

Vergaderjaar 1985–1986

19 290

Goedkeuring van de op 4 november 1985 te 's-Gravenhage tot stand gekomen briefwisseling tussen de regering van het koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Verenigde Staten van Amerika houdende een overeenkomst inzake de stationering van een eenheid vanaf de grond te lanceren kruisvluchtwapens van de luchtmacht van de Verenigde Staten

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN OPENBARE HOORZITTING

Vastgesteld 19 december 1985

De vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken¹ en voor Defensie² hebben, te zamen met de bijzondere commissie voor Grondwetszaken³, op 9 december 1985 achtereenvolgens in openbaar gehoor ontvangen

- Prof. dr. P. H. Kooymans
- Prof. dr. P. J. Kuyper
- Dr. S. I. P. van Campen
- Prof. mr. C. Flinterman

ten einde met hen van gedachten te wisselen over het wetsvoorstel. De termen door de eerste twee sprekers gezonden notities alsmede een nadere brief van Prof. Kuyper worden gepubliceerd als bijlagen bij het verslag dat de drie commissies de eer hebben hierbij uit te brengen.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Spek (PSP), ter Beek (PvdA), voorzitter, Scholten, Aarts (CDA), De Kwaadsteniet (CDA), Meijer (PvdA), Engwirda (D'66), Stermerdink (PvdA), De Boer (CDA), ondervoorzitter, Beckers-de Bruijn (PPR), Gualthérie van Weezel (CDA), Van den Bergh (PvdA), Van der Linden (CDA), Nijpels (VVD), Frinking (CDA), Blaauw (VVD), Wagenaar, De Waart (PvdA), Wallage (PvdA), Van den Toorn (CDA), Brouwer (CPN), Herfkens (PvdA), Ubels-Veen (EVP), Voorhoeve (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Plv. leden: Knol (PvdA), Couprie (CDA), G. C. van Dam (CDA), M. P. A. van Dam (PvdA), Wessel-Tuinstra (D'66), Poppe (PvdA), Beinema (CDA), Van Iersel (CDA), Salomons (PvdA), Van Dijk (CDA), Evenhuis (VVD), B. de Vries (CDA), Bruggeman (VVD), Van Rossum (SGP), K. G. de Vries (PvdA), Zijlstra (PvdA), Tazelaar (PvdA), Schutte (GPV), Jacobse (VVD), Den ouden-Dekkers (VVD), Terpstra (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van der Spek (PSP), Van Dis (SGP), Ter Beek (PvdA), Keja (VVD), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Evenhuis (VVD), voorzitter, Engwirda (D'66), Stermerdink (PvdA), Van den Bergh (PvdA), ondervoorzitter, Frinking (CDA), Blaauw (VVD), M. P. A. van Dam (PvdA), Borgman (CDA), Jabaaij (PvdA), Couprie (CDA), Van Vlijmen (CDA), Wagenaar, De Waart (PvdA), Brouwer (CPN), Ubels-Veen (EVP), Janmaat, Voorhoeve (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), De Kok (CDA), Plv. leden: Van der Doef (PvdA), Den Ouden-Dekkers (VVD), Vos (PvdA), De Boer (CDA), Korthals (VVD), Nijpels (D'66), Tazelaar (PvdA), Meijer (PvdA), Aarts (CDA), Metz (VVD), Knol (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), De Visser (PvdA), Mateman (CDA), Krajenbrink (CDA), Schutte (GPV), Scholten, Beckers-de Bruijn (PPR), Dijkstal (VVD), Weisglas (VVD), Paulis (CDA).

³ Samenstelling:

Leden: Van Rossum (SGP), Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), voorzitter, Rienks (PvdA), Hermes (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Nijpels (VVD), Blaauw (VVD), Mateman (CDA), Buikema (CDA), Van der Burg (CDA), Brouwer (CPN), Dales (PvdA), Janmaat, Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Franssen (VVD), Plv. leden: Leerling (RPF), Meijer (PvdA), Wallage (PvdA), Beinema (CDA), Müller-van Ast (PvdA), Stermerdink (PvdA), Frinking (CDA), Wöltgens (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), De Visser (PvdA), G. C. van Dam (CDA), Tommel (D'66), Lauxtermann (VVD), Den Ouden-Dekkers (VVD), Eversdijk (CDA), Van den Toorn (CDA), Hennekam (CDA), Van Es (PSP), Van Ooijen (PvdA), Schutte (GPV), Evenhuis (VVD), Dees (VVD), Dijkstal (VVD).

Vragen en opmerkingen van de heer De Vries (P.v.d.A.):

Ik wil graag, onder dankzegging voor uw notitie, stilstaan bij de problematiek van de afwijking van de Grondwet en met name bij de vraag welke betekenis dat heeft voor de geldigheid van een verdrag. Artikel 91, lid 3, van de Grondwet stelt dat er bij afwijking van de Grondwet of bij een toepassing van bepaalde regels die tot zodanige afwijking zouden kunnen nopen, een tweederde meerderheid nodig is voor ratificatie. Nu kan zich het geval voordoen – in abstracto – dat die tweederde meerderheid in de Kamer niet noodzakelijk wordt gevonden en dat men bij eenvoudige meerderheid beslist. In dat geval ontstaat een geldig verdrag. U schrijft in Uw artikel dat het «wishful thinking» zou zijn van mij als men zou menen dat de Staten-Generaal nadien terug zouden kunnen komen op dat afgesloten verdrag. Nu zou ik zelf zulke gedachten ook nooit kunnen verzinnen. Ik ontleen dit aan de gedachtenwisseling die heeft plaatsgevonden rond artikel 91, lid 3, tijdens de behandeling van de grondwetsherziening, waar zeer expliciet op deze situatie, zij het zonder dat men wist van de kruisrakettenproblematiek, is ingegaan. Daarbij is toen van regeringswege gezegd, dat het inderdaad zo zou kunnen zijn dat de rechtsopvatting zich wijzigt over de toepasselijkheid van de tweederde-clausule en dat het denkbaar zou zijn dat de Staten-Generaal het verdrag alsnog respectievelijk opnieuw aan goedkeuring zouden moeten onderwerpen. Ik zou daarover nogmaals uw oordeel willen horen en u daarbij willen vragen of u zich bij het schrijven van uw opmerkingen in uw artikel rekenschap heeft gegeven van de discussie die toen tussen regering en Staten-Generaal heeft plaatsgevonden.

Mijn tweede vraag betreft het volgende. U schrijft in uw artikel dat het in het volkenrecht nu eenmaal zo is, dat wat in een verdrag staat, geldt. Wat mij interesseert is wat de marges daarvan eigenlijk zijn. De Raad van State heeft terecht in zijn laatste advies opgemerkt, dat de Kamer voor vier jaren gekozen wordt. Als men een parallel zou trekken met andere vormen van recht, zonder dat dit natuurlijk precies zo opgaat, zou men zich kunnen voorstellen dat voor de geldigheid van een bepaalde regeling toch ook met de reikwijdte van de beslisser rekening moet worden gehouden. U zou bij voorbeeld naar het faillissementsrecht kunnen wijzen. Als iemand weet dat hij failliet gaat, dan mag hij niet al te veel meer uit zijn boedel vervreemden. Als iemand voor vier jaren gekozen is, kan men zich voorstellen dat hij niet datgene moet gaan regelen wat eigenlijk beslist zou moeten worden door degene die na hem voor vier jaren gekozen wordt. In hoeverre kunnen dat soort overwegingen naar uw mening relevant zijn in het volkenrecht? U zou zich namelijk kunnen voorstellen – in abstracto – dat een booswillende Kamer, onder gegeven omstandigheden via een verdrag een bepaalde afspraak niet voor vier of vijf jaren, maar voor tien of voor vijftien, of misschien voor honderd jaren zou willen vastleggen. Dat lijkt mij toch een heel vreemde situatie. Zoudt U hierop commentaar willen geven?

Vragen en opmerkingen van mevrouw Beckers-de Bruijn (P.P.R.):

Ik heb dezelfde vraag als de eerste vraag van de heer De Vries, echter met de volgende aanvulling. Zes jaar geleden is de procedure, zoals door de heer De Vries geschetst, in de kamerstukken vastgelegd. U spreekt in uw artikel over artikel 46 van het Weense Verdragenrecht. Dat sluit daarbij dus aan. U stelt dan: Die strijdigheid kan natuurlijk helemaal niet, want men kan toch moeilijk van een Amerikaanse regering verwachten dat zij zich een ander oordeel aanmatigt over de betekenis van de Nederlandse Grondwet dan het thans zittende, bloedeigen Nederlandse parlement. Als de procedure, volgens welke een nieuw parlement opnieuw een uitspraak kan doen echter vastligt, vervalt dit argument. Ik verzoek u, los van dit argument, te

willen ingaan op genoemd artikel 46. Ik wil u er tevens op wijzen dat er in het verleden een Nederlandse regering is geweest die, omdat twijfel over een internationaal verdrag verschillende vragen in de Kamer opriep, zeer voorzichtig met die materie is omgesprongen. Alleen al op grond van die vragen is toen om een tweederde meerderheid verzocht.

Vragen en opmerkingen van mevrouw Brouwer (C.P.N.):

Ook ik zou u graag over hetzelfde onderwerp een vraag willen stellen. Het is namelijk nogal een uitspraak die u daarover in uw artikel doet: «Het terugkomen op het verdrag berust niet zozeer op een nuchtere staatsrechtelijke analyse.» Nu zijn er meestal verschillende nuchtere staatsrechtelijke analyses mogelijk. Als ik uw opvatting goed tot me laat doordringen, dan stelt u: «Als er eenmaal een verdrag is gesloten, dan heeft het een hogere werking dan het – in feite nog eens een keer – toetsen aan de Grondwet». Dat lijkt me een zeer vèrgaande stelling, want dat zou – zeer theoretisch gezien – kunnen betekenen dat een verdrag wordt gesloten en geratificeerd door een gewone meerderheid van het parlement, terwijl er heel duidelijk sprake is van strijdigheid met de Grondwet.

Laten we nu eens een heel zwaar voorbeeld voor de Nederlandse democratie nemen: de vrijheid van meningsuiting wordt ingeperkt, zodat heel duidelijk sprake is van strijdigheid met de Grondwet. Het is, nogmaals, een zeer theoretisch voorbeeld. Dat zou in uw betoog betekenen dat een volgend parlement dat ten aanzien van een eenmaal op die wijze afgesloten verdrag van oordeel is dat wezenlijke punten van de Nederlandse democratie zijn aangetast, hierop niet meer terug kan komen. Dat lijkt mij een zeer vèrgaande stelling, want dat zou betekenen dat een parlement eenmaal geratificeerde verdragen niet meer aan de Grondwet kan toetsen, ook niet als er wezenlijke strijdigheid is met de Grondwet.

Vragen en opmerkingen van de heer Engwirda (D'66):

Ik zou graag nog een aanvullende vraag willen stellen. In uw artikel spreekt u van heronderhandelingen: «Natuurlijk kan een nieuw kabinet heronderhandelingen voorstellen ter beëindiging van het verdrag. Dan verlangt de goede trouw, dat op zo'n verzoek wordt ingegaan, maar zonder Amerikaanse instemming is beëindiging van het verdrag niet mogelijk.» Kunt u nader toelichten onder welke omstandigheden u heronderhandelingen denkbaar acht?

Antwoord van prof. dr. P. H. Kooymans:

Alle vragen hebben in feite betrekking op hetzelfde onderdeel van mijn notitie, namelijk de vraag wat er gebeurt als een volgend parlement tot de conclusie komt dat het verdrag wel een afwijking van de Grondwet inhoudt en dus met tweederde meerderheid had dienen te worden aangenomen, maar het verdrag op dat moment reeds bekrachtigd is. Als het verdrag op dat moment niet bekrachtigd is – die bekrachtiging geschiedt in het onderhavige geval door de notificatie door de Nederlandse regering aan de Amerikaanse partner dat de constitutionele vereisten in acht zijn genomen – dan ligt de zaak nog helemaal open, want dan is er geen bindende overeenkomst.

In het volkenrecht heersen er twee grondbeginselen die op dat moment relevant zijn, namelijk de rechtszekerheid en het beginsel van de niet-inmenging in elkaars interne aangelegenheden. Met andere woorden: wanneer een verdrag gesloten is, vereist de rechtszekerheid dat dit verdrag niet dan op zeer goede gronden zijn rechtsgeldigheid kan verliezen, in die zin dat één van de beide partners achteraf, nadat formeel op juiste gronden de bekrachtiging is aangegaan, de geldigheid alsnog in twijfel probeert te trekken. Voor wat het tweede grondbeginsel, de niet-inmenging

in elkaars interne aangelegenheden betreft: er is door verschillende sprekers een beroep gedaan op artikel 46 van het verdragen-verdrag, dat weliswaar de Amerikaanse verdragspartij niet c.q. nog niet bindt, maar dat in belangrijke mate een codificatie van het gewoonterecht inhoudt; dat geldt zeker voor artikel 46. Artikel 46 zegt, dat een staat niet de bepalingen van zijn interne wetgeving mag inroepen om daarmee zijn gebondenheid aan het verdrag ongedaan te maken als die interne regels zijn geschonden, tenzij de andere verdragspartner geweten kan hebben dan wel geweten heeft dat een regel van intern recht is geschonden.

In de eerste plaats zou ik op de formulering van dit artikel willen wijzen. Het is negatief gesteld, in tegenstelling tot een aantal andere artikelen uit hetzelfde verdrag, die zeggen: een staat kan de ongeldigheid van een verdrag inroepen, indien. In dit geval is dus gesteld: een staat kan *niet* de ongeldigheid van het verdrag inroepen, tenzij. Dat komen we nog één keer tegen bij de «*clausula rebus sic stantibus*». Uit deze formulering kan worden opgemaakt, dat hier de rechtszekerheid als het ware een contrair bewijs oplevert. Men kan niet de ongeldigheid inroepen, tenzij. Het is in zeer exceptionele gevallen regel dat dit kan worden gedaan, uitsluitend dus als de goede trouw met zich meebrengt dat de andere partij niet kan claimen dat de partij waar de interne regels zijn geschonden aan het verdrag gehouden is. Waarom niet te goeder trouw? Juist omdat hij had kunnen weten, of althans had behoren te weten, dat de interne regels zijn geschonden.

Ik geef mevrouw Beckers volmondig toe, dat ik niet gekeken heb naar de parlementaire beraadslagingen van vijf jaar geleden, maar naar die van 1953 en 1956, waarin dit grondwetsartikel in feite al is geformuleerd.

Nu kan het natuurlijk zijn, dat een volgend parlement tot de conclusie komt dat een verdrag met tweederde meerderheid had behoren te worden goedgekeurd, terwijl het voorgaande parlement het tegengestelde oordeel was toegedaan. Mevrouw Brouwer heeft gezegd: «Stel nu eens, dat het voor geen enkele twijfel vatbaar is dat zich die afwijking van de Grondwet voordeed.» Dan nog is het, als het een substantiële bepaling betreft, erg moeilijk voor een andere staat om te zeggen tegen de betrokken regering: Uw parlement heeft nu wel geoordeeld, dat dit een materie betreft die zich verdraagt met de inhoud van uw grondwettelijke bepalingen, maar wij zijn er niet zo zeker van. Dat is nogal een mededeling voor de regering van een ander land. Men zou dus kunnen aannemen dat het met name is de overtreding van een evidente, formele bepaling waarop artikel 46 in de eerste plaats ziet, want in alle andere gevallen zou de verdragspartner zich een oordeel aanmatigen over een zaak waarover parlement en regering intern zelf een beslissing kunnen nemen.

Nu kan dus, desnoods, een opvolgende Kamer terugkomen op de verklaring dat een goedkeuring niet met tweederde meerderheid is vereist, en dat daaraan rechtsgevolgen moeten worden verbonden, dan zal naar mijn oordeel toch de andere partij van die mogelijkheid door de betrokken regering, vóór de bekrachtiging, in kennis dienen te worden gesteld. Daarmee is het aan de andere partij die ratificatie als een rechtsgeldige bekrachtiging van het verdrag te aanvaarden. Anders wordt in feite de rechtszekerheid op onverantwoorde wijze ondermijnd.

Natuurlijk is de regering van de Verenigde Staten niet onbekend met de discussies die zich in Nederland en in het Nederlandse parlement hebben voltrokken. Het zou echter naar mijn oordeel een wat curieuze vertoning zijn indien de Amerikaanse regering – die op zich geen verdragspartij behoeft te worden; dat is ter discretie van de Amerikaanse regering – zou zeggen: Nederlandse regering, ik moet u eerlijk zeggen: wij vertrouwen dit zaakje niet. We gaan dan een voorlopige overeenkomst aan en we zien wel wat een nieuw parlement en een nieuwe regering gaan doen. In beginsel is het dus mogelijk, dat een Nederlandse regering – want het volkenrecht spreekt daarover geen enkel oordeel uit – het land voor honderd, tweehonderd jaar, of tot de dag des oordeels bindt. Daarvoor gelden dan de gewone regels van beëindiging van internationale verdragen.

Wel heeft natuurlijk – mede in antwoord op een desbetreffende vraag van de heer Engwirda – iedere regering het recht om gedurende de looptijd van het verdrag de partner te verzoeken om heronderhandelingen. Van die heronderhandelingen is het onderwerp in beginsel onbegrensd. Deze kunnen betrekking hebben op beëindiging van het verdrag, want het verdrag kan met goedkeuring van beide partijen worden beëindigd. De heronderhandelingen kunnen betrekking hebben op de modaliteiten zoals die in het verdrag zijn overeengekomen. Ze kunnen betrekking hebben op de looptijd van het verdrag. Ik heb u in mijn notitie gezegd, dat de bondgenootschappelijke goede trouw met zich meebrengt, dat de andere partij zo'n verzoek tot heronderhandelingen inwilligt.

Ik heb u ook in mijn notitie gezegd, dat het verdrag zelfs indien de toestemming van de andere partij niet verkregen zou kunnen worden voor de beëindiging ervan of voor een wijziging van de looptijd, niet dwingend met zich meebrengt dat tot de implementatie, te weten de plaatsing van kruisvluchtwapens, wordt overgegaan. Met andere woorden: in die heronderhandelingen kan van alles worden overeengekomen, ook wanneer het niet zou leiden tot beëindiging van het verdrag. Dat is een zaak van de politieke constellatie van dat moment, maar het volkenrecht geeft over de mogelijkheden dienaangaande geen enkel uitsluitsel.

Gedachtenwisseling in tweede termijn

Vragen en opmerkingen van de heer De Visser (P.v.d.A.):

We bespraken hier het probleem dat de rechtszekerheid in het geding is, wanneer een zeer grote minderheid een voorstel ongrondwettig vindt, een minderheid die binnenkort wellicht een meerderheid kan gaan worden. Deze problemen kunnen worden voorkomen, wanneer de staatsrechtelijke regel in acht zou worden genomen dat het in geval van gerede twijfel verstandig is een dergelijk besluit met een tweederde meerderheid te nemen. Wanneer die procedure wordt gevolgd, is het veel minder waarschijnlijk dat dit soort rechtszekerheidsproblemen zich voordoen. Erkent u dat staatsrechtelijke gebruik? We hebben die regel twee maal eerder toegepast gezien, namelijk bij de Europese Defensie Gemeenschap en bij de overdracht van Nieuw-Guinea.

Vragen en opmerkingen van mevrouw Beckers:

Ik heb nog twee korte vragen. Artikel 46 van het verdrag over de verdragen spreekt over het ongeldig verklaren van de instemming. Is het waar, dat die term op zich niets te maken heeft met heronderhandelen, maar veel definitiever is en ook niets te maken heeft met een opzegtermijn?

Mijn tweede vraag betreft de situatie dat een volgend Nederlands parlement de genoemde uitspraak zou doen. Dan treedt de procedure in werking die in de kamerstukken is beschreven. Dan is het ook nog mogelijk dat er een poging wordt gedaan de Grondwet te wijzigen, maar dat ligt helemaal niet voor de hand, want dat gaat dan net de verkeerde richting uit. Dan ontstaat er, aldus destijds de Minister van Binnenlandse Zaken de heer Wiegel, een zeer moeilijke situatie. Zoudt u kunnen toelichten wat er naar uw oordeel gaat gebeuren als Nederland inderdaad zijn instemming op genoemde gronden ongeldig zou verklaren? Ik bedoel nog steeds de situatie dat een nieuw parlement zou stellen dat het verdrag in strijd is met de Grondwet. Wij hebben geen constitutioneel Hof. De enige mogelijkheid van beroep voor de kiezers is dan een nieuw parlement.

Vragen en opmerkingen van de heer K. G. De Vries:

Ik zou graag nog even willen terugkomen op mijn in eerste termijn gestelde vraag over de marges die bij het sluiten van het verdrag eigenlijk

in acht moeten worden genomen, met name voor wat betreft de termijn. Ik heb daarbij als voorbeeld genoemd dat een onredelijke meerderheid – die in dit land natuurlijk op een gegeven moment zou kunnen ontstaan – dit land gaat binden voor een onnoemelijk lange periode en bij voorbeeld zou stellen: wij sluiten een verdrag met Zuid-Afrika dat er geen boycot met dat land komt en dat verdrag blijft honderd jaar geldig. We spreken met de Verenigde Staten af, dat in ons land een bepaald soort belastingheffing niet zal plaatsvinden en dat besluit blijft vijftig jaar geldig. Dat soort verdragen dat beoogt, of in ieder geval als uitwerking heeft komende parlementen en kabinetten van beslissingsbevoegdheid te beroven, lijkt mij zeer dubieus. Zoudt u kunnen aangeven of er inderdaad ook marges zijn in de bevoegdheid van degene die het besluit neemt? Ik heb u erop gewezen dat een Kamer maar voor vier jaren wordt gekozen. Men zou zich kunnen voorstellen dat men niet al te ver over het graf heen moet reiken, opdat men de grenzen van zijn bevoegdheden niet te buiten gaat.

Bovendien wil ik nog graag opmerken, dat het inderdaad curieus zou zijn als de Amerikaanse regering zou moeten opmerken: Nederlandse regering, wij vertrouwen dit zaakje niet. Als er over de constitutionaliteit van de besluitvorming in dit land twijfel ontstaat, is dat een Nederlands probleem, waar de Amerikaanse regering mijns inziens buiten staat, behalve dan dat zij kennis moet hebben kunnen nemen, of heeft moeten kunnen weten dat dit probleem speelt. Mij dunk, dat daarvoor niet een officiële kennisgeving van de Nederlandse regering nodig is, want het zou ook curieus zijn als die regering aan de eigen besluitvorming twijfel zou gaan wekken. Ik neem echter aan, dat in de democratieën, waar in het openbaar geprocedeerd wordt, een zodanig bezwaar als straks zal blijken bij de behandeling van de Wet, voldoende kenbaar is, ook voor de Amerikaanse regering.

Dan ontstaat er dus een probleem, vooral voor de Nederlandse constitutionele verhouding. Ik zou me kunnen voorstellen dat, als een Nederlands parlement tot de overtuiging komt dat het verdrag ten onrechte niet aan het formele vereiste van de Grondwet heeft voldaan bij de ratificatie – een tweederde meerderheid – de eventuele schade die daaruit voortvloeit, ook door de Nederlandse staat voor zijn rekening zou moeten worden genomen. Dat lijkt me vanzelfsprekend.

De opvatting dat een volgend parlement niet tot die opvatting zou kunnen komen, kan ik eigenlijk niet volgen. Ik zie dat ook niet in hetgeen u zelf zegt. U zegt: «Niet dan op zeer goede gronden». Zeker. Maar wat is nu een betere grond dat een schending van de Grondwet? Wat zou een sterkere, interne rechtsregel van een andere staat kunnen zijn dan die regels die juist beogen om de grondprincipes van de rechtsorde te beschermen? Men zou dus naar mijn oordeel redelijkerwijs, met de regering die dat bij de laatste grondwetsherzieningen heeft uiteengezet, tot de overtuiging kunnen komen, dat zich hier zo'n geval zou kunnen voordoen: het schenden van een regel van intern recht, en niet een geringe regel. Het is ook niet iets, dat aan de partner voorbij zou kunnen zijn gegaan, want deze heeft natuurlijk de discussie gevolgd. Zou dat niet een overweging kunnen zijn die inderdaad tot grote zorgvuldigheid, met name bij het afsluiten van het verdrag, zou moeten leiden? Dan keer ik terug tot de opmerking van de heer De Visser. In het verleden heeft men wel gezegd: als er twijfel is, doe het dan niet zonder een tweederde meerderheid, zulks geheel in de trant van het betoog van de heer Oud. De twijfel is hier objectief aanwezig.

