

No. 1346

RAPPORT

inzake ontwerp-artikelen (ILC) betrekking hebbend op het recht nopens verdragen tussen Staten en internationale organisaties en tussen twee of meer internationale organisaties

Bij brief DIO/HJ-303708 dd. 30 oktober 1981 verzocht de Minister van Buitenlandse Zaken de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken advies over de ontwerp-artikelen 61-80 en Annex, opgesteld door de Commissie voor Internationaal Recht van de VN (ILC), welke betrekking hebben op het recht nopens verdragen tussen Staten en internationale organisaties. De Commissie kon tevens de ILC-ontwerp-artikelen 1-60 in haar commentaar betrekken over welke ontwerp-artikelen de Commissie zich nog niet eerder had uitgesproken.

De Commissie constateerde allereerst dat de ontwerp-artikelen 1-26, zoals door de ILC in tweede lezing aanvaard tijdens haar zitting eerder dit jaar, aanzienlijk waren vereenvoudigd in vergelijking met de eerdere versie. Deze vereenvoudiging was mogelijk gemaakt als gevolg van de gewijzigde opstelling van het Sovjetlid in de ILC die het door hem tot dan gemaakte - de hele tekst doordringende - principiële onderscheid tussen Staten en internationale organisaties had laten vallen.

De Commissie wisselde vervolgens uitvoerig van gedachten over de vraag in welke vorm een regeling van het onderwerp in kwestie het beste zou kunnen worden gegoten. De mogelijkheden die daarbij grosso modo onder ogen werden gezien waren:

- géén verdrag maar een "expository code" die dan als richtsnoer zou kunnen dienen voor de vorming van gewoonterecht.
- een "autonoom" verdrag in een vorm zoals voorgesteld door de ILC.
- een "verwijzingsverdrag" door verwijzing naar de Weense Conventie van 1969, een gedachte die het Verenigd Koninkrijk voorstond.

Als bezwaren tegen de verdragsvorm in het algemeen en tegen de ILC ontwerp-artikelen in het bijzonder werden onder meer aangevoerd: de geaardheid van het rechtssubject (internationale organisaties versus soevereine Staten), de tekortkomingen van de Weense Conventie die in het nieuwe verdrag zouden worden gecopieerd, de grote te verwachten afstand in tijd tussen de totstandkoming van de Weense Conventie (1969)

en een toekomstig verdrag over het huidige onderwerp en de verschillende betekenis welke aan dezelfde termen zou worden toegekend. Het gevolg hiervan zou kunnen zijn de opstelling van schijnbaar gelijke teksten welke een in wezen ongelijke lading dekken. Dit zou zijn weerslag kunnen hebben op de interpretatie van de Weense Conventie met het gevaar van (nog) grotere onduidelijkheid over de inhoud van de bepalingen van dat verdrag en bijgevolg verminderde rechtszekerheid.

Talrijke andere vraagpunten kwamen aan de orde waaronder de rangorde tussen de Weense Conventie en een eventueel toekomstig verdrag, de complicaties die zouden kunnen voortvloeien uit de (niet-evenwijdige) ratificaties van beide instrumenten de grote variëteit aan internationale organisaties welk begrip immers zeer elastisch is omschreven en de slotbepalingen waarover het ILC-ontwerp geen voorstellen bevat.

Een zwaarwegend argument ten gunste van een verdragsregeling onderkende de Commissie in het toenemende belang van de plaats welke internationale organisaties in het internationale rechtsverkeer innemen. Indien men deze ontwikkeling positief waardeert dan zou opstelling van een verdrag betrekking hebbend op het recht nopens verdragen waarbij die internationale organisaties partij zijn, een goede gelegenheid zijn dat toenemende belang op internationaal niveau te bevestigen.

De Commissie wisselde vervolgens van gedachten over de voor- en nadelen van het beleggen van een Diplomatieke Conferentie. Als mogelijke risico's signaleerde zij eventuele pogingen tijdens zo'n conferentie, tenderend in de richting van amendering van de Weense Conventie. Dit soort risico's zou evenwel kunnen worden verminderd of uitgesloten door de wijze waarop een Diplomatieke Conferentie zou worden opgezet. In meerderheid bleek de Commissie de mening te zijn toegedaan dat de mogelijke nadelen van een conferentie niet opwegen tegen de te verwachten positieve kanten ervan.

De Commissie kwam tevens tot de slotsom dat een "verwijzings" verdrag de voorkeur geniet boven andere vormen waarin de regeling zou kunnen worden gegoten. Zij stelde daarbij vast dat het werk van de ILC in essentie reeds zo'n verdrag was maar dan "uitgeschreven".

De Commissie achtte het wenselijk dat in ontwerp-artikel 66 (geschillenbeslechting), in zoverre het geschillen betreft waarbij internationale organisaties zijn betrokken, naast de conciliatie procedure, vervat in de ontwerp-artikelleden 2 en 3, ook de mogelijkheid van verplichte arbitrage wordt voorzien. Het argument daarvoor is dat de huidige ontwerp-artikelleden 2 en 3 mede betrekking hebben op geschillen welke een norm van ius cogens tot inzet hebben. De Commissie maakte zich overigens over de haalbaarheid van een daartoe strekkend voorstel geen overdreven voorstellingen.

De Commissie meende voorts dat, nu de ILC in tweede lezing een ontwerp-artikel 5 heeft opgenomen dat de toepassing van de ontwerp-artikelen mogelijk maakt op een constituerend ver-

drag waarbij tevens een andere internationale organisatie partij is, ook een ontwerp-artikel parallel aan artikel 20 lid 3 van het Weense Verdrag niet mag ontbreken.

De Commissie nam tenslotte de situatie in beschouwing die kan ontstaan als gevolg van de toepassing van de regel neergelegd in ontwerp-artikel 20 lid 4. Deze regel welke, behoudens de verwijzingen, gelijkluidend is aan het overeenkomstige artikel 20 lid 5 van de Weense Conventie heeft in die formulering slechts betrekking op aanvaarding van voorbehouden door geen bezwaar te maken gedurende twalf maanden door een Staat en niet op de situatie waarin een internationale organisatie wordt geconfronteerd met een voorbehoud waarop die organisatie niet binnen een bepaalde periode reageert. Het leek de Commissie raadzaam dat de ILC zich nog eens buigt over de consequenties die daaraan mogelijkerwijs zijn verbonden.