

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 inzake de stationering van een eenheid vanaf de grond te lanceren kruisvluchtwapens van de luchtmacht van de Verenigde Staten

Nr. 8**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 21 januari 1986

INLEIDING**Algemeen**

De regering heeft kennisgenomen van de bijdragen die door de onderscheiden fracties aan het voorlopig verslag zijn geleverd. Zij heeft met genoegen kunnen vaststellen dat de fracties het verdrag in meerderheid ondersteunen. Tevens heeft zij vastgesteld dat van de kant van een aantal fracties zeer indringende vragen zijn gesteld. Hierbij diende onder andere het advies van de Raad van State uitgebracht naar aanleiding van het verdrag (Kamerstukken II, 1985/1986, 19 290 B, hierna te noemen het advies van 27 november 1985) tot leidraad evenals het advies van de Raad over de grondwettelijke aspecten van plaatsing van kruisvluchtwapens (Kamerstukken II 1983/1984, 17 980 A, hierna te noemen het advies van 23 december 1983). Daarnaast werd meermalen gerefereerd naar de zogenaamde hoofdlijnenbrief (Kamerstukken II 1985/1986, 17 980, nr. 11), de schriftelijke vragen en antwoorden naar aanleiding daarvan (Kamerstukken II 1985/1986, 17 980, nr. 13 en 14) en de in de Tweede Kamer daarover op 22 en 23 oktober 1985 gevoerde discussie (Handelingen II 1985/1986, blz. 634 t/m 659, blz. 709 t/m 755 en blz. 801, 802). De regering neemt bij de beantwoording van de in het voorlopig verslag gestelde vragen deze stukken als uitgangspunt.

De leden van de PvdA-fractie stelden dat zij zich om veiligheidspolitieke redenen steeds tegen het besluit tot stationering van kruisvluchtwapens hadden verzet. In hun bijdrage wilden zij zich vooral concentreren op de vraag of de wijze waarop de plaatsing blijkens het verdrag en de daarop gegeven toelichting wordt geregeld niet afwijkt van de grondwet, dan wel tot zodanig afwijken noodzaakt. Voorts kondigden zij aan aandacht te zullen besteden aan de bepalingen omtrent looptijd en opzegbaarheid. In ons antwoord op de bijdrage van de PvdA-fractie zullen wij ons eveneens op de door deze leden aan de orde gestelde vragen in het bijzonder concentreren.

De leden van de CPN-fractie stelden de vraag of middels dit verdrag Nederland zich voor het eerst ondubbelzinnig verplicht tegenover een kernwapenmogendheid tot medewerking aan het gebruik van kernwapens. Wij willen erop wijzen dat stationering van nucleaire wapensystemen op Nederlands grondgebied reeds plaatsvond als uitvloeisel van een besluit van de NAVO-raad op het niveau van regeringsleiders op 19 december 1957 (Bijlage Handelingen II, 1957/1958, 4900 hfdst. III, nr. 17). Sinds die tijd levert Nederland zijn eigen aandeel in de vervulling van de nucleaire taken binnen de NAVO, waartoe ook de kruisvluchtwapens behoren.

De keuze voor de vorm van een verdrag

De leden van de D'66-fractie waren de regering erkentelijk voor het feit dat zij een ingrijpend besluit als de voorgenomen plaatsing van kruisvluchtwapens op Nederlands grondgebied aan de voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal heeft willen onderwerpen. Zij plaatsten echter vraagtekens bij het instrument dat de regering hiervoor gekozen heeft, te weten de verdragsvorm. Ook de leden van de RPF-fractie waren van mening dat de vorm van een verdrag met parlementaire goedkeuring geenszins voor de hand lag.

Wij zijn van mening dat de gekozen vorm de juiste is. Juist vanwege het grote politieke en maatschappelijke belang dat hier aan de orde is, achten wij het noodzakelijk te kiezen voor die vorm waarbij de parlementaire inbreng het zwaarst is. Het instituut van de ministeriële verantwoordelijkheid achten wij in dit geval onvoldoende.

Het «Mutual Defence Assistance Agreement» van 1950

Op de vraag van de PvdA-leden of de regering was teruggekomen op het inzicht dat ook een uitvoeringsovereenkomst van het Mutual Defence Assistance Agreement ter goedkeuring kon worden overgelegd luidt het antwoord ontkennend. Uit het feit dat indertijd bij de adviesaanvraag een opmerking is gemaakt over de mogelijkheid een en ander nader in een goed te keuren uitvoeringsverdrag te regelen mag niet worden afgeleid dat reeds daadwerkelijk was gekozen voor die variant.

Het antwoord op de vraag of er tussen beide verdragen verschillen zijn, luidt ontkennend. Een uitvoeringsverdrag dat ter goedkeuring wordt overgelegd onderscheidt zich in constitutioneel opzicht niet van een verdrag dat niet als uitvoeringsverdrag is te beschouwen en dat niet op andere gronden aan het goedkeuringsvereiste is onttrokken. Dat het ter vermijding van verschillen in regimes voor de defensiesamenwerking wenselijk zou zijn dit verdrag als uitvoering van het Mutual Defence Assistance Agreement aan te merken achten wij geen zwaarwegend argument.

Er bestaan op het terrein van defensiesamenwerking verschillende, op zichzelf staande, verdragen; anderzijds dient in verband met dit verdrag erop te worden gewezen dat op verschillende plaatsen bestaande verdragen van toepassing zijn verklaard waarmee een zo groot mogelijke eenheid is nagestreefd.

BONDGENOOTSCAPPELIJKE ASPECTEN

Het karakter van de NAVO

De bijdrage van de PvdA-fractie bevatte enkele uitspraken die wij niet onweersproken willen laten, met name waar aan verplichtingen die voortvloeien uit het NAVO lidmaatschap een nogal vrijblijvend karakter

wordt toegekend. De NAVO is inderdaad een bondgenootschap van soevereine landen die vrijwillig hebben besloten toe te treden en evenzeer de vrijheid hebben om de verdragsorganisatie weer te verlaten indien zij dat zouden wensen. In dit kader is het echter van belang dat de essentie van artikel 5 niet wordt teruggebracht tot het – inderdaad bestaande – recht der individuele lidstaten om in laatste instantie zelf de aard en omvang te bepalen van hun reactie op een gewapende aanval. De benadering van de PvdA-fractie gaat voorbij aan de in artikel 5 neergelegde *plicht* om een aanval op één of meer bondgenoten te beschouwen als een aanval op allen. Nederland heeft zich hiermee verbonden een aanval op een der bondgenoten te beschouwen als een aanval op zichzelf. Artikel 5 moet gezien worden in samenhang met de in artikel 3 neergelegde plicht tot het handhaven en ontwikkelen van het individuele en collectieve vermogen om weerstand te bieden aan een gewapende aanval. Ter uitvoering van het gestelde in artikel 3 heeft Nederland sedert de oprichting van de NAVO een netwerk van bilaterale en multilaterale verplichtingen aangegaan, waarvan een aantal ook zijn vas^{te}gelegd in de vorm van volkenrechtelijke door het parlement goedgekeurde overeenkomsten.

Het noemen van de NAVO-procedures

Wij zijn van mening dat de PvdA-fractie onjuiste conclusies verbond aan het gegeven dat de naleving van de NAVO-procedures wat betreft de kruisvluchwapens in de relatie met de Verenigde Staten een juridisch bindend karakter had gekregen. In de NAVO-procedures met betrekking tot de inzet van nucleaire wapens komt kennelijk het voornemen tot uitdrukking – zo stelde deze fractie – dat uiteindelijk de kernwapenmogendheid de verantwoordelijkheid draagt voor het al dan niet inzetten van kernwapens. Dit laat de uiteindelijke zeggenschap van elk land voor wat zijn eigen land en strijdkrachten betreft, onverlet. Door de procedure via een bilateraal verdrag rechtskracht te verlenen doet ons land – naar de mening van de leden van deze fractie – afstand van deze zeggenschap. Dat constateerde ook de Raad van State – wederom volgens deze leden – zonder daaraan overigens de logische consequenties te verbinden. Allereerst kunnen wij niet inzien hoe door bepaalde procedures rechtskracht te verbinden. Allereerst kunnen wij niet inzien hoe door bepaalde procedures rechtskracht te verlenen, de inhoud ervan kan wijzigen. Wanneer tot nu toe heeft gegolden dat de kernwapenmogendheid de uiteindelijke beschikkingsmacht heeft over de kernwapens, dan zal dit voor de kruisvluchwapens in Nederland onveranderd blijven gelden. En evenzo als elke NAVO-lidstaat zeggenschap over zijn eigen land en strijdkrachten blijft behouden onder de bestaande politieke richtlijnen, zo zal deze zeggenschap ook voor wat betreft de kruisvluchwapens in Nederland blijven gelden. Niet wordt ingezien hoe deze zeggenschap kan veranderen enkel doordat aan de naleving van de procedures die melding maken van deze zeggenschap – waar deze overigens voortvloeit uit het gegeven dat de NAVO een organisatie van soevereine staten is – een juridisch bindend karakter wordt gegeven.

Voorts wijzen wij er op dat door de verwijzing naar de procedures in het verdrag niet alleen de positie van Nederland nog eens nadrukkelijk wordt geaccentueerd maar met name ook de positie van de Verenigde Staten, die immers de eventuele beslissing tot het vrijgeven van de wapens zullen moeten nemen en daarbij, conform de tekst van artikel 3 van het verdrag «bijzonder gewicht zullen toekennen aan de opvattingen van de Nederlandse regering, indien inzet van de in Nederland geplaatste kruisvluchwapens wordt overwogen». Dit is overigens in overeenstemming met de NAVO-procedures.

Wij bestrijden bovendien dat de Raad van State in dezelfde zin als de leden van de PvdA-fractie had geconstateerd. De Raad van State concludeerde dat Nederland niet de bevoegdheid heeft om inzet te ver-

hinderen, echter niet omdat de procedure via het verdrag een juridisch bindend karakter krijgen maar omdat Nederland afziet van het bedingen van een vetorecht, iets wat in de bestaande procedures ook niet bestaat. Ten onrechte plaatsten de PvdA-leden het verwijt dat de Raad van State een onduidelijk en onjuist beeld zou hebben van de huidige situatie met betrekking tot de Nederlandse kerntaken en in Nederland gestationeerde Amerikaanse eenheden. Wij komen hierop verder in deze memorie terug.

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag of een eventuele poging van de Verenigde Staten, hoe onwaarschijnlijk ook, om buiten dan wel in strijd met de NAVO-procedures toch kruisvluchtwapens vanaf Nederlandse bodem te lanceren onherroepelijk een schending van de onderhavige overeenkomst zou zijn of met zich zou meebrengen en welke dan de gevolgen zouden zijn voor het bestaan van de overeenkomst.

In de ook naar onze mening volstrekt hypothetische situatie dat de Verenigde Staten zouden handelen buiten of in strijd met de NAVO-procedures zou er sprake zijn van een handelen in strijd met de overeenkomst hetgeen Nederland het recht geeft de onderhavige overeenkomst met onmiddellijke ingang te beëindigen.

Wij namen er kennis van dat de leden van de D'66-fractie met instemming constateerden dat de overeenkomst uitdrukkelijk bepaalt dat de plaatsing uitsluitend geschiedt in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging op grond van het Noordatlantische Verdrag.

De leden van de PPR-fractie waren van mening dat artikel 3 van het verdrag de mogelijkheid openlaat dat de Verenigde Staten binnen de NAVO-procedures zelfstandig tot inzet van kruisvluchtwapens beslissen. Zij wezen er op dat alleen zo tijd en omstandigheden dit toelieten, bijzonder gewicht aan de opvatting van de Nederlandse regering gegeven zou worden en verbonden daaraan de conclusie dat artikel 3 geen absolute zekerheid biedt dat de inzet van kruisvluchtwapens, zowel binnen als buiten het NAVO-kader, tegen de wil van Nederland achterwege blijft.

Wij merken op dat uitsluitend inzet van kruisvluchtwapens binnen NAVO-kader aan de orde is. Inzet buiten NAVO-kader wordt door artikel 3 nadrukkelijk uitgesloten. Bij eventuele inzet – derhalve binnen NAVO-kader – zijn situaties denkbaar dat de periode die beschikbaar is voor consultatie dermate kort is of de omstandigheden waaronder de consultatie moet plaatsvinden zodanig gecompliceerd, dat consultaties slechts in zeer beperkte mate of in het geheel niet kunnen plaatsvinden. Gedacht moet daarbij worden aan een verrassingsaanval. Voor de geloofwaardigheid van de afschrikking is het immers van essentieel belang, dat een potentiële tegenstander juist ook onder die omstandigheden niet aan kan twijfelen dat de NAVO in staat is een snelle reactie te geven.

De Amerikaanse troepen op Soesterberg

De leden van de PvdA-fractie citeerden de Raad van State in zijn advies van 23 december 1983 voor wat betreft de inzet van Amerikaanse vliegtuigen op Soesterberg: «dat ook nu reeds inzet van Amerikaanse wapens, namelijk F-15 vliegtuigen, vanaf Nederlands grondgebied zonder Nederlandse toestemming mogelijk is zonder dat dit – naar het oordeel van de Raad terecht – de vraag van de grondwettigheid in het geding heeft gebracht. Vanuit dit gezichtspunt kan dan ook niet worden gesproken van een verdergaand verlies aan soevereiniteit». De leden van de PvdA-fractie achtten de feitelijke basis van deze opvatting ondeugdelijk. Zij voerden hierbij aan dat minister Staf destijds in het parlement mededelingen heeft gedaan die er op zouden duiden dat inzet van de betrokken Amerikaanse vliegtuigen aan Nederlandse toestemming gebonden zou zijn. Nadere beschouwing van de mededelingen van Minister Staf hebben

bij ons niet tot dit inzicht geleid. Het eerste citaat bevat de mededeling dat de Amerikaanse eenheid wordt «gecommandeerd» door de Amerikanen. De Nederlandse commandant maakt (als basiscommandant) uit wat de eenheid hier (te weten op de basis) mag en moet doen. Uit dit citaat mag geen betrokkenheid van een Nederlandse commandant bij inzet van vliegtuigen geconstrueerd worden. Ook het daaropvolgend citaat maakt weliswaar gewag van een Nederlandse commandant «die de operaties van dit squadron kan bepalen» maar dan wel «binnen het kader van de daaromtrent bestaande richtlijnen». Dit kader wordt bepaald door de bevoegdheden die in Nederland aan basiscommandanten zijn gegeven en die zich niet uitstrekken tot de inzet van de wapens. Dezelfde situatie nu zal ook op Woensdrecht bestaan. Tenslotte werd de tekst van een «fact sheet» van de United States Air Force van maart 1981 geciteerd, waarin wordt gesuggereerd dat de F-15 eenheid onder Nederlands operationeel bevel valt. Wij merken slechts op dat deze weergave niet conform de met de daaromtrent met de Verenigde Staten overeengekomen regelingen is en feitelijk onjuist is.

De passage die de leden van de PvdA-fractie vervolgens aanhalen uit de bijlage 2 bij de Adviesaanvraag aan de Raad van State inzake de grondwettelijke aspecten van kruisvluchtwapens (Kamerstukken II 1983/1984, 17 980 B) heeft een geheel andere achtergrond. Wanneer gesteld wordt dat de Nederlandse regering de stationeringsovereenkomst kan opzeggen als zij inzet van F-15 vliegtuigen van Soesterberg zou willen tegenhouden, dan heeft dit betrekking op een theoretisch denkbare situatie waarop later in deze memorie wordt teruggekomen. Men kan deze bevoegdheid van de Nederlandse regering echter niet op één lijn stellen met het operationele bevel van een Nederlandse commandant en dan constateren dat de Raad van State «ten onrechte voor terecht houdt dat de F-15 vliegtuigen zonder Nederlandse toestemming zouden kunnen worden ingezet».

Integendeel, volgens de bestaande procedures worden F-15 vliegtuigen zonder Nederlandse toestemming ingezet. Zou dit anders zijn, met andere woorden zou Nederlandse toestemming volgens de bestaande procedures benodigd zijn, dan zou opzegging van de overeenkomst juist niet nodig zijn als de Nederlandse regering inzet van de vliegtuigen zou willen verhinderen.

De Nederlandse kerntaken

Ook in vergelijking met de bestaande Nederlandse Kerntaken is de Raad van State volgens de leden van de PvdA-fractie ten onrechte de mening toegedaan dat de plaatsing van kruisvluchtwapens niet onder andere zeggenschapsverhoudingen plaats vindt. Volgens deze leden is het cardinale verschil dat de procedureregels die de inzet van de «Nederlandse» kernwapens betreffen het karakter hebben van politieke beleidsvoorstellen, waar Nederland van kan afwijken omdat het van geen van zijn bevoegdheden afstand heeft gedaan. Al eerder wezen zij op het kennelijk bij de PvdA-fractie levende misverstand dat het verlenen van een juridisch bindend karakter aan politieke richtlijnen de inhoud ervan verandert. Het feit dat in het verdrag naar NAVO-procedures wordt verwezen, doet niets af aan het gegeven, integendeel benadrukt, dat op de inzet van kruisvluchtwapens dezelfde procedures van toepassing zijn als op de inzet van andere kernwapens. Evenals zij dat eerder bij de beschouwing over de Amerikaanse troepen op Soesterberg deden, haalden de leden van de PvdA-fractie ook thans bijlage 2 bij de adviesaanvraag aan. Voor een goed begrip van wat de regering in die bijlage heeft gesteld, wordt hieronder nader ingegaan op de strekking van deze bijlage, zowel ten behoeve van de procedures met betrekking tot de inzet van Amerikaanse F-15 vliegtuigen van Soesterberg als van Nederlandse F-16 vliegtuigen met een nucleaire taak.

Daarbij dient in het oog te worden gehouden wat door de regering is gesteld tijdens de behandeling van de zogenaamde hoofdlijnenbrief over het ingaan van de laatste alarmeringsfase, op welk moment de inzet van wapens van Nederlands grondgebied aan de orde is. Inzet van enig wapen (dus ook de F-15, F-16 en de kruisvluchtwapens) in NAVO-verband vanaf Nederlands grondgebied is alleen mogelijk indien Nederland heeft ingestemd met afkondiging van «general alert». Dat betekent dat alle wapens (dus ook de F-15, F-16 en de kruisvluchtwapens) met inachtneming van de NAVO-procedures van Nederlands grondgebied kunnen worden ingezet. Eerst indien niet volgens NAVO-procedures wordt gehandeld is er aanleiding om van de in bijlage 2 aangegeven wegen gebruik te maken om inzet van wapens tegen te houden. Dit is ook niet in strijd met wat door de PvdA-fractie werd genoemd de «Rubicon-theorie» van de regering. Na de instemming met het afkondigen van de laatste alarmeringsfase, trekt men als het ware de Rubicon over en kan inzet van wapens volgens NAVO-procedures plaatsvinden. Er is dan uiteraard geen aanleiding om met de in de bijlage 2 geschetste middelen deze inzet tegen te houden. Indien zich echter een situatie zou voordoen, waarbij in strijd met NAVO-procedures wordt gehandeld, dan kan er reden zijn met de bedoelde middelen te voorkomen dat inzet plaatsvindt. Uiteraard wordt uitgegaan van de goede trouw bij de verdragspartners, hetgeen impliceert dat er niet van wordt uitgegaan dat de Verenigde Staten in strijd met de NAVO-procedures tot inzet van kruisvluchtwapens zullen overgaan evenmin als dat Nederland inzet van wapens zal tegenhouden wanneer deze volgens NAVO-procedures worden ingezet.

De inhoud van de NAVO-procedures

De leden van de PvdA-, de PPR- en de CPN-fracties maakten melding van de uitlatingen van Dr. S. I. P. van Campen, voormalig directeur van het kabinet van de secretaris-generaal van de NAVO tijdens de hoorzitting in de Tweede Kamer op 9 december jl. Volgens deze leden heeft de heer Van Campen de bewering van de regering tegengesproken dat indien Nederland niet meewerkt aan «general alert» de Verenigde Staten de op Woensdrecht gestationeerde kruisvluchtwapens niet zouden kunnen gebruiken. Wij hebben na lezing van de betrokken passages uit het verslag van de hoorzitting op de eerste plaats geconstateerd dat de heer Van Campen het geschetste scenario in hoge mate onwaarschijnlijk acht. Dat zij toegegeven, maar laat onverlet de eigen verantwoordelijkheid van elk der lidstaten voor het medewerken aan een beslissing waarbij «general alert» wordt afgekondigd.

Voor het antwoord op de nadere vraag van de PvdA-fractie over de lijnen waarlangs een verzoek om inzet van Amerikaanse nucleaire wapens gedaan zou kunnen worden en de lijnen waarlangs toestemming c.q. bevel tot inzet zou kunnen worden gegeven, verwijzen wij naar wat eerder door de regering in bijlage 3 van de adviesaanvraag aan de Raad van State is gesteld. Kern van de procedures blijft dat een verzoek om inzet van kruisvluchtwapens altijd via de NAVO-lijnen (SACEUR, D.P.C., Secretaris-Generaal) de president van de Verenigde Staten bereikt en dat het vrijgeven voor gebruik (van een bevel tot inzet is geen sprake) eveneens altijd via de NAVO-lijn (SACEUR) wordt doorgegeven.

De bevoegdheden van de Amerikaanse president

De leden van de PvdA-fractie verkregen gaarne opheldering over de positie van de Amerikaanse president met betrekking tot de inzet van de kruisvluchtwapens. Daarbij riepen zij in herinnering in het debat over de zogenaamde hoofdlijnenbrief te hebben gewezen op een rapport van de Amerikaanse Senaat uit 1973, waaruit zou blijken dat de president van de

Verenigde Staten SACEUR, in zijn hoedanigheid van opperbevelhebber van de Amerikaanse troepen in Europa, opdracht zou kunnen geven nucleaire wapens te gebruiken. Vervolgens citeerden deze leden de tweede ondergetekende wanneer deze opmerkt dat deze uitspraak in elk geval niet van toepassing is op de in Woensdrecht te stationeren kruisvluchtwapens. De PvdA-fractie suggereerde vervolgens dat er een verschil zou zijn tussen wat uit de richtlijnen volgde en wat op grond van het verdrag mogelijk was en schreef deze suggestie toe aan de tweede ondergetekende. Voor een goed begrip van het door deze fractie aangehaalde citaat is het nodig het gehele betoog van de minister van Defensie te volgen (Handelingen II, 1985/1986, blz. 732). De heer De Vries stelde dat uit NAVO-richtlijnen zou kunnen worden afgeleid dat SACEUR «in zijn verschijningsvorm van Amerikaans opperbevelhebber in Europa» van de Amerikaanse president opdracht zou kunnen krijgen nucleaire wapens te gebruiken. Vervolgens stelde hij dat de minister van Defensie zei dat het anders was dan in de richtlijnen was aangegeven. De minister antwoordde hierop dat het *niet* anders is dan in de richtlijnen staat vermeld maar anders dan in het verdrag geregeld. Met dit antwoord werd bedoeld vooral nadruk te leggen op het feit dat er verschil was tussen hetgeen de heer De Vries stelde en hetgeen in het *verdrag* was neergelegd. Hiermede suggereerde de minister niet zoals hij vervolgens nog eens benadrukte dat uit de richtlijnen zou volgen dat de Amerikaanse president wel over deze bevoegdheid zou beschikken.

De leden van de PvdA trachtten vervolgens aan de hand van een citaat aan te tonen dat de eerder door hen gedane veronderstelling (namelijk dat de president van de Verenigde Staten de Amerikaanse opperbevelhebber in Europa opdracht zou kunnen geven nucleaire wapens in te zetten) juist zou zijn. Uit het citaat van Generaal B. Rogers valt af te leiden dat de rol van de Amerikaanse troepen in Europa tweërlei is. Enerzijds moet in de effectiviteit van (aan NAVO) toegewezen strijdkrachten in gevechtsoperaties optimaal voorzien zijn, anderzijds moet de opperbevelhebber van de Amerikaanse strijdkrachten in Europa ook de militaire kracht kunnen tentoonspreiden die nodig is voor de bescherming en bevordering van nationale Amerikaanse belangen. De heer Rogers stelt daarbij dat als alle Amerikaanse strijdkrachten aan NAVO toegewezen zouden zijn, de hier bedoeld flexibiliteit verloren zou gaan. Hieruit leidt de regering af dat de heer Rogers heeft willen wijzen op het feit dat met aan NAVO toegewezen strijdkrachten geen nationale belangen kunnen worden behartigd. Aangezien ook de in Woensdrecht te stationeren kruisvluchtwapens aan de NAVO zijn toegewezen, is naar onze mening voldoende duidelijk aangetoond dat deze niet voor nationale doeleinden gebruikt zullen kunnen worden.

Aansluitend wensten de leden van de fractie van de PvdA opheldering over de mededeling van de minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot het feit dat in 1973 de Amerikaanse eenheid op Soesterberg zonder overleg in een hogere staat van paraatheid was gebracht. Zoals de minister in het debat naar aanleiding van de hoofdlijnenbrief stelde, is toen over de procedures gesproken en zijn deze verbeterd. De vervolgvraag van deze leden, of de kruisvluchtwapens in Woensdrecht onder geen voorwaarde bij een verhoging van de alarmconditie van andere Amerikaanse troepen in Europa buiten NAVO-verband zouden kunnen worden betrokken, beantwoorden wij bevestigend.

De fractie van de PvdA ging vervolgens in op de positie van de Amerikaanse president omdat de wijze waarop diens positie door de Nederlandse regering is geschetst niet zou overeenkomen met de positie zoals die geschetst wordt in een rapport van de Congressional Research Service van 1 december 1975, over de Authority to Order the Use of Nuclear Weapons. De Nederlandse regering – zo vervolgden deze leden – stelt dat

de Amerikaanse president slechts een vetorecht heeft als het gaat om de in Woensdrecht te stationeren kruisvluchtwapens. In het rapport wordt gesteld dat de president zijn constitutionele verantwoordelijkheid behoudt om het gebruik van Amerikaanse nucleaire wapens door Amerikaanse eenheden te bevelen of te verbieden, zelfs na toewijzing van deze eenheden aan SACEUR. Wij zijn van mening dat het altijd mogelijk blijft om eenmaal aan de NAVO toegewezen strijdkrachten daaraan te onttrekken, waarna men deze strijdkrachten rechtstreeks opdrachten kan geven. Dit laatste is niet van toepassing op de in Woensdrecht te stationeren kruisvluchtwapens, waarbij de Amerikaanse president inderdaad alleen een vetorecht toekomt. Wij wijzen in dit verband op de tekst van artikel 3, waaruit voortvloeit dat de kruisvluchtwapens uitsluitend voor NAVO doeleinden gebruikt kunnen worden. Een nadere positieve verzekering van Amerikaanse zijde dat de Amerikaanse lezing en interpretatie identiek is met die van de Nederlandse regering is naar onze mening dan ook overbodig.

De vraag van de leden van de PPR-fractie inzake de strekking van het Second Interim Report on nuclear weapons in Europe (US Senate Committee on Foreign Relations) van januari 1983 achten wij met het bovenstaande afdoende beantwoord.

De Nederlandse bevoegdheden over de kruisvluchtwapens

De leden van de PvdA-fractie kwamen terug op de eerder door hen aan de orde gestelde problematiek van de equivalentie tussen F-16 en F-15 enerzijds en de kruisvluchtwapens anderzijds. Deze equivalentie zou met name tot uitdrukking moeten komen in de mogelijkheid van opzegging van de onderliggende stationeringsovereenkomst. Deze leden waren van mening dat er geen functioneel equivalentie bestaat omdat de regering de weg van het opzeggen van de stationeringsovereenkomst in het geval van de kruisvluchtwapens afsnijdt door aan het verdrag een looptijd van vijf jaar te verbinden. Eerder in deze memorie wezen wij er al op dat men bij het aangaan van een overeenkomst uitgaat van de goede trouw niet alleen van de kant van de contractpartner maar ook van de eigen kant.

Het gaat hier om een strikt theoretische casuspositie, namelijk dat de Verenigde Staten zich niet zouden houden aan de overeenkomst. Voor die situatie moge worden verwezen naar wat daarover hierboven is gezegd in antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie.

Eveneens kwamen de PvdA-fractieleden terug op hun stelling dat door het opnemen van NAVO-beleidsafspraken in het verdrag de regering afstand heeft gedaan van haar recht om in concreto anders te handelen dan de NAVO wenselijk acht. Onder verwijzing naar wat hierover eerder in deze memorie geantwoord is, benadrukken wij dat men met opnemen van de beleidsafspraken in het verdrag de inhoud van deze afspraken niet wijzigt. Een vetorecht is een problematiek van geheel andere orde en zou Nederland wel degelijk in een uitzonderingspositie plaatsen.

Op de vraag van de leden van de fractie van D'66 of de Nederlandse regering de bevoegdheid heeft eenheden die onder normale omstandigheden onder Amerikaans bevel staan, onder NAVO bevel te stellen of daaraan te onttrekken, antwoorden wij ontkennend. De leden van de CPN-fractie stelden een aantal vragen over het NAVO-alarmeringssysteem in verband met de bij hen levende vrees dat aan de Nederlandse visie tijdens de consultaties over de inzet van kruisvluchtwapens niet voldoende gewicht zou worden toegekend. Deze vragen gaan, evenals dat elders in het voorlopig verslag wel het geval is tezeer uit van de gedachte dat de positie van Nederland bij het alarmeren van de NAVO erop gericht zou moeten zijn het inzetten van kruisvluchtwapens te verhinderen. Om niet

de indruk te wekken dat wij aan deze gedachte voorbijgaan, hechten wij eraan hieronder het karakter van de besluitvorming in NAVO-verband nog eens uiteen te zetten.

Voor de inzet van kernwapens gelden speciale consultatieprocedures. In geval van inzet vanuit Nederland wordt aan het oordeel van de Nederlandse regering bijzonder gewicht toegekend, zonder dat overigens van een vetorecht sprake is. Deze bijzondere consultatieprocedures vormen geen geïsoleerd proces, maar maken onderdeel uit van een permanent bondgenootschappelijk overleg dat vanaf de beginfase van een crises plaatsvindt. In dit permanent overleg behoudt iedere lidstaat zijn eigen verantwoordelijkheid bij het bepalen op welke wijze inhoud zal worden gegeven aan de verplichting om gezamenlijk op te treden ter bescherming van het NAVO-verdragsgebied. Deze verantwoordelijkheid is uiteraard ook aan de orde als in NAVO-verband wordt beraadslaagd over de afkondiging van «general alert». Pas na afkondiging van deze alarmeringsfase kan inzet in NAVO-verband van welk wapen dan ook worden overwogen. Maar wanneer men over de afkondiging van «general alert» spreekt zoals sommige fracties in het voorlopig verslag deden, versmalt men deze fundamentele filosofie tot een verkapt vetorecht, waarbij men de indruk wekt dat Nederland er op uit zou zijn «neen» te zeggen om bepaalde zaken te vermijden. Het gaat erom dat door afkondiging van «general alert» alle bondgenoten invulling geven aan hun verantwoordelijkheid.

Met het bovenstaande zijn de door de leden van de CPN-fractie gestelde vragen in hoofdzaak beantwoord. Hieraan voegen wij toe dat het (volgens de NAVO-procedures) in een hogere staat van paraatheid brengen van de kruisvluchtwapens gebeurt voordat sprake is van de afkondiging van «general alert». Als een land met de afkondiging van general alert niet instemt, is niet relevant in welke staat van paraatheid de kruisvluchtwapens verkeren. Indien alarmering van de NAVO plaatsvindt terwijl Nederland de situatie niet oordeelt als zijnde gericht tegen de NAVO, zoals door de CPN-fractie werd gesteld, dan zal Nederland dit tijdens de consultaties in NAVO-verband aan de orde stellen. Het in een hogere staat van paraatheid brengen van kruisvluchtwapens is slechts een onderdeel van de alarmering als zodanig.

Verhouding tot het Noordatlantisch verdrag

De leden van de PvdA-fractie werden graag nader geïnformeerd over de relatie tussen dit verdrag en het Noordatlantische verdrag. Zij wezen daarbij op artikel 5 van het NAVO-verdrag dat stelt dat in geval van een aanval op één van de lidstaten elk van hen zodanige actie zal nemen als hij nodig oordeelt. Nu de regering juridisch afstand doet van haar recht om de inzet van kruisvluchtwapens te verhinderen – zo stelden deze leden – is echter voor wat betreft de kruisvluchtwapens in Woensdrecht de vrije keuze van artikel 5 van het NAVO-verdrag niet meer aanwezig.

Voor een nadere uiteenzetting van de betekenis van artikel 5 van het NAVO-Verdrag verwijzen wij naar wat hieromtrent is gesteld onder de titel «Het karakter van de NAVO». Reeds eerder hebben wij de visie van de PvdA-fractie bestreden dat door het opnemen van de NAVO-procedures in het verdrag de regering afstand heeft gedaan – zoals deze leden stelden – van haar recht om de inzet van kruisvluchtwapens te verhinderen.

De bevoegdheid die artikel 5 van het NAVO-verdrag de verdragspartijen laat, wordt in het kader van een doorlopend bondgenootschappelijk overleg uitgeoefend. In het bijzonder is deze bevoegdheid echter aan de orde als beslist moet worden over de vraag of al dan niet met het gebruik van militaire middelen – zoals artikel 5 het stelt – gereageerd moet

worden op een aanval op één der lidstaten. Dit is het moment waarop de afkondiging van de laatste alarmeringsfase aan de orde is. Dit is dan ook het moment dat Nederland in het bijzonder inhoud geeft aan de bepaling van artikel 5 NAVO-verdrag door op zo'n moment in te stemmen – of niet – met afkondiging. De inzet van kruisvluchtwapens van Nederlands grondgebied is, zoals reeds eerder gesteld, pas aan de orde als Nederland heeft ingestemd met deze afkondiging. Er bestaat derhalve geen strijdigheid tussen de bepalingen van dit verdrag en het Noordatlantische verdrag.

STAATSRECHTELIJKE ASPECTEN

Tweederde meerderheid slechts bij afwijking van specifieke grondwetsbepalingen

De leden van de fractie van de PvdA memoreerden dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet voorschrijft dat, indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, de kamers de goedkeuring alleen kunnen verlenen met tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. De Raad van State bleek, zo constateerden deze leden, van mening dat slechts sprake is van afwijking van de Grondwet «wanneer verdragsbepalingen niet in overeenstemming zijn met specifieke grondwetsbepalingen.» Daarbij verwees de Raad (Kamerstukken II 1983/1984, 17 980 A, blz. 2 en 3) onder andere naar de uitspraak van de minister van Binnenlandse Zaken in de Eerste Kamer dat het huidig artikel 91, derde lid, slechts toepassing vond in die gevallen «dat een overeenkomst afwijkt van bepaalde concrete artikelen onzer Grondwet», (Handelingen I 1952/1953, blz. 480 en 484).

In de adviesaanvraag aan de Raad van State van oktober 1983 is door de regering verwezen naar de parlementaire behandeling (Handelingen I, 1952/1953, in het bijzonder blz. 462, 482 en 484) van de bepaling die thans in artikel 91, derde lid, van de Grondwet is verwoord. De regering heeft bij de grondwetsherziening van 1953 het standpunt ingenomen, dat een afwijking gebaseerd moet zijn op concrete grondwetsartikelen. Dit standpunt is toen niet op weerstand van de kant van het parlement gestuit. Bij de parlementaire behandeling van de voorstellen, welke hebben geleid tot de Grondwet van 1983, is het onderwerp slechts zijdelings aan de orde geweest. Benadrukt werd, dat de wetgever, dus de regering en de beide Kamers gezamenlijk, beslist of er sprake is van een verdrag dat afwijkt van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaakt.

De Raad van State heeft in het advies van 27 november jl. herhaald, dat hij eveneens van mening is, dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet alleen van toepassing is indien verdragsbepalingen afwijken van een of meer concrete artikelen van de Grondwet. (Kamerstukken II 1985/1986, 19 290, A-C, blz. 4) De Raad baseert zich daarbij niet alleen op de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Minister van Binnenlandse Zaken in de Eerste Kamer (Handelingen I, 1952/1953, blz. 484 en 480), maar eveneens op een diepgaand onderzoek van de Grondwet. De Raad is van oordeel, dat in de Grondwet geen aanknopingspunten kunnen worden gevonden voor het standpunt, dat het sluiten van een verdrag dat gepaard gaat met een beperking van soevereiniteit op zichzelf reeds een afwijking van een grondwetsbepaling zou opleveren. De aanvaardbaarheid van de uit het verdrag voortvloeiende beperking van de soevereiniteit is een vraag van beleid, aldus de Raad.

In het advies van december 1983 verwees de Raad naar de overdracht van westelijk Nieuw-Guinea; een geval van afstand van grondgebied

(territoriale soevereiniteit). In dit geval was geen sprake van «evidente strijdigheid» met artikelen van de Grondwet. De regering heeft toen geen beroep gedaan op artikel 63 «in de eerste plaats omdat het niet nodig was en pas in de tweede plaats omdat twijfel aan de toepasselijkheid van artikel 63 (oud)mogelijk was». (Handelingen I 1961/1962, blz. 617).

In de Tweede Kamer rees de vraag of er in dit geval sprake was van een afwijking van de Grondwet. Om die reden is toen in het amendement op de goedkeuringswet de formule «voor zo ver nodig» opgenomen (Handelingen II 1961/1962, blz. 1283). Zou er sprake zijn geweest van «evidente strijdigheid», zoals de aan het woord zijnde leden meenden, dan had deze formule achterwege kunnen blijven en zou het amendement anders geformuleerd zijn geweest.

De leden van de fractie van de PvdA verweten de leden van de Raad van State een bedenkelijke houding ten opzichte van de Grondwet. Wij laten deze ongebruikelijke opmerking geheel voor rekening van de aan het woord zijnde leden. Ondanks de pluriforme politieke samenstelling van de Raad, is hij tot een unaniem oordeel gekomen zowel in zijn antwoord op de adviesaanvraag als thans in het advies over de goedkeuringswet. De Raad heeft zich daarbij veel moeite getroost om tot een beargumenteerd oordeel te komen.

Vervolgens maakten de leden van de PvdA-fractie enkele opmerkingen over de betekenis van de Grondwet. Terecht merkten zij op dat de Grondwet geen grabbelton is waaruit men naar believen artikelen kan opdiepen. Volgens de aan het woord zijnde leden ontleent elk artikel van de Grondwet zijn betekenis allereerst aan het feit dat de Grondwetgever het nodig heeft geoordeeld het in de Grondwet op te nemen.

Wij herhalen hier nogmaals, hetgeen wij ook hebben geantwoord op schriftelijke vragen naar aanleiding van de zogenaamde hoofdlijnenbrief. Wij wezen er daarbij op, dat de Grondwet niet een uitputtende regeling heeft terzake van elk mogelijk onderwerp. De Grondwet kan immers worden beschouwd als een «open system». Dit betekent dat niet kan worden gesteld, dat hetgeen waarvan de Grondwet geen melding maakt om die reden dan ook niet mogelijk zou zijn. De aan het woord zijnde leden wezen er op dat de Grondwet haar bijzondere betekenis ontleent aan de verzwaarde procedure en aan het feit dat een ieder die in onze staatsinrichting verantwoordelijkheid draagt, gehouden is te zweren of te beloven aan de Grondwet trouw te zijn. Wij onderschrijven dit standpunt geheel. Hiermee is niet in tegenspraak de mening van de regering, dat het aan de orde zijnde verdrag geen bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet. Toepassing van artikel 91, derde lid, van de Grondwet achten wij derhalve niet nodig.

Tweederde meerderheid reeds vereist bij twijfel over afwijking van de Grondwet

De leden van de fractie van de PvdA releveerden kort hoe artikel 91, derde lid, van de Grondwet is toegepast bij de goedkeuring van de EDG-verdrag en het Nieuw-Guinea-verdrag. Volgens de aan het woord zijnde leden heeft de regering lopende de goedkeuringsprocedure van het EDG-verdrag een nota van wijzigingen ingediend waarin de twijfel omtrent de goedkeuringsprocedure tot uitdrukking is gebracht, *een twijfel welke, mede blijkens de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening, voldoende is om artikel 63 (thans 91 lid 3) toe te passen* (Bijlage Kamerstukken II, 1952/1953, 2911, nr. 8, blz. 3, onderstreping afkomstig van de leden die dit citaat opvoerden).

Wij hechten er aan meer uitvoerig in te gaan op de parlementaire behandeling van artikel 63 (oud) Grondwet en de goedkeuring van het

EDG-verdrag. Bij de voorbereiding van de overeenkomst aangaande het instellen van een Europese Defensiegemeenschap rees twijfel of het verdrag zover zou kunnen gaan, dat daarbij werd afgeweken van de Grondwet. Het was daarbij de vraag of de bepalingen van het tiende hoofdstuk der Grondwet, alsmede artikel 61, zich niet verzetten. Deze vraag werd door de regering voorgelegd aan de Grondwetscommissie (staatscommissie-Van Schaik).

Aangezien de staatscommissie-Van Schaik geen antwoord kon geven op de gestelde vraag, omdat op dat moment niet bekend was wat de inhoud van het te sluiten verdrag zou zijn, adviseerde een meerderheid van de commissie – teneinde in de toekomst gelijke vragen te voorkomen – een artikel in de Grondwet op te nemen over de vraag hoe beslist wordt indien bij het sluiten van een verdrag bepalingen van de Grondwet in het geding zijn, die een grens stellen aan hetgeen international mag worden overeengekomen. De regering verenigde zich in beginsel met het voorstel van de staatscommissie-Van Schaik, zij het dat de redactie van het voorstel werd gewijzigd. De regering motiveerde deze wijziging als volgt: 'In deze redactie komt beter dan in die der Grondwetscommissie het motief tot uiting, op grond waarvan de regering en de Staten-Generaal zich in bepaalde gevallen gerechtigd mogen achten van de Grondwet af te wijken. Bovendien wordt vermeden, dat ook in gevallen, waarin strijd met de Grondwet duidelijk is, met een vage verklaring omtrent mogelijkheid van ongrondwettelijkheid zou moeten worden volstaan. Bij het vaststellen van de door haar voorgestelde redactie heeft de regering zich voor ogen gesteld, dat in elk wetsontwerp, waarbij een overeenkomst zal worden goedgekeurd, welke bepalingen bevat, die naar het oordeel der regering afwijken van de Grondwet, een zodanige afwijking uitdrukkelijk zal worden geconstateerd, b.v. in de volgende vorm: Met afwijking van het bepaalde in artikel der Grondwet wordt de overeenkomst dd., waarvan een afdruk nevens deze wet is gevoegd, goedgekeurd.

Is de regering van oordeel, dat er geen strijd met de Grondwet is, en deelt de Tweede Kamer dit oordeel niet, dan zal deze, door gebruikmaking van haar recht van amendement, het wetsontwerp in de aangegeven vorm kunnen amenderen. (Kamerstukken II, 1951/1952, 2374, nr. 7, blz. 7). De door de regering voorgestelde redactie van artikel 60 c (later vernummerd tot artikel 63) werd met een ondergeschikte wijziging aanvaard.

De twijfel die aldus gerezen was omtrent de inhoud van het EDG-verdrag, leidde derhalve tot opnemen van (thans) artikel 91, derde lid, Grondwet. In de Memorie van Antwoord bij het goedkeuringswetsontwerp van het EDG-verdrag sprak de regering zich nader uit over de inhoud van het verdrag. «Er komen in het EDG-verdrag bepaling voor, waarbij twijfel gewettigd blijft of zij in strijd komen met regeling in de Grondwet. De regering denkt hierbij in het bijzonder aan de artikel 194 en 195 van de Grondwet, regelende de verplichte krijgsdienst in een Nederlandse zee- en landmacht, wier taak het is de belangen van de staat te beschermen. Deze bepalingen zou men zo kunnen opvatten, dat zij verbieden een verplichte krijgsdienst in een leger van een niet Nederlandse krijgsmacht. Hoewel betoogd zou kunnen worden, dat de op basis van artikel 9 van het EDG-verdrag ter beschikking te stellen troepen hun status zullen behouden en deze figuur in wezen niet afwijkt van de terbeschikkingstelling van troepen in het kader van een bondgenootschappelijke samenwerking als de NAVO, zo zou b.v. artikel 11 van het Militaire Protocol, gehecht aan het EDG-verdrag, kunnen leiden tot een wijziging van de status van de leden van de ter beschikking gestelde contingenten. Op die grond menen ondergetekenden, dat er aanleiding is in dezen de procedure van artikel 63 der Grondwet te volgen. Met het oog daarop leggen zij aan de Kamer over een Nota van Wijziging, waarin deze twijfel omtrent de grondwettigheid tot uitdrukking is gebracht, een twijfel, welke, mede blijkens de parlementaire behandeling van de Grondwetsherziening, voldoende is om

artikel 63 toe te passen». (Bijlagen Kamerstukken II, 1952/1953, 2911, nr. 8 blz. 3).

In een daarop volgend mondeling overleg met de Commissie van Voorbereiding zette de regering uiteen dat, nu de dienstplicht niet meer op de wijze, welke in de Grondwet is bepaald, geregeld zal worden, er naar het oordeel van de regering op zijn minst zeer ernstige twijfel is of het EDG-verdrag te dezen aanzien wel met de Grondwet in overeenstemming is. Met het oog hierop stelde de regering dan ook voor, in het nieuwe artikel 5 van het goedkeuringswetsontwerp te bepalen, dat de goedkeuring voor zoveel nodig geschiedt met inachtneming van artikel 63 van de Grondwet. In de commissie bleek over het aanvankelijke standpunt van de regering geen eenstemmigheid te bestaan. Enerzijds werd betoogd, dat afwijking van de Grondwet iets zo belangrijks is, dat de wetgever zich er nauwkeurig rekenschap van behoort te geven van welke artikelen een verdrag afwijkt en dat men, ook met het oog op de toekomst, het de regering niet gemakkelijker dient te maken om bij de overeenkomst van de Grondwet af te wijken dan strikt noodzakelijk is. Anderszijds werd opgemerkt, dat artikel 63 geen opsomming van de artikelen, waarmee strijd zou kunnen bestaan, eist en dat elke opsomming gevaren kan meebrengen, omdat men daaruit onjuiste conclusies zou kunnen trekken ten aanzien van de niet genoemde artikelen.

Tenslotte verklaarde de regering zich bereid nader te overwegen, of in het wetsontwerp zou kunnen worden vermeld, dat het verdrag in strijd is met bepalingen uit het tiende hoofdstuk der Grondwet «Van de Defensie». Zij zou daarbij in het midden willen laten met welke artikelen uit dit hoofdstuk het in strijd is. Strijd met artikelen uit andere hoofdstukken achtte de regering aanvankelijk niet aanwezig.

Uit de commissie werd er naar aanleiding van deze toezegging op aangedrongen te spreken van strijd «met name» of «in het bijzonder» met bepalingen uit het tiende hoofdstuk. Ook werd door sommige leden opgemerkt, dat het voldoende zou zijn, indien in de considerans zou worden overwogen, dat het verdrag met bepalingen uit dit hoofdstuk in strijd is; dit zou dan niet in het lichaam van de wet behoeven te worden opgenomen.

De regering verklaarde nader te zullen overwegen, of zij de wijziging in het nieuwe artikel 5, in de considerans of in beide zou aanbrengen. Na afloop van het overleg zond de regering aan de commissie een tweede nota van wijzigingen toe, waaruit blijkt, dat de considerans is aangevuld. (Kamerstukken II, 1952/1953, 2911, nr. 13 blz. 1 en 2).

Tot zo ver het overzicht van de totstandkoming van artikel 63 (oud) Grondwet en de goedkeuring van het EDG-verdrag.

De leden van de PvdA-fractie wijdden ook enige aandacht aan de parlementaire behandeling van het Nieuw-Guinea-verdrag.

Zoals wij eerder al uiteengezet hebben, heeft de regering destijds geen beroep gedaan op artikel 63 (oud) Grondwet omdat zij van mening was dat zulks niet nodig was. Tegen een amendement met de formulering «voor zover nodig» heeft de regering zich niet verzet, omdat zij zich op het standpunt stelde dat slechts in en door het gemeen overleg de plaats en betekenis van artikel 63 (oud) Grondwet zou kunnen worden bepaald.

De leden van de PvdA-fractie kwamen tot de conclusie dat de opvatting van de Raad van State dat afwijking van de Grondwet onomstotelijk moet worden aangetoond en dat nauwkeurig moet worden vastgesteld van welke grondwetsartikelen wordt afgeweken, alvorens artikel 91, derde lid, van de Grondwet toepasselijk moet worden geacht, geen steun vindt in de wetsgeschiedenis en de wetspraktijk. De aan het woord zijnde leden meenden dat nu er binnen en buiten het parlement sprake is van twijfel aan de grondwettigheid van het onderhavige verdrag, dit noodzaakt tot toepassing van artikel 91, derde lid.

Wij delen de mening van de aan het woord zijnde leden niet. Wij hebben hiervoor reeds aangetoond dat in de wetsgeschiedenis wel degelijk steun te vinden is voor de stelling dat toepassing van artikel 91, derde lid, van de Grondwet vereist dat specifieke grondwetsartikelen genoemd dienen te worden.

Wij zijn van mening dat ten aanzien van het thans voorliggende verdrag, artikel 91, derde lid, van de Grondwet geen toepassing behoeft, omdat dit verdrag geen bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet. Zoals al in de memorie van toelichting uiteen is gezet, is bij het bepalen van de inhoud van de onderscheidene punten van het verdrag, met name die betreffende de zogenaamde beheersaspecten van de te plaatsen kruisvluchtwapens, nauwkeurig nagegaan of een en ander afwijkingen van bepalingen in de Grondwet zou kunnen bevatten. Wij concluderen dat dit niet het geval is. Wij stemmen in met de uitspraak van de regering ter gelegenheid van de Grondwetsherziening van 1953.

Minister Beel verklaarde toen: «Naar mijn mening ligt de zaak zo, dat de Regering, indien zij naar eer en geweten de grondwettigheid ener overeenkomst durft staande te houden, zij niet gehouden is harerzijds op de procedure van artikel 60c aan te dringen, ook niet indien het haar bekend is, dat sommige Staatsrecht auteurs een andere uitleg aan zekere Grondwetsartikelen geven». (Handelingen I 1952/1953, blz. 480).

Aangezien naar ons oordeel artikel 91, derde lid, Grondwet thans niet behoeft te worden toegepast, geldt de hoofdregel van de parlementaire besluitvorming zoals neergelegd in artikel 67, tweede lid, Grondwet: de Kamer besluit bij meerderheid van stemmen.

De leden van de PPR-fractie vroegen de regering nog eens uiteen te zetten waarom in tegenstelling tot de procedure bij het EDG-verdrag en bij het Nieuw-Guinea-verdrag niet een tweederde meerderheid zou moeten worden gevraagd. In onze antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA-fractie zijn wij uitvoerig op deze materie ingegaan. Wij verwijzen de leden van de PPR-fractie gaarne naar het aldaar gestelde.

Tweederde meerderheid vereist bij afwijking van het systeem van de Grondwet

De leden van de fractie van de PvdA stelden dat door in het bilateraal verdrag met de Verenigde Staten niet op te nemen dat Nederland een vetorecht heeft, een wezenlijk andere situatie bestaat dan thans met betrekking tot andere in Nederland gestationeerde Amerikaanse troepen (F-15 Soesterberg) en met betrekking tot andere in ons land aanwezige kernwapens.

Reeds eerder in deze memorie hebben wij aangegeven waarom er naar onze mening geen sprake is van een wezenlijk andere situatie (zie de passage onder «De Amerikaanse troepen op Soesterberg» en «De Nederlandse kerntaken»).

Vervolgens riepen deze leden in herinnering, dat door het sluiten van dit verdrag afstand wordt gedaan van de bevoegdheid om de eventuele inzet van kruisvluchtwapens vanaf Nederlands grondgebied te voorkomen. Daarbij wezen zij op het feit dat de NAVO-procedures met betrekking tot de inzet van nucleaire wapens uitgaan van de verwachting dat de lidstaten zich uiteindelijk niet tegen de inzet van nucleaire wapens door de kernwapenmogendheid zullen verzetten, maar dat de lidstaten zich dat recht wel voorbehielden, zoals zou blijken uit artikel 5 van het NAVO-Verdrag en bijlage II bij de adviesaanvraag aan de Raad van State.

De NAVO-procedures gaan ervan uit dat de uiteindelijke bevoegdheid om over een verzoek tot het vrijgeven van het gebruik van nucleaire

wapens te beslissen ligt bij de president van de Verenigde Staten. Dat is wat anders dan dat zij ervan uitgaan dat de lidstaten zich niet tegen inzet zullen verzetten. Het recht – zoals de PvdA-fractie dit stelde – om dat toch te doen is eerder in deze memorie (onder de titel «De bevoegdheden van de Amerikaanse President») in zijn juiste perspectief geplaatst. Centraal daarbij staat dat uitsluitend wanneer niet wordt opgetreden volgens NAVO-procedures de mogelijkheid bestaat om inzet te verhinderen.

Het is ons niet duidelijk wat de PvdA bedoelt als zij stelt dat de regering de indruk heeft gewekt dat de verantwoordelijkheid voor de inzet van kruisvluchtwapens bij (organen van) de NAVO zou liggen. De president van de Verenigde Staten beslist op een verzoek tot inzet dat naar hem wordt doorgeleid door de Secretaris-Generaal van de NAVO. Deze geeft bij het doorgeleiden van het verzoek, dat afkomstig kan zijn van een lidstaat of van een Major Nato Commander, de visie weer van de lidstaten die zitting hebben in het Defence Planning Committee. De beslissing van de president van de Verenigde Staten betreft het vrijgeven voor gebruik van nucleaire wapens. Daarmee is al dan niet de bevoegdheid gegeven aan SACEUR om deze wapens te gebruiken. Indien de president van mening is dat geen nucleaire wapens gebruikt moeten worden, geeft hij de wapens niet vrij. In andere gevallen geeft hij het gebruik van de wapens vrij, hetgeen nog niet wil zeggen dat daadwerkelijk inzet volgt. In zoverre is sprake van een vetorecht van de Amerikaanse president.

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie betekende het feit dat Nederland – zoals zij stelden – een bestuursbevoegdheid opgeeft om inzet tegen te houden een wezenlijke inbreuk op het in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet neergelegde systeem van ministeriële verantwoordelijkheid.

Wij zien niet in hoe het opgeven van een bestuursbevoegdheid het beginsel dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk kan beperken. De verantwoordingsplicht van de ministers blijft in principe altijd bestaan, ook ten aanzien van een eventuele inzet van kruisvluchtwapens. Op de vraag of Nederland nu afstand deed van het recht zich tegen inzet van kruisvluchtwapens te verzetten is hierboven reeds ingegaan.

De leden van de fractie van de CPN merkten op dat het voorgelegde verdrag slechts verwijst naar onzekere, niet nader omschreven, NAVO-procedures. Zoals het hun nu lijkt, komt dan ook niet vast te staan, dat juridisch bindende en feitelijk uitvoerbare procedures inzet kunnen voorkomen als Nederland in een conflict nog-vreedzame oplossingen voor mogelijk houdt of anderszins escalatie door een «general alert» onverantwoord acht. Dat betekent dan, zo vervolgden deze leden, een vergaande aantasting van de soevereiniteit en werpt naar hun oordeel een nieuw licht op de grondwetsdiscussie.

Aansluitend hierop stelden de leden van de fractie van de CPN enige vragen.

Ten eerste stelden zij de vraag of de regering erkent dat elk verdrag te allen tijde verenigbaar moet zijn met de grondbeginselen van ons nationaal bestel. Deze vraag plaatsten zij, blijkens dit onderdeel van hun bijdrage aan het voorlopig verslag, in de context van de woorden van de toenmalige minister Beel bij de behandeling van het ontwerp van het huidige artikel 91, derde lid, van de Grondwet.

De heer Beel heeft destijds (Handelingen I, 1952/1953, blz. 484) in antwoord op een vraag of ook strijd met de geest van de Grondwet kan leiden tot toepassing van (thans) artikel 91, derde lid, van de Grondwet, ontkennend geantwoord). Dit nam echter niet weg, aldus vatten wij de woorden van de heer Beel samen, dat het een ethisch postulaat is dat de regering en Staten-Generaal zich ernstig moeten beraden of door medewerking aan een verdrag zodanig in strijd met de geest van de

Grondwet wordt gehandeld, dat overwogen moet worden in hoeverre wel medewerking kan worden verleend. Hier is het geen kwestie van een juridisch postulaat, maar dit ligt meer in het vlak der ethiek.

Wij hebben geen moeite te erkennen dat elk verdrag verenigbaar moet zijn met de grondbeginselen van ons nationaal bestel. Aan de totstandkoming van een verdrag dat niet aan deze voorwaarde voldoet zou de regering ook niet haar medewerking verlenen.

Minder goed kunnen wij plaatsen de volgende vraag van de hier aan het woord zijnde leden, of de regering erkent dat een grondbeginsel van ons nationaal bestel is dat de democratie de uitsluitende legitimatie van macht vormt.

Ook bij erkenning van de in deze vraag besloten stelling – wij laten daarbij in het midden dat ons volk stromingen kent die op grond van hun overtuiging de overheidsmacht op een andere legitimatie baseren – vragen wij ons af wat hiermede gezegd zou moeten zijn.

Wij kunnen in ieder geval geen praktisch verband zien met de twee volgende vragen van de leden van de fractie van de CPN, namelijk of de regering erkent dat het voorliggend verdrag met de Verenigde Staten een bevoegdheid opdraagt waarvan de uitoefening direct ingrijpt in rechten en plichten van de ingezetenen van de Nederlandse staat en voorts of de lanceerbevoegdheid van kruisraketten een vorm van overheidsgezag is waar naar beginselen van constitutioneel recht, eisen van democratie op van toepassing zijn.

De bevoegdheden van de Verenigde Staten ingevolge het verdrag hebben geen directe consequenties voor de rechten en plichten van de ingezetenen.

De lanceerbevoegdheid van kruisraketten zou als een vorm van overheidsgezag kunnen worden aangemerkt, waarbij kan worden geconstateerd dat deze bevoegdheid wordt gehanteerd binnen het kader van het NAVO-verdrag en de daar overigens op gebaseerde verdragen, die voor Nederland kunnen werken omdat aan de grondwettelijke vereisten voor het sluiten van verdragen is voldaan.

Aan de eisen van democratie, zoals de Grondwet die in casu stelt, namelijk het volgen van de grondwettelijke procedure inzake het sluiten van verdragen, is derhalve volledig voldaan. Voorzover de leden van de fractie van de CPN met de eisen van democratie, zoals vermeld in hun vraagstelling, doelen op meer algemene beginselen van democratie die in hun ogen een beletsel zouden vormen voor de uit de onderhavige overeenkomst voortvloeiende bevoegdheden, begeven zij zich naar ons oordeel op het terrein van wat de heer Beel noemde een ethisch postulaat.

Het behoeft hier geen betoog dat de regering op geen enkele wijze zou overwegen medewerking te verlenen aan de totstandkoming van verdragen die op dit punt naar haar oordeel de toets der kritiek niet zouden kunnen doorstaan.

Controle van het buitenlands beleid door het parlement

Na een beschouwing over de totstandkoming van de grondwetsherziening inzake de bepalingen over de buitenlandse betrekkingen kwamen de leden van de fractie van de PvdA tot de conclusie dat het nog steeds onderdeel van ons grondwettelijk bestel is dat de regering het buitenlands beleid voert onder controle van het parlement.

Wij achten deze conclusie niet voor betwisting vatbaar. De opmerkingen die de hier aan het woord zijnde leden vervolgens maakten, zouden wij wat willen relativeren. Zij stelden dat elke aantasting van de verantwoordelijkheid van de minister voor het beleid (artikel 2, tweede lid, van de Grondwet) ook een aantasting is van de bevoegdheden van het parlement. Daarbij noemden zij enige voorbeelden van parlementaire bevoegdheden zoals het recht om inlichtingen te vragen, het recht van enquête en de mogelijkheid door middel van een motie van wantrouwen bewindslieden

heen te zenden. Uit de aard van de zaak, zo merken wij hierbij op, kan ieder verdrag de nationale speelruimte beperken. Dit neemt evenwel niet weg dat de ministers binnen het kader van de verdragsverplichtingen volledig verantwoordelijk blijven voor hun beleid. Wij geven de voorkeur aan de zojuist door ons gebezigde term «beperking» boven de term «aantasting» omdat aan de laatste term een preïoratieve betekenis zou kunnen worden toegekend. In het kader van het sluiten van verdragen kan dit niet de bedoeling zijn. Verdragen worden gesloten ter bevordering van de belangen der verdragsluitende partijen waarbij beperking van nationale bevoegdheden wordt aanvaard juist om ook het nationaal beleid beter gestalte te kunnen geven.

In dit licht moet ook worden geplaatst de ministeriële verantwoordelijkheid ingevolge de thans voorliggende overeenkomst. De opmerking van de leden van de fractie van de PvdA dat de bewindslieden, wanneer zij worden aangesproken op het gebruik van de wapens op de basis Woensdrecht of op de plannen voor het gebruik, zouden moeten volstaan met een verwijzing naar het nu aan de Kamer voorgelegde Verdrag achten wij wel wat simplificerend. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft ook onder vigeur van de voorliggende overeenkomst zich uitstrekken over het gehele door de Nederlandse regering gevoerde veiligheidsbeleid in vreedstijd en in onverhoopte tijden van oplopende spanning.

Deze verantwoordelijkheid moet uiteraard worden geplaatst in het kader van de in NAVO-verband aangegane verplichtingen.

In hoeverre is artikel 92 Grondwet relevant?

De leden van de fractie van de PvdA verklaarden met enige verbazing van de uiteenzettingen van de Raad van State over artikel 92 van de Grondwet te hebben kennisgenomen. Zij memoreerden dat de Raad in zijn advies van 1983 had gesteld reeds op dat moment, vóór de totstandkoming van het verdrag met de Verenigde Staten, te willen bezien onder welke omstandigheden een eventuele opdracht zou kunnen afwijken van artikel 92. De leden van de PvdA-fractie meenden dat de Raad zich deze moeite had kunnen besparen, aangezien het feit dat de Verenigde Staten geen volkenrechtelijke organisatie vormen ertoe leidt dat elke bevoegdheidsoverdracht aan de Verenigde Staten uiteraard afwijkt van artikel 92. Naar hun oordeel is wel de vraag aan de orde of de Nederlandse Grondwet een bepaling kent die de opdracht van overheidsbevoegdheden aan andere staten mogelijk maakt. Een zodanig bepaling bestaat niet, zo verklaarden deze leden.

Wij kunnen deze zienswijze niet delen. De mogelijkheid tot het overdragen van nationale overheidsbevoegdheden aan andere staten ligt besloten in de mogelijkheid met ander staten verdragen te sluiten. De Nederlandse Grondwet bevat van oudsher bepalingen over het sluiten van verdragen.

Bepalingen, zo voegen wij daar aan toe, die niet zozeer werden opgenomen om duidelijk te maken dat verdragen met ander staten kunnen worden gesloten, doch veeleer om aan te geven aan wie de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen toekomt. Geen enkele van de bepalingen over het sluiten van verdragen die vanaf 1814 in de Nederlandse Grondwet zijn voorgekomen bevatte een beperking inzake het sluiten van verdragen als zodanig. Waar speciale categorieën van verdragen werden genoemd, zoals verdragen inhoudende «eenigen afstand of ruiling van een gedeelte van het grondgebied des Rijks of van deszelfs bezittingen in andere werelddeelen» in de Grondwet van 1815 (artikel 58) of «verdragen, die wijziging van het grondgebied van den Staat inhouden, die aan het Rijk geldende verplichtingen opleggen of die eenige ander bepaling, wettelijke regten betreffende, inhouden» in de Grondwet van 1887 (artikel 59), zag dit op de goedkeuringsbevoegdheid van de Staten-Generaal. Ook bij het huidige artikel 91, eerste lid, geldt, dat daarvoor uitgangspunt is de hoofdregel dat voor het binden aan verdragen en het

opzeggen daarvan de voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal vereist is. Een beperking ten aanzien van het sluiten van bepaalde verdragen met andere staten valt in deze grondwetsbepalingen naar ons oordeel niet te lezen. Met de Raad van State zijn wij van mening dat de Grondwet geen bepaling bevat ten aanzien van de vraag van welke bevoegdheden geen afstand zou mogen worden gedaan. Dit betekent dat de vraag naar de aanvaardbaarheid van de uit het verdrag voortvloeiende beperking van nationale bevoegdheden een vraag van beleid is.

De leden van de PvdA-fractie gingen vervolgens in op het advies van de Raad van State, waar deze stelde dat artikel 92 Grondwet uitsluitend beoogt buiten twijfel te stellen dat overheidsbevoegdheden kunnen worden opgedragen aan internationale organisaties. De redenering van de Raad, uitmondend in de conclusie dat artikel 92 Grondwet zich niet verzet tegen het opdragen van overheidsbevoegdheden aan andere mogendheden, kwalificeerden deze leden als ontoelaatbaar.

Zij achtten het een absurde veronderstelling dat de Grondwet ruimte zou bieden Nederlandse bevoegdheden van wetgeving, rechtspraak en bestuur aan andere staten toe te staan.

Deze stellingname bevreemdt ons. In talrijke verdragen zijn in verleden en heden nationale bevoegdheden overgedragen aan andere staten, zonder dat daarbij de gedachte werd geopperd aan de mogelijkheid van het bestaan van een grondwettelijke belemmering daarvoor. De leden van de PvdA-fractie vermeldde in hun bijdrage reeds de door professor Donner tijdens de hoorzitting van 13 december 1985 genoemde voorbeelden van verdragen inzake erkenning van diploma's en vleeskeuringen in ander landen, waarbij Nederlandse bestuursbevoegdheden zijn overgedragen aan andere staten. Andere door professor Donner genoemde voorbeelden, ditmaal op het terrein van de rechtspraak, zijn verdragen inzake de executie in Nederland van buitenlandse gerechtelijke vonnissen. Een ander voorbeeld vormt het NAVO-statusverdrag van 1951, (Verdrag tussen de Staten die partij zijn bij het Noordatlantisch verdrag, nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten. Trb. 1951, 114.) krachtens welke verdrag rechtsmacht over buitenlandse troepen op het grondgebied van de ontvangststaat toekomt aan de zendstaat. In de gevallen dat Nederland de ontvangststaat is, leidt dit tot beperking van Nederlandse bevoegdheden.

Andere voorbeelden van beperking van Nederlandse rechtsmacht worden geleverd door de immuniteit van buitenlandse oorlogsschepen in de Nederlandse territoriale zee of Nederlandse havens op basis van de Geneefse zeerechtsverdragen van 1959 (Trb. 1959, 123-126) en de diplomatieke immuniteit op basis van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961 (Trb. 1962, 159). Tenslotte kan bij wijze van voorbeeld melding gemaakt worden van de bevoegdheden van Belgische of Luxemburgse douane-ambtenaren op Nederlands grondgebied, zoals voorzien in de Overeenkomst inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking op het gebied van de regelingen die verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Benelux Economische Unie van 29 april 1969 (Trb. 1969, 124).

Het lijkt ons niet voor betwisting vatbaar dat er wat betreft de overdracht van Nederlandse bevoegdheden aan andere staten sprake is van een reeds lang bestaande praktijk. In dat licht moet onzes inziens ook de opnieuw door de leden van de PvdA-fractie gememoreerde uitspraak van professor Van Eysinga uit 1952 worden gezien. Van Eysinga beklemtoonde de wenselijkheid van overdracht van nationale soevereiniteit aan internationale organisaties. Een dergelijke overdracht aan internationale organisaties werd in die tijd minder dan thans als een vanzelfsprekende mogelijkheid beschouwd. Dat hij tevens zou hebben willen betogen, dat in het vervolg geen bevoegdheden meer zouden mogen worden overgedragen

aan andere staten, vermogen wij in deze uitspraak, de door de leden van de PvdA-fractie onderstreepte passage daaronder begrepen, niet te lezen.

De leden van de fractie van de PvdA spraken vervolgens als hun mening uit, dat waar de grondwetgever het in 1953 na lange discussie nodig achtte eventuele twijfel over de overdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties weg te nemen, het onaannemelijk is dat zonder discussie en zonder grondwetsbepaling een soortgelijke bevoegdheid ten aanzien van andere staten zou mogen worden verondersteld. Daarbij werd de overdracht van bevoegdheden in 1953 direct gekoppeld aan de noodzaak tot versterking van de internationale rechtsorde. Aangezien de Grondwet in 1953 nog onderscheid maakte tussen verdragen met volkenrechtelijke organisaties, had het – aldus de aan het woord zijnde leden – voor de hand gelegen dat, als men bevoegdheidsopdracht aan beiden mogelijk had willen maken, de Grondwet eenvoudig had gesteld dat bij verdrag opdracht van bevoegdheden aan andere staten en volkenrechtelijke organisatie mogelijk is.

Wij zijn van mening dat de ontstaansgeschiedenis van het desbetreffende grondwetsartikel, thans artikel 92, geen steun biedt aan de opvatting van de leden van de PvdA-fractie.

Artikel 92 Grondwet beoogt uitsluitend buiten twijfel te stellen, dat overheidsbevoegdheden kunnen worden opgedragen aan volkenrechtelijke organisaties. De bepaling werd, zoals bekend, in 1953 in de Grondwet opgenomen. De commissie-Van Eysinga had een bepaling als deze overbodig geacht, overwegende dat elk verdrag de soevereiniteit van de Staat beperkt zover de inhoud van het verdrag strekt. Bij verdrag, zo overwoog de commissie, kunnen immers internationale organen in het leven worden geroepen met elke bevoegdheid die de verdragstaten er aan wensen toe te kennen. De staatscommissie-Van Schaik wilde wel een grondwettelijke voorziening. Zij achtte zodanige bepaling weliswaar niet nodig, doch meende dat het gewenst is een grondwettelijke grondslag te geven aan de tot dusver bestaande mogelijkheid.

De betekenis van artikel 92 Grondwet is bij de recente herziening van de Grondwet nogmaals uitdrukkelijk aan de orde gesteld. In de memorie van toelichting bij het desbetreffende grondwetsontwerp wees de regering erop, dat de staatscommissie-Cals/Donner ervan uitging dat ook zonder een dergelijk grondwettelijke bepaling opdracht van overheidsbevoegdheden aan internationale organisaties mogelijk is. Deze zienswijze van de staatscommissie, waarin de bevoegdheid tot een dergelijke opdracht kan worden afgeleid uit de overige grondwettelijke bepalingen inzake verdragen, stemde overeen met de eerdere opvattingen van de commissie-Van Eysinga en de staatscommissie-Van Schaik. De regering heeft bij de recente grondwetsherziening eveneens deze benadering gevolgd. Handhaving van een zodanige bepaling in de Grondwet werd niettemin voorgesteld, teneinde de constitutionnalité van een opdracht van bevoegdheden aan internationale organisatie buiten twijfel te blijven stellen (Kamerstukken II 1977/1978, 15049 (R 1100), nr. 7, blz. 14; Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet», Algehele grondwetsherziening deel Vb Wetgeving en bestuur, buitenlandse betrekkingen, blz. 72).

De ontstaansgeschiedenis van de desbetreffende grondwetsbepaling toont onzes inziens duidelijk aan, dat ook zonder een dergelijke grondwetsbepaling bevoegdheden kunnen worden opgedragen aan volkenrechtelijke organisatie.

Dit was dan ook in de periode van 1953 reeds herhaalde malen geschied. Verder zijn wij met de Raad van State van mening, dat niets er op duidt dat de grondwetgever – in 1953 of later – tevens beoogd heeft een dergelijke opdracht aan andere staten te verbieden of dat het artikel

wortelde in de rechtsopvatting dat de overheidsbevoegdheden niet aan andere staten konden worden opgedragen. Ook hiervoor geldt, dat een dergelijke opdracht in de periode voor 1953 reeds herhaalde malen was geschied.

In de Grondwet van 1953 werd – zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerkten – in artikel 60 gesproken over verdragen met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties. Wij stemmen echter in met de opvatting van de Raad van State, dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikel geenszins blijkt, dat de vermelding in dat artikel van verdragen met internationale organisaties op een zodanige wijze met artikel 67 van de Grondwet van 1953 in verband moet worden gebracht, dat het samenstel van beide artikelen beoogde opdracht van overheidsbevoegdheden aan andere mogendheden uit te sluiten. Het noemen van verdragen met volkenrechtelijke organisatie geschiedde in 1953 om te onderstrepen dat ook volkenrechtelijke organisaties in principe verdragspartij kunnen zijn. Inmiddels is deze gedachte zodanig gemeengoed geworden, dat het bij de recente grondwetsherziening van 1983 niet meer nodig werd geacht afzonderlijke melding te maken van verdragen met internationale organisaties. Bij deze gelegenheid verklaarde de regering, dat «het begrip «verdragen» in de Grondwet zich mede (zal) uitstrekken tot verdragen met volkenrechtelijke organisaties. Dit immers wordt «krachtens constitutionele interpretatie» onder overeenkomsten mede verstaan» (Kamerstukken II 1979/1980, 15049 (R 1100), nr. 7 blz. 6).

Op grond van het bovenstaande zijn wij van oordeel dat de opvatting van de leden van de PvdA-fractie, te weten dat wetsgeschiedenis en redelijke wetsuitleg duidelijk maken dat artikel 92 een specifieke mogelijkheid opent voor overdracht van bevoegdheden van volkenrechtelijke organisaties en dat voor overdracht van bevoegdheden tot wetgeving, rechtspraak en bestuur aan andere staten geen ruimte is, niet houdbaar is.

De tekst van de Grondwet bevat geen bepaling die een beperking bevat voor het sluiten van (bepaalde categorieën van) verdragen. Vanuit constitutioneel oogpunt is er ook geen reden onderscheid te maken tussen overdracht van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke organisatie en aan een individuele staat. Het sluiten van verdragen met andere staten heeft immers vrijwel steeds tot gevolg een beperking in de vrijheid van uitoefening van overheidsbevoegdheden, hetgeen hetzelfde effect heeft als een overdracht van bevoegdheden aan een internationale organisatie. De praktijk toont verder aan, dat er door Nederland talrijke verdragen zijn gesloten waarin nationale bevoegdheden werden overgedragen aan andere staten. Uiteraard – zo geven wij de leden van de PvdA-fractie toe – zijn niet al deze gevallen van dezelfde aard. Beslissend op dit punt is evenwel, dat de Grondwet geen juridisch aanknopingspunt biedt om te concluderen dat bepaalde verdragen met andere staten niet gesloten zouden mogen worden. En tenslotte toont naar ons oordeel ook de ontstaansgeschiedenis van artikel 92 duidelijk aan, dat met de bepaling niet is beoogd overdracht van bevoegdheden aan andere staten uit te sluiten.

De leden van de D'66-fractie wezen er op, dat in de gedachtenwisseling tussen de regering en de Tweede Kamer naar aanleiding van de brief van 1 oktober 1985 is komen vast te staan, dat de president van de Verenigde Staten bevoegd is tot het verkrijgen van nucleaire wapens voor gebruik, maar dat de beslissing over de daadwerkelijke inzet van deze wapens berust bij de opperbevelhebber van de NAVO-strijdkrachten, SACEUR. Zij waren daarom van mening dat met de onderhavige overeen-

komst geen sprake is van overdracht van bevoegdheden aan een andere mogendheid, is casu de Verenigde Staten, maar aan een internationale organisatie, in casu SACEUR. Zij vroegen zich af waarom de Raad van State in zijn advies desondanks uitgebreid ingaat op de kwestie van de grondwettigheid van overdracht van bevoegdheden aan een andere staat.

Naar ons oordeel is de Raad terecht ingegaan op de kwestie van de grondwettigheid van overdracht van bevoegdheden aan een andere staat. Het verdrag met de Verenigde Staten handelt over de stationering van een Amerikaanse eenheid kruisvluchtwapens in Nederland. Zoals in punt 5 van het verdrag is neergelegd, is de «custody and control» van deze wapens een Amerikaanse aangelegenheid. Reeds met het oog daarop kan, afgezien van de vraag naar de bevoegdheid tot inzet van de wapens, de vraag aan de orde worden gesteld op welke wijze de bevoegdheden die op grond van het verdrag toekomen aan de Amerikaanse regering passen in het Nederlandse grondwettelijk stelsel.

De leden van de CPN-fractie gingen in op de parlementaire geschiedenis van artikel 92 van de Grondwet. Zij kwamen tot de conclusie, dat bij de grondwetsherziening van 1953 een opdracht van overheidsbevoegdheden aan andere staten als een vanzelfsprekende buiten discussie staande onmogelijkheid werd beschouwd.

Onder verwijzing naar ons bovenstaande antwoord op vragen van de PvdA-fractie, herhalen wij onze conclusie, te weten dat niets er op duidt dat de grondwetgever – in 1953 of later – zou hebben beoogd een dergelijke opdracht van andere staten te verbieden, of dat de desbetreffende grondwetsbepaling wortelde in de rechtsopvatting dat overheidsbevoegdheden niet aan andere staten konden worden opgedragen. Overigens merkten wij op, dat waar de leden van de CPN-fractie ten aanzien van de overdracht aan andere staten spreken over het gezag van een «door de geregeerden aan te wijzen noch weg te sturen» vreemde regering, dit mutatis mutandis ook geldt voor volkenrechtelijke organisaties.

Indien door middel van een verdrag aan een andere staat overheidsbevoegdheden worden overdragen, bestaat de mogelijkheid dat een dergelijk verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken. Over deze laatste mogelijkheid spraken de professoren Donner en Simons, die door de leden van de CPN-fractie in hun bijdrage werden genoemd. Uiteraard bestaat er bij de vraag of een verdrag afwijkt van de Grondwet een beoordelingsmarge. Of men hier nu wel of niet wil spreken van een «harde kern van nationale souvereiniteit», essentieel achten wij dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet alleen van toepassing is indien verdragsbepalingen afwijken van één of meer concrete grondwetsbepalingen. Voor de procedure, waar de leden van de CPN-fractie naar vroegen, geldt, dat de wetgever beslist over de vraag of verdragsbepalingen afwijken van grondwetsbepalingen. Zowel de regering als de beide Kamers der Staten-Generaal geven hun oordeel over deze vraag, waarbij de beide Kamers besluiten bij gewone meerderheid van stemmen. Op de desbetreffende vraag van de leden van de CPN-fractie antwoorden wij, dat waar Nederlandse overheidsbevoegdheden aan andere staten kunnen worden overgedragen dit in beginsel aan alle staten kan geschieden. In welke gevallen een dergelijke overdracht wenselijk is, is een beleidsvraag waarvoor naar ons oordeel moeilijk algemeen geldende criteria kunnen worden geformuleerd. Onze eerdere uitspraak, dat bij overdracht van bevoegdheden aan anderen dan volkenrechtelijke organisaties slechts te denken valt aan staten, is gebaseerd op de gedachte dat verdragen, waarin een dergelijke overdracht wordt vastgesteld, slechts worden gesloten met volkenrechtelijke organisaties of staten.

Sprekend over artikel 92 van de Grondwet, leverden de leden van de PPR-fractie kritiek op de opvatting van sommigen als zou het kruis-

vluchtwapenverdrag op één lijn te stellen zijn met een verdrag met Italië inzake de keuring van vlees. Wij zijn van mening dat een vergelijking als door deze leden bedoeld in één opzicht wel degelijk gemaakt kan worden, namelijk indien de vraag aan de orde wordt gesteld of door middel van een verdrag Nederlandse overheidsbevoegdheden kunnen worden overgedragen aan andere staten. Zowel in het geval van het bedoelde verdrag met Italië als in het geval van het kruisvluchtwapenverdrag is er sprake van een overdracht van Nederlandse bevoegdheden aan een andere staat. Dat er in deze gevallen wel sprake is van belangrijke verschillen tussen de over te dragen overheidsbevoegdheden achten ook wij uiteraard evident. Wezenlijk in dit opzicht is evenwel, dat de Grondwet geen bepaling bevat terzake van de vraag van welke bevoegdheden geen afstand zou mogen worden gedaan. De Grondwet biedt naar ons oordeel ook geen juridisch aanknopingspunt om aan het door deze leden, in navolging van professor Duijnste, gemaakte onderscheid tussen verdragen met (wederkerige) beperkingen van soevereiniteit en verdragen die bindend ingrijpen in onze rechtsorde verschillende juridische konsekwenties te verbinden.

De leden van de PPR-fractie brachten volgens de parlementaire geschiedenis van het huidige artikel 92 van de Grondwet ter sprake. Ook deze leden willen wij op dit punt gaarne verwijzen naar onze eerdere antwoorden op vragen van de PvdA-fractie.

In hoeverre is artikel 90 van de Grondwet relevant?

Zowel de leden van de CPN-fractie, als die van de PPR-fractie en het lid van de EVP-fractie meenden dat het voorliggende verdrag niet past in de opdracht van artikel 90 van de Grondwet, te weten de bevordering van de internationale rechtsorde.

Deze opvatting kunnen wij niet delen.

De leden van de CPN-fractie beriepen zich op de strijdigheid van het verdrag met het volkenrecht in het algemeen en het humanitair oorlogsrecht in het bijzonder. Zoals wij elders in deze memorie uiteen zullen zetten, doet zich een dergelijke strijdigheid niet voor.

De leden van de PPR-fractie baseerden hun oordeel ten aanzien van artikel 90 van de Grondwet onder meer op hun opinie dat plaatsing een «aktief aandeel in een nieuwe bewapeningsronde» vormt. Deze opinie achten wij onjuist. Over de gevolgen van eventueel gebruik van de kruisvluchtwapens en de aansprakelijkheid daarvoor wordt elders in deze memorie het nodige opgemerkt. Daaruit moge blijken dat wij ook op dit punt met genoemde leden van mening verschillen. Met de Raad van State zijn wij van mening, dat uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 90 van de Grondwet kan worden geconcludeerd dat de term «ontwikkeling van de internationale rechtsorde» ruim dient te worden geïnterpreteerd en dat daaronder ook valt het bevorderen van vrede en veiligheid. Waar het voorliggende verdrag is gericht op de plaatsing van kruisvluchtwapens teneinde uitsluitend het gemeenschappelijk doel te dienen van en verdediging tegen een gewapende aanval op één of meer partijen bij de Bondgenootschap, en dat de wapens alleen in geval van een gewapende aanval op één of meer van de NAVO-lidstaten mogen worden ingezet, menen wij dat dit verdrag geheel en al past in de doelstelling die in artikel 90 van de Grondwet is neergelegd.

In hoeverre is artikel 96 van de Grondwet relevant?

De leden van de fractie van de PvdA releveerden dat artikel 96 van de Grondwet bepaalt dat het Koninkrijk niet in oorlog wordt verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. De Raad van State,

zo vermeldde deze leden, heeft over dat artikel in zijn advies opgemerkt dat in de staatsrechtelijke literatuur de betekenis daarvan niet hoog wordt aangeslagen.

Aangezien de Raad niet aangeeft welke schrijvers hij heeft geconsulteerd, kwam het de leden hier aan het woord nuttig voor om van der Pot-Donner te citeren. Dit handboek, zo stelden zij, geeft aan dat vóór de Tweede Wereldoorlog deze bepaling niet van grote betekenis was te achten, maar: «Na de Tweede Wereldoorlog is dit echter anders geworden. De wereldconstellatie heeft ons land genoopt tot het opgeven der oude politiek en het zoeken naar aansluiting bij andere democratisch geregeerde landen, zodat het in de toekomst gaan kan om de vraag, wat het gevolg is van bepaalde, dezerzijds aanvaarde internationale verplichtingen». (De onderstreping is van de leden van de fractie van PvdA).

De leden van de fractie van de PvdA verbonden aan dit citaat een beschouwing die in de kern hierop neerkomt dat de regering, door geen uitdrukkelijke Nederlandse goedkeuring te eisen voor lancering van in Nederland gestationeerde raketten, artikel 96 in belangrijke mate van zijn betekenis berooft.

De hier aan het woord zijnde leden wezen erop dat de Raad van State in zijn advies van 23 december 1983 naar hun oordeel terecht heeft opgemerkt dat het geen twijfel lijdt dat, in het geval dat kruisraketten van Nederlands grondgebied zouden worden gelanceerd, de oorlogstoestand de facto reeds zal zijn ingetreden. Eveneens leek het deze leden juist dat de Raad van State heeft gesteld dat dit niet anders is wanneer andere wapens van Nederlands grondgebied af worden ingezet. De Raad heeft echter, aldus deze leden, kennelijk niet beseft dat bij agressie tegen welke lidstaat dan ook de Nederlandse regering en het parlement zelf kunnen beslissen of van Nederlands grondgebied het vuur moet worden geopend. Deze leden stelden dat dit nu niet zal gelden voor de kruisvluchtwapens omdat de regering terzake geen vetorecht wil.

Het kwam hen voor dat de Raad van State zich al te zeer concentreerde op het declaratoir karakter van de oorlogsverklaring, waarbij hij zich als bron vooral schijnt te beroepen op Huart en op het in 1922 verworpen amendement-Marchant.

Op dit punt kunnen wij de leden van de fractie van de PvdA niet geheel volgen. In zijn advies terzake van het ontwerp-goedkeuringswet is de Raad van Staat in den brede ingegaan op de betekenis van artikel 96 van de Grondwet. De Raad stelt aan de hand van de geschiedenis van de totstandkoming van dat artikel vast dat met betrekking tot de betekenis van het begrip «in oorlog verklaren» de conclusie kan worden getrokken dat hieronder niet valt het treffen van militaire maatregelen, ook niet als deze ertoe zouden kunnen leiden dat Nederland in oorlog met een andere mogendheid geraakt.

Voorafgaande instemming van de Staten-Generaal met inzet van strijdkrachten of wapens wordt derhalve, wat er overigens ook zij van de wenselijkheid van voorafgaand overleg, niet door artikel 196 van de Grondwet geëist. De Raad van State komt tot deze conclusie na een analyse van het eindrapport van de Commissie-Van Eysinga uit 1951, het rapport van de Staatscommissie-Van Schaik en de behandeling van de grondwetsherziening van 1953, waarbij minister Beel ten aanzien van artikel 59 (thans 96) nog eens expliciet heeft verklaard dat voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal niet vereist is «voor het plegen van oorlogshandelingen, doch uitsluitend voor het in oorlog verklaren» (Handelingen I 1951/52, blz. 855). Bij de jongste grondwetsherziening, zo stelt de Raad van State, is het grondwetsartikel in essentie ongewijzigd gebleven, hoewel toen reeds plaatsing van kruisvluchtwapens aan de orde kwam.

In hoeverre de Raad zich bij zijn uitspraak over de waardering in de staatsrechtelijke literatuur van de betekenis van artikel 96 heeft laten leiden door Huart, zoals de leden van de fractie van de PvdA veronderstelden, vermogen wij niet te beoordelen omdat de Raad in zijn advies alleen professor Oud aanhaalt. Wij kunnen ons geheel verenigen met de interpretatie van artikel 96 door de Raad van State. Wij kunnen dan ook niet meegaan met de stelling van de leden van de PvdA, die in het voorlopig verslag besloten schijnt te liggen, dat het een grondwettelijk vereiste zou zijn dat het parlement voorafgaande toestemming moet verlenen om van Nederlands grondgebied het vuur te openen in de casuspositie als door hen vermeld. Artikel 96 van de Grondwet betreft niet het treffen van militaire maatregelen maar de formele oorlogsverklaring. Terecht wordt er door de Raad van State in zijn advies op gewezen dat een dergelijke verklaring van betekenis is omdat zij het juridische feit, dat de oorlog de verhouding tussen partijen beheerst, vaststelt aan welk feit het recht gevolgen verbindt.

Het vorenstaande wil uiteraard niet zeggen dat er zich geen gevallen kunnen voordoen waarin de Nederlandse regering in bondgenootschappelijk verband een keuze heeft of een agressie jegens een van de lidstaten al of niet van Nederlandse zijde met militaire middelen moet worden beantwoord en waarover voorafgaand overleg met het parlement kan worden gevoerd. Dit is ook de conclusie van Professor Donner tijdens de hoorzitting. Waar het staatsrechtelijk echter om gaat is vast te stellen dat artikel 96 van de Grondwet de betekenis heeft als vorenomschreven.

De citaten welke de leden van de fractie van de PvdA in het voorlopig verslag aanvoerden uit Duynstee vormen voor ons een bevestiging van de juistheid van deze door ons op het voetspoor van de Raad van State gegeven betekenis.

De verwijzing naar de opmerkingen terzake van Professor Samkalden tijdens de hoorzitting hebben ons niet van het tegendeel kunnen overtuigen. Professor Samkalden baseerde zich bij zijn interpretatie op artikel 19 van het Volkenbondspact, dat voor de interpretatie van artikel 96 van de Grondwet niet meer terzake dienende is.

In de beantwoording van de leden van de PvdA-fractie ligt het antwoord besloten op de opmerking van de leden van de fractie van de CPN over de betekenis van artikel 96 van de Grondwet.

In hoeverre is artikel 98 Grondwet relevant?

De leden van de PvdA-fractie gaven te kennen niet overtuigd te zijn door de conclusies van de Raad van State over artikel 98, tweede lid, van de Grondwet.

Zij wezen er onder meer op dat huns inziens het artikel beoogt duidelijk te maken dat er op het gebied der defensie slechts één centraal gezag kan zijn, en het leek deze leden ongerijmd te veronderstellen dat dit gezag zich zou moeten uitstrekken tot vreemde troepen die met elkaar meer explosief vermogen kunnen inzetten dan onze hele krijgsmacht tezamen.

Wij stemmen in met het oordeel van de Raad van State, dat artikel 98, tweede lid, tot uitdrukking brengt, dat de politieke leiding over de krijgsmacht bij de regering berust. Hieruit vloeit voort dat met de «krijgsmacht» in artikel 98 niet anders bedoeld kan zijn dan de *Nederlandse* krijgsmacht.

De stationering van buitenlandse troepen in Nederland is gebaseerd op gesloten en eventueel te sluiten verdragen.

Artikel 98 van de grondwet heeft hiermee niet van doen.

De leden van de PvdA-fractie wezen vervolgens op artikel 100 van de Grondwet, dat bepaalt dat vreemde troepen niet dan krachtens een wet in

dienst genomen mogen worden. Zij meenden dat de betekenis van dat artikel in zijn huidige formulering uiteraard verouderd is, doch dat de formulering «in dienst genomen» interessant is.

Wij zijn het eens met deze leden dat de betekenis van artikel 100 thans verouderd is. De bepaling bevat een reminiscentie aan de vroegere huurlegers, en heeft zijn betekenis thans verloren. Wij kunnen niet inzien op welke wijze deze bepaling in verband staat met de aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Nederland, zoals in het verdrag wordt voorzien.

Conclusie van toetsing aan de Grondwet

Wij hebben nota genomen van de opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat zij de bevoegdheid van de regering een verdrag te sluiten over de plaatsing van kruisraketten niet in twijfel trokken. De wel gehoorde mening dat plaatsing van deze wapens als zodanig reeds een onaanvaardbare inbreuk op de Nederlandse soevereiniteit zou betekenen, konden deze leden, naar ons oordeel terecht, niet onderschrijven.

Eveneens hebben wij ervan kennis genomen dat naar het oordeel van genoemde leden het toelaten van buitenlandse troepen op ons grondgebied toelaatbaar is en voorts dat bezwaren van veiligheidspolitieke aard ook niet tot de conclusie van ongrondwettigheid zou kunnen leiden.

Wel concludeerden zij, hun grondwettelijke toetsing in eerdere paragrafen van het voorlopig verslag overziende, dat het verdrag afwijkt van de Grondwet of tot afwijken kan noodzaken.

Deze conclusie laat overigens onverlet, zo stelden deze leden, dat elk lid van de fractie na het antwoord van de regering te zijner tijd zelf zijn oordeel over de grondwettigheid van het verdrag zal moeten vellen.

Aansluitend hierop deden de leden van de PvdA-fractie, onder verwijzing naar de door professor Oud geschetste problematiek in het tweede deel van diens Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden, blz. 332-333, een ernstig beroep op de regering om, gelijk bij de goedkeuringswet van het EDG-Verdrag is gebeurd, een goedkeuring met tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen te verzoeken.

Wij zullen aan dit verzoek niet voldoen. Daarbij wijzen wij af de suggestie die in de bijdrage aan het voorlopig verslag van de leden van de fractie van de PvdA ligt besloten, namelijk dat om redenen van politieke opportuniteit met de Grondwet de hand zou worden gelicht. Daarbij gesteund door het unanieme advies van de Raad van State, spreken wij als ons oordeel uit dat het verdrag niet afwijkt van de Grondwet.

Wij namen kennis van de mededeling van de leden van de fractie van D'66 dat zij, hoewel zij op inhoudelijke gronden niet konden instemmen met de overeenkomst zij, mede in het licht van de adviezen van de Raad van State en de informatie verkregen tijdens hoorzittingen van de Kamer over deze kwestie, niet van mening waren dat de overeenkomst strijdig is met bepalingen van de Grondwet.

Uit het voorgaande is reeds gebleken dat wij ook het verzoek van de leden van de CPN-fractie om het verdrag aan een gekwalificeerd meerderheidsbesluit te onderwerpen, afwijzen. Hun conclusie in dit onderdeel van het voorlopig verslag waarom de onderhavige overeenkomst van de Grondwet af zou wijken, hebben wij eerder weersproken.

De leden van de CPN-fractie waren, zo stelden zij, door een beschouwing van professor Simons bij de hoorzitting op de gedachte gekomen dat de toevoeging aan het wetsvoorstel van een clausule dat de goedkeuring «voor zoveel nodig» met toepassing van artikel 91, derde lid, plaats vindt moeilijk door de regering kan worden afgewezen. Die formulering laat immers de noodzaak van toepassing bij gekwalificeerde meerderheid in

het midden en bevat eigenlijk niet meer dan een vanzelfsprekendheid, welke echter in geval van twijfel over de al dan niet afwijking van de Grondwet onderstreept moet worden. Om dezelfde reden, zo begrepen deze leden professor Simons, bevat artikel 92 van de Grondwet de clausulering «zonodig».

Wij wijzen erop dat professor Simons in zijn beschouwing ter voorbereiding van de hoorzitting gesteld heeft dat uit de woorden «zo nodig» in artikel 92 van de Grondwet kan worden afgeleid dat bij de opdracht van bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak aan volkenrechtelijke organisaties niet spoedig afwijking van de Grondwet aanwezig wordt geacht. Wij voegen hieraan toe dat de term «zo nodig» met name ook ziet op de omstandigheden dat een opdracht van bevoegdheden inderdaad zou afwijken van de Grondwet. Dan zou immers de gekwalificeerde meerderheid voor artikel 91, derde lid noodzakelijk zijn. Daar van afwijking van de Grondwet naar het oordeel van de regering in casu geen sprake is, achten wij opnemng van een clause «voor zoveel nodig» in het wetsvoorstel overbodig.

Wij hebben kennis genomen van de bijdrage van de fractie van de PPR aan dit onderdeel van het voorlopig verslag waaruit blijkt dat noch onze argumenten, noch het advies van de Raad van State haar hadden overtuigd dat het hier niet gaat om een verdrag, waarop artikel 91, derde lid van de Grondwet van toepassing is.

Het EVP-fractielid stelde op grond van de door uit het voorliggende verdrag getrokken conclusies dat de soevereiniteit van Nederland wordt bedreigd. Zij verlangde een gekwalificeerde meerderheid bij de goedkeuringswet. Voor onze opvattingen over haar conclusies wordt verwezen naar wat daarover elders in deze memorie is gesteld.

VOLKENRECHTELIJKE ASPECTEN

Het humanitair oorlogsrecht in het algemeen

De leden van de fractie van de PvdA waren van mening dat het daadwerkelijk gebruik van kernwapens in strijd met humanitair oorlogsrecht is, omdat inzet van in Europa gestationeerde Amerikaanse kruisvluchtwapens de koppeling garandeert met strategische kernwapens. Deze redenering achten wij onjuist. De beoogde koppeling tussen het ene systeem en het andere betreft een politiek-militaire relatie; voor de juridische vraag of gebruik van kruisvluchtwapens schending meebrengt van bestaande regels, zijn de effecten van strategische kernwapens slechts dan relevant, indien inzet van laatstgenoemde systemen het automatische gevolg zou zijn van inzet van kruisvluchtwapens. Dat is niet het geval. Waar het om gaat is de vraag of het gebruik van kruisvluchtwapens op zich onrechtmatig is. Daarom ook achten wij overwegingen, zoals aangevoerd door deze leden, met betrekking tot bijzondere risico's van een verrassingsaanval of preventieve actie van een tegenstander uit een oogpunt van humanitair oorlogsrecht niet ter zake doende.

In dit verband merken wij op dat de volkenrechtelijke verantwoordelijkheid voor activiteiten op het eigen grondgebied, welke deze leden met genoemde risico's in verband lijken te brengen, niet de door hen veronderstelde ruime betekenis heeft. Die verantwoordelijkheid is beperkt tot activiteiten die in strijd zijn met internationale verplichtingen. Plaatsing van wapensystemen op het eigen grondgebied is dat niet.

In de door deze leden gebezigde argumentatie lijkt bovendien een zekere mate van begripsverwarring een rol te spelen. «Second strike», zelfverdediging en represaille zijn duidelijk te onderscheiden begrippen.

«Second strike» is een militair-technisch begrip dat uitsluitend in verband met kernwapens wordt gehanteerd, en geen enkele juridische connotatie heeft. Begrippen als zelfverdediging en represaille hebben dat wel, zij het een geheel verschillende. Represailles kan een staat nemen, ongeacht de vraag of het gebruik van geweld tot zelfverdediging strekt, als reactie op een onrechtmatig optreden (b.v. schending van een oorlogsrechtelijk verbod), en met het oogmerk de overtreder er toe te dwingen zijn onrechtmatig handelen te staken. De represaille – een op zich onrechtmatig handelen – vindt haar rechtvaardiging in het voorafgaand onrechtmatig optreden van de tegenpartij.

In antwoord op de vraag van deze leden naar de doelen van de kruisvluchtwapens bevestigen wij dat deze wapens op militaire doelen zijn gericht.

Het gestelde in de toelichting omtrent het begrip «necessities of war» lijkt bij de leden van de fracties van de PvdA, van de PPR, en het lid van de EVP-fractie, aanleiding te hebben gegeven tot misverstand. Het is geenszins onze bedoeling geweest in algemene zin te betogen dat in geval van nood de wetten van de oorlog hebben te wijken. In de discussie over de volkenrechtelijke aspecten van plaatsing van kruisvluchtwapens is echter naar onze mening een misplaatste en overtrokken opvatting over de betekenis van humanitair oorlogsrecht op de voorgrond getreden. Het was daartegen dat de verwijzing naar het begrip «necessities of war» was gericht. Naar onze opvatting heeft het humanitair oorlogsrecht een noodzakelijkerwijs beperkte doelstelling: de grenzen van wat op dit terrein mogelijk is worden in belangrijke mate bepaald door de vereisten van de oorlogvoering. Dit gegeven brengt mee dat een extensieve interpretatie van de regels als waarvan sprake is in de onderhavige discussie niet toelaatbaar is.

Met instemming namen wij er kennis van dat de leden van de fractie van D'66 tot de conclusie waren gekomen dat het onderhavige verdrag niet strijdig is met het internationale recht.

De leden van de fractie van de CPN vroegen ons commentaar of met name de volgende uitspraak van het Tribunaal voor de Vrede: «de inzet van kernwapens (is) onrechtmatig indien deze rechtstreeks is gericht tegen de burgerbevolking, niet onderscheidend is op disproportionele schade toebrengt aan deze of andere door het oorlogsrecht beschermde groepen. Gelet op het massale vernietigende karakter van kernwapens moet worden aangenomen dat bij inzet ervan alle bovengenoemde regels en beginselen worden geschonden».

Met het eerste onderdeel van deze uitspraak kunnen wij instemmen, zij het dat naar onze mening in de weergave van geldende beginselen een dubbeltelling voorkomt. Niet-onderscheidend gebruik van geweld dat wil zeggen tussen combattanten en niet-combattanten is verboden *omdat* disproportionele bijkomende schade moet worden voorkomen. Het maken van onderscheid is derhalve geen doel op zichzelf, laat staan dat niet-combattanten volstrekt van oorlogsgeweld gevrijwaard zouden moeten worden.

De in het tweede deel van de uitspraak vervatte mening achten wij bepaald ongenueanceerd. Of bij inzet van kernwapens inbreuk wordt gemaakt op de algemene beginselen van humanitair oorlogsrecht hangt af, zoals de Raad van State opmerkt, van de wijze waarop, de mate waarin en de omstandigheden waaronder zij zouden worden ingezet.

Zoals reeds gesteld in antwoord op vragen van leden van de fractie van de PvdA zullen de kruisvluchtwapens op militaire doelen, en dus niet op

de burgerbevolking in de Sowjet Unie zijn gericht. Uiteraard zal ook in geval van eventuele inzet tegen die doelen disproportionele bijkomende schade moeten worden vermeden; dat is echter een criterium dat zich niet in abstracto, los van concrete omstandigheden laat toepassen.

Naar de mening van de regering zijn in de huidige opzet van het verdrag met inbegrip van de duidelijke encadering in de doelstellingen en procedures van het NAVO-bondgenootschap, voldoende garanties aanwezig dat bij een onverhoopte inzet van kruisvluchtwapens de relevante volkenrechtelijke regels zullen worden nageleefd. Daarbij dient bedacht dat in casu voor alle bondgenoten geldende regels in het geding zijn.

De leden van de fractie van de PPR vonden het opmerkelijk dat regering en Raad van State zo stellig de opvatting meenden te kunnen afwijzen dat inzet van kruisvluchtwapens schending oplevert van de bepalingen van het humanitair oorlogsrecht. Zij meenden dat de regering ten onrechte heeft nagelasten om op een voor ieder controleerbare wijze de inzet van de kernwapens, en dus kruisvluchtwapens, te toetsen aan de beginselen van het humanitair oorlogsrecht. Ook het lid van de EVP-fractie was deze mening toegedaan.

Het is ons niet duidelijk wat deze leden zich hierbij voorstellen. Uit onze opvatting omtrent de betekenis van humanitair oorlogsrecht vloeit voort dat de rechtmatigheid van kernwapens slechts in concreto beoordeeld kan worden. Als elk wapen kunnen kernwapens immers op rechtmatige en op onrechtmatige wijze worden gebruikt. Een verwijt als het lid van de EVP-fractie in dit verband maakte aan het adres van de Raad van State achten wij dan ook ongegrond.

Waar de kruisvluchtwapens op militaire doelen zullen zijn gericht, achten wij hun eventuele inzet, op voorwaarde dat die niet disproportionele bijkomende schade teweeg zou brengen, in overeenstemming met de door ons omschreven normen.

De leden van de PPR-fractie meenden voorts dat de door regering en Raad van State gegeven omschrijving van de algemeen aanvaarde beginselen van humanitair oorlogsrecht niet geheel correct was en dat ten onrechte niet het beginsel van discriminatoir optreden was opgenomen. Naar onze mening is hier in tweeërlei opzicht sprake van een misverstand. Het desbetreffende beginsel (o.m. neergelegd in res.XXVIII van de XX Internationale Conferentie van het Rode Kruis) houdt niet een verplichting zonder meer in om onderscheid te maken tussen combattanten en niet-combattanten. Dat onderscheid moet nl. gemaakt worden om de laatste categorie *zoveel mogelijk* te sparen. In deze laatste zin valt het beginsel samen met het beginsel zoals dat in de toelichting is geformuleerd, te weten het verbod om militaire doelen aan te vallen, indien daarbij onevenredige schade aan de burgerbevolking zou worden toegebracht. Van een negeren, zoals deze leden meenden, is dus geen sprake.

Evenals de leden van de fractie van de PvdA hadden deze leden kritiek op het in de toelichting gehanteerde begrip «necessities of war». Wij verwijzen naar onze reactie op de desbetreffende opmerkingen van eerstgenoemde leden. In verband met de door deze leden in verband met laatstgenoemde kwestie gestelde vraag naar het absolute karakter van in het oorlogsrecht geformuleerde verboden merken wij het volgende op.

Zonder twijfel kent het humanitair oorlogsrecht absoluut geldende verboden. Met betrekking tot het gebruik van wapens in het algemeen, dat wil zeggen anders dan in het geval van specifieke verboden, kent het oorlogsrecht slechts in abstracto geformuleerde normen, waarvan de gelding inderdaad onder meer bepaald door de vereisten van oorlogsvoering. Gewezen zij op het gebruik van relativerende begrippen als «onnodig», «disproportioneel», «praktisch uitvoerbaar» en dergelijke meer.

De leden van de fractie van de PvdA stelden voorts enkele vragen in verband met de reikwijdte van het in de toelichting gehanteerde begrip «humanitair oorlogsrecht» in relatie tot het Landoorlogsreglement en het Gasprotocol van 1925. In de toelichting is dit begrip gehanteerd in de zin van de «wetten en gebruiken van de oorlog», een categorie regels die betrekking heeft op in gewapende conflicten gebruikte methoden. Wij ontleenden deze omschrijving aan de VN-Commissie voor Internationaal Recht (doc.A/39/10, para 54).

Ook wanneer men specifieke verbodsbepalingen met betrekking tot bepaalde wapens (Landoorlogreglement (art. 23,e)) of chemische en biologische wapens (Gasprotocol van 1925) tot het humanitaire oorlogsrecht rekent, verandert zulks niets aan de slotsom neergelegd in de toelichting.

Aan de «wetten en gebruiken van de oorlog» kan men geen absoluut verbod van specifieke wapens ontleenen. Dergelijke verboden berusten op uitdrukkelijke regelingen (onverschillig of men deze tot het humanitaire oorlogsrecht of tot het «wapenrecht» rekent).

Wij achten noch de specifieke verbodsbepaling van art. 32,e van het Landoorlogreglement, noch de bepalingen van het Gasprotocol van 1925 op kernwapens van toepassing, zulks ondanks het bestaan van definitiebepaling van bijlage II bij artikel 107 van het Verdrag tot oprichting van de Europese defensiegemeenschap (Trb. 1952, 150) die het kernwapen onder meer omschrijft als een wapen dat massale vergiftiging kan veroorzaken.

Kernwapens kunnen niet worden gerekend tot vergif of vergiftigde wapens of tot (vloeï)stoffen of procédés die analoog zijn aan verstikkende giftige of andere gassen. Een aanwijzing dat kernwapens van een andere orde zijn dan de hier bedoelde wapens vindt men reeds in het algemeen aanvaarde onderscheid tussen enerzijds kernwapens en anderzijds chemische en biologische wapens. Een andersluidende opvatting komt in botsing met het terzake meest relevante gegeven: de opvatting omtrent de reikwijdte van de betrokken bepalingen van de staten die er zich aan hebben gebonden.

Het is niet toelaatbaar om bij wapens waarvan de primaire effecten druk en hitte zijn, te spreken van een procédé dat *analoog* is aan de door het Protocol bij uitsteking bestreken gassen. De consequentie van de door ons bestreden opvatting zou overigens zijn dat het gebruik van kernwapens geheel verboden zou zijn, resp. dat slechts een tweede gebruik van deze wapens toelaatbaar zou zijn.

Wij zijn met betrekking tot artikel 23,e van het Landoorlogreglement, dat het gebruik van wapens etc. «calculated to cause unnecessary suffering» verbiedt, van mening dat van kernwapens of kruisvluchtwapens niet in het algemeen gezegd kan worden dat zij onnodig leed veroorzaken (het adjectief «onnodig» geeft aan dat van een afweging sprake is) en nog veel minder dat zij een dergelijk onnodig leed opzettelijk teweegbrengen («calculated to cause»).

Ter voorkoming van misverstanden zij erop gewezen dat de norm alleen betekenis heeft voor de middelen die mogen worden gebruikt om de strijdkrachten van de tegenpartij uit te schakelen. Ten aanzien van de burgerbevolking kan immers geen sprake zijn van «nodig» leed en derhalve strekt de norm ook niet om «onnodig leed» onder de burgerbevolking te voorkomen. Met deze uiteenzetting achten wij ook de desbetreffende opmerkingen van de leden van de PPR-fractie en de EVP-fractie beantwoord.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA met betrekking tot Aanvullend Protocol I bij de Rode-Kruisverdragen van 1949 stellen wij vast dat ook bij de behandeling van de ontwerp-goedkeuringswet betreffende onder meer dit Protocol van verschil van inzicht op het punt van de toepasselijkheid op kernwapens is gebleken. Voor een uitvoeriger uiteenzetting verwijzen wij naar de onlangs uitgebrachte nota naar aanleiding van het verslag Kamerstukken II, 1985/86, (18 277 (R 1247), nr. 6).

In dit kader willen wij volstaan met de opmerking dat een humanitair-rechtelijke invalshoek de problematiek van kernwapens ten onrechte versmalt tot het gebruik van deze wapens. Gegeven de politieke functie van deze wapens – en daarin onderscheiden zij zich van conventionele wapens en B- en C-wapens – moet het kader van het humanitair oorlogsrecht voor een zinvol beleid op dit punt te beperkt geacht worden.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden hoe de dienstvoorschriften luiden met betrekking tot de inzet van militaire (en met name nucleaire) middelen merken wij op dat dienstvoorschriften zich niet lenen voor een omschrijving in abstracto van de inzet van bepaalde (militaire) middelen in bepaalde operationele situaties.

Deze leden vroegen voorts welke mogelijkheid een militair heeft om zich te verweren tegen een bevel dat in strijd is met het humanitair oorlogsrecht.

Het antwoord daarop luidt dat een dergelijk bevel geen dienstbevel in de zin van het militair straf- en tuchtrecht vormt. De militair die van bedoelde strijdigheid overtuigd is, zal een dergelijk bevel moeten weigeren op te volgen. Over de gegrondheid van een en ander oordeelt dan uiteindelijk de rechter.

Het Verdrag tegen milieuveranderende wapens

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe de inzet van nucleaire wapens zich verhoudt tot het verbod tot het aanrichten van overmatige ecologische schade (nucleaire winter).

Het is niet duidelijk op welke norm deze leden doelen.

Voorzover hier de bepalingen van Aanvullend Protocol I ten aanzien van het natuurlijk milieu (de artikelen 35 en 55) bedoeld zijn geldt hetgeen hierboven ten aanzien van dit Protocol is opgemerkt. Mochten deze leden wellicht de bepalingen van het verdrag tot verbod van geofysische oorlogvoering van 1977 op het oog hebben, dan wijzen wij erop dat dit verdrag betrekking heeft op technieken die gericht zijn op het teweegbrengen – voor vijandelijke doelen – van milieuveranderingen; onvoldoende voor de toepassing van dit verdrag is dat deze veranderingen het gevolg zijn van bepaalde strijdmiddelen.

Het Genocide-verdrag

Het lid van de EVP-fractie stelde in dit verband bovendien het Genocide-verdrag aan de orde. Zij meende dat, als gevolg van de beoogde koppeling tussen kruisvluchtwapens en strategische kernwapens, reeds plaatsing van kruisvluchtwapens «samenspanning» tot volkerenmoord – en dus strijdig met het Genocide-verdrag – is.

Wij achten deze redenering onhoudbaar. Dat het politieke «koppelingsargument» niet met een juridisch relevant causaal verband verward mag worden, hebben wij reeds in verband met vragen van leden van de PvdA-fractie naar voren gebracht.

Een beroep op het Genocide-verdrag is onjuist, aangezien het bij dit verdrag gaat om de opzet om een (nationaal, etnisch, godsdienstig of radicaal) bepaalde groep als zodanig uit te roeien.

Het Tribunaal voor de Vrede zegt er dit over: «Een dergelijk misdrijf kan met kernwapens worden gepleegd, maar het gebruik van kernwapens is (...) niet op zichzelf een volkerenmoord in volkenrechtelijke zin».

Artikel 51 van het VN-handvest

De leden van de PPR-fractie hadden kritiek op de opvatting van de regering en de Raad van State dat plaatsing en inzet van kruisvluchtwapens mogelijk zijn, mits in het kader van zelfverdediging. Zij waren van mening dat ook zelfverdediging geen oorlogvoering in strijd met de wetten en gebruiken van de oorlog rechtvaardigt, en vroegen of de regering deze zienswijze deelt. Deze kritiek is misplaatst. Onze opvatting omtrent de toelaatbaarheid van plaatsing en inzet, mits ter zelfverdediging, impliceert geenszins dat in dat geval oorlogvoering in strijd met de wetten en gebruiken van de oorlog zou zijn toegestaan. De vraag van deze leden of ook een «first strike» binnen het begrip zelfverdediging valt beantwoorden wij ontkennend. In het gangbare spraakgebruik vormt een «first strike» (anders dan «first use» niet het antwoord op een gewapende aanval en is dus als – ontoelaatbare – agressie te beschouwen.

Het Non-proliferatieverdrag

Anders dan de leden van de PPR-fractie menen valt naar onze mening de Raad van State niet te verwijten dat hij niet de vraag onderzocht heeft of plaatsing valt te verenigen met de verplichting van artikel VI van het Non-proliferatieverdrag. Dat artikel verplicht immers partijen te goeder trouw onderhandelingen te voeren met betrekking tot effectieve maatregelen terzake van een spoedige beëindiging van de wapenwedloop en nucleaire ontwapening, en met betrekking tot een verdrag inzake algehele en volledige ontwapening onder strikte en effectieve internationale controle.

Het zal duidelijk zijn – zulks ook in reactie op het door het lid der EVP-fractie gestelde – dat wij de stelling dat plaatsing van kruisvluchtwapens in Nederland inbreuk maakt op de in artikel VI vervatte verplichting niet kunnen delen.

INHOUD VAN HET VERDRAG

Looptijd en opzeggingstermijn

In antwoord op opmerkingen van de leden van PvdA, D'66 en het GPV inzake looptijd en opzeggingstermijn van het verdrag kunnen wij het volgende stellen.

Wij hebben met het besluit van 1 juni 1984 extra tijd willen nemen om andermaal te trachten maximale kansen te scheppen voor wapenbeheersing. Als uitgangspunt gold daarbij op 1 juni 1984 dat de regering binnen de grenzen van het NAVO-plaatsingsschema wilde blijven, dat voorziet in plaatsing uiterlijk eind 1988. Dit bracht met zich mee, dat langer uitstel dan tot ca. 1 november 1985 niet mogelijk was. Een latere datum zou, in het geval op 1 november 1985 tot plaatsing zou worden besloten, erin resulteren dat de einddatum van het NAVO-plaatsingsschema zou worden overschreden. Vanaf 1 november 1985 tot eind 1988 is sprake van een vrij strak schema dat geen uitstel met enkele maanden kan velen. Er zijn echter meer principiële overwegingen in het geding.

De regering achtte het op 1 juni 1984, dat wil zeggen twee jaar voor de verkiezingen, haar verantwoordelijkheid, nog binnen haar regeringsperiode

de besluitvorming over mogelijke plaatsing af te ronden. Het zou het ontlopen van de eigen verantwoordelijkheid hebben betekend indien op 1 november 1985 wel een positief plaatsingsbesluit zou zijn genomen maar de afronding van de besluitvorming aan een volgend kabinet zou zijn overgelaten. Ook tegenover de verdragspartner en het bondgenootschap zou dit een verkeerd signaal zijn geweest. De zekerheid welke de regering met het 1 juni-besluit en het daarin opgenomen en door het parlement aanvaarde tijdschema beoogde te geven, zou met uitstel ernstig zijn ondermijnd.

Het is tenslotte in het licht van de gevolgde procedure – de voorgeschiedenis sinds 1979, het besluit van 1 juni 1984, voorafgaand intensief overleg over de hoofdlijnen van het verdrag, herhaalde debatten in de Kamer, thans een uitvoerige schriftelijke voorbereiding – naar het oordeel van de regering volstrekt ongerechtvaardigd te beweren dat de regering overhaast te werk is gegaan, danwel op de valreep van de verkiezingen een verdrag aan het parlement voorlegt.

Voor wat betreft de looptijd en opzeggingstermijn hebben wij niets toe te voegen aan hetgeen eerder is betoogd, hetgeen er in essentie op neerkomt, dat het erom gaat de bondgenoten en in het bijzonder de verdragspartner een voldoende mate van zekerheid te verschaffen.

De toevoeging van de NAVO-procedures

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het vaker was voorgekomen dat goedkeuring was gevraagd voor een verdrag dat geheime afspraken juridisch bindend verklaarde. Het antwoord hierop luidt bevestigend. In dezelfde zin stelden de PPR-fractie en de EVP-fractie vragen. Op de vraag of van de volksvertegenwoordiging in redelijkheid gevraagd kon worden een dergelijk verdrag goed te keuren menen wij dat het, in het licht van het voorgaande antwoord, ook in het verleden is voorgekomen dat het parlement zijn vertrouwen terzake aan de regering niet onthoudt.

De leden van de D'66-fractie waren van mening dat noch de briefwisseling, noch de toelichting duidelijkheid verschaft over de vraag of binnen het bondgenootschap en in het bijzonder tussen de Verenigde Staten en Nederland overeenstemming bestaat over de interpretatie van de NAVO-procedures. Zij wezen hierbij op de verklaring die de voormalig directeur van het kabinet van de Secretaris-Generaal van de NAVO aflegde. Wij hebben reeds eerder in deze memorie aangegeven dat wij de uitlatingen van de heer Van Campen beschouwen als zijn persoonlijke visie.

De memorie van toelichting vermeldt dat «binnen het bondgenootschap en dus ook tussen verdragspartners geen verschil van mening» bestaat over de inhoud en betekenis van de NAVO-procedures. Hiermee meent de regering voldoende duidelijk te hebben aangegeven dat ook de Verenigde Staten de visie van de regering delen. Een uitdrukkelijke verklaring van die kant is naar de mening van de regering dan ook overbodig.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de PPR-fractie delen wij mee dat het geclassificeerde karakter van de NAVO-procedures zich ertegen verzet dat zij als bijlage bij het verdrag worden opgenomen.

Artikel 1 van het Verdrag

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de regering van de Verenigde Staten kruisvluchtwapens *mag* plaatsen; volgde hier niet uit dat de Verenigde Staten eenzijdig kunnen beslissen of zij van deze

mogelijkheid gebruik maken en of het niet gebruik maken van deze mogelijkheid als schending van de overeenkomst zou worden beschouwd. De formulering van artikel 1 is conform de bij stationeringsovereenkomsten gevolgde praktijk waarbij het gastland toestemming verleent aan het land dat eenheden verzoekt te stationeren. Hiermee heeft geen vrijblijvendheid voor ogen gestaan. Dit blijkt ook uit artikel 8 op grond waarvan beide regeringen zich verbinden onmiddellijk met de noodzakelijke voorbereidende maatregelen te beginnen opdat plaatsing in Nederland niet later dan eind december 1988 geheel zal zijn voltooid.

Voor wat de vijf jaar opzegtermijn betreft – aangenomen wordt dat looptijd wordt bedoeld – en het zogenaamde verschil terzake tussen Nederland en de Verenigde Staten kan worden volstaan met op te merken dat ook de Amerikanen uiteraard aan het Verdrag en de bepalingen daarvan zijn gebonden.

Artikel 2 van het Verdrag

De VVD-fractie stelde met instemming de mogelijkheid vast om tot vermindering van het aantal kruisvluchtwapens te komen indien de Sowjet-Unie in de toekomst alsnog een verdrag met de Verenigde Staten zou sluiten tot tweezijdige beperking van kernwapens voor de middellange afstand. Het lid van de RPF-fractie informeerde in dat verband of plaatsing van een lager aantal dan 48, gezien de militair-technische uitvoerbaarheid, uitsluitend de plaatsing van 32, 16 of het achterwege blijven van plaatsing kon betekenen. Op deze vraag wordt bevestigend geantwoord. Wij wijzen er op dat bovendien ook nadat tot plaatsing is overgegaan, reducering van het aantal geplaatste kruisvluchtwapens op grond van dit artikel mogelijk is.

Artikel 3 van het Verdrag

De leden van de fractie van PvdA en D'66 vroegen waarom werd verwezen naar artikel 6 van het NAVO-verdrag en niet naar artikel 5.

De verwijzing naar artikel 6 NAVO-verdrag heeft geen andere betekenis dan het geven van een nadere definitie van het begrip «aanval» zoals die term in het onderhavige verdrag wordt gebruikt. Het mag voorts duidelijk zijn dat deze bepaling juist ziet op de situatie die in artikel 5 van het NAVO-verdrag aan de orde is, te weten een aanval op één of meer partijen bij het Bondgenootschap.

De leden van de CDA-, CPN-, PvdA-, en RPF -fracties vroegen naar de authenticiteit van de verdragstekst. Het antwoord luidt dat de tekst in de Engelse taal de authentieke is, waarbij in geval van een eventueel interpretatiegeschil de authentieke tekst doorslaggevend is. Het Nederlandse parlement heeft een officiële vertaling van de verdragstekst ontvangen, die in het Tractatenblad is gepubliceerd. Het betreft hier overigens niets nieuws. Deze procedure is vele malen in het verleden gehanteerd en is zeker in het geval van multilaterale verdragen de enige mogelijke. Het antwoord op de vraag of verschil in betekenis moet worden toegekend aan het hanteren van de formulering «NATO-procedures» in de Engelse tekst en «de NAVO-procedures» in de Nederlandse vertaling luidt ontkennend. Op de vraag van de RPF-fractie of de Engelse versie de mogelijkheid van verandering van die procedures openlaat diene dat in beginsel alle NAVO-procedures, indien gewenst, met unanimitieit kunnen worden gewijzigd, dus ook onderhavige. Er is ook wat dit betreft geen andere strekking uit beide versies af te leiden.

Artikel 4 van het Verdrag

De constatering van de leden van de PvdA-fractie dat de eenheid in Woensdrecht, anders dan de Amerikaanse eenheid in Soesterberg niet onder Nederlands operationeel bevel is geplaatst, is onjuist, zoals reeds eerder in deze memorie is uiteengezet.

Artikel 5 van het Verdrag

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom niet in het verdrag was opgenomen dat de president van de Verenigde Staten slechts een vetorecht heeft. Zij vroegen of de term «beschikkingsmacht» niet een ruimer begrip was. Wij antwoorden hierop dat de term beschikkingsmacht is gehanteerd om aan te geven dat in overeenstemming met de bepalingen van de Non-proliferatieverdrag de «control» bij de kernwapenmogendheid blijft. Het staat los van de vraag wie beslist over het vrijgeven van de wapens of de inzet ervan. Alhoewel SACEUR uiteindelijk beslist of nucleaire wapens ingezet moeten worden is dit geen overdracht van kernwapens of de beschikkingsmacht daarover aangezien het nemen van deze beslissing slechts mogelijk is na het vrijgeven van deze wapens door de president van de Verenigde Staten.

Artikel 7 van het Verdrag

Met betrekking tot de beveiliging van de kruisvluchtwapens, waarover leden van de PvdA-fractie vragen stelden, wordt opgemerkt dat de woorden «een Nederlandse verantwoordelijkheid» in de toelichting beogen aan te geven dat naast andere verantwoordelijkheden de Nederlandse overheid ook ten aanzien van de beveiliging verantwoordelijkheden heeft. Die verantwoordelijkheden worden vervolgens in de toelichting nader omschreven.

De Amerikaanse strijdkrachten hebben op grond van artikel 7, lid 10, van het Verdrag nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten, het zogenaamde NAVO-status verdrag (Trb. 1953, 10), de bevoegdheid binnen dat gedeelte van de vliegbasis dat hen ter beschikking wordt gesteld het politietoezicht uit te oefenen. Niettegenstaande deze bevoegdheid is overigens afgesproken dat Nederlandse militairen deze bevoegdheid op zich nemen ten aanzien van het aan de Amerikaanse strijdkrachten toegewezen gedeelte van de vliegbasis met uitzondering van de paatsen die van belang zijn voor de kruisvluchtwapens. Deze laatst genoemde gedeelten worden door de Amerikaanse strijdkrachten beveiligd. De beveiliging van dat gedeelte van de vliegbasis waar de kruisvluchtwapens worden geplaatst vindt plaats overeenkomstig daartoe door de NAVO opgestelde geheime richtlijnen, waarover derhalve geen nadere mededelingen kunnen worden gedaan evenmin als over de middelen waarmee de beveiliging wordt uitgevoerd. Voor die beveiliging is de Amerikaanse overheid (exclusief) verantwoordelijk in verband met de «custody» zoals genoemd in artikel 5 van het Verdrag.

Op grond van artikel VI zijn leden van de NAVO-strijdkrachten bevoegd wapens in hun bezit te hebben, mits zij daartoe op grond van hun eigen interne voorschriften bevoegd zijn. Over het gebruik van geweld en wapens in het bijzonder buiten de vliegbasis zal nog met de Amerikaanse strijdkrachten overleg worden gevoerd waarbij aan de orde zal komen in welke gevallen en overeenkomstig welke geweldinstructies geweld zal mogen worden toegepast.

Tijdens de verplaatsingen van konvooien is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en de officier van justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Artikel 8 van het Verdrag

Met betrekking tot het precieze tijdschema, waarnaar leden van de PvdA-fractie vroegen, kan worden opgemerkt dat, uitgaande van het operationeel worden van de kruisvluchtwapeneenheid eind 1988, halverwege dat jaar de eerste kruisvluchtwapens zullen arriveren teneinde de benodigde voorbereidingen voor het operationeel worden te kunnen treffen. Voorzien is dat halverwege het jaar 1987 de eerste Amerikanen zullen arriveren, om de opvang van de eerste kruisvluchtwapens medio 1988 mogelijk te maken.

De veronderstelling van het lid van de GVP, dat de verplichtende formulering van artikel 8 van de overeenkomst noodzakelijk is om overeenkomstig het tijdschema niet later dan eind december 1988 de plaatsing te voltooien en dat de formulering onder artikel 1 gekozen is teneinde rekening te houden met resultaten van totstandkoming van een eventuele wapenbeheersovereenkomst, is juist.

Ook is juist de door dat lid getrokken conclusie dat voor het beëindigen van de voorbereidende werkzaamheden zonder dat een wapenbeheersings-overeenkomst tot stand gekomen is artikel 13 van het Verdrag toepassing dient te vinden.

Artikel 9 van het Verdrag

In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie kan worden gesteld dat de Nederlandse investeringen voor de stationering van kruisvluchtwapens naar verwachting ca. f 55 miljoen zullen bedragen. Ten laste van het NAVO-infrastructuurfonds zal ca. f 100 miljoen aan bouw-werkzaamheden worden gefinancierd, terwijl de bijdrage van de Verenigde Staten exclusief de wapensystemen op ruim f 200 miljoen wordt geraamd. Voor de door Nederland te betalen exploitatie – die de kosten voor personeel, opleidingen, vervoer en het gebruik en onderhoud van het onroerend goed betreffen – zullen de kosten vanaf het begin van de bouw geleidelijk oplopen en vanaf 1989 ongeveer f 40 miljoen per jaar bedragen.

Artikel 13 van het Verdrag

Ten aanzien van de vraag die de leden van de PvdA-fractie opnieuw stelden over een door hen verondersteld verschil in gebondenheid aan de overeenkomst tussen de verdragspartners wordt verwezen naar het antwoord onder artikel 1. De mogelijkheid tot heronderhandelen (of: wijzigen, zoals de officiële verdragstekst luidt) wordt over het algemeen in (stationerings)overeenkomsten opgenomen. Hierbij hebben de regering niet bepaalde omstandigheden voor ogen gestaan.

Op de vragen van de PvdA-fractie waarom parlementaire goedkeuring voor opzegging en wijziging nodig zou zijn luidt het antwoord dat dit uit de Grondwet voortvloeit (artikel 91, eerste lid). Ook indien beide partijen het verdrag willen beëindigen is dit voorschrift van toepassing.

PROCEDURE, TIJDSTIP EN GEVOLGEN VAN GOEDKEURING

Het tijdstip van de stemming in de Tweede Kamer

De leden van de fracties van D'66, CPN en EVP drongen aan op uitstel van de behandeling van het verdrag tot na de aanstaande kamerverkiezingen. Zoals in de memorie van toelichting bij het verdrag reeds is betoogd, is het noodzakelijk om thans parlementaire goedkeuring van het verdrag te vragen teneinde binnen de uiterste grens van het NAVO-plaat-

singsschema te blijven. Overschrijding daarvan zou de geloofwaardigheid van het Nederlandse beleid en de betrouwbaarheid van Nederland als NAVO-partner aantasten en een verkeerd signaal aan de Sovjet-Unie zijn. Eerdere plaatsing was voorzien, en derhalve ook eerdere behandeling van dit verdrag, maar in het kader van het regeringsbesluit van 1 juni 1984 heeft uitstel plaatsgevonden. Men kan dan ook niet stellen dat de regering, door thans een verdrag ter goedkeuring voor te leggen, de democratische waarden uit het oog zou verliezen.

Voorafgaande volksraadpleging

De leden van de CPN-, de PPR- en de EVP-fracties deden een beroep op de regering de mogelijkheid van een voorafgaande volksraadpleging over dit verdrag onder ogen te zien.

Bij eerdere gelegenheden is door de regering te kennen gegeven dat zij uit de bereikte signalen, met name die uitgaande van het volkspetitionnement, heeft afgeleid dat er onder de bevolking over de vraagstukken die hier aan de orde zijn zeer verschillend wordt gedacht. Zij betreurt het in hoge mate dat over een zo wezenlijke zaak niet meer gelijklopende opvattingen bestaan. Niettemin beschouwt zij het in de gegeven situatie als haar plicht na alle beschouwingen die daaraan in velerlei kring gewijd zijn – waardoor men niet kan zeggen dat onvoldoende voorbereiding heeft plaatsgevonden – het genomen besluit ter goedkeuring aan de volksvertegenwoordiging voor te leggen.

Het later op de goedkeuring terugkomen

De leden van de PvdA-fractie memoreerden een discussie bij de recente grondwetsherziening die handelde over de vraag wat er gebeurt indien «de regering te goeder trouw geen goedkeuring van een verdrag vraagt – dan wel dat aanneming van de goedkeuringswet met een gewone meerderheid plaatsvindt – terwijl de regering (of het parlement) later toch concludeert dat het verdrag tot afwijken van de Grondwet noodzaakt» (Kamerstukken II 1979/1980, 15 049 (R 1100), nr. 10, blz. 8). Zij hadden de indruk dat de Minister van Buitenlandse Zaken had laten doorschemeren dat hetgeen bij die discussie was uitgesproken niet juist zou zijn.

De indruk van deze leden is niet juist. Bij de discussie ter gelegenheid van de grondwetsherziening ging het om de vraag, wat uiteindelijk het juridisch beoordelingskader is indien in de geschetste casuspositie het desbetreffende verdrag inmiddels verbindend is geworden voor Nederland. «Een juridisch kader voor de beoordeling», zo werd toen gesteld, «bieden de artikelen 27 en 46 van een wijziging van de Grondwet». Wij achten deze uitspraak nog steeds juist. Wel verzetten wij ons tegen de suggestie – en dit is ook gedaan door de Minister van Buitenlandse Zaken tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer van de hoofdlijnenbrief – dat hiermee gezegd zou zijn dat op grond van artikel 46 van het verdrag inzake het verdragenrecht tot ongeldigheid van het verdrag zou moeten worden geconcludeerd. Bij de grondwetsherziening is zulks bepaald niet uitgesproken.

De leden van de CPN-fractie vroegen of de overeenkomst ook naar Amerikaans recht als een verdrag is aan te merken.

Van belang is in dit verband dat beide partijen zich volkenrechtelijk gebonden achten, hetgeen in casu het geval is.

De regering heeft – dit in antwoord op desbetreffende vragen van de PPR-fractie – geen officiële mededelingen gedaan aan de regering van de Verenigde Staten over de Nederlandse constitutionele procedures terzake. De Verenigde Staten zijn terdege op de hoogte van de verschillende inzichten die hierover leven in het parlement. Als door de Nederlandse overheid mededeling wordt gedaan dat aan de constitutionele vereisten is voldaan dan is dit voor de Amerikaanse autoriteiten voldoende. Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de PPR-fractie is het onjuist te stellen dat indien de tweederde meerderheid uitblijft een impasse zou ontstaan die zou leiden tot niet-uitvoering van het verdrag, zij het met inachtneming van de regels daarvan.

De GPV-fractie vroeg of de regering het standpunt deelt dat de toetsing van Grondwet en volkenrecht door de regering en parlement vóór de goedkeuring plaatsvindt en dat derhalve een eventuele wijziging in opvatting over de grondwettigheid nadat het verdrag is goedgekeurd slechts kan leiden tot de procedure tot wijziging of intrekking van het verdrag, doch niet tot discussie over de rechtsgeldigheid. Het antwoord daarop luidt bevestigend, onder de toevoeging dat het verdrag niet alleen dient te zijn goedgekeurd doch ook in werking te zijn getreden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Minister van Defensie,
J. de Ruiter

De Minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk