

Commentaar inzake "Unilateral Acts of States"

Redacteur(en):

Not specified
Not specified

Not specified

8 maart 2000

Inhoudsopgave		<i>Pagina</i>
1	. Algemeen	3
1.1	Verzoek om CAVV-advies	3
1.2	Statenpraktijk	3
1.3	Algemene opmerkingen	3
2	. Questionnaire	5
2.1	To what extent does the Government believe that the rules of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties could be adapted mutatis mutandis to unilateral acts? 5	
2.2	Who has the capacity to act on behalf of the State to commit the State internationally by means of an unilateral act?	5
2.3	To what formalities are unilateral acts subjected?	6
2.3.1	(a) written statements	6
2.3.2	(b) oral statements	6
2.3.3	(c) context in which acts may be issued	6
2.3.4	(d) individual, joint or concerted acts	8
2.4	types and possible contents of unilateral acts	8
2.5	What legal effects do the acts purport to achieve?	9
2.6	What is the importance, usefulness and value States attach to their own unilateral acts on the international plane and to the unilateral acts of other States?	9
2.7	Which rules of interpretation apply to unilateral acts?	9
2.8	Duration of unilateral acts	9
2.9	Possible revocability of a unilateral act	10

1 . Algemeen

1.1 Verzoek om CAVV-advies

Tijdens haar 51^{ste} zitting (mei-juli 1999) heeft de International Law Commission (ILC) van gedachten gewisseld over het formuleren van algemene richtlijnen voor het verzamelen van informatie over de statenpraktijk m.b.t. eenzijdige handelingen van Staten. Op verzoek van de ILC heeft het VN secretariaat -in overleg met de ILC Special Rapporteur inzake dit onderwerp- een questionnaire opgesteld. Deze questionnaire is door middel van een Nota van de Secretaris-Generaal van de VN d.d. 30 september 1999 aan de lidstaten voorgelegd.

In een brief van 2 februari 2000 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken aan de CAVV gevraagd om hem over de beantwoording van de questionnaire advies uit te brengen.

1.2 Statenpraktijk

De CAVV is van oordeel dat het eerder op de weg van de regering ligt om te voldoen aan het verzoek van de ILC een inzicht te verschaffen in de Nederlandse statenpraktijk op het gebied van eenzijdige handelingen. De kennis hieromtrent is immers bij uitstek aanwezig binnen de betrokken ministeries.

De CAVV beveelt de Minister aan door zijn departement een nader onderzoek naar de Nederlandse praktijk te laten instellen en geeft in overweging om een op te stellen inventarisatie van eenzijdige handelingen uit de Nederlandse praktijk regelmatig te actualiseren.

1.3 Algemene opmerkingen

Alvorens in te gaan op de specifieke vragen die onderdeel uitmaken van de questionnaire hecht de CAVV eraan ook commentaar te geven -conform de uitnodiging daartoe aan het slot van de questionnaire- op de algemene aanpak en reikwijdte van het onderwerp. De criteria die de Special Rapporteur heeft gehanteerd ter afbakening van het concept "eenzijdige handeling" betekenen een strikte begrenzing van de reikwijdte van het concept. De CAVV realiseert zich dat het de bedoeling van de Special

Rapporteur was om al die handelingen en verklaringen uit te sluiten die niet aan een andere rechtsbron hun bindend karakter ontleen, maar plaatst niettemin vraagtekens of de door de Special Rapporteur gevolgde benadering niet leidt tot een onnodige verschraving van het onderwerp. Zo constateert de CAVV dat o.m. eenzijdige handelingen die beogen een trendbreuk te zijn met het gewoonrecht buiten de reikwijdte van het concept blijven. Ook handelingen die de internationale aansprakelijkheid van de Staat met zich brengen en handelingen die leiden tot *estoppel* vallen er buiten. Het is de vraag of deze benadering valt vol te houden. De CAVV verwelkomt derhalve de benadering van de door de ILC ingestelde Werkgroep en het feit dat de aanbevelingen van deze Werkgroep door de Commissie zijn overgenomen. Naar het oordeel van de CAVV betekent deze benadering tot op zekere hoogte een verruiming van de reikwijdte van het concept "unilateral act".

De Special Rapporteur heeft in zijn eerste rapport aangegeven dat eenzijdige handelingen van internationale organisaties buiten dit onderwerp gehouden moeten worden. Deze inperking wordt door de Commissie ondersteund. Tegelijk bestaat er consensus over dat eenzijdige handelingen van internationale organisaties een snel aan betekenis winnend fenomeen is. De CAVV bepleit dat de ILC zich ook hierover gaat buigen, nadat het onderwerp eenzijdige handelingen van Staten is afgehandeld (net zoals dat bij de verdragenconventies Vienna I (1969) en Vienna II (1986) is gedaan).

De CAVV beveelt aan dat Nederland zich een voorstander betoont van het op de ILC-agenda plaatsen van het onderwerp "unilateral legal acts of international organizations". De CAVV erkent dat er in geval van eenzijdige handelingen van internationale organisaties andere aspecten en problemen een rol spelen, maar ziet niet in waarom deze niet thans reeds geïnventariseerd zouden kunnen worden. Het belang van het onderwerp wordt alom onderkend. De ILC komt soms zelfs dicht in de buurt van de gedachte van behandeling van dit onderwerp: Zie ILC; report on its fifty-first session, para. 589: "It was also noted in the Working Group that a unilateral statement could be made by one or more States jointly or in a concerted manner". De ILC lijkt soms wat koudwatervrees te hebben m.b.t. de codificatie van onderdelen van het recht der internationale organisaties. De CAVV beveelt aan dat Nederland, als gastheer van de nodige internationale organisaties, de behandeling van dit onderwerp stimuleert, indien de ILC dat zelf niet doet.

M.b.t. de door de Commissie overeengekomen en in de questionnaire vermelde definitie merkt de CAVV op dat het zo moge zijn dat een staat de intentie kan hebben door middel van een eenzijdige verklaring

rechtsgevolgen teweeg te brengen, maar het is de vraag of die intentie voldoende is om in het internationaal recht dergelijke rechtsgevolgen inderdaad teweeg te brengen. Het is uiteindelijk (een algemeen beginsel van) het internationaal recht zelf dat de beoogde bindende kracht verleent. De ILC zou hieraan nadere aandacht dienen te schenken.

2 . Questionnaire

2.1 **To what extent does the Government believe that the rules of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties could be adapted *mutatis mutandis* to unilateral acts?**

M.b.t. deze vraag merkt de CAVV op dat toetsing aan de Vienna Convention on the Law of Treaties een voor de hand liggende stap is als referentiekader voor de codificatie van regels inzake eenzijdige handelingen van staten. De hoofdbestanddelen van de Vienna Convention (het ontstaan van verdragen, de interpretatie en toepassing, en de beëindiging van verdragen) kunnen immers *mutatis mutandis* ook (gedeeltelijk) van toepassing worden geacht op eenzijdige handelingen. Dit neemt niet weg dat het noodzakelijk zal zijn de toetsingsexercitie volledig te doorlopen alvorens een adequaat antwoord op de gestelde vraag gegeven kan worden. Pas aan het slot van dit onderzoek kan worden vastgesteld of (gedeeltelijke) analoge toepassing van de regels van de Vienna Convention -in aangepaste vorm- op het rechtsgebied van eenzijdige handelingen niet alleen mogelijk, maar ook noodzakelijk is.

2.2 **Who has the capacity to act on behalf of the State to commit the State internationally by means of an unilateral act?**

Indien men zich baseert op analoge toepassing van de regels van de Vienna Convention, moet men ervan uitgaan dat dezelfde categorie van personen die in artikel 7 van de Vienna Convention genoemd worden bevoegd zijn om de Staat internationaal te binden door middel van een eenzijdige handeling, nl. staatshoofden, regeringsleiders, ministers van Buitenlandse Zaken en hoofden van diplomatieke missies. Anderen hebben een volmacht nodig. De benadering in de Vienna Convention is in dit opzicht zeer formeel. Men zou ervoor kunnen pleiten dat op het terrein van eenzijdige handelingen die categorie personen geacht moet worden de Staat te binden, die uit hoofde van hun taken en bevoegdheden geacht

kunnen worden gemandateerd te zijn om uitspraken te doen waarop derde staten af kunnen gaan. Voorbeelden zijn de volgende: In geval van de Franse nuclear tests was het niet alleen de verklaring van de Franse President die in het geding was, maar ook die van de Franse Minister van Defensie. Men kan ook denken aan uitspraken van woordvoerders van ministers. Zie voorts ook de Gulf of Maine zaak, waar de vraag aan de orde was of correspondentie van ondergeschikte Canadese civil servants en het langdurig uitblijven van een Amerikaanse reactie daarop voldoende was om een stilzwijgende instemming van de VS op de Canadese voorstellen voor maritieme grensafbakening te construeren. Een ander voorbeeld zou kunnen zijn de toezegging van een commandant van een oorlogsbodem om bij evacuatie van personen van dezelfde nationaliteit als die van de oorlogsbodem uit een door oorlogsgeweld getroffen gebied tevens personen van een andere nationaliteit te evacueren. Afhankelijk van de aard van de eenzijdige verklaring ware te overwegen de voorwaarden waaronder eenzijdige verklaringen tot rechtsgevolgen leiden restrictief te omschrijven. Immers, de meeste typen van eenzijdige verklaringen leiden tot het aangaan van verplichtingen. De categorie protest vormt daarop een uitzondering. De capaciteit om de staat te binden is dus variabel al naar gelang de categorie eenzijdige handeling.

2.3 To what formalities are unilateral acts subjected?

2.3.1 (a) written statements

2.3.2 (b) oral statements

Zowel voor written statements als voor oral statements geldt dat deze duidelijk ("unambiguous") dienen te zijn. Zoals het ICJ al opmerkte in de Nuclear Tests zaak is de kwestie van vorm niet bepalend. In sommige gevallen is het denkbaar dat een formele notificatieprocedure in acht genomen dient te worden zoals bij de verklaringen van aanvaarding van de rechtsmacht van het ICJ uit hoofde van de facultatieve clausule. Volgens de criteria van de Special Rapporteur moet men evenwel aannemen dat deze verklaringen buiten de reikwijdte van het concept eenzijdige handeling vallen.

2.3.3 (c) context in which acts may be issued

In de Nuclear Tests-zaak stelde het Hof dat teneinde bindend te zijn de toezegging in het openbaar gedaan moet zijn ("an undertakingif given publicly.....and with an intent to be bound.....is binding"). Hier betrof het evenwel een toezegging niet alleen *vis-à-vis* de eisende partijen, Nieuw-Zeeland en Australië, maar een toezegging *erga omnes*. Een voorbeeld van een protest dat weliswaar in de eerste plaats bedoeld was voor de geadresseerde Staat, maar tevens van belang werd geacht voor de overige statengemeenschap, was de Amerikaanse actie om demonstratief oorlogsschepen door de Golf van Syrte te laten varen, waarmee openlijk te kennen gegeven werd dat de Libische claim dat de Golf volledig tot de (historische) binnenwateren van Libië behoorde, voor de VS onaanvaardbaar was. In andere situaties is het echter zeer wel denkbaar dat een toezegging of een protest een vertrouwelijk karakter heeft en uitsluitend bestemd voor één andere staat (bijv. een vertrouwelijke toezegging bij monde van een ambassadeur aan de ambassadeur van een andere Staat).

Het publieke karakter van de eenzijdige verklaring is derhalve niet bepalend voor het verbindend karakter ervan. Daar waar wel een publieke eenzijdige handeling geboden lijkt, is het publiciteitsvereiste (zoals verlangd door het Hof in de Nuclear Tests-zaak) ook verbonden met de externe controle op de rechtmatigheid van de handeling. Dit is niet uitsluitend een rechtmatigheidstoetsing, maar de wenselijkheid van openbaarheid kan ook gebaseerd zijn op andere overwegingen van gemeenschappelijk belang.

Het spreekt vanzelf dat de authenticiteit van de eenzijdige verklaring boven elke verdenking behoort te staan. Dit *caveat* is geboden indien men bedenkt dat bij de stand van de huidige informatietechnologie websites van overheidsinstanties legio zijn en het verschijnsel van vervalste websites reeds gesignaleerd is.

Eveneens in het kader van de context "in which unilateral acts may be issued" kan de vraag worden gesteld welke status verklaringen hebben van lidstaten van een internationale organisatie. Vaak kunnen zulke verklaringen waarschijnlijk gelden als verklaringen afkomstig van de staat in kwestie. Maar er kunnen zich ook gevallen voordoen waarbij deze staat niet strikt en alleen optreedt als staat, maar tevens of zelfs uitsluitend als lid van het orgaan van de betreffende organisatie. Als voorbeeld kan hierbij gedacht worden aan de (niet-plenaire) Executive Boards van IMF en Wereldbank. Nederland is lid van deze organen, maar treedt ook op als vertegenwoordiger van andere lidstaten. Een Nederlandse verklaring in deze organen kan derhalve niet automatisch worden gezien als een eenzijdige handeling van Nederland.

2.3.4 (d) individual, joint or concerted acts

Naar het oordeel van de CAVV gelden dezelfde hoger genoemde formaliteiten ongeacht of men te doen heeft met individuele dan wel gemeenschappelijke of op elkaar afgestemde eenzijdige handelingen.

2.4 types and possible contents of unilateral acts

Wat eenzijdige verklaringen in het algemeen betreft, is de CAVV van oordeel dat de inhoud van de verklaring minder relevant is. Maatgevend is veeleer de specificiteit van de verklaring alsmede de geobjectiveerde bedoeling om rechtsgevolgen teweeg te brengen, d.w.z. een bedoeling die objectief kan worden aangetoond.

Wat betreft verklaringen afgelegd door vertegenwoordigers van een Staat tijdens een internationale gerechtelijke procedure merkt de CAVV op dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen toezeggingen en verklaringen welke een interpretatie van een bepaalde volkenrechtelijke regel inhouden. In het laatste geval kan de verklaring in beginsel uitsluitend in de context van de desbetreffende gerechtelijke procedure aan de Staat in wiens naam de verklaring is afgelegd worden tegengeworpen. Niettemin is het ook denkbaar dat een dergelijke verklaring ook in bilaterale onderhandelingen die door de internationale rechter aan beide partijen zijn opgelegd of aanbevolen aan de Staat in kwestie kan worden tegengeworpen. (Vergelijk de Gabcikovo-zaak).

Eenzijdige verklaringen inzake aanvaarding van de rechtsmacht van het ICJ uit hoofde van de facultatieve clause vormen een categorie apart, hoewel -zoals reeds opgemerkt- deze verklaringen volgens de criteria van de Special Rapporteur buiten de reikwijdte van het concept eenzijdige handeling zouden vallen.

Tenslotte heeft de CAVV de indruk dat het de bedoeling van de Special Rapporteur is om "soft law" (bijv. de Rio Declaration on Environment and Development van 1992 of de Verklaring van de Noordzee Ministers Conferentie van 1993) buiten de reikwijdte van het concept te houden. Niettemin zou overwogen kunnen worden dat hier sprake is van een gezamenlijke eenzijdige verklaring ("joint or concerted statements"; zie hierboven para. 1.3)

2.5 What legal effects do the acts purport to achieve?

Indien het de bedoeling is van de Staat namens welke een eenzijdige verklaring wordt afgelegd om bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen, dan worden die rechtsgevolgen beperkt door het rechtmatigheidsvereiste. M.a.w. een verklaring mag geen gevolgen beogen die in strijd zijn met algemene regels van volkenrecht, i.h.b. *ius cogens*. Een verklaring hoeft niet noodzakelijkerwijze te allen tijde te beogen conflict met bestaande internationale verdragsverplichtingen te vermijden. Dit doet de vraag rijzen van hiërarchie in de context van verdragsverplichtingen enerzijds en rechten of verplichtingen als gevolg van eenzijdige handelingen anderzijds. Men zou kunnen overwegen (maar dat is een beleidsbeslissing van de internationale gemeenschap) dat een verdragsverplichting altijd voorgaat dan wel dat de presumptie is dat de rechtsgevolgen van een verklaring niet strijdig zijn met verdragsverplichtingen en de verklaring in die zin geïnterpreteerd wordt.

2.6 What is the importance, usefulness and value States attach to their own unilateral acts on the international plane and to the unilateral acts of other States?

Naar het oordeel van de CAVV ligt het veeleer op de weg van de regering om deze vraag te beantwoorden

2.7 Which rules of interpretation apply to unilateral acts?

Het ligt voor de hand om hier de in het Weense Verdragenverdrag neergelegde regels van interpretatie analoge toepassing te geven. Dit met uitzondering van de aanvullende interpretatieregels, zoals de *travaux préparatoires*.

2.8 Duration of unilateral acts

Ook hier geldt analoge toepassing van de relevante bepalingen van het Weens Verdragenverdrag. In beginsel is er geen beperking in de geldigheidsduur van eenzijdige handelingen. Zij verliezen echter hun geldigheid door *desuetudo* of doordat

zij worden opzij gezet door (bilaterale) verdragen.
Verandering van regering doet niets af aan de geldigheid van de handelingen, tenzij zij uitdrukkelijk worden herroepen.
Tenslotte kan de geldigheidsduur beperkt zijn doordat de eenzijdige handeling (i.c. verklaring) een tijdbepaling bevat dan wel een expliciete voorwaarde die op een gegeven moment vervalt.

2.9 Possible revocability of a unilateral act

Ook het herroepen van een eenzijdige handeling is -naar het oordeel van de CAVV- onderhevig aan analoge toepassing van de relevante bepalingen inzake beëindiging van een Verdrag, zoals vervat in het Weens Verdragenverdrag. De CAVV geeft in overweging dat de ILC aandacht schenkt aan de toepassing van de *clausula rebus sic stantibus* op eenzijdige handelingen, met inbegrip van de kwestie van een beroep op deze *clausula* indien de vereiste fundamentele wijziging van omstandigheden zich voordoet aan de zijde van de Staat die de eenzijdige handeling verrichtte. Men denke als voorbeeld aan een Staat die een toezegging doet tijdens een "pledging conference" en vervolgens deze toezegging als gevolg van veranderde economische omstandigheden niet waar kan maken.