Commissie sprak, heeft hij aanstonds als de wens der Regering te kennen gegeven, dat wij met bekwame spoed zouden werken en Uwe Excellentie heeft die noodzaak zoëven herhaald. Ik zal mijn uiterste best doen, Mijnheer de Minister — en acht mij daarbij bij voorbaat verzekerd van de medewerking van de gehele Commissie en haar secretariaat — teneinde het daarheen te leiden, dat ons gehele rapport de Regering tijdig zal bereiken. Wij zullen, om te beginnen, nadat Uwe Excellentie deze zaal zal hebben verlaten met onze oriënterende besprekingen een aanvang maken.

Ik eindig, Mijnheer de Minister-President, met herhaalde dank voor het feit, dat en de wijze waarop Uwe Excellentie de werkzaamheden dezer Commissie wel heeft willen persoonlijk inleiden.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Samenwerking tussen Regering en Parlement inzake het buitenlands beleid in andere landen

§ 1. *Inleiding*

Het secretariaat der Commissie heeft getracht zich op de hoogte te stellen van de samenwerking tussen Regering en Parlement in andere landen, in hoofdzaak aan de hand van door het Departement van Buitenlandse Zaken verstrekte gegevens over de toestand in België, Luxemburg, Frankrijk, Groot-Brittannië, Zwitserland, Italië, Denemarken, Noorwegen, Zweden, de Verenigde Staten, Canada, Zuid-Afrika en Australië. In het hier volgende korte overzicht wordt geen aanspraak gemaakt op volledigheid, maar worden slechts enkele belangrijke punten, die bij het onderzoek gebleken zijn, in het licht gesteld; met name is buiten beschouwing gelaten de verscheidenheid in de constitutionele structuur der behandelde landen.

In de meeste der betrokken landen kent men de figuur, dat elk der beide takken der Volksvertegenwoordiging een eigen vaste commissie heeft. Een „gemengde" commissie voor beide Kamers gezamenlijk kent men eigenlijk nergens. Wel komt het voor, dat de beide commissies voor bepaalde aangelegenheden tezamen bijeenkomen, b.v. in België en Frankrijk.

In landen, waar men geen commissie(s) voor buitenlandse zaken kent, zoals Groot-Brittannië, komt de samenwerking tussen Regering en Parlement in hoofdzaak tot uiting in algemene debatten in het Parlement en door interpellaties, waarvan uiteraard in de hierbedoelde landen meer gebruik gemaakt wordt dan in de landen, waar men wel een commissie kent. In Groot-Brittannië b.v. heeft de Minister van Buitenlandse Zaken twee dagen per week vastgesteld voor het beantwoorden van vragen, gesteld door leden van het Lagerhuis ter zake van het buitenlands beleid. Ook buiten de parlementszittingen om kunnen de parlementsleden zich daar te lande individueel tot de Minister wenden met het verzoek om inlichtingen.

§ 2. *De taak der commissies*

In alle landen, waar men een of meer commissies voor buitenlandse zaken kent, heeft in ieder geval één ervan tot taak zich op de hoogte te stellen van het buitenlandse beleid van de Regering, hetzij door het stellen van vragen aan de betrokken Minister(s), hetzij door inzage van documenten, hetzij, soms, door het vragen van inlichtingen aan Departementsambtenaren. In het merendeel der in aanmerking komende landen is het zo, dat de informatieve taak van de commissie zich uitstrekt tot het buitenlandse beleid in het algemeen. Uitzondering daarop vormt b.v. Canada, waar de commissies zich slechts bezig houden met die kwesties, welke door Lagerhuis of Senaat naar haar verwezen worden. In de praktijk beperkt het Lagerhuis daar te lande zich bij het verwijzen naar zijn commissie, tot de begroting van Buitenlandse Zaken, waarbij de commissie echter zorgvuldig schijnt te vermijden te diep in te gaan op de echte politieke en beleidsvraagstukken.

Verreweg de grootste invloed hebben de commissies van het Amerikaanse Congres, in het bijzonder die uit de Senaat. Dit is een gevolg van de in de V.S. gebruikelijke parlementaire procedure, dat Regeringsvoorstellen eerst in de daartoe bestemde commissies moeten worden behandeld, eer zij in Senaat of Huis van Afgevaardigden aan de orde kunnen worden gesteld, terwijl de Ministers, die min of meer als adviseurs van de President worden beschouwd, niet aan de debatten in het Congres mogen deelnemen en slechts voor de commissies hun beleid kunnen verdedigen. Beide Huizen hebben ten aanzien van het buitenlandse beleid wetgevende bevoegdheden en recht van onderzoek. De Senaat heeft bovendien een taak van medebestuur, hetgeen wil zeggen, dat de President voor de aanstelling van hoge diplomatieke en consulaire ambtenaren de uitdrukkelijke toestemming van de Senaat behoeft. De commissie heeft op deze gehele practische gang van zaken een zeer belangrijke invloed. Verdragen, wetsontwerpen, resoluties en benoemingen worden door de Senaat naar de commissies verwezen. De commissie kan na behandeling een voorstel onder tafel laten vallen door in het geheel geen rapport uit te brengen, of wel een voorstel ongewijzigd met gunstig of ongunstig advies aan de Senaat terugzenden, of ten slotte reserves, amendementen of interpretaties voorstellen. De werkzaamheden van de Senaatscommissie zijn inmiddels zo omvangrijk geworden, dat zij zich in 1950 in acht sub-commissies heeft gesplitst, die ieder hetzelfde gebied bestrijken als overeenkomstige afdelingen van het State Department.

In een aantal landen hebben de commissies tot taak zich niet alleen op de hoogte te stellen van het buitenlands beleid, doch tevens het plegen van overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken aangaande dat beleid. Het verst gaat in dit opzicht de Zweedse grondwet, welke aan de Regering overleg met de commissie voorschrijft in alle buitenlandse aangelegenheden van groot belang en zulks vóórdat een beslissing wordt genomen. Voorts is vermeldenswaard, dat de commissies der Franse volksvertegenwoordiging het recht hebben door een „motie" de aandacht van de Regering op het oordeel van de betrokken commissie ten aanzien van een bepaalde kwestie te vestigen.

Overigens lopen in de praktijk de beide elementen „onderzoek" en „overleg" vaak in elkaar over en zal het van verschillende omstandigheden afhangen, waarop het accent valt. Zo pleegden het Zwitserse Politieke Departement en de parlementaire commissies gedurende de oorlog vrijwel dagelijks overleg met elkaar. In Canada daarentegen zijn de commissies uitsluitend „investigatory".

Naast de hierboven weergegeven taak hebben de commissies in sommige landen nog andere functies. Zo hebben de Franse en Zwitserse commissies bijv. tot taak conclusies te formuleren over wetsontwerpen betreffende het buitenlandse beleid, welke conclusies aan de Kamers ter nadere discussie worden voorgelegd.

De Italiaanse commissies hebben niet alleen tot taak — gelijk de Franse en Zwitserse — *advies* over wetsontwerpen nopens het buitenlandse beleid uit te brengen, doch de Kamers daar te lande kunnen hun bevoegdheid om dergelijke wetsontwerpen goed te keuren, mits het niet belangrijke verdragen betreft, aan de commissies delegeren, waardoor deze een legislatief karakter krijgen. De Italiaanse grondwet heeft echter deze delegatie ten aanzien van bepaalde belangrijke categorieën verdragen en overeenkomsten uitgesloten.

In Zweden is „Utrikesutskottet" een van de normale commissies van de Rijksdag: zij rapporteert aan de Rijksdag over aangelegenheden betreffende het buitenlandse beleid en pleegt overleg met de Regering. Daarnaast bestaat „Utrikesnämden", een permanent contactorgaan waarin leden van Rijksdag èn Regering zitting hebben en dat — in tegenstelling tot „Utrikesutskottet" ook kan bijeenkomen tussen de Rijksdagzittingen in. De leden van Utrikesutskottet zijn automatisch lid van het contactorgaan.

