

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

Nr. 7

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 13 januari 1986

¹ Samenstelling:

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

² Samenstelling:

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

Dit wetsvoorstel werd in handen gesteld van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken¹ en voor Defensie² en de bijzondere commissie voor de Grondwetsherziening³ gezamenlijk. De drie commissies hebben op 9 en op 13 december openbare hoorzittingen gehouden, waarvan zij apart verslag hebben gedaan. Voorts hebben zij in de Staatscourant opgeroepen tot het bij haar inzenden van schriftelijk commentaar. Zij ontvingen reacties van:

- mr. J. H. Smeets te Amsterdam (mede namens de heer G. J. van de Griendt, kapitein-ter-zee b.d., te Heeze);
- de Stichting Vredespolitiek te Den Haag;
- mr. J. J. Lind te Den Haag;
- de werkgroep overheid – politiek van Vrouwen tegen kernwapens – Vrouwen voor vrede, te Den Haag;
- de heer K. Dijkhoff te Den Haag;
- dr. S. Rozemond en drs. J. G. Siccama van het Nederlands Instituut voor internationale betrekkingen, Clingendael, te Den Haag;
- het Interkerkelijk Vredesberaad te Den Haag;
- Jo van Ockenburg te Den Haag;
- de Vereniging van juristen voor de vrede te Utrecht;
- de Stichting Hervormd Beraad Vredesvraagstukken;
- Pax Christi Nederland te Den Haag en
- het hoofdbestuur van de Nederlandse Bond van Oudstrijders, het Veteranen Legioen Nederland.

(CDA), Krajenbrink (CDA), Schutte (GPV), Scholten, Beckers-de Bruijn (PPR), Dijkstal (VVD), Weisglas (VVD), Paulis (CDA).

³ Samenstelling:

Leden: Van Rossum (SGP), Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), voorzitter, Rienks (PvdA), Hermes (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Nijpels (VVD), Blaauw (VVD), Mateman (CDA), Buikema (CDA), Van der Burg (CDA), Brouwer (CPN), Dales (PvdA),

Janmaat, Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Franssen (VVD).

Plv. leden: Leerling (RPF), Meijer (PvdA), Wallage (PvdA), Beinema (CDA), Müller-van Ast (PvdA), Stermerdink (PvdA), Frinking (CDA), Wöltgens (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), De Visser (PvdA), G. C. van Dam (CDA), Tommel (D'66), Lauxtermann (VVD), Den Ouden-Dekkers (VVD), Eversdijk (CDA), Van den Toorn (CDA), Hennekam (CDA), Van Es (PSP), Van Ooijen (PvdA), Schutte (GPV), Evenhuis (VVD), Dees (VVD), Dijkstal (VVD).

De toegezonden stukken liggen voor ieder ter inzage op het secretariaat van de commissies. Deze zijn allen die de moeite hebben genomen haar schriftelijk of mondeling op de hoogte te stellen van hun visie, dankbaar voor de daarin gelegen bijdrage tot de meningsvorming.

De drie commissies brengen als volgt verslag uit van de opmerkingen en vragen die uit de diverse fracties bij haar werden ingeleverd teneinde aan de regering te worden voorgelegd.

Inleiding 4

Algemeen 4

De keuze voor de verdragsvorm 5

Het «Mutual defence assistance agreement» van 1950 6

Bondgenootschappelijke aspecten 6

Het karakter van de NAVO 6

Het noemen van de NAVO-procedures 7

De Amerikaanse troepen op Soesterberg 8

De Nederlandse kerntaken 9

De inhoud van de NAVO-procedures 10

De bevoegdheden van de Amerikaanse president 10

De Nederlandse bevoegdheden over de kruisvluchtwapens 13

De verhouding tot het Noordatlantische verdrag 15

Staatsrechtelijke aspecten 15

Twee-derde meerderheid slechts vereist bij afwijking van specifieke grondwetsbepalingen? 15

Twee-derde meerderheid reeds vereist bij twijfel over afwijking van de Grondwet? 16

Twee-derde meerderheid vereist bij afwijking van het systeem van de Grondwet? 18

Controle op het buitenlands beleid door het parlement 20

In hoeverre is artikel 92 Grondwet relevant? 21

In hoeverre is artikel 90 Grondwet relevant? 24

In hoeverre is artikel 96 Grondwet relevant? 25

In hoeverre is artikel 98 Grondwet relevant? 27

Conclusie van toetsing aan de Grondwet 28

Volkenrechtelijke aspecten 30

Het humanitair oorlogsrecht in het algemeen 30

Artikel 23 van het Landoorlogreglement; het Gasprotocol van 1925 33

De aanvullende protocollen bij de verdragen van Genève 34

Het verdrag tegen milieuveranderende wapens 34

Het Genocideverdrag 34

Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties 34

Het non-proliferatieverdrag 35

Inhoud van het verdrag 35

Looptijd en opzeggingstermijn 35

De toevoeging van de NAVO-procedures 36

Artikel 1 van het verdrag 37

Artikel 2 van het verdrag 37

Artikel 3 van het verdrag 38

Artikel 4 van het verdrag 38

Artikel 5 van het verdrag 39

Artikel 7 van het verdrag 39

Artikel 8 van het verdrag 39

Artikel 9 van het verdrag 40

Artikel 13 van het verdrag 40

Procedure, tijdstip en gevolgen van goedkeuring 40

Het tijdstip van de stemming in de Tweede Kamer 40

Voorafgaande volksraadpleging 41

Het later op de goedkeuring terugkomen 42

INLEIDING

Algemeen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden vast dat het onderhavige wetsvoorstel beoogt parlementaire goedkeuring te verkrijgen voor het besluit van het kabinet om in Nederland Amerikaanse kruisraketten te plaatsen. Om redenen van veiligheidspolitieke aard hadden deze leden zich steeds tegen de plaatsing van kruisraketten verzet. Bij de behandeling van het zogenaamde «1 november besluit» in de Tweede Kamer hadden zij hun overwegingen terzake nogmaals uiteengezet.

Het verdrag waarvoor thans goedkeuring wordt gevraagd verdient echter ook om andere redenen bijzondere aandacht. Deze leden dachten hier allereerst aan de vraag of de wijze waarop de regering de plaatsing blijkens het verdrag en de daarop gegeven toelichting wil regelen niet afwijkt van de Grondwet, dan wel tot zodanig afwijken zou noodzaken. Voorts meenden zij dat het verdrag – dat aanvankelijk in het vooruitzicht was gesteld omdat de beslissing tot plaatsing zo'n groot politiek en maatschappelijk belang had – naar de beeldd spraak van prof. dr. P. H. Kooymans «een doos giftige bonbons» had opgeleverd. Zij dachten hier met name aan de bepalingen over looptijd en opzegbaarheid.

Aan deze aspecten wilden de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid in het navolgende vooral aandacht besteden. Daarbij wilden zij in het bijzonder betrekken de adviesaanvraag van de regering aan de Raad van State dd. 5 oktober 1983 en de beide adviezen van de Raad, respectievelijk van 23 december 1983 (I) en van 27 november 1985 (II), alsmede de in de Kamer terzake gevoerde debatten.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Na de uitgebreide verstrekking van informatie door de regering, de vele discussies voorafgaande aan de ondertekening van de nota's, de twee adviezen van de Raad van State en het afzonderlijke debat in de Tweede Kamer over de beheersaspecten, hadden deze leden thans een ander commentaar op dit voorstel dan op artikel 2 van de overeenkomst. Zij verwezen in dit verband naar de desbetreffende paragraaf van het verslag.

De leden van de C.D.A.-fractie wilden zich beperken tot het later in dit verslag stellen van twee vragen.

De leden van de fractie van D'66 riepen in herinnering dat zij zich verzet hadden tegen het sluiten van de onderhavige overeenkomst. Zij beoordeelden de totstandkoming hiervan dan ook negatief. Zij zagen er overigens van af om uitgebreid in te gaan op de langdurige voorgeschiedenis en beperkten zich tot een beoordeling van de briefwisseling zelve.

De leden van de C.P.N.-fractie waren van mening dat het hier gaat om een zeer ingrijpend wetsvoorstel.

Is het waar dat Nederland zich voor het eerst in de geschiedenis door middel van dit verdrag ondubbelzinnig verplicht tegenover een kernwapenmogendheid? In ieder geval leeft tegen de plaatsing van Amerikaanse kruisvluchtwapens in Nederland onder een zeer groot deel van de bevolking al jarenlang intens verzet. De leden nu aan het woord hadden zich vanaf 1979 consequent verzet tegen plaatsing van kruisraketten en steeds erop gewezen dat een besluit tot plaatsing het vertrouwen in de democratie zou aantasten.

Kort geleden, in het debat over het 1 novemberbesluit, hadden deze leden gewezen op het volkspetitionnement, waarbij 3 743 455 mensen regering en parlement verzochten niet te besluiten tot plaatsing van kruisraketten. Met verbijstering hadden zij echter moeten constateren dat

noch de regering, noch de V.V.D.-fractie, noch de meeste leden van de C.D.A.-fractie zich werkelijk rekenschap hadden willen geven van de betekenis van het volkspetitionnement. Zij wilden in latere onderdelen van dit verslag nog enkele vragen ter zake stellen en concrete suggesties doen.

De leden van de S.G.P.-fractie betreurden het dat zij tengevolge van een misverstand niet in staat waren om in detail op het verdrag en de toelichting daarop in te gaan. Voorzover de memorie van antwoord de nog bij deze leden bestaande vragen onbeantwoord mocht laten, namen zij zich voor deze in een eventueel uit te brengen eindverslag naar voren te brengen. Zij hadden echter geen overwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel.

De leden van de P.P.R.-fractie kondigden aan verderop in dit verslag kritische kanttekeningen bij de gesloten overeenkomst en de gevolgen ervan te willen maken.

Het lid van de R.P.F.-fractie had met grote interesse kennis genomen van dit voorstel, dat logisch voortvloeit uit de eerdere besluitvorming van regering en Kamer. Aangezien de hoofdlijnen van de overeenkomst reeds in oktober waren besproken, meende dit lid dat de goedkeuring ervan geen aanleiding zou moeten zijn tot heropening van de totale discussie. Nu Regering en Kamer hebben ingestemd met de hoofdlijnen, dient de overeenkomst nog uitsluitend te worden beoordeeld op de uitwerking daarvan. Daarbij was genoemd lid tot de conclusie gekomen dat de brieven van 4 november 1985 op de meeste punten duidelijk zijn en in overeenstemming met de hoofdlijnen zoals eerder aan de Kamer voorgelegd.

Het lid van de G.P.V.-fractie kon instemmen met het wetsvoorstel. Na de uitvoerige discussies die reeds hebben plaatsgevonden, zowel over de grondwettelijke en volkenrechtelijke aspecten als over de eventuele stationering als zodanig, bevat het weinig zaken die tot nieuwe vragen kunnen leiden. De consistente lijn die de Raad van State in zijn advisering volgt, bevestigt dit nog eens.

Het lid van de E.V.P.-fractie had met gevoelens van onbehagen kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij constateerde dat het kabinet weinig moeite heeft gedaan de behandeling van een besluit dat een zo ongekende betrokkenheid bij de bevolking teweeggebracht heeft, met uiterste zorgvuldigheid te doen plaatsvinden. Hierbij meende zij niet de geldigheid van de gevolgde procedure ter discussie te moeten stellen, alswel de manier waarop de regels zijn toegepast.

De keuze voor de verdragsvorm

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. Had de doelstelling van voorafgaande goedkeuring door de Staten-Generaal niet ook op een andere wijze kunnen worden bereikt, bij voorbeeld door een voornemen tot een besluit aan de Kamers voor te leggen? In dat geval zou de situatie in ons land vergelijkbaar zijn geweest met die in de andere plaatsingslanden, waar nergens een specifieke overeenkomst over de plaatsing is gesloten.

Het lid van de R.P.F.-fractie constateerde dat de inhoud van de briefwisseling opnieuw illustreert, dat de vorm van een verdrag met parlemen-

taire goedkeuring geenszins voor de hand lag. Beschouwen de bewindslieden het ook thans nog als een juiste keuze dat ons land, in tegenstelling tot andere plaatsingslanden, deze «zware» procedure volgt? Uit welke elementen van het verdrag blijkt nu, dat het «grote politieke en maatschappelijke belang» ervan beter tot zijn recht komt dan wanneer de vorm van een regeringsbesluit zou zijn gekozen?

Het «Mutual defence assistance agreement» van 1950

De leden van de fractie van de P.v.d.A. herinnerden eraan dat naar de mening van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (Bijlage II, 1979–80, 15 800 V en X, nr. 58) «de eventuele toekomstige plaatsing van de onderhavige nucleaire wapens in Nederland reeds zou kunnen plaatsvinden op basis van het met de Verenigde Staten gesloten «Mutual Defence Assistance Agreement» (Staatsblad nr. K 84) en wel in de vorm van uitvoeringsovereenkomsten, ten aanzien waarvan op grond van artikel 62, eerste lid onder b. van de Grondwet goedkeuring niet is vereist.

Medewerking van de Staten-Generaal zou dan ook slechts aan de orde zijn met betrekking tot de goedkeuring van de eventueel voor de infrastructuur benodigde gelden.» De regering wees in Bijlage I bij haar eindadviesaanvraag aan de Raad van State (1983) op de mogelijkheid om een uitvoeringsverdrag toch voor te leggen aan het parlement: «Zoals bij de grondwetsherziening van 1953 door de regering is gesteld, zal er met name aanleiding zijn van deze mogelijkheid gebruik te maken wanneer het gaat om de uitvoering van voor 1953 gedateerde overeenkomsten.» Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie opgevallen dat de regering voor de overeenkomst met de Verenigde Staten kennelijk niet de vorm van een uitvoeringsovereenkomst van het Mutual Defence Assistance Agreement had gekozen. Is de regering hiermee teruggekomen op het hierboven geciteerde in de adviesaanvraag van 1983 vermelde inzicht, dat ook een uitvoeringsovereenkomst van het Mutual Defence Assistance Agreement ter goedkeuring kan worden overgelegd? Zo nee, waarom is dan een andere vorm gekozen?

Kan de regering aangeven of er tussen beide verdragen verschillen zijn? Is het wel juist verschillende regimes voor defensiesamenwerking te hanteren? Verdient het geen aanbeveling om de overeenkomst alsnog als uitvoering van het Mutual Defence Assistance Agreement aan te merken?

Ook de leden van de fractie van D'66 vroegen waarom niet is gekozen voor een uitvoeringsovereenkomst, gebaseerd op de Mutual Defence Assistance Agreement van 1950. Ook deze had aan voorafgaande parlementaire goedkeuring kunnen worden onderworpen.

BONDGENOOTSCHAPPELIJKE ASPECTEN

Het karakter van de NAVO

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden de positie van landen in de NAVO door de Adviescommissie inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken als volgt omschreven gezien: «Het Noord-Atlantisch Verdrag schept een politiek en militair bondgenootschap. Daarbij hebben de verdragsluitende partijen bepaalde verplichtingen op zich genomen, maar deze zijn zo omschreven dat zij zelf de concrete inhoud daarvan kunnen blijven bepalen. Het sterkste komt dit tot uitdrukking in artikel 5: In geval van een gewapende aanval op een of meer lid-staten zijn de andere partijen bij verdrag volgens artikel 5 slechts verplicht die actie te ondernemen die zij noodzakelijk achten, waaronder het gebruik van gewapende macht. Met andere woorden: ten aanzien van het wezen der alliantie rakende kwesties

zijn slechts verplichtingen aangegaan waarvan de inhoud in het concrete geval door partijen zelf wordt bepaald.» (stuk 15 800, V en X, nr. 58, blz. 3).

Essentieel in artikel 5 van het NAVO-verdrag is, naast andere elementen, dat iedere lid-staat in geval van een aanval op een van zijn bondgenoten de actie neemt die hij zelf nodig oordeelt. In NATO, Facts and Figures, 1976, bladzijde 96, wordt over het karakter van het bondgenootschap opgemerkt: «Voor alles is de NAVO een internationale, geen supranationale organisatie. Zij bestaat uit soevereine landen die op het gebied van buitenlandse politiek geen afstand hebben gedaan van hun onafhankelijkheid.» Het karakter van elke afspraak in de NAVO is bepaald door dit voorbehoud van nationale zeggenschap. Op basis van dit uitgangspunt zoeken de NAVO-leden naar overeenstemming over het functioneren van de organisatie in vredes- en oorlogstijd.

Ook de planning voor crisis- en oorlogstijd moet in dit licht worden gezien. Procedure-afspraken over hoe de verschillende regeringen zullen handelen zijn niet juridisch bindend. Het zijn politieke afspraken die de consensus weerspiegelen over de vraag hoe men denkt te gaan handelen. Elke staat behoudt het recht in een concrete situatie een andere keus te maken. Dat een staat dat zal doen moge onwaarschijnlijk lijken, omdat de gemaakte procedure-afspraken een bereikte consensus weerspiegelen, toch doet geen staat afstand van zijn recht eventueel anders te handelen. Alle besluiten en voornemens binnen de NAVO liggen onder het beslag van behoud van nationale soevereiniteit.

Het noemen van de NAVO-procedures

Tijdens de behandeling van de 1 oktober-brief heeft de regering, na aanvankelijke aarzeling, toegegeven – zo merkten de leden van de P.v.d.A. -fractie vervolgens op – dat het opnemen van de NAVO-procedures in het verdrag het rechtskarakter daarvan verandert. De NAVO-procedures, die normaliter een reflectie zijn van datgene wat landen zich voornemen te gaan doen zonder dat zij juridisch bindend zijn, krijgen alléén voor wat betreft de kruisraketten in Nederland rechtskarakter. Minister Van den Broek heeft in de Kamer daarover meegedeeld: «Het is inderdaad zo, dat in onze relatie met de Verenigde Staten deze procedures daarmee een juridisch bindend karakter hebben gekregen. Dit kan natuurlijk niet op dezelfde wijze gelden ten aanzien van anderen, die niet beschikken over een dergelijk verdrag» (Handelingen Tweede Kamer, 23 oktober 1985, blz. 712.).

In de NAVO-procedures met betrekking tot de inzet van nucleaire wapens komt kennelijk tot uitdrukking, dat uiteindelijk de kernwapenmogendheid de verantwoordelijkheid draagt voor het al dan niet inzetten van kernwapens. Dit laat de zeggenschap van elk land voor wat betreft zijn eigen grondgebied en strijdkrachten onverlet. Door de procedures via een bilateraal verdrag rechtskracht te verlenen, doet ons land echter – zo meenden genoemde leden – van deze zeggenschap afstand.

Dat constateert ook de Raad van State, zonder daaraan overigens de logische consequentie te verbinden. Reeds in zijn eerste rapport constateert de Raad (bladzijde 4, rechter kolom): «Volledigheidshalve wil het College er in dit verband op wijzen dat door de plaatsing van kruisvluchtwapens op het eigen grondgebied, zonder voor hun inzet Nederlandse goedkeuring te bedingen, afstand wordt gedaan van een bevoegdheid tot bestuur, namelijk de bevoegdheid om die inzet te verhinderen.» De reden waarom de Raad hieraan niet de logische consequentie verbindt, zou gelegen kunnen zijn in het onduidelijke en onjuiste beeld dat de Raad kennelijk van de huidige situatie met betrekking tot de Nederlandse kerntaken en in Nederland gestationeerde Amerikaanse eenheden heeft. Het had de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid verwonderd, dat de regering dit beeld niet heeft gecorrigeerd. In latere paragrafen van dit verslag wilden zij hierop terugkomen.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen 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:

- a. onherroepelijk een schending is of met zich meebrengt van de onderhavige overeenkomst en dan
- b. de facto de onderhavige overeenkomst ontkracht, dan wel
- c. Nederland het recht geeft de onderhavige overeenkomst onmiddellijk en onmiddellijk ingaand op te zeggen.

De leden van de D'66-fractie constateerden met instemming dat de overeenkomst uitdrukkelijk bepaalt dat de plaatsing uitsluitend geschiedt in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging op grond van het Noordatlantisch verdrag.

Artikel 3 van het verdrag laat – zo meenden de leden van de P.P.R.-fractie – de mogelijkheid open dat de Verenigde Staten binnen de NAVO-procedures zelfstandig tot inzet van kruisvluchtwapens beslissen. Immers, «zo tijd en omstandigheden dit toelaten, zal bijzonder gewicht worden toegekend aan de opvatting van de Nederlandse regering, indien inzet van kruisvluchtwapens wordt overwogen». Zo gezien biedt artikel 3 geen absolute zekerheid dat de inzet van kruisvluchtwapens, zowel binnen als buiten het NAVO-kader, tegen de wil van Nederland achterwege blijft. Is deze conclusie juist?

De Amerikaanse troepen op Soesterberg

Voor wat betreft de inzet van Amerikaanse vliegtuigen op Soesterberg merkt de Raad van State (Eerste advies, bladzijde 7, in het midden) op: «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 P.v.d.A.-fractie achtten de feitelijke basis van deze opvatting ondeugdelijk. Bij de parlementaire behandeling van de zogenaamde «Soesterberg-overeenkomst» deelde minister Staf desgevraagd immers het volgende mede: «Ik kom thans tot de kwestie van de vreemde troepen en artikel 197 van de Grondwet, waarin staat, dat vreemde troepen niet dan krachtens de wet in dienst worden genomen. De geachte afgevaardigde zegt: «Er bestaat geen NAVO-leger. Dat heeft de Regering gezegd; het zijn nationale legers. Wat is dat dan hier?» Dit is inderdaad een Amerikaanse eenheid. Zij wordt betaald en gecommandeerd door de Amerikanen, maar staat onder een Nederlandse commandant, die uitmaakt wat de eenheid hier mag en moet doen.» Daaraan voegde de minister nog toe: «Het is (dus) zeer beslist niet de bedoeling, dat in Nederland grotere eenheden zullen komen, maar als zij hier komen, zullen zij onder NAVO-commando en *onder Nederlands commando staan. Een zelfstandig commando zullen wij hier bepaald niet toelaten.*» (Handelingen Tweede Kamer 1954–1955, bladzijde 141) (onderstreping door de aan het woord zijnde leden).

In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer betoogde de regering terzake nog «dat het feit dat het Amerikaanse squadron te Soesterberg onder een Nederlandse commandant staat, ten gevolge heeft, dat de Nederlandse commandant, binnen het kader van de daaromtrent bestaande richtlijnen, de operaties van dit squadron kan bepalen» (Eerste Kamer, zitting 1954–1955, stuk 3714, nr. 27a, bladzijde 3). Een «Fact sheet» van de United States Air Force van maart 1981 zegt dan ook: «Het 32-ste Tactical Fighter Squadron is de enige eenheid van de U.S. Airforce die onder het operationele bevel valt van een vreemd land.»

Dit heeft de gevolgen die de Nederlandse regering in Bijlage II van haar adviesaanvraag (1983, bladzijde 11) schetst. Over de inzet van F-15 vliegtuigen wordt slechts beslist in NAVO-verband. Indien de Nederlandse regering het onwenselijk zou vinden dat deze vliegtuigen zouden opstijgen, zou zij daartegen het juridisch middel hebben van het opzeggen van de onderliggende (stationerings)overeenkomst «om inzet vanaf Nederlands grondgebied te voorkomen». Er is dus geen sprake van – zoals de Raad van State voor terecht houdt – dat de F-15 vliegtuigen zonder Nederlandse toestemming zouden kunnen worden ingezet. Dit is reeds een cruciaal verschil, met hetgeen beoogd wordt voor de basis Woensdrecht. De Amerikaanse troepen op Woensdrecht staan immers niet onder Nederlands, maar onder Amerikaans operationeel bevel.

De Nederlandse kerntaken

Ook in de vergelijking met de bestaande Nederlandse kerntaken schijnt de Raad van State van mening te zijn – zo stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie vast – dat de plaatsing van kruisraketten niet onder andere zeggenschapsverhoudingen plaatsvindt. Ook deze opvatting is huns inziens echter niet op goede, feitelijke gronden gebaseerd. De huidige Nederlandse kerntaken worden uitgeoefend in de vorm dat de Verenigde Staten de kernkoppen ter beschikking stellen en Nederland de overbrengingsmiddelen. Nederland heeft de uiteindelijke beslissing over zijn al of niet medewerking aan de inzet van deze wapens dus geenszins uit handen gegeven.

Op de inzet van deze wapens zijn, naar de mening van genoemde leden, in beginsel wel dezelfde procedures van toepassing als op de inzet van kruisvluchtwapens. Het kardinale verschil hierbij is echter dat de procedureregels die de inzet van de «Nederlandse» kernwapens betreffen het karakter hebben van politieke beleidsvoornemens. Nederland kan daarvan juridisch en feitelijk afwijken, omdat het van geen van zijn bevoegdheden afstand heeft gedaan. De regering geeft dit ook zelf toe. In Bijlage II van haar adviesaanvraag (1983, bladzijde 11) deelt zij mee dat over de inzet van deze wapens slechts in NAVO-verband wordt beslist, overeenkomstig de NAVO-procedures. «Indien zich derhalve een situatie zou voordoen dat de Nederlandse Regering het onwenselijk acht dat zo'n F-16 van Nederlands grondgebied opstijgt, dan zou zij deze situatie slechts kunnen voorkomen door op dat moment de Koninklijke Luchtmacht aan de NAVO te onttrekken.»

In een latere fase stelden de drie commissies de vraag (vraag 93 over de brief van 1 oktober) aan de regering: «Wat is de betekenis van de volgende uitspraak van de voormalige bevelhebber landstrijdkrachten, luitenant-generaal Roos, nadat hem de vraag was voorgelegd wat hij zou doen wanneer de regering hem opdracht zou geven een NAVO-bevel om kernwapens in te zetten naast zich neer te leggen: «Op dat ogenblik zou hij mij dus onttrekken aan het bevel waar hij mij eerst onder gesteld heeft. Hij had me dus onder het NAVO-bevel gesteld en hij onttrekt me daaraan. Dat kan hij doen. Op dat ogenblik kan hij mij opdracht geven om mij aan het bevel te onttrekken. En dan ben ik gehoorzaam aan mijn politieke leiding» (VARA-TV «De achterkant van het gelijk»)?» De regering antwoordde: «De betekenis die aan deze uitspraak moet worden toegekend is dat de luitenant-generaal Roos, ook thans nog bevelhebber van de landstrijdkrachten, het primaat van de politiek erkent.» Uit het bovenstaande blijkt dat de Nederlandse regering te allen tijde bevoegd blijft, ook nadien de NAVO tot de inzet van kernwapens heeft besloten, daaraan haar medewerking niet te geven.

Ook hier ligt een kordiaal verschil met het kruisrakettenregime dat de regering in het verdrag wil vastleggen. Daarvoor geldt de door het kabinet ontwikkelde Rubicon-theorie: Als de fase van «general alert» is afgekondigd en de Nederlandse regering daarmee heeft ingestemd, kan

zij de inzet van de kruisvluchtwapens vanaf Woensdrecht niet meer beletten.

De inhoud van de NAVO-procedures

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie tijdens de hoorzittingen van de drie kamercommissies reeds opgevallen dat over de uitleg van de procedures volstrekt tegenstrijdige opvattingen bestaan. Zo heeft dr. S. I. P. van Campen de bewering van de regering tegengesproken dat, indien Nederland niet meewerkt aan «general alert», de Verenigde Staten de op Woensdrecht gestationeerde kruisraketten niet zouden kunnen gebruiken. Gezien het feit dat dr. Van Campen, als voormalig directeur van het kabinet van de secretaris-generaal van de NAVO, als geen ander de NAVO-procedure en derzelver betekenis kent, meenden deze leden dat de regering haar bewering alsnog dient te staven. Die noodzaak is des te groter, omdat een oud-minister van defensie van oordeel is dat de regering de Kamer terzake onjuist heeft voorgelicht.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden het allereerst op prijs stellen als de regering opheldering wil verschaffen over de lijnen waarlangs een verzoek om inzet van Amerikaanse nucleaire wapens kan worden gedaan en de lijnen waarlangs toestemming c.q. bevel tot inzet kunnen worden gegeven. Is het waar dat vanaf het corpsniveau van zowel Amerikaanse troepen, als troepen van bondgenoten, zowel langs de NATO-lijn CENTAG, AFCENT, SACEUR, D.P.C. (na consultatie van regeringen van NAVO-landen) een verzoek tot het vrijgeven van nucleaire wapens aan de «National Command Authority» van de Verenigde Staten kan worden gericht als langs de Amerikaanse bevelslijn CINCUSAREUR, USCINCEUR?

Is het ook waar dat de Amerikaanse «National Command Authority» via de NAVO-lijn in voorkomend geval alleen een mededeling dat het gebruik van nucleaire wapens is geautoriseerd kan doorgeven, maar dat de «release» alleen langs de Amerikaanse bevelslijn USCINCEUR, CINCUSAREUR plaatsvindt? Indien dit waar is, zou dus niet SACEUR, maar dezelfde persoon in zijn hoedanigheid van Amerikaans bevelhebber over feitelijke inzet beslissen. Dit ligt dan anders dan de regering heeft gesteld tijdens de kamerdebatten.

De leden van de P.P.R.-fractie waren van mening dat artikel 3 de crux van het verdrag is en het had hen dan ook zeer verbaasd dat dit artikel zo'n grote mate van onzekerheid laat bestaan. Er is immers geen duidelijkheid over de precieze inhoud van de daar bedoelde procedures. Niettemin beklemtonen regering en Raad van State dat dit artikel de waarborg is tegen de inzet van kruisvluchtwapens buiten het bondgenootschappelijk kader om.

In dit verband vroegen ook deze leden de aandacht voor de tegenstrijdige uitspraken op dit punt enerzijds van de kant van de regering en anderzijds in de door verschillende leden tijdens het debat in oktober geciteerde stukken van de Amerikaanse Senaat als zou de Amerikaanse president te allen tijde de bevoegdheid hebben Amerikaanse wapens in te zetten. Ook de oud-directeur van het kabinet van de secretaris-generaal van de NAVO, Van Campen, heeft tijdens de hoorzitting gezegd dat de Amerikanen kruisvluchtwapens vanaf Nederlands grondgebied kunnen lanceren, zelfs als Nederland dat niet zou willen toestaan.

De bevoegdheden van de Amerikaanse president

Een vraagstuk waarover de leden van de P.v.d.A.-fractie gaarne opheldering verkregen, betrof de positie van de Amerikaanse president. De regering heeft herhaaldelijk betoogd dat deze niets over de inzet van de kruisvluchtwapens te zeggen heeft, maar slechts een vetorecht heeft op het vrijgeven daarvan. Reeds tijdens de behandeling van de zogenaamde

«1 oktoberbrief» hadden deze leden gewezen op een rapport van de Amerikaanse Senaat uit 1973, waarin het volgende wordt gesteld: «In a technical sense, the President cannot order SACEUR (who is simultaneously the Allied Commander responsible to NATO's Defense Planning Committee as well as the Commander US forces in Europe) to fire a nuclear weapon; he can only release the weapon to him (although he can unilaterally direct the same commander, in his national capacity as commander of US forces in Europe, to employ nuclear weapons). SACEUR would then regard the President's decision to release a nuclear weapon to him as a valid reflection of NATO's collective interest and will, although the release is not a command so that SACEUR would still retain discretion as to whether or not to fire a weapon. The NATO guidelines do not explicitly cover (deleted). Nor do they provide guidance for situations in which deleted)» (Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, bladzijden 653 en 852.).

De Minister van Defensie liet in dat debat in het midden of het in het algemeen waar is dat de Amerikaanse president de opperbevelhebber van de Amerikaanse troepen in Europa zou kunnen bevelen kernwapens in te zetten. «Maar», zo vervolgde de minister, «die uitspraak is in elk geval niet van toepassing op de in Woensdrecht te stationeren kruisvluchtwapens. Volgens de regels van het verdrag is dit niet mogelijk.»

Op de vraag of de opvatting over de eerder genoemde bevelsmogelijkheden van de Amerikaanse president anders was dan in de NAVO-richtlijnen is aangegeven, deelde de minister mede: «Nee. Het is niet anders dan in de richtlijnen staat. Het is wel anders dan hetgeen wij nu met de Amerikanen aan het regelen zijn.» (Handelingen 1985-1986, bladzijde 732.) De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden gaarne nog eens duidelijk uiteengezet zien wat dan het verschil is tussen hetgeen uit de richtlijnen volgt, of volgens de richtlijnen mogelijk is, en datgene wat de regering met de Amerikanen geregeld heeft. Is de conclusie juist dat voor de kruisraketten op Woensdrecht een ander regime geldt dan voor de kruisraketten in andere landen waar men geen verdrag heeft gesloten?

In verband met de nationale bevelsbevoegdheid van de Amerikaanse regering vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie nog aandacht voor een «hearing» van een commissie van het Huis van Afgevaardigden inzake de «appropriations» voor het Ministerie van Defensie voor het «Fiscal Year 1981». Aldaar verklaarde generaal B. Rogers: «Although the U.S. European Command exists primarily to provide the U.S. contribution to the Allied Command Europe, it is an important, integral part of the U.S. National Command structure. USEUCOM has a general mission to provide for the optimum effectiveness of assigned forces in combat operations and for the projection of U.S. military power as required to support and advance U.S. national policies. This dual role allows us to fulfill our NATO commitment and additionally provides the flexibility to act unilaterally, when and if such action is in our national interest. USEUCOM has been directed on more than one occasion to act unilaterally to advance U.S. policy interests. Under the North Atlantic Treaty, were all U.S. forces assigned to NATO and not simply earmarked for eventual NATO use, the U.S. would lose this flexibility. With minor exceptions our NATO allies also retain their forces under national direction until released to NATO. USEUCOM's missions and organization should not be changed.» Generaal Rogers voegde daar nog aan toe dat USEUCOM's verantwoordelijkheden zich uitstrekken tot de kustlanden van de Middellandse Zee en het Midden-Oosten met inbegrip van Iran en de Perzische Golf.

De Woensdrechtse eenheid zal, zo merkten de aan het woord zijnde leden op, in vreedstijd niet onder NAVO-commando staan, maar onder het Amerikaanse commando in Europa. Deze leden vernamen graag of het ook de Amerikaanse overtuiging is dat de Woensdrechtse eenheid niet voor de hierboven door de heer Rogers genoemde nationale doeleinden zou kunnen worden gebruikt.

Hierbij aansluitend meenden de leden van de fractie van de P.v.d.A. nog opheldering te behoeven over een mededeling van de Minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot het feit dat in 1973 de Amerikaanse eenheid op Soesterberg in een hogere staat van paraatheid was gebracht. Deze eenheid, die nota bene onder Nederlands bevel staat en geïntegreerd is in de NAVO, werd zonder enig overleg met ons land of binnen de NAVO in een hogere paraatheid gebracht vanwege een Sovjet-dreiging tot interventie in het Midden-Oosten. De Minister van Buitenlandse Zaken beweerde toen dat naar aanleiding van deze zaak over de consultatieprocedures was gesproken en dat zij zouden zijn verbeterd. Aangezien deze leden zulks niet bevestigd konden krijgen, zouden zij terzake gaarne nader worden geïnformeerd.

Overigens wilden zij ook gaarne van de regering vernemen of in ieder geval tussen de Verenigde Staten en Nederland overeenstemming bestaat over het feit dat de kruisvluchtwapens in Woensdrecht onder geen voorwaarde bij een verhoging van de alarmconditie van andere Amerikaanse troepen in Europa buiten NAVO-verband kunnen worden betrokken.

Met betrekking tot de positie van de Amerikaanse president waren bij de leden van de P.v.d.A.-fractie overigens nog meer vragen gerezen. Eerder hadden zij al herinnerd aan de mededeling van de Nederlandse regering dat de president der Verenigde Staten slechts een vetorecht heeft als het gaat om de op Woensdrecht te stationeren wapens. Dit was niet geheel in overeenstemming met het beeld dat het rapport van de «Congressional Research Service» van 1 december 1975 over de «Authority to Order the Use of Nuclear weapons» oproept. In dit rapport, vervaardigd voor een subcommissie van de Commissie voor Internationale betrekkingen van het Huis van Afgevaardigden, lezen deze leden op bladzijde 1 onder meer: «The President's authority to order the use of theater nuclear weapons in the event of a war involving NATO, while subject to certain procedural arrangements, is similarly unlimited. While the U.S. Government has agreed to consult with other NATO allies before using nuclear weapons in the NATO area, this obligation is limited to situations where time and circumstances permit. Further, while NATO operational plan contemplate the assignment of U.S. theater nuclear forces to the Supreme Allied Commander, Europe (SACEUR), in time of war, the President would retain his constitutional responsibility to control these forces and could order or forbid the use of U.S. nuclear weapons by U.S. forces even after assignment of these forces to SACEUR.»

Het rapport besluit op de bladzijden 6 en 7 als volgt: «NATO planning does contemplate a delegation of the President's authority to order the use of theater nuclear weapons to the Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) under certain wartime conditions; SACEUR is, in theory at least, responsible to the collective governments represented in the NATO Defence Planning Committee. It is significant, however, that SACEUR also serves as the U.S. Commander in Chief, Europe, and, in the latter capacity, has always been in the U.S. chain of command. The question of whether SACEUR, as a NATO commander, could order the employment of U.S. theater nuclear forces in a manner not consistent with the President's desires is most sensitive, but it seems clear that the President's orders would always control.

There have been frequent assurances from officials of the executive branch that the ultimate decision on the use of U.S. nuclear weapons will always lie with the President. The basic documents, if any, which spell out the procedures through which the U.S. President will retain positive control, even after U.S. forces are assigned to SACEUR, are highly classified and have not been examined. In any event, it would not appear to be constitutionally permissible for the President to transfer his responsibilities as Commander in Chief, particularly if the transferee were responsible, in part or in whole, to the governments of other sovereign states.»

De Minister van Defensie had bij het debat op 23 oktober 1985 (Handelingen Tweede Kamer 1984-1985, bladzijde 732), sprekende over het senaatsrapport van 1973 inzake de bevoegdheid van de Amerikaanse president een andere mening dan in dat rapport gesuggereerd. Hij liet het aan de Kamer over aan wie het meeste gezag moest worden toegekend. De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden derhalve nader andere bronnen geraadpleegd. Gezien de zojuist weergegeven citaten, konden zij niet anders concluderen dan dat de minister in zijn opvatting alleen staat en dat de werkelijkheid volledig tegengesteld is aan wat hij de Kamer wilde doen geloven. Zij zouden het daarom op prijs stellen terzake nadere toelichting te ontvangen. Het leek hun in dit verband onvoldoende als de regering enkel een beroep zou doen op wat zij zelf voor logisch houdt, of op het feit dat tot nu toe geen Amerikaanse autoriteit tegen de denkbeelden van de regering heeft geprotesteerd. Vanuit Amerikaans perspectief zou men daarmee, zo meenden deze leden, best kunnen wachten tot het verdrag van kracht is geworden. Voor de Nederlandse Kamer is een positieve verzekering dat de Amerikaanse lezing en interpretatie identiek zijn met die van de Nederlandse regering, in het licht van het uitzonderlijk karakter daarvan, noodzakelijk.

De verwijzing naar NAVO-procedures achtten de leden van de C.P.N.-fractie meer een vorm van versiering van het verdrag dan van substantiële betekenis. In laatste instantie belet deze verwijzing de president van de Verenigde Staten immers niet te besluiten tot inzet van kernwapens vanaf Nederlands grondgebied. Dit bleek ook toen Dr. Van Campen in de hoorzitting van de drie commissies zonder aarzeling vaststelde dat de Verenigde Staten kruisraketten zouden kunnen inzetten vanaf Nederlands grondgebied, ook als Nederland niet zou meewerken aan een «general alert».

De leden van de P.P.R.-fractie stelden de vraag of met dit verdrag juridisch bindend komt vast te staan dat, zolang Nederland niet instemt met een «general alert» van de NAVO, vanaf Woensdrecht geen raketten kunnen worden gelanceerd. Zo ja, hoe is dit dan te verenigen met de voetnoot bij het «Second Interim Report on Nuclear Weapons in Europe, U.S. Senate Committee on Foreign Relations 98th Congress, January 1983», luidende: «With regard to the political consultation process, NATO-Athens guidelines of 1962 state that the United States will consult with its allies on the use of tactical nuclear weapons time and circumstances permitting. The U.S. President retains the right to use American nuclear weapons without prior consultations»?

De Nederlandse bevoegdheden over de kruisvluchtwapens

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden vast dat de regering in meergemelde Bijlage II van haar adviesaanvraag had meegedeeld dat de Nederlandse regering met betrekking tot de inzet van kruisraketten dezelfde zeggenschap zou hebben als met betrekking tot de inzet van de Nederlandse F-16 vliegtuigen en de Amerikaanse F-15 vliegtuigen op Soesterberg. Zou Nederland het onwenselijk vinden dat deze wapens worden ingezet, dan zou de regering dat kunnen voorkomen met het juridische middel dat de (stationerings)overeenkomst wordt opgezegd. Tijdens de debatten is gebleken dat de regering, om redenen van andere aard die later in dit verslag ter sprake zullen komen, deze mogelijkheid zelf afsnijdt. Het plaatsingsverdrag kan niet door Nederland worden opgezegd, zoals de minister van Defensie in de Kamer heeft moeten toegeven. Het gevolg is dat alleen met behulp van Nederlands militair geweld gedurende de looptijd van de overeenkomst de inzet kan worden voorkomen (Handelingen Tweede Kamer 1985-1986, bladzijde 733).

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten dit een bizar gevolg van de keus van de regering om het verdrag niet opzegbaar te maken. Zij

meenden dat, anders dan in Bijlage II in het vooruitzicht was gesteld, geen functionele equivalentie bestaat tussen de mogelijkheid een verdrag op te zeggen en de mogelijkheid de inzet door Nederlandse troepen te laten verhinderen. De kern van het probleem ligt echter bij het feit dat de regering door via het verdrag de NAVO-beleidsafspraken bindend te maken, afstand doet van haar recht om in concreto anders te handelen dan de NAVO wenselijk acht.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen in dit verband ook op de in de adviesaanvraag genoemde opties om aan de NAVO-procedureregels elementen toe te voegen. De laatste optie, die de regering overigens van de hand wees, was het expliciet bedingen van een veto-recht. In wezen bezitten alle lid-staten zo'n veto-recht voor zover het hun eigen nationale strijdkrachten of hun eigen territorium betreft. Hoewel de NAVO-procedures er niet van uitgaan dat landen in concreto een afwijkende beslissing nemen, blijft dat, zoals ook uit Bijlage II van de adviesaanvraag blijkt, altijd mogelijk. Door de NAVO-procedures een juridisch bindend karakter te geven, doet alleen Nederland effectief afstand van zijn bevoegdheid om eventueel een afwijkende beslissing te nemen. Dit gevolg van het opnemen van de NAVO-richtlijnen in het bilateraal verdrag had alleen door het stipuleren van een vetorecht kunnen worden gerepareerd. Het is dan ook volstrekt anders dan de regering beweert: Nederland zou zich niet in een uitzonderingspositie begeven door een vetorecht te claimen maar begeeft zich in een uitzonderingspositie door zijn bevoegdheid om een eigen beslissing te nemen op te geven.

De toelichting vermeldt – aldus de leden van de fractie van D'66 – dat de eenheden in normale omstandigheden onder Amerikaans bevel staan en op zeker moment onder operationeel NAVO-bevel gesteld zullen worden. Moet hieruit worden afgeleid dat de Nederlandse regering geen enkele zeggenschap heeft over deze eenheden en derhalve niet over de bevoegdheid beschikt deze eenheden onder NAVO-bevel te stellen of daaraan te onttrekken?

De regering stelt zich op het standpunt, zo merkten de leden van de C.P.N.-fractie op, dat dit verdrag geenszins de bevoegdheid aan de Verenigde Staten geeft tot het geheel zelfstandig en ongecontroleerd inzetten van kruisvluchtwapens vanaf Nederlands grondgebied. Deze leden konden niet begrijpen waarom de regering zich bij een zo zwaarwegende kwestie heeft laten geruststellen met de mededeling dat in het geval van een mogelijke inzet van kruisvluchtwapens vanaf Nederlands grondgebied «bijzonder gewicht» zal worden toegekend aan de opvattingen van de Nederlandse regering. Zo'n mededeling is toch niet meer waard dan een soort «gentlemen's agreement» in vredetijd? De leden die dit opmerkten meenden dat deze afspraak volkomen voorbij gaat aan de waarschijnlijke toestand in oorlogstijd en stelden dan ook de volgende vragen.

Staat, juridisch bindend, vast dat, zolang een meerderheid van de NAVO-lid-staten niet instemt met een Amerikaans voorstel tot afkondiging van een «general alert», geen in Europa gestationeerde raketten kunnen worden afgevuurd?

Staat, juridisch bindend, vast dat, zolang Nederland niet instemt met afkondiging van de hoogste staat van paraatheid, vanaf Woensdrecht geen raketten kunnen worden gelanceerd?

Staat, juridisch bindend, vast dat, zolang Nederland niet instemt met een «general alert», Woensdrechtse raketten niet in de hoogste staat van paraatheid kunnen worden gebracht? Erkent de regering dat het niet-instemmen met een «general alert» alleen betekenis heeft als dit ertoe leidt dat de Woensdrechtse raketten niet in de hoogste staat van paraatheid worden gebracht?

Wat zijn de gevolgen voor het in de hoogste staat van paraatheid brengen van Woensdrechtse raketten van een eventuele opvatting van Nederland dat bepaalde ontwikkelingen op zich niet bedreigend zijn en niet gericht zijn tegen de NAVO?

De verhouding tot het Noordatlantisch Verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie werden gaarne nader geïnformeerd over de relatie tussen dit verdrag en het Noordatlantisch Verdrag. Zoals eerder door deze leden gememoreerd, bepaalt dit Verdrag in artikel 5, dat in geval van een aanval op een van de lid-staten, elk van hen onmiddellijk zodanige actie zal nemen als hij nodig oordeelt. Artikel 5 stelt het recht van elke lid-staat om zelf te bepalen hoe hij op een aanval op een andere lid-staat reageert voorop. Deze bepaling kwam voort uit Amerikaanse constitutionele bezwaren tegen een automatische verplichting tot oorlogsvoering. Begrijpelijkerwijs heeft men binnen de NAVO procedures ontwikkeld, – uiteraard onder voorbehoud van eigen uiteindelijk beslissingsrecht over in concreto te nemen actie –, die een potentiële agressor het meest werkzaam zouden afschrikken. Nu de regering juridisch afstand doet van haar recht de inzet van kruisraketten te verhinderen, is echter voor wat betreft de kruisraketten in Woensdrecht de vrije keuze van artikel 5 van het NAVO-verdrag niet meer aanwezig. Ook hier rijst de vraag naar de verhouding tussen beide bepalingen. Gaat het recht, neergelegd in artikel 5 van het NAVO-verdrag dat ons land de eigen keuze laat in geval van agressie, boven de bepalingen van het bilateraal verdrag met de Verenigde Staten waarbij de regering van deze bevoegdheid afstand doet? Zulks is met name van betekenis wanneer de Verenigde Staten de kruisraketten zouden inzetten ingeval er naar hun mening, gelet op de omstandigheden, geen tijd is voor consultatie.

STAATSRECHTELIJKE ASPECTEN

Twee-derde meerderheid slechts vereist bij afwijking van specifieke grondwetsbepalingen?

Artikel 91, lid 3, schrijft voor – zo merkten de leden van de fractie van de P.v.d.A. op – dat, indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, de Kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee-derden van het aantal uitgebrachte stemmen. In haar adviesaanvraag aan de Raad van State vermeldt de regering dat over deze bepaling in 1953 uitvoerig van gedachten is gewisseld in het parlement. «In dit bestek kan worden volstaan met verwijzing naar de daarbij kenbaar gemaakte opvatting van de regering dat deze bepaling slechts zag op gevallen waarin een overeenkomst direct of indirect afwijking meebracht van enige grondwettelijke regeling; vermeld zij overigens dat door enkele leden van het parlement werd betoogd dat deze bepaling ook betrekking had op gevallen van zogenaamde soevereiniteit. In beide gevallen zal men echter moeten kunnen wijzen op een in de Grondwet genoemde vorm van overheidsmacht die door het met de Verenigde Staten te sluiten verdrag aan een – eventueel afwijkende – regeling zou worden onderworpen» (stuk 17 980 B, bladzijde 10).

De Raad van State blijkt, 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 verwijst de Raad (stuk 17 980 A, bladzijden 2 en 3) onder andere naar de uitspraak van de minister van Binnenlandse Zaken in de Eerste Kamer, dat het huidige artikel 91, derde lid, slechts toepassing vindt in die gevallen «dat een overeenkomst afwijkt van bepaalde concrete

artikelen onzer Grondwet» (Handelingen Eerste Kamer 1952–53, bladzijden 480 en 484). Dat zulks een te enge opvatting is, had de Raad echter eenvoudig kunnen afleiden uit de toepassing van artikel 91, derde lid, bij de overdracht van Westelijk Nieuw-Guinea, waarnaar zij wél verwijst. Ondanks het feit dat toen evidente strijdigheid bestond met artikelen van de Grondwet, wilde de regering niet toegeven dat van afwijking sprake was. Volgens minister Luns was het huidige artikel 91, derde lid, juist geschreven voor het geval de soevereiniteit als zodanig, de identiteit van de staat, in het geding was.

De leden die hierop wezen moesten tot hun teleurstelling vaststellen dat de Raad van State in zijn advisering bij de toetsing van het verdrag aan specifieke artikelen en bedenkelijke houding ten opzichte van de Grondwet had getoond. Meerdere malen immers stelt de Raad vast – overigens, zoals deze leden later wilden aantonen, geheel ten onrechte – dat de artikelen waaraan hij het verdrag toetst, geen of weinig betekenis hebben. Daarbij verwijst de Raad dan naar opvattingen van rechtsgeleerden, grondwetscommissies of «de staatsrechtelijke literatuur» waarin de betekenis van een bepaald artikel niet hoog zou worden aangeslagen.

Het kwam deze leden voor dat elk artikel van de Grondwet zijn betekenis allereerst ontleent aan het feit dat de grondwetgever het nodig heeft geoordeeld het in de Grondwet op te nemen. De Grondwet is geen grabbelton waaruit men naar believen betekenisloze en betekenisvolle artikelen kan opdiepen. De bereidheid van het hoogste adviesorgaan van de regering om, op eigen of op andermans gezag, – overigens veelal ten onrechte of met terzijdestelling van tegenovergestelde meningen – de betekenis van grondwetsartikelen weg te schrijven, ondermijnt de Grondwet zelve. Deze ontleent immers haar bijzondere betekenis niet aan het feit dat eenieder het met alle bepalingen eens is dan wel alle bepalingen even betekenisvol acht, maar aan het feit dat zij via een verzwaarde procedure is tot stand gekomen en aan het feit dat eenieder die in onze staatsinrichting verantwoordelijkheid draagt, gehouden is te zweren of te beloven aan de Grondwet trouw te zijn.

Twee-derde meerderheid reeds vereist bij twijfel over afwijking van de Grondwet?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden dat het van belang is kort te releveren hoe regering en Kamer artikel 91, lid 3, (artikel 63 oud) hadden toegepast bij de goedkeuring van het EDG-verdrag en het Nieuw-Guinea-verdrag.

Bij de behandeling van de Goedkeuringswet op het EDG-verdrag stelde het toenmalige kabinet zich aanvankelijk op het standpunt dat afwijking van de Grondwet niet aan de orde was. Naar aanleiding van opmerkingen in het voorlopige verslag betoogt de regering echter in de memorie van antwoord: «Er komen echter in het EDG-verdrag bepalingen voor, waarbij twijfel gewettigd blijft of zij niet in strijd komen met regelingen in de Grondwet (...). Op die grond menen ondergetekenden, dat er aanleiding is in dezen de procedure van artikel 63 (thans 91, lid 3) van de Grondwet te volgen. Met het oog daarop leggen zij aan de Kamer over een nota van wijzigingen, 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 (thans 91, lid 3) toe te passen*»¹ (Bijlagen Tweede Kamer, zitting 1952–53, stuk 2911, nr. 8, bladzijde 3).

«Met het oog hierop stelde de regering dan ook voor in het nieuwe artikel 5 van het wetsontwerp te bepalen, dat de goedkeuring voor zoveel nodig geschiedt met inachtneming van het bepaalde in artikel 63 (thans 91, lid 3) der Grondwet, dus met een meerderheid van twee-derden. Of het wenselijk zou zijn nu ook de artikelen van de Grondwet, waarmee het Verdrag in strijd zou kunnen zijn, uitdrukkelijk op te sommen, meende de

¹ Cursivering afkomstig van de leden die dit citaat opvoerden.

regering echter te moeten betwijfelen. Ten aanzien van verscheidene artikelen kan verschil van mening bestaan. De regering zag het belang van een opsomming ook niet in. Een debat over de vraag, of zulk een opsomming al dan niet volledig zou zijn, achtte zij weinig nuttig» (stuk 2911, nr. 13, bladzijden 1 en 2). De regering was dus bereid noch in staat precies aan te geven met welke bepalingen van de Grondwet het EDG-verdrag in strijd kwam, gelet ook op de verschillen van mening hierover in de Tweede Kamer. In de memorie van antwoord bracht het toenmalige kabinet tot uitdrukking dat alleen al twijfel omtrent de grondwettigheid voldoende is om artikel 63 (thans 91, lid 3) Grondwet toe te passen. Daarbij werd ook verwezen naar de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening van 1953.

Ook bij de parlementaire behandeling van het Nieuw-Guinea-verdrag nam het toenmalige kabinet aanvankelijk het standpunt in dat van afwijking van de Grondwet geen sprake was. Maar uiteindelijk maakte het tegenover de Kamer kenbaar geen actie te zullen ondernemen tegen het amendement-Oud, waarin het volgen van de 2/3-meerderheidsprocedure werd voorgesteld, wederom omdat «twijfel aan de grondwettigheid aanleiding geeft tot toepassing van de regel van 2/3-meerderheid voor goedkeuring». De toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Luns, betoogde hierover in de Tweede Kamer: «Ik heb al gezegd – de Regering heeft het herhaald in de memorie van antwoord en de heer Oud heeft erop gewezen – dat wij niet met al te grote stelligheid een standpunt kunnen innemen. (...) Mede naar aanleiding van het betoog van de geachte afgevaardigde de heer Oud in tweede termijn en omdat het de Regering blijkt dat er in deze Kamer toch wel onzekerheid bestaat, zou de Regering er geen bezwaar tegen hebben, indien een amendement om dezelfde terminologie te gebruiken als bij het EDG-verdrag is gebruikt, wordt opgenomen in het wetsontwerp» (Handelingen Tweede Kamer 1961–62, bladzijde 1286). Ook in de Wet tot goedkeuring van het Nieuw-Guinea-verdrag werd derhalve het volgende artikel opgenomen: «De goedkeuring geschiedt voor zoveel nodig met inachtneming van het bepaalde bij artikel 63 (thans 91, lid 3) van de Grondwet».

In de Eerste Kamer onderstreepte minister Luns de bestaande marge van twijfel en erkende dat ook de regering bij een moeilijke kwestie als de interpretatie van artikel 63 (thans 91, lid 3) de wijsheid niet exclusief in pacht heeft: «Het standpunt van de Regering is, dat er een marge van twijfel is over de vraag of artikel 63 (thans 91, lid 3) hier toepasselijk is of niet. Om misverstand te voorkomen, wil ik echter vooraf nog eens zeggen dat het niet om die twijfel is, dat de Regering zich niet op artikel 63 heeft beroepen. Zij heeft dat niet gedaan in de eerste plaats, omdat het niet nodig is, en pas in de tweede plaats omdat ook twijfel aan de toepasselijkheid van artikel 63 mogelijk was.» Iets verder vervolgt minister Luns: «Alles bijeen wilde de Regering deze twijfels en bezwaren niet zo zwaar laten wegen, dat zij tot een ontraden van het amendement-Oud c.s. moest komen. Het is hier immers een afwegen, een kwestie van meer of minder. Artikel 63 (thans 91, lid 3) is nog betrekkelijk jong. Reeds daarom is starheid uit den boze. Eerst in en door het gemeen overleg kunnen plaats en betekenis van het artikel worden bepaald» (Handelingen Eerste Kamer 1961–62, bladzijden 617 en 618).

Ook in dit geval was dus twijfel over de grondwettigheid in het algemeen voor de verdragswetgever voldoende om de zekerheid van de 2/3-meerderheidsprocedure te kiezen. Evenmin als bij het EDG-verdrag werd aangegeven van welke grondwetsartikelen nu precies werd afgeweken. Het met betrekking tot het kruisraketten-verdrag door de Raad van State ingenomen standpunt dat afwijking van de Grondwet onomstotelijk moet worden aangetoond en dat nauwkeurig moet worden vastgesteld van welke grondwetsartikelen wordt afgeweken alvorens artikel 91, lid 3, Grondwet toepasselijk moet worden geacht, vindt dan ook geen steun in de wetsgeschiedenis en de wetspraktijk. Integendeel, nu er zowel binnen

als buiten het parlement sprake is van twijfel aan de grondwettigheid van het kruisraketten-verdrag, noodzaakt dit tot toepassing van de 2/3-meerderheidsprocedure.

Ook de leden van de P.P.R.-fractie vroegen de regering uiteen te zetten waarom, in tegenstelling tot de procedure bij het Verdrag inzake de Europese Defensie Gemeenschap en de bij het Nieuw-Guinea-verdrag, niet een twee-derde meerderheid zou moeten worden gevraagd.

Twee-derde meerderheid vereist bij afwijking van het systeem van de Grondwet?

Terecht – aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie – merkt de regering in de adviesaanvraag op dat juist op het punt van de zeggenschap vragen inzake het grondwettigheidsaspect rijzen. Voor de regering is hierbij uitgangspunt «dat de zeggenschap uiteindelijk berust bij de Verenigde Staten (de kernwapenmogendheid) en wordt uitgeoefend door de president van de Verenigde Staten met inachtneming van het bondgenootschappelijk belang en in overeenstemming met de bestaande NAVO-consultatieprocedures». Volgens de regering vallen hieraan elementen toe te voegen, waarbij zij onder andere denkt aan de mogelijkheid om in het verdrag op te nemen dat uitdrukkelijke Nederlandse goedkeuring is vereist alvorens tot inzet vanaf Nederlands grondgebied wordt overgegaan. De regering wijst deze mogelijkheid van de hand. Door zodoende in het bilaterale verdrag met de Verenigde Staten niet op te nemen dat Nederland een vetorecht heeft, ontstaat naar de mening van de aan het woord zijnde leden een wezenlijk andere situatie dan thans met betrekking tot andere in Nederland gestationeerde Amerikaanse troepen (F-15 Soesterberg) en met betrekking tot andere in ons land aanwezige kernwapens bestaat.

Deze leden riepen dan in herinnering dat Nederland naar het oordeel van de regering en de Raad van State door het sluiten van dit verdrag afstand doet van de bevoegdheid om de eventuele inzet van kruisraketten vanaf Nederlands grondgebied te voorkomen. Het afstand doen van deze bestuursbevoegdheid geschiedt onverplicht. De regering achtte het immers mogelijk te bedingen «dat uitdrukkelijke Nederlandse goedkeuring is vereist alvorens tot inzet vanaf Nederlands grondgebied wordt overgegaan», maar achtte het behoud voor Nederland van deze bevoegdheid om politieke redenen niet wenselijk.

De leden van de P.v.d.A.-fractie herinnerden er vervolgens aan dat de NAVO-procedures met betrekking tot de inzet van nucleaire wapens uitgaan van de verwachting dat de lid-staten zich uiteindelijk niet tegen de inzet van nucleaire wapens door de kernwapenmogendheid zullen verzetten. Dat de lid-staten zich dat recht wel voorbehielden, blijkt reeds uit artikel 5 van het NAVO-verdrag en meer specifiek uit de opvatting van de regering neergelegd in Bijlage II van de adviesaanvraag van 1983. Door de NAVO-procedures via het verdrag met de Verenigde Staten juridisch bindend te verklaren en geen uitdrukkelijke Nederlandse goedkeuring te eisen, ontstaan voor de kruisvluchtwapens een geheel andere juridische situatie. Ook feitelijk is de situatie in zoverre reeds anders, dat bij de kruisvluchtwapens geen sprake is van een «double-key»-arrangement, waarbij de medewerking van twee regeringen voor de inzet vereist zou zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten in dit verband opheldering over de politieke verantwoordelijkheid voor de inzet van kruisvluchtwapens. De regering heeft de suggestie gewekt dat deze verantwoordelijkheid bij de NAVO of bij organen van de NAVO (in casu SACEUR) of het D.P.C. zou komen te liggen. Genoemde leden achtten dit een onjuiste voorstelling van zaken. Daarbij wezen zij op het N.P.V.-verdrag, dat verbiedt de verantwoordelijkheid voor het gebruik van nucleaire wapens bij een

volkenrechtelijke organisatie te leggen. Hun was ook gebleken dat de feitelijke rol van het D.C.P. alléén adviserend kan zijn. Bijzonder merkwaardig achtten zij de lezing van de regering dat de Amerikaanse president niet verantwoordelijk zou zijn, omdat deze slechts een vetorecht zou bezitten. De regering heeft het voorgesteld alsof SACEUR eigenlijk de verantwoordelijkheid draagt (Handelingen Tweede Kamer 1985–86, bladzijde 713). Daarmee kan onmogelijk de politieke verantwoordelijkheid zijn bedoeld. Als de Nederlandse regering de Nederlandse krijgsmacht verlot tot vuren zou geven, kan men toch onmogelijk volhouden dat de Nederlandse regering daarvoor niet verantwoordelijk zou zijn, omdat het feitelijk vuren door militairen wordt verricht.

Het kwam genoemde leden daarom voor dat het verdrag de volledige politieke verantwoordelijkheid voor de inzet van kruisvluchtwapens neerlegt bij de president van de Verenigde Staten. Aangezien het hier in casu een inzet van wapens betreft vanaf Nederlands grondgebied, betekent het feit dat Nederland zijn bestuursbevoegdheid opgeeft om deze inzet tegen te houden, een wenzelijke inbreuk op het in artikel 42, lid 2, van de Grondwet neergelegde systeem van ministeriële verantwoordelijkheid. Wat is hieromtrent het oordeel van de regering?

Bovengenoemde problematiek leek deze leden nog te meer relevant, aangezien elke lid-staat zich in artikel 5 van het NAVO-verdrag het recht heeft voorbehouden om in geval van een aanval op een bondgenoot zelf zodanige actie te nemen als hij voor noodzakelijk houdt. Met betrekking tot de kruisvluchtwapens zal dit niet mogelijk zijn. Noch dit kabinet, noch volgende kabinetten kunnen zich rechtens tegen de inzet van kruisvluchtwapens verzetten. Kennelijk is de huidige coalitie voornemens zich nooit tegen de inzet van kruisvluchtwapens te verzetten. Maar dan is het toch niet noodzakelijk dit ook voor een andere coalitie onmogelijk te maken? Het is toch niet ondenkbaar dat de Nederlandse regering ooit anders zal oordelen dan een andere regering over de vraag of nucleaire wapens vanaf ons grondgebied moeten worden ingezet? Zodanige inzet zal immers door de daarop volgende reactie in ieder geval het einde van de Nederlandse samenleving waarschijnlijk maken. Dit zou voor ieder kabinet tot de meest diepgaande afweging moeten leiden.

De aan het woord zijnde leden drongen er bij de regering op aan deze problematiek nogmaals ernstig onder ogen te zien en aan de hand van voorbeelden duidelijk te maken dat het gelegenheid bieden aan een vreemde mogendheid tot inzet van atoomwapens vanaf ons grondgebied, zonder uiteindelijke toestemming van de regering, geen uitzonderlijke inbreuk op de Nederlandse bestuursbevoegdheden over het Nederlandse territorium betekent. Zijn de regering ook voorbeelden bekend van bij voorbeeld Duitse en Belgische wetgeving en rechtspraak die in ons land worden uitgeoefend met uitsluiting van terzake geldende Nederlandse bevoegdheden? Hoe zou de regering zo'n situatie beoordelen?

De regering heeft altijd gesteld – zo merkten de leden van de C.P.N.-fractie op – dat inzet van Woensdrechtse kruisraketten juridisch en feitelijk uitgesloten is zolang Nederland niet heeft ingestemd met een «general alert». Het voorgelegde verdrag verwijst echter slechts naar onzekere, niet nader omschreven NAVO-procedures. Zoals het nu lijkt, komt dan ook niet vast te staan, dat juridisch bindende en feitelijk uitvoerbare procedures inzet kunnen voorkómen als Nederland in conflict nog vreedzame oplossingen voor mogelijk houdt of anderszins escalatie door een «general alert» onverantwoord acht. Dat betekent dan een vergaande aantasting van de soevereiniteit en werpt nieuw licht op de grondwetsdiscussie.

Omstreden is dat elk verdrag getoetst moet worden aan alle ten tijde van (gespannen) vrede volop geldende grondbeginselen van ons nationale bestel. Wanneer het verdrag een dergelijke toetsing niet doorstaat, zal het, zonder grondwetswijziging, niet kunnen worden goedgekeurd, zelfs niet

met twee-derde meerderheid. De aan het woord zijnde leden verwezen ter adstructie van dit standpunt eveneens naar de woorden van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Beel, in 1953 bij de behandeling van het ontwerp van het huidige artikel 91, lid 3, van de Grondwet (Handelingen Eerste Kamer 1952–53, bladzijden 469 en 480) en naar Prof. Mr. F. J. M. Duynstee (Grondwetsherziening 1953 ten aanzien van artikel 63, bladzijde 32). Zij hadden in verband hiermee een aantal vragen, voortgaande op vragen eerder door hen in dit verslag naar voren gebracht.

Erkent de regering dat elk verdrag te allen tijde verenigbaar moet zijn met de grondbeginselen van ons nationale bestel? Erkent de regering dat een grondbeginsel van ons nationale bestel is dat democratie de uitsluitende legitimatie van macht vormt? Is de lanceerbevoegdheid van kruisraketten een vorm van overheidsgezag waarop naar beginselen van constitutioneel recht eisen van democratie van toepassing zijn?

Controle op het buitenlands beleid door het parlement

De leden van de fractie van de P.v.d.A. herinnerden eraan dat volgens de oude Grondwet de Koning het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen had. Een zodanige bepaling komt in de huidige Grondwet niet voor. In de memorie van toelichting op de Ontwerpwet tot overweging van een grondwetsherziening inzake de bepalingen over de buitenlandse betrekkingen heeft de regering uiteengezet waarom een dergelijke bepaling haars inziens overbodig was: «Volgens het bestaande artikel 58 van de Grondwet heeft de Koning het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen. Het eerste lid van artikel 72 van de staatscommissie, bepalende dat het buitenlandse beleid wordt gevoerd door de regering, is in vergelijking daarmee ongetwijfeld een verbetering. In het advies van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken wordt terecht opgemerkt dat, waar buitenlandse betrekkingen niet eenzijdig worden bepaald, maar naar hun aard altijd twee-, zo niet meerzijdig zijn, het wat zonderling aandoet om te spreken van het opperbestuur van buitenlandse betrekkingen. Hoewel het voorstel van de staatscommissie op dit punt een betere redactie geeft, hebben wij het in het voorliggende wetsontwerp toch niet overgenomen. In de eerste plaats achtten wij de door de staatscommissie voorgestelde bepaling, naast de algemene grondwettelijke bepalingen inzake de regering en de ministeriële verantwoordelijkheid, overbodig. Voorts is er het bezwaar dat, indien aan de bepaling een bijzondere betekenis zou moeten worden toegekend, wel eens misverstanden zouden kunnen rijzen. In het geheel van de tekst van de Grondwet lijkt het alsof met deze bepaling aan de wetgeving in het algemeen en aan de Staten-Generaal in het bijzonder een grens wordt gesteld. Juist op het terrein van de buitenlandse betrekkingen waar de Staten-Generaal eerst na vele grondwetsherzieningen de nodige invloed is verzekerd, komt dit ongewenst voor. Daarom geven wij de voorkeur eraan de onderhavige bepaling geheel weg te laten» (Zie stuk 15049, nr. 4, bladzijde 9).

Dat de regering het buitenlands beleid voert onder controle van het parlement, is dus nog steeds onderdeel van ons grondwettelijk bestel, ook al ontbreekt een expliciete grondwetsbepaling terzake. Dit betekent – aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie – dat elke aantasting van de verantwoordelijkheid van de ministers voor het beleid (artikel 42, tweede lid, van de Grondwet), ook een aantasting is van de bevoegdheden van het parlement, bij voorbeeld om de gevraagde inlichtingen te krijgen (artikel 68), om een enquête te houden, desgewenst naar alle onderdelen van het beleid (artikel 70), of om bewindslieden door middel van een motie van wantrouwen tot aftreden te nopen (niet in de Grondwet geregeld). In zoverre is er – aldus deze leden – verband tussen hetgeen zij betoogden in de vorige paragraaf van dit verslag en dit aspect. Bewinds-

lieden zullen immers, wanneer zij worden aangesproken op het gebruik van de wapens opgesteld op de Nederlandse basis Woensdrecht of op de plannen voor dat gebruik, moeten volstaan met een verwijzing naar het nu aan de Kamer ter goedkeuring voorgelegde verdrag.

In hoeverre is artikel 92 Grondwet relevant?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met enige verbazing van de uiteenzettingen van de Raad van State inzake artikel 92 kennis genomen. Dit artikel bepaalt dat bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden opgedragen. In zijn advies van 1983 stelt de Raad de vraag aan de orde «of het te sluiten verdrag afwijkt van dit artikel». Alhoewel de Raad nog niet precies weet waar het in het verdrag om gaat, wil hij «thans reeds bezien onder welke omstandigheden een eventuele opdracht zou kunnen afwijken van artikel 92». Het kwam deze leden voor dat de Raad zich veel moeite had kunnen besparen, omdat iedereen weet dat de Verenigde Staten geen volkenrechtelijke organisatie vormen, zodat elke bevoegdheidsoverdracht aan de Verenigde Staten uiteraard afwijkt van artikel 92.

De vraag die wél aan de orde is, is of de Nederlandse Grondwet een bepaling kent die de opdracht van overheidsbevoegdheden aan andere staten mogelijk maakt. Gelijk bekend bestaat een zodanige bepaling niet en heeft de Grondwet de overheidsbevoegdheden van wetgeving, rechtspraak en bestuur reeds aan nationale instanties opgedragen. Uit het advies van de Raad van State blijkt niet dat de Raad zich van deze omstandigheid rekenschap heeft gegeven. In het algemeen kwam het de aan het woord zijnde leden het systeem van de Grondwet voor dat de bevoegdheid die aan de ene instantie is opgedragen, niet stilzwijgend ook aan een andere instantie kan worden opgedragen. Zelfs leek het hun onaannemelijk dat bij voorbeeld artikel 78, lid 2, van de Grondwet het mogelijk maakt de taken van de Raad van State (artikel 73) ook bij de Algemene Rekenkamer onder te brengen.

In het kader van de, naar het oordeel van deze leden, overbodige toetsing aan artikel 92 concludeert de Raad echter dat dit artikel geen betekenis mag worden toegekend, «omdat dit artikel slechts beoogt de constitutionaliteit van hetgeen erin is bepaald buiten twijfel te stellen». Deze vaststelling had de leden van de P.v.d.A.-fractie niet verrast. Huns inziens hebben per definitie alle artikelen van de Grondwet dit oogmerk met artikel 92 gemeen. Is de regering een andere mening toegedaan?

De Raad leidt vervolgens uit het feit dat het grondwetsartikel buiten twijfel stelt dat hetgeen erin bepaald is grondwettelijk is, af dat het niet «a contrario» mag worden geïnterpreteerd. Volgens de Raad van State zou dus niet mogen worden gesteld dat opdracht van bevoegdheden als in dit artikel mogelijk gemaakt aan volkenrechtelijke organisaties, niet ook mogelijk zou zijn aan anderen en met name aan andere staten. Omdat de Raad niet van mening is dat artikel 92 zich tegen zodanige opdracht verzet, meent de Raad kennelijk ook dat zodanige opdracht wel mogelijk zou zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden dat de Raad, aldus redenerend, op volstrekt ontoelaatbare wijze met de Grondwet omgaat. Zij herinnerden eraan dat de Grondwet de Nederlandse bevoegdheden van wetgeving, rechtspraak en bestuur aan Nederlandse overheidsorganen en colleges van staat heeft toevertrouwd. Deze bevoegdheden mogen op grond van artikel 92 ook aan volkenrechtelijke organen worden toevertrouwd. Dat de Grondwet ruimte zou bieden deze bevoegdheden ook toe te staan aan andere staten, zodat in ons land buitenlandse wetgeving, bestuur en rechtspraak mogelijk worden, is een absurde veronderstelling waarvoor noch in de grondwetsgeschiedenis, noch in de literatuur enig aanknopingspunt is te vinden.

Wel had de woordvoerder van deze leden tijdens de behandeling van de 1 oktober-brief in de Kamer geciteerd uit de diërede van prof. Van Eysinga, te Leiden uitgesproken op 9 februari 1952. Deze merkt op: «sedertdien heeft – althans bij de Westelijke Staten – de opvatting burgerrecht verkregen, dat gewenst is overdracht van Souvereiniteit, *niet aan enen anderen Staat*, maar aan gemeenschappelijke internationale, of, wil men, supranationale organen.» Genoemde leden hadden met verwondering geconstateerd dat de Raad van State in zijn Advies bij de Goedkeuringswet deze uitspraak ook aanhaalt, zonder zich rekenschap te geven van de hierboven door deze leden onderstreepte passage.

Het kwam deze leden voor dat de conclusie van de Raad «dat artikel 92 van de Grondwet zich er niet tegen verzet dat bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen aan individuele staten» (stuk 17 980 A, bladzijde 7) slechts in zoverre betekenis heeft, dat deze onmogelijkheid veeleer te vinden is in de andere bepalingen die zorgvuldig de attributie van overheidsbevoegdheden regelden. Indien de grondwetgever aan buitenlandse mogendheden de bevoegdheid had willen geven om in ons land bevoegdheden uit te oefenen die naar hun aard alleen aan de Nederlandse overheid toekomen, was zulks stellig expliciet in de Grondwet vermeld. Een bepaling die zulks zou inhouden, zou echter niet het begin van een kans hebben de goedkeuring van de grondwetgever te verwerven.

Ook in historisch perspectief is een andere opvatting ongerijmd. De bepalingen over de opdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties kwamen tot stand kort na de bevrijding van vreemd overheidsgezag. Het is onaannemelijk dat toen aan opdracht van overheidsbevoegdheden aan andere staten een millimeter ruimte zou zijn gegeven. Waar de grondwetgever het in 1953 na lange discussie nodig achtte eventuele twijfel over de overdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organen weg te nemen, is het onaannemelijk dat zonder discussie en zonder grondwetsbepaling een soortgelijke bevoegdheid ten aanzien van andere staten zou mogen worden verondersteld.

Daarbij komt dat de overdracht van bevoegdheden in 1953 direct werd gekoppeld aan de noodzaak tot versterking van de internationale rechtsorde. Van bevordering van de internationale rechtsorde is bij overdracht van bevoegdheden aan nationale staten niet direct sprake. Aangezien de Grondwet in 1953 nog onderscheid maakte tussen verdragen met andere mogendheden en verdragen met volkenrechtelijke organisaties, had het voor de hand gelegen dat, als men bevoegdheidsopdracht aan beide mogelijk had willen maken, de Grondwet eenvoudig had gesteld dat bij verdrag opdracht van bevoegdheden aan andere staten en volkenrechtelijke organisaties mogelijk is.

De Raad van State is zich ervan bewust geweest dat de methode die hij hanteert om overdracht van bestuurlijke, wetgevende en rechtsprekende bevoegdheden aan andere staten mogelijk te maken, niet een ieder onmiddellijk zal overtuigen. De Raad heeft immers in zijn eerste advies nadrukkelijk de mogelijkheid geopend dat men tot een ander oordeel komt. Dit op zich was voor deze leden trouwens al een aanwijzing van de ondeugdelijkheid van de betoogtrant. Op een zo cruciaal punt als de opdracht van bevoegdheden aan andere staten mag de Grondwet geen twijfel laten bestaan.

Ook dan ziet de Raad echter geen probleem, omdat het verdrag met de Verenigde Staten aan de NAVO een prominente plaats toebedeelt. Dat daarmee materieel aan artikel 92 zou zijn voldaan, leek de aan het woord zijnde leden een illusie. Er wordt immers geen bevoegdheid aan een volkenrechtelijke organisatie opgedragen, maar aan een staat.

In het licht van het bovenstaande kan het betoog van de Raad van State en de regering met betrekking tot artikel 92 de toets der kritiek niet doorstaan. Wetgeschiedenis en redelijke wetsuitleg maken duidelijk dat artikel 92 een specifieke mogelijkheid opent voor overdracht van bevoegd-

heden aan volkenrechtelijke organisaties en dat voor overdracht van bevoegdheden tot wetgeving, rechtspraak en bestuur aan andere staten geen ruimte is.

Voorbeelden die terzake zijn geproduceerd, zoals die van de erkenning van diploma's, van erkenning van vleeskeuringen in andere landen, etc., zijn niet van dezelfde aard. Bij het verdrag gaat het immers niet om een erkenning van de bevoegdheid van een vreemde mogendheid om militaire middelen in te zetten, maar om het toelaten dat deze mogendheid zulks vanaf ons territorium doet, terwijl de Nederlandse staat bovendien nog afstand doet van de bevoegdheid om die inzet eventueel te verhinderen. De vraag is dan ook niet of artikel 92 zich tegen opdracht van bevoegdheden aan andere staten zou «verzetten», zoals de Raad van State het had uitgedrukt, maar of zodanige opdracht een afwijking van de Grondwet betekent. Dit laatste leek de aan het woord zijnde leden zonneklaar.

In de gedachtenwisseling tussen de regering en de Kamer naar aanleiding van de brief van 1 oktober 1985 over de zogenaamde «beheersaspecten» is komen vast te staan dat de president van de Verenigde Staten bevoegd is tot het vrijgeven 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. De leden van de D'66-fractie waren daarom van mening, dat met de onderhavige overeenkomst geen sprake is van overdracht van bevoegdheden door de regering aan een andere mogendheid, in casu de Verenigde Staten, maar aan een internationale organisatie, in casu SACEUR. Waarom gaat de Raad van State in zijn advies desondanks uitgebreid in op de kwestie van de grondwettigheid van overdracht van bevoegdheden aan een andere staat? Wil de regering nog eens nader commentaar op dit punt geven?

Onze Grondwet kent geen specifiek artikel dat opdracht van overheidsbevoegdheden aan andere staten verbiedt. Niettemin maakte de parlementaire geschiedenis van artikel 92 de leden van de C.P.N.-fractie onweerlegbaar duidelijk dat er ten minste getwijfeld moet worden aan de grondwettelijkheid van een dergelijke opdracht. Na de Tweede Wereldoorlog was erkenning van de soevereiniteitsopdracht aan volkenrechtelijke organisaties als nieuwe rechtsvorm in ons nationale bestel onvermijdelijk. In 1953 besloot de grondwetgever die mogelijkheid tot soevereiniteitsopdracht vast te leggen «om de constitutionaliteit van de opdracht buiten twijfel te stellen». Toch was onomstreden dat specifieke grondwetsbepalingen zich er niet tegen verzetten.

In tegenstelling tot de opdracht van burgers bindende overheidsbevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties is bij opdracht aan andere staten de vraag naar de legitimiteit van het gezag van een, door de geregeerden aan te wijzen noch weg te sturen, vreemde regering aan de orde. Het gaat dan ook niet aan de grondwettelijkheid van opdracht aan andere staten louter te baseren op de afwijzing van een «a contrario»-interpretatie van een grondwetsartikel, dat niet meer bepaalt dan dat opdracht van overheidsbevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties op zich grondwettelijk is. Alsof twijfel over de grondwettelijkheid van opdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties samengaat met vanzelfsprekende legitimiteit van opdracht aan andere staten!

De bewindslieden betogen dat uit niets blijkt dat de grondwetgever bij de opname van artikel 92 gedacht heeft aan een onderscheid tussen staten en volkenrechtelijke organisaties als potentiële dragers van overheidsbevoegdheden. Zij miskennen dan echter dat opdracht aan andere staten als een vanzelfsprekende, buiten discussie staande onmogelijkheid wordt beschouwd. Ook de leden nu aan het woord citeerden terzake uit de diërede van de voorzitter van de Commissie-Van Eysinga, op wiens rapport de regering en de Raad van State zich bij de uitleg van artikel 92 beroepen.

Professor Donner huldigt de opvatting dat opdracht van wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende bevoegdheden aan vreemde staten in zijn algemeenheid mogelijk is, maar hij legt, blijkens zijn uitlatingen in de hoorzitting, een grens daar waar het gewone spraakgebruik, het nuchtere verstand, de soevereiniteit aangetast zien. Ook prof. Simons ziet een harde kern van nationale soevereiniteit die, ook bij het ontbreken van specifieke bepalingen, door de Grondwet beschermd zou zijn. Onderschrijft de regering die benadering en, zo ja, kan zij dan aangeven volgens welke procedure moet worden vastgesteld of er sprake is van de harde kern of van de minder harde schil? Kunnen, naar de mening van de regering, alle staten ter wereld dragers van Nederlandse burgers bindende overheidsbevoegdheden zijn? Zo nee, welke criteria hanteert zij dan?

In antwoord op vraag 26 over het regeringsstandpunt ten aanzien van de beheersaspecten (stuk 17 980, nr. 8) geeft de regering aan dat bij opdracht van bevoegdheden aan anderen dan volkenrechtelijke organisaties slechts te denken valt aan staten. Waarop baseert de regering eigenlijk deze beperking? Waarom zou bij voorbeeld een opdracht van bevoegdheden aan Shell niet mogelijk zijn, nu artikel 92 dit niet uitsluit?

In 1953 manifesteerden zich sporen van twijfel over de grondwettelijkheid van overdracht van overheidsbevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties. Laat die omstandigheid zich verenigen met het als vanzelfsprekend aannemen van de legitimiteit van opdracht aan andere staten?

De leden van de P.P.R.-fractie konden zich evenmin vinden in de conclusie van de Raad van State met betrekking tot artikel 92. Deze bepaling geeft eenvoudig niet de mogelijkheid tot het overdragen van de bevoegdheden waar het hier om gaat aan andere dan internationale organisaties.

Ook deze leden hadden kritiek op het betoog van sommigen (onder meer prof. Donner tijdens de hoorzitting) als zou het kruisvluchtwapenverdrag op één lijn te stellen zijn met een verdrag met Italië inzake de keuring van vlees. Die vergelijking gaat mank. Voor een zuivere oordeelsvorming dienen voorbeelden van (wederkerige) beperkingen van soevereiniteit scherp te worden onderscheiden van verdragen die bindend ingrijpen in onze rechtsorde. Al in 1953 heeft Prof. Duijnstee op «het onder ogen zien van dit wezenlijk verschil» (Duijnstee, De Grondwetsherziening van 1953, artikel 67, bladzijde 9) gewezen. Erkent de regering de betekenis hiervan?

Dit onderscheid is te meer van belang, omdat de Grondwet beperking van soevereiniteit op zich niet verbiedt, maar verdragen van de tweede soort wel snel aan de grondbeginselen van ons nationale bestel raken. Hiernaast spelen dan bovendien de wereldomvattende, vernietigende gevolgen die dit verdrag kan hebben.

Ook de leden nu aan het woord achtten tenslotte de interpretatie van regering en Raad van State onverenigbaar met de parlementaire geschiedenis. In deze bestreden zij de opvatting van Prof. Simons. De parlementaire geschiedenis dwingt ten minste tot twijfel aan de grondwettelijkheid van «opdrachten» aan andere staten. Wie betoogt dat «uit niets» blijkt dat de grondwetgever gedacht heeft aan een onderscheid tussen staten en volkenrechtelijke organisaties als potentiële dragers van overheidsbevoegdheden, miskent dat opdracht aan andere staten als een, vanzelfsprekende, buiten discussie staande onmogelijkheid wordt beschouwd. Ook de leden nu aan het woord citeerden in dit verband de eerdergenoemde diërsrede van prof. Van Eijsinga.

In hoeverre is artikel 90 Grondwet relevant?

De leden van de C.P.N.-fractie merkten op dat de internationale rechtsorde per definitie niet bevorderd wordt door handelen in strijd met het volkenrecht in het algemeen en het humanitair oorlogsrecht in het

bijzonder. Wanneer dan ook de later in dit verslag hierover door hen te maken opmerkingen juist zijn, gaat het verdrag lijnrecht in tegen de in artikel 90 neergelegde opdracht.

De leden van de P.P.R.-fractie waren niet overtuigd door de argumenten van de regering en de Raad van State inzake het al dan niet in strijd zijn van het verdrag met artikel 90 van de Grondwet. Huns inziens hanteert de Raad van State een ongewoon enge interpretatie van dit artikel. Internationale samenwerking is meer dan een middel tot het bewaren van onafhankelijkheid. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Beel, definieerde het bevorderen van een internationale rechtsorde als het streven naar een «*tranquillitas ordinis*», een ordening die rust en vrede in de wereld waarborgt. Prof. Simons bleek tijdens de hoorzitting met die definitie in te stemmen.

Naar de mening van genoemde leden is een verdrag tot plaatsing van kruisvluchtwapens echter geen bijdrage tot de internationale rechtsorde. Ons land neemt, integendeel, met die plaatsing een actief aandeel in een nieuwe bewapeningsronde. Het plaatsen van deze kernwapens heeft een destabiliserend effect. Het gebruik ervan heeft verstreckende humanitaire gevolgen. Nederland neemt de aansprakelijkheid daarvoor, zonder absolute garantie dat de inzet kan worden voorkomen. Dit past in het geheel niet bij de opdracht van artikel 90.

Het lid van de E.V.P.-fractie wees de regering eveneens op artikel 90 van de Grondwet. Door de wijze waarop de regering omgaat met de internationaal-publiekrechtelijke aspecten van de plaatsing, wordt de ontwikkeling van de internationale rechtsorde niet bevorderd, maar eerder tegengegaan, aldus dit lid. Zij moest constateren dat regels opgerekt kunnen worden en dat niet naar hun geest gehandeld wordt, zulks om plaatsing van kruisvluchtwapens mogelijk te maken. Is de regering zich ervan bewust dat zij door deze handelwijze de internationale rechtsorde ondermijnt in plaats van dat ze een goed voorbeeld aan andere staten geeft?

In hoeverre is artikel 96 Grondwet relevant?

Artikel 96 bepaalt dat het Koninkrijk niet in oorlog wordt verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. Hier zijn de Staten-Generaal dus niet alleen het orgaan waaraan de regering verantwoording schuldig is, maar ook het orgaan waarvan zij toestemming behoeft alvorens het Koninkrijk in oorlog te verklaren. De Raad van State heeft hierbij het volgende opgemerkt: «In de staatsrechtelijke literatuur wordt de betekenis van dit artikel niet hoog aangeslagen» (stuk 19 290, bladzijde 5). Aangezien de Raad niet aangeeft welke schrijvers hij heeft geconsulteerd, leek het de leden van de P.v.d.A.-fractie nuttig om Van der Pot-Donner te citeren. Dit handboek 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 van aansluiting bij andere democratisch geregeerde landen, *zodat het in de toekomst gaan kan om de vraag, wat het gevolg is van bepaalde, onzerzijds aanvaarde internationale verplichtingen*»² (Van der Pot-Donner, negende druk, bladzijde 390).

Inderdaad zal, nadat tegen een der bondgenoten agressie is gepleegd, elk land hebben te bepalen welke zelf te nemen actie het noodzakelijk oordeelt. Ook Nederland is immers, zelfs bij agressie tegen een andere lidstaat, niet automatisch gehouden het vuur te openen. Regering en Staten-Generaal zouden in zo'n geval op de vroegst mogelijke termijn moeten beraadslagen hoe Nederland zou hebben te handelen. Als daarbij de conclusie mogelijk moet zijn dat ons land zich niet of nog niet in oorlog moet verklaren, is dat moeilijk te rijmen met de bevoegdheid van

² Onderstreping door de aan het woord zijnde leden.

een ander land om, Nederland als basis gebruikend, atoomwapens af te vuren. Het is niet moeilijk zich een geval voor te stellen waarbij – eventueel vermeende – agressie tegen de Verenigde Staten dit land tot lancering van raketten zou kunnen doen besluiten. Uit de literatuur zijn scenario's voor «launch-on-warning» en «launch-under-attack» bekend. Ook zullen de kruisvluchtwapens op Woensdrecht – in vredetijd en onder Amerikaans bevel – steeds gedeeltelijk op «quick-reaction-alert» staan, hetgeen betekent dat zij binnen enkele minuten kunnen worden afgevuurd.

De aan het woord zijnde leden achten het duidelijk dat de regering, door geen uitdrukkelijke Nederlandse goedkeuring te vereisen voor lancering van in Nederland gestationeerde raketten, artikel 96 in belangrijke mate van zijn betekenis berooft. De Staten-Generaal zullen niet alleen feitelijk, maar ook rechtens aan het beslissen over de vraag of ons land zich in oorlog moet verklaren onder thans reeds voorzienbare omstandigheden niet te pas komen. De Raad van State heeft in zijn eerste advies terecht opgemerkt dat het geen twijfel lijdt dat, in het geval dat kruisraketten van Nederlands grondgebied zouden worden gelanceerd, de facto de oorlogstoestand reeds zal zijn ingetreden. «Dit is niet anders wanneer andere wapens vanaf Nederlands grondgebied worden ingezet.» Ook dit leek deze leden juist. De Raad beseft echter kennelijk niet, dat bij agressie tegen welke lid-staat dan ook de Nederlandse regering en het parlement zelf kunnen beslissen of vanaf Nederlands grondgebied het vuur moet worden geopend. Dit nu zal niet gelden voor de kruisvluchtwapens, omdat de regering terzake geen vetorecht wil.

Het kwam deze leden voor dat de Raad van State zich al te zeer concentreerde op het declaratoir karakter van de in-oorlogverklaring. Als bron schijnt hij zich daarbij vooral te beroepen op Huart en op het in 1922 verworpen amendement-Marchant. Interessant is dan ook de visie van Duijnstee, die nadrukkelijk met de visie van Huart afrekenen en vermeldt, dat deze geen navolging heeft gehad: «Onaannemelijk lijkt inmiddels, dat wij bij een verklaring, dat het Koninkrijk in oorlog is, te doen zouden hebben met een zuiver interne proclamatie, met een daad van louter staatsrechtelijke betekenis; deze mening werd voor de oorlogsverklaring, zoals die tot dusver in de Grondwet werd genoemd, verdedigd door Huart. Naar zijn mening is de oorlogsverklaring, waarover onze Grondwet spreekt, een «acte-condition», meebrengende, dat tal van uitzonderingsbepalingen, vooral de administratief-rechtelijke aard, in werking treden. Dit lijkt onjuist. In zoverre onze wetten van oorlog spreken, lijkt dit begrip niet gekoppeld aan de oorlogsverklaring, doch aan allerlei andere factoren («oorlogsgevaar»; «geval van oorlog», dat ook burgeroorlog insluit; «tijd waarin oorlog dreigende is»; andere «buitengewone omstandigheden»). Voor het intreden van de juridische toestand van oorlogsgevaar is ingevolge het laatste lid van artikel 201 (oude Grondwet) een Koninklijk Besluit nodig; voor het «geval» van oorlog kan de verklaring omtrent oorlog (vroeger: oorlogsverklaring) eventuele twijfels opheffen, nodig is deze verklaring niet; juridisch is ons geen geval bekend, waarin bepaalde interne bevoegdheden verbonden zijn aan de verklaring omtrent oorlog (vroeger: oorlogsverklaring) als zodanig. Vandaar, dat de interpretatie van Huart ons niet juist lijkt; zijn opinie is niet gevolgd. (Men vergelijk Van der Pot, tweede druk, bladzijden 155 en 156; Grondwetscommissie, Interimrapport, bladzijde 18). Deze conclusie zal ook voor de huidige verklaring omtrent oorlog gehandhaafd moeten blijven. Ware dit anders, dan zou artikel 59 (thans 96) niet anders betekenen dan dat een bekendmaking aan de bevolking omtrent de oorlog niet zou kunnen geschieden dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. Aangenomen dient te worden, dat de verklaring waarover artikel 59 (thans 96) spreekt, enigerlei volkenrechtelijke aard en strekking heeft.»

Ook geeft Duijnstee aan wat zijns inziens de betekenis van artikel 96 is: «De enige redelijke zin van de verklaring, bedoeld in artikel 59 (thans 96)

der Grondwet, is deze, dat de Nederlandse Regering oorlogsdaden zijdens Nederland aankondigt als antwoord op de oorlogsdaden der wederpartij, en dat de Nederlandse Regering voor het overige voor wat haar betreft, zekere juridische gevolgen, tot dusver door het volkenrecht aan de toestand van oorlog verbonden, doet intreden: zo b.v. met betrekking tot vijandelijke eigendommen, de rechtspositie der vijandelijke onderdanen, de gelding van tot dusver bestaande verdragen e.d.» (F. J. F. M. Duijnste, Grondwetsherziening 1953, artikel 59, bladzijden 16 en 17).

Het is het recht, maar niet de – onmiddellijke – plicht van de Nederlandse regering op oorlogsdaden tegen bondgenoten met de aankondiging van oorlogsdaden te antwoorden. Terecht heeft, aldus de aan het woord zijnde leden, prof. Samkalden tijdens de hoorzitting verwezen naar de parlementaire geschiedenis waar artikel 96 uit voortgekomen is. Daarbij speelt artikel 19 van het Volkenbondspact inzake collectieve (militaire) acties een rol. Daarom kan het belang van het voorbehoud van toestemming van de Staten-Generaal naar de mening van de leden die deze citaten opvoerden moeilijk worden overschat. Het kwam hun voor dat de regering door voor ons land afstand te doen van de bevoegdheid de inzet van de kruisvluchtwapens tegen te houden, de door artikel 96 vereiste toestemming van de Staten-Generaal voor het in oorlog verklaren van het Koninkrijk van haar zin berooft.

Als lancering van Amerikaanse kruisraketten vanaf Nederlands grondgebied inderdaad mogelijk is zonder uitdrukkelijke Nederlandse instemming, dan holt dit verdrag ook naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie artikel 96 bij voorbaat uit. Er zijn dan immers situaties denkbaar waarin de Nederlandse regering wordt gepasseerd. Dit geldt dan evenzeer de Staten-Generaal.

In hoeverre is artikel 98 Grondwet relevant?

Het kwam de leden van de fractie van de P.v.d.A. voor dat de Raad van State de spijker op de kop slaat door te concluderen «dat het uit het verdrag ook niet zal voortvloeien dat tot opheffing van de Nederlandse Krijgsmacht dient te worden besloten» (stuk 17 980 A, bladzijde 4). Integendeel, zo meenden deze leden, er komt nog een krijgsmacht bij, en wel één die niet onder het opperbevel van de Nederlandse regering komt te staan. Deze leden herinnerden eraan dat zulks wel het geval is met de F-15 vliegtuigen van de Amerikaanse luchtmacht op Soesterberg, zoals zij eerder in dit verslag hadden beschreven.

De Raad van State merkt ook op dat artikel 98, lid 2, kennelijk doelt op de krijgsmacht voor zover die van het Nederlandse overheidsapparaat deel uitmaakt. «Derhalve» zou het zich op Nederlands grondgebied bevinden van krijgsmachtspersoneel van een andere staat – en, zo voegden deze leden hieraan toe, hun wapens die binnen enkele minuten kunnen worden ingezet, met een vernietigende werking vele malen groter dan de atoombom op Hiroshima – niet in strijd zijn met artikel 98, tweede lid. De leden hier aan het woord achtten dit een wonderlijke uitleg van de Grondwet. Het artikel beoogt huns inziens onder meer duidelijk te maken dat er op het gebied der defensie slechts één centraal gezag kan zijn. Het leek hun ongerijmd te veronderstellen dat dit gezag zich niet zou moeten uitstrekken tot vreemde troepen die met elkaar méér explosief vermogen kunnen inzetten dan onze hele krijgsmacht tezamen. Anders dan de Raad van State meenden deze leden dat uit het feit dat de Grondwet expliciet de bestuursbevoegdheid over de krijgsmacht opdraagt aan de regering, niet anders kan worden afgeleid dan dat in ons land geen krijgsmachten onder vreemd gezag kunnen staan, en dat zeker niet aan dit vreemd gezag de bevoegdheid mag worden gegeven wapens in te zetten, ook als de Nederlandse regering daarmee eventueel niet zou instemmen.

In dit verband wezen deze leden ook op artikel 100, bepalende dat vreemde troepen niet dan krachtens een wet in dienst mogen worden genomen. De betekenis van dit artikel in zijn huidige formulering is uiteraard verouderd. Interessant is echter de formulering «in dienst genomen». Deze leden zouden terzake gaarne een minder lapidaire uiteenzetting ontvangen.

Conclusie van toetsing aan de Grondwet

De leden van de P.v.d.A.-fractie trokken niet in twijfel dat de regering bevoegd is een verdrag te sluiten over de plaatsing van kruisraketten. De wel gehoorde mening dat plaatsing van deze wapens als zodanig reeds een onaanvaardbare inbreuk op de Nederlandse soevereiniteit zou betekenen, konden deze leden niet onderschrijven. Op zichzelf kunnen voorts ook buitenlandse troepen en kernwapens op ons grondgebied worden toegelaten. Het gaat er, zo meenden deze leden, om of de voorwaarden waaronder zij worden toegelaten een afwijking van de Grondwet opleveren.

Bezwaren van veiligheidspolitieke aard kunnen naar hun mening niet tot de conclusie van ongrondwettigheid leiden. Deze leden hadden derhalve nagegaan of bepalingen van het verdrag afwijken van de Grondwet of tot zodanige afwijking zouden noodzaken. Ingevolge artikel 91, lid 3, van de Grondwet zouden in zo'n geval de Kamers de goedkeuring alleen kunnen verlenen met ten minste twee-derde van het aantal uitgebrachte stemmen. Deze toetsing nu overziende, meenden zij te moeten concluderen dat het verdrag afwijkt van de Grondwet of tot afwijken kan noodzaken. Deze conclusie laat overigens onverlet dat elk lid van hun fractie na het antwoord van de regering te zijner tijd zelf zijn oordeel over de grondwettigheid van het verdrag zal moeten vellen.

Met betrekking tot een aantal artikelen hadden deze leden vastgesteld dat van in de Grondwet genoemde vormen van overheidsmacht en terzake getroffen regelingen wordt afgeweken, zeker wanneer men zich realiseert dat «afwijking» een ruimer begrip is dan «strijdigheid», zoals prof. Samkalden terecht bij de hoorzitting heeft opgemerkt. Derhalve moet het verdrag onderworpen worden aan een goedkeuring in de Staten-Generaal met twee-derde van de uitgebrachte stemmen.

Nu heeft prof. Kooymans er tijdens de hoorzitting al op gewezen dat de regering zich «de luxe» van een dergelijke procedure niet kan permitteren. De meerderheid in de Kamer voor plaatsing van de kruisvluchtwapens is daarvoor veel te gering. In meer algemene zin heeft prof. Oud de problematiek die voor een regering en een (te) kleine kamermeerderheid kan rijzen geschetst. In het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden, tweede deel, bladzijden 332 en 333, beschrijft hij deze aldus: «Gesteld eens dat bij een wetsontwerp, dat een der hoekstenen van het buitenlands beleid der Regering vormt, wel een meerderheid, doch geen meerderheid van twee-derde met de Regering meegaat, wat dan? De Regering kan dan trachten zich door middel van een kamerontbinding alsnog de vereiste meerderheid te verschaffen, doch als dit mislukt, zijn de constitutionele middelen uitgeput. Het voeren van het door de meerderheid gewenste beleid is dan uitgesloten en daarmee het parlementaire stelsel in zijn hart aangetast en een tijdperk van onmacht in het buitenlandse beleid ingeluid, dat ernstige gevolgen kan hebben. Gelooft men niet, dat bij een dergelijk vooruitzicht voor de Regering en kamermeerderheid de verleiding groot zal zijn om het met de Grondwet niet al te nauw te nemen en te verklaren, dat de overeenkomst geen afwijking van de Grondwet inhoudt en derhalve voor haar goedkeuring slechts een gewone meerderheid vordert? Zo zullen Regering en Staten-Generaal zich gesteld kunnen zien voor de keuze, of datgene wat zij als 's lands hoogste belang zien te schenden of ontrouw te worden aan hun eed op de Grondwet.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden dat het bijzonder ernstig zou zijn, indien om redenen van politieke opportuniteit met de Grondwet de hand zou worden gelicht. Zij deden daarom een ernstig beroep op de regering om, gelijk ook bij de Goedkeuringswet van het EDG-verdrag is gebeurd, om een goedkeuring met twee-derde van het aantal uitgebrachte stemmen te verzoeken.

De leden van de D'66-fractie gaven te kennen dat zij, hoewel zij op inhoudelijke gronden niet konden instemmen met de overeenkomst, mede in het licht van het advies van de Raad en de informatie verkregen tijdens de hoorzitting van de Kamer over deze kwestie, niet van mening waren dat de overeenkomst strijdig is met bepalingen van de Grondwet.

De leden van de C.P.N.-fractie hadden eerder in dit verslag betoogd dat het verdrag inconstitutioneel zou zijn in die zin, dat het slechts zou kunnen worden goedgekeurd na grondwetswijziging. In ieder geval is er echter huns inziens sprake van afwijking van de Grondwet, namelijk van de artikelen 92 en 96 en van handelen in strijd met artikel 90, zodat een tweederde meerderheid voor de goedkeuring nodig is.

Deze leden hadden in het debat van 22 oktober 1985 opgemerkt dat zelfs als men zelf van mening is dat er geen sprake is van afwijking van de Grondwet, twee-derde meerderheid vereist is. Inmiddels is immers overduidelijk komen vast te staan dat er zeer gerede twijfel aanwezig is. Ook deze leden bezigden hierbij de citaten van het kamerlid Oud, die zij ook in dat debat hadden gebruikt. Waarom heeft de regering, nu er in brede kring zware argumenten voor de wenselijkheid van het vragen van een twee-derde meerderheid zijn aangedragen, niet zelf voorgesteld het verdrag met die meerderheid goed te keuren? Heeft de regering zulks overwogen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op grond van welke argumenten is dan besloten zo'n voorstel niet te doen? Schept een lichtvaardig heenstappen over de talloze bezwaren niet een zware verantwoordelijkheid, ook voor de toekomst? Moet niet worden vermeden dat achteraf geoordeeld wordt dat dit kabinet onvoldoende oog heeft gehad voor deze kwestie?

De leden van de C.P.N.-fractie hadden om al deze redenen het presidium van de Tweede Kamer verzocht in overweging te nemen een bijzondere commissie op te richten met het oog op de hier aan de orde zijnde toetsing aan de Grondwet. Tot hun spijt hadden zij moeten constateren dat het presidium (en de Kamer), zonder zelfs op de overwegingen van deze leden in te gaan, het voorstel hadden afgewezen. Een en ander was voor hen een extra reden om nogmaals grote aandacht te vragen voor de zorgvuldigheid van de procedure, ook van de kant van de regering.

In dit verband waren deze leden door een beschouwing van prof. Simons bij de hoorzitting op de gedachte gekomen dat de toevoeging aan de voorgestelde wet van een clause dat de goedkeuring «voor zoveel nodig» met toepassing van artikel 91, derde lid, plaatsvindt, moeilijk door de regering kan worden afgewezen. Die formulering laat immers de noodzaak van beslissing bij gekwalificeerde meerderheid in het midden en bevat eigenlijk niet meer dan een vanzelfsprekendheid, welke echter in geval van twijfel over de al of niet afwijking van de Grondwet onderstreept moet worden. Om dezelfde reden – zo begrepen deze leden prof. Simons – bevat artikel 92 van de Grondwet de clausulering «zo nodig».

Noch de argumenten van de bewindslieden, noch het advies van de Raad van State hadden de leden van de P.P.R.-fractie ervan overtuigd dat het hier niet gaat om een verdrag waarop artikel 91, lid 3 van de Grondwet van toepassing is.

De leden van de S.G.P.-fractie waren van mening dat het hier niet handelt om een verdrag dat zodanig afwijkt van de Grondwet dat om die reden een goedkeuring met tweederde meerderheid van het parlement vereist zou zijn.

In de discussie over de mogelijke inbreuk op de soevereiniteit van Nederland zijn, zo stelde het E.V.P.-fractielid, enkele aspecten geaccentueerd. In de eerste plaats is gebleken dat de president van de Verenigde Staten de beslissingsbevoegdheid heeft over de inzet van de kruisraketten vanaf Nederlands grondgebied. Dat geeft de feitelijke mogelijkheid tot inzet van deze wapens ook in het kader van een conflict buiten het Noordatlantische verdragsgebied. Deze optie zou een schending van het verdrag betekenen. Maar, zo vroeg dit lid zich af, is dat zo ondenkbaar als Amerikaanse veiligheidsbelangen in het geding zijn?

Het lid van de E.V.P.-fractie meende in de tweede plaats dat zulks niet wordt teniet gedaan door het verdrag te plaatsen in het kader van het NAVO-verdrag. De Amerikaanse opperbevelhebber in Europa is uiteindelijk ondergeschikt aan de Amerikaanse president.

In de derde plaats garanderen NAVO-procedures niet een optimale invloed van de Nederlandse regering. In een toestand van «general alert» kunnen, ook als Nederland daar niet aan mee wil doen, de raketten worden ingezet.

Deze drie conclusies waren voor het lid van de E.V.P.-fractie reden om vast te stellen. Daarom pleitte zij voor het nemen van een beslissing met een gekwalificeerde meerderheid van twee-derde van de stemmen.

Het lid van de E.V.P.-fractie was van mening dat ten aanzien van de grondwettelijke aspecten van het wetsvoorstel uiterste zorgvuldigheid betracht moet worden. Dat betekent, zo meende zij, dat, wanneer er enige twijfel mocht zijn over de grondwettelijke aspecten van het verdrag, goedkeuring met een gekwalificeerde meerderheid gevraagd moet worden. Zo voorkomt men dat leden van regering en parlement ontrouw worden aan hun eed of belofte op de Grondwet.

VOLKENRECHTELIJKE ASPECTEN

Het humanitair oorlogsrecht in het algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat de regering de opvatting dat de inzet van kruisvluchtwapens onvermijdelijk schending oplevert van de desbetreffende bepalingen van het humanitair oorlogsrecht onjuist acht. Deze regels, zo stelt de regering, hebben betrekking op de in gewapende conflicten gebruikte methoden, niet op de gebruikte wapens en een absoluut verbod van specifieke wapens kan dus uit deze regels niet worden afgeleid.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden terzake grote twijfel. Welke zijn immers die algemene beginselen van humanitair oorlogsrecht die volgens internationale afspraak ook voor nucleaire wapens gelden, zo vroegen zij zich af. De Verenigde Naties bevestigden in 1968 een uitspraak van het Internationale Rode Kruis met de volgende beginselen:

- geen onbeperkt recht voor de strijdende partijen bij de keuze van middelen om de vijand schade toe te brengen;
- een verbod om aanvallen te richten tegen de burgerbevolking als zodanig;
- de verplichting te allen tijde onderscheid te maken tussen de deelnemers aan de vijandelijkheden en de burgerbevolking teneinde de laatste zoveel mogelijk te sparen.

Algemeen wordt aangenomen dat een «all out» nucleair conflict waarbij strategische wapens worden ingezet om steden en dichtbevolkte industriële concentraties te vernietigen, in strijd komt met deze richtlijnen. Hiervan lijken ook de Verenigde Staten overtuigd. Een publicatie van het Pentagon uit 1976 stelt bij voorbeeld als volkenrechtelijk basisprincipe dat «oorlogshandelingen achterwege moeten blijven wanneer schade aan de burgerbevolking excessief lijkt te zijn in verhouding tot concrete en directe militaire voordelen». De zogenaamde «second strike» als «wraak uit het graf» valt hieronder. Deze kan ook niet worden verdedigd met een

beroep op represaille in het kader van zelfverdediging, omdat het door Nederland (en de Verenigde Staten) ondertekende aanvullende Protocol van de Verdragen van Genève represailles tegen de burgerbevolking juist uitsluit.

De plaatsing van kruisraketten is door de Nederlandse regering vaak verdedigd met het «koppelingsargument». Dat wil zeggen dat inzet van in Europa gestationeerde Amerikaanse kruisraketten (als gevolg van de verwachte vijandelijke reactie) bijna automatisch leidt tot de inzet van de in de Verenigde Staten zelf geplaatste strategische (intercontinentale) kernwapens. Dit zou een escalatie betekenen tot een bijna wereldomvattend conflict en daarmee een inbreuk zijn op het humanitair oorlogsrecht. Het daadwerkelijk gebruik van Amerikaanse kruisvluchtwapens met daarachter de bedoeling de «koppeling» te materialiseren is dan zeker in strijd met het humanitair recht.

Door de plaatsing op Nederlands grondgebied neemt Nederland een grote verantwoordelijkheid op zich. Zoals de Raad van State al opmerkte, kan Nederland aansprakelijk worden gesteld voor een gebruik dat niet in overeenstemming zou zijn met het volkenrecht, een gebruik waarvoor Nederland de weg heeft vrijgemaakt door vrijwillig afstand te doen van de bevoegdheden om dat gebruik vanaf Nederlands grondgebied te beletten. Is het een grondregel van de volkenrechtelijke verantwoordelijkheid dat iedere staat verantwoordelijk is voor wat er op of vanaf zijn grondgebied gebeurt?

In hoeverre levert plaatsing bijzondere risico's op voor de eigen Nederlandse bevolking in tijden van oplopende spanning? Impliceert de plaatsing als zodanig niet reeds een grotere waarschijnlijkheid van een verrassingsaanval op deze wapens? Of meent de regering dat een tegenstander in tijd van crisis niet zal proberen deze wapens preventief uit te schakelen?

Uit het voorgaande blijkt dat het eerste gebruik van kruisvluchtwapens in strijd is met het humanitair oorlogsrecht vanwege het oproepen van tegenreacties van de vijand en het gevaar van escalatie. Ook een «second strike» tegen burgerdoelen is daarmee in strijd, omdat dit uitdrukkelijk is uitgesloten, ook als represaille. De vraag rijst wat nog de militaire mogelijkheden zijn van de kruisvluchtwapens, terwijl het humanitair oorlogsrecht bij inzet een afweging vraagt tussen het concrete en directe militaire voordeel en de mogelijkheid van door die inzet veroorzaakte burgerslachtoffers. Kan de regering duidelijk maken dat de kruisvluchtwapens niet op burgerconcentraties zijn gericht? Is de Nederlandse regering bekend met de doelen van deze wapens?

De regering betoogt dat de «reikwijdte van de regels van humanitair oorlogsrecht» wordt beperkt door wat wel wordt genoemd de «necessities of war». Na de Tweede Wereldoorlog is enkele malen een beroep gedaan op de oorlogsnoodzaak teneinde inbreuken op de regels van het humanitaire oorlogsrecht te rechtvaardigen. De rechter heeft echter dergelijke beroepen resoluut van de hand gewezen. In dit verband wezen de aan het woord zijnde leden – waar zich het lid van de E.V.P.-fractie bijvoegde – onder meer op de uitspraak van de Bijzondere Raad van Cassatie (NJ 1949, 87) «dat de beruchte Duitse leer, dat in geval van nood zelfs de wetten van de oorlog voor die nood hebben te wijken onder het motto «Kriegsrason geht vor Kriegsmanier» na hare algemene veroordeling door de beschaafde wereld geen andere weerlegging meer behoeft dan de opmerking, dat het oorlogsrecht juist is gecodificeerd om de «Kriegsrason» binnen de perken des rechts te houden». Deze uitspraak maakt het gewenst dat de regering het begrip «necessities of war» nader toelicht. De aan het woord zijnde leden wilden tenminste niet aannemen dat de regering afstand van deze uitspraak neemt.

De leden van de fractie van D'66 waren, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, tot de conclusie gekomen dat de ter

goedkeuring voorgelegde overeenkomst niet strijdig is met het internationale recht.

De leden van de C.P.N.-fractie vroegen om het commentaar van de regering op het oordeel van het Tribunaal voor de Vrede: «De inzet van kernwapens is onrechtmatig, indien deze rechtstreeks is gericht tegen de burgerbevolking, niet onderscheidend is, disproportionele schade zou toebrengen aan deze of andere door het oorlogsrecht beschermde groepen. Gelet op het massale vernietigende karakter van kernwapens moet worden aangenomen dat bij inzet ervan deze normen zullen worden geschonden».

De leden van de C.P.N.-fractie vroegen voorts of de kruisraketten in Woensdrecht gericht zullen zijn tegen de burgerbevolking in de Sovjet Unie. Kan de regering volstrekt garanderen dat dit in het geheel niet het geval zal zijn? Kan zij garanderen dat bij inzet van deze wapens geen disproportionele schade wordt toegebracht aan door het oorlogsrecht beschermde groepen, of moet zij de stelling van wijlen prof. mr. Röling onderschrijven dat kernwapens uit hun aard niet onderscheiden en wél disproportioneel schade toebrengen?

Als de regering de inzet van kernwapens vanaf Nederlands grondgebied niet kan verhinderen, hoe denkt de regering dan schending van het volkenrecht en het humanitair oorlogsrecht te voorkomen?

De leden van de P.P.R.-fractie vonden het opmerkelijk dat zowel de regering als de Raad van State zo stellig de opvatting menen te kunnen afwijzen dat inzet van kruisvluchtwapens schending oplevert van de bepalingen van het humanitaire oorlogsrecht. Regering en Raad van State erkennen dat de beginselen van het humanitaire oorlogsrecht van toepassing zijn op de inzet van kernwapens, maar laten vervolgens na om op een voor een ieder controleerbare wijze de inzet van kernwapens, en dus ook van kruisvluchtwapens, te toetsen aan die beginselen. Wil de regering dat alsnog doen?

Nog opmerkelijker achtten deze leden – waar zich het lid van de E.V.P.-fractie bijvoegde – het overigens dat regering en Raad van State de algemeen aanvaarde beginselen van het humanitaire oorlogsrecht niet geheel correct hadden weergegeven. Zij moesten constateren dat noch de bewindslieden in hun toelichting, noch de Raad van State in zijn advies de eis van discriminatoir optreden tijdens gewapende conflicten vermelden. Temeer is dit bevreemdend, omdat de regering het indiscriminatoir karakter van kernwapens herhaalde malen heeft onderschreven. Waarom heeft de regering juist dit element genegeerd?

Kritiek hadden ook deze leden tevens op de opvatting van de regering dat «de reikwijdte van de regels van humanitair oorlogsrecht wordt beperkt door wat wel wordt genoemd de «necessities of war». Volgens deze leden is het niet waar dat het oorlogsrecht niet of minder geldt indien er sprake is van oorlogsnoodzaak. In het oorlogsrecht is sprake van absoluut geformuleerde verboden, waarvan de reikwijdte niet kan worden ingeperkt door de «necessities of war». Erkent de regering dat er in het oorlogsrecht absoluut geformuleerde verboden zijn? En zo ja, hoe is dat dan te rijmen met haar opvatting over de reikwijdte van de regels?

Tenslotte hadden deze leden vastgesteld dat enigerlei toetsing of een eventuele inzet van kruisvluchtwapens in overeenstemming zou zijn met de wetten en gebruiken van de oorlog zowel in de toelichting als in het advies van de Raad van State volkomen ontbreekt. Gelet op het belang daarvan, vroegen zij de regering die toetsing alsnog te verrichten. Zij herinnerden daarbij tevens aan de uitspraak van de minister-president enige tijd geleden in de Kamer dat hij zo nodig niet zou aarzelen in te stemmen met het gebruik van kernwapens.

Het lid van de E.V.P.-fractie kon de opvattingen van het kabinet ten aanzien van het humanitaire oorlogsrecht niet delen. Het kabinet gaat

met zijn interpretatie van de internationale rechtsregels zeer onzorgvuldig te werk. Er worden selectief regels geciteerd en gehanteerd. Daardoor geeft de regering een onjuiste voorstelling van zaken.

Met het kabinet en de Raad van State achtte het lid van de E.V.P.-fractie de beginselen van humanitair oorlogsrecht van toepassing op de inzet van kernwapens. Ook zij achtte het daarom opmerkelijk dat kabinet noch Raad van State op een controleerbare wijze de inzet van de kruisvluchtwapens toetsen aan die beginselen.

De Raad van State antwoordt op de vraag of kruisvluchtwapens kunnen worden ingezet met inachtneming van de beperkingen die het humanitaire oorlogsrecht stelt, dat dit wordt bepaald door «de wijze waarop, de mate waarin en de omstandigheden waaronder zij zullen worden ingezet» (stuk 19 290 B, bladzijde 8). Is het echter niet redelijk hierbij te veronderstellen dat die inzet per se de burgerbevolking disproportioneel zal treffen? De beoordeling van de Raad van State, op basis van een volkomen abstractie, is dan niet te rechtvaardigen.

Artikel 23 van het Landoorlogreglement; het Gasprotocol van 1925

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie opgevallen dat de regering wijst op de in het Gasprotocol van 1925 neergelegde verboden van chemische en biologische (bacteriologische) wapens. Moet hieruit worden opgemaakt dat dit Protocol niet behoort tot de regels van het humanitaire oorlogsrecht en dat naast dat recht een apart «wapenrecht» bestaat? Betekent een en ander dat het verbod vergif of vergiftigde wapens te bezigen (artikel 23, onder a, van het Landoorlogreglement) en het verbod wapens te gebruiken die onnodig leed veroorzaken (artikel 23, onder 2, van het Landoorlogreglement) ook tot het «wapenrecht» behoren?

Zo ja, wil de regering dan uitleggen waarom het laatstbedoelde verbod is opgenomen als artikel 35, tweede lid, van het Eerste Aanvullend Protocol van 1977, behorend bij de Conventie van Genève?

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich ook af op grond van welke overwegingen de regering artikel 23, onder a, van het Landoorlogreglement niet van toepassing acht op kernwapens. Zij meenden dat in dit verband de definitiebepaling van Bijlage II bij artikel 107 van het EDG-verdrag (dat destijds met tweederde meerderheid werd goedgekeurd) wellicht van belang zou kunnen zijn.

Voorts vonden de leden van de P.v.d.A.-fractie het opmerkelijk dat de regering wel spreekt over het verbod van chemische en biologische wapens, maar niet over het verbod van alle met «verstikkende, vergiftigde of dergelijke gassen» overeenkomende «vloeistoffen, vaste stoffen en procédé's», dat eveneens in het Gasprotocol van 1925 is neergelegd. Wat is de reikwijdte van het laatstbedoelde verbod? Vallen naar de mening van de regering de kernwapens ook onder dat verbod? Zo niet, welke argumenten hebben de regering dan tot dat standpunt gebracht?

Vallen de kernwapens naar de mening van de regering niet onder het verbod van artikel 23, onder e, van het Landoorlogreglement? Wil de regering uitleggen waarom het lijden van de overlevende burgers en van de overlevende militairen van de atoomaanvallen op Hiroshima en Nagasaki, ver na het beëindigen van de Tweede Wereldoorlog, al dan niet moet worden aangemerkt als «onnodig lijden», zoals daar bedoeld? Geldt die uitleg ook ten aanzien van de mogelijke inzet van kruisvluchtwapens?

Het standpunt van de regering – de Raad van State gaat niet expliciet zo ver – dat de regels van het humanitaire oorlogsrecht betrekking hebben op de in gewapende conflicten gebruikte methoden, niet op de gebruikte wapens, kwam de leden van de P.P.R.-fractie onjuist voor. Het humanitaire oorlogsrecht verbiedt immers wel degelijk bepaalde wapens.

Zo verbiedt artikel 23 van het Landoorlogreglement onder meer «vergif of vergiftigde wapens te bezigen» en «wapenen, projectielen of stoffen te bezigen, die nodeloze smarten kunnen veroorzaken». Naar de mening van de leden van de P.P.R.-fractie en de E.V.P.-fractie houden deze regels een verbod in op het gebruik van kernwapens. In dit verband wezen ook zij op de definitie van atoomwapens in Bijlage II bij artikel 107 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap, die onder meer spreekt over «massale vergiftigingen».

De aanvullende protocollen bij de verdragen van Genève

Zoals bekend heeft een aantal landen (onder andere de Verenigde Staten en Groot-Brittannië) bij de ondertekening van de aanvullende protocollen bij de verdragen van Genève de beperking gesteld dat deze niet betrekking hebben op het gebruik van nucleaire wapens, omdat dat niet zou passen binnen de NAVO-strategie voor atoomwapens. Ook de Nederlandse regering overweegt een dergelijk voorbehoud zo blijkt uit de stukken rond de wetsvoorstellen, 18 277 en 18 278. Is het niet beter, zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie, om in plaats van een uitzondering te maken op internationale verdragen, de NAVO-strategie aan te passen, zodanig dat deze strijdigheid niet meer voorkomt? Welke functie zouden kruisvluchtwapens daarin dan nog kunnen hebben? Hoe oordeelt de regering over de mening van sommige volkenrechtskundigen, dat de huidige NAVO-strategie geheel in strijd is met het humanitaire oorlogsrecht?

Vervolgens vroegen deze leden hoe de Dienstvoorschriften luiden met betrekking tot de inzet van militaire (en met name nucleaire) middelen. Komen die overeen met de voorschriften van de verdragen van Genève, inclusief de aanvullende protocollen? Bestaat de mogelijkheid dat een bevel, gegeven aan een Nederlandse militair, in strijd is met het humanitaire oorlogsrecht? Welke mogelijkheid bestaat er dan voor die militair zich vanwege die strijdigheid tegen een dergelijk dienstbevel te verweren?

Het verdrag tegen milieuveranderende wapens

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen hoe de inzet van nucleaire wapens zich verhoudt tot het verbod tot het aanrichten van overmatige ecologische schade (nucleaire winter).

Het Genocideverdrag

Het lid van de E.V.P.-fractie noemde nog het Genocideverdrag. Vanwege de koppeling van de Westeuropese middellange afstandsraketten aan de intercontinentale atoomraketten in de Verenigde Staten, die gericht zijn op bevolkingscentra, is genocide met grote waarschijnlijkheid het gevolg van inzet van deze wapens. Minister Lubbers bevestigde haar in deze stelling toen hij in een eerder debat de verantwoordelijkheid voor genocide bij inzet van de kruisraketten vanaf Nederlands grondgebied wenste te accepteren (zie de Handelingen van 13 juni 1984, bladzijde 5223). Het Genocideverdrag stelt echter niet alléén feitelijke volkerenmoord strafbaar, maar ook de samenspanning daartoe. Daarom komt reeds de plaatsing van kruisvluchtwapens op gespannen voet met het Genocideverdrag.

Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties

Critiek hadden de leden van de P.P.R.-fractie op de opvatting van regering en Raad van State, dat plaatsing en inzet van kruisvluchtwapens mogelijk zijn, zolang deze plaatsvinden binnen het kader van de zelfverdediging als bedoeld in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde

Naties. Zelfverdediging rechtvaardigt immers geen oorlogsvoering in strijd met de wetten en gebruiken van de oorlog. Deelt de regering deze zienswijze? Wat is haar mening over de opvatting van prof. Tinbergen dat in een komende oorlog de «first strike» waarschijnlijk allesbepalend zal zijn? Past dit ook binnen het begrip «zelfverdediging»?

Het non-proliferatieverdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie verwezen naar een opmerking hunnerzijds weergegeven in de derde paragraaf van het hoofdstuk van dit Verslag over de grondwettelijke aspecten.

De leden van de P.P.R.-fractie bestreden de opvatting van de Raad van State dat plaatsing van kruisvluchtwapens in overeenstemming zou zijn met het non-proliferatieverdrag. De Raad van State heeft met name niet gezien of de plaatsing valt te verenigen met de verplichting van artikel VI van dat verdrag. Wil de regering dat alsnog vragen?

Ook het lid van de E.V.P.-fractie noemde het non-proliferatieverdrag en met name artikel VI, waar staat dat de verdragspartijen te goeder trouw dienen te onderhandelen over nucleaire ontwapening. Daarnaast wees zij op de preambule waar de intentie wordt uitgesproken zo spoedig mogelijk te komen tot de beëindiging van de nucleaire bewapeningswedloop. Plaatsing van kruisvluchtwapens op Nederlands grondgebied, zo stelde dit lid, is niet te verenigen met de verplichtingen die voortvloeien uit het non-proliferatieverdrag en is zeker niet in overeenstemming met de geest van het verdrag. Er ontstaat immers een wezenlijk nieuwe situatie als het mogelijk wordt rechtstreeks vanaf Nederlands grondgebied met kernraketten te dreigen.

INHOUD VAN HET VERDRAG

Looptijd en opzeggingstermijn

De leden van de P.v.d.A.-fractie was het opgevallen dat het verdrag eerst na vijf jaar door een van beide partijen kan worden opgezegd. De regering heeft tijdens de behandeling van de 1 oktober-brief in de Tweede Kamer toegegeven dat bij het eenzijdig onopzegbaar maken van het verdrag mede had voorgezeten de bondgenoten zekerheid te geven over de deelname van Nederland op het punt van de kruisvluchtwapens, met het oog op de Nederlandse binnenlandse politieke situatie (Handelingen Tweede Kamer 1984–85, bladzijden 719 en 720). De regering heeft hiermee de verdragsvorm – die eerst als een poging was voorgesteld het parlement, vanwege het belang van de zaak, optimaal zeggenschap te geven – aangegrepen om het volgende parlement en het volgende kabinet op dit punt monddood te maken. De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten dit gebruik van het volkenrecht voor intern-politieke doeleinden verwerpelijk. Hun woordvoerder tijdens het debat op 23 oktober had dan ook opgemerkt dat het volkenrecht er nooit is geweest «om te proberen de interne politieke ontwikkeling in een bepaald land en de mogelijkheid tot besluitvorming van een komende regering onderuit te halen in een verdrag tussen twee landen die het toevallig op een gegeven moment met elkaar eens zijn, wetend dat er een heftige verdeeldheid is in een van de landen over een van deze zaken» (Handelingen Tweede Kamer, 1984–85, bladzijde 720, middenkolom).

Genoemde leden hadden in de schriftelijke bijdrage van prof. dr. P. H. Kooymans tot de door de commissies belegde hoorzittingen, getiteld: «Karakter en looptijd van het kruisvluchtwapenverdrag: politiek in een juridisch jasje», geconstateerd dat deze het met die opvatting volledig eens is: «(...) daarvoor is het volkenrecht er niet». Professor Kooymans

voegt hieraan toe dat zulks niet betekent «dat een volkenrechtelijke vorm, waaraan juridische consequenties zijn verbonden, er niet voor gebruikt kan worden en in het verleden ook niet vele malen voor gebruikt is. Je kunt nu eenmaal veel in een verdrag opnemen, mits het maar niet strijdt met regels van dwingend recht».

Naar de opvatting van genoemde leden gaat het er hierbij niet om of de regering bevoegd is een verdrag te sluiten, maar of zij zodanig verdrag mag misbruiken voor intern-politieke doelstellingen. Het was deze leden in dit verband opgevallen hoe formalistisch de Raad van State dit probleem meent te kunnen ecarteren. Het was hun, evenals de Raad van State, bekend dat de Kamers voor vier jaren gekozen worden. Een redelijke consequentie van dit feit leek hun echter dat de Kamers, en het kabinet dat het vertrouwen van de Kamers moet genieten, zich zoveel mogelijk beperken tot datgene wat zich in die vier jaren afspeelt. Een doelbewuste poging van het kabinet om over het eigen graf heen te regeren leek hun in strijd met de mandaatsverlening door de kiezers voor vier jaren. Indien het hier een geval van gewone wetgeving zou betreffen, kan men, zo meenden deze leden, nog staande houden dat de volgende Kamer en het volgende kabinet een wet zouden kunnen wijzigen. Alleen met betrekking tot praktisch onomstreden aangelegenheden zijn in Nederland dan ook verdragen voor langere perioden aangegaan. De aan het woord zijnde leden was geen precedent bekend van een verdrag dat op de valreep vóór de verkiezingen, mede met het oog op de mogelijke uitkomst van die verkiezingen, ons land voor een langere periode vastlegt.

De leden van de C.D.A.-fractie brachten in herinnering dat zij in de vierde paragraaf van dit verdrag een vraag hadden gesteld over de opzegbaarheid ervan onder bepaalde, hypothetische, omstandigheden.

De leden van de D'66-fractie hadden bezwaren tegen de bepaling dat de onderhavige overeenkomst minimaal vijf jaar van kracht zal zijn. Zij zagen voor deze looptijd door de regering geen argumenten aangevoerd die niet ook voor de overige plaatsingslanden zouden gelden, hoewel bij die landen van een verdrag, en dus ook van een minimale looptijd, geen sprake is. Op grond waarvan heeft de regering gemeend dit onderscheid te moeten maken? Het bevreemdde deze leden tevens, dat de minimale looptijd van de onderhavige overeenkomst de opzegtermijn van het verdrag waarvan het afhankelijk is (het Noordatlantisch Verdrag) overschrijdt. Zij erkenden overigens de volkenrechtelijke en staatsrechtelijke legitimatie van die bepaling. Hun twijfels betroffen de politieke legitimiteit ervan. Is niet een zelfstandige reden voor het opnemen daarvan in de overeenkomst gelegen in de wens een volgend kabinet te binden en zijn beleidsvrijheid op dit punt te ontnemen?

Het lid van de G.P.V.-fractie stemde ermee in, dat het verdrag een looptijd zal hebben van vijf jaar. Aangezien van deze looptijd ongeveer de helft nodig zal zijn om de voorbereidende werkzaamheden te verrichten, beschouwde dit lid die termijn overigens wel als de minimale.

De toevoeging van de NAVO-procedures

De leden van de fractie van de P.v.d.A. constateerden dat ook naar het oordeel van de regering de NAVO-procedures met betrekking tot de inzet van kernwapens juridisch verbindend worden. Tegelijkertijd moesten zij constateren dat deze procedures geheim zijn. Is het vaker voorgekomen, zo vroegen deze leden, dat goedkeuring wordt gevraagd voor een verdrag dat geheime afspraken juridisch bindend verklaart? Is de regering van mening dat in redelijkheid van de volksvertegenwoordiging gevraagd kan worden een verdrag goed te keuren waarvan essentiële onderdelen door de medewetgever niet gekend worden?

De te stationeren wapens zullen blijkens de briefwisseling alleen opereren in overeenstemming met de NAVO-procedures. De leden van de D'66-fractie achtten het in verband hiermee nodig dat binnen het bondgenootschap en in het bijzonder tussen de Verenigde Staten en Nederland overeenstemming bestaat over de interpretatie van de NAVO-procedures. Noch de briefwisseling zelf, noch de toelichting verschaft deze duidelijkheid.

De regering stelt dat over de NAVO-procedures binnen het bondgenootschap geen verschil van mening bestaat. De leden van de D'66-fractie waren daar echter niet van overtuigd. Kan nog eens exact worden aangegeven over welke interpretatie men het eens is? De aan het woord zijnde leden verwezen in dit verband naar de directe tegenspraak tussen enerzijds het antwoord op vraag 155 over de zogenaamde «beheersaspecten», en anderzijds de uitspraken hierover van de voormalige directeur van het kabinet van de secretaris-generaal van de NAVO op de hoorzitting van de Kamer op 9 december 1985.

Is de interpretatie van de NAVO-procedures van de regering expliciet aan de bondgenoten, in het bijzonder aan de Verenigde Staten, voorgelegd? Is de regering bereid haar interpretatie alsnog expliciet in de memorie van antwoord op te nemen en daarbij van de instemming van de Verenigde Staten met die interpretatie te doen blijken? Een mogelijkheid daartoe zou zijn een uitdrukkelijke verklaring in die zin van Amerikaanse zijde. Is de regering bereid hierover met de verdragspartner in contact te treden?

Ook de leden van de P.P.R.-fractie vroegen om meer duidelijkheid op het punt van de NAVO-procedures. Kunnen deze niet als bijlage aan de briefwisseling worden toegevoegd? Het is immers onaanvaardbaar procedures, die niet volledig bekend zijn en derhalve geen zekerheid bieden dat kruisvluchtwapens niet tegen de wil van Nederland kunnen worden ingezet, via dit verdrag een juridisch bindende betekenis te geven.

Om het verdrag te toetsen aan de Grondwet, zo stelde het lid van de E.V.P.-fractie, moet het duidelijk zijn hoe de zaken in elkaar zitten. NAVO-consultatieprocedures zijn grotendeels geheim, maar om een verantwoord besluit te kunnen nemen zou zij tenminste de politieke bevoegdheidslijnen moeten kennen. Tot nu toe zijn daar slechts fragmenten van openbaar geworden.

Artikel 1 van het verdrag

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie opgevallen dat de regering van de Verenigde Staten kruisvluchtwapens *mag* plaatsen. Zij vroegen waarom deze bepaling zo vrijblijvend geformuleerd is. Aangezien de Nederlandse regering, geheel anders dan deze leden, zozeer aan de plaats van deze wapens hecht, verbaasde het deze leden van de Verenigde Staten eenzijdig kunnen beslissen of zij van deze mogelijkheid gebruik maken. Zou het niet door de Verenigde Staten gebruik maken van deze bevoegdheid door de regering als schending van de overeenkomst worden beschouwd?

De leden van de P.P.R.-fractie achtten het vreemd dat de bewindslieden Nederland willen binden aan een opzegtermijn van vijf jaar, terwijl voor de Verenigde Staten geen enkele opzegtermijn geldt. Elke president kan immers op elk moment besluiten van de mogelijkheid om kruisvluchtwapens op Nederlands grondgebied te plaatsen af te zien.

Artikel 2 van het verdrag

De leden van de V.V.D.-fractie stelden met instemming vast dat voorzien is in de mogelijkheid tot vermindering van het aantal kruisvlucht-

wapens, indien de Sovjet Unie in de toekomst alsnog een verdrag met de Verenigde Staten zou sluiten tot tweezijdige beperking van kernwapens voor de middellange afstand. In dat geval kan de plaatsing in Nederland in overleg met de NAVO evenredig worden aangepast, rekening houdend met technische en operationele factoren.

Het lid van de R.P.F.-fractie informeerde of plaatsing van een lager aantal dan 48 systemen vanwege een wapenbeheersingsovereenkomst, gezien de militair-technische uitvoerbaarheid, uitsluitend plaatsing van 32, 16 of het achterwege blijven van elke plaatsing kan betekenen.

Artikel 3 van het verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom hier alléén verwezen wordt naar artikel 6 van het NAVO-verdrag. Dat artikel definieert wat onder een aanval moet worden verstaan. Artikel 5 van het NAVO-verdrag bepaalt echter dat elke lid-staat in geval van een aanval zelf de actie moet bepalen die hij in dat geval noodzakelijk oordeelt. De regering wil voor wat betreft de kruisvluchtwapens afstand doen van deze bevoegdheid.

Artikel 3 verwijst naar «NATO-procedures». De Nederlandse vertaling spreekt echter van «de NAVO-procedures». Welke procedures zijn hier bedoeld en welke niet? Waarom wijkt de Nederlandse tekst af van de Engelse?

Ook de leden van de C.D.A.-fractie vroegen welke betekenis moet worden gehecht aan het feit dat de Engelse tekst van de overeenkomst met de Verenigde Staten spreekt van «in accordance with NATO procedures», terwijl in de Nederlandse teksten de formulering is gebruikt: «in overeenstemming met de NAVO-procedures».

Ook de leden van de fractie van D'66 vroegen de regering om een nadere uiteenzetting over de precieze betekenis en draagwijdte van de verwijzing naar artikel 6 van het Noordatlantisch Verdrag. Waarom is noch hier, noch elders in de briefwisseling een verwijzing opgenomen naar artikel 5 van datzelfde verdrag?

De leden van de C.P.N.-fractie vroegen of moet worden uitgegaan van de Engelse tekst van de briefwisseling. Geldt dat ook voor «de NAVO-procedures» in artikel 3 van de briefwisseling? Hoe ziet de regering dit in het licht van het feit dat in Nederland de rechtstaal Nederlands is en dat het parlement besluiten dient te nemen op grond van Nederlandse teksten?

De leden van de P.P.R.-fractie wezen op door hen in de vierde en de zevende paragraaf van dit verslag gestelde vragen naar aanleiding van artikel 3.

Ook het lid van de R.P.F.-fractie memoreerde de stelling van Prof. De Waart op de hoorzitting van 13 december als zou de Nederlandse tekst niet identiek zijn aan de Engelse. De toevoeging van het lidwoord «de» voor «NAVO-procedures» zou een beperkter strekking geven dan de Engelse tekst die spreekt over «NATO-procedures» zonder lidwoord «the». Met name vroeg het lid nu aan het woord of de regering de mening deelt dat de Engelse versie de mogelijkheid van verandering van die procedures openlaat.

Artikel 4 van het verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat de eenheid in Woensdrecht, anders dan de Amerikaanse eenheid in Soesterberg, niet onder Nederlands operationeel bevel wordt geplaatst. Zij vroegen de regering terzake om nadere opheldering.

Artikel 5 van het verdrag

De Raad van State heeft er reeds op gewezen dat het woord «control» door de regering in de Nederlandse tekst van het verdrag veel te zwak was vertaald met «toezicht». De regering had daarop deze term in een vervolg-tractatenblad veranderd in «beschikkingsmacht». Dat betekent dus – merkten de leden van de P.v.d.A.-fractie op – dat de Verenigde Staten bezit, eigendom, beveiliging en beschikkingsmacht over de wapenen behouden. Waarom is in het verdrag niet opgenomen dat de president van de Verenigde Staten slechts een «vetorecht» heeft zoals de regering eerder had beweerd? Is «beschikkingsmacht» een ruimer begrip, dat méér bevoegdheden inhoudt dan het begrip «vetorecht»?

Ook de eerdere beweringen van de regering dat SACEUR in feite de kernwapens zou inzetten, gaven deze leden in het licht van de verdere toelichting op dit artikel te denken. SACEUR is immers een orgaan van de NAVO. Volgens de toelichting kunnen echter aan de NAVO geen kernwapens of de beschikkingsmacht daarover worden overgedragen. Hoe moet zulks in het licht van eerdere uitspraken van de regering worden verstaan?

Artikel 7 van het verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie lazen in het artikel dat de beveiliging van de kruisraketten als een «gemeenschappelijke taak» wordt beschouwd. De toelichting spreekt van «een» Nederlandse verantwoordelijkheid. Welke verantwoordelijkheid wordt hier bedoeld? Hoe ver gaat de bevoegdheid van de Amerikaanse strijdkrachten om zichzelf te beveiligen? Sluit dit het gebruik van wapens in? Welke grenzen stelt de Nederlandse wet terzake?

De toelichting spreekt van locaties binnen de basis die vitaal zijn voor de kruisvluchtwapeneenheid, waar Amerikaanse militairen de beveiligings-taken uitoefenen. Gaat het hier om een exclusieve Amerikaanse bevoegdheid? Met welke middelen en onder welke instructies vindt deze beveiliging plaats? Is de basiscommandant hiervoor verantwoordelijk?

Hoe verhoudt zich artikel 7 tot artikel 5, waarin «custody and control» aan de Amerikanen wordt toegekend?

Heeft Nederland de bevoegdheid om de Amerikaanse bevoegdheid terzake over te nemen of onttrekt zich de bedoelde locatie aan Nederlandse bevoegdheden?

Welke civiele autoriteiten zijn tijdens de verplaatsing van konvooiën voor de handhaving van orde en recht verantwoordelijk?

Draagt Amerikaans beveiligingspersoneel buiten de basis wapens?

Welke bevoegdheden hebben de Amerikaanse troepen om binnen of buiten de basis geweld te gebruiken? Verdraagt zich dat met ons recht?

Artikel 8 van het verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen de regering het tijdschema precies in te vullen.

Het was het lid van de G.P.V.-fractie opgevallen dat de briefwisseling onder artikel 1 spreekt van een bevoegdheid van de regering van de Verenigde Staten, terwijl beide regeringen zich onder artikel 8 verplichten onmiddellijk na de inwerkingtreding van de overeenkomst onder meer de noodzakelijke bouwwerkzaamheden uit te voeren. Waarschijnlijk is de formulering onder artikel 1 gekozen teneinde rekening te houden met de mogelijkheid dat als gevolg van de totstandkoming van een wapenbeheersingsovereenkomst vooralsnog niet tot plaatsing zal behoeven te worden overgegaan, terwijl de verplichtende formulering onder artikel 8 noodzakelijk is om overeenkomstig het tijdschema zo nodig in december 1988 tot plaatsing te kunnen overgaan. Het lid nu aan het woord leidde hier voorts uit af, dat als de Nederlandse regering te eniger tijd tot de conclusie zou komen, dat ook zonder wapenbeheersingsovereenkomst

afgezien zou moeten worden van plaatsing en in verband daarmee de voorbereidende werkzaamheden zouden moeten worden gestaakt, ook dit laatste alleen zal kunnen met toepassing van artikel 13, dat wil zeggen na het bereiken van overeenstemming met de Amerikaanse regering over wijziging van het verdrag.

Artikel 9 van het verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie informeerden welke kosten de stationering met zich meebrengt voor Nederland, voor NAVO-infrastructuurfonds en voor de Verenigde Staten.

Artikel 13 van het verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden in de algemene bespreking van het verdrag reeds aandacht aan dit punt besteed. Is hun indruk juist dat de Verenigde Staten hun mogelijkheden zelf kunnen invullen en dat Nederland dat niet kan? Is daarom de mogelijkheid van heronderhandeling alleen voor Nederland van belang? Aan welke omstandigheden die heronderhandeling nodig zouden maken heeft de regering hierbij gedacht?

Waarom meent de regering dat voor opzegging en wijziging van het verdrag de goedkeuring der Staten-Generaal nodig zou zijn? Is dat ook nodig als beide partijen het verdrag willen beëindigen? Wat zou daarvan de praktische betekenis zijn?

PROCEDURE, TIJDSTIP EN GEVOLGEN VAN GOEDKEURING

Het tijdstip van de stemming in de Tweede Kamer

De Raad van State heeft zich kennelijk – zo meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie – van de partijpolitieke oogmerken van de regering bij de keuze van een looptijd van vijf jaar geen rekenschap willen geven. Wel heeft de Raad (stuk 19 290 B, bladzijde 4, middenkolom) de regering in overweging gegeven in de memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet te vermelden waarom naar het oordeel van het kabinet parlementaire besluitvorming geboden is vóór de eerstvolgende verkiezingen van de Tweede Kamer. Hieruit blijkt, dat ook de Raad de relevantie van de aanstaande verkiezingen in deze aangelegenheid onderkent. Zagen deze leden het goed, dan had zulks geresulteerd in de mededeling dat besluitvorming vóór de aanstaande verkiezingen nodig was om binnen het NAVO-plaatsingsschema te blijven. Een sterkere argumentatie om te rechtvaardigen dat de kiezers buiten spel gezet moeten worden, hadden deze leden niet aangetroffen.

Maken, naar de mening van de regering, inderdaad één of enkele maanden vertraging in de bouw, het één of enkele maanden wachten op legitimatie door de kiezers onmogelijk? Zou een voorwaardelijke gunning zulks niet kunnen verhelpen? Uiteraard zou de staat eventuele kosten te maken door derden voor haar rekening moeten nemen. Heeft de regering deze mogelijkheid overwogen? Is het ook niet mogelijk door een intensievere bouwinspanning de termijn van de bouw enigszins in te perken? Zou het ook al in het licht van afschrikking en geloofwaardigheid niet beter zijn enkele maanden vertraging in de plaatsing te aanvaarden, als daardoor de Nederlandse kiezers hun oordeel kunnen geven? Wil de regering geloofwaardig staande kunnen houden dat zij met betrekking tot dit punt verkiezingen niet van hun zin wil ontdoen en niet een blokkade opwerpen voor een politiek anders samengestelde coalitie, dan kan zij niet volstaan met een beroep op het NAVO-plaatsingsschema.

De leden van de fractie van D'66 waren zich ervan bewust dat de Tweede Kamer zelf beslist over het tijdstip waarop over aanhangige

voorstellen wordt gestemd. Niettemin kan de regering natuurlijk van haar wensen doen blijken. Daarom wilden de genoemde leden er in dit verslag voor pleiten om de stemmingen over dit wetsvoorstel eerst ná de komende verkiezingen te laten plaatsvinden. De reden hiertoe is gelegen in het feit dat het verdrag ook het volgende kabinet bindt en dat – naar deze leden eerder in dit verslag hadden opgemerkt – de looptijd van vijf jaar mede om die reden lijkt te zijn gekozen.

De leden van de C.P.N.-fractie namen aan dat de regering zich bewust is dat het sluiten van het verdrag met de Verenigde Staten op 4 november 1985 voor velen een ernstig verlies aan vertrouwen in het functioneren van onze parlementaire democratie heeft betekend. De nu aan het woord zijnde leden wezen in dit verband op de vele onderzoeken die aangeven dat een zeer groot deel, ja zelfs een meerderheid van de Nederlandse bevolking zich keert tegen de plaatsing, hoewel dit tot nu toe niet tot uitdrukking is gekomen in het parlement. Het zal dan toch ook voor de regering een zaak van voortdurende zorg moeten zijn hoe te voorkomen dat de goedkeuring van dit verdrag het vertrouwen in de democratie mogelijk voor lange tijd schaadt. Ook de regering acht immers het hooghouden van democratische waarden en normen essentieel. Daarom achtten de leden nu aan het woord het onbegrijpelijk dat de regering het verdrag zo'n vijf maanden vóór de verkiezingen ter goedkeuring aan het parlement heeft voorgelegd en dat er bovendien op haar verzoek in het verdrag een looptijd van vijf jaar en opzegtermijn van één jaar is vastgelegd. Zorg over het functioneren van de democratie bracht deze leden ertoe de Kamer – en voor zover deze hierbij betrokken is ook de regering – ernstig in overweging te geven de procedure en termijnen van parlementaire goedkeuring van het verdrag te heroverwegen.

Het lid van de E.V.P.-fractie zou het in hoge mate betreuren als het wetsvoorstel vóór de kamerverkiezingen van mei 1986 onderwerp zou zijn van openbare behandeling. Zij achtte het, gezien de niet ondubbeltzinnige houding van één van de coalitiegenoten bij de verkiezingen in 1982, van belang de kiezer alsnog een mogelijkheid te bieden zich uit te spreken.

Het kabinet motiveert het tijdstip van behandeling met een beroep op het plaatsingsschema van de NAVO, daterend uit 1979. Uitstel zou de geloofwaardigheid van het Nederlandse beleid en de betrouwbaarheid van Nederland als NAVO-partner aantasten. Het lid van de E.V.P.-fractie zou hier tegenin willen brengen dat de geloofwaardigheid ten opzichte van de eigen bevolking zwaarder dient te wegen dan de geloofwaardigheid ten opzichte van regeringen van vreemde mogendheden. Bovendien zou uitstel tot na de verkiezingen slechts enkele maanden hoeven te bedragen, wat redelijkerwijs geen nationaal of NAVO-belang behoeft te schaden.

Voorafgaande volksraadpleging

Nu zich via het volkspetitionnement, georganiseerd door de Nederlandse vredesbeweging, zo'n overweldigend aantal mensen tot regering en parlement heeft gericht met het verzoek niet tot plaatsing over te gaan, vroegen de leden van de C.P.N.-fractie nogmaals of ook de regering dit niet opvat als een signaal van grote maatschappelijke en democratische spanning. Zo ja, hoe denkt de regering dan over de mogelijkheid om een nader te concretiseren vorm van referendum te organiseren, opdat een raadpleging van de bevolking een rol kan spelen bij het onderhavige wetsvoorstel? Zou de regering bereid zijn de bekrachtiging van het, onverhoopt door het parlement goedgekeurde, wetsvoorstel uit te stellen totdat een referendum zou zijn gehouden, indien daartoe vanuit de Kamer een initiatief zou worden genomen?

De leden van de C.P.N.-fractie waren van mening dat een geloofwaardig veiligheidsbeleid moet berusten op een goed functionerende democratie en op het vertrouwen van de bevolking in het functioneren van die democratie. Die overweging was voor hen in deze unieke en ernstige

situatie aanleiding tot dit ongebruikelijke voorstel. Zij zouden het op prijs stellen als de regering serieus en diepgaand op deze suggestie zou willen ingaan. Hiertoe is te meer aanleiding, omdat de regering zelf meerdere malen heeft laten blijken het bereiken voor een nieuwe consensus over veiligheidsbeleid van groot gewicht te achten.

De leden van de P.P.R.-fractie deden een dringend beroep op de regering het alsnog mogelijk te maken, dat de Nederlandse bevolking zich over de al dan niet goedkeuring van het plaatsingsbesluit kan uitspreken.

Mocht de Kamer besluiten het wetsvoorstel vóór de verkiezingen te behandelen, dan stelde het E.V.P.-fractielid voor het aan een volksraadpleging te onderwerpen alvorens er een definitieve beslissing over te laten nemen. De Grondwet sluit deze optie niet uit en een dergelijk consultatief referendum zou geheel in de lijn liggen van recente voorstellen van de commissie-Biesheuvel.

Het later op de goedkeuring terugkomen

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen op de discussie die bij de grondwetsherziening had plaatsgevonden met betrekking tot de betekenis van artikel 91, lid 3. De regering heeft toen bij herhaling uiteengezet dat eventueel het verdrag alsnog – respectievelijk opnieuw – aan de goedkeuring van de Staten-Generaal zal moeten worden onderworpen, die terzake met gekwalificeerde meerderheid zouden moeten beslissen (stuk 15 049, nr. 10). Het is duidelijk dat hierdoor een uiterst gecompliceerde situatie kan ontstaan. De regering onderscheidt de situatie waarin een verdrag inmiddels verbindend is geworden voor het Koninkrijk, en de situatie waarin zulks niet het geval is. In het eerste geval zal veel afhangen van de concrete omstandigheden. Het Weense Verdrag over Verdragenrecht biedt dan een juridisch kader voor de beoordeling. «In het uiterste geval resteert als mogelijkheid een wijziging van het verdrag of opzegging daarvan, dan wel een wijziging van de Grondwet», aldus de regering. Het overzien van deze mogelijke consequenties onderstreept te meer het belang van een juiste constitutionele afweging vanaf den beginne.

Het was deze leden overigens opgevallen dat de minister van Buitenlandse Zaken had laten doorschemeren dat datgene wat bij de grondwetsherziening bij herhaling tussen regering en Staten-Generaal was besproken, niet juist zou zijn. Deze leden willen daarover gaarne door de regering nader worden geïnformeerd.

Naar Nederlands verdragenrecht schept een briefwisseling een (constitutioneel) verdrag. De leden van de C.P.N.-fractie informeerden of dit ook het geval is naar Amerikaans verdragenrecht, te meer daar de Verenigde Staten het Verdragenverdrag van Wenen niet hebben geratificeerd. Hoe ligt dat constitutioneel in de Verenigde Staten?

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen of aan de Verenigde Staten is meegedeeld dat een nieuw parlement en een nieuw kabinet anders kunnen oordelen over de strijdigheid van deze overeenkomst met de Grondwet. Is aan de Verenigde Staten tevens meegedeeld dat in dat geval, volgens de in 1979 in het kader van het voorbereidend onderzoek van de voorgestelde grondwetswijziging ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen vastgelegde procedure, zoals eerder geciteerd van P.v.d.A.-zijde, de Goedkeuringswet opnieuw aan de Kamer moet worden voorgelegd en met twee-derde meerderheid aanvaard? Is de Verenigde Staten ook meegedeeld dat, indien die twee-derde meerderheid dan uitblijft, een impasse ontstaat die hoe dan ook zal leiden tot niet-uitvoering van het verdrag?

Het was de leden die deze vragen stelden bekend dat men in de Verenigde Staten weet van deze procedure. Zou het desondanks niet van fatsoen getuigen als de regering hiervan officieel mededeling deed? Realiseren de bewindslieden zich dat, als deze impasse na de verkiezingen zou ontstaan, de vijf jaar opzegtermijn daarvoor geen oplossing biedt?

Het lid van de G.P.V.-fractie zou het op prijs stellen als de regering kon ingaan op de betekenis van de toetsing aan Grondwet en volkenrecht, welke plaatsvindt bij de behandeling van dit verdrag. Naar de mening van dit lid vindt deze toetsing door regering en Staten-Generaal uitsluitend plaats vóór de goedkeuring. Een eventuele wijziging in opvatting over de grondwettigheid, die zich bij regering of Staten-Generaal manifesteert nadat het verdrag is goedgekeurd, kan naar zijn indruk alleen leiden tot toepassing van de procedure voor wijziging of intrekking van het verdrag, niet tot het ter discussie stellen van de rechtsgeldigheid ervan. Delen de bewindslieden dit standpunt?

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Ten Boer

De voorzitter van de vaste commissie voor Defensie,
Evenhuis

De voorzitter van de bijzondere commissie voor Grondwetsherziening,
De Kwaadsteniet

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Beaufort