

Vergaderjaar 1989-1990

**21 495 (R 1385)**

## **Verdrag van Wenen inzake Statenopvolging met betrekking tot verdragen, met bijlage; Wenen, 23 augustus 1978**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 28 maart 1990. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen kan door of namens een of beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer dan wel de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen of van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 27 april 1990.

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
's-Gravenhage, 14 maart 1990

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden <sup>1</sup>, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 23 augustus 1978 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake Statenopvolging met betrekking tot verdragen (Trb. 1989,51).<sup>2</sup>

Een toelichtende nota bij het Verdrag gelieve U hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt voort het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 28 maart 1990 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. van den Broek

<sup>1</sup> Art. 91, (1), add.art.XXI, GW. Art.61, (3), GW. 1972, en Art. 24 Statuut

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

S-IZ  
S-RW

## **TOELICHTENDE NOTA**

### **HOOFDSTUK 1 - INLEIDING**

Het op 23 augustus 1978 te Wenen voor ondertekening opengestelde Verdrag van Wenen inzake statenopvolging met betrekking tot verdragen dient te worden beschouwd als onderdeel van het internationale codificatieproces van het verdragenrecht. Als eerste verdrag in deze reeks is op 23 mei 1969 te Wenen het Verdrag inzake het verdragenrecht tot stand gekomen (laatstelijk Trb. 1985, 79); tevens behoort tot deze «reeks» verdragen het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen Staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, met bijlage, van 21 maart 1986 (Trb. 1987, 136). Deze verdragen worden gerekend tot de codificatie-inspanning, waarmee de commissie voor internationaal recht van de Verenigde Naties (International Law Commission, ILC) is belast, vervat in Resolutie 174 (II), aangenomen op 21 november 1947 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

De ILC had in 1972 reeds een uitgewerkt voorstel inzake het onderhavige onderwerp gereed. In Resoluties 3496 (XXX) en 31/18, van respectievelijk 15 december 1975 en 24 november 1976 riep de Algemene Vergadering op tot het houden van een conferentie ter zake van de kwestie van statenopvolging met betrekking tot verdragen. Deze conferentie kwam op uitnodiging van de Oostenrijkse Regering te Wenen bijeen in twee zittingen: van 4 april tot en met 6 mei 1977 en van 31 juli tot en met 23 augustus 1978\*. In totaal namen vertegenwoordigers van 100 Staten eraan deel, alsmede Namibië, vertegenwoordigd door de Raad van de Verenigde Naties voor Namibië. Ook namen een aantal mondiale-, zowel als regionale internationale organisaties als waarnemer deel aan de conferentie. Als raadgevend expert trad op de laatste Speciale Rapporteur van de ILC inzake statenopvolging met betrekking tot verdragen, Sir Francis A. Vallat, de opvolger van Sir Humphrey Waldock.

Naast de in de Slotakte opgenomen definitieve tekst van het Verdrag, nam de Conferentie een aantal Resoluties aan, waarvan de belangrijkste de constatering inhield, dat met betrekking tot een toekomstig onafhankelijk Namibië Zuid-Afrika niet als voorganger-Staat in de zin van dit Verdrag gezien kan worden.

Hoewel de Regering van mening is dat onderwerp van het verdrag niet werkelijk urgent is hoopt zij door toetreding toch bij te dragen aan de codificatie die in het verdrag gestalte krijgt en aan de totstandkoming van het nieuwe recht zoals in het verdrag belichaamd. Daarbij heeft tevens de overweging een rol gespeeld dat van partij worden door het Koninkrijk wellicht een voorbeeld werking zou uitgaan en aldus het nog geringe aantal staten dat het verdrag heeft geratificeerd verder kan worden uitgebreid. De recent dichterbij gekomen mogelijkheid van een samengaan van de Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Democratische Republiek heeft het onderwerp daarnaast aan actualiteit doen gewinnen.

### **HOOFDSTUK II - HET VERDRAG**

Het Verdrag inzake statenopvolging in verband met verdragen is tot stand gekomen na zorgvuldige weging van voorbeelden uit de praktijk, relevante regels uit andere rechtsgebieden en ervaringen en wensen van de Statengemeenschap, en met name van die Staten, die betrokken zijn geweest bij statenopvolging. Hierdoor wijken sommige bepalingen uit het Verdrag aanzienlijk af van de in het verleden gevolgde praktijk; zeker

voor wat dekolonisatie betreft. Was dit in het verleden een aangelegenheid van de dekolonisator; in het onderhavige Verdrag zijn daarentegen de inzichten en ervaringen van de voormalige koloniën nadrukkelijk in de overwegingen betrokken en niet zelden in de verdragsbepalingen vastgelegd. Het zal daarom geen verwondering wekken, dat de regels omtrent statenopvolging, zoals die thans vastliggen, hier en daar afwijken van de - ook door het Koninkrijk - in het verleden gevolgde praktijk.

#### *Preambule*

De preambule van het Verdrag inzake statenopvolging in verband met verdragen biedt inzicht in de aspecten, welke in overweging zijn genomen bij de opstelling van het Verdrag. In de eerste plaats wordt genoemd het dekolonisatie-proces, dat de statengemeenschap heeft doen veranderen. Hierin lijkt geïmpliceerd de erkenning, dat het dekolonisatie-proces voor het grootste deel achter ons ligt. Zo ziet men voor de toekomst ook andere factoren leiden tot statenopvolging; aldus de tweede preambulaire overweging.

De daaropvolgende drie overwegingen benadrukken de waarde en de noodzaak van codificatie en verdere ontwikkeling van het volkenrecht inzake statenopvolging met betrekking tot verdragen ter verzekering van grotere rechtszekerheid in de internationale verhoudingen. Codificatie - zoals in het onderhavige geval - vindt haar grondslagen in de universeel erkende rechtsbeginselen van vrije instemming, goede trouw en pacta sunt servanda (overeenkomsten dienen te worden nagekomen). In dit licht wordt benadrukt, dat een consistente naleving van «codificatie-verdragen», welke de internationale gemeenschap als geheel aangaan, met name bijdragen tot vrede en internationale samenwerking. Na opsomming van de grondslagen van volkenrecht, zoals vastgelegd in het Handvest van de Verenigde Naties, waarbij respect voor territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid worden benadrukt, volgt een verwijzing naar het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake het verdragenrecht en met name artikel 73 van dat Verdrag, waarin onder meer wordt vastgelegd, dat dat Verdrag niet vooruitloopt op onder andere vragen inzake statenopvolging met betrekking tot verdragen. Deze expliciete verwijzing maakt duidelijk, dat het onderhavige Verdrag de leemte op dat terrein beoogt op te vullen en derhalve ten nauwste aansluit bij de regelingen vastgelegd in het Verdrag inzake het verdragenrecht. De laatste preambulaire overweging verwijst naar het internationale gewoonterecht voor wat betreft vragen, welke niet onder de werkingssfeer van het onderhavige Verdrag vallen. Hiermee ondervangt men al die bijzondere gevallen, die buiten deze codificatieronde zijn gebleven of zijn gezet; zij blijven beheerst door het gewoonterecht. Een dergelijke bepaling heeft niet als artikel in de verdragstekst zelf opgenomen te worden, daar binding aan gewoonterecht nimmer de expliciete instemming van een Staat behoeft, zoals verdragen dat behoeven.

#### **Deel I - Algemene bepalingen**

Artikel 1 beperkt de werkingssfeer van dit Verdrag tot Verdragen tussen Staten. Verdragen met internationale organisaties vallen derhalve niet onder het onderhavige Verdrag; verdragen tot oprichting van en tot stand gekomen onder auspiciën van internationale organisaties, waarbij (tevens) Staten partij zijn, vallen wél onder de werkingssfeer van dit Verdrag (zie artikel 4). Tevens is het Verdrag slechts van toepassing op opvolging van Staten en niet op opvolging van regeringen (noch op opvolging van andere subjecten van volkenrecht, zoals internationale organisaties).

Artikel 2 definieert de in dit Verdrag gebruikte termen, waarbij de bestaande definities uit het Verdrag inzake het verdragenrecht - waar van toepassing - zijn overgenomen. Als aanvulling op artikel 11 van dat Verdrag noemt het eerste lid, onderdeel (g), van dit artikel als additionele methode om uitdrukking te geven aan de instemming gebonden te zijn aan een verdrag de verklaring houdende kennisgeving van voortgezette gebondenheid, welke handeling in de Nederlandse taal meestal verklaring van voortgezette gebondenheid genoemd wordt. In onderdeel b van hetzelfde lid van artikel 2 staat de definitie van statenopvolging: de vervanging van een Staat door een andere in de verantwoordelijkheid voor de buitenlandse betrekkingen van een gebied. Hiermee wordt precies de materie aangeduid, waarover het Verdrag handelt: het overgaan van de verantwoordelijkheid voor internationale relaties. Onder deze verantwoordelijkheid wordt overigens niet verstaan de internationale aansprakelijkheid van een Staat, zoals is vastgelegd in artikel 39 van het Verdrag (dat onder Deel V in dit Hoofdstuk wordt besproken). De overdracht van verantwoordelijkheid voor de buitenlandse betrekkingen geschiedt op één punt in tijd, zoals is vastgelegd in onderdeel (e).

Een van de kernbegrippen in het Verdrag staat gedefinieerd in onderdeel (f) van het eerste lid van artikel 2: het begrip nieuw-onafhankelijke Staat. Van deze opvolger-Staat was het grondgebied onmiddellijk voorafgaande aan de datum van statenopvolging een afhankelijk gebied, ten aanzien waarvan de voorganger-Staat verantwoordelijk was voor de buitenlandse betrekkingen. Dit is de neutrale, algemeen aanvaarde omschrijving voor het proces van dekolonisatie. Afgezien van speciale rechtsfiguren als protectoraten en geassocieerde Staten, omvat dit begrip vooral alle vormen van verwerving van onafhankelijkheid van voormalige afhankelijke gebieden, die in de periode direct voorafgaande aan hun soevereiniteitsverwerving geen medezeggenschap hadden in het bestuur over hun buitenlandse betrekkingen, met name ten aanzien van hun verdragsrelaties. Zoals uit het vervolg zal blijken, is voor voormalige koloniën inzake statenopvolging met betrekking tot verdragen een ander regime opgesteld, dan voor Staten ontstaan uit de andere vormen van het overgaan van verantwoordelijkheid voor buitenlandse betrekkingen. Uitgangspunt is dat voormalige koloniën hun zelfstandig bestaan als soevereine Staat beginnen met een «schone lei» voor wat de meeste verdragsverplichtingen betreft, aangegaan door de voorganger-Staat voor het betrokken gebied; terwijl bij alle andere gevallen van statenopvolging wordt aangenomen, dat de meeste verdragsverplichtingen het gebied in kwestie blijven volgen. Het tweede lid van artikel 2 bepaalt, dat het gebruik van begrippen in dit Verdrag de betekenis, welke door het nationale recht aan de termen uit het eerste lid wordt gegeven, niet aantast.

Artikel 3 laat onverlet de mogelijkheid de bepalingen van dit Verdrag toe te passen in die gevallen, waarin het op formele gronden geen toepassing zou vinden, zoals overeenkomsten met andere subjecten van volkenrecht en overeenkomsten, welke niet in schriftelijke vorm zijn aangegaan.

Artikel 4 bepaalt dat op verdragen tot oprichting van en aangenomen binnen internationale organisaties de regels van statenopvolging uit dit Verdrag toepasselijk zijn zonder evenwel de interne regels van die internationale organisatie omtrent verkrijging van lidmaatschap en de overige regels van die organisatie aan te tasten. Het moge duidelijk zijn, dat deze regels van organisatie tot organisatie verschillen; ook kan de positie van het gebied vóór het ontstaan van de opvolger-Staat van geval tot geval verschillen. Derhalve kan in algemene zin geen leidraad worden gegeven welke opvolger-Staten bij welke organisaties wel uitsluitend op de titel van statenopvolging toegang zullen vinden en welke niet. Zulks dient

telkenmale met inachtneming van de relevante documenten en weging van de feiten van de zaak, te worden beoordeeld.

Artikel 5 verwoordt het principe, eveneens vervat in artikel 43 van het Verdrag inzake het verdragenrecht, dat Staten zich niet aan volkenrechtelijke verplichtingen, welke ook onafhankelijk van een verdrag op hen rusten, kunnen onttrekken met de stelling dat het verdrag, waarin deze verplichtingen ook nog eens zijn neergelegd, niet voor hen van toepassing zou zijn. Een dergelijke codificatie is slechts declaratoir van aard en preciseert de reeds bestaande verplichting; de binding aan de volkenrechtelijke regel zelf berust niet op de binding aan het verdrag, maar vloeit voort uit het bindende karakter van die regel onder algemeen volkenrecht. Hierbij denke men aan internationaal gewoonterecht en de algemene rechtsbeginselen erkend door beschaafde naties, welke naast verdragen genoemd worden als de bronnen van het volkenrecht in artikel 38, eerste lid, van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof (laatstelijk Trb. 1987, 114), alsmede aan dwingende regels van algemeen volkenrecht (*ius cogens*), zoals omschreven in de artikelen 53 en 64 van het Verdrag inzake het verdragenrecht.

Artikel 6 stelt dat het Verdrag uitsluitend van toepassing is op de gevolgen van statenopvolging, wanneer deze plaatsvindt in overeenstemming met de principes van het volkenrecht, zoals vastgelegd in het Handvest van de Verenigde Naties. Deze bepaling ziet met name op het dreigen met -, of het daadwerkelijk gebruik van (gewapend) geweld of andere ongeoorloofde inmenging door Staten, maar lijkt ook zeker betrekking te hebben op allerlei andere omstandigheden, welke de statenopvolging omringen en die de rechtsgevolgen, welke het Verdrag aan die statenopvolging zou toekennen, uitsluiten.

In het oorspronkelijke voorstel van de ILC was slechts het eerste lid van artikel 7 vervat, waarin het Verdrag terugwerkende kracht wordt ontzegd. De conferentie vond deze stellingname te rigoreus en amendeerde het ontwerp in die zin, dat de opvolger-Staat kan verklaren, en derde Staten kunnen aanvaarden, dat de bepalingen van het Verdrag tussen hen al of niet voorlopig van toepassing zijn ten aanzien van statenopvolging, welke geschiedde voor de inwerkingtreding van het onderhavige Verdrag voor hen.

In artikel 8 wordt expliciet afstand genomen van de in het verleden bij onafhankelijk worden van koloniën dikwijls toegepaste rechtsfiguur van de devolutie-overeenkomst, waarin het voormalige moederland en de voormalige kolonie overeenkwamen, welke verdragsverplichtingen, die vóór de onafhankelijkheid van toepassing waren op het gebied van de thans onafhankelijke Staat, aan ieder van hen toevallen. Vooral het Verenigd Koninkrijk en zijn voormalige overzeese gebiedsdelen hanteerden deze vorm, terwijl ook het Koninkrijk der Nederlanden bij de soevereiniteitsoverdracht aan de Republiek Indonesië van voormalig Nederlands Indië gebruik heeft gemaakt van deze rechtsfiguur. Lange tijd heeft de praktijk bestaan aan een dergelijke overeenkomst derdenwerking toe te dichten. Wederpartijen bij verdragen in kwestie dienden uit de devolutie-overeenkomst op te maken met welke van beide Staten de verdragsband na onafhankelijkheid van de kolonie werd voortgezet; met de nieuw ontstane staat, met het voormalige moederland of – eventueel – met beide.

Al is het leerstuk van de devolutie-overeenkomst na de totstandkoming van dit Verdrag nog slechts van historisch-academische betekenis, desalniettemin hecht de regering eraan – vanwege juist de historische betekenis ervan voor het Koninkrijk – terzake het volgende op te merken. De devolutie-overeenkomst heeft het voordeel van continuïteit en rechtszekerheid, maar houdt naar veler oordeel te weinig rekening met het zelfbeschikkingsrecht van het volk van de nieuw-onafhankelijke Staat. De devolutie-overeenkomst is namelijk opgesteld voor onafhankelijkheid en

wordt meestal aangegaan op het moment van verwerving van onafhankelijkheid en zou op die grond de voor een verdragsbinding vereiste wil van de soevereine Staat om door het verdrag gebonden te worden ontberen (Zie voor de gevolgen van wilsgebreken bij verdragen en de gevolgen daarvan de artikelen 42 tot en met 53 van het Verdrag inzake het verdragenrecht). De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, in zijn hoedanigheid van depositaris van vele multilaterale verdragen, heeft de vaste gewoonte ontwikkeld, de onafhankelijk geworden Staat te vragen de overgang van verdragsrelaties op die Staat, zoals beschreven in de devolutie-overeenkomst, na onafhankelijkheid te bevestigen.

Derde Staten behoeven een devolutie-overeenkomst niet te beschouwen als een dokument, dat voor hen rechten en plichten zou creëren. Op enkele uitzonderingen na, bevestigt de dekolonisatie-praktijk dat ook zeer duidelijk. Zoals verwoord in artikel 34 van het Verdrag inzake het verdragenrecht, scheidt een verdrag tussen twee Staten rechten noch plichten voor een derde Staat, tenzij de laatste erin toestemt. Vaak wordt een devolutie-overeenkomst thans gezien als een aanbod aan de partijen bij een verdrag van de zijde van de nieuw-onafhankelijke Staat het verdragsregime dat reeds voor de onafhankelijkheid op zijn grondgebied van toepassing was te continueren. Dit verdragsregime zal bepalend zijn voor de vraag of hiervoor alsnog de instemming van de overige partijen vereist is, of – zoals vaak het geval is bij multilaterale verdragen tot stand gekomen onder auspiciën van de Verenigde Naties – dat het Staat-zijn (al of niet verbonden met het lidmaatschap van de organisatie) voldoende voorwaarde is voor instemming van de overige partijen met voortgezette gebondenheid van de nieuw-onafhankelijke Staat aan een verdragsregime, dat voor het verkrijgen van de onafhankelijkheid op haar grondgebied van toepassing was.

Op eenzelfde manier wijst artikel 9 het ontstaan van verdragsbanden uitsluitend door een eenzijdige verklaring zijdens de opvolger-Staat af. Ook deze figuur is veelvuldig toegepast in het dekolonisatieproces – bijvoorbeeld door Suriname ten tijde van de onafhankelijkheidsverrijking –, waarbij in het algemeen categorieën van verdragen voorlopig en op basis van wederkerigheid van toepassing werden verklaard door de nieuwe Staat, waarvan het grondgebied onder koloniaal regime gebonden was door zulke verdragen. Hoewel ook van deze methode het voordeel van continuïteit en rechtszekerheid onmiskenbaar is en van een eventueel wilsgebrek nauwelijks sprake zal zijn, spreekt het vanzelf dat ook in deze situaties dergelijke verklaringen op zichzelf geen verdragsbinding kunnen vestigen – zelfs niet met de voorganger-Staat. Daarom is in dit Verdrag gekozen voor een analoge bepaling aan die, welke is vervat in artikel 8. Zoals zal blijken uit de artikelen 24, 27 en 28, is impliciete of expliciete instemming van de wederpartij(en) noodzakelijk om de verdragsband te vestigen.

Zoals reeds vermeld bij de behandeling van artikel 8, kan in die gevallen, waarin het verdragsregime in kwestie zulks wel voorziet, op grond van artikel 10 van het onderhavige Verdrag, de opvolger Staat verklaren zich gebonden te achten aan dat verdrag, dat voor de onafhankelijkheid reeds op haar grondgebied van toepassing was. Mocht voortgezette gebondenheid automatisch volgen uit verdragsbepalingen, dan zal dit desalniettemin pas gebeuren na expliciete, schriftelijke aanvaarding daarvan door de opvolger-Staat. Er wordt van uitgegaan, dat, tenzij anders bepaald of overeengekomen, opvolging intreedt op de dag van onafhankelijkheid, ongeacht de datum van verklaring. Deze rechtsfiguur staat in het algemeen bekend als verklaring van voortgezette gebondenheid en wordt – indien het verdragsregime in kwestie zulks niet nadrukkelijk uitsluit – gezien als volwaardige uitdrukking van de instemming van een Staat om door een verdrag gebonden te worden,

zonder dat de eventueel voor nieuwe partijen vereiste formaliteiten doorlopen behoeven te worden. De nieuw-onafhankelijke Staat wordt als het ware geacht deze formaliteit al in de koloniale dagen te hebben doorlopen tezamen met het moederland en aldus het verdragsregime op haar grondgebied toepasselijk te hebben gekregen in de dagen van afhankelijkheid.

In de artikelen 11 en 12 is vastgelegd dat het enkele feit van overgang van gebied naar een nieuwe Staat als zodanig geen invloed zal hebben op rechten en plichten, bij verdrag gevestigd, welke geacht worden «vast te zitten» aan dat gebied. Hieronder vallen in ieder geval de grenzen van dat gebied en alle rechten en plichten verbonden aan een grensregime (artikel 11), maar ook vele gebruiksrechten en dienstbaarheden, welke in een directe relatie staan tot het gebied, zoals rechten van overvlucht, doortocht en doorvaart, internationale regimes inzake het gebruik van bassins, rivieren, vaarwegen en bijbehorende faciliteiten, en overige aan de natuur van het gebied gerelateerde rechten en plichten ten behoeve van andere Staten (artikel 12). Deze rechten en plichten worden wel als «dispositief» omschreven, omdat zij op de datum van inwerkingtreding van het verdrag, waarin zij zijn vervