

No. 1310

Rapport inzake statenopvolging in andere zaken dan verdragen

1. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in een schrijven dd. 21 mei 1980, kenmerk DIO/HJ-137.455, aan de Adviescommissie verzocht haar mening te geven over een aantal ontwerp-artikelen die de Commissie voor Internationaal Recht der Verenigde Naties heeft opgesteld over statenopvolging in andere zaken dan verdragen.

De Commissie voor Internationaal Recht heeft in 1979 regels opgesteld voor statenopvolging in staatseigendom, staatsschulden en staatsarchieven. Over dit derde onderdeel van het project is haar studie nog niet voltooid. Het is de bedoeling dat de Commissie, mede aan de hand van de inmiddels ontvangen commentaren van regeringen, in 1981 het gehele ontwerp in tweede lezing nader zal vaststellen.

2. De Adviescommissie wil allereerst opmerken dat de titel van het onderhavige project te ruim is; het project betreft immers slechts statenopvolging in staatseigendom, staatsschuld en staatsarchieven. Een juistere titel zou zijn: "State succession in certain matters other than treaties", of nog concreter "State succession in State property, State debts and State archives".
3. De Adviescommissie betreurt dat het project is beperkt tot het geval dat een staat een andere staat opvolgt in de soevereiniteit over een bepaald gebied. In het huidige internationale verkeer zal zich in toenemende mate de situatie voordoen dat een internationale organisatie van een staat of een groep van staten bepaalde rechten en plichten overneemt. (Voorbeeld: de ESA lanceert een ruimteprojectiel.) Slechts in één artikel van het project is sprake van een mogelijk ander subject van internationaal recht dan een staat, nl. in art. 16 a, en dan nog alleen in de positie van een derde ten opzichte van een tussenstaatse relatie. Deze klassieke tussenstaatse opzet van het project doet wat verouderd aan.
4. Een ander bezwaar tegen het project is de soms zeer vage formulering van de artikelen, die ruimte laat voor rechtsonzekerheid. Zo bijvoorbeeld de term "equitable proportion" of "equitable compensation" in de artikelen 13, 14, 19, 22, 23. Deze term geeft niet een duidelijk criterium. Men moet bedenken dat op basis van dergelijke criteria in een verdrag allereerst de autoriteiten van de voorganger- en opvolgerstaat zelf moeten proberen een overgangsregeling op te stellen. Als zij daarover een geschil krijgen zal de arbiter of de internationale rechter er aan te pas moeten komen. Het Internationaal Gerechtshof nu heeft van een verwijzing naar "billijkheid" het volgende gesteld in de Continental Shelf Case:

"It would be insufficient simply to rely on the rule of equity without giving some degree of indication as to the possible ways in which it might be applied in the present case". De ILC wijdt aan het begrip "billijkheid" enkele passages in het inleidend commentaar (par. 16-24). Zij noemt dit begrip in navolging van De Visscher "an independent and autonomous source of law". De Adviescommissie tekent hierbij aan dat ingevolge talrijke verdragen, met voorop het Statuut van het Internationaal Gerechtshof, een internationaal gerecht alleen dan een geschil ex aequo et bono mag beslissen als alle partijen bij het geschil daarmee instemmen. Dat gaat veel minder ver dan het beschouwen van het begrip "billijkheid" als een autonome rechtsbron, die door het gerecht ambtshalve zou mogen worden toegepast. De ILC beroept zich echter voor haar stelling eveneens op de jurisprudentie van het Internationaal Gerechtshof in de Continental Shelf Case.

5. Een belangrijk aspect van een statenopvolging is het effect daarvan op de rechten van derden. In het onderhavige project zijn wat dit betreft van belang de artikelen 9, waar alleen het effect op de rechten van derden-staten wordt behandeld en 18, waar het effect op de rechten van crediteuren in het algemeen wordt behandeld. Het commentaar van de ILC bij artikel 9 geeft niet een duidelijke verklaring, waarom ten aanzien van opvolging in staatseigendom niet mede het effect op rechten van derden-particulieren is behandeld. Ook de regeling van artikel 18 bevat op dit punt onduidelijkheden.
6. De gehele regeling in de artikelen 17 en 18 komt de Adviescommissie nodeloos ingewikkeld en onduidelijk voor. Artikel 17 bepaalt dat bij een overgang van staatsschuld die geschiedt in overeenstemming met de ILC-regeling de verplichtingen van de voorgangerstaat teniet gaan en overeenkomstige verplichtingen van de opvolgerstaat ontstaan. Deze regel slaat echter blijkbaar niet op de relatie met derden, want artikel 18 lid 1 bepaalt dat een statenopvolging op zichzelf nog geen effect heeft op de rechten van derden. Dus: ook al is de schuld rechtmatig overgegaan op de opvolger, de crediteur van de voorganger kan de voorganger blijven aanspreken. Ook op deze regel is echter weer een uitzondering in artikel 18 lid 2: een schuldenverdelingsovereenkomst tussen voorganger en opvolger kan wél worden tegengeworpen aan derde staten of internationale organisaties (niet aan particulieren en niet tegen de voorganger of opvolger?) indien de betrokken derde deze overeenkomst aanvaardt, of indien de gevolgen van de overeenkomst in overeenstemming zijn met de overige bepalingen van het ILC-project. Dit is een belangrijke uitzondering op de regel pacta tertiis prosunt nec nocent; een schuldenverdelingsovereenkomst die voldoet aan de eisen van de ILC-regeling kan dwingend door de partijen worden ingeroepen tegen derde staten en internationale organisaties. Welke zijn nu die "overige

bepalingen" over de gevolgen van een schuldenregeling, die aldus tot dwingend recht jegens derden worden gebombardeerd? Waarschijnlijk moet men hier denken aan bepalingen als het billijkheidsbeginsel dat bij afwezigheid van een overeenkomst moet gelden bij een statenopvolging in een gedeelte van het territorium (19 lid 2) en de regel in artikel 20 lid 2, dat een schuldenregeling met een jonge gedekoloniseerde staat geen inbreuk mag maken op het beginsel van permanente soevereiniteit van volkeren over hun natuurlijke hulpbronnen of het fundamentele economische evenwicht van de jonge staat in gevaar mag brengen. De inhoud van dit zogenaamde dwingende recht, dat direct kan ingrijpen in de rechten van derden-crediteuren, is naar de mening van de Adviescommissie zo onduidelijk, dat het haar onaanvaardbaar voorkomt daaraan dermate ingrijpende rechtsgevolgen te verbinden. De thans ontworpen regeling voor de overgang van staatsschulden zet, kortom, de rechten van derden teveel op losse schroeven.

7. In paragraaf 6 kwam al zijdelings ter sprake dat artikel 18 lid 2 voorbij gaat aan de mogelijkheid dat een regeling betreffende staatsschulden kan worden ingeroepen door of tegen particuliere crediteuren (individuen of bedrijven). Artikel 16 lid 1 verklaart de artikelen over staatsschulden toepasselijk op "any subject of international law". Bedoelt de ILC met deze formulering een uitsluiting van de toepasselijkheid op particulieren? Dit moet worden verduidelijkt. Men bedenke dat een statenopvolging "as such" belangrijke gevolgen kan hebben voor de rechten van particulieren in een bepaald gebied. Zij komen immers onder de jurisdictie van een andere staat, wiens wetgeving op allerlei terreinen kan verschillen van die van de voorgangerstaat; men denke alleen maar aan belastingwetgeving. De Adviescommissie ziet geen reden waarom het ILC-project zich zou beperken tot regels voor het gedrag van voorgangerstaat en opvolgerstaat met betrekking tot staatsschulden jegens andere staten of internationale organisaties.
8. Voor de jonge gedekoloniseerde staten is in dit project een afzonderlijke, gunstiger regeling getroffen. Met deze gedachte op zichzelf heeft de Adviescommissie geen moeite. De vraag is echter of de thans voorziene regeling wel juist en wel duidelijk is.

In lid 4 van art. 11 en lid 2 van art. 20 wordt het beginsel geformuleerd dat een opvolgingsregeling tussen een voorganger- en opvolgerstaat geen inbreuk mag maken op het beginsel van permanente soevereiniteit van een volk over zijn natuurlijke rijkdommen. Waarom staat in art. 11 lid 4 "shall" en in art. 20 lid 2 "should"? En waarom wordt in art. 20 lid 2 mede verwezen naar het fundamentele economische evenwicht van de jonge staat en in art. 11 lid 4 niet? Wie maakt uit of een opvolgingsregeling wel of niet aanvaardbaar kan worden geacht op grond van deze artikelleden? En wat is het rechtsgevolg bij een ontkennend antwoord; is de overeenkomst nietig of vernietigbaar?

9. Ook art. 3 levert een probleem op met betrekking tot jonge gedekoloniseerde staten. De ILC beschouwt, blijkens par. 3 van het commentaar bij art. 11, het recht op zelfbeschikking van een volk als ius cogens. Een statenopvolging, tot stand gekomen in strijd met dit recht, wordt derhalve niet bestreken door het onderhavige project. Dat betekent dat een jonge gedekoloniseerde staat de artikelen 11 en 20, die beogen hem een speciale bescherming te bieden, niet kan invoeren als hij stelt dat het moederland bij het zelfstandig worden van de jonge staat niet heeft gehandeld in overeenstemming met het recht op zelfbeschikking. Is het in het belang van de jonge staat, aldus in een rechtvacuum te belanden voor wat betreft de eigendommen en schulden van het moederland in en voor zijn territorium? De thans door de ILC ontworpen regeling leidt tot een waarschijnlijk niet-bedoelde sanctie voor een jonge gedekoloniseerde staat die het moederland beschuldigt van schending van het recht op zelfbeschikking: hij kan de gunstige regeling van het onderhavige project niet invoeren.
10. Voor de situatie van het Koninkrijk der Nederlanden, bestaande uit de gebiedsdelen Nederland en de Nederlandse Antillen, lijkt het onderhavige project van belang; de komende onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen immers vormt onderwerp van veelvuldig en diepgaand overleg. Op grond van de constitutionele situatie van het Koninkrijk vallen de Antillen niet onder de definitie in art. 2e van het onderhavige project: zij vormen niet een "dependent territory" in de zin van de omschrijving in par. 2 van het ILC-commentaar bij art. 11, en het Koninkrijk der Nederlanden is niet "verantwoordelijk voor het buitenlandse beleid van de Antillen"; de twee gebieden voeren één gezamenlijk buitenlands beleid. Bij de komende onafhankelijkheid van de Antillen zal naar de mening der Adviescommissie sprake zijn van secessie van een bestaande staat, en niet van het uiteenvallen van een bestaande staat in twee nieuwe staten: Nederland zal de identiteit van het Koninkrijk der Nederlanden voortzetten, de Antillen zullen zich afscheiden. Met andere woorden: de artikelen 13 en 22 zullen naar het voorkomt van toepassing zijn. Hier klemt dus met name het al eerder genoemde bezwaar van de vaagheid van begrippen als "equitable compensation" en "equitable proportion" in deze artikelen.