

file

T/4984/69

ADVIESCOMMISSIE
INZAKE
VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN

'S-GRAVENHAGE, 14 mei 1969
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Plein 25

No. 920

RAPPORT

betreffende vertegenwoordigers van Staten naar internationale organisaties; 21 ontwerp-artikelen van de Commissie voor Internationaal Recht.

Deel I - inleiding

1. Bij schrijven d.d. 31 oktober 1968 (kenmerk DIO/SC-189122) heeft de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken verzocht, vóór 1 juli 1969 advies uit te brengen over de 21 ontwerp-artikelen van de Commissie voor Internationaal Recht der Verenigde Naties betreffende vertegenwoordigers van Staten naar internationale organisaties.
2. Dit ontwerp vormt een onderdeel van de aan de Commissie voor Internationaal Recht opgedragen codificatie van het recht inzake diplomatieke betrekkingen tussen Staten en internationale organisaties, in het licht van de reeds voltooide codificaties van diplomatiek recht: de Weense Conventies inzake Diplomatieke en inzake Consulaire Betrekkingen en het ontwerp-verdrag inzake Bijzondere Zendingen.

Voorlopig heeft de Commissie voor Internationaal Recht zich beperkt tot de rechtspositie van vertegenwoordigers van Staten naar internationale organisaties, en het tegengestelde aspect: die van vertegenwoordigers van de organisaties naar Staten, buiten beschouwing gelaten (par. 24 commentaar).

De onderhavige 21 artikelen bestrijken deel I (algemene bepalingen, artt. 1-5) en deel II (permanente missies bij internationale organisaties, artt. 6-21). In volgende artikelen zullen worden behandeld delegaties van Lid-Staten naar de organisaties, en permanente waarnemers van niet Lid-Staten.

Deel II - algemene beschouwingen

3. Het ontwerp is bedoeld als een regeling van niet-dwingend karakter, die uitzondering lijdt in de gevallen voorzien in de artikelen 3-5. De Adviescommissie stemt in met deze bescheiden opzet van het ontwerp.

Niettemin moet het ontwerp worden beschouwd als een weergave van heersende volkenrechtelijke opvattingen over de relaties tussen Staten en internationale organisaties. Zelf karakteriseert de Commissie voor Internationaal Recht het ontwerp dan ook als een "common denominator" en "general pattern, which regulates the diplomatic law of relations between States and international organizations", met als doel "the unification of that law to the extent feasible in the present stage of development" (commentaar bij art. 3, par. 1).

4. Het is daarom dat de Adviescommissie bezwaar maakt tegen een der grondgedachten van het ontwerp, namelijk dat de Lid-Staten van rechtswege bevoegd zouden zijn tot het vestigen van permanente missies bij de organisaties waarvan zij lid zijn.

Deze gedachte blijkt vooral uit art. 6: "Member States may establish permanent missions to the Organization for the performance of the functions set forth in Art. 7 of the present articles".

Tegen deze regeling zijn bij de Adviescommissie bedenkingen gerezen.

5. Vooreerst houdt de voorgestelde regel geen rekening met de grote verschillen, die qua doelstelling en leden tussen de organisaties bestaan. Voor de ene organisatie zal aan het instituut van permanente missies wel, voor een andere geen behoefte bestaan. Vele organisaties kennen het instituut niet (bijvoorbeeld IMF, Wereldbank).
6. In de tweede plaats kan het instituut kleine landen in het nadeel stellen. Van een permanente vertegenwoordiging kan een belangrijke invloed uitgaan; sommige Staten kunnen zich uitgebreide diplomatieke missies gemakkelijker veroorloven dan andere.
7. In de derde plaats zou het stelsel van een recht van Lid-Staten tot het vestigen van permanente missies remmend kunnen werken op het aanbieden van gastvrijheid in de toekomst, en op het ratificeren van de onderhavige regeling door bestaande zetelstaten zoals bijvoorbeeld de Verenigde Staten, Oostenrijk en Zwitserland.
8. Om deze drie redenen acht de Adviescommissie het gewenst, artikel 6 in dier voege te clausuleren, dat een recht op het vestigen van permanente missies voor de Lid-Staten slechts bestaat indien dit in de voor de organisatie geldende regels wordt voorzien.

Te dien einde zal de Commissie in par. 12 hieronder een tekstvoorstel voor art. 6 formuleren bij de bespreking van de artikelen afzonderlijk.

