

Vergaderjaar 1985–1986.

19 225 (R 1299)

Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen met nationaliteit- en geschillen-protocollen; Wenen, 24 april 1963

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 13 maart 1985

Bij Kabinetsmissive van 7 augustus 1984, no. 22, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken a.i., mede namens de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretarissen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen en daarbij behorende Protocollen; Wenen, 24 april 1963 (Trb. 1965, 40 en 1981, 143), met toelichtende nota.

1. In de toelichtende nota (bladzijde 25) wordt opgemerkt dat de bewindslieden het voornemen hebben een aantal bilaterale verdragen op te zeggen, voor zover de Staten waarmede deze verdragen zijn gesloten partij zijn geworden bij het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen. Aan dit voornemen ligt de wens ten grondslag de consulaire betrekkingen met andere landen zoveel mogelijk op uniforme wijze op basis van het verdrag te regelen.

De bewindslieden nemen ten aanzien van die opzeggingen het standpunt in dat zij in het kader staan van het partij worden van het Koninkrijk bij het Consulair Verdrag en van de uitvoering daarvan. Naar hun mening behoeven deze

opzeggingen dan ook ingevolge additioneel artikel XXI, eerste lid, onderdeel b, van de Grondwet jo artikel 62, eerste lid, onder b, van de Grondwet naar de tekst van 1972 geen parlementaire goedkeuring.

De Raad van State van het Koninkrijk kan deze stellingname niet onderschrijven.

Of een overeenkomst (of de opzegging daarvan – zie artikel 64 Grondwet oud) als een uitvoeringsovereenkomst of uitvoeringshandeling in de zin van de Grondwet dient te worden beschouwd, is blijkens het verhandelde tijdens de laatste grondwetsherziening primair afhankelijk van het daaraan ten grondslag liggende verdrag (Kamerstukken II 1979/80, 15 049, nr. 10, bladzijde 5). «In de praktijk», aldus de nota naar aanleiding van het eindverslag, «worden hierbij twee criteria gehanteerd. Het eerste criterium is, of er in de «moederovereenkomst» een duidelijke basis is gelegen, die een zekere juridische gehoudenheid meebrengt tot het tot stand brengen van de uitvoeringsovereenkomst. Het tweede criterium is, of in de goedgekeurde «moederovereenkomst» voldoende duidelijk is aangegeven wat er nog bij wijze van uitvoering nader geregeld moet worden».

Artikel 73 van het onderhavige verdrag nu bepaalt onder meer dat dit verdrag andere internationale overeenkomsten, die van kracht zijn tussen de Staten die bij het Consulair Verdrag partij zijn, onverlet laat. Voorts zij nog gewezen op artikel 72, tweede lid, onderdeel b. Hieruit kan naar het oordeel van de Raad worden afgeleid dat het Consulair Verdrag geen duidelijke basis bevat, die een «zekere juridische gehoudenheid» met zich brengt om anterieure bilaterale verdragen op te zeggen. Het college meent dan ook dat het een kwestie van andere dan juridische orde is dat een dergelijke opzegging in veel gevallen als een wenselijk en logisch gevolg van de toetreding tot dit verdrag zal kunnen worden beschouwd.

2. In onderdeel V van de toelichtende nota wordt opgemerkt dat een aantal met name genoemde voorbehouden van de Verenigde Arabische Republiek en Marokko naar de mening van de regering afbreuk doet aan het Verdrag. Zij heeft dan ook het voornemen hiertegen bij de toetreding bezwaar aan te tekenen.

In het licht van het gebezigde criterium «afbreuk aan het Verdrag» is het de Raad evenwel niet duidelijk waarom geen bezwaar zal worden gemaakt tegen de door Zweden en

Finland gemaakte voorbehouden ten aanzien van de artikelen 35, eerste lid, en 58, eerste lid (zie Trb. 1981, 143, bladzijde 43, onder 9 en 12). Deze voorbehouden betreffen immers het wezenlijke onderwerp van de vrijheid van verbindingen van consulaire posten die geleid worden door een honoraire consulaire ambtenaar. Hierover ware duidelijkheid te verschaffen.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld Verdrag wordt overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal en aan het vertegenwoordigend lichaam van de Nederlandse Antillen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
W. Scholten