Vragen en opmerkingen van mevrouw Brouwer:

Natuurlijk heeft u gelijk als u zegt dat een ander land de uitleg van onze Grondwet niet voor zijn rekening kan nemen. Maar ten aanzien van uw visie dat de uitzondering van artikel 46 slechts geldt voor bijzondere omstandigheden en dat het dan om een onmiskenbare schending van de Grondwet zou moeten gaan, wil ik opmerken dat in ieder geval hier – ik heb begrepen dat u dat ook vindt – een nogal zwaar wegende discussie

over de uitleg van onze Grondwet plaats vindt. Dat zou dus kunnen betekenen dat het in elk geval verstandig is niet een looptijd van vijf jaar af te spreken. Het zou op zichzelf al een grond moeten zijn om die looptijd niet vast te leggen. Nu dat toch is gebeurd, kan men ook stellen dat als een volgend parlement tot de conclusie komt dat er hier wel degelijk sprake is van schending van de Grondwet, de Verenigde Staten zich niet kunnen beroepen op het feit dat dit hun onbekend was. De discussie is immers zó duidelijk en de twijfel over de uitleg van de Grondwet is eveneens zó duidelijk, dat in dat verband naar mijn mening niet kan worden gesteld dat de Verenigde Staten geheel vrijuit gaan.

Als ik u zo hoor, is er in het volkenrecht geen enkele regel die door een land kan worden gebruikt ingeval er in dat land sprake is geweest van schending van fundamentele voorschriften, die later door het parlement wordt onderkend. U legt alleen de nadruk op de vraag of de Verenigde Staten op de hoogte zijn van het feit dat er sprake is van zo'n schending. Mijns inziens moet ook de andere partij – dus in dit geval Nederland – die mogelijkheid hebben.

Vragen en opmerkingen van de heer Engwirda:

In uw artikel spreekt u vooral over de volkenrechtelijke aspecten van de goedkeuringsovereenkomst. «De Kamer moet maar oordelen over eventuele strijdigheid met de Grondwet». Ik zou graag van u vernemen of u zelf daarover een mening heeft en, zo ja, welke.

U heeft voorts in uw antwoord gezegd dat u nog zou terugkomen op de «clausula rebus sic stantibus». We hebben daarover vroeger nog eens een interessant college van een oud-minister-president gehad. Zoudt u uw inzichten over die «clausula» aan ons kunnen meedelen?

Nader antwoord van prof. Kooymans

Ik denk dat het inderdaad politiek gezien, verstandig is om, indien er twijfel bestaat binnen de Nederlandse samenleving over de vraag of een verdrag zich al dan niet verdraagt met de Grondwet, het zekere voor het onzekere te nemen en een tweederde meerderheid voor dat verdrag te vragen. Maar daarmee zijn we natuurlijk net bij «des Pudels Kern», want in het onderhavige geval is heel duidelijk, dat die tweederde meerderheid niet aanwezig is, zodat de regering van oordeel is dat zij zich die luxe niet kan permitteren. Als dan in dat geval de regering het besluit neemt die weg niet te bewandelen, die naar mijn oordeel niet door het staatsrechtelijk gewoonterecht wordt voorgeschreven – daarvoor zijn de precedentes te gering in aantal –, dan kan men zich afvragen of dat politieke wijsheid is, maar het staatsrecht, noch het internationale recht zegt daar naar mijn oordeel iets over. Wanneer men bij voorbeeld zou besluiten – maar we hebben net een grondwetswijziging achter de rug – dat in zo'n geval een staatsrechtelijke regel zou worden geschreven: «in dubiis» tweederde meerderheid, dan zegt u in feite dat bij voorbeeld een verdrag waarbij de vraagstelling kan rijzen of het zich verdraagt met de Grondwet, niet met normale meerderheid kan worden geaccepteerd.

Ik moet mevrouw Beckers toegeven dat in artikel 46 van het Weens Verdragen-verdrag het begrip «invalidating» voorkomt. Dat betekent eenvoudig dat men de ongeldigheid van het verdrag inroept, waarvan het resultaat is dat het er nimmer zou zijn geweest. Dat is dus iets heel anders – ik geef dat onmiddellijk toe – dan heronderhandelen of spreken over beëindiging van het verdrag. Wanneer men zegt: «invalidating», dan betekent het, dat het verdrag er niet is geweest. Dan is er een aparte bepaling over wat er met betrekking tot reeds ingetreden rechtsgevolgen dient te geschieden.

Mevrouw Beckers heeft ook gevraagd wat er gebeurt als de Nederlandse regering haar instemming ongeldig verklaart. Men andere woorden: het

verdrag eenzijdig – want dat wordt het dan toch wel – beëindigt. Immers, naar het volkenrecht is er een verdrag geweest en het betekent dus dat Nederland aan dit verdrag een einde maakt, zij het met het argument dat de rechtsbasis aan de instemmingshandeling naar Nederlands staatsrecht ontbrak. Dan treden de gevolgen van volkenrechtelijke staatsaansprakelijkheid in. Men kan zich voorstellen dat het geschil – want dan is er een geschil tussen de beide verdragspartners – wordt voorgelegd aan een onpartijdige instantie, waarna de normale gevolgen in werking treden, namelijk óf toch tenuitvoerlegging van het verdrag – maar nogmaals, zoals ik u al gezegd heb, in een bondgenootschap van vrije staten zie ik dat niet direct gebeuren – óf schadevergoeding, en dan zijn we terug bij datgene wat de acht schrijvers indertijd in het Nederlands Juristenblad hebben aanbevolen.

De heer De Vries heeft gevraagd welke marges er gelden bij het sluiten van een verdrag. Daarover zegt het internationaal recht in feite niets. Dat is overgelaten aan de verdragsluitende partijen. Wanneer er bij voorbeeld een onnoemelijk lange termijn wordt opgenomen in een verdrag, waarbij men op de vingers kan natellen dat een meerderheid binnen het betrokken land daarmee moeilijkheden zal krijgen, dan kan men zeggen: de betrokken verdragsluitende regering heeft zich politiek zeer onwijs opgesteld en kan daarvoor binnen de nationale fora ter verantwoording worden geroepen. Juridisch – volkenrechtelijk – is daarmee aan de rechtskracht van dat verdrag niets afgedaan. De heer De Vries heeft opgemerkt, dat in dit geval de verdragspartner, met name de Verenigde Staten, toch zeer wel op de hoogte is van de commotie die een en ander in de Nederlandse samenleving heeft teweeggebracht.

De Verenigde Staten dienen er ook rekening mee te houden dat een opvolgend parlement en een opvolgende regering wel eens een andere mening kunnen zijn toegedaan dan de huidige. Het is juist op dit punt dat een verdragspartner alleen maar kan afgaan op datgene wat op dit moment geldt.

Ik geef u een voorbeeld. We weten allen dat indertijd de goedkeuring van het verdrag met betrekking tot het Panamakanaal in de Senaat aan zeer grote controverses onderhevig was. Met name was daar ook de vraag aan de orde – althans door sommigen werd die vraag gesteld – of dat verdrag zich verdroeg met de constitutionele bepalingen van de Verenigde Staten, etc., etc. Het is best mogelijk dat een opvolgende Senaat een andere mening dienaangaande zou hebben gekoesterd. Voor de regering van Panama was er in feite geen keuze dan eenvoudig de neuzen te tellen zoals die in de Senaat op dat moment te tellen vielen, en vervolgens op de bekrachtiging door de Amerikaanse regering acht te slaan en het te beschouwen als een rechtsgeldig document. Voor een verdragspartner is daarbij in feite geen keus dan de besluitvorming binnen de nationale fora van dat moment.

Wanneer dan de tenuitvoerlegging van het verdrag in een volgende periode op grote moeilijkheden blijkt te stuiten, dan doet zich de situatie voor waarin er plaats is voor heronderhandelingen, maar niet meer voor het invoeren van de ongeldigheid van het verdrag. Mevrouw Brouwer kan dan wel stellen dat de Verenigde Staten in feite niet vrijuit gaan, maar het zou toch ook een merkwaardige situatie zijn indien een regering van een verdragsluitende partij keek over de zittende regering van zijn verdragspartner heen naar een potentiële toekomstige regering. Als de andere partij er, gezien de situatie van onzekerheid bij zijn verdragspartner, de voorkeur aan geeft op dit moment geen overeenkomst te sluiten, dan is dat zijn politieke beslissing. Maar wanneer hij besluit om, afgaande op de volkenrechtelijke legitimatie van de zittende regering, dat verdrag te ondertekenen, dan doet dat aan de volkenrechtelijke geldigheid van die overeenkomst geen afbreuk. Ik moet dan ook zeggen, dat er in feite in het volkenrecht – dat natuurlijk sterk formalistisch is; dat dienen we ons heel goed te realiseren – naar mijn oordeel geen regel is die door een land kan worden ingeroepen

wanneer een volgende regering van dat land van oordeel is dat een reeds afgesloten verdrag beter niet, of niet zó had moeten worden afgesloten.

De heer Engwirda heeft gevraagd naar mijn persoonlijke mening over de strijdigheid met de Grondwet. In de eerste plaats moet ik antwoorden dat ik geen beoefenaar van het staatsrecht ben. Ik kan dus alleen maar als belangstellend buitenstaander lezen wat daarover gezegd wordt. Ik moet u eerlijk zeggen, dat ik persoonlijk, zeker door de argumentatie zoals door de Raad van State in het laatste advies naar voeren is gebracht, wel overtuigd ben. Ik meen daaruit toch wel met instemming te kunnen aflezen dat onze Grondwet niet duidelijk maakt wat strijdig is met de Grondwet en wat niet, het kennelijk aan de Kamer – want er is natuurlijk geen bepaald moment waarop men kan zeggen wat strijdig is met de Grondwet of niet; dat is mede afhankelijk van de ontwikkelingen in de nationale en de internationale politiek – overlatend te beslissen of zich een dergelijke strijdigheid voordoet of niet. Daarbij beoogt mijns inziens het hele constitutionele bestel mee dat inderdaad iedere keer de Kamer zelf dat besluit neemt zolang wij geen constitutioneel Hof hebben.

2. GEDACHTENWISSELING MET PROF. DR. P. J. KUYPER

Inleiding door prof. Kuypers:

Het is misschien goed van tevoren op te merken dat ik enigszins was verrast door de uitnodiging van de kamercommissies om over deze materie te komen spreken, omdat ik op geen enkele wijze publieke uitspraken daarover heb gedaan. In elk geval moet mijn standpunt worden gezien als dat van een belangstellend hoogleraar die over deze zaken wel eens met zijn studenten heeft gepraat en daartoe natuurlijk ook wel eens wat onderzoek heeft gedaan.

Ik heb u een wat schools overzichtje toegezonden dat als een soort raamwerk kan dienen om eventueel tijdens de discussie op terug te vallen en om u enigszins een indruk te geven van de punten die een volkenrechtelijk jurist afcheckt wanneer hij naar een verdrag kijkt en het onderzoekt op eventuele strijdigheid met andere normen van volkenrecht.

Ik wil graag ter toelichting nog het volgende opmerken. Ik heb me ongeveer gehouden aan de vier punten die griffier De Beaufort mij in zijn brief heeft voorgelegd. Over het eerste punt betreffende de NATO en de vraag of de NATO nu een intergouvernementele of een supranationale organisatie is kan het volgende worden opgemerkt. Op minimale institutionele bepalingen – artikel 9 en een deel van artikel 3 – is een enorm apparaat gebouwd en een heel stelsel van consultaties en «reviews», hetgeen trouwens in de Kamer al uitgebreid aan de orde is geweest. Wat is nu de juridische status van dit alles? De status van alle consultatie-mechanismes, de «reviews» en dergelijke kan tot op zekere hoogte worden beschouwd als de «subsequent practice» (in de zin van artikel 31 van het Weense Verdragen-verdrag), die gebruikt mag worden om bepaalde verdragsbepalingen nader te interpreteren. Men kan zelfs een stapje verder gaan. Er is ook erkend in het volkenrecht dat binnen internationale organisaties een zeker bindend gewoonterecht kan ontstaan. Een gedeelte van die consultaties – voor zover staten zich daaraan altijd gehouden hebben en voor zover zij dat doen, omdat zij menen dat het juridisch zo hoort – kan gezien worden als staatspraktijk binnen die organisaties. Dat is ongeveer, met deze woorden, ook erkend door het Internationale Hof van Justitie in de uitspraak inzake Namibië (ICJ Reports 1971, p. 4).

Desondanks blijft de NATO eerder een intergouvernementele organisatie, als men kijkt naar de bevoegdheden van de organen en de resultaten van de besluitvorming. Daarover heeft de commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken zich duidelijk uitgesproken en daarover kan men ook zeer interessante en diepgaande juridische beschouwingen vinden in

artikelen die verschenen zijn ten tijde van de uittreding van Frankrijk uit de militaire organisatie van de NATO. Dat is eigenlijk de eerdere gelegenheid waarbij dit soort dingen zeer uitvoerig zijn geanalyseerd.

Er wordt binnen de NATO gehandeld in consensus, maar ik wil er wel op wijzen dat artikel 5 uiteindelijk – mijns inziens – de mogelijkheid geeft een meerderheidsbesluit te nemen, dat dan niet bindend is voor de minderheid. Dat hangt heel sterk samen met die bekende frase «as it deems necessary» («it» wit zeggen: de betrokken staat). Dat geeft een aantal staten de gelegenheid te zeggen: kennelijk vindt deze staat deze collectieve zelfverdedigingsactie niet noodzakelijk, maar wij gaan door. Dat is in laatste instantie – althans naar mijn idee – de situatie.

Met betrekking tot het verdrag en de volkenrechtelijke aanvaardbaarheid vind ik het, met name waar het strijdigheid met het oorlogsrecht betreft, van belang aan te geven dat volkenrechtsbeoefenaren met zulke uiteenlopende perspectieven als prof. P. Kalshoven en Mr. Ige Dekker in grote lijnen toch tot dezelfde conclusies komen, namelijk dat volgens het positieve volkenrecht het *bezit* van kernwapens niet verboden is en dat het *gebruik* ervan niet verboden is, zolang het niet in strijd komt met bepaalde regels van het oorlogsrecht, waarbij dan vooral de reeks betreffende het onderscheid tussen combattanten en non-combattanten van belang zijn. Daarbij is dan weer een afweging tegenover de militaire noodzaak nodig. Ook is het gebruik van kernwapens eventueel toegestaan in het kader van oorlogsrepresailles.

Ten slotte is het misschien interessant nog even de vraag op te werpen «waarom nu een verdrag?». Zou een regeringsbesluit makkelijker te beëindigen zijn geweest? Dat is nog maar de vraag. Het volkenrecht erkent de mogelijkheid dat bepaalde eenzijdige rechtshandelingen bindend zijn. Ook dat is door het Internationaal Hof van Justitie met zoveel woorden gezegd (ICJ Reports 1974, blz. 18). Het is bij voorbeeld opmerkelijk in de uitspraak van het «Bundesverfassungsgericht» in Duitsland over de plaatsing van de Pershing-II-raketten en de kruisvluchtwapens, dat hierin juist wordt gesteld: hier is sprake van een eenzijdige rechtshandeling door de Duitse overheid die bindend is. De besluitvorming in de NATO is weliswaar niet bindend, maar de uiteindelijke eenzijdige toezegging aan de Verenigde Staten: «U mag hier kruisvluchtwapens plaatsen», zou, wanneer deze in een duidelijk onderhandelingscontext gedaan wordt door degene die in staat is Nederland wettig te binden in het volkenrechtelijke verkeer, zeker ook een bindende overeenkomst opleveren.

Dan nog een opmerking over een paar vragen die liggen op de grens van de verhouding tussen volkenrecht en nationaal recht. Ik wil verder maar niets meer zeggen over de verdragstermijn. Daarover is met de heer Kooymans uitgebreid gesproken. Ook over artikel 46 van het Verdragenverdrag heb ik eigenlijk niet veel meer op te merken, omdat ik alles wat er door de heer Kooymans over gezegd is onderschrijf. U moet zich er goed rekenschap van geven dat het volkenrecht voor een groot deel gebaseerd is op het zogenaamde «biljartbalmodel» van de internationale betrekkingen. Staten botsen met elkaar, komen tegen elkaar aan en ze dringen niet in elkaar door. Alleen in hele uitzonderlijke gevallen kijken ze achter de buitenkant van de biljartbal. Een van die uitzonderlijke gevallen is artikel 46, maar die mogelijkheid is ook heel erg beperkt.

Het is misschien toch aardig om even op het volgende te wijzen. In lid 2 van artikel 46 wordt gezegd: «A violation» (dat wil zeggen de schending van een belangrijke interne norm van een staat die eventueel tot ongeldigheid van een verdrag zou kunnen leiden) «is manifest if it would be objectively evident to any state conducting itself in a matter in accordance with normal practice and in a good faith». Het aardige is nu dat mijns inziens in het vraag- en antwoordspel tussen de Kamer en de regering hierover, dat schriftelijk is vastgelegd al enigszins te zien is wat staten nu over het algemeen verstaan onder «in accordance with normal practice and good faith». Men ziet dan dat aan de ene kant de Verenigde Staten niet anders

gedaan hebben dan aan de Nederlandse regering vragen of het verdrag grondwettig is en dat de Nederlandse regering zegt: «Ja. We hebben er wat problemen mee, maar wij vinden uiteindelijk toch dat het grondwettig is.» Aan de andere kant hebben wij, misschien ten overvloede, aan de Verenigde Staten gevraagd, zo blijkt uit het vraag- en antwoordspel: «waarom moet het nu een «executive agreement» worden en geen «treaty» waarbij de toestemming van de senaat vereist is (tweederde van de senaat)?» Het antwoord daarop is gewoon geweest «Dit kunnen wij ook krachtens executive agreement». Dat is «as far as it goes». Daar houden beide regeringen op. Ze verlaten zich essentieel op de mededeling van de andere regering. Dat is naar mijn idee een duidelijk voorbeeld van «normal practice and good faith». Zo functioneert dat in het «biljardmodel» van de betrekkingen, waarop het volkenrecht grotendeels berust.

Het laatste punt: artikel 92 van de Grondwet. Ik wil uitdrukkelijk zeggen dat ik geen expert op grondwettelijk gebied ben. Ik ben in de eerste plaats een volkenrechtelijk generalist. Dus ook voor detailvragen over oorlogsrecht kunt u beter terecht bij iemand als de heer Kalshoven of eventueel een andere expert op dat gebied in Nederland. Ik ben wel overtuigd door de argumenten van de Raad van State die gebaseerd zijn op het open systeem van onze Grondwet en de historische argumentatie die wordt aangevoerd.

Het enige waar ik nog een twijfelpunt heb, en waarvan het misschien goed zou zijn als u dat zou voorleggen aan hen die werkelijk deskundig zijn op het gebied van de Grondwet is de afwijzing van de «a contrario»-interpretatie van artikel 92. Die overtuigt mij niet geheel, omdat uiterekend onze Hoge Raad een ander artikel over buitenlandse betrekkingen van onze Grondwet, namelijk het huidige artikel 93 dat toen nog een ander nummer had, wel degelijk «a contrario» geïnterpreteerd heeft en op basis daarvan de suprematie van het volkenrechtelijk gewoonterecht afwees. De Hoge Raad zei in dat geval in grote lijnen het volgende: «In onze Grondwet (met name het toenmalige art. 66) staat dat het Nederlandse recht alleen buiten toepassing wordt gelaten voor zover het strijdig is met volkenrechtelijke overeenkomsten. Dat daar «overeenkomsten» staat, is heel bewust zo gedaan. We mogen daar niet uit concluderen dat ook het volkenrechtelijke gewoonterecht zou prevaleren boven het Nederlands recht. Dat is het befaamde Nyugat-arrest (H.R. 6.3.1959, N.J. 1962, nr. 2), dat u naar ik aanneem ook tijdens de grondwetsherziening wel vertrouwd zal zijn geworden. Daar staat natuurlijk tegenover, dat de historie van artikel 93 een heel andere is dan die van artikel 92 en dat ik in laatste instantie door die historische argumenten overtuigd wordt, maar het zou misschien goed zijn als u dit punt nog nader aansnijdt met staatsrechtbeoefenaars.

Vragen en opmerkingen van de heer De Vries (P.v.d.A.):

Dank voor uw uiteenzetting. Ik heb nog twee vragen. We hebben zoëven in de gedachtenwisseling met prof. Kooymans even gesproken over de situatie dat verdragspartners, of één verdragspartner, na het sluiten van het verdrag moeilijkheden daarmee krijgen. Toen heeft prof. Kooymans gezegd, dat het tussen bondgenoten niet waarschijnlijk is dat men naar de rechter stapt, maar schadevergoeding en dergelijke zou natuurlijk aan de orde kunnen komen. Wat zouden naar uw mening de gevolgen zijn als er problemen ontstaan met de uitvoering van een verdrag aan één kant. Stel, dat de volgende Nederlandse regering, de volgende Nederlandse Kamer zouden zeggen dat het zo toch niet kan, om wat voor reden dan ook. Dan zou men natuurlijk wel kunnen gaan onderhandelen. Wat zou naar uw mening, gezien de volkenrechtelijke praktijk, dan het meest voor de hand liggen, ook binnen een bondgenootschap?

In de tweede plaats wil ik u een vraag stellen over het open systeem van de Grondwet. In het volkenrecht zijn staten subject van recht. Zij zijn dus herkenbare identiteiten. Nu hebben wij, zoals u heeft opgemerkt, een open systeem. Kan dat impliceren dat een staat al zijn bevoegdheden overdoet

aan een andere staat? Is dat denkbaar? Of is er een verschil met het overdoen van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties die boven staten gesteld staan? We weten uit het interne administratief- en staatsrecht, dat we heel zorgvuldig onderscheiden tussen de verschillende rechtskringen – gemeente, provincie, rijk – en iedereen weet precies wat wel en wat niet mag. Kan in tegenstelling daartoe een staat zijn eigen bevoegdheden naar uw mening normaliter aan andere staten overdragen, of vindt u dat een rare gedachte?

Vragen en opmerkingen van de heer De Visser (P.v.d.A.):

Prof. Kuyper stelt in het tweede punt van zijn notitie, dat de vraag in hoeverre de Verenigde Staten kernwapens rechtmatig kunnen gebruiken afhankelijk is van de diverse alarmfasen en van de vraag hoe deze corresponderen met de toestand van zelfverdediging. Dan komen we in de problematiek van de zogenaamde «NAVO-procedures» terecht. U weet, dat daarover nogal wat verwarring is geweest in de Tweede Kamer. Het begrip «NAVO-procedures» zelf is al vrij wollig. U weet, dat de Minister van Defensie toen heeft gesproken over NATO-procedures, zijnde een pakket van voorzieningen, afspraken en denkbeelden. Dat kan dus nogal wat inhouden. Nu zijn er mensen die zich afvragen of hier, gezien het belang van de NAVO-procedures voor de hele uitvoering, ook van dat verdrag, eigenlijk wel van een voldoende bepaaldheid van die overeenkomst kan worden gesproken. Wordt daarmee aan de uitvoerders niet een «carte blanche» gegeven? Dat zou kunnen worden tegengegaan door de NAVO-procedures als bijlage aan de overeenkomst toe te voegen, waardoor wat meer zekerheid zou kunnen worden verkregen en ook de juridische binding van de procedures beter tot haar recht zou kunnen komen. Kunt u commentaar geven op deze opmerkingen?

Vragen en opmerkingen van de heer De Waart (P.v.d.A.):

Ik ben het volledig eens met de opmerking van prof. Kuyper dat de afwijzing van de «a contrario»-redenering een twijfelpunt is. Mijn vraag is: een twijfelpunt bij welke verdragsteksten? Bij die welke wij oorspronkelijk dachten en waarop ook de eerste discussie van het Tribunaal bij voorbeeld betrekking had, dus op een situatie waarin de regering van de Verenigde Staten een duidelijke beslissingsmacht werd toegekend, of geldt uw twijfelpunt eigenlijk de nieuwste brief waarin is gesteld dat de wapens alleen zullen opereren in overeenstemming met NATO-procedures? Licht daar naar uw mening een verschil, of is dat dezelfde situatie?

Mijn tweede vraag: U begint uw motie met de vraag of de NAVO een intergouvernementele of een supranationale organisatie is. Is het wel in alle omstandigheden een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 92 van de Grondwet?

Vragen en opmerkingen van mevrouw Beckers-de Bruijn (P.P.R.):

Ik vond dat de heer Kuyper een zeer interessante opmerking maakte, toen hij zei dat de discussie in de schriftelijke stukken eigenlijk een weerslag was van de discussie tussen staten die zich overeenkomstig het gangbare gebruik en te goeder trouw gedragen (artikel 46 van het Weense Verdragen-verdrag). De heer Kuyper vat de discussie als volgt samen. De Verenigde Staten hebben steeds gevraagd: Is dit grondwettig? De Nederlandse regering heeft geantwoord: Er zijn wel wat problemen, maar wij, regering, zeggen ja. Bij dat antwoord hoort natuurlijk ook – want dat ligt in dezelfde regeringsstukken vast – dat dit «ja» niet definitief kan zijn, omdat het door een volgende regering en een volgend parlement anders kan worden beoordeeld. Bij dat antwoord hoort ook, dat Nederland geen constitutioneel Hof heeft, zodat de politiek oordeelt. Is dat nu niet in strijd

met de conclusie van de heer Kuyper aan het eind van zijn verhaal, namelijk dat toepassing van artikel 46 hier niet aan de orde is? Die conclusie trekt hij nadat hij eerst op bladzijde 2 van zijn notitie de vraag stelt «Kan een uitspraak van de Kamer na de verkiezingen dat een tweederde meerderheid voor een beslissing had moeten worden gehanteerd, leiden tot rechtmatige beëindiging van het verdrag?» Hij antwoordt dan ontkennend op grond van hetzelfde artikel 46 van het Weense Verdragenrecht. Ik zie daarin toch een tegenstrijdigheid.

Vragen en opmerkingen van de heer De Boer (C.D.A.):

Ik sluit me eerst aan bij de opmerking van de heer De Waart: intergouvernementeel of supranationaal dat is één vraag, maar in de Grondwet is sprake van volkenrechtelijke organisatie. Maakt het wat dat betreft überhaupt veel verschil of we spreken over een intergouvernementele of over een supranationale organisatie? Zijn ze beide niet volkenrechtelijk?

Voorts begrijp ik uit het betoog van prof. Kuyper dat volgens hem de NAVO weliswaar gebouwd is op een fundament van een intergouvernementele organisatie, maar in zijn bovenbouw allerlei kenmerken heeft van een supranationale organisatie. Desondanks blijft de heer Kuyper zeggen: De NAVO is misschien eerder intergouvernementeel dan supranationaal. Ik neem aan dat zulks gebeurt op grond van het NAVO-gebeuren sec. Hoe beoordeelt hij de situatie voor die landen die behalve lid van de NAVO ook lid van de Westeuropese Unie zijn en in dat kader nog hele andere, nog veel dwingender verplichtingen met elkaar zijn overeengekomen dan de NAVO-leden gezamenlijk zijn overeengekomen?

Vragen en opmerkingen van mevrouw Brouwer (C.P.N.):

U heeft gesproken over de noodzaak van stabiliteit van verdragen. Daarmee zegt u eigenlijk: Die termijn van vijf jaren is zo'n termijn die daartoe bijdraagt. Wat vindt u van de stelling dat een verdrag niet zou dienen te worden afgesloten door een land als de basis in dat land zo onzeker is, omdat dat ook een onzekerheid aan het verdrag zelf geeft? Dat is een andere invalshoek om te bereiken dat verdragen die gesloten worden stabiliteit krijgen. Formeel is het natuurlijk mogelijk; het is ook meer een politieke vraag.

Verder heeft u opgemerkt dat het gebruik van kernwapens niet verboden is en ook niet in strijd is met de regel dat er onderscheid dient te worden gemaakt tussen combattanten en non-combattanten.

Interruptie van prof. Kuyper:

Dat heb ik zo niet bedoeld.

Mevrouw Brouwer:

Dan vraag ik u een toelichting daarop.

Dan heb ik nog een vraag over de opzegging van verdragen. Zijn er naar uw mening nog speciale regels voor de opzegging van verdragen behalve dan de opzegtermijn in het verdrag zelf?

Vragen en opmerkingen van de heer Engwirda (D'66):

Ik heb nog één vraag, aansluitend op datgene wat de heer De Visser heeft gevraagd, namelijk over de juridische betekenis van de NAVO-procedures. Ik vraag me af of het niet van belang is, nu de procedures niet schriftelijk zijn vastgelegd, of in elk geval niet in een annex zijn opgenomen, dat tenminste vaststaat dat er door de beide verdragspartners – Nederland en de Verenigde Staten – een zelfde uitleg aan de procedures wordt gegeven.

Ik zal trachten de gestelde vragen in volgorde te beantwoorden. De heer De Vries heeft gevraagd wat er zou moeten gebeuren als artikel 46 geen uitkomst zou bieden wanneer er ernstige moeilijkheden zouden rijzen met een reeds afgesloten verdrag. Zijn er dan bepaalde bepalingen waarop men zich kan beroepen? Wat is er dan mogelijk? Wat zou het meest voor de hand liggen in de gegeven situatie? Welnu, naar mijn oordeel zou, zoals ook de heer Kooymans al heeft opgemerkt, heronderhandeling het meest voor de hand liggen.

Het minst voor de hand liggend in de verhouding tot de Verenigde Staten lijkt mij dat men het nieuwe parlement, dat ernstige moeilijkheden met het verdrag heeft, wetgeving laat aannemen die in strijd is met het verdrag. Het zou natuurlijk de uiterste remedie zijn als het parlement zegt: Wij willen dat verdrag niet, want het is in strijd met de Grondwet. «Wij willen daarop terugkomen. Artikel 46 biedt aan de Nederlandse regering geen mogelijkheden het verdrag als ongeldig te beschouwen. Dan nemen wij wetgeving aan die het functioneren van de basis te Woensdrecht onmogelijk maakt.» Dan heeft men dus duidelijk een handeling begaan die in strijd is met een bestaand verdrag en treden, zoals de heer Kooymans gezegd heeft, de regels van het volkenrechtelijk aansprakelijkheidsrecht in werking.

In die situatie kan men geleid worden door een van de bepalingen die ik gelezen heb in een van de eerdere verdragen met de Verenigde Staten. Deze was er namelijk op gebaseerd dat, wanneer de Verenigde Staten hier bepaalde installaties hadden laten aanleggen en er een einde zou komen aan dat verdrag, Nederland de restwaarde van de installaties zou vergoeden. Iets soortgelijks krijgt men dan natuurlijk in dit geval: dat Nederland dan de gemaakte kosten op de een of andere manier zou moeten vergoeden. Dat lijkt mij toch een extreme oplossing en men moet dus op de een of andere manier tot een tussenoplossing komen.

De ter zake gedane suggesties door de heer Kooymans vind ik eigenlijk erg creatief. Hij heeft erop gewezen dat artikel 1 alleen maar over «allow» aan de Verenigde Staten spreekt en dat het dus misschien mogelijk is met de Verenigde Staten toch tot een overeenstemming te geraken dat zij voorlopig van die toestemming geen gebruik maken. Dat lijkt mij toch wat «aardiger» in een bondgenootschappelijk verband.

Ik denk dat men bij zo'n geschil – wanneer de Tweede Kamer dus inderdaad die uiterste stap zou doen van inconsistente wetgeving – toch ook wel tot een minnelijke schikking van de schadevergoeding zou moeten kunnen komen en zeker niet nog eens een keer naar het Internationale Hof van Justitie zou moeten lopen, nog afgezien van het feit dat de Verenigde Staten daar op dit moment de rechtsmacht niet steeds van erkennen.

Het open systeem. In het volkenrecht worstelt men eigenlijk met dezelfde problematiek als waarmee men in het staatsrecht worstelt. Er bestaan daar twee heel duidelijk tegengestelde scholen, die vooral met elkaar in botsing zijn gekomen naar aanleiding van een oud arrest van het Internationale Hof uit de jaren '20. Die scholen vroegen zich af: Heeft een staat, om iets volkenrechtelijks te doen, als het ware een volkenrechtelijke basis nodig, of zijn staten in principe vrij om te doen wat zij willen zolang er geen duidelijke volkenrechtelijke verbodsregels bestaan? Ik moet u zeggen, dat ik persoonlijk tot die laatste school behoor en ook geconstateerd heb, bij voorbeeld in de tijd dat ik bij de Juridische Dienst van de Commissie van de EG werkte, dat staten zich gedragen in overeenstemming met de opvatting dat zij vrij zijn om te doen wat zij willen zolang ze geen volkenrechtelijke verbodsregels tegenkomen. Dat houdt ook in, dat een staat dus op een gegeven moment door het volkenrecht op geen enkele manier geremd is om al zijn bevoegdheden over te dragen. Dan kan hij op een gegeven moment niet meer als «staat» worden beschouwd. Dan ontvallen op een gegeven moment de criteria die het volkenrecht stelt aan het bestaan van een onafhankelijke staat.

Maar men kan zich wel allerlei tussensituaties voorstellen. Stel, dat Nederland toevallig vanuit de Hanze-tijd een of andere enclave had aan de oostkant van Sleeswijk-Holstein. Dan zou het mijns inziens heel best denkbaar zijn in de huidige situatie, dat we met de Bondsrepubliek Duitsland tot een overeenstemming komen dat deze althans de verdediging van dat gebied op zich neemt. Dat zou nog niet inhouden dat de Nederlandse soevereiniteit over dat gebied volkenrechtelijk in het gedrang komt of hoeft te komen.

Interruptie van de heer De Vries:

En als het gaat om de verdediging van Brabant, Gelderland en Zuid-Limburg?

Prof. Kuyper:

Als wij dat aan België zouden overlaten? Dan zou dat volgens mij nog steeds kunnen, zolang nog maar duidelijk is dat Nederland daar verder allerlei bevoegdheden blijft uitoefenen en daar nog wetgeeft, politiemacht uitoefent etc. Men heeft dan echter de eerste stap gezet en zodra er dan verdere punten komen waardoor aan het gezag over dat gebied kan worden getwijfeld, ontvalt dat gezag dat een van de grondvereisten is voor het bestaan van een staat. Dan komt men in een situatie waarin eventueel zou kunnen worden gezegd dat dat gebied niet meer tot Nederland behoort. Maar dan moeten ook duidelijk nog andere aspecten van de gezagsuitoefening vervallen. Ik geloof niet, dat alléén het opdragen van de verdediging aan een andere mogendheid met onderling goedvinden daar direct toe moet leiden.

Interruptie van de heer Frinking:

Zeker niet als u het vergelijkt met de bondgenootschappelijke verdediging van de Noordduitse laagvlakte waar een groot aantal andere staten taken gaat verrichten.

De heer Kuyper:

Ik geloof wel, dat dat een redelijke vergelijking is.

Dan de kwestie van de NAVO-procedures. Ik heb al gezegd dat het mogelijk is de NAVO-procedures, voor zover zij een constante praktijk vertegenwoordigen en door de lid-staten worden nageleefd, omdat zij menen dat zij dat móeten naleven, te zien als een gewoonterecht binnen die organisatie en dus voorzien van een soort juridische status. Alleen ben ik niet voldoende op de hoogte, ook niet uit alle stukken die daarover gewisseld zijn, of Nederland en andere landen nu werkelijk al die procedures naleven, omdat zij menen dat zij móeten naleven. Daar is dus wellicht een mogelijkheid voor twijfel. Maar men zou op het eerste gezicht best kunnen zeggen dat die procedures een zekere juridische status hebben. Aangezien die procedures worden ingeroepen – er wordt naar verwezen in artikel 3 van de overeenkomsten, namelijk met de clause dat de kruisvluchtwapens alléén zullen «operate in accordance with NATO-procedures», die een bindend karakter hebben – zou men kunnen stellen dat zij geïncorporeerd zijn in het verdrag.

Maar het staat natuurlijk geheel vrij aan de Tweede Kamer om eventueel verdere incorporatie te eisen en om dat ook werkelijk in een of andere annex aan het verdrag gehecht te willen zien. Dat is puur een kwestie van modaliteit. Ik geloof niet, dat dit op zichzelf nodig is. Er wordt duidelijk verwezen en over het algemeen is het toch wel duidelijk wat die procedures inhouden. Wil men daarover nog meer duidelijkheid, dan kan men de procedures aan het verdrag hechten, of, zoals door de heer Engwirda naar

voren werd gebracht, althans duidelijkheid vragen dat de staten die het verdrag sluiten het over de inhoud van de NATO-procedures eens zijn. Dat lijkt mij geen onmogelijkheid. Dat hangt er gewoon vanaf hoeveel garanties de Tweede Kamer wenst. Ik zeg niet dat het per se nodig is, maar als U dat wenst zou er volgens mij geen enkel bezwaar tegen zijn. Daar is weer de contractsvrijheid tussen staten.

Interruptie van de heer Van Dis:

Dan moet toch worden onderhandeld met de Verenigde Staten als je zo'n annex eraan wilt hechten?

Prof. Kuiper:

Ja, dan wil dat zeggen, dat U de regering als het ware terugstuurt naar de onderhandelingstafel, omdat U zegt: we willen dat er nog even bij. Het is dan ter beoordeling van de regering of zij dat wenselijk acht.

Op zichzelf lijkt mij de overeenkomst op dit moment met die duidelijke verwijzing naar de NATO-procedures wel voldoende.

Interruptie van de heer Engwirda:

Maar die procedures zijn geheim, die kunnen wij niet kennen op dit moment!

Prof. Kuiper:

Is dat zó extreem? Ik heb er toch wel het een en ander van begrepen uit stukken die U hebt gewisseld. Maar als U het werkelijk in detail wilt weten, dan zouden ze er inderdaad bij opgenomen moeten worden.

Ik wil U er wel op wijzen, dat in Duitsland bij voorbeeld het Bundesverfassungsgericht dit gewoon heeft meegenomen. Het Bundesverfassungsgericht heeft gezegd: Voor ons is het voldoende dat die procedures gelden en dat het besluit er een is van de bondsregering. In Duitsland ging het er nu juist om of het een verdrag moest worden of niet. De situatie was uiteindelijk dat de Duitse regering geen verdrag wilde en dat het Bundesverfassungsgericht dat gebillijkt heeft. Dit Hof heeft gezegd: Het is geen verdrag maar een eenzijdige handeling. Daar zijn de NATO-procedures als het ware bij geïncorporeerd. Die procedures vormen een geheel binnen de intergouvernementele organisatie. Aan een interstatelijke organisatie kunnen volgens de Duitse Grondwet bevoegdheden worden opgedragen en alles wat aan procedures daaraan is gehecht, is daarbij inbegrepen. Dat is dus volledig grondwettig. In die zin is men daar dus tot een wat andere conclusie gekomen.

De heer De Waart heeft gevraagd of het bezwaar tegen de 'a contrario' redenering bij de interpretatie van artikel 92 Grw. ook van kracht blijft bij de nieuwe opzet waarbij gezegd wordt dat de wapens worden «assigned to NATO» voor de gezamenlijke verdediging, etc. waarbij het verdrag dus duidelijker ligt ingebed in de NATO-procedures. Is het dan ook nog nodig zo duidelijk het bezwaar van de «a contrario»-redenering van artikel 92, welk artikel namelijk geen opdracht omvat van overheidsbevoegdheden aan een andere staat, te laten gelden? Daarover denk ik in grote lijnen hetzelfde als de Raad van State, al heb ik wel enige kanttekeningen geplaatst bij 's Raads bezwaren tegen de «a contrario»-redenering. Verder kan ik de historische interpretatie van artikel 92 door de Raad van State wel volgen, opnieuw met het voorbehoud dat ik een beperkte competentie heb op het gebied van het staatsrecht. Er is in dit geval een soort extra garantie, omdat de zaak zo is ingebed in de NATO-procedures. In zoverre wordt mijn bezwaar wel enigszins afgezwakt.

Dan is de vraag gesteld of het van belang is of het een intergouvernementele of een supranationale organisatie is. Ik heb in mijn notitie ook enigszins vragenderwijs gesteld: wat wil de Kamer eigenlijk met dit onderscheid, want ik zag dat niet zo duidelijk. Uit de vraag van de heer De Boer is mij duidelijk geworden dat hij het ook niet zo erg ziet, omdat er eenvoudig sprake is van een volkenrechtelijke organisatie. Mijn vraag is dus waarom de Kamer überhaupt die vraag heeft gesteld in de brief die de heer De Beaufort mij heeft gestuurd. Over de vraag of de NAVO een volkenrechtelijke organisatie is in de zin van artikel 92, is mijns inziens geen twijfel mogelijk.

Mevrouw Beckers heeft gevraagd of er niet een zekere tegenstrijdigheid is tussen mijn verwijzing naar wat er in de schriftelijke procedure is besproken en mijn uiteindelijke conclusie dat een beroep op artikel 46 niet mogelijk is. Nee, dat zie ik niet zo. Het is duidelijk dat staten zich in het eerdergenoemde biljartbal-model tevreden stellen met een heel beperkt kijkje achter de schermen van een andere staat. Nederland prikt daar ook niet doorheen en onderzoekt ook niet of het nu in de VS wel krachtens een «executive agreement» kan. Nederland beperkt zich daar tot een vraag aan de regering van de Verenigde Staten en is tevreden met het antwoord dat het kan volgens het Amerikaanse constitutionele recht.

Interruptie van mevrouw Beckers:

U verwees naar de vraag van de Verenigde Staten die telkens weer gesteld werd: is dit grondwettig? Het antwoord van de Nederlandse regering: «op dit moment wel» is toch niet een voldoende beantwoording van die vraag? Daar zou aan moeten worden toegevoegd: «maar straks misschien niet meer»!

De heer Kuyper:

Heeft de regering dat werkelijk geantwoord?

Mevrouw Beckers:

De regering heeft samenvattend gezegd: «Er zijn wat problemen. Wij achten de zaak wel grondwettig.» Maar in regeringsstukken van 1979 staat dat een volgend parlement en een volgende regering er anders over kunnen denken.

De heer Kuyper:

Toch geloof ik, dat de Verenigde Staten op dit moment niet veel anders kunnen doen dan afgaan op die verklaring van de Nederlandse regering. Dan kom ik terug op een punt dat ook al door de heer Kooymans is aangevoerd. Als de Verenigde Staten, dankzij de uitstekende inlichtingen van hun ambassade verkregen informatie over de Nederlandse situatie menen dat aan die overeenkomst risico's zijn verbonden, dan komen de Verenigde Staten misschien tot de politieke conclusie dat dat verdrag niet gesloten moet worden. Maar zolang de Verenigde Staten afgaan op wat de Nederlandse regering zegt en het verdrag wordt gesloten, kunnen we ons later niet nog eens een keer op artikel 46 beroepen.

Mevrouw Beckers:

Het gaat natuurlijk niet alleen om de Verenigde Staten. Het gaat erom of, als er straks een geschil is dan bij arbitrage kan worden uitgesproken – U zegt daar «nee» op, maar ik zeg daar nog steeds «ja» op – dat Nederland terecht zijn instemmig ongeldig heeft verklaard. Door een onafhankelijke instantie. Dat de Verenigde Staten het aanvechten, is logisch.

De heer Kuiper:

Als beoordeeld moet worden of Nederland zich kan beroepen op artikel 46, dan staat dat niet los van de vraag hoe de Verenigde Staten hebben aangekeken tegen de bepaling van het interne recht die geschonden wordt. Het gaat erom of er sprake is van een manifeste schending, een evidente schending van die regel van intern recht. Wanneer is een schending manifest? Wanneer dat objectief duidelijk zou zijn aan een staat: «conducting itself in a matter in accordance with normal practice and good faith». Ik heb getracht uit te leggen dat, wat hier gebeurd is, nu juist een mooi voorbeeld is van wat in internationale betrekkingen kennelijk als «normal practice and good faith» wordt beschouwd en wat je wederkerig zet: aan de ene kant de Verenigde Staten die niet verder doorprikken en aan de andere kant Nederland dat ook niet verder doorprikte dan een bepaald niveau van informatie. Dat is de manier waarop staten volkomen terecht met elkaar omgaan. Als de Verenigde Staten niet doorprikken, is dat een manifestatie van «normal practice and good faith» en de Verenigde Staten kunnen dus afgaan op het feit dat er geen sprake is van een manifeste schending, althans volkenrechtelijk gezien niet. Misschien vanuit Uw perspectief gezien wel en vanuit het perspectief van bepaalde constitutionalistische, maar vanuit volkenrechtelijk aspect gezien vraagt men op een gegeven moment niet verder. Dat wordt in het zgn. «biljartbal-model» gezien als onfatsoenlijk, omdat het een inmenging impliceert in de interne aangelegenheden van een andere staat.

De heer De Boer heeft opgemerkt dat ik onderscheid heb gemaakt tussen de «onderbouw» en de «bovenbouw» van de NATO. Dat is wel zo, maar dat wil niet zeggen dat ik tot de conclusie kom dat de «bovenbouw» van de NATO wél supranationaal zou zijn. Daaraan doet mijn eerdere stelling dat het volgen van bepaalde procedures in de «bovenbouw» tot bindende gewoonte zou zijn geworden niets af. Het volgen van die procedures is misschien wel bindend, maar de uitkomsten daarvan, de besluiten, zijn dat daarom nog niet. Ik geloof, dat de NATO, zelfs met bovenbouw erbij genomen en als men al die criteria afcheckt, die ik in het lijstje heb aangegeven, een gewone intergouvernementele organisatie is.

Wat betreft de verhouding met de WEU: De WEU bevat bepaalde, stringenter bepalingen waar het de tussenkomst van staten ter verdediging van andere staten betreft. Het «as it deems necessary» staat niet in dat artikel. In de realiteit maakt dat niet zoveel verschil, want juist die bovenbouw ontbeert de WEU. Er is indertijd besloten dat de bovenbouw alleen in de NATO tot stand zou komen. De WEU heeft daarvan afgezien. In feite, wanneer het gaat om het in beweging brengen van de militaire machinerie, opereert alleen het NATO-verdrag. Dan kunnen wij wel zeggen: «Krachtens de WEU zijn we verplicht tot wat sneller handelen», maar dat drukt zich niet zo duidelijk uit in het op gang komen van de hele militaire machinerie die de bovenbouw van de NATO vormt.

Interruptie van de heer De Boer:

Dat heeft toch wel gevolgen, bij voorbeeld voor wat de mogelijkheid voor Nederland betreft om met minderheidsbesluiten te komen die zouden afwijken van de andere WEU-landen.

De heer Kuiper:

U bedoelt, dat Nederland bepaalde besluiten niet kan nemen, omdat het krachtens de WEU gebonden is? Er staat in het verdrag heel duidelijk dat die kruisvluchtwapens in het kader van de NATO worden ingebed. Dat heeft helemaal niets met de WEU te maken.

De heer De Boer:

Het gaat om een stuk van het debat dat in de Kamer gevoerd is. Rondom de «general alert»-situatie. Daarbij is onder andere van de kant van de oppositie de theoretische mogelijkheid aan de orde gesteld dat wij niet aan de «general alert» zouden meedoen, omdat dit nu eenmaal onder de NAVO mogelijk is, waarbij mijnerzijds de kanttekening wordt gemaakt dat mij dat een absoluut irreële propositie lijkt, gezien het WEU-verdrag.

De heer Kuyper:

Dat heeft naar mijn oordeel niet zoveel met het kruisrakettenverdrag te maken, want daarin wordt alleen over NATO-procedures gesproken. Als Nederland zegt: we doen niet mee aan het «general alert», dan betreft dat NATO-procedures die binnen het NATO-verdrag weliswaar een zekere status van gewoonterecht zouden hebben gekregen, maar die alleen binnen het NATO-verdrag functioneren. Hoe dat binnen het WEU-verdrag functioneert is een geheel andere zaak. Die verdragen staan toch min of meer los van elkaar. We hebben weliswaar bepaalde verplichtingen tegenover de WEU-partners – we moeten hen ipso facto helpen in geval van een aanval – maar de NATO-procedures staan los van het WEU-verdrag. Men kan niet zeggen: ik móet nu meedoen aan een NATO-procedure, omdat ik een verplichting onder het WEU-verdrag heb, want het WEU-verdrag kent die procedures niet. Men kan wel zeggen: ik móet op een gegeven moment krachtens het WEU-verdrag meedoen aan een collectieve zelfverdedigingsactie, omdat een van de lid-staten van de WEU is aangevallen, maar dat speelt zich in principe buiten de procedures van het NATO-verdrag af.

Interruptie van de heer de Boer:

Dat zou betekenen – theoretisch – dat we wel kunnen mobiliseren, maar tegelijkertijd zouden zeggen:

«We doen dat niet in het kader van de andere landen die een «general alert» hebben afgekondigd». Bij een «general alert» is het natuurlijk hoogst onwaarschijnlijk, op zijn zachtst gezegd om dezelfde maatregelen te nemen, maar daarbij dan het kopje te plaatsen «Dit is geen general alert». De hele discussie in de Kamer ging om de rol van het «general alert», waarvan de regering gezegd heeft dat dat eigenlijk de sleutel is waar het om draait, namelijk de vraag op welk moment in Nederland gestationeerde kruisvluchtwapens beschikbaar zouden kunnen komen voor de NAVO.

De heer Kuyper:

Ja, het is een theoretische, een zeer theoretische mogelijkheid. Men kan zeggen: we nemen bepaalde maatregelen krachtens het WEU-verdrag om ons voor te bereiden op een zelfverdedigingsactie in het kader van dat verdrag, maar we zonderen ons zelf uit van de door anderen in gang gezette NATO-procedures. Dat is inderdaad, juridisch gezien, strikt genomen mogelijk, maar het lijkt me in de praktijk volslagen belachelijk. Het «kruisrakettenverdrag» heeft in beginsel niets te maken met het WEU-verdrag.

Wat de vraag van mevrouw Brouwer betreft, ik maak het onderscheid tussen combattanten en non-combattanten zoals elke volkenrechtsjurist dat maakt. Inderdaad zou schending van dit gebod inzet van atoomwapens onrechtmatig maken. Het probleem is altijd dat er dan een afweging tegen de militaire noodzaak moet worden gemaakt, waar de oorlogsrechtverdragen een zekere ruimte voor geven. En er is ook altijd de mogelijkheid dat er gesteld wordt: dit zijn oorlogsrepresailles, iets wat in de praktijk van de oorlogvoering maar al te vaak voorkomt. De meeste massabombardementen op steden in de Tweede Wereldoorlog zijn eigenlijk altijd gerechtvaardigd met een beroep op het feit dat er sprake was van represailles. Dan wordt

dus wel verwezen naar duidelijk volkenrechtelijke regels, namelijk de regels betreffende represailles in tijd van oorlog.

Wat de kruisraketten betreft wordt er gezegd: dit is ingebed in de collectieve zelfverdediging van het NATO-verdrag. Daar is mijns inziens volkenrechtelijk geen bezwaar tegen te maken. Dat is een garantie dat beide partijen zich heel strikt aan de voorwaarden van het NATO-verdrag en via het NATO-verdrag aan artikel 51 van het Handvest zullen houden.

Mevrouw Brouwer:

Het is voorstelbaar dat de inzet van een kernwapen op zich altijd strijdig is met het volkenrecht, omdat het middel geen onderscheid maakt tussen militairen en burgerbevolking. Dat standpunt wordt ook door verschillende juristen verdedigd.

De heer Kuyper:

Het hangt ervan af hoe de kernwapens worden gebruikt: of ze in de eerste plaats op militaire doelen zijn gericht. Dat *gebruik* van kernwapens staat nog los van het feit van *plaatsing* van de kernwapens. We kunnen langzamerhand niet meer aannemen dat een dreiging met grootscheepse vernietiging in strijd is met het volkenrecht. Artikel 2, lid 4, van het Handvest bevat weliswaar naast een agressieverbod ook een verbod op het dreigen met geweld, maar daarop is een zodanig lange staatspraktijk gevolgd – een staatspraktijk waarvan gezegd wordt dat deze moet worden gezien in het kader van het zelfverdedigingsverbod van artikel 51 van het Handvest – dat men niet langer kan aannemen dat de verhouding tussen het verbod op het dreigen met geweld en artikel 51 van het Handvest nu nog langer een soort primaat voor het verbod op het dreigen met geweld zou stellen. Er bestaat een zeer langdurige volkenrechtelijke praktijk van dreigen met grootscheeps geweld in het kader van het recht op zelfverdediging waarbij van protesten tegen deze dreiging met geweld eigenlijk nooit sprake is geweest. Zelfs als U de zeer radicale resoluties van sommige Algemene Vergaderingen van de Verenigde Naties leest, dan ziet U altijd dat er wordt geprotesteerd tegen het *gebruik* van kernwapens en niet meer tegen het *bezit* ervan.

Mevrouw Brouwer:

Gelden er bij opzegging van het verdrag nog andere voorwaarden dan alleen het zich houden aan de opzegtermijn?

De heer Kuyper:

Bij dit verdrag niet. Er staat alleen een bepaling over de opzegtermijn en over de duur van het verdrag. Verder staan in het verdrag geen bepalingen die daarover iets zeggen. Men valt dan verder terug op de algemene volkenrechtelijke bepalingen van het Weens Verdragen-verdrag.

3. GEDACHTENWISSELING MET DE HEER DR. S. I. P. VAN CAMPEN

Inleiding door de heer Ter Beek, voorzitter van de vaste commissie van buitenlandse zaken

De heer Van Campen was lange tijd directeur van het kabinet van de Secretaris-Generaal van de NAVO. Hij is voor velen van ons geen onbekende. Het doet mij extra deugd dat de heer Van Campen in ons midden is, omdat hij van alle thans te horen personen de enige is die ons inlichtingen kan verschaffen over een aantal bondgenootschappelijke aspecten die verbonden zijn aan het plaatsingsverdrag met de Verenigde Staten. Zoals U allen bekend is, hadden wij ook generaal Rogers en generaal De Jager uitgenodigd.

Nadat ons aanvankelijk werd meegedeeld dat de beide generaals vanwege reeds gemaakte afspraken verhinderd waren te verschijnen, is ons afgelopen week duidelijk geworden, dat het hier echter geen weigering op praktische, maar op principiële gronden betreft, omdat beide generaals vanuit hun internationale functie niet konden getuigen in een nationaal parlement. Daaruit moet ik afleiden dat er kennelijk een beleidswijziging bij de NAVO heeft plaatsgehad. Immers, enige jaren geleden zijn zowel de toenmalige Secretaris-Generaal van de NAVO, de heer Luns, als generaal Rogers in ons midden geweest. Ik heb dit feit vooral naar voren gebracht om aan te geven, dat dit alles voor ons een extra reden is U van harte te verwelkomen.

Inleiding door de heer dr. S.I.P. van Campen

U heeft niet voor niets gezegd dat ik *oud*-directeur ben van het kabinet van de Secretaris-Generaal van de NAVO. Ik verkeer dus in een fundamenteel andere positie dan de generaals Rogers en De Jager. Ik ben hier uitsluitend op eigen verantwoordelijkheid aanwezig en wat ik ga zeggen bindt niemand anders dan mijzelf.

Ik zou alleen één opmerking willen maken over het karakter van de NAVO. U zult het mij ten goede houden: ik ben hier omringd door hoogleraren in het volkenrecht, het internationaal recht, en dat is misschien – ik spreek met grote voorzichtigheid – in de praktijk van de zaak wat minder belangrijk dan zij zelf menen. De confusie die zij creëren over het karakter van de NAVO dwingt mij een definitie te geven die in internationale kringen algemeen aanvaard wordt en deze is als volgt: De NAVO is een vrijwillige organisatie van soevereine mogendheden, die in vreedstijd noch op het punt van de buitenlandse politiek, noch op het punt van defensie ook maar enige bevoegdheid hebben overgedragen – soevereine bevoegdheid – aan een, wat men zou kunnen noemen een aanloop tot een supranationale instantie, waarmee bedoeld is de secretaris-generaal en zijn staf.

De enige uitzondering daarop is een puur technische uitzondering, namelijk de luchtverdediging, die tegenwoordig niet meer soeverein te regelen is. Met andere woorden: de NAVO is een puur intergouvernementele organisatie, en ik zou willen dat onze discussie daarop gebaseerd is en niet op enige bovenbouw of onderbouw of wat dan ook. Het beste bewijs is ook, dat het bestuur van de NAVO wordt uitgemaakt door een comité van regeringen die er volstrekt de baas zijn.

Vragen en opmerkingen van de heer De Vries (P.v.d.A.):

Ik zou ook de heer Van Campen welkom willen heten in een vrij Nederland. U heeft de eerste basis al gelegd voor de discussie door op te merken dat de NAVO een bondgenootschap is van soevereine landen. Dat betekent mijns inziens dat hun besluitvorming er ook één is van besluitvorming tussen soevereine landen, namelijk één op basis van instemming van alle partners. Dat geldt, dunkt mij, ook – ik spreek veronderstellenderwijs om het wat kort te houden – voor alle procedures die men in de NAVO verzint. Men spreekt met elkaar af hoe men zich zal gedragen, maar het karakter van die afspraken is dat, dunkt mij, van een politieke afspraak, van een bestuurlijke afspraak. Het staat landen vrij als dat nodig zou zijn – als dat op een gegeven moment aan de orde komt – te zeggen: nu er besloten moet worden, vinden wij dat er anders geopereerd moet worden dan we gedacht hadden.

Ik zeg dat hierom, omdat de regering tijdens de discussie over de behandeling van een van de vorige stukken in de Kamer heeft meegedeeld dat die politieke afspraken die binnen de NAVO worden gemaakt – de procedure-afspraken, zeer vele politieke afspraken – door dit verdrag een bindend juridisch karakter krijgen. Dat zou in zoverre anders zijn dan in andere landen en in andere omstandigheden het geval is vanwege het feit dat hier een verdrag wordt gesloten. De minister van Buitenlandse Zaken

heeft gezegd: «Het is inderdaad zo dat in onze relatie met de Verenigde Staten deze procedures een juridisch bindend karakter hebben gekregen». Dat is toch, vraag ik de heer Van Campen, anders dan wat normaal geldt voor deze procedures die, zoals ik al zei, politieke afspraken zijn?

In de tweede plaats: Wie is eigenlijk verantwoordelijk voor hetgeen de NAVO doet? Als het een intergouvernementele organisatie is, dan lijkt mij dat uiteindelijk de regeringen verantwoordelijk blijven voor wat er binnen de NAVO gebeurt. Nu heeft in de discussie de vraag gespeeld: als er nu kruisraketten hier komen, wie is er dan verantwoordelijk voor de inzet ervan? Wie draagt er de politieke verantwoordelijkheid voor? Toen heeft de minister van Buitenlandse Zaken gezegd: Dat zijn wij niet, maar dat is ook de president van de Verenigde Staten niet, dat is een generaal. De Verenigde Staten hebben eigenlijk alleen maar een vetorecht. Is dat ook de visie van de heer Van Campen?

In de derde plaats: Als het een organisatie is van soevereine landen die op basis van vrijwilligheid met elkaar samenwerken, dan doet zich de vraag voor of de Rubicon-theorie, die U misschien inmiddels bekend is geworden, opgeld doet. De Nederlandse regering heeft gesteld dat zij voor wat de Nederlandse strijdkrachten betreft en voor wat al hetgeen betreft wat zich vanaf Nederlands grondgebied afspeelt daarover zeggenschap blijft behouden totdat een fase van «general alert» is ingetreden, waar plotseling de zeggenschap van Nederland met betrekking tot de inzet van wapens van Nederlands grondgebied zou ophouden. Kan een zodanige streep in de besluitvorming binnen de NAVO worden getrokken en wordt de NAVO inderdaad op een gegeven moment een organisatie van generaals, of blijft het een politieke organisatie waarin de staten, zolang zij zelf in staat zijn om hun wil te verklaren, hun eigen zeggenschap blijven uitoefenen?

Antwoord van de heer Van Campen:

De zaak is deze. U moet onderscheiden in de hele consultatieprocedure tussen gewone situaties die zich elke dag voordoen en de nucleaire consultatieprocedure die tot nu toe alleen als een oefenelement is opgetreden, God zij dank. Ik ben de eerste om de hoop uit te spreken dat het nooit verder zal komen. Maar mócht het verder komen en mocht inderdaad een nucleaire consultatie opkomen, dan zal die nucleaire consultatie per definitie alleen kunnen optreden na «re-inforced alert» en zeer waarschijnlijk na «general alert». Nu vraag ik alle leden van deze commissie uitermate realistisch te denken. Wanneer zou een «general alert» worden afgekondigd? Wanneer de oorlogshandeling reeds een feit is en wanneer dus de «assigned forces» allemaal krachtens dat «general alert», of krachtens een vroeger stadium in de drie «alert»-procedures, onder Saceur, de opperbevelhebber van de hele NAVO, komen te ressorteren. Deze generaal, deze Saceur, neemt dan, hetzij op voorstel van een van de lid-staten, hetzij op zijn eigen voorstel, na het DPC gehoord te hebben en na de hele procedure die ik straks zal behandelen, een besluit. Het is dus niet een «club van generaals». De regeringen houden wel degelijk hun verantwoordelijkheid, want zowel de Raad als de DPC zullen na het uitbreken van oorlogshandelingen binnen het raam van het mogelijke – het fysiek mogelijke – bijeenkomen. Ik zeg niet dat zij in Brussel bijeen zullen komen; zij zullen ergens anders misschien bijeen komen. Misschien zullen het andere mensen zijn, maar ze zullen bijeen komen. Dat is dus het eerste punt.

Het is waar, dat als het «general alert» als derde stage is afgekondigd, generaal Rogers – alweer na verkregen toestemming etc.; hierop kom ik nog terug – een kruisvluchtwapen kan afvuren en dat de Nederlandse regering dat niet kan verhinderen.

In de derde plaats: Hoe is nu de procedure wanneer de hele nucleaire problematiek aan de orde komt? Dat zal in het algemeen zijn na de afkondiging van «general alert». Zoals ik zei, zowel elke lid-staat als elke «major NATO-commander» kan het voorstel indienen bij het DPC dat hij, gezien de

zich ontwikkelende militaire situatie, het nodig acht tot de inzet van nucleaire wapens over te gaan. Alsdan zal het DPC daarover delibereren en de Secretaris-Generaal van de NAVO zal in een brief aan de Amerikaanse president of aan de Britse premier de meningen vertolken die in het DPC naar voren zijn gekomen. Die brief eenmaal in het bezit zijnde van – laten we zeggen – de Amerikaanse president, zal deze of zeggen ofwel dat hij een veto oplegt op de «release» van de «nucleair weapons», ofwel dat hij dat goedvindt. Maar de werkelijke beslissing of dat nucleaire wapen «released» zal worden of niet, ligt bij generaal Rogers. Met andere woorden: wanneer de president «nee» zegt, kan generaal Rogers niets doen. Wanneer de president «ja» zegt, hoeft daaruit niet te volgen dat een «nuclear weapon» ook inderdaad gebruikt wordt of dat kruisvluchtwapens worden afgevuurd.

De heer De Vries:

Waar ligt dan de politieke verantwoordelijkheid?

De heer Van Campen:

De politieke verantwoordelijkheid ligt bij het DPC, tijd en omstandigheden dienende natuurlijk, want bij nucleaire consultatie en zelfs bij niet-nucleaire consultatie kan het tijdselement een beperkende factor zijn. Ik herinner me bij voorbeeld nog dat Dean Acheson bij de Cuba-crisis tegen kwart voor twaalf in Parijs verscheen en dat we tot half twee 's nachts tijd hadden om over bepaalde maatregelen te spreken en te beraadslagen. In die tijd moest de Raad nog bij elkaar komen. Dus u voelt wel dat de tijd bij een zich ontwikkelende crisis een beperkende factor kan zijn.

Ik wens nog één opmerking daarover te maken. Men moet niet denken dat het een Amerikaans onderonsje zou zijn tussen president Reagan en generaal Rogers, want generaal Rogers komt met dat verzoek, zo het verzoek van hem uitgaat. Ik vestig er de aandacht op dat bij een van de laatste oefeningen die ik het voorrecht had mee te mogen maken, een van de meest vredelievende staten van de alliantie plotseling met het verzoek tot «release of nuclear weapons» kwam. Dus het is niet gezegd dat het generaal Rogers is, die tot een zodanige evaluatie van de militaire situatie komt, omdat dat alleen maar in *zijn hoofd* zou opkomen. Het is een heel internationaal apparaat dat hem tot die conclusie brengt waarbij inderdaad Nederlandse officieren een rol zouden kunnen spelen. Het kunnen zelfs veldcommandanten zijn. Met andere woorden: de politieke verantwoordelijkheid blijft tot aan het moment dat de discussie is afgesloten liggen bij het DPC.

Het DPC neemt echter geen besluit. De secretaris-generaal stuurt een brief aan de bezitter van de nucleaire wapens, in casu de Amerikaanse president, waarin hij zegt: een deel van het DPC is er voor, een deel van het DPC heeft bezwaar, vraagt uitstel, etc. Ik weet niet wat de situatie zal zijn, maar hij schetst de feitelijke situatie die in het DPC op dat moment heeft bestaan. De beslissing over het al of niet toestaan ligt bij de Amerikaanse president, of bij de Britse premier, terwijl de feitelijke beslissing tot «release» eventueel zal liggen bij de opperbevelhebber van de NAVO, thans generaal Rogers.

U vroeg verder naar arrangementen?

De heer De Vries:

Procedures zijn politieke afspraken. Nu krijgen ze naar dit verdrag volgens de regering juridisch bindende werking. Is dat een verschil met de huidige situatie?

De heer Van Campen:

Ik ben geen jurist. Dit is een vraag waarop ik liever geen antwoord geef, maar ik geloof dat een overeenkomst, gesloten tussen alle leden van de Raad destijds over deze procedures, een bindende werking heeft. Precies zo als bij voorbeeld een veel onschuldiger afspraak namelijk die om bij een eventuele revisieprocedure advies te vragen bij de militaire autoriteiten over het onttrekken van strijdkrachten aan hun oorspronkelijke «assigned» bestemming, een bindende werking heeft. Of het juridisch een bindende werking is, mag ik niet beoordelen, maar het heeft wel een feitelijke bindende werking.

Vragen en opmerkingen van de heer De Waart (P.v.d.A.):

Ik heb drie korte vragen. Heb ik het goed begrepen uit de woorden van de heer Van Campen over het karakter van de NATO, dat hij het niet helemaal eens was met de opmerking van prof. Kuyper dat de NATO een volkenrechtelijke organisatie is in de zin van artikel 92 van de Grondwet?

Mijn tweede vraag betreft het DPC. Heb ik het wederom goed begrepen, dat wanneer generaal Rogers een verzoek indient bij het DPC in een overgrote meerderheid in het DPC ertegen zou zijn, hetgeen in een brief van de secretaris-generaal van de NAVO aan de Amerikaanse president wordt meegedeeld, de Amerikaanse president toch zou kunnen besluiten generaal Rogers te machtigen kruisvluchtwapens of andere nucleaire wapens in te zetten?

Mijn derde vraag: Kunnen kruisvluchtwapens vanaf de basis Woensdrecht zelf worden afgevuurd, of dienen de wapens bij een eventuele inzet ervan eerst te worden verplaatst?

Antwoord van de heer Van Campen:

Voor wat betreft Uw vraag over het karakter van de NAVO, al of niet een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 92 van de Grondwet, daarover heb ik niet gesproken. Ik heb alleen gezegd dat de NAVO naar ons oordeel – ik gebruik het woord «ons» niet in «pluralis majestatis», maar het is het algemene oordeel van de internationale staf – een intergouvernementele, een internationale, niet een supranationale organisatie is. Ik ga zelfs verder. Zou men de NAVO willen veranderen in een supranationale organisatie, dan zou men het verdrag daartoe niet kunnen wijzigen. Het is er echter nooit van gekomen en ik geloof niet dat het jongste lid van de Kamer het ooit zal zien gebeuren. Men kan het betreuren; men kan het toejuichen, maar het is nu eenmaal zo. Ik heb me er niet over uitgesproken of de NAVO een volkenrechtelijke organisatie is, want dat is een juridische kwestie, waar ik me verre van houd.

Wat betreft Uw tweede vraag: Als er een meerderheid zou zijn in het DPC tegen een voorstel van een lid-staat of van de Saceur tot het afvuren of tot het gebruik van «nuclear weapons» of van kruisvluchtwapens in het bijzonder, of van strategische wapens, of wat dan ook, dan neem ik aan dat de Amerikaanse president daar terdege rekening mee zal houden. U moet niet vergeten dat, afgezien van juridisch bindende voorschriften, deze mensen een enorme politieke verantwoordelijkheid dragen en zich van die enorme verantwoordelijkheid zeer wel bewust zijn. Met andere woorden: mocht een grote meerderheid van de DPC tegen zo'n verzoek zijn, dan zou ik in de eerste plaats enigszins verrast zijn dat dat verzoek werd ingediend. Ik heb het in talloze oefeningen nog nooit zo meegemaakt. Wanneer men overgaat tot het verzoeken, tot het committeren van nucleaire wapens, dan is dat immers omdat de militaire situatie daartoe aanleiding geeft. Niet, omdat generaal Rogers opstaat en zegt: zal ik vandaag de wereld eens verrassen met een flinke nucleaire stoot. Zo wordt dat niet gespeeld.

Uw derde vraag betreft een technische kwestie waar ik geen antwoord op heb. Ik weet het, eerlijk gezegd, niet, maar U zult zeker militaire deskundigen horen die U ongetwijfeld kunnen vertellen of een kruisvluchtwapen van de basis zelf kan worden afgevuurd, of dat zij mobiel zijn en elders moeten worden afgevuurd.

Vragen en opmerkingen van de heer De Visser (P.v.d.A.):

Ik was nogal verbaasd door de eerste inleidende opmerkingen van de heer Van Campen over het intergouvernementele karakter van de NAVO, een samenwerkingsverband van soevereine staten, omdat ik kortgeleden een interview met de heer Van Campen, naar ik meen in Vrij Nederland, heb gelezen, waarvan ik een iets andere indruk heb overgehouden. Ik meen me te herinneren – maar het kan zijn dat ik me vergis – dat U toen zei: «Ach, de werkelijke invloed van Nederland op het beleid en de gang van zaken binnen de NAVO is uitermate gering.» Ik begin met deze opmerking, omdat ik graag een beroep zou willen doen op Uw geheugen en U zou willen vragen eens na te willen gaan hoe de situatie in 1979 was. Er zijn namelijk mensen – ik behoor daar zelf ook wel toe – die het vermoeden hebben dat in 1979 feitelijk de gang van zaken al bepaald was wat betreft de plaatsing van kruisraketten op Nederlands grondgebied en dat toen feitelijk al de zaak was dichtgemetseld door ambtenaren hier en bij de NAVO. Ik zou graag op die veronderstelling commentaar van U willen vernemen.

Antwoord van de heer Van Campen:

In de eerste plaats wil ik graag opmerken dat ik in het interview dat U in herinnering bracht, niet heb gezegd dat de invloed van Nederland uitermate gering is. Ik heb gezegd dat de invloed van Nederland niet zo groot is als vele Nederlanders wel aannemen.

Voor wat betreft de situatie in 1979: er moest over drie punten een beslissing worden genomen, namelijk de algemene versterking – waarover iedereen het eens was –, de plaatsing in vijf landen – hoofdzakelijk op aandringen van Duitsland, want, zoals bondskanselier Schmidt persoonlijk tegen mij heeft gezegd na de neutronenbom: «Dit is de laatste keer dat ik de «whipping-boy» van de alliantie wil zijn» – en ten derde het aanmaken van deze wapens, dat door Amerika zou geschieden, mits Amerika de zekerheid had dat zij dáár zouden kunnen worden geplaatst waar die wapens enig nut zouden kunnen hebben. Ik geloof niet dat die zaak voorgekookt was. In elk geval is daarna toch wel bewezen dat dat niet het geval was, want de Belgen hebben er meer dan zes maanden over gedaan – in feite een aantal jaren – om tot een besluit te komen en de Nederlanders hebben er nu zes jaar over gedaan. Dus U kunt nu niet zeggen dat het een voorgekookt besluit was, integendeel. Ik moet ook zeggen dat het voorbehoud dat destijds door de Nederlandse regering is gemaakt na 12 december 1979 zeer duidelijk in internationale kring bekend was. Ik wil wel zeggen dat wij hoopten dat de vijf landen tot plaatsing zouden overgaan volgens het toen uitgewerkte schema, maar ik kan niet zeggen dat het een zekerheid was. Voor zover het een zekerheid was vóór de ministeriële zitting, begon die zekerheid tijdens de ministeriële zitting ietwat te verminderen.

Vragen en opmerkingen van de heer Frinking (C.D.A.):

De vraag in hoeverre Nederland invloed heeft op de inzet van kruisvluchtwapens, is een vraag naar de invloed die elk land heeft op de inzet van kernwapens. Het probleem van de kruisvluchtwapens hoeft mijns inziens daar niet apart bij te worden vermeld. We hebben daarover bindende afspraken die in oorlogstijd gelden. Er moet ook onderscheid worden gemaakt tussen vredestijd-procedures en oorlogstijd-procedures, zoals

door de heer Van Campen aangegeven. Men kan natuurlijk ook nooit in vrede tijd vaststellen of die procedures zullen werken of niet, tenzij men vaststelt dat er buitengewoon veel aandacht aan wordt besteed gedurende oefeningen, dus de voorbereidingen op een oorlogstijd, hetgeen dus het geval is, zoals de heer Van Campen heeft opgemerkt. Ik zou hem dan ook de volgende vraag willen voorleggen. Wat wordt er bij dit soort oefeningen gedelegeerd voor wat betreft het niveau van de kernwapens?

Ik kan me voorstellen dat er in het consultatieproces met betrekking tot de strategische kernwapens die op het grondgebied van de Verenigde Staten staan een andere situatie geldt dan wanneer het gaat om kernwapens die in Europa zijn, bij voorbeeld de middellange afstandswapens die zuiver bondgenootschappelijk zijn en ook de korte-afstandswapens. Zijn er bij deze procedures afspraken gemaakt over het niveau waarop bij deze kernwapens kan worden gesproken in het DPC? Is er sprake van delegatie in de richting van de opperbevelhebber (Rogers) met betrekking tot de beslissingsbevoegdheid of heeft, volgens het hele pakket afspraken, zoals al twintig jaar lang gemaakt zijn en waarbij op zijn minst één keer per jaar ook door de staven en door het DPC wordt geoefend, elk land één stem of beter gezegd één/zestiende, behalve dan dat die landen die zelf over kernwapens beschikken, of het land vanaf wiens grondgebied tijdens de oefening kernwapens zullen worden afgevuurd, een extra stem hebben? Tijdens oefeningen blijkt ook steeds weer dat er, als er bezwaren zijn, andere besluitvorming op volgt. Kunt U daarover iets meedelen?

Antwoord van de heer Van Campen:

Ik vroeg naar de delegatie. Ik heb nooit een oefening meegemaakt, waarbij een delegatie van bevoegdheden plaatsvond. Als ergens de ambassadeurs persoonlijk de zaak behandelen – dat bedoelde U toch met het woord «delegatie»? – dan is het op het stuk der nucleaire consultatie, dat ontegenzeggelijk het belangrijkste en gevaarlijkste deel van het hele consultatieproces is waarop de alliantie nu eenmaal berust.

Voorts heeft U mij gevraagd naar de stemverhoudingen. Ik mag U er misschien op wijzen dat het geen gewoonte is dat in de NAVO gestemd wordt. De voorzitter, de secretaris-generaal constateert dat er een consensus is. Unamiteit, zoals het vroeger heette. Tegenwoordig heet het «consensus». Overigens heb ik tot mijn verrassing ergens in de stukken geconstateerd dat «consensus» met een «c» wordt geschreven, maar er hoort een «s» te staan. In ieder geval, die stemming vindt niet plaats en heeft nog nooit plaatsgevonden. Misschien in de toekomst wel.

Mocht één van de landen bij de beraadslagingen over het «reinforced alert», of over het «general alert» zwaarwegende bezwaren hebben, dan zal daarmee ongetwijfeld rekening worden gehouden in de mate van het mogelijke. Aan de andere kant kan men natuurlijk niet verwachten dat wij, wanneer Russische tanks Europa zouden binnenrollen, erg veel tijd ter beschikking zouden hebben om dat soort bezwaren breed uit te meten. Men moet dus rekening houden met het feit dat de landen die over kernwapens beschikken en de landen waar kernwapens zijn opgesteld, inderdaad een zwaarwegende stem hebben. Dat wil zeggen dat wat ze te zeggen hebben, met bijzondere aandacht zal worden bestudeerd te bevoegder plaatse. Maar het houdt naar mijn gevoel niet in dat zulke landen een veto kunnen uitbrengen, hetzij over de afkondiging van het «general alert», hetzij over het afvuren van nucleaire wapens *nadat* de fase van «general alert» is afgekondigd. Want U moet nooit vergeten dat op dat moment Saceur dé man is die verantwoordelijk is en opperbevelhebber is van alle strijdkrachten, met inbegrip van nucleaire wapens.

Vragen en opmerkingen van mevrouw Beckers-de Bruijn (P.P.R.):

Ik heb nog drie korte vragen. Mijn eerste vraag: Mag ik concluderen, dat volgens de heer Van Campen de president van de Verenigde Staten om

een grote verdeeldheid, zelfs om een meerderheid binnen het DPC heen kan? Heeft de heer Van Campen dat impliciet gezegd?

Mijn tweede vraag betreft de inzet van Amerikaanse kruisvluchtwapens in Nederland. Er vindt een discussie plaats binnen het DPC. Er gaat een brief van de secretaris-generaal van de NAVO naar de president van de Verenigde Staten. Ons is gezegd dat er dan extra rekening zal worden gehouden – dat weten we ook uit de procedures – met de landen die kruisvluchtwapens op hun grondgebied hebben. Hoe werkt dat door in de procedures? Komt dat terug in het antwoord van de president? Is dat een gespecificeerd antwoord? Maakt hij onderscheid tussen de soorten kruisvluchtwapens en tussen de verschillende locaties, of is dat helemaal aan de generaal?

Mijn derde vraag betreft uw clausulering op het vergaderen van het DPC namelijk dat dat slechts gebeurt als dat fysiek mogelijk is, dus als er genoeg tijd is in een crisissituatie. Hebt U de indruk dat, gezien de vèrgaande wijziging op het gebied van de bewapening zelf – ik denk dan vooral aan snelheid en precisie van wapens – de fysieke mogelijkheden groter of kleiner zijn geworden in de loop van de jaren?

Antwoord van de heer Van Campen:

Ingaande op Uw laatste vraag: Dat valt heel moeilijk te zeggen. Persoonlijk geloof ik, dat er zeker meer tijd is dan sommige alarmisten dat wel willen voorstellen, hoewel minder tijd dan men wel wenselijk zou achten voor een diepgaande deliberatie en consultatie. Maar ik mag U er misschien op wijzen dat bij voorbeeld een instantie als de Nuclear Planning Group is ingesteld om – mag ik nu een zeer onelegante term gebruiken? – tal van beslissingen voor te koken en door te spelen, zodat die tijd althans gewonnen wordt. Er is praktisch geen situatie denkbaar die – hoewel ik me geen illusies maak; de werkelijkheid zal ons altijd voor verrassingen plaatsen – niet op de een of andere manier is doorgespeeld en doorgeoefend in de Nuclear Planning Group. Ik heb niet alleen gesproken over de fysieke mogelijkheid van tijd, maar ik heb ook gesproken over de fysieke aanwezigheid van sommige leden van het DPC. Die leden kunnen 'en bloc' uitgeschakeld zijn, zodat een ander DPC moet optreden. Dat is een mogelijkheid die – het realisme gebiedt zulks te erkennen – nu eenmaal bestaat.

Wat betreft de brief van de secretaris-generaal van de NAVO aan president Reagan en zijn antwoord daarop: de minister van Buitenlandse Zaken heeft bij herhaling verzekerd – en voor zover ik de minister-president kan begrijpen, ook de minister-president – dat aan Nederland een zwaarwegende stem zal worden toegerekend. Ik geloof daarin. Ik geloof erin dat Reagan en andere presidenten – want waarom te denken dat het alleen Reagan zou zijn? – daar volledig rekening mee zullen houden. Het is niet gezegd dat een kruisvluchtwapen dat in Nederland is opgesteld, na de fase van «general alert» onder de uitsluitende verantwoordelijkheid valt van Saceur.

Het is niet gezegd dat president Reagan of enige andere Amerikaanse president uitgesproken de kruisvluchtwapens in Nederland zal willen afvuren. De vraag welke zullen moeten worden afgevuurd, moet worden bestudeerd in het licht van de algemene situatie en in het bijzonder in het licht van de militaire situatie.

Mevrouw Beckers:

Mijn vraag was of die beoordeling te vinden zou zijn in het antwoord van de president van de Verenigde Staten, of dat deze zal worden overgelaten aan de generaal. Het betreft hier de beoordeling of kruisvluchtwapens op Nederlandse bodem dienen te worden afgevuurd, terwijl Nederland daartegen bezwaar heeft. Dat bezwaar is aan de Amerikaanse president meegedeeld, zo neem ik aan, als Nederland dat bezwaar kenbaar heeft gemaakt in de vergadering.

De heer Van Campen:

Ik heb natuurlijk heel weinig materiaal om op af te gaan, want tot nu toe is deze situatie nog nooit opgetreden. Maar ik ben ervan overtuigd dat enige Amerikaanse president met zo'n bezwaar ten volle rekening zal houden en dat zal doorgeven aan de verantwoordelijke militaire bevelhebbers, zijnde Saceur.

Tenslotte uw eerste vraag. Deze heb ik helaas vergeten te noteren.

Mevrouw Beckers:

Ik heb gevraagd of ik uit uw antwoord, naar ik meen aan de heer De Vries, mag opmaken dat de president van de Verenigde Staten dus heen kan om een grote verdeeldheid en zelfs om een meerderheid binnen de DPC.

De heer Van Campen:

Dat weet ik niet. Die situatie heeft zich nog nooit voorgedaan. Ik kan me niet voorstellen dat een Amerikaanse president, die zich ten volle bewust is van zijn politieke en militaire verantwoordelijkheid, bij een situatie waarin een sterke meerderheid van het DPC zich tegen het «commitment» van nucleaire wapens zou uitspreken, zou zeggen dat hij er geen bezwaar tegen heeft en dat hij de feitelijke beslissing aan generaal Rogers zou overlaten. Maar ik zeg erbij dat het om een situatie gaat die zich nog nooit heeft voorgedaan en – laten we het hopen – nooit zal voordoen.

Vragen en opmerkingen van mevrouw Brouwer (C.P.N.):

Ik zou de heer Van Campen graag een vraag willen stellen over de Atheense richtlijnen van 1962, dus 23 jaar geleden. Nu zijn die richtlijnen volgens kapitein-ter-zee b.d. Van der Griend eigenlijk verouderd. Drie-en-twintig jaar geleden was er, aldus de heer Van der Griend, een andere situatie, want het type kernwapens was geheel anders dan nu. Ik citeer nu uit een interview met hem en zou graag daarop uw commentaar vernemen: «Toen dat werd afgesproken, zaten de gevaarlijkste atoomwapens nog aan boord van een vliegtuig, en dat vliegtuig deed er ten minste zo lang over om naar de tegenstander te vliegen als wij nodig hebben om op vakantie te gaan in Málaga, en zo'n vliegtuig kan, als het moet, nog bevel krijgen terug te keren». Dat stelt de heer Van der Griend dan tegenover de huidige situatie: «Het gaat nu om een heel ander concept van nucleaire oorlogvoering dan toendertijd. Een kruisvluchtwapen is, bij voorbeeld, in zestig seconden inzetbaar». De vraag is dan ook of de richtlijnen waarin over consultatie is gesproken in deze tijd nog wel realistisch zijn, gezien het feit dat er vanwege het type wapen minder tijd beschikbaar is om tot overleg te komen. Ik kan me voorstellen dat hierover binnen de NAVO is gesproken. Heeft dat geleid tot aanpassing van de consultatie in de praktijk, omdat het gaat om een ander type wapen?

Antwoord van de heer Van Campen:

Over de technische evolutie is maar één mening mogelijk. Daarin heeft kapitein-ter-zee b.d. Van der Griend volkomen gelijk. Echter, juist omdat het een objectief feit is, is er heel weinig aan te doen. De «Athenian Guidelines» zijn niet zo heel makkelijk tot stand gekomen en een eventuele verandering zal ook wel enige tijd nemen, waarbij het risico wordt gelopen, dat intussen de technische evolutie al weer een stap verder is. Die Guidelines hebben echter helemaal niet slecht gewerkt. Juist vanwege de grotere snelheid en inzetbaarheid van de nucleaire wapens, trouwens ook van conventionele wapens, is het voorkomen van eventuele beslissingen zo belangrijk geworden.

De «Nuclear Planning Group», die ik heb zien ontstaan als een soort exercitie voor landen die geen nucleaire wapens bezaten, is geworden tot een soort equivalent van het DPC, nauwelijks minder belangrijk, in de ogen van veel mensen zelfs belangrijker dan het klassieke DPC. Met andere woorden: ik geloof dus dat – maar misschien zijn de huidige opinies daarover zeer verdeeld – het niet zo zeer in de herziening van de «Athenian Guidelines» zou liggen alswel in het bestuderen van alle mogelijkheden die zich eventueel kunnen voordoen bij de inzet van nucleaire wapens en het zoveel mogelijk de beslissingen voorbereiden met alle ruimte voor eventuele onverwachte complicaties.

Mevrouw Brouwer:

Ik heb nog een aanvullende vraag. Natuurlijk heeft U gelijk dat de technologische ontwikkeling voortschrijdt. De vraag is dan wel of de consultatieprocedures waarover hier uitgebreid wordt gesproken, niet het gevaar lopen toch een theoretische discussie te zijn en in de praktijk, juist door de snelheid van de wapens, veel minder gemakkelijk toe te passen dan twintig jaar geleden.

De heer Van Campen:

Ik heb U al het voorbeeld gegeven van de heer Acheson die tijdens de Cuba-crisis naar de Raad kwam. Toen speelde de snelheid van de evolutie van de crisis als een rol. We hebben altijd beseft dat niet alleen bij sommige conventionele crises, maar ook bij nucleaire crises de tijdsfactor een belangrijke rol kan spelen. U kunt van één ding absoluut overtuigd zijn, namelijk dat wat er ook gebeurt en wat ook de technische evolutie zal zijn, het primaat der politieke consultaties zoveel mogelijk door de leiding van de alliantie zal worden gehandhaafd, want daaraan hecht men zeer.

Vragen en opmerkingen van de heer De Boer (C.D.A.):

De heer Van Campen heeft voor wat betreft de procedures met betrekking tot inzet van nucleaire wapens hetzelfde plaatje geschilderd als dat welke de bewindslieden in de Kamer hebben geschilderd. Mijn vraag aan de heer Van Campen betreft de elasticiteit in de procedures. Zit er bijna geen elasticiteit in dan wel «gaat het» zoals hij geschetst heeft om een feitelijke binding dan wel, zoals hij ook één keer gezegd heeft om een juridische binding? Ik zou bijna van prof. Kuyper willen horen of hij dan ook niet van mening is dat het dan internationaal-juridisch bindend begint te worden. Kort en goed, de vraag is: Hoe limitatief is de besluitvormingsprocedure? Zit daar bij voorbeeld – dan ga ik even de heer Stemerink helpen – ruimte in om generaal Rogers, vóór «reinforced alert», voor mijn part met zijn Amerikaanse hoed op, deze kruisvluchtwapens vanaf Nederlandse bodem te laten inzetten, alléén in overeenstemming wellicht met de Amerikaanse president? Of acht de heer Van Campen het volkomen uitgesloten dat zoiets zou kunnen gebeuren onder de NAVO-procedures en betekent het dan ook dat een dergelijke inzet in strijd zou zijn met wat in dit verdrag staat?

Antwoord van de heer Van Campen:

Voor zover ik het voorgestelde verdrag heb begrepen, is de hele bedoeling ervan de bestaande NAVO-procedures extra te benadrukken. Nu heeft de heer Stemerink mij gevraagd – hij is het met me eens dat ná «general alert» generaal Rogers dé man is – wat er daarvóór gebeurt. Nu moet ik U zeggen dat de overgang van de bevelsbevoegdheid over kruisvluchtwapens ergens zal plaatsvinden tussen «reinforced alert» en «general alert». Ik weet niet wanneer dat zal zijn. Maar één ding is zeker. De Nederlandse

regering heeft ons bij herhaling verzekerd dat deze kruisvluchtwapens niet kunnen worden afgevuurd dan nadat alle Nederlandse strijdkrachten, «assigned to general Rogers», inderdaad in de nieuwe status hun plaats hebben gevonden. Daaruit volgt dus dat het uitermate onwaarschijnlijk is dat – om niet een sterkere term te gebruiken – dit vóór «general alert» zal plaatsvinden, misschien wel ná «general alert».

Vragen en opmerkingen van de heer Stermerdink (P.v.d.A.):

Ik denk dat we met een term zoals «uitermate onwaarschijnlijk» niet zo erg veel opschieten. Waar het om gaat is de vraag wie het commando voert over wapensystemen. U zegt: ergens tussen die twee «alert»-situaties in. U heeft eerder zo beeldend gezegd hoeveel tijd er was tijdens de Cuba-crisis om te praten: tot half twee 's nachts. U weet, dat in 1973 het overleg over de «alert»-situatie voor de Amerikaanse eenheden in Europa zich zelfs niet in seconden liet uitdrukken, omdat het overleg er niet was.

De heer Van Campen:

Nee, nee, nee. Misschien mag ik u daar even onderbreken. Uw herinnering aan de historie is niet helemaal juist.

De heer Stermerdink:

Ik ben nog niet klaar met mijn vraagstelling.

Wanneer staan wapensystemen onder commando van Saceur? Het is duidelijk dat wanneer dat het geval is en Nederland in voorkomend geval theoretisch niet aan het «general alert» zou meedoen, dat zulks dan volgens u geen veto oplevert voor de «alert»-situatie van de Amerikaanse eenheden, want deze doen dan wel mee, en dat geldt ook voor de Amerikaanse eenheden op Nederlands grondgebied. Dus – in een theoretisch geval – Nederland doet niet mee; Amerika doet wel mee. Dan geldt dat voor alle Amerikaanse eenheden, waar ook gestationeerd in Europa. Er wordt geen uitzondering per land gemaakt. Dat is normaal wat betreft het functioneren van Saceur.

Vóórdat die situatie zich voordoet, is generaal Rogers commandant van de Amerikaanse eenheden in Europa. Ook daarna, maar zeker vóór die tijd. Nu is het de vraag: als de regering beklemtoont dat de inzet zal plaatsvinden in het kader van de NAVO-procedures, is dat op zichzelf correct als die situatie zich voordoet. Maar als dat niet het geval is, is dan uw stelling dat de Amerikaanse president selectief per land afstand doet van zijn bevelsbevoegdheid vóórdat die situatie intreedt? Mag ik een ander voorbeeld noemen? De kruisraketten op Sicilië. Geldt daarvoor hetzelfde als voor de Nederlandse kruisraketten, om het woord «Nederlandse» in dit geval maar te gebruiken?

Antwoord van de heer Van Campen:

U gaat dus uit van de situatie dat in geval van oorlogshandelingen een Nederlandse regering nog altijd kan weigeren zijn instemming te betuigen met de afkondiging van «general alert».

De heer Stermerding:

Dat kan op basis van het NAVO-verdrag.

De heer Van Campen:

Ja, het kan op basis van het NAVO-verdrag, maar ik pleit hier toch ietwat voor realistisch denken. Ik zou willen weten of iemand hier in deze Kamer

gelooft dat een Nederlandse regering, wanneer Rusland – ik geloof er niet in, maar laat ons nu het kind bij de naam noemen – een algemene aanval op Europa begint, zegt: wij doen lekker niet mee. We verklaren ons neutraal, of wat dan ook, maar we doen niet aan «general alert» mee en verder zullen we wel zien. Ik heb altijd onder anderen tegen Nederlandse parlementariërs gezegd dat dit een situatie is waarbij de alliantie in stukken valt en dat ik weigerde over die situatie te spreken, want ik sprak tot hen als vertegenwoordiger van juist de alliantie. Als een land op het beslissende moment weigert aan een «general alert» mee te doen, aan de afkondiging en aan de implicaties ervan, dan betekent dat dat de alliantie in zijn streven heeft gefaald. Nu zult u zeggen dat, als dat Nederland is, of Luxemburg, of Denemarken, dan de schade nog beperkt is. Maar mochten het vele andere landen zijn, dan is de alliantie inderdaad kapot.

De heer Stermerdink:

Uw eigen opmerking is: geen veto van een bepaald land voor «general alert». Dat is de enige reden waarom ik dit zeg. Om het nog even te benadrukken.

De heer Van Campen:

Ja. Dat is ook zo. Wat dat betreft ben ik het dus volkomen eens met de heer Van den Broek die dat herhaaldelijk heeft gezegd. Men kan nu zeggen: U zegt dat er volgens het NAVO-verdrag een «built-in veto power» is, maar het is één ding of er een «veto power» is, het is een ander ding of het politiek, militair, op algemene gronden, wijs is zo'n «veto power» uit te oefenen. Ik zeg dat dit hoogst, hoogst inconsequent, hoogst onverstandig zou zijn gezien de doeleinden die Nederland op het terrein van de buitenlandse politiek en ten aanzien van zijn eigen veiligheid altijd heeft trachten na te streven.

De heer Stermerdink:

Ik ben het met u eens dat het inconsequent kan zijn en dat het ook onverstandig kan zijn, maar dat is de discussie niet. De vraag is: als Nederland niet meedoet met het «general alert» en de Amerikanen wel, geldt dan het «general alert» waaraan de Amerikanen meedoen ook voor de op Nederlands grondgebied gestationeerde kruisraketten? Het antwoord op die vraag is dus «ja».

De heer Van Campen:

U vroeg dus: Als Nederland weigert in te stemmen met «general alert» en er bevinden zich Amerikaanse strijdkrachten op Nederlands grondgebied, terwijl de Amerikaanse regering wel instemt met «general alert», volgt daar dan uit dat de Amerikaanse autoriteiten het recht hebben die Amerikaanse strijdkrachten te gebruiken «y compris» het gebruik van kruisvluchtwapens? Ik geloof, dat *in enige mate van realistisch denken* mijn antwoord «ja» moet zijn.

Vragen en opmerkingen van de heer Engwirda (D'66):

Ik wil graag op het laatste antwoord van de heer Van Campen even voortborduren, want het betreft een interessant punt. Van de kant van de regering is ons gezegd – in de brief van 1 oktober – dat er consensus nodig is voor het afkondigen van de fase van «general alert». U zegt dus, dat dit niet juist is, dat er rekening mee zal worden gehouden als Nederland het kan ook een ander land zijn – niet accoord gaat met «general alert» in de mate van het mogelijke. Heb ik dat goed begrepen?

Antwoord van de heer Van Campen:

Ik zou er nog het volgende aan toe willen voegen. De hele werkwijze van de alliantie – ik heb dat ook duidelijk gezegd in het interview in Vrij Nederland – vraagt een enorme tact en een enorm geven en nemen om met zestien soevereine mogendheden tot één wilsbesluit te komen. Het is dus mogelijk dat Nederland bij die suprême discussie over «general alert» zekere bezwaren zal opperen. Het is niet aan te nemen dat het alléén Nederland zal zijn; Nederland zal zeker gesteund worden door andere landen. Het is niet aan te nemen dat daarmee geen rekening zal worden gehouden. Ik zeg alleen, dat het ondenkbaar is dat het resultaat zou zijn dat Nederland alléén zou zeggen: ik ben tegen «general alert». Wat zal gebeuren is, dat de alliantie naar een compromis toewerkt, gelijk zij in duizend gevallen – en ik hoef het de heer Stermerdink niet in herinnering te brengen – naar een compromis heeft toegewerkt. Mochten de geschillen zo groot zijn dat Nederland per se aan een «general alert» niet wil meedoen, dan ben ik van mening dat op het beslissende moment de alliantie inderdaad het functioneren onmogelijk wordt gemaakt door het land dat weigert aan «general alert» mee te doen.

Interruptie van de heer Stermerdink:

We kunnen allerlei argumenten verzinnen. Waar het om gaat is dat theoretisch die mogelijkheid aanwezig is. Bij een «general alert» staan de Amerikaanse eenheden in Europa onder commando van Saceur. In de DPC wordt er dan beraadslaagd. Alléén omdat Nederland niet meedoet aan de «general alert»-situatie, wordt er dus beraadslaagd buiten Nederland om – ik zeg het nu in het kort – en dat betekent dus dat de Nederlandse bezwaren tegen de inzet van kruisraketten, af te vuren van Nederlands grondgebied, ook niet worden ingebracht en dus niet worden gehoord door de Amerikaanse president.

De heer Van Campen:

Waarom zouden ze weggaan? Dat zou een grote fout zijn.

De heer Stermerdink:

Maar dat is mijn punt niet: of iets een formidabele fout is of niet. Ik schets alleen wat er in die situatie gebeurt volgens de NAVO-procedures. Daar gaat onder andere de discussie over.

De heer Van Campen:

De NAVO-procedures spreken zich niet uit over de afwezigheid van een Nederlands vertegenwoordiger op een beslissend moment.

De heer Engwirda:

Mijn volgende vraag is deze. Als – de heer Van Campen heeft dat toegegeven – in het NAVO-verdrag een, zoals de heer Van Campen het noemde, ingebouwde veto-mogelijkheid zit via de consensusregel, maar het in de praktijk anders werkt, zijn daar dan dingen over vastgelegd in de NAVO-procedures die wij niet kennen?

De heer Van Campen:

Dat heb ik juist gezegd in mijn inleiding. Iedereen weet dat er elke dag in het NAVO-gebouw honderden discussies plaatsvinden over allerlei zaken waarbij één of twee landen aangeven dat zij het er niet mee eens zijn en dan is er geen NAVO-besluit mogelijk. Of het wordt een compromis-besluit.

Maar bij nucleaire consultaties ligt die zaak heel anders. Ik houd staande, dat in elke vergadering van soevereine staten – en men kan met recht zeggen dat de NAVO een permanente conferentie is van soevereine mogendheden die verenigd worden door de behartiging van één of twee of meer belangen – die landen, wanneer het tot een nucleaire consultatie komt, in de eerste plaats geen «veto power» zullen uitoefenen en in de tweede plaats zullen trachten tot een zo goed mogelijk compromis te komen. Dat is ook precies wat altijd heeft plaatsgevonden in elke oefening over deze situatie.