In Denemarken heeft men naast de gewone commissie voor buitenlandse politiek nog een vaste commissie voor emolumenten voor ambtenaren van de buitenlandse dienst.

In Noorwegen tenslotte heeft de commissie welke zich met het buitenlandse beleid bezighoudt ook een taak welke geheel buiten het kader van dat beleid valt, nl. het kennis nemen van amendementen

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

op de grondwet in het algemeen. De commissie heet dan ook: commissie voor constitutionele en buitenlandse zaken.

In die gevallen waar twee organen der Volksvertegenwoordiging ieder een eigen commissie voor buitenlandse zaken hebben, is de taak der beide commissies in principe niet verschillend. Het onderlinge verschil tussen de aard en functies der beide Kamers vindt men intussen terug tussen de commissies: de Senaatscommissie in Canada b.v. heeft een weinig invloedrijke positie, gezien de bescheiden rol welke in Canada in het algemeen aan de Senaat is toebedeeld.

§ 3. *De wijze van benoeming van de leden der commissies*

In de meeste landen is het zo, dat de Kamerfracties naar evenredigheid in de commissies vertegenwoordigd zijn. Aan iedere fractie wordt dan, naar gelang de zetelverdeling in de Kamer, een bepaald aantal plaatsen in de commissie toegewezen. De politieke fracties wijzen uit hun midden de candidaten aan, waarover in bepaalde gevallen nog kan worden gestemd. Als bijzonderheid kan worden vermeld dat het Canadese Lagerhuis de leden der commissie aanwijst *in overleg met de Regering.*

Het aantal leden van de commissies der verschillende landen varieert van ongeveer 32—11; de kleine commissies functioneren veelal beter dan de meer omvangrijke.

§ 4. *Het contact met de Minister van Buitenlandse Zaken*

Periodiek geschiedt het contact eigenlijk slechts in Canada waar de commissie ter gelegenheid van de jaarlijkse begroting bijeenkomt en dan in een tiental vergaderingen in kort tijdsbestek. De Minister van Buitenlandse Zaken woont enkele daarvan bij; het initiatief voor die vergaderingen ligt niet bij hem.

Het contact in de andere landen welke een commissie kennen vindt over het algemeen niet periodiek maar wel vrij geregeld plaats. In Frankrijk b.v. 12 à 15 maal per jaar. De frequentie hangt uiteraard ook af van de nationale en internationale verhoudingen. In Denemarken kwamen in 1949 commissie en Minister 26 maal bijeen, in Zwitserland vond gedurende de oorlog vrijwel dagelijks contact plaats.

In alle betrokken landen behalve Canada (zie hierboven) vindt het contact plaats hetzij op initiatief van de commissie hetzij op initiatief van de Minister.

In sommige landen (b.v. Frankrijk) worden de vragen welke aan de Minister zullen worden gesteld van te voren aan deze medegedeeld. In Canada — evenals in Frankrijk — lokt soms de Minister zelf vragen uit over de kwesties waarover hij een verklaring wil afleggen.

§ 5. *Het zenden van vertrouwelijke en niet-vertrouwelijke stukken van het Departement ter informatie van de leden*

Van een geregelde „toezending" van stukken is slechts zelden sprake. In de meeste der betrokken landen is het zo dat de commissie om inzage van bepaalde stukken vraagt of dat de Minister van Buitenlandse Zaken deze in de loop der gedachtenwisseling overlegt.

In Frankrijk gaat de secretaris der commissie geregeld stukken opvragen bij de Quay d'Orsay. In Denemarken kunnen de leden der commissie de stukken inzien op het bureau van de secretaris der commissie, die tevens ambtenaar ten Departemente is.

In het algemeen worden zowel vertrouwelijke als niet-vertrouwelijke stukken overgelegd. Meestal blijft het ter uiteindelijke beslissing van de Minister van welke stukken hij al of niet inzage zal verlenen. Soms doet zich het geval voor dat de Minister van Buitenlandse Zaken vertrouwelijke stukken overlegt aan de voorzitter van de commissie, het daarbij voor diens verantwoordelijkheid latend of deze de stukken aan de leden van de commissie ter inzage geeft. In Denemarken maakt men een onderscheid tussen vertrouwelijke en geheime stukken. Van de laatste categorie wordt daar te lande nimmer inzage verstrekt.

Niet onvermeld moge blijven dat in Noorwegen en Zweden de volksvertegenwoordiging inzage kan verlangen van de notulen van de Ministerraad. Notulen over geheime diplomatieke zaken echter kunnen in Noorwegen slechts worden voorgelegd aan een commissie, ad hoc ingesteld door het Odelsting (een van de Kamers waarin het Storting zich zelf verdeelt); de notulen kunnen in bepaalde gevallen aan het Odelsting worden doorgezonden. In Zweden kan de Koning het overleggen van de geheime diplomatieke notulen aan het Parlement weigeren doch niet dan nadat de commissie voor buitenlandse zaken zich daarover heeft uitgesproken.

§ 6. *Het verslag uitbrengen aan het Parlement*

In Canada brengt de commissie — afgezien van eventuele interimrapporten — één algemeen rapport uit bij het einde van de zitting. Ook de Deense commissie moet aan de Kamers vóór het einde van het zittingsjaar rapporteren doch slechts ten aanzien van (niet geheime) zaken van meer dan gewoon belang.

In de overige landen wordt incidenteel gerapporteerd waarbij men dan nog kan onderscheiden:

a. De commissie rapporteert over iedere zaak betreffende het buitenlandse beleid welke in de Kamers zal ter sprake komen (Zwitserland, Verenigde Staten).

b. De commissie rapporteert alleen over die zaken welke uitdrukkelijk naar haar verwezen worden (Zweden).

c. De commissie rapporteert incidenteel over zaken welke onder haar competentie vallen, op eigen initiatief dan wel op verzoek van de Kamers (Italië).

Het Zweedse contactorgaan (Utrikesnämden) brengt — in tegenstelling tot Utrikesutskottet — nimmer rapport uit.

§ 7. *Contact van de commissie met Departementsambtenaren en niet-ambtelijke personen*

Practisch vindt in alle hier behandelde landen contact met Departementsambtenaren plaats, zij het ook dat het in de verschillende landen verschillende vorm aanneemt.

In Frankrijk mag het contact met ambtenaren theoretisch niet plaats vinden zonder toestemming van de Minister doch de praktijk is minder streng. Frankrijk verdient in dit verband ook nog in zoverre vermelding dat een Departementsambtenaar (behorende tot het Kabinet van de Minister) speciaal belast is met de verbinding tussen de Minister en de commissie.

In de Verenigde Staten onderhoudt het bureau van de „assistant-secretary for Congressional Relations" niet alleen contact met de leden der commissies, maar verstrekt het inlichtingen aan alle Congresleden, die dit wensen, aan deze laatsten natuurlijk met meer reserves.

In andere landen beperkt zich het contact tot hoofden (of souschefs) van een afdeling (bijv. Zwitserland).

Ook kan het zijn dat het contact zich beperkt tot of zich mede uit door het medenemen door de Minister van een aantal hoofdambtenaren ter vergadering van de commissie. Hier zijn twee figuren denkbaar:

a. de ter vergadering geïntroduceerde ambtenaren mogen zelf inlichtingen verschaffen (Zweden, Canada);

b. de ambtenaren zijn slechts ter voorlichting van de Minister aanwezig (Noorwegen).

In de Verenigde Staten, Zweden en Canada kunnen ook niet-ambtelijke personen in de commissie worden gehoord, terwijl in de Deense en Franse commissies soms Ambassadeurs verschijnen.

In Zweden kent men — evenals trouwens in Denemarken (zie hierboven § 5) — de figuur dat een ambtenaar van Buitenlandse Zaken (vaak) secretaris der commissie is en als zodanig de gewenste inlichtingen kan verschaffen.

§ 8. *Publicaties van het Ministerie van Buitenlandse Zaken*

Het Canadese Departement van Buitenlandse Zaken geeft de navolgende overzichten uit:

a. een jaarlijkse publicatie „Report of the Department of External Affairs" geheten, en

b. een jaarlijkse publicatie „Canada and the United Nations";

c. een uitstekend verzorgd maandbulletin.

In de jaarlijkse boodschap van de President der Verenigde Staten aan het Congres wordt weliswaar steeds een gedeelte gewijd aan de buitenlandse politiek, maar dit geeft geen aanleiding tot diepgaande debatten, evenmin als de indiening van de begroting. Wel worden jaarlijks rapporten door de Minister overgelegd over de werkzaamheden in de Verenigde Naties en over die, voortvloeiend uit de Mutual Defense Assistance Program.

In andere landen kent men niet zo zeer jaarlijkse *publicaties* als wel jaarlijks aan de Volksvertegenwoordiging uit te brengen *rapporten.* Zo brengt in Zwitserland de Chef van het Politieke Departement bij de aanvang van de zitting van de Assemblée Fédérale verslag uit over het gedurende het afgelopen jaar door zijn Departement verrichte. De beide Kamers leggen het verslag ter bestudering aan de commissies voor, waarna moties, voorstellen enz. mogelijk zijn. In Zweden legt de Minister het jaarlijkse rapport — dat zelfs door

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

de grondwet is voorgeschreven — ter vertrouwelijke kennisneming aan „Utrikesnämden" over.

In Noorwegen rapporteert de Minister geregeld over de Algemene Vergadering der Verenigde Naties.

In andere landen treft men vaak een overzicht van het jaarlijkse buitenlandse beleid aan in de Algemene Beschouwingen van de Minister van Buitenlandse Zaken ter gelegenheid van de begroting (Italië, Denemarken).

In Groot-Brittannië geeft de Minister van Buitenlandse Zaken een paar maal per jaar mondeling een overzicht over zijn beleid, welke uiteenzetting wordt gepubliceerd in de z.g. „Hansard" uitgave.

Naast de hierboven bedoelde min of meer geregelde rapporten, overzichten en publicaties, kent men in de meeste landen ook incidentele uitgaven („witboeken" e.d.), naar aanleiding van bepaalde belangrijke buitenlandse aangelegenheden.

§ 9. *Taak en bevoegdheid van het Parlement met betrekking tot verdragen en overeenkomsten*

Men kent de navolgende figuren:

I. Het Staatshoofd sluit (en bekrachtigt) internationale regelingen; de contrôle of medewerking van het Parlement is slechts vereist ten aanzien van bepaalde belangrijke categorieën „verdragen".

Dit systeem treft men allereerst aan de in de grondwetten van Italië, Frankrijk, België, Noorwegen, Zweden.

Strikt genomen heeft in Groot-Brittannië en Canada het Staatshoofd de bevoegdheid alle verdragen en overeenkomsten zonder goedkeuring van het parlement aan te gaan, maar in de praktijk vergewist het Staatshoofd zich — alvorens tot bekrachtiging van bepaalde soorten verdragen over te gaan — steeds van de instemming van het parlement, zulks uit de overweging dat hij, zonder die instemming de extern geldig aangegane verplichtingen, intern niet kan uitvoeren. Zo worden in Groot-Brittannië bepaalde categorieën verdragen voordat zij geratificeerd worden, gedurende 21 zittingsdagen ter inzage van de parlementsleden gelegd, die daarover eventueel een debat kunnen uitlokken. Vredesverdragen vallen hier niet onder; deze worden geacht geheel tot de prerogatieven van de Kroon te behoren.

In Canada worden in gelijke trant „belangrijke" verdragen aan resoluties van senaat en Lagerhuis onderworpen.

Ook Denemarken dient tot de onderhavige rubriek te worden gerekend hoewel de letter van de grondwet zou wijzen op rubriek II. Artikel 18 er van bepaalt immers: de Koning sluit met medewerking van de Rijksdag verbonden en handelstractaten. Volgens de constitutionele praktijk echter is deze medewerking (in de vorm van goedkeuring vóór de bekrachtiging) slechts vereist ten aanzien van: 1) verdragen welke wijziging van de bestaande wetten tengevolge hebben; 2) belangrijke verdragen. Handels„accoorden" worden geacht niet onder de in de grondwet uitdrukkelijk genoemde „handelstractaten" te vallen. Overigens is het in Denemarken steeds een precaire vraag of een verdrag al of niet aan de Kamers moet worden voorgelegd.

II. Het Staatshoofd sluit (en bekrachtigt) de internationale regelingen; medewerking van het parlement (of van een der Kamers) is vereist ten aanzien van alle „verdragen" doch daarnaast zijn „overeenkomsten" mogelijk die het Staatshoofd zonder goedkeuring van het Parlement kan sluiten.

Behalve in Nederland treft men een dergelijke figuur aan in de Verenigde Staten waar de President slechts met medewerking van het Congres verdragen kan sluiten. Die medewerking gaat overigens verder dan loutere goed- of afkeuring van het verdrag: de Senaat heeft een „concurrent vote" hetgeen zich o.a. uit doordat hij, evenals ten aanzien van wetten, ook ten aanzien van verdragen amendementen kan aannemen. Men drukt het wel zo uit dat de Senaat is „a component part of the treaty-making power". Gaat eenmaal de Senaat (en wel 2/3 der stemmende senaatsleden) met een verdrag accoord, dan is het een „constitutional understanding" dat het „House of Representatives" de uitvoeringswetten voteert. De President kan echter ook „executive agreements" sluiten die niet aan de Senaat worden voorgelegd: zij berusten op zijn grondwettelijke bevoegdheid als opperbevelhebber van land- en zeemacht of als leider der diplomatieke betrekkingen. Het Supreme Court aanvaardt bovendien de verbindbaarheid van zodanige overeenkomsten indien zij kunnen worden beschouwd als de normale uitoefening van 's Presidenten uitvoerende macht. Daarnaast kan de President, zonder goedkeuring van de Senaat z.g. „simple agreements" sluiten, gevolgd door opneming van de bepalingen in de nationale wet op de gewone voor de nationale wetgeving voorgeschreven wijze. In dit geval is dan niet vereist de 2/3 meerderheid in de Senaat welke voor „verdragen" geldt.

Er zij tenslotte op gewezen dat in de praktijk de stelsels I en II elkaar naderen: in beide gevallen zijn internationale regelingen van belangrijke aard aan de goedkeuring van het Parlement onderworpen en is het Staatshoofd ten aanzien van onderwerpen van minder gewicht vrij.

III. De internationale regelingen komen tot stand door het legislatief orgaan, waarbij het uitvoerend orgaan slechts een gedelegeerde bevoegdheid heeft.

In Zwitserland komt de verdragsluitende bevoegdheid toe aan de Volksvertegenwoordiging (Assemblée Fédérale). De onderhandeling over en ondertekening van de verdragen geschiedt door het uitvoerend gezag (de Conseil Fédéral) als vertegenwoordiger van de Assemblée. De goedkeuring door de Assemblée betekent een order tot bekrachtiging, niet een machtiging. Wel bezit de Bondsraad een algemene machtiging tot het aangaan van gewone handelsverdragen zonder goedkeuring van het Parlement. Alleen wanneer daarin bepalingen voorkomen welke ingrijpend afwijken van het normale handelsverkeer, dient het Parlement zich daarover uit te spreken. Sinds 1921 is bovendien een referendum voorgeschreven ten aanzien van verdragen waarvan de duur onbeperkt of langer dan 15 jaar is en voorzover een bepaald aantal burgers of cantons er om verzoeken. De Zwitserse constitutie kent bovendien nog de bijzondere figuur dat de kantons onder bepaalde voorwaarden en binnen zekere grenzen zelf verdragen met vreemde mogendheden kunnen sluiten.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

BIJLAGE III

Lijst van wettelijke bepalingen op grond waarvan de goedkeuring door de Staten-Generaal van bepaalde categorieën verdragen niet vereist is

1. Artikel 1, lid 2 [1]) van de wet van *6 April 1875* (*Staatsblad* 66) tot regeling der algemene voorwaarden op welke, ten aanzien van de uitlevering van vreemdelingen, verdragen met vreemde Mogendheden kunnen worden gesloten (zoals deze nader is gewijzigd, *Staatsblad* 1932, 131).
2. Artikel 28, lid 2 [1]) van de wet van *15 April 1891* (*Staatsblad* 87) tot regeling van de brievenposterij (zoals deze nader is gewijzigd, *Staatsblad* 1919, 543).
3. Artikel 16, lid 2 [1]) van de wet van *11 Januari 1904* (*Staatsblad* 7) betreffende aanleg, exploitatie en gebruik van telegrafen en telefonen (zoals deze nader is gewijzigd).
4. Artikel 1 van de wet van *14 Juni 1930* (*Staatsblad* 244) houdende bepalingen tot voorkoming van dubbele belasting.
5. Artikel 2 [2]) van de wet van *14 November 1934* (*Staatsblad* 583), houdende nieuwe regelen tot afweer van nadelige gevolgen van beperkende bepalingen inzake het internationale betalingsverkeer.
6. Artikel 20 van de wet van *11 Juli 1947* (*Staatsblad* H 238) op de vermogensheffing ineens.
7. Artikel 3 van de wet van *24 December 1947* (*Staatsblad* H 452) houdende goedkeuring van de toetreding tot het door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 13 Februari 1946 aangenomen Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties (vgl. K.B. 31 Mei 1948, *Staatsblad* I 224).
8. Artikel 3 B [1]) van de wet van *1 November 1948* (*Staatsblad* I 481) tot het vaststellen van nieuwe bepalingen betreffende de heffing van Kanselarijrechten.
9. Artikel 12 van de wet van *22 April 1937* (*Staatsblad* 628) tot regeling van het zelfstandig uitoefenen van beroepen en bedrijven door vreemdelingen.
10. Bepalingen voorkomende in wetten tot goedkeuring van arbitrage- en verzoeningsverdragen, zo b.v. artikel 2 van de wet van *30 April* 1927 tot goedkeuring van het op 12 December 1925 te 's-Gravenhage tussen Nederland en Zwitserland gesloten Verzoeningsverdrag (*Staatsblad* 1927, 123) en artikel 2 van de wet van *29 November 1930* houdende goedkeuring van het op 12 April 1930 te 's-Gravenhage tussen Nederland en Polen gesloten verdrag tot beslechting van geschillen door rechtspraak, arbitrage en verzoening (*Staatsblad* 1930, 434).

[1]) Hoewel dit artikel letterlijk geen voorbehoud tot bekrachtiging bevat, wordt het algemeen in die zin geïnterpreteerd.
[2]) Een overeenkomstige bepaling was reeds vervat in artikel 1 van de wet betreffende het internationale betalingsverkeer van 25 Juli 1932 (*Staatsblad* 375), welke wet bij die van 14 November 1934 werd ingetrokken.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Overzicht van verschillende internationale organisaties

In dit overzicht zijn gegevens verwerkt over de volgende internationale organisaties [1]);

1. Gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties:
   a. Internationale Arbeidsorganisatie, International Labour Organisation, afgekort I.L.O., S. I 283.
   b. Voedsel- en Landbouworganisatie, Food and Agriculture Organisation of the U.N., afgekort F.A.O., S. I 77.
   c. Organisatie der V.N. voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation, afgekort U.N.E.S.C.O., S. H 62.
   d. Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, International Civil Aviation Organisation, afgekort I.C.A.O., S. H 165.
   e. Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling en Internationaal Monetair Fonds, beide berustend op de overeenkomsten van Bretton Woods, S. G. 278.
   f. Wereldpostvereniging, Union Postale Universelle, afgekort U.P.U., S. I 418.
   g. Wereldgezondheidsorganisatie, World Health Organisation, afgekort W.H.O., S. I 182.
   h. Internationale Verreberichtgevingsunie, International Telecommunications Union, afgekort I.T.U., S. J 55.
   i. Intergouvernementele Maritieme Consultatieve Organisatie, Intergovernmental Maritime Consultative Organisation, afgekort I.M.C.O., S. J 93.
2. Regionale organisaties:
   a. Verdrag van Brussel (Westerse Unie), S. I 519.
   b. Noord-Atlantisch Verdrag, S. J 416.
   c. Raad van Europa, S. J 448.
   d. Organisatie voor Europese Economische Samenwerking, Organisation for European Economic Co-operation, afgekort O.E.E.C., S. I 337.
3. Internationale Tarweovereenkomst, International Wheat Agreement, S. J 271.

Het overzicht beoogt niet meer dan een weergave van verschillende bepalingen uit de grondverdragen der desbetreffende organisaties; de werking dezer bepalingen in de praktijk werd in het algemeen buiten beschouwing gelaten. Voor meer algemene beschouwingen n.a.v. het onderhavige overzicht zij verwezen naar het rapport der Commissie, blz. 36.

Aan het slot van dit overzicht is door de voorzitter der Commissie een korte schets gegeven van het ontstaan en de bevoegdheden van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart; de gegevens betreffende die laatste Commissie zijn overigens in het algemene overzicht niet verwerkt.

A. Lidmaatschap

Tot 1947 stond het elke Staat, die daartoe de wens te kennen had gegeven en de uit de conventie voortvloeiende verplichtingen wilde aanvaarden vrij, toe te treden tot de U.P.U. In de meeste gespecialiseerde organisaties geldt deze eenvoudige toetreding van nieuwe Leden alleen voor Leden der Verenigde Naties en is voor toelating van niet-Leden der V.N. de eis gesteld van goedkeuring door de Algemene Vergadering.

Toetreding tot een organisatie kan geschieden met goedkeuring bij gewone meerderheid, zoals bij W.H.O. en O.E.E.C., dan wel bij tweederde meerderheid der uitgebrachte stemmen (of der Leden), zoals bij F.A.O., I.L.O., I.M.C.O., I.T.U., U.N.E.S.C.O., U.P.U., Tarweovereenkomst. Bij de I.C.A.O. is voor toelating van Staten die in de afgelopen Wereldoorlog aan de Duitse zijde hebben gestaan, zelfs een meerderheid van viervijfde vereist.

Voor de Raad van Europa, Westerse Unie en Noord-Atlantisch Verdrag worden nieuwe Leden *uitgenodigd*.

Bijzondere vermelding verdient het instituut van *toegevoegde Leden*, aan welke om bepaalde redenen mindere rechten dan aan de gewone zijn toegekend (b.v. de W.H.O. en de Raad van Europa).

B. Het bestuursapparaat

Het bestuursapparaat is meestal drievoudig geleed:

1. In de **Algemene Vergadering,** Congres of Conferentie zijn alle deelnemende Staten-leden vertegenwoordigd. Doorgaans heeft ieder Staten-lid (delegatie) één stem in deze Vergadering. Uitzonderingen treft men aan:

a. bij de I.L.O. De delegaties ter Algemene Conferentie van de I.L.O. zijn samengesteld uit vier vertegenwoordigers van elk Staten-lid, waarvan er twee regeringsafgevaardigden zijn en de twee anderen onderscheidenlijk de werkgevers en de werknemers van elk Lid vertegenwoordigen. Elke vertegenwoordiger heeft het recht hoofdelijk te stemmen;

b. in het Internationaal Monetair Fonds en de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling heeft elk Lid 250 stemmen plus 1 stem voor elke $ 100.000.— van zijn aandeel;

c. in de Internationale Tarweraad hebben alle exporterende landen samen 1000 stemmen en alle importerende landen samen eveneens 1000 stemmen. Deze stemmen worden onder de landen ieder jaar opnieuw verdeeld overeenkomstig de verhouding, waarin de gegarandeerde aan- of verkopen der onderscheiden landen staan tot het totaal der gegarandeerde aan- of verkopen over het lopende oogstjaar;

d. in de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa is de verhouding tussen de stemmen min of meer evenredig aan de verhouding tussen de bevolkingscijfers; het minimum aantal stemmen is drie. Het Statuut van de Raad van Europa bepaalt, dat de Raadgevende Vergadering is samengesteld uit vertegenwoordigers der *Leden* (dus niet van de parlementen). In de praktijk worden echter vrijwel uitsluitend parlementsleden aangewezen. [1])

Bij de meeste organisaties komt de Algemene Vergadering slechts éénmaal per jaar bijeen. De Algemene Vergadering van de I.M.C.O. komt eens in de twee jaar samen, het Congres van de U.P.U. in de regel eens in de vijf jaar.

2. De Staten, die vertegenwoordigd zijn in het dagelijks bestuur, dat doorgaans de naam van **Uitvoerend Comité of Raad** draagt, worden meestal door de Algemene Vergadering gekozen.

Een enkele keer is er in het grondverdrag een voorziening getroffen, opdat bij de aanwijzing van de Leden van Comité of Raad bepaalde belangen voldoende zijn vertegenwoordigd. Zo *moeten* in de Raad van de I.M.C.O., die uit 16 Leden bestaat, vertegenwoordigd zijn de zes landen met het meeste belang bij het verlenen van in-

[1]) Aangezien het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal ten tijde van het samenstellen van dit overzicht niet bekend was, kon de daarin voorziene organisatie niet mede in beschouwing worden genomen.

[1]) Inmiddels is het statuut van de Raad van Europa bij deze praktijk aangepast, zie noot blz. 42.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

ternationale scheepvaartdiensten en zes andere landen met het meeste belang bij de internationale handel over zee.

Opmerkelijk is ook de regeling bij de I.L.O. De Raad van Beheer van 32 personen bestaat uit 16 regeringsvertegenwoordigers, 8 vertegenwoordigers van de werkgevers en 8 van de werknemers. Van de 16 regeringsvertegenwoordigers worden er 8 benoemd door de Leden die op het gebied van de industrie de belangrijkste plaats innemen. Verder is o.a. voorgeschreven, dat van de 16 in de Raad van Beheer zittende regeringsvertegenwoordigers 6 door niet-Europese Staten moeten zijn afgevaardigd.

Het aantal Leden van het Uitvoerend Comité varieert van 7 tot 32 Leden, maar ligt meestal in de buurt van 20 Leden. De zittingsduur van de Leden is doorgaans op drie jaar bepaald.

De Voorzitter van het Uitvoerend Comité wordt bij de Internationale Tarweovereenkomst en in de O.E.E.C. benoemd door de Algemene Vergadering, in de meeste andere organisaties gekozen door de Leden van het Uitvoerend Comité zelf.

3. Het **Secretariaat** bestaat doorgaans uit een Secretaris-Generaal, benoemd door het Uitvoerend Comité, al of niet met goedkeuring van de Algemene Vergadering en uit het personeel, benoemd door de Secretaris-Generaal. Het Secretariaat heeft over het algemeen geen bevoegdheden welke de rechten der aangesloten Staten rechtstreeks raken.

C. Wat zijn de „wetgevende" bevoegdheden van Algemene Vergadering en Uitvoerend Comité?

1. *Amenderen van het Statuut of grondverdrag*

In de meeste grondverdragen treft men een „moeilijke" procedure aan voor wijzigingen, die van fundamentele aard worden geacht of die nieuwe verplichtingen voor de Leden meebrengen en daarnaast een eenvoudiger procedure voor die wijzigingen die van minder ingrijpend belang zijn.

De aanneming van amendementen op het grondverdrag is vrijwel overal aan de Algemene Vergadering voorbehouden. Anders is het bij de Raad van Europa: daar wordt het protocol van wijzigingen opgesteld door het Comité van Ministers.

De vereiste meerderheid voor goedkeuring van amendementen door een „Algemene Vergadering" is meestal tweederde der uitgebrachte stemmen (bij I.T.U. en Tarweovereenkomst volstaat de gewone meerderheid).

Slechts in enkele gevallen zijn de aldus op de Algemene Vergadering aangenomen amendementen zonder meer voor de Leden verbindend. Dit geldt b.v. voor alle amendementen op het Statuut van de I.T.U. (art. 10) en voor de eenvoudige amendementen op het Statuut van de U.N.E.S.C.O. (art. XIII) en F.A.O. (art. XX). Amendementen van meer fundamenteel karakter worden in deze laatste organisaties eerst van kracht, indien zij door tweederde der Leden zijn bekrachtigd of aanvaard. Bij de U.N.E.S.C.O. zijn, naar wordt aangenomen, aldus van kracht geworden amendementen ook bindend voor de Staten, die niet bekrachtigd of aanvaard hebben. Weer anders is de regeling in de Overeenkomsten van Bretton Woods (art. XVII van de overeenkomst betreffende het Fonds en art. VIII van die betreffende de Bank) en U.P.U. (art. 23), waar sommige amendementen, voor zij van kracht worden, door alle Staten moeten worden aanvaard, terwijl voor minder belangrijke amendementen een gequalificeerde meerderheid voldoende is; de van kracht geworden amendementen zijn — na een zekere termijn — ook verbindend voor Leden welke ze niet aanvaard hebben. Bij de F.A.O. daarentegen blijft voor de Staten die niet bekrachtigd hebben de oude tekst van kracht. Een variant van de regeling bij de F.A.O. treft men aan bij de I.C.A.O. (art. 94) en bij de I.M.C.O. (art. 52): *alle* soorten amendementen worden bij deze organisaties van kracht, wanneer zij door tweederde der Leden zijn bekrachtigd, doch niet ten aanzien van Leden, die de amendementen niet hebben bekrachtigd. Voor deze Leden blijft de oude tekst van kracht. Echter kan de Algemene Vergadering met tweederde meerderheid bepalen, dat een amendement van zodanige aard is, dat een Lid, dat niet tot bekrachtiging overgaat, ophoudt Lid te zijn van de organisatie.

In de Statuten van W.H.O. en Tarweovereenkomst wordt geen onderscheid in procedure gemaakt voor amendementen van meer of minder ingrijpend belang. Bij de W.H.O. (art. 73) is aanneming door de Algemene Vergadering met tweederde meerderheid vereist en vervolgens „aanvaarding" door tweederde der Leden. De amendementen worden dan ook verbindend voor de Staten, die niet aanvaard hebben. Bij de Tarweovereenkomst (art. XXII) kunnen amendementen reeds bij gewone meerderheid worden aangenomen. Zij worden echter pas van kracht, als zij aanvaard zijn door Leden, die tezamen tweederde van het getal der stemmen der exporterende landen en tweederde van het getal der stemmen van de importerende landen vertegenwoordigen. Evenwel kunnen landen, die de amendementen niet wensen te aanvaarden, aan het einde van het oogstjaar uit de organisatie treden.

Uit het bovenstaande blijkt, dat het aantal variaties in de wijzigingsprocedures van het grondverdrag — en zij zijn nog niet alle opgesomd — verwarrend groot is. In het Verdrag van Brussel, in het Noord-Atlantisch Verdrag en in het Statuut van de O.E.E.C. zijn geen wijzigingen voorzien.

2. *Het ontwerpen van aan de Staten voor te leggen verdragen of andere overeenkomsten*

Behalve in de Statuten van de I.C.A.O., I.T.U., O.E.E.C., U.P.U. en in de Internationale Tarweovereenkomst wordt in de statuten der overige organisaties steeds voorzien het ontwerpen door de organisaties van verdragen (en overeenkomsten) betreffende bepaalde aangelegenheden welke, na aanneming door het bevoegde orgaan van de internationale organisatie, aan de betrokken Staten worden voorgelegd:

a. hetzij voor bekrachtiging of aanvaarding zonder voorafgaande ondertekening (vgl. I.L.O. en U.N.E.S.C.O.)

b. hetzij voor ondertekening, gevolgd door bekrachtiging.

Bij U.N.E.S.C.O. (artt. IV, lid 4 en VI, lid 3) en F.A.O. (art. IV, lid 3) moeten de verdragen, alvorens zij aan de Staten mogen worden voorgelegd met tweederde der uitgebrachte stemmen worden goedgekeurd; insgelijk het Statuut van de W.H.O. en de I.L.O.

Het ligt in de rede dat de verdragen (overeenkomsten) uitsluitend verbindend zijn voor de Staten die ze ondertekend en, wanneer nodig, bekrachtigd hebben. Te vermelden valt de bepaling van art. 20 van het Statuut van de W.H.O., dat de Staten verplicht zijn ten aanzien van een door de Algemene Vergadering aangenomen verdrag binnen een voorgeschreven termijn de nodige actie te ondernemen betreffende de aanvaarding van het verdrag. Iedere Staat is verplicht de Directeur-Generaal der Organisatie mede te delen welke actie hij heeft ondernomen en, bij niet aanvaarding, welke de redenen daarvan zijn. Deze regeling is geheel gesneden naar het model van de sinds geruime tijd bestaande regeling van de I.L.O. Ook in het Statuut van de U.N.E.S.C.O. treft men zulk een procedure aan.

3. *Het doen van aanbevelingen aan Staten*

Hoewel in de grondverdragen niet steeds bepalingen te vinden zijn over het doen van aanbevelingen aan Staten, mag men wel stellen, dat alle internationale organisaties daartoe gerechtigd zijn binnen de grenzen van de doelstellingen van het Statuut.

Voor het doen van een aanbeveling is de gewone meerderheid der uitgebrachte stemmen op de Algemene Vergadering voldoende bij I.C.A.O., I.T.U., U.N.E.S.C.O. en W.H.O.

Tweederde meerderheid is vereist bij I.L.O. en F.A.O.

Eenstemmigheid is vereist bij O.E.E.C., Westerse Unie en Noord-Atlantisch Verdrag.

Afzonderlijke vermelding verdienen de regelingen bij I.M.C.O. en Internationaal Monetair Fonds. Zonder instemming van het Uitvoerend Comité (Raad) kan de Algemene Vergadering van de I.M.C.O. niet tot bepaalde aanbevelingen besluiten. Omgekeerd kan de Raad, wanneer de Vergadering bijeen is, niet tot een aanbeveling besluiten, indien de (gewone) meerderheid der Vergadering daar niet mede instemt. Voor verdere bijzonderheden zie men de artt. 3, 16, 22 en 30. Het Internationaal Monetair Fonds heeft het recht te allen tijde zijn inzichten informeel aan een Lid mede te delen (gewone meerderheid vereist). Het Fonds kan met een meerderheid van tweederde der uit te brengen stemmen besluiten een aan een Lid uitgebracht verslag te publiceren, indien de economische toestand van dat Lid een rechtstreekse bedreiging vormt voor het evenwicht in de internationale betalingsbalansen der Leden (art. XII Sec. 8).

De aanbevelingen van de in dit overzicht behandelde organisaties hebben, juridisch, geen bindende kracht voor de Staten-leden, althans niet zolang de aanbevelingen niet door dezen zijn aanvaard. Niettemin hebben aanbevelingen van de O.E.E.C., de Westerse Unie en, vooral, het Noord-Atlantisch Verdrag in de praktijk een zodanig gezag dat de betrokken Staten zich daaraan niet of moeilijk kunnen onttrekken. In dit verband verdient ook vermelding het Statuut van de I.L.O., dat de aangesloten Staten verplicht de aanbevelingen binnen een zekere tijd aan de bevoegde nationale organen voor te leggen en de Directeur-Generaal van de organisatie van het gevolg, daaraan gegeven, in kennis te stellen.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

4. *Het aangaan van verdragen en andere overeenkomsten met andere internationale organisaties*

Aan sommige der hier behandelde organisaties wordt in het Statuut uitdrukkelijk de bevoegdheid verleend betreffende bepaalde zaken en onder bepaalde voorwaarden verdragen en overeenkomsten aan te gaan met andere internationale organisaties. De gespecialiseerde organisaties zijn in ieder geval bevoegd met de V.N. verdragen aan te gaan waarbij zij — in de zin van de artt. 57 en 63 van het Handvest — in verband met de V.N. worden gebracht. Ook als het Statuut in het geheel niets omtrent het sluiten van verdragen en andere overeenkomsten bepaalt, is het toch denkbaar dat een zodanige organisatie daartoe bevoegd is. In dit verband moge worden gewezen op de gemeenschappelijke richtlijnen van de O.E.E.C. en de Raad van Europa: hoewel zij niet in de vorm van een verdrag tot stand kwamen, naderen practisch deze „gemeenschappelijke richtlijnen" daartoe wel.

Wat betreft voorts de wijze van het tot stand komen van de hierbedoelde verdragen en andere overeenkomsten, zij het volgende vermeld.

De eenvoudigste procedure treft men aan bij de U.N.E.S.C.O., waar de Directeur-Generaal overeenkomsten kan aangaan met andere internationale organisaties onder voorbehoud van goedkeuring bij gewone meerderheid der uitgebrachte stemmen door het Uitvoerend Comité.

Een gewone meerderheid der Algemene Vergadering is vereist bij I.L.O., I.T.U., U.P.U., Tarweovereenkomst, Internationaal Monetair Fonds en Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling. Bij I.M.C.O. en I.C.A.O. kan het Uitvoerend Comité overeenkomsten met andere internationale organsaties sluiten onder voorbehoud van goedkeuring door de Algemene Vergadering. Voor het regelen van gemeenschappelijke personeelsvoorwaarden kan het Uitvoerend Comité van de I.C.A.O. dergelijke overeenkomsten zelfstandig sluiten. Bij de F.A.O. kan de Directeur-Generaal dergelijke personeelsovereenkomsten sluiten onder voorbehoud van goedkeuring door de Algemene Vergadering.

Tweederde meerderheid der Algemene Vergadering is vereist bij de W.H.O.

Eenstemmigheid is vereist in de O.E.E.C.

Als voorbeeld van de hier bedoelde verdragen worde gewezen op het Accoord tussen de U.P.U. en de organisatie der V.N. van 4 Juli 1947 S. I 418.

5. *Het aangaan van verdragen en andere overeenkomsten met Staten.*

Meestal is hieromtrent niet uitdrukkelijk iets in het Statuut bepaald doch ten aanzien van vele der hier behandelde organisaties wordt aangenomen dat zij internationale overeenkomsten met Staten kunnen aangaan. Vgl. b.v. het Agreement met de Internationale Vluchtelingen Organisatie in S. K 397 en de overeenkomst van de Raad van Europa met de Franse Regering betreffende zijn zetel en immuniteiten. Van het bovenstaande dient wel te worden onderscheiden de aan de gespecialiseerde organisaties bij het verdrag van 21 Nov. 1947 nopens de voorrechten en immuniteiten dier organisaties (S. 1949 no. J 67) toegekende „capacité de contracter"; deze heeft slechts betrekking op privaatrechtelijke overeenkomsten.

Een met het eigenaardig karakter van de bij de overeenkomsten van Bretton Woods in het leven geroepen organisaties hebben de door dezen met de Staten-leden te sluiten transacties welke slechts mogen tot stand komen via de Minister van Financiën, de Centrale Bank of daarmede gelijkgesteld instituut van de betrokken Staat. (Vgl. de overeenkomst met Nederland van 1947, goedgekeurd bij de wet van 1947 S. H. 312).

6. *Het maken van voor de Leden der organisatie bindende „regulations"*

De vraag is wat men onder „bindende regulations" verstaat. Op de voet van de wel ten aanzien van het nationale staatsrecht gebezigde onderscheiding kan men ook hier twee figuren onderscheiden:

1. regelingen in de zin van „dispositions par voie générale (Duguit). Als zodanig mogen worden genoemd:

a. de regulations van de Wereldgezondheidsraad op hygiënisch en aanverwant terrein; zij zijn bindend voor de betrokken Leden tenzij deze binnen een bepaalde termijn verklaren dat zij de regelingen niet aanvaarden (artt. 21, 22); zij worden bij gewone meerderheid aangenomen;

b. de „international standards and recommended practices", bij gewone meerderheid vastgesteld door de Raad van de I.C.A.O.; deze „normen en gebruiken" zijn echter niet verbindend wanneer een Staat ze „onuitvoerbaar" acht; zo'n Staat is dan gehouden daarvan mededeling aan de organisatie te doen (artt. 54 en 90 j° 38);

c. het bindend voorschrijven door het Internationaal Fonds van een boven en beneden de pariwaarde liggende marge voor goudtransacties van de Leden van het Fonds (art. IV section 2); ook dit geschiedt bij gewone meerderheid;

d. het bindend vaststellen door het „Uitvoerend Comité", voorzien in de Tarweovereenkomst, van maximumprijzen, door de betrokken Staten in acht te nemen bij de im- en export van bepaalde goederen (art. VI sectie 4); de beslissingen van het Uitvoerend Comité te dezer zake zijn bindend voor de Leden, met dien verstande dat een Lid dat de beslissing nadelig acht een revisie daarvan kan aanvaarden. De regels omtrent het vereiste aantal stemmen zijn door de Tarweraad met meerderheid van stemmen vastgesteld.

2. regelingen in de zin van „dispositions par voie individuelle". Als zodanig kunnen worden genoemd verschillende bevoegdheden van het Internationale Fonds, b.v. de verdeling van het netto-inkomen van het Fonds, de beslissing om het Fonds te liquideren, de goedkeuring van herziening van de pariwaarde van de valuta van een der betrokken Staten enz. Ook valt onder deze rubriek het vaststellen van de begroting ener organisatie en het aandeel van ieder der Leden daarin, doch daaromtrent moge worden verwezen naar § 7 hieronder.

Tenslotte bevat het Statuut van de O.E.E.C. de bepaling dat de organisatie kan „prendre des décisions que les Membres exécuteront". Louter op de tekst afgaande kan men aannemen dat deze besluiten of vallen onder rubriek 1 of onder rubriek 2 al naar gelang de inhoud van het betrokken besluit. De besluiten worden genomen bij eenstemmigheid; onthouding aan de stemming belet echter niet de tot stand koming van een besluit; zo'n besluit is dan echter slechts verbindend voor de stemmende Leden.

Resumerende kan gesteld worden dat slechts de regelingen, genoemd onder rubriek 1, sub *c* en *d* en die onder rubriek 2, alsmede de besluiten van de O.E.E.C. een volledig bindende werking hebben. Behalve in de O.E.E.C. kan in de genoemde gevallen de meerderheid de minderheid binden.

7. *Het maken van een begroting en een kostenverdeling*

In de regel wordt de begroting door het Secretariaat of Uitvoerend Comité opgesteld en uiteindelijk goedgekeurd door de Algemene Vergadering. Bij het Internationaal Monetair Fonds wordt de begroting opgesteld door de Managing Director en goedgekeurd door de Executive Directors (d.w.z. het Uitvoerend Comité, waarvan de Managing Director niet-stemgerechtigd Voorzitter is).

In de volgende organisaties wordt de begroting opgesteld door het Secretariaat en al dan niet met advies van het Uitvoerend Comité goedgekeurd met gewone meerderheid door de Algemene Vergadering: I.M.C.O., O.E.E.C., W.H.O. Bij de Raad van Europa wordt de begroting met gewone meerderheid goedgekeurd door het Comité van Ministers (art. 20*b* en art. 38).

In de grondverdragen van F.A.O., Tarweovereenkomst, U.N.E.S.C.O. en U.P.U. is alleen goedkeuring in de Algemene Vergadering met gewone meerderheid voorgeschreven. Bij de I.L.O. is tweederde meerderheid vereist.

Een bijzondere regeling vindt men bij de I.T.U., waar de basis voor de begroting door de Algemene Vergadering telkens voor vijf jaar wordt vastgesteld, waarna de begroting jaarlijks door het Secretariaat wordt opgesteld en door het Uitvoerend Comité goedgekeurd.

Geen enkele bepaling over de financiën is te vinden in de grondverdragen van de Westerse Unie en het Noord-Atlantisch Verdrag.

Zeker even belangrijk als het vaststellen van de begroting ener organisatie is het vaststellen van het aandeel van ieder der Staten in de kosten. Veelal doet dit de Algemene Vergadering (vgl. b.v. de F.A.O. en de I.C.A.O.), soms echter een ander orgaan; in de Raad van Europa is het het Comité van Ministers dat de verdelingsschaal vaststelt aan de hand van de bevolkingscijfers der betrokken landen. Bij de U.P.U. daarentegen is het aandeel van iedere Staat in de kosten, in het verdrag zelf vastgesteld.

D. Hoe wordt gestemd?

Onder de voorafgaande hoofden is meestal vermeld, met welke meerderheid bepaalde besluiten van internationale organisaties moeten worden genomen.

Voor de niet genoemde gevallen volstaat bij de volgende organisaties de gewone meerderheid der uitgebrachte stemmen: I.C.A.O., I.L.O., I.M.C.O., Internationaal Monetair Fonds, Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling, I.T.U., U.P.U., W.H.O., U.N.E.S.C.O., Internationale Tarweovereenkomst. In de F.A.O. wordt geëist de meerderheid der Leden.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, plenair, 1951-07-09

Een uitzondering vormen slechts O.E.E.C., Westerse Unie, Noord-Atlantisch Verdrag en Raad van Europa. In de O.E.E.C. is eenstemmigheid vereist, al staat onthouding een bindend besluit voor de wel stemmende Leden niet in de weg. Bij gemis aan een uitdrukkelijke bepaling moet worden aangenomen, dat voor de Westerse Unie en Noord-Atlantisch Verdrag eenstemmigheid vereist is. In de Raad van Europa neemt de Raadgevende Vergadering resoluties aan met tweederde meerderheid der uitgebrachte stemmen. In het Comité van Ministers is voor belangrijke kwesties, welke in art. 20 worden opgesomd, een eenstemmig besluit vereist van diegenen die hun stem uitbrengen. Dezen moeten echter de meerderheid van de vertegenwoordigers van het Comité uitmaken. Andere besluiten kunnen bij gewone of tweederde meerderheid genomen worden.

Bijzondere vermelding verdient de Wereld Post Unie. Regelen omtrent stemming ontbreken in het Algemeen Postverdrag, zowel ten aanzien van het Congres als ten aanzien van het Uitvoerend Comité. Wel bepaalt het verdrag dat deze organen hun eigen reglementen van orde vaststellen doch nergens wordt aangegeven met hoeveel stemmen deze reglementen moeten worden aangenomen.

E. Beslechting van geschillen

Meestal worden geschillen in onderling overleg of door de Algemene Vergadering beslecht. Wordt daar geen oplossing gevonden, dan wordt de zaak uiteindelijk verwezen naar het Internationaal Gerechtshof of naar een uitspraak van arbiters (vgl. F.A.O. (art. XVII), U.N.E.S.C.O. (art. XIV), W.H.O. (art. 75) en Westerse Unie (art. 8)). Bij de I.C.A.O. wordt eerst een uitspraak gedaan door het Uitvoerend Comité en eventueel daarna de zaak naar het Internationaal Gerechtshof verwezen (artt. 84—86). In het Statuut van de I.M.C.O. is bepaald dat juridische geschillen welke niet door de vergadering of op andere wijze kunnen worden beslecht door de organisatie aan het Internationaal Gerechtshof zullen worden voorgelegd voor het verkrijgen van een advies (z.g. „advisory opinion") als bedoeld in art. 96 van het Handvest der V.N. [1]) Een advies van het Hof is echter niet bindend [2]). Voorts voorziet het Statuut van de Westerse Unie naast de procedure voor het Hof voor juridische kwesties, een conciliatie-procedure voor niet-juridische kwesties.

Geschillen over de Tarweovereenkomst worden geheel binnen de organisatie beslecht en wel door een gewone meerderheidsuitspraak van de Algemene Vergadering.

Bij de I.T.U. is de wijze van beslechting van geschillen geheel aan partijen overgelaten. Toch wordt in Bijlage 3 van de Conventie een uitvoerige facultatieve arbitrageregeling gegeven.

F. Toezicht op de naleving van het grondverdrag en eventuele sancties

In sommige statuten worden regelen gegeven omtrent toezicht op de naleving door de Staten van de uit het Statuut voortvloeiende verplichtingen. Vgl. de Commissie van deskundigen, ingesteld door de Raad van Beheer van de I.L.O., en belast met het bedoelde toezicht, aan de hand van de jaarrapporten der Leden. Ook voorziet het laatstgenoemde Statuut een soort „klacht-procedure" welke kan worden ingesteld door een vakvereniging van werknemers of werkgevers dan wel door een der verdragspartijen betreffende de niet juiste naleving van de verdragsbepalingen door een Lid. Deze klacht kan in het laatste geval leiden tot de instelling van een Commissie van onderzoek en eventueel een procedure voor het Gerechtshof, terwijl, wanneer het Lid zich niet aan de aanbevelingen van de Commissie of de uitspraak van het Hof houdt, de Raad van Beheer aan de Conferentie die maatregelen kan voorstellen „welke hem dienstig voorkomen om de uitvoering van de aanbevelingen te verzekeren". Soms bepaalt een Statuut dat een Staat die zijn verplichtingen niet nakomt, gedwongen kan worden uit de organisatie te treden (vgl. art. XV sectie 2 van het Statuut van het Internationale Monetaire Fonds). Eigenaardig is in dit verband de figuur dat men in bepaalde gevallen kan gedwongen worden uit de organisatie te treden bij niet-aanvaarding van een amendement op het Statuut; deze treft men aan bij de I.C.A.O. en I.M.C.O. (zie hierboven onder C sub 1). Ook worden wel sancties gesteld op het niet nakomen van de uit het grondverdrag voortvloeiende financiële verplichtingen (b.v. het tijdelijk verlies van stemrecht, art. 13 sub 4 van het Statuut van de I.L.O.). Vgl. ook art. XIX van de Tarweovereenkomst.

Centrale Commissie voor de Rijnvaart

Tot slot moge een beschouwing volgen over de Centrale Rijnvaart Commissie.

De Rijnvaartgemeenschap is de oudste der bestaande internationale organisaties. Aanleiding was de wens om eenheid te brengen in de scheepvaartrechten en hun heffing op de Frans-Duitse grensrijn van de Zwitserse tot de Nederlandse grens. Dit geschiedde bij het Frans-Duitse Octrooiverdrag van 1804, dat in hoofdzaak een zeer gecentraliseerde napoleontische octrooiadministratie onder een door beide oeverregeringen benoemde Directeur-Generaal instelde. Deze administratie was bevoegd verordeningen te maken en besliste geschillen over de octrooiheffing met beroep op een eveneens internationale commissie.

De Rijnartikelen van Wenen, uitgewerkt door de Akte van 1831, vervangen de supranationale administratie van 1804 door een meer gedecentraliseerde. Dit wordt in de hand gewerkt, doordat de twee zeer ongelijkmatige oeverstaten van 1804 vervangen worden door een zevental, dat ook in Rijnvaartzaken op zelfstandigheid gesteld is. Toch blijft er een „autorité permanente" in de vorm van een klein diplomatiek congresje, de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, met daarnaast een Hoofd-Inspecteur en drie Inspecteurs. Verordeningen worden aanvankelijk weinig gemaakt. Krachtens verdrag ingestelde Rijnvaartrechters geven vonnissen, die in tweede en laatste instantie voor eveneens krachtens verdrag ingestelde rechters in elk der oeverstaten dan wel de Centrale Commissie voor de Rijnvaart komen. De bij verdrag vastgestelde scheepvaartrechten worden geheven door de oeverstaten, die zich hebben te gedragen naar de tractaatsvoorschriften op de vrije vaart en de douane. Ook de toestand van de vaargeul en de jaagpaden wordt weer landszaak.

In dit laatste komt verandering, wanneer in 1849, de eerste internationale rivierschouw wordt gehouden. Dit in de Akte van Mannheim van 1868 gecodificeerde zeer nuttige toezicht door ingenieurs uit alle oeverstaten heeft weliswaar geen verbindende kracht, maar is feitelijk van grote invloed geworden op de voortdurende verbeteringen, die de Rijn tot zulk een prachtig vaarwater hebben gemaakt.

Terwijl met het geleidelijk verdwijnen der scheepvaartrechten — in 1868 algeheel — de betekenis der inspectie tot vrijwel niets terugzinkt, neemt sedert 1850 de verordenende functie der Centrale Commissie in belang zeer toe. Haar reglementen worden bij meerderheid van stemmen gemaakt, maar hebben de goedkeuring van alle regeringen nodig. Deze eis der unanimiteit heeft in de practijk de geleidelijke ontwikkeling der Rijnreglementen niet gehinderd.

Het is vast gebruik geworden, dat geen de Rijnvaart kruisend waterstaatswerk, zoals bruggen en later ook stuwen, kan aangelegd worden dan nadat de Centrale Commissie vastgesteld heeft, dat het scheepvaartbelang zich daartegen niet verzet.

Wanneer ten gevolge van de regeling, neergelegd in het Vredesverdrag van Versailles, zoals dat gewijzigd werd bij en door de toetreding van Nederland, ook niet-oeverstaten in de Centrale Commissie voor de Rijnvaart opgenomen worden en de verschillende landen een verschillend aantal vertegenwoordigers en stemmen verkrijgen, gaat de Commissie in de practijk geleidelijk een zelfstandiger houding tegenover de Regeringen aannemen. Dit wordt uitdrukkelijk gestipuleerd voor de resoluties en dus ook de verordeningen: zij komen volgens het Protocol van 1923 tot stand bij meerderheid van stemmen, maar geen Staat, die er tegen is, behoeft ze uit te voeren. De exceptionele Rijnvaartrechtspraak bestaat nog steeds.

Na de 1e Wereldoorlog zijn de Duitse oeverstaten geleidelijk vervangen door het Duitse Rijk en is dus in zover de toestand van het Octrooiverdrag van 1804 hersteld. Na de 2e Wereldoorlog is Italië uit de Centrale Commissie verdwenen, aanvankelijk ook Duitsland, maar zijn de Engelse en Amerikaanse bezettende Mogendheden er in verschenen.

De reeds door het Verdrag van Versailles in 1919 voorgeschreven herziening der Akte van Mannheim is wel ter hand genomen, maar nog niet tot stand gekomen.

---

[1]) In dit verband is van belang dat de gespecialiseerde Organisaties krachtens de hun verleende machtiging, als bedoeld in art. 96 lid 2, van het Handvest der V.N. niet aan het Internationaal Gerechtshof mogen voorleggen kwesties rijzende tussen de betrokken gespecialiseerde Organisatie enerzijds en de V.N. anderzijds of tussen twee gespecialiseerde Organisaties; zie Hambro, The Western Political Quarterly, Sept. 1950, Vol. III, no. 3, blz. 330.

[2]) Het kan echter zijn dat in een verdrag de Organisatie verplicht wordt zich naar het advies te gedragen, zie art. 96, § 5 van het Havanna Charter, genoemd bij Hambro t.a.p., bl. 331.

NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27297