9. De Adviescommissie neemt met instemming kennis van de toezegging van de Commissie voor Internationaal Recht (commentaar bij art. 16, par. 8) tot overweging van een algemeen artikel betreffende rechtsmiddelen voor de zetelstaten ter waarborging van hun rechten. Zij wil - in afwachting van een dergelijk artikel - haar oordeel over de positie van de zetelstaten in dit ontwerp opschorten. Zij wijst er echter op, dat het de zetelstaat is die de in dit Verdrag te regelen privileges en immuniteiten zal moeten aanvaarden. Daardoor ontstaat naar haar mening wél een rechtsbetrekking tussen zendstaat en zetelstaat (vergelijk de commentaar bij art. 10, par. 3 van de Commissie voor Internationaal Recht.)

De Adviescommissie is zich ervan bewust, dat waarborgen voor zetelstaten mede kunnen worden opgenomen in de zetelovereenkomsten met de organisaties.

Deel III - artikelsgewijze commentaar

Art. 1, lid b juncto art. 2, lid 1

10. Naar het oordeel van de Adviescommissie is de beperking van de onderhavige regeling tot organisaties "van wereldwijde strekking" niet wenselijk, omdat dit criterium in dit verband niet relevant is. Aan de ene kant behoeft niet elke organisatie van wereldwijde strekking geschikt te zijn voor het instituut van permanente missies; aan de andere kant zal het instituut voor sommige organisaties van beperktere aard, zoals bijvoorbeeld sommige regionale organisaties, nut kunnen hebben. Men denke bijvoorbeeld aan de Raad van Europa.

Indien de voorgestelde aanvulling van art. 6 wordt aanvaard (zie par. 13 hieronder) lijkt er geen bezwaar tegen te bestaan de onderhavige regeling in principe op alle internationale organisaties te doen slaan. Artikel 2 zou dan geheel kunnen vervallen.

Art. 2, lid 2

11. Voor het geval art. 2 mocht worden gehandhaafd beveelt de Adviescommissie aan, de laatste zin van lid 2 te schrappen, omdat deze overbodig en verwarrend is. Het spreekt vanzelf dat Staten kunnen overeenkomen, de onderhavige regeling toe te passen op hun vertegenwoordigers naar andere dan "wereldwijde" organisaties.

Artt. 3 - 5

Zie de opmerkingen hierboven onder punt 3.

Art. 6

12. Om de redenen, hierboven genoemd in de par. 4-8 van de Algemene Beschouwingen, stelt de Adviescommissie voor art. 6 als volgt te doen luiden:

"Member States may establish permanent missions to the Organization for the performance of the functions set forth in Art. 7 of the present articles, in so far as this is provided for in the relevant rules of the Organization".

Art. 7

13. Terecht wordt in dit artikel de nadruk gelegd op de diplomatieke, vertegenwoordigende taak van de permanente vertegenwoordigers. Immers, het ontwerp is bedoeld als aanvulling van de tot nu toe voltooide codificaties van diplomatiek recht, nl. de Weense Conventies inzake Diplomatieke Betrekkingen en inzake Consulair Verkeer, en het ontwerp-verdrag inzake Bijzondere Zendingen.

Art. 9

14. De Adviescommissie vraagt zich af, waarom in de leden 1 en 2 de permanente vertegenwoordiger en de leden van de staf van de missie afzonderlijk worden genoemd, terwijl zij in lid 3 - blijkens art. 1, lid f terecht - gezamenlijk worden genoemd. De Commissie beveelt aan, de leden 1 en 2 samen te voegen.

Art. 10

15. Zoals reeds hierboven opgemerkt in paragraaf 9, zal de positie van de zetelstaat met nadere waarborgen moeten worden omkleed. Het valt derhalve toe te juichen dat in art. 10 wordt verwezen naar de artikelen 11 en 16, welke ten aanzien van de nationaliteit en het aantal van de leden van de missie enige invloed aan de zetelstaat toekennen.

Art. 13

16. De Adviescommissie prefereert voor dit artikel de redactie, voorgesteld door enkele leden van de Commissie voor Internationaal Recht (par. 7 van de commentaar), welke formulering haars inziens de bedoeling van het artikel duidelijker weergeeft.

Art. 14

17. De titel van dit artikel is te ruim, omdat het slechts één categorie van verdragen betreft, nl. die tussen de organisatie en de zendstaat. Daarom wordt aanbevolen de titel te doen luiden:

"Representation of States in the conclusion of treaties with the Organization".

Art. 15

18. De Adviescommissie begrijpt niet, waarom in par. 4 van de commentaar bij dit artikel zonder nadere uitleg wordt verwezen naar enkele definities van het begrip "representatives" als omvattende mede delegaties, dus tijdelijke vertegenwoordigingen

naar internationale organisaties. De positie van delegaties zal nader worden geregeld in een volgend deel van het ontwerp, blijkens par. 19 van de inleidende commentaar. In art. 1, sub e wordt dan ook terecht alléén het begrip "permanent representative" gedefinieerd. Aanbevolen wordt, paragraaf 4 bij art. 15 om te werken.