De heer Engwirda:

Maar wat is het compromis tussen bij voorbeeld de helft van de NAVO-landen die zegt: we moeten «general alert» afkondigen, en de andere helft die het niet wil? Is het dan «half alert»?

De heer Van Campen:

Dat is een volkomen theoretische mogelijkheid. Ik herhaal het nu voor de derde maal: wanneer Russische tanks Europa zullen binnenvallen, dan wil ik wel geloven dat Nederland misschien zegt: Er is niets aan de hand; geen «general alert». Maar dat dat de helft van de NAVO-landen zal zijn, is werkelijk ondenkbaar. Dat is eenvoudig onmogelijk.

De heer Engwirda:

Maar nu de situatie dat men het vermoeden heeft dat het binnenkort zal gaan gebeuren. Dat is veel realistischer.

De heer Van Campen:

De «NATO-commanders» hebben het recht een «simple alert» af te kondigen. Vervolgens heeft het DPC, gezien het primaat der politieke autoriteit, het recht en de plicht de fase van «reinforced alert» af te kondigen, gevolgd door de slotfase «general alert», eveneens af te kondigen door het DPC. Niemand kan daar iets aan veranderen. Het is het DPC dat dat besluit moet nemen. Bij de gedachte aan een «fifty-fifty»-stemming waarbij de stemmen zouden staken, zou ik graag willen weten welke situatie daarbij dan voor ogen staat, want dat kan dan alleen maar betekenen dat er misschien ergens een dronken soldaat de grens is overgegaan en geen tank.

Gedachtenwisseling in tweede termijn:

De heer De Vries:

Ik heb één vraag naar aanleiding van de inleiding van de heer Van Campen. Zijn antwoord op mijn in eerste termijn gestelde vraag wie eigenlijk politiek verantwoordelijk is voor de inzet van kernwapens heeft mij niet geheel bevredigd. Eerst antwoordde hij: dat is het DPC, en niet de generaal. Later zei hij: het is uiteraard de Amerikaanse president die al dan niet beslist over de inzet van kernwapens. Nu gaat het mij niet om de feitelijke inzet van een kernwapen ergens uit het hele arsenaal, maar om de politieke verantwoordelijkheid voor het feit dat die wapens kunnen worden ingezet; met andere woorden: dat de militairen ruimte krijgen om dat te doen. Net zoals de minister van Defensie niet verantwoordelijk is voor elke beslissing over het afvuren van een kanon, maar politiek wel verantwoordelijk is voor het feit dat dat kan gebeuren. Ik begrijp dat het DPC eigenlijk niet verantwoordelijk is, omdat het DPC gehoord wordt over een verzoek van een van de lidstaten, of een van de «major commanders», dat daarover

gerapporteerd wordt door de secretaris-generaal aan de kernwapenbezittende mogendheid en dat deze uiteindelijk de beslissing neemt. Kan gesteld worden dat de politieke verantwoordelijkheid voor de inzet van die wapens inderdaad alléén maar ligt bij de kernwapenstaat?

Antwoord van de heer Van Campen:

Men zou kunnen stellen dat het een gedeelde verantwoordelijkheid is. Ik zou aarzelen om het DPC helemaal uit te schakelen. Ik geloof, dat het DPC wel degelijk een deel van de verantwoordelijkheid moet dragen.

De heer De Vries:

U hebt gezegd, dat het theoretisch denkbaar is dat het DPC onder gegeven omstandigheden de overtuiging heeft dat de inzet van kernwapens nog niet, of niet gewenst is. Toch zou dan in een uitwisseling tussen één van de «major commanders» via het DPC, dat zich aarzelend opstelt of zich tegen verklaart, een boodschap kunnen uitgaan naar de president van de Verenigde Staten, die dan zegt: Ik vind van wel.

De heer Van Campen:

De president van de Verenigde Staten kan zeggen: Ik vind van wel, maar dat impliceert niet dat Saceur inderdaad dat wapen laat lanceren. Dat weet U.

De heer De Vries:

Wie is politiek aanspreekbaar op het feit dat die wapens worden ingezet?

De heer Van Campen:

Ik geloof dat het de alliantie als geheel is en dat het het DPC is dat dank zij het Franse besluit van 1966 de alliantie in dat opzicht als geheel vertegenwoordigt.

De heer De Vries:

Maar als het DPC zich in meerderheid tegen verklaart, dan kan het DPC toch niet verantwoordelijk zijn voor het feit dat het wel gebeurt?

De heer Van Campen:

Nou, dat weet ik niet, want U moet niet vergeten dat het DPC altijd een zekere invloed heeft op Saceur.

De heer De Vries:

Jazeker, maar – nogmaals – als een groepering ergens tegen is en het gebeurt toch, dan kan die groepering daarvoor niet verantwoordelijk worden gesteld. Of denkt U van wel? Het is in ieder geval in strijd met de besluitvormingsprocedures en de verantwoordelijkheden die wij hier kennen.

De heer Van Campen:

Ik geloof van wel, ja.

De heer De Vries:

Hoe zou dat dan komen? Komt dat, omdat men tevoren die club al gemandateerd heeft om geen invloed te hebben?

De heer Van Campen:

Welke club?

De heer De Vries:

De DPC-leden. Hebben de landen tevoren afstand gedaan van de bevoegdheden? Zit daar dan de verantwoordelijkheid?

De heer Van Campen:

Nee. Het DPC komt bijeen, spreekt hierover en – laten we het geval nemen – een grote meerderheid is ertegen. Ik betwijfel of in zulke omstandigheden de secretaris-generaal aan de Amerikaanse president rapport zal uitbrengen, maar als hij het doet, dan zal in die brief moeten staan dat de grote meerderheid ertegen is en er geen noodzaak voor ziet, in welk geval ik ervan overtuigd ben dat de Amerikaanse president zijn beslissing zal nemen in overeenstemming met de brief van de secretaris-generaal en zijn toestemming zal weigeren tot het committeren van nucleaire wapens. Nu zegt U: laat ons nu een tegenovergestelde suppositie maken: de president heeft lak aan wat het DPC denkt. Hij vindt het nodig en geeft toestemming. Dan kan nog altijd Rogers of zijn opvolger, die nauw contact heeft met het DPC, althans in de bestaande vorm, aarzelen om deze beslissing ten uitvoer te leggen. Ik geloof dus, dat als men van verantwoordelijkheid voor hetzij niet-committeren, hetzij wel-committeren van nucleaire wapens spreekt, het DPC, zijnde de gehele alliantie minus Frankrijk, de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt. Maar dat is een persoonlijke visie. Als u liever ziet, dat de Amerikaanse president of generaal Rogers die verantwoordelijkheden dragen, is het wat anders.

De heer Frinking:

Generaal Rogers staat toch onder het DPC? Dus het DPC geeft hem toch eventueel opdracht om iets te doen? Politiek loopt het in ieder geval zo.

De heer Van Campen:

Ja, politiek wel maar niet operationeel-militair.

De heer De Vries:

Deze consultatie- procedures gelden voor alle wapens die «assigned» zijn «to NATO» en die op een gegeven moment onder NAVO-commando komen te staan. Geldt dat ook voor de Amerikaanse strategische kernwapens, of blijven die alléén onder presidentiële bevoegdheid staan?

De heer Van Campen:

Ik geloof – maar ik zou er mijn stukken over moeten raadplegen – dat de Amerikaanse strategische kernwapens niet «assigned» zijn «to NATO».

De heer De Vries:

Dus er zijn twee soorten Amerikaanse kernwapens. Dat wou ik maar vaststellen. Wapens die onderworpen zijn aan de NAVO-consultatieprocedures en andere die dat niet zijn.

De heer Van Campen:

Ongetwijfeld.

Mevrouw Brouwer:

Ik vind het heel interessant dat u hier de informatie geeft over de consultatieprocedures. Nu ben ik wat verbaasd over de argumenten die van de kant van de NAVO zijn gebruikt om generaal Rogers hier niet te laten verschijnen. Er is namelijk gezegd dat «het niet juist zou zijn voor internationale functionarissen om voor nationale parlementen te verschijnen». Gezien uw ervaring wil ik u vragen of dat een gebruikelijke zienswijze is binnen de NAVO, of dat er in het verleden wel eens een keer op een andere wijze is omgegaan met het inlichten van de nationale parlementen. Heeft u enig idee wat de achtergrond is van de huidige stellingname?

De heer Van Campen:

Mijn antwoord is kort. Juist gezien mijn ervaring weiger ik op deze vraag antwoord te geven.

De heer De Boer:

Nog even terugkomend op de situatie die overigens een hoog niveau van abstract denken vergt: de Amerikanen wél in «general alert», Nederland niet. Ik vul nog even aan: niet alléén Nederland niet, nee, de rest van de NAVO niet. Dus de situatie waarover het eigenlijk in de Kamer voortdurend ging: de Amerikanen in «general alert» om redenen, alleen de Amerikanen regarderend, al of niet aangevuld met misschien één of twee andere landen, maar niet de NAVO als zodanig. Zijn die Amerikanen dan wel of niet krachtens de vigerende procedures, consultaties, etc. gemachtigd kernwapens vanaf Nederlands grondgebied te gebruiken als Nederland het «general alert» dat de Amerikanen dan wel hebben niet heeft meegemaakt?

De heer Van Campen:

Kijk eens, als u het zo stelt, als u het dus realistischer stelt en niet Nederland alléén gebruikt maar bij voorbeeld stelt dat negen tot twaalf landen van de NAVO weigeren het besluit van «general alert» te nemen en dat bij voorbeeld alleen de Verenigde Staten met Turkije of

De heer De Boer:

De Verenigde Staten alléén, want dat is waar men het over heeft: de analogie van de Cuba-crisis, en de verhalen dat de Verenigde Staten toen alleen klaargestaan zouden hebben voor nucleaire inzet. Mijn vraag is dan: valt zulks onder die omstandigheden dan onder de NAVO-procedures of niet?

De heer Van Campen:

De Cuba-crisis heeft hele andere aspecten, maar goed. Maar als dat zo is, is het mijn ervaring en mijn geloof dat de Amerikanen inderdaad, zelfs als zij van mening mochten zijn dat de rest van de NAVO het slecht ziet en de situatie verkeerd inschat, zich zullen neerleggen bij dat gebrek aan «general alert» en niet tot enige actie, zeker niet nucleaire actie, zullen overgaan op basis van ...

Interruptie:

Het NAVO-verdrag.

De heer Van Campen:

Nee, niet het NAVO-verdrag, want dat zou dan niet meer functioneren. Op basis van een nationaal belang. Dat is mijn vaste overtuiging.

Interruptie:

Maar het zou dus niet in overeenstemming zijn met het verdrag waarover we nu praten, omdat het niet binnen de context van de NAVO zou zijn?

De heer Van Campen:

Nee, precies, maar dat heb ik altijd gezegd. Wanneer een aantal landen wegvalt, kan men niet meer van een alliantie spreken.

4. GEDACHTENWISSELING MET PROF. MR. C. FLINTERMAN

Inleiding door de heer Ter Beek, voorzitter

De heer Flinterman is hier niet voor het eerst. Ik herinner eraan dat wij de heer Flinterman al eens eerder hebben gehoord over een andere Goedkeuringswet, namelijk betreffende de aanvullende protocollen op het humanitair oorlogsrecht.

Inleiding door prof. mr. C. Flinterman

Ik ben U zeer erkentelijk voor het feit dat de commissies mij willen horen en tevens voor de «warming up» die ik heb mogen meemaken gedurende het afgelopen half uur.

Enkele korte opmerkingen. Het is onmiskenbaar dat de problematiek van de kernwapens ons steeds opnieuw voor een dilemma plaatst. Een dilemma dat nu is toegespitst in de Goedkeuringswet van de overeenkomst inzake de kruisvluchtwapens tussen de Verenigde Staten en Nederland. Het dilemma bestaat uit twee onderdelen. In de eerste plaats is zonder twijfel uit de as van de Tweede Wereldoorlog nieuw bouwwerk opgericht, een nieuwe internationale rechtsorde, die gebaseerd is op een drietal pijlers: de vreedzame conflictenbeslechting, het verbod op geweld en de rechten van de mens. Onze regering heeft krachtens grondwettelijke opdracht tot taak de internationale rechtsorde te bevorderen. Uw Kamer heeft de taak daarop toe te zien. Het gaat erom – dat is het eerste deel van het dilemma – de nieuwe internationale rechtsorde te handhaven en verder uit te bouwen. Hiertegenover kan het ook zonder twijfel, jammer genoeg, onder sommige omstandigheden nodig zijn dat geweld wordt gebruikt, gewapend geweld dat uiteindelijk dat bouwwerk van de nieuwe internationale rechtsorde kan vernietigen. Het is spijtig te constateren dat in het tweede gedeelte van het dilemma meer geld is gestoken dan in het eerste.

Het is juist omdat de ontwikkeling van het geweld, de ontwikkeling van de militaire systemen, zo autonoom dreigde te worden, en zo onbeheersbaar, en daarmee zo riskant, dat ik mijzelf heb aangesloten en geschaard achter de vredesbeweging, die tot uitdrukkelijk doel had en nog steeds heeft dat op politiek niveau een halt zou worden toegevoerd aan de autonome wapenontwikkeling en dat de wapenontwikkeling in een nieuwe, meer beheersbare richting zou worden gestuurd. Ook behoor ik tot die grote categorie van mensen in dit land die met gebruikmaking van hun grondwettelijke rechten ondertekenaars zijn geweest van het volkspetitionement, waarin Uw Kamer en de regering werden opgeroepen die taak van beheersing van de geweldsspiraal serieus te nemen.

Ik zeg daarbij, dat politieke overwegingen mij in eerste instantie tot die keuze hebben geleid, en dat ik voor wat betreft de juridische argumenten tegen de kernbewapening altijd grote twijfels heb gehad. Twijfels die evenzeer bestaan ten aanzien van de constitutioneelrechtelijke argumenten als ten aanzien van de volkenrechtelijke argumenten.

Als U mij zou vragen en het mij zou toestaan, dan zou het mij geen moeite kosten hier een pleidooi te houden waarin ik zou beweren dat de overeenkomst met de Verenigde Staten een ongrondwettige is, en daarbij zou ik duiden op die artikelen uit de Grondwet die al zo vaak zijn aangeduid.

Artikel 90 met betrekking tot de bevordering van de internationale rechtsorde. Artikel 92, waarin gezegd wordt dat alleen maar aan volkenrechtelijke organisaties soevereine bevoegdheden kunnen worden overgedragen en dat mogelijkerwijs geïnterpreteerd zou kunnen worden als een verbod op de overdracht van soevereine bevoegdheden aan vreemde staten. Artikel 96 met betrekking tot het in oorlog verklaren van dit land, hetgeen alleen maar kan gebeuren na goedkeuring door het parlement. Maar evenzeer zou ik een pleidooi kunnen houden, als U het mij toestaat, waarin de grondwettigheid van de overeenkomst naar voren wordt gebracht. Ik denk dat in het advies van de Raad van State veel elementen voor een pleitnotitie zouden zitten.

Een objectieve, en dat is mijn taak als wetenschappelijk jurist, een objectieve afweging brengt me evenwel tot de conclusie dat de grondwetgever ruime kaders heeft willen scheppen voor het buitenlands beleid en er toe heeft willen bijdragen dat het buitenlands beleid niet beknelde zou worden door al te specifieke voorschriften. Alléén de afwijking van zeer specifieke bepalingen – dan moet men denken aan de fundamentele rechten van de mens, aan de inrichting van ons staatsbestel, dat bestaat uit de Kamers, onze Koningin, en ga zo maar door – omdat een twee/derde meerderheid nodig is. De vraag rijst overigens wat voor zin het zou hebben een pleidooi in deze of andere richting te voeren. Want het lijkt er op dat in dit land de voorstanders van plaatsing van kruisvluchtwapens de grondwettelijke argumenten van geringe betekenis achten, terwijl de tegenstander van plaatsing de grondwettelijke argumenten wellicht al te zeer opblazen. Als inderdaad de grondwetsdiscussie in dit land geheel verpartijpolitiekt zou zijn, dan rijst de volgende, niet-nieuwe vraag of de grondwetgever er juist aan heeft gedaan de wetgever, het parlement, als enige hoedster van onze constitutie aan te wijzen.

Dan de volkenrechtelijke argumenten. Het zou me geen moeite kosten – opnieuw – om een argumentatie pro de volkenrechtelijke onaanvaardbaarheid van de overeenkomst met de Verenigde Staten naar voren te brengen. Het is immers buiten kijf, dat de plaatsing van kruisvluchtwapens dwars staat op het humanitaire recht in de ruimste zin van het woord. Dan denk ik aan de rechten van de mens zoals die zijn neergelegd – en waaraan Nederland ook uitvoerig heeft meegewerkt – in tal van instrumenten, met name het recht op leven. Dan denk ik ook aan de protocollen van Genève van 1977. Hoe spijtig is het overigens dat Nederland acht jaar na dato nog geen kans heeft gezien deze protocollen ratificeerd te krijgen, terwijl nu de overeenkomst met de Verenigde Staten binnen recordtijd, wat overeenkomsten betreft, door het parlement moet worden geslept.

Maar evenzeer zou ik een argument contra de volkenrechtelijke onaanvaardbaarheid naar voren kunnen brengen, dus, met andere woorden kunnen argumenteren dat de overeenkomst volkenrechtelijk wel aanvaardbaar is. Want is het buiten kijf dat in het volkenrecht, zoals het er nu uitziet, specifieke regels ontbreken die het gebruik en bezit van kernwapens regelen of zelfs zouden verbieden. De conclusie kan dan ook niet anders zijn dan dat de politieke professie zoals U hier zit, gesteund door de juridische professie, tot hoogste taak heeft om zulke internationaal-rechtelijke regels, zulke specifiek internationaal-rechtelijke regels, tot stand te brengen, daarbij voortbouwend op de fundamentele die na de Tweede Wereldoorlog zijn gelegd en daarbij ook handelend in de beste traditie van het Nederlands buitenlands beleid en van de volkenrechtsbeoefening in Nederland.

Ik ga daarom terug naar mijn uitgangspunt. Het is eerst en vooral een politieke zaak waar het vandaag om gaat, waarin het recht, hoe jammer ook, het werkelijk en het wenselijk recht, een belangrijke, maar niettemin ondergeschikte rol speelt. Maar daarbij geldt wel één convent. Hoewel het aan Uw Kamer is en aan Uw collega's aan de overzijde om de beslissing te nemen, en hoewel ook de Raad van State heeft opgemerkt dat Uw Kamer een mandaat heeft voor vier jaar om zelfs de meest onwelgevallige beslissing te nemen, ja zelfs die beslissingen te nemen die bij het grote

publiek een grote mate van beroering zouden wekken, dan toch nog geldt dat we hier met de kruisvluchtwapenovereenkomst een andere situatie hebben. Als het gaat om louter nationale, politieke issues die door middel van wetgeving kunnen worden geregeld, dan hebben kamerleden een mandaat om die onwelgevallige beslissingen te nemen. Immers, de volgende Kamer, een volgend kabinet, kan proberen die wetsbesluiten terug te draaien of te wijzigen. Maar hier ligt de zaak anders. Als Uw Kamer zou besluiten tot goedkeuring van de overeenkomst met de Verenigde Staten en als vervolgens de regering het verdrag zou bekrachtigen, dan gaat direct het fundamentele beginsel van het volkenrecht gelden, dat van «pacta sunt servanda». Zonder die regel kan geen staat in deze wereld leven. Overeenkomsten moeten worden nageleefd. Dat betekent, dat een volgend kabinet met geen enkele mogelijkheid kan zeggen: wij bedenken ons nog eens een keer binnen die looptijd, we zeggen als nog dat de overeenkomst met de Verenigde Staten ongrondwettig zou zijn en we proberen eronder uit te komen. Zo gaat dat niet in de internationale gemeenschap. Neen, dan moeten we ervan uitgaan dat die overeenkomst zal gelden voor de periode die in het verdrag is opgenomen.

Omdat het hier niet alleen maar gaat om een louter nationale, politieke issue, maar om een gebondenheid ten opzichte van een vreemde staat, en mede in het licht van de discussie die gevoerd is over de grondwettigheid van de overeenkomst, mede gelet op de discussie die gevoerd is over de internationaal-rechtelijke aspecten van de overeenkomst en mede gelet op het duidelijke commitment van het publiek in het algemeen, is het ten eerste aan te bevelen ter grotere materiële legitimering van Uw besluiten, dat de stemmingen over de overeenkomst pas plaatsvinden nadat ook het volk als geheel, Uw kiezers, daarover zich hebben kunnen laten horen door het uitbrengen van hun stem.

Vragen en opmerkingen van mevrouw Beckers-de Bruijn (P.P.R.):

Stemmingen na de verkiezingen: akkoord; maar stel: dat gebeurt niet, er wordt vóór de verkiezingen gestemd. De regering heeft bij de behandeling van de grondwetsherziening wat betreft internationale verdragen en buitenlandse betrekkingen vastgesteld dat, waar de politiek in Nederland verdragen toetst aan de Grondwet, een goedkeuringswet opnieuw aan een komend parlement moet worden voorgelegd als een nieuw parlement een andere uitspraak zou doen en dus zou uitspreken: strijdig met de Grondwet. Die procedure ligt vast in de kamerstukken. Ik vraag U, gezien Uw inleiding – u kunt van beide kanten een verhaal houden – wat vindt U daarvan?

Antwoord van prof. Flinterman:

In de veronderstelling dat inderdaad een stemming zal plaatsvinden en bij gewone meerderheid de overeenkomst met de Verenigde Staten zal worden goedgekeurd, dan lijkt het mij, ook op basis van het staatsrecht zoals het op dit ogenblik geldt, dan een Kamer in nieuwe samenstelling zich weliswaar alsnog zou kunnen uitspreken over datgene wat eerder is gepasseerd, maar dat de consequenties van een eventuele niet-goedkeuring, of een eventuele verklaring dat de gesloten overeenkomst ongrondwettig is, niet kunnen worden voorgehouden aan de Verenigde Staten. Dan zal dus niet gezegd kunnen worden met artikel 46 van het Weens Verdragenverdrag in de hand: Verenigde Staten, wij moeten van deze overeenkomst af, omdat deze ongrondwettig is in de ogen van het Nederlandse parlement. Als dat zo zou gaan dan zou aan het systeem van internationale betrekkingen zoals dat is ingebed in het internationale recht in heel sterke mate geweld worden aangedaan.

Vragen en opmerkingen van mevrouw Brouwer (C.P.N.):

Wat natuurlijk altijd wel kan, is dat het Nederlandse parlement zegt: «Wij zien zwaarwegende argumenten om te stellen dat dit verdrag in strijd met

de Grondwet is afgesloten. We zien ook wel dat het nakomen van verdragen in het algemeen beter is, maar, dit alles afwegend, kiezen we toch voor de handhaving van onze Grondwet zelf en komen we tot een eenzijdige opzegging van het verdrag». Het is niet fraai. Het is niet volgens de internationale rechtsregels, maar feitelijk is het mogelijk, want dan komt men in een situatie terecht waarover eerder al is gesproken, namelijk dat ons land dan schadeplichtig zou zijn. Volkenrechtelijk lijkt me daartegen op zichzelf geen enkel bezwaar. Het is de politieke vraag of je dat doet. Is dit juist?

Antwoord van prof. Flinterman:

Ik denk dat de stelling juist is. Het staat ieder vrij het recht te schenden en dat gebeurt, jammer genoeg, ook maar al te vaak. Het is dan wel zo, dat de consequenties moeten worden gedragen. Daarbij: wie eens het recht schendt, moet niet verbaasd opkijken als ook anderen ten opzichte van hem het recht zouden schenden; met andere woorden het boomerang-effect. Maar dat is een politieke vraag; dat ben ik met U eens. De vraag of een en ander politiek verstandig is, ligt buiten mijn competentie.

Mevrouw Brouwer:

Het is natuurlijk iets gecompliceerder dan te zeggen dat het recht geschonden wordt. Het gaat hier namelijk om de verhouding tussen het nationale recht, namelijk de nakoming van de Grondwet zelf, en het nakomen van internationale verplichtingen. In die spanning zitten we op dit moment. U kiest voor de internationale rechtsverplichtingen. Daarvan kan men zeggen dat het een juiste keus is. Aan de andere kant: als een nieuw parlement de Grondwet zo serieus neemt en zegt: dit zijn zulke zwaarwegende bezwaren, dan is er een ander recht waaraan voorrang wordt gegeven. Ik vind het dan niet helemaal terecht om te spreken over «schending van recht». Men zou alleen kunnen zeggen: als men die situatie ziet aankomen moet er niet een verdrag worden afgesloten met een looptijd van vijf jaar.

Prof. Flinterman:

Het volkenrecht – en misschien niet alleen het volkenrecht – is gebaseerd op één hoeksteen. U weet dat als die hoeksteen wordt weggehaald, het hele gebouw in elkaar zakt. Die hoeksteen van het internationale recht, die hoeksteen ook van het nationale recht – U weet, dat dat ook in ons Burgerlijk Wetboek staat voor wat betreft particuliere overeenkomsten – is dat als je wettelijk een afspraak met iemand hebt gemaakt, die afspraak ook voor jou tot wet geldt.

Mevrouw Brouwer:

Tenzij het een ongeoorloofde oorzaak heeft.

Prof. Flinterman:

Dat is juist. Maar het is maar de vraag of een beroep op het nationale recht dan ook een beroep op een ongeoorloofde oorzaak zou kunnen opleveren. In het recht verstaan we onder «een ongeoorloofde oorzaak», dat de strekking en het doel van de overeenkomst in strijd zijn met zaken die wij in deze samenleving waardevol achten, en ook in de internationale samenleving waardevol achten.

Als U mij een oordeel vraagt op dit punt, dan lijkt mij dat de Kamer inderdaad vrij is om na de verkiezingen erop terug te komen, zich te buigen over de samenwerkingsovereenkomst, de kruisvluchtwapenovereenkomst met de Verenigde Staten en daarover een ongrondwettigheidsoordeel uit

te spreken. Dan is echter niet de eerstvolgende stap een zo snel mogelijke opzegging, maar alles in gereedheid te brengen om de onderhandelingen voor te bereiden die na ommekomst van de termijn van de overeenkomst ertoe zouden kunnen leiden dat een nieuw type overeenkomst tot stand wordt gebracht. Ik denk dat dat ook in de beste tradities is van het volkenrecht van dit land.

Interruptie van mevrouw Beckers:

Ik vond het een scherpe term die zoëven werd gebruikt: «De Kamer kan het recht schenden; het staat haar politiek vrij». De Kamer zou dan natuurlijk een beroep doen op artikel 46 van het Weens Verdragen-verdrag. Bent U het met mij eens dat er dan een geschil ontstaat, en dat dat een interpretatie vergt van een onafhankelijke instantie, bij voorbeeld het Internationale Hof van Justitie? Dan zal dat Hof uitmaken of er sprake is van schending van het recht of niet.

Prof. Flinterman:

In de eerste plaats denk ik dat de Verenigde Staten ook Nederland serieus mogen nemen en dat, gelet op de discussie in dit land, in ieder geval buitenstaanders, niet-Nederlanders, een buitenlandse regering, ervan mogen uitgaan dat er serieus is gediscussieerd tot en met het parlement toe. Als dat het uitgangspunt is, en als daarna dan een Kamer in nieuwe samenstelling zegt: «we moeten ons toch nog eens opnieuw gaan bezinnen over die grondwettigheidsvraag», dan denk ik opnieuw niet dat dat aan de V.S. kan worden voorgehouden, en dat daarmee een geschil zou ontstaan met de Verenigde Staten. De Verenigde Staten mogen er te goeder trouw van uitgaan dat een en ander hier, voorafgaande aan de verkiezingen, in een parlementaire democratie zoals wij die kennen, goed is geregeld. Veronderstel, dat wel een conflictsituatie zou kunnen worden gecreëerd, dan rijst de vraag wie daarover kan beslechten. U kent allen de bijzonder spijtige ontwikkeling dat de Verenigde Staten de rechtsmacht van het Internationale Hof van Justitie voor zichzelf om heel slechte redenen – en dat mag ook wel eens gezegd worden – niet verder erkent. U weet ook, dat het Weens Verdragen-verdrag niet door de Verenigde Staten is geratificeerd. Dat alles hoeft niet te verhinderen dat een arbitrale instantie in het leven zou kunnen worden geroepen, maar – opnieuw – rijst dan de politieke vraag of dat nu de weg is die bondgenoten ten opzichte van elkaar moeten opgaan. Maar dat is een politieke vraag. Er is altijd de mogelijkheid van arbitrage.

Mevrouw Brouwer:

Overgaand op een ander onderwerp: De heer Flinterman heeft gezegd dat er zowel argumenten voor als tegen te verzinnen zijn als het gaat om schending van het volkenrecht. Nu heeft het Tribunaal voor de Vrede de volgende stelling verdedigd: «Het College onderschrijft uitspraken van de Verenigde Naties dat het gebruik van kernwapens moet worden gebrandmerkt als een misdrijf tegen de mensheid». Dat wil dus zeggen dat er sprake is van schending van volkenrecht als er gebruik wordt gemaakt van kernwapens. Bent U het met die stelling eens en, zo ja, is dan het probleem met het volkenrecht niet veel meer, dat het volkenrecht niet afdwingbaar is in plaats van dat je moet zeggen dat het op zichzelf niets voorstelt? Na vorige oorlogen, zowel na de eerste als na de tweede, zijn er prachtige regels verzonnen en zijn er processen gevoerd. Het zou natuurlijk aardig zijn om eens een discussie te hebben over de vraag hoe het volkenrecht zo sterk zou kunnen worden gemaakt dat er niet ná een volgende oorlog over moet worden gesproken, maar ervóór.

Prof. Flinterman:

Dat is ook het centrale uitgangspunt van mijn betoog. Dát is de taak waarvoor de hele internationale gemeenschap staat en zoveel te meer geldt dat voor onze Nederlandse overheid. Ik ben het eens met de geciteerde uitspraak: Het gebruik van kernwapens is een misdrijf tegen de mensheid. Daar kan niets anders over gezegd worden, geloof ik. Alléén, die uitspraak behoort nog tot de sfeer van de politiek, en niet tot de sfeer van het recht. Dat is spijtig genoeg, maar zo is het op dit ogenblik. Was het maar zo, dat we geleerd zouden hebben van de laatste wereldoorlog! Was het maar zo, dat we die stelling zouden hebben neergelegd in een document dat aanvaard is door de internationale gemeenschap! Dan was het allemaal een stuk gemakkelijker geweest, maar zo ver is het niet. Ik denk wel, dat de waarde van die uitspraak, keer op keer herhaald door de Verenigde Staten en nu overgenomen door het Tribunaal voor de Vrede in Rotterdam, is dat wij er ons eens te meer van bewust worden dat dat ook in duidelijke juridische bewoordingen zal moeten worden omgezet.

Vragen en opmerkingen van de heer Frinking (C.D.A.):

De heer Flinterman heeft, naar mijn opvatting terecht, gezegd dat het eerst en vooral een politieke zaak is waar wij voor staan, maar dat er natuurlijk toch juridische en grondwettelijke vraagstukken op te lossen zijn geweest. Nu ben ik enigszins verwonderd over het feit dat de heer Flinterman argumenten ziet in artikel 96 van de Grondwet inzake het in oorlog verklaren. Als U nu in rekening brengt hetgeen U hedenmorgen hebt gehoord – namelijk dat over het inzetten van nucleaire wapens pas een besluit zal vallen nadat een staat al in oorlog is gebracht, dus nadat daarover een gemeenschappelijk besluit is genomen, waarbij dan nationale parlementen ingeschakeld zouden kunnen zijn geweest of niet – is het voor mij onverklaarbaar dat U argumenten uit artikel 96 zou kunnen putten, nog even los van de andere grondwettelijke aspecten. Er wordt hier echt niet licht over grondwettelijke zaken gesproken of gedacht door voorstanders van plaatsing. Het is een kwestie van redelijk argumenteren, van het wegen van hetgeen er feitelijk gebeurt.

Antwoord van prof. Flinterman:

Ik denk dat ten aanzien van artikel 96 in de literatuur tot dusver, ook van de hand van leden van Uw Kamer interessante argumenten naar voren zijn gebracht. Laat ik er één argument uitlichten. Dat is, dat onder de overeenkomst met de Verenigde Staten zoals die nu voorligt gezegd wordt dat consultaties zullen plaatsvinden, als de omstandigheden daarvoor aanwezig zijn. Nu kan het zo zijn – dat is «in confesso»; het zij te verhoeden – dat tijd en omstandigheden het niet toelaten dat consultaties plaatsvinden en dat in de situatie die dan bestaat de kruisvluchtwapens worden afgevuurd vanaf Nederlandse bodem.

De heer Frinking:

Dat is nu juist wat ik probeerde te zeggen. Dat kan pas in een situatie waarbij de Nederlandse regering, samen met de bondgenoten, «general alert» – dat is: wij zijn in oorlog – heeft bepaald. Met andere woorden: die situatie gaat vooraf aan elke overweging van de vraag of er nucleaire wapens zullen worden ingezet. Met andere woorden: in de fase waarin deze besluitvorming plaatsvindt is deze veronderstelling naar mijn opvatting niet toepasbaar.

Prof. Flinterman:

Maar de stelling kan naar voren worden gebracht dat te zijner tijd het plaatje dat U nu schildert er toch anders zou uitzien. Niemand van ons kan

dat van tevoren precies voorspellen hoe de situatie er dan zal uitzien. Het kan zo zijn, dat er onvoldoende tijd is voor de consultaties – dat houd ik vol – en dat dan de wapens worden gebruikt vanaf Nederlandse bodem zonder dat het Nederlandse parlement zich heeft kunnen uitspreken over het al of niet in oorlog verklaren.

Aan de andere kant is er een ander argument en dat houdt het dan weer in balans. Ik denk dat ook daaraan aandacht moet worden gegeven. Ik geloof dat artikel 96 ook mede in het licht van de geschiedenis niet anders kan worden gelezen dan als een louter formele bepaling die eigenlijk niets zegt over de situatie die in zulke spannende omstandigheden zou kunnen ontstaan. Het gaat erom, als er ruimte voor is, om door middel van die parlementaire in-oorlog-verklaring en tal van andere wetten – ik denk aan verzekeringspolissen of wat dan ook – ervoor zorg te dragen dat er geen onenigheid meer over kan bestaan dat er werkelijk een oorlogssituatie is. Maar ik zou niet al te veel waarde aan die bepaling willen hechten. Dat is de andere kant van de balans. Zo is het natuurlijk een beetje in het algemeen: dat men het liefst oppikt wat men wil horen, maar ik denk dat die andere argumentatie ook van belang is.

De heer Frinking:

Daarom wilde ik nu juist met U over dit argument discussiëren om vast te stellen dat ik nauwelijks de relevantie van de toepassing van dit artikel zie.

Vragen en opmerkingen van de heer De Vries (CDA):

Ik zou graag een vraag willen stellen over de uitvoering van verdragen. Het komt regelmatig voor dat verdragen geschorst worden. We hebben dat zelf naar ik meen in onze relatie met Suriname gedaan. De Verenigde Staten hebben dat gedaan in relatie tot Nicaragua, zelfs zonder dat er in de verdragen terzake in een schorsingsbepaling was voorzien. Maar op een gegeven moment komt dus een regering tot de overtuiging dat het niet meer wenselijk is de uitvoering van een verdrag voort te zetten en gaat zij over tot schorsing. Stel nu, dat na de komende verkiezingen om wat voor redenen dan ook een andere meerderheid ontstaat die zegt: «Dat is iets wat we absoluut niet moeten doen. Het is zelfs in strijd met het belang van onze staat, om maar eens iets heel gewichtigs te noemen. Wij moeten in ieder geval daarvoor heronderhandelen. De nette manier tussen bondgenoten, waarop natuurlijk vanzelfsprekend ook netjes gereageerd zal worden» Is het dan mogelijk dat één partij zegt: Omdat bij ons sterk het bezwaar leeft tegen uitvoering van de overeenkomst zoals die thans voorligt, gaan we tot schorsing over. Zou zoiets denkbaar zijn?

Antwoord van prof. Flinterman:

Schorsing van een overeenkomst is een zwaar middel. Ook onze regering heeft ernaar gegrepen, met goedkeuring van het parlement, zoals u terecht naar voren bracht, in de relatie met Suriname. Kan dat nu, ook in de relatie met de Verenigde Staten, wanneer een overeenkomst gesloten is? Ik zou daar ernstige twijfels over hebben, omdat naar mijn inzicht de overeenkomst met de Verenigde Staten niet zomaar in abstracto kan worden beschouwd, losgekoppeld van de context van de alliantie waarin Nederland en de Verenigde Staten verkeren, maar in dat kader moet worden gezien. Dat betekent, dat onderhandelingen prioriteit hebben. Als die onderhandelingen, als die sonderingen door onze beste diplomaten in Washington niet tot succes zouden leiden – zelfs niet bij een nieuwe Amerikaanse regering, want ook zij krijgen verkiezingen en ook zij krijgen een nieuwe president –, dan is er niets anders, denk ik, volkenrechtelijk gezien, dan afwachten totdat de overeenkomst is omgekomen in de tijd. Formeel zou er wellicht ook in relatie tot andere staten, sprake kunnen zijn van zulke zwaarwegende omstandigheden, dat aan schorsing zou kunnen worden gedacht, maar ik

moet U zeggen dat dan zéér zwaarwegende omstandigheden aanwezig zouden moeten zijn. Maar in de relatie met de Verenigde Staten kan het niet – ik herhaal mij – los worden gezien van de NAVO als geheel

De heer De Vries:

Ik heb nog een vraag over de goedkeuring. Het grootste deel van de problemen waar wij mee zitten op grondwettelijk gebied heeft te maken met het feit dat in de Grondwet die merkwaardige bepaling staat dat onder bepaalde omstandigheden met twee/derde geratificeerd zou moeten worden. De vraag is of zich hier zo'n geval voordoet of niet. Als we daar een eenduidige bepaling hadden zoals in de Amerikaanse Senaat, was er geen enkel probleem. Daar ratificeert men met twee/derde van de aanwezige leden, of drie/kwart zelfs, naar ik meen.

Stel dat er een Nederlandse regering zou zijn die zou zeggen: «Er zijn weliswaar maar 73 leden van de Kamer vóór dit verdrag, maar dat vinden wij zó veel, dat wij overgaan tot het ratificeren van de goedkeuring en wij delen dat mee aan de Verenigde Staten». Dan zou iedereen het gebrek kunnen zien, omdat het rekenkundig heel duidelijk is. Maar zodra er een beoordelingsfactor in zit, lijkt de situatie gecompliceerder. Desondanks, stel dat objectief op een gegeven moment vast te stellen zou zijn dat deze ratificatie had moeten plaatsvinden met een twee/derde meerderheid, maar dat zulks niet is gebeurd, dan zou daaraan in beginsel, denk ik, geen ander gebrek kleven dan wanneer er een normale wet zou zijn aangenomen, terwijl deze eigenlijk niet aangenomen was met een meerderheid van stemmen. Is dat juist?

Prof. Flinterman:

Ik denk dat het juist is. Eerst ingaand op Uw opmerking over de Amerikaanse Senaat: Inderdaad beoordeelt de Amerikaanse Senaat verdragen met andere staten naar ik dacht met twee/derde van de stemmen – maar daarover geen meningsverschil –, maar dat heeft er wel toe geleid dat de invloed van de volksvertegenwoordiging in de Verenigde Staten op de verdragsluiting veel en veel minder groot is en dat voortdurend een discussie plaatsvindt over wat nu een «treaty» is en wat erbuiten valt. Ik denk dat Nederland toch veel baat heeft gehad bij de verdere democratisering van het buitenlands beleid en in de Grondwet langzamerhand voor alle categorieën overeenkomsten parlementaire goedkeuring nodig heeft gemaakt.

Ik denk dat het tweede gedeelte van Uw betoog juist is. Alleen vraag ik me af welke impliciete consequenties U daaraan verbindt.

De heer De Vries:

Ik zal dat nader moeten bezien.

Ik heb nog een vraag over de parallelliteit tussen de Nederlandse en de Amerikaanse ratificatie. De Amerikanen ratificeren niet, maar hebben een «executive agreement». Wij doen dat heel keurig met de wetgever en alles erbij, dus een complete «full-dress» ratificatie. Is er nu enig verschil tussen de manier waarop een komende Amerikaanse Administratie naar deze overeenkomst kan kijken en de manier waarop de Nederlandse Administratie naar deze aangelegenheid kan kijken? U herinnert zich de discussie rond SALT, waarbij gezegd werd: «we kunnen ons er wel aan houden, maar dan alleen maar onder de vlag van het «executive agreement». Dat betekent dan dat deze Administratie zich voor gebonden houdt, maar daarmee niet noodzakelijkerwijs ook volgende Administraties bindt. Denkt U dat deze situatie zich hier ook voordoet?

Prof. Flinterman:

Ook voor de Amerikanen geldt dat «treaties» en «executive agreements» beide gelden als overeenkomsten in het internationaal recht en dat dus ten aanzien van beide categorieën de regel van «pacta sunt servanda» moet worden nageleefd. Dat wil zeggen dat een Amerikaanse president die in het kader van zijn bevoegdheden als «commander in chief», zoals het hier gaat, «opperbevelhebber van alle Amerikaanse strijdkrachten», een «executive agreement» sluit met een andere staat, daarmee ook zijn opvolger in beginsel bindt, zij het met dezelfde clausule die ook geldt ten aanzien van ratificatie zoals dat in Nederland gebeurt. Mocht een volgende Amerikaanse president tot het gevoelen komen dat de overeenkomst met Nederland heronderhandeld zou moeten worden, dan zou hij sonderingen kunnen verrichten in Den Haag om te bezien of wellicht, voorafgaande aan de ommekomst van de termijn van de overeenkomst, alsnog een andere overeenkomst zou kunnen worden tot stand gebracht of in het geheel geen overeenkomst. In dat opzicht verschilt de situatie niet van een opvolgende regering in dit land ten opzichte van een opvolgende president in de Verenigde Staten.

Vragen en opmerkingen van de heer De Waart (P.v.d.A.):

U heeft in Uw inleiding argumenten vóór en argumenten tegen de grondwettelijkheid genoemd en gezegd dat U op beide argumenten langdurig zou kunnen ingaan. Kunt U iets meer vertellen over Uw zuiver juridische, dus niet politieke, maar juridische overwegingen in deze?

Antwoord van prof. Flinterman:

Ik heb getracht naar voren te brengen dat wanneer men de grondwetgeschiedenis in Nederland overziet op het punt van de buitenlandse betrekkingen, drie dingen opvallen. In de eerste plaats valt op de voortgaande democratisering van het buitenlands beleid, een steeds grotere bemoeienis van het parlement met overeenkomsten die door de regering worden gesloten, mijns inziens een heel terechte ontwikkeling. In de tweede plaats valt op dat de sleutel waarin het buitenlands beleid wordt geplaatst – daarin is de Nederlandse Grondwet uniek en ik ben blij dat de Kamers destijds die bepaling hebben weten te handhaven – die is van de bevordering van de internationale rechtsorde. In geen andere Grondwet komt men een dergelijke bepaling tegen. Ik denk dat dit steeds weer een belangrijk criterium moet zijn voor de Kamers. In de derde plaats valt op dat op het punt van de buitenlandse betrekkingen het aantal bepalingen zeer beperkt is en in zeer algemene bewoordingen geschreven. Waarom? Omdat, zoals Loeke al opmerkte, de bevoegdheid om op buitenlands terrein op te treden, zo'n aparte bevoegdheid is. Waarom? Omdat voortdurend ook andere staten daarbij betrokken zijn. Daarom zijn die buitenlandse betrekkingen ook nauwelijks in vergaande specifieke, expliciete regeling in de Grondwet te vatten. Dus zijn er slechts grote lijnen geschilderd. Als men nu naar die grote lijnen kijkt, dan kom ik tot het oordeel dat, alles afwegende, men niet kan zeggen dat de regering met de overeenkomst met de Verenigde Staten zou afwijken van datgene wat grondwettelijk is bepaald.

Karakter en looptijd van het Kruisvluchtwapenverdrag: politiek in een juridisch jasje

In het Nederlands staatkundig bestel schijnt alles wat met de kruisvluchtwapens te maken heeft buitenissige of soms zelfs bizarre proporties aan te nemen. Gedurende zes lange jaren is de slogan «uitzonderingspositie binnen het bondgenootschap» niet van de lucht geweest, voor sommigen een reden tot diepe ergernis, voor andere een teken van hoop. Stellen de eersten thans met voldoening vast dat Nederland zich weer in de rij der bondgenoten heeft geschaard, op één punt plaatst ons land zich echter toch weer in een aparte positie. Nederland is namelijk het enige land dat met betrekking tot de plaatsing van de kruisvluchtwapens een afzonderlijke internationaalrechtelijke overeenkomst met de Verenigde Staten heeft gesloten. Het is deze overeenkomst en de daarin opgenomen looptijd van vijf jaar die bij de parlementaire debatten van oktober en november tot ongemeen venijnige woordenwisselingen tussen regering en oppositie heeft geleid.

Vanwaar deze uitzonderingspositie die kennelijk door het volkenrecht niet wordt geboden nu de overige plaatsingslanden (het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië en België) tot plaatsing zijn overgegaan zonder zulk een overeenkomst?

Het verhaal neemt een aanvang bij een der kruisrakettendebatten van najaar 1979 voorafgaand aan de aanvaarding door de Noord-Atlantische Raad van het befaamde dubbelbesluit. Tijdens dit debat diende het Tweede Kamerlid Brinkhorst op 8 november een motie in, waarin het oordeel werd uitgesproken dat «de besluitvorming in de NAVO met betrekking tot de productie c.q. invoering door de NAVO-strijdkrachten en stationering in Nederland van nieuwe middellange-afstands tactische kernwapens niet in het NAVO-verdrag voorziene verplichtingen betreft» en waarin de regering werd verzocht met deze besluiten niet in te stemmen «dan behoudens goedkeuring door de Staten-Generaal».

De indiener ging er kennelijk van uit dat een dergelijk besluit bindend zou zijn en derhalve verklaarde hij zich voorstander van het doen goedkeuren van zulk een besluit door de Staten-Generaal, analoog aan de parlementaire goedkeuringsplicht voor internationale verdragen.

Minister Van der Klaauw was het niet eens met Brinkhorst, doch verklaarde zich bereid het oordeel in te winnen van de Adviescommissie voor Volkenrechtelijke Vraagstukken. Op 16 november legde hij de zaak aan de Commissie voor en op 29 november bracht deze haar rapport uit¹ (Wie zegt dat onze staatkundige molens langzaam malen?).

De Adviescommissie was van oordeel dat het systeem van het Noord-Atlantisch Verdrag zodanig van aard is dat de verdragsluitende partijen wel verplichtingen op zich genomen hebben doch dat de invulling van die verplichtingen in het concrete geval door partijen zelf plaatsvindt. Juist daarom voorziet het Verdrag in een voortdurend overleg tussen de partijen over de wijze waarop die verplichtingen zullen worden nagekomen, onder meer over de vraag hoe de lid-staten «ieder voor zich en tezamen hun individueel en collectief vermogen om een gewapende aanval te weerstaan, zullen handhaven en ontwikkelen» (art. 3). Op basis van dit verdragsartikel zou het zgn. dubbelbesluit worden genomen, waarbij de Commissie er uitdrukkelijk op wees dat van een bindend besluit geen sprake was. Een zodanig «besluit» is niets meer, maar ook niets minder dan een gezamenlijke uitspraak over het door elk van de verdragspartijen te voeren beleid. Op grond van zulk een gezamenlijke uitspraak zijn de regeringen politiek en

¹ Hand. IIe Kamer, Zitting 1979/1980, 15 800 Nr. 58 Brinkhorst trok vervolgens zijn motie in. In 1980 diende Brinkhorst tijdens de debatten over de grondwetsherziening een amendement in, waarmee beoogd werd mogelijk te maken dat ook belangrijke beleidsafspraken aan parlementaire goedkeuring zouden worden onderworpen. Dit amendement werd verworpen; Hand. II 1979/80, 15 049 (R 1100), nr. 13.

moreel gehouden een bepaald beleid te voeren doch van een juridische binding is geen sprake. Derhalve komen dergelijke uitspraken niet voor parlementaire goedkeuring in aanmerking. Het zijn beleidsafspraken die de *regeringen* committeren, doch waaruit geen verplichting voor de *staat* voortvloeit. Impliciet wordt daarmee gezegd dat opvolgende regeringen de vrijheid hebben een ander beleid te voeren en van deze afspraken mogen afwijken, al stelt de Adviescommissie veel betekenend dat zo'n afspraak een politiek feit van de eerste orde is en dat door de andere daarbij betrokken regeringen mag worden verwacht dat elke *regering* daaraan gevolg zal geven.

Voor wat betreft de uitvoering van de afspraak is iedere regering gebonden aan zijn constitutionele bepalingen, hetgeen bij voorbeeld voor Nederland inhoudt dat de medewerking van de Staten-Generaal vereist is voor wat betreft de votering van de eventueel voor de infrastructuur benodigde gelden. De plaatsing zelf van de kruisvluchtwapens zou naar het oordeel van de Adviescommissie kunnen plaatsvinden op basis van het in 1950 met de Verenigde Staten gesloten «Mutual Defense Assistance Agreement»² en wel in de vorm van uitvoeringsovereenkomsten, waarvoor op grond van art. 62, 1 sub b van de oude Grondwet (van kracht gebleven op grond van additioneel artikel XXI van de Grondwet 1983) geen parlementaire goedkeuring is vereist.

Samenvattend kan worden gesteld dat naar het oordeel van de Adviescommissie een NAVO-besluit Nederland juridisch niet bindt en dat ingeval van een *Nederlands* plaatsingsbesluit geen afzonderlijke, parlementaire goedkeuring behoevende, overeenkomst met de Verenigde Staten nodig is.

Het volgende hoofdstuk wordt gevormd door de adviesaanvraag die de regering voorlegt aan de Raad van State op 5 oktober 1983 met betrekking tot de grondwettigheid van eventuele plaatsing. In deze aanvraag stelt de regering dat zij «het voornemen heeft, *gelet op het grote maatschappelijk belang van deze aangelegenheid*, de diverse elementen verband houdende met een plaatsing in een verdrag vast te leggen en dit verdrag aan het parlement ter voorafgaande goedkeuring voor te leggen»³. De regering releveert nog de opvatting van de Adviescommissie dat zulks niet nodig is, doch stelt uitdrukkelijk «Juist waar het hier gaat om een maatschappelijk zo belangrijke aangelegenheid is het instrument van de parlementaire controle achteraf naar de mening van de regering niet voldoende»⁴.

Het betrekken van het parlement bij het plaatsingsbesluit zelf kan niet anders worden uitgelegd dan als een geste naar het parlement en wel met name naar de oppositie. In Nederland geen Belgische taferelen, waar de kruisvluchtwapens reeds werden ingevlogen op het moment dat het parlement nog debatteerde. Dat de regering van oordeel was dat een separaat verdrag volkenrechtelijk niet geboden is blijkt ook uit een antwoord van de regering op een vraag bij de voorbereiding van het debat over het «1 juni-besluit»: de mening dat een eventueel verdrag inzake plaatsing aan het parlement zal worden voorgelegd, stoelt op *staatsrechtelijke* overwegingen waaronder het feit dat een beslissing tot plaatsing een groot politiek en maatschappelijk belang heeft»⁵.

De geste van een aan parlementaire goedkeuring onderworpen verdrag lijkt door de oppositie te zijn gewaardeerd. De zaak wordt slechts controversieel wanneer in een later stadium de looptijd van het verdrag in discussie komt. Een eerste waarschuwend geluid klinkt al in april 1984 in een door 8 acteurs geschreven commentaar op het advies van de Raad van State, waar de vraag wordt gesteld of niet uitdrukkelijk moet worden gestipuleerd dat partijen het recht hebben het verdrag eenzijdig op te zeggen onder vergoeding van de daardoor veroorzaakte schade, indien – gelijk zich toen reeds liet aanzien – een dubbele sleutel-regeling (vetorecht van Nederland op inzet) niet zou worden bewerkstelligd. Bij verschil van inzicht tussen beide regeringen over mogelijke inzet zouden zich dan

² Staatsblad K. 84.

³ Hand. II, 1983/84, 17 980 B.

⁴ Ibid., Bijlage 1.

⁵ Hand. II, 1983/84, 17 980, nr. 9, vraag 5, herhaald in Hand. II 85/86, 17 980, nr. 11, vraag 26.

immers door onderling overleg niet tot oplossing te brengen problemen kunnen voordoen⁶. Een eerste discussie in het parlement over de looptijd had plaats naar aanleiding van het 1 juni besluit. Toen reeds bleek dat de regering niet voelde voor een opzegtermijn van één jaar⁷.

De fraaie cadeauverpakking van een aan parlementaire goedkeuring te onderwerpen overeenkomst bleek echter – althans voor de oppositie – een doos giftige bonbons te bevatten. Naarmate in de grootste oppositiepartij veelvuldiger geluiden opklonken dat een nieuw kabinet, waaraan deze partij zou deelnemen, een verdrag over plaatsing onmiddellijk zou opzeggen waarbij een opmerkelijke zorgeloosheid aan de dag werd gelegd met betrekking tot de volkenrechtelijke aspecten, werd duidelijker dat het verdrag ook een instrument zou kunnen zijn dat de ontsnappingskansen voor een opvolgend kabinet zou kunnen afsluiten. In de brief van 1 oktober 1985 van de regering werd een looptijd van 5 jaar aangekondigd met nadien de mogelijkheid tot opzegging op een termijn van 1 jaar. Als argument voerde de regering aan de wenselijkheid dat het bondgenootschap in het algemeen en de verdragspartijen in het bijzonder zekerheid hebben dat de bepalingen van de overeenkomst voldoende lang van kracht blijven⁸. Het lijkt een op de binnenlands-politieke situatie toegesneden argumentatie, want in het geval van de andere plaatsingslanden hebben het bondgenootschap en de verdragspartijen deze zekerheid niet. Immers, zoals ook Minister Van den Broek toegaf, als andere plaatsingslanden geen verdrag sluiten, betekent dat voor hen dat een dergelijke looptijd niet wordt overeengekomen⁹. Dat de binnenlands-politieke situatie niet geheel vreemd is aan de looptijd bleek ook uit een emotionele woordenwisseling tussen Minister Van den Broek en het Tweede-Kamerlid voor de P.v.d.A., Klaas de Vries. Ook andere Kamerleden lieten zich niet onbetuigd. Gesproken werd van «misbruik van het volkenrecht», «het aan de ketting leggen van de keizer door middel van een verdrag», enz.

Hoe volstrekt de argumenten langs elkaar heen gingen moge blijken uit een opmerking van de heer De Vries en de reactie daarop van de Minister. De Vries gaf als zijn mening dat het volkenrecht er nooit geweest is «om te proberen de interne politieke ontwikkelingen in een bepaald land en de mogelijkheid tot besluitvorming van een komende regering onderuit te halen in een verdrag tussen twee landen, die het toevallig op een gegeven moment met elkaar eens zijn, wetend dat er een heftige verdeeldheid is in één van de landen over één van deze zaken». Hij heeft natuurlijk helemaal gelijk; daarvoor is het volkenrecht er niet, maar het betekent niet dat een volkenrechtelijke vorm, waaraan juridisch consequenties verbonden zijn, er niet voor gebruikt kan worden en in het verleden ook niet vele malen voor gebruikt is. Je kunt nu eenmaal veel in een verdrag opnemen, mits het maar niet strijdt met regels van dwingend recht. Daarmee bindt de regering die het verdrag sluit de Staat en daarmee ook opvolgende regeringen of deze dat nu leuk vinden of niet. En het zal wel meer zijn voorgekomen dat een verdrag mede om die reden is gesloten. De Minister had op zijn beurt dan ook gelijk toen hij zei dat elke regering volstrekt gelegitimeerd is, op basis van een parlementaire meerderheid een verdrag geratificeerd te krijgen en een volkenrechtelijke binding aan te gaan. Een juiste redenering voorzover het betreft de volkenrechtelijke en de staatsrechtelijke legitimatie, doch de hele discussie draaide om de politieke legitimatie.

Het bizarre is dat het land waar de aarzelingen met betrekking tot plaatsing van kruisvluchtwapens het grootst waren en derhalve het plaatsingsbesluit het langst is uitgesteld, nu met betrekking tot die plaatsing de meest stringente verplichtingen aangaat. Aannemende dat het verdrag dat thans de vorm heeft van een notawisseling, hetgeen voor de volkenrechtelijke geldigheid niets uitmaakt, in het vroege voorjaar van 1986 zal worden bekrachtigd, dan kan het pas in voorjaar 1991 eenzijdig worden

⁶ NJB 1984, blz. 445.

⁷ Hand. II, 1983/84, UCV 108, blz. 57/8.

⁸ Hand. II, 1985/86, 17980, nr. 11, blz. 3.

⁹ Hand. II, 1985/86, blz. 710.

opgezegd, een opzegging die pas in voorjaar 1992 – dus halverwege de zittingstermijn van het kabinet dat na het volgende kabinet optreedt – effect verkrijgt. De andere plaatsingslanden zijn te allen tijde vrij om, indien aan de overige voorwaarden van – overigens niet bekend zijnde – bilaterale afspraken is voldaan, de plaatsing op hun grondgebied te beëindigen, hetgeen overigens niet wil zeggen dat dit politiek een eenvoudige zaak zou zijn.

De in Nederland gekozen figuur (want de keuze is in Nederland geschied, niet in de Verenigde Staten) is overigens wel een hybridische. Naar inhoud is het verdrag sterk gerelateerd aan het NAVO-verdrag, zonder dit zelfs niet denkbaar. Sedert 24 augustus 1969 – de dag waarop het 20 jaar in werking was – is het NAVO-verdrag op een termijn van één jaar opzegbaar. Het plaatsingsverdrag heeft een looptijd van vijf jaar. Een volgend kabinet kan zich derhalve aan de binding van dit laatste verdrag onttrekken door het NAVO-verdrag te beëindigen, want, zoals Minister Van den Broek geredelijk toegaf: «Als Nederland eerder uit de NAVO treedt, is zowel politiek als de facto (en juridisch, voeg ik daar aan toe, aangezien de notawisseling spreekt van «het gemeenschappelijk bondgenootschappelijk doel» en van NAVO-procedures) de grondslag van de plaatsingsovereenkomst komen te vervallen»¹⁰. Het opzeggen van het NAVO-verdrag is echter wel een erg comische maatregel. Zakelijk gezien laat de langere looptijd van de plaatsingsovereenkomst zich zeker verdedigen: de daadwerkelijke plaatsing zal eerst in 1988 plaatsvinden, de voorbereidende werkzaamheden brengen veel kosten met zich mede, men wil een garantie dat die niet voor niets geschieden. Nog afgezien van het feit dat dit ook voor de overige plaatsingslanden geldt, waar men desalniettemin een andere vorm heeft gekozen, het blijft een ongebruikelijke figuur dat een afhankelijk verdrag een langere looptijd heeft dan het hoofdverdrag. Met nadruk zeg ik: afhankelijk verdrag en niet uitvoeringsovereenkomst. Gelijk eerder werd vermeld had naar het oordeel van de Adviescommissie voor Volkenrechtelijke Vraagstukken plaatsing ook kunnen geschieden middels een uitvoeringsovereenkomst, gebaseerd op de «Mutual Defense Assistance Agreement van 1950».

Weliswaar is voor een uitvoeringsovereenkomst geen parlementaire goedkeuring vereist, doch niets belet de regering om voor zulk een overeenkomst toch de instemming van het parlement te vragen¹¹, zeker niet nu het grondverdrag dateert van voor de Grondwetswijziging van 1953, waarbij de regeling met betrekking tot de al dan niet goedkeuring van uitvoeringsovereenkomsten is ingevoerd¹².

Een uitvoeringsovereenkomst kan echter moeilijk een langere looptijd hebben dan het verdrag waarvan het de uitvoering regelt en de «Mutual Defense Assistance Agreement» is eveneens met een termijn van één jaar opzegbaar. Door te kiezen voor de vorm van een separaat verdrag en niet voor een uitvoeringsovereenkomst¹³ lijkt de regering alle eventuele ontsnappingswegen voor een opvolgend kabinet afdoende te hebben gebarricadeerd.

Indien het parlement straks concludeert dat het verdrag geen afwijking van de Grondwet inhoudt en het vervolgens met gewone meerderheid goedkeurt, treedt het rechtsgeldig in werking door de enkele mededeling van de Nederlandse regering aan de Amerikaanse regering dat aan de constitutioneel vereiste procedures in Nederland is voldaan. De opvatting van de heer Klaas de Vries dat, indien na de verkiezingen een kamermeerderheid van oordeel mocht zijn dat het verdrag wel een afwijking van de Grondwet bevat, het verdrag opnieuw «aan de goedkeuring van de Staten-Generaal zal moeten worden onderworpen, die terzake met een twee-derde meerderheid zullen moeten beslissen»¹⁴ berust meer op «wishful thinking» dan op een nuchtere staatsrechtelijke analyse.

¹⁰ Hand. II, 1985–86, blz. 718.

¹¹ Zoals in het verleden ook door de regering is gesteld. Hand. I, 1954/55 3700 III, nr. 115c.

¹² Het is dan ook – op zijn zachtst gezegd vreemd – dat de regering als argument voor het niet gieten van het plaatsingsverdrag in de vorm van een uitvoeringsovereenkomst van het verdrag van 1950 aanvoert dat «het parlement bij de goedkeuring van dit «Agreement» niet de mogelijkheid gehad heeft zich het recht tot goedkeuring van mogelijke uitvoeringsverdragen voor te behouden aangezien de mogelijkheid daartoe eerst in 1953 een plaats in de Grondwet heeft verkregen». Daaruit zou men immers de indruk krijgen dat naar het oordeel van de regering voorlegging van een uitvoeringsovereenkomst aan het parlement ter goedkeuring niet *geoorloofd* zou zijn als dienaangaande geen voorbehoud in de goedkeuringswet van het grondverdrag is gemaakt. Hand. II, 1983/84, 17 980, nr. 9, vraag 5; 1985/86, 17 980, nr. 14, vraag 18.

¹³ Hand. II, 1985/86, 17 980, nr. 14, vraag 18.

¹⁴ Hand. II, 1985/86, blz. 654.

Ook in het volkenrecht kan voor die opvatting geen steun worden gevonden. Art. 46 van het Weens Verdragenverdrag stelt dat het feit dat de instemming van een staat door een verdrag gebonden te worden is gegeven in strijd met een bepaling van zijn nationale recht betreffende de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen, door die staat mag niet worden aangevoerd ter ongeldigverklaring van die instemming. Weliswaar lijkt dit uitzondering als die schending van de interne voorschriften onmiskenbaar was, dat wil zeggen ook voor de verdragspartner objectief-duidelijk, maar – anders dan mr. J. C. M. Willems in de Volkskrant van 13 november 1985 meent – kan dit niet aan de Verenigde Staten worden tegengeworpen. Men kan toch moeilijk van de Amerikaanse regering verwachten dat het zich een ander oordeel aanmatigt over de betekenis van de Nederlandse Grondwet dan het thans zittende bloedeigen Nederlandse parlement. Zoiets zou pas inmenging in de interne Nederlandse aangelegenheden zijn.

Is het verdrag eenmaal in werking getreden dan kan het alleen met wederzijds goedvinden worden gewijzigd of beëindigd (art. 13). Een speciale aanleiding voor wijziging van de *aantallen*, te plaatsen of geplaatste kruisvluchtwapens is een Amerikaans-Sovjet akkoord inzake vermindering van middellange afstandswapens (art. 2). Natuurlijk kan een nieuw kabinet heronderhandelingen voorstellen ter beëindiging van het verdrag en de (bondgenootschappelijke) goede trouw verlangt dat op zo'n verzoek wordt ingegaan doch zonder Amerikaanse instemming is beëindiging niet mogelijk.

Het optreden van een nieuw kabinet op zich betekent geen rechtvaardigingsgrond voor beëindiging van het verdrag, bij voorbeeld op grond van de *clausula rebus sic stantibus*: het aan de macht komen van een anders gezind kabinet is – althans in een democratie – niet onvoorzienbaar en voorts worden de verplichtingen van het koninkrijk onder het verdrag er niet radicaal in omvang door gewijzigd. Natuurlijk kunnen zich tijdens de looptijd wel andere omstandigheden voordoen, die aanleiding zouden kunnen zijn voor oproeping van de *clausula*, doch daarover kan men moeilijk van tevoren speculeren.

Het Interkerkelijk Vredesberaad, dat in een hoogst curieuze brief aan het Staatshoofd in diens hoedanigheid van Voorzitter van de Raad van State er blijk van gaf weinig begrip te hebben van (ik hoop vurig dat dit niet vervangen moet worden door: voor) ons staatsrechtelijk bestel, vroeg in een andere brief aan de Raad van State als geheel naar de volkenrechtelijke bekende weg. De vraag luidde of het volkenrecht het toelaat dat in een verdrag met de VS ontbindende voorwaarden worden opgenomen en of zo'n ontbindende voorwaarde een gewijzigd regeringsstandpunt zou kunnen zijn.¹⁵ Het antwoord luidt natuurlijk: ja (in een verdrag kun je in beginsel alles opnemen), maar je kan dan net zo goed om onmiddellijke opzegbaarheid van het verdrag vragen.

De zaak lijkt dan ook muurvast te zitten. De vraag is evenwel op zijn plaats of dat werkelijk het geval is dan wel of dat beeld alleen maar bestaat omdat de hele discussie over deze materie in Nederland met een buitengewoon gevoel voor dramatiek heeft plaatsgevonden. Welnu, het verdrag zegt niet meer dan dat de Amerikaanse regering 48 kruisvluchtwapens *mag* plaatsen in Nederland. Er mag derhalve ook *niet* geplaatst worden. En ik zie niet gebeuren dat de Amerikaanse regering er voor kiest te plaatsen indien de regering van een bondgenoot, gesteund door de meerderheid van het parlement, zich tegen die plaatsing verzet. Voor de bondgenootschappelijke verhoudingen in een alliantie, die berust op de vrije wil der partijen, zou dat ternauwernood bevorderlijk zijn. Met instandhouding van het verdrag zou plaatsing dus toch achterwege kunnen blijven.

Het lijkt er dan ook op dat de hele controverse over de looptijd van de overeenkomst als belangrijkste functie heeft het aanscherpen van de

¹⁵ Trouw 9-11-85.

interne politieke tegenstellingen. Dat is een politieke functie die met het recht, althans het volkenrecht, weinig van doen heeft. De kabinetsformatie van volgend jaar wordt er alleen maar meer mee dicht getimmerd; of wellicht toch opengebroken? Was het niet minister Van den Broek die zei dat dit verdrag een hypotheek zou kunnen wegnemen van de binnenlandse politieke verhoudingen en dat er ook in de visie van de Partij van de Arbeid nog wel eens op deze manier over gedacht zal worden?¹⁶ Waarmee weer eens bewezen zou zijn dat de wegen der politiek vele malen wonderlijker zijn dan die van het recht.

P. H. Kooymans.

¹⁶ Hand. II, 1985/86, blz. 751.

1. NAVO een intergouvernementele of supranationale organisatie?
Intergouvernementeel of supranationaal is een kwestie van gradatie.

Hangt samen met: Besluitvorming

- bindend of niet bindend
- meerderheid of unanimiteit
- door orgaan met statenvert. of onafhankelijke per

Gevolgen van de besluiten

- direct werkend of niet
- uitvoering door IO zelf of door lid-staten

Budget – eigen inkomsten of niet.

Uittreding – zonder meer mogelijk of aan voorwaarden gebonden.

Op deze schalen gemeten is de NAVO eerder intergouvernementeel. Wat voor consequenties wil de Kamer verbinden aan dit verschil?

2. Nationale bevoegdheden ten aanzien van nucleaire wapens in vreedstijd en in de diverse alarmfases.

Dit lijkt eerder een feitelijke dan een juridische vraag.

Nederland mag in geen enkel stadium direct of indirect de beslissingsmacht (control) over kernwapens uitoefenen (Art. II NPV).

De VS mogen dat wel; in hoeverre zij kernwapens rechtmatig kunnen gebruiken hangt ervan af in hoeverre de diverse alarmfases corresponderen met de toestand van (collectieve) zelfverdediging.

3. Is de overeenkomst volkenrechtelijk aanvaardbaar?

Wat is de plaats van het verdrag tussen andere bronnen van volkenrecht?

- Strijd met dwingend volkenrecht leidt tot nietigheid. (Maar een dergelijke strijdigheid lijkt niet aanwezig)
- Strijd met overig volkenrecht leidt tot aansprakelijkheid. (Maar dat kan niet de bedoeling zijn van Nederland en de VS).

Dit kan zijn:

- strijdigheid met overige verdragen, zoals NPV en verdragen inzake oorlogsrecht.
- strijdigheid met het volkenrechtelijk gewoonterecht.

Dergelijke strijdigheid lijkt mij op geen van deze punten gegeven en de overeenkomst lijkt mij derhalve volkenrechtelijk aanvaardbaar.

4. Vragen op de grens van nationaal recht en volkenrecht.

Is de verdragstermijn van 5 plus 1 jaar misbruik van volkenrecht?

Afgezien van het omstreden karakter van «misbruik van recht» in het volkenrecht, moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. De volkenrechtelijke bevoegdheid tot het opnemen van termijnen in verdragen wordt hier niet gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij gegeven is (het verlenen van stabiliteit aan verdragen in onzekere situaties).

Kan een uitspraak van één der Kamers na de verkiezingen van '86, dat goedkeuring met $\frac{2}{3}$ meerderheid had dienen te gebeuren, leiden tot rechtmatige beëindiging van het verdrag?

Interpretatie van de artikelen 27 en 46 van het Weense Verdragenverdrag leidt tot een negatieve conclusie. Eventuele wetgeving in strijd met het verdrag zou leiden tot volkenrechtelijke aansprakelijkheid van Nederland tegenover de VS.

Ik kom nog even terug op de hoorzitting van afgelopen maandag. Er is mij toen de vraag voorgelegd wat ik vond van de incorporatie van de NATO-procedures in paragraaf 3 van de briefwisseling tussen Nederland en de VS. Moesten deze NATO-procedures niet aan de briefwisseling worden gehecht of moest er niet tenminste worden vastgelegd dat er overeenstemming bestaat tussen Nederland en de VS over wat deze procedures inhouden? (Aldus ongeveer een serie van vragen van de heren De Visser, De Vries en Engwirda).

Omdat ik van mening ben dat het hier om één van de kernpunten van het verdrag gaat en omdat ik achteraf de indruk heb gekregen dat mijn antwoord wellicht onvoldoende duidelijk is geweest, doordat ik het met te veel voorbehouden heb omkleed, hecht ik eraan mijn antwoord nogmaals schriftelijk te formuleren en tevens nader uit te werken.

Antwoord op de vragen van de heren De Visser, De Vries en Engwirda

Bindendheid van de NATO-procedures

Als men zich op het standpunt stelt, zoals ik bij de aanvang van de hoorzitting, dat het volgen van bepaalde procedures wellicht tot een bindende gewoonte binnen de organisatie is geworden, zou het verdrag niets toevoegen aan de huidige situatie. Deelt men die mening niet, zoals de regering, dan maakt de overeenkomst de NATO-procedure bindend tussen Nederland en de VS voor zover het de inzet van kruisraketten op Woensdrecht betreft (zie Minister Van den Broek op blz. 712 van de Handelingen).

Bepaaldheid van de verdragsinhoud

Gezien het feit dat de Kamer reeds veel informatie over de NATO-procedures van de Ministers heeft ontvangen en van de heer Van Campen nog meer informatie heeft losgekregen, weet de Kamer naar mijn indruk vrij goed waaraan Nederland gebonden zou worden. Gevaarlijke verrassingen lijken op dit punt niet waarschijnlijk. Als de heer De Vries gelijk heeft met zijn opmerking dat de NATO-procedures (hij bedoelde waarschijnlijk dus de details daarvan) geheim zijn, dan ontstaat het probleem dat de regering *beter* weet dan het parlement waaraan Nederland gebonden wordt. Als deze toestand (goede, maar niet complete, informatie en betere informatie voor de regering dan voor de Kamer) voor de Kamer niet acceptabel is, zou de Kamer om incorporatie van de NATO-procedures in het verdrag kunnen vragen (door middel van een annex). Dit vereist nadere onderhandelingen met de VS en wellicht, in verband met geheimhouding, speciale voorzieningen tijdens een deel van de beraadslagingen in de Kamer (gesloten deuren etc.). Aangezien dit alles nogal ongebruikelijk en omslachtig is, lijkt mij de suggestie van de heer Engwirda realistischer, namelijk, dat onomstotelijk dient komen vast te staan (bijv. door een verklaring van Amerikaanse zijde) dat Nederland en de VS dezelfde opvatting huldigen over wat de NATO-procedures inhouden. Dit lijkt ook van belang om buiten twijfel te stellen dat er inderdaad wilsovereenstemming tussen de partijen is. Hiervoor zouden geen nadere onderhandelingen over en toevoegingen aan de inhoud van het verdrag nodig zijn.

Voorts lijkt het van belang voorzieningen te treffen voor het geval de NATO-procedures, waarnaar *in algemene zin* verwezen wordt, in de toekomst zouden veranderen en dan niet meer zouden corresponderen met de informatie die de Kamer daarover nu ontvangen heeft. Daarover zou de Kamer op zijn minst geïnformeerd moeten worden. Een informatieplicht zou door middel van een amendement op de goedkeuringswet geëffectueerd kunnen worden.

Met vriendelijke groeten,
P. J. Kuypers