

Kohnstamm

niet het zwaard neerzetten om mevrouw Schoondergang een datum te noemen waarop ik zal rapporteren. De vorige keer dat ik dat in haar richting deed – toen ging het over de nota Toegankelijkheid – bleek ik namelijk niet goed in te schatten hoe lang dingen duren. Gegeven de urgentie en gegeven de wens van betrokkenen om contact te hebben met de verantwoordelijke bestuurders, zal ik proberen spoed te betrachten.

De **voorzitter**: Wij kunnen dadelijk overgaan tot afhandeling van dit wetsvoorstel. Mevrouw Schoondergang, die in tweede termijn als enige binnen de spreektijd is gebleven, heeft mij gevraagd, een derde termijn toe staan. Ik stel voor, haar daartoe de gelegenheid te bieden.

Daartoe wordt besloten.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Waar het al niet goed voor is als je doet wat je belooft!

De fractie van GroenLinks heeft het moeilijk met dit wetsvoorstel. Inhoudelijk vinden wij dat ingegrepen moet kunnen worden bij overlast door drugspannen. Nu de wetgever dat onzorgvuldig regelt, mag de bevolking daar niet de dupe van worden. Juridisch vinden wij dat, als er bedoeld wordt drugspannen te kunnen sluiten, dit gewoon en helder in de wet had moeten staan. Daar goed op te letten, is bij uitstek een zaak van de Eerste Kamer.

De ene helft van onze fractie neemt met grote tegenzin genoegen met de aangescherpte interpretatie die de regering aan dit wetsvoorstel verbindt. De andere helft vindt dat de wet in zichzelf duidelijk moet zijn. Deze leden kiezen met moeite toch liever voor uitstel dan voor het nu aannemen van een niet-bedoelde wetstekst, die strijdig kan zijn met Grondwet en Europese regelgeving.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De leden Jurgens, Le Poole, Schoondergang-Horikx, Grewel en Zijlstra wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij

geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt van 16.51 uur tot 17.10 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Goedkeuring van het verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen Staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, met bijlage; Wenen, 21 maart 1986 (Trb. 1987, 136) (21499, R1388).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! U heeft de eerste dag van uw voorzitterschap al duidelijk gemaakt dat het bij u geen overwegende bezwaren ontmoet als er korter wordt gesproken dan de eerdere taxatie van de spreektijd. Wellicht doet die situatie zich nu voor.

Naar aanleiding van het verdrag dat op verzoek van de Tweede Kamer aan uitdrukkelijke goedkeuring is onderworpen, hebben wij een drietal vragen respectievelijk opmerkingen. De eerste opmerking betreft het begrip van rechtspersoonlijkheid in het internationale recht. Wij hebben daar in de schriftelijke voorbereiding opmerkingen over gemaakt, tegen de achtergrond dat ook al in oudere uitspraken van beoefenaren van het internationale recht – ik noem een beschouwing van Lauterpacht uit 1950 – wordt onderkend dat er gradaties in rechtspersoonlijkheid zijn, dat het geen afgebakende en rigide categorie is. Tegen die achtergrond heeft het ons ietwat teleurgesteld dat er door de regering in de memorie van antwoord wordt vastgehouden aan een strikt formele benadering van de rechtspersoonlijkheid van internationale organisaties. Natuurlijk is er veel voor te zeggen om veel betekenis toe te kennen aan de oprichtingsverdragen van internationale organisaties. Toch zou het verkeerd zijn om voorbij te gaan aan de ontwikkelingen in de werkelijkheid van het leven van het internationale recht die sterker zijn dan de bepalingen van de oprichtingsverdragen. En eigenlijk blijkt dat ook

uit het antwoord van de regering zelf. Zij stelt dat de memorie van overeenstemming over het bestuur van Mostar geen verdrag is waarbij de Europese Unie feitelijk "medepartij" is. Dat hadden wij als voorbeeld genoemd: ook zonder dat er een toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Europese Unie heeft plaatsgevonden, wordt al enigszins – zij het met beperkingen – als zodanig gehandeld. In de memorie van antwoord wordt daaraan toegevoegd: er zijn echter wel bepalingen opgenomen ten behoeve van een derde, in casu de Europese Unie. Maar dat veronderstelt dan toch dat de Europese Unie in staat is om de ten behoeve van haar gemaakte bepalingen te dragen. In die beperkte gevallen is de Europese Unie in ieder geval rechtssubject.

Dit laat de vraag open betreffende het zelf kunnen handelen van de Europese Unie, mijn tweede punt. De minister schreef ons op 29 november dat de discussie daarover in het kader van de Intergouvernementele conferentie nog in een oriënterend stadium verkeerde. Maar gelukkig kon de Ierse regering al zes dagen later een conceptbepaling tot regeling van de rechtspersoonlijkheid van de Unie ter tafel brengen, met twee varianten. Deelt de minister onze opvatting dat de uitgebreidere variant weliswaar het voordeel van de duidelijkheid heeft, maar dat ook zonder de eerste twee leden uit het feit van de handelingsbevoegdheid vanzelf voortvloeit dat de Unie rechtspersoonlijkheid heeft, namelijk omdat zij naar buiten toe kan optreden? Wellicht valt er over de stand van de beoordeling inmiddels iets meer te zeggen?

Dan kom ik bij een punt dat wij graag eerder hadden gesignaleerd, maar dat blijkbaar tot voor kort aan ieders aandacht is ontsnapt, ook aan de onze. Wij hebben het wel voorafgaand aan deze behandeling ter kennis gebracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat is de bepaling inzake de inwerkingtreding in het wetsvoorstel. Helaas deugt die niet. In artikel 2 verwijst "heden" naar de dagtekening van de wet en niet naar de datum van bekendmaking. Artikel 88 bepaalt dat een wet niet in werking treedt voordat zij is bekendgemaakt. De bepaling had daarom uiteraard conform de standaardtekst van aanwijzing 178, sub C, voor de

Hirsch Ballin

regelgeving moeten worden geformuleerd. De Raad van State heeft dit niet kunnen signaleren, want volgens artikel 15b van de Wet op de Raad van State, is dit een wetsvoorstel dat niet aan deze raad ter advisering wordt voorgelegd. Hoe wil de minister, nu deze bepaling er staat en ervan uitgaande, dat er onvoldoende grond is om het wetsvoorstel terug te laten nemen of te verwerpen, het bestaan van een ongrondwettige wet voorkomen? Wellicht is een mogelijkheid gelegen in het doen van de goed bewaakte toezegging, dat de bekendmaking zal geschieden op dezelfde dag waarop de Koningin de wet ondertekent. Het ware uiteraard beter geweest als deze situatie helemaal niet zou zijn ontstaan.

Terzijde: is eigenlijk die afwijking van het gebezigde formulier van afkondiging waar het gaat om het horen van de Raad van State wel in overeenstemming met additioneel artikel XIX van de Grondwet?

□

Minister **Van Mierlo**: Mijnheer de voorzitter! Mag ik beginnen de geachte afgevaardigde de heer Hirsch Ballin vooral namens de Afdeling verdragen van mijn departement te bedanken voor zijn zeer stimulerende en verlichtende opmerkingen?

Voorzitter! Het eerste Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht kwam op 23 mei 1969 tot stand. Dat verdrag werd in 1985 door het Koninkrijk der Nederlanden bekrachtigd en heeft in de dagelijkse verdragspraktijk zijn nut bewezen. Vele landen, ook recent ontstane landen, zijn er partij bij.

Het verdrag van 1969 is evenwel slechts van toepassing op verdragen tussen staten. Nu werd al langer erkend, dat niet alleen staten, maar ook internationale organisaties subject van volkenrecht kunnen zijn en verdragen kunnen sluiten. De regels en beginselen die op deze laatste categorie van verdragen worden toegepast, zijn grotendeels identiek aan die welke gelden voor verdragen tussen staten. Toch is de behoefte ontstaan aan een tweede Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, een verdrag dat rekening houdt met de eigen aard van internationale organisaties bij het sluiten van verdragen door en met die organisaties.

Gelet op het steeds toenemende aantal internationale organisaties en hun deelneming aan het internationale rechtsverkeer, is het naar het oordeel van de regering van belang, dat ook het Koninkrijk partij wordt bij het onderhavige tweede verdrag van Wenen van 1986. Naar ik meen te weten zijn 35 staten nodig. Tot nu toe hebben 24 staten geratificeerd.

De heer Hirsch Ballin wijst erop, dat in de memorie van antwoord is opgemerkt, dat de bevoegdheid van een internationale organisatie om een verdrag te sluiten, afhankelijk is van de vraag in hoeverre het oprichtingsverdrag van deze organisatie in die bevoegdheid voorziet. Naar aanleiding van de memorie van overeenstemming over het bestuur door de Europese Unie over Mostar is de vraag opgeworpen of niet aan de feitelijke ontwikkelingen voorbij wordt gegaan: een statische benadering van de situatie. Het is wellicht goed, in herinnering te roepen, wat in de desbetreffende memorie van overeenstemming is bepaald.

Ingevolge deze memorie van overeenstemming wordt het bestuur van de gemeente Mostar overgenomen door de Europese Unie. De Raad van ministers van de Europese Unie wijst hiertoe een vertegenwoordiger aan. Omdat de Europese Unie geen partij is bij deze memorie van overeenstemming, ontleent de Unie als zodanig hieraan ook geen rechten en heeft zij op grond hiervan ook geen verplichtingen. De memorie van overeenstemming bepaalt wat de bevoegdheden zijn voor degene die als vertegenwoordiger wordt aangewezen. Doordat de Raad van ministers van de Europese Unie de vertegenwoordiger benoemt, is wel sprake van een duidelijke band met de Europese Unie.

Ook vanwege het vereiste van ratificatie door iedere afzonderlijke lidstaat van de Europese Unie en het tijdsbeslag dat daarmee is gemoeid, zijn deze ervaringen een stimulans geweest voor de discussie omtrent de vraag of de Europese Unie volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid zou moeten worden toegekend. Over het punt van eventuele toekomstige verlening van die volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid aan de Europese Unie kan worden opgemerkt dat het Ierse voorzitterschap in een algemene schets voor een ontwerpherziening van de verdragen heeft voorgesteld

de Unie naast de EGKS, de EG en Euratom rechtspersoonlijkheid te verlenen. De regering kan nog steeds volhouden dat het proces gaande is en dat absoluut nog niet is uitgekristalliseerd wat het zal worden.

Het tekstvoorstel is summier. Met name de bevoegdheden die de Unie zou hebben in haar internationale betrekkingen en de voorwaarden waaronder deze handelingsbevoegdheid zou kunnen worden uitgeoefend, zijn slechts beknopt weergegeven. Bovendien rijst de vraag of het niet de voorkeur verdient om de EGKS, de EG, Euratom en de Europese Unie te laten fuseren en te komen tot één Unie met één rechtspersoonlijkheid. Het samensmelten van deze gemeenschappen leidt tot een transparantere gemeenschap, maar is juridisch-technisch ingewikkeld. Op deze problemen wordt momenteel gestudeerd. Uit de resultaten en het gecompliceerde karakter daarvan zal ten slotte de vraag voortvloeien of wij die oplossing ook kunnen kiezen.

De geachte afgevaardigde de heer Hirsch Ballin heeft terecht de aandacht gevestigd op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Artikel 2 van het wetsvoorstel volgt de aanwijzingen voor de wetgevings-techniek die in 1984 werden opgesteld, die thans zijn vervangen door de aanwijzingen voor de regelgeving. Er had moeten staan: deze rijkswet treedt in werking met ingang van de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Aanwijzing 312 geeft deze tekst als de standaardtekst voor wetsvoorstellen tot goedkeuring van verdragen. Hier wrekt zich het gegeven dat het wetsvoorstel al zo lang geleden is opgesteld en ingediend. Hieruit is ook te verklaren dat in de considerans van het wetsvoorstel wordt verwezen naar artikel 15b van de Wet op de Raad van State, hetgeen natuurlijk wel impliceert dat de Raad van State eerder is gehoord.

De tekst van het wetsvoorstel is dus niet vlekkeloos, maar ik wil toch voorstellen om deze tekst te aanvaarden en niet de weg van de novelle te bewandelen. Het Kabinet van de Koningin heeft reeds zijn medewerking toegezegd opdat hare majesteit het wetsvoorstel op een zodanig tijdstip zou kunnen tekenen dat nog dezelfde dag het desbetreffende Staatsblad kan worden uitgegeven. Het ministerie van

Van Mierlo

Justitie acht deze procedure zonder meer mogelijk en verleent zijn gewaardeerde medewerking terzake. Hier past dus oprechte dank aan de heer Hirsch Ballin. Het toont weer eens de onmisbaarheid van de Eerste Kamer aan. Hoewel, indien deze Kamer niet had bestaan, had de heer Hirsch Ballin de Tweede Kamer niet verlaten. Dan had hij daar zijn opmerking gemaakt, hetgeen door middel van een amendement tot een zuiverdere wet had geleid. Dat legt toch weer krachtig de vraag op tafel hoe gewenst deze Eerste Kamer is.

Ik hoop dat ik hiermee het geachte lid Hirsch Ballin en ook de andere leden die met belangstelling hebben geluisterd voldoende heb kunnen informeren.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! Ik heb twee opmerkingen. De wijziging van de Grondwet waarbij is bepaald dat wetten niet in werking kunnen treden voor de datum waarop ze zijn bekendgemaakt, dateert reeds van 1983. Dat verandert overigens niets aan de wijze van handelen die de minister heeft toegezegd.

Ik dacht dat de minister zijn laatste woorden ging afsluiten met een voorstel tot invoering van het amendementsrecht voor deze Kamer, waarvoor wellicht ook een eerdere gedachteswisseling heden aanleiding heeft gegeven.

Minister **Van Mierlo**: Voorzitter! Van de eerste opmerking neem ik noodgedwongen met instemming kennis. Van de tweede kan ik alleen maar zeggen dat ik inderdaad niet op dat idee ben gekomen. Ik heb tot uitdrukking gebracht welk een groot goed het zou zijn als mensen als de geachte afgevaardigde lid van de Tweede Kamer zouden zijn. Ik benadruk daarmee welk een voorrecht het voor deze Kamer is om dit soort afgevaardigden in haar midden te mogen hebben.

De **voorzitter**: Het lijkt mij goed om hiermee de beraadslagingen en het "combat de générosité" te sluiten.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 1997 (inclusief het onderdeel NAVO van de begroting van Buitenlandse Zaken) (25000-X).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van Gennip** (CDA): Mijnheer de voorzitter! "Terme de grâce", dat is misschien de beste benaming van de periode waarin wij ons internationaal bevinden. De vrede en veiligheid kunnen bereikt lijken, maar wij spreken niet over een "acquis". De ontwikkelingen in de wereld als geheel en de mogelijke ontwikkelingen aan de flanken van ons veiligheidsgebied vragen van de hedendaagse politiek nieuwe keuzen, materiële en morele, en van de samenleving als geheel alertheid, solidariteit en vooral toekomstgerichtheid. De verleiding om de huidige toestand als normaal en niet uitzonderlijk te zien is echter groot.

Twee jaar geleden heb ik bij de behandeling van de begroting van Defensie aan de regering gevraagd, in haar toonzetting aan te sluiten bij de nieuwe analyses terzake van de bedreiging van onze veiligheid op termijn. Ik ken de aankondigingen van het kabinet dat het volgend jaar met de analyse en gevolgtrekkingen daaruit zal komen, maar het is mij eerlijk gezegd van dit team, dat ik niet per se een profetenrol wil toekennen, een beetje tegengevallen. De alertheid en intellectuele gedrevenheid zijn er niet echt uitgekomen. Sinds het werk van het duo Van den Broek/Ter Beek hebben wij in wezen niet veel nieuws meer mogen vernemen. Misschien is dat het vacuüm waarvan anderen de laatste weken gebruikgemaakt hebben om het debat over veiligheid in een ingrijpend veranderende wereld naar zich toe te trekken. Of moeten wij misschien zeggen dat ook op dit terrein het alleen maar fijn paars regeren is als het over vandaag gaat, maar dat de moeilijkheden komen als een echte toekomstvisie ontwikkeld moet worden? Is het weer gemakkelijker om op de winkel te passen? Er wordt wel kostbare tijd verspild. Wij vragen

de regering haar verantwoordelijkheid te nemen in het noodzakelijk nieuwe debat over de veiligheid.

Het gaat allereerst om nieuwe analyses. Het in de beleving van onze burgers zo centrale begrip "veiligheid" is ontstegen aan de klassieke scheiding tussen interne en externe veiligheid, aan de binding met territorium, aan het klassieke schema van agressie en landsverdediging, van militaire hegemonie en verzet tegen chantage. Het veiligheidsbegrip vraagt revitalisering. Ik hoor graag het commentaar van de regering op enkele van de volgende notities. Allereerst noem ik de bedreiging door het ontstaan van chaos aan de flanken van ons klassieke verdedigingsgebied: ex-Joegoslavië, de Russische federatie, maar ook het Magrebgebied. Chaos heeft anno 2000 nieuwe dimensies: ver over de grens reikende wapendragers en miljoenen mensen op de vlucht naar veilige gebieden. Het zijn niet de minste internationale analisten, die het Westen zorgeloosheid verwijten in het licht van de combinatie chaos en de abundantie aanwezigheid of verkrijgbaarheid van tactisch-nucleaire wapens.

Naast chaos, onverwacht en onbedwingbaar, is er nog steeds de kans, althans volgens vele Duitse militaire analisten, ook uit sociaal-democratische kring, op een remilitarisering van de Russische federatie. Deze dagen konden we vernemen dat zelfs een verarmd Irak in staat is zich als militaire macht te ontwikkelen tot een niveau waarop Europese steden trefbaar zijn en miljoenen mensen ver buiten het grondgebied affecteerbaar met chemische wapens. Het derde element is dus de opkomst van nieuwe militaire grootmachten.

Wat twee jaar geleden nog een vage notie was, wordt als eventualiteit steeds duidelijker: de ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit tot een militaire bedreiging. Onveiligheid zonder aantasting van het klassieke grondgebied is allang de sfeer van de science fiction ontgroeid. Géhuenno's these is realiteit aan het worden. Ik vraag de minister daarom nu, of hij de evaluatie van de veiligheidsbedreigingen deelt, en wat zijn opinie is over de gesignaleerde gevaren.

Maar als mijn analyse juist is, beleven we slechts een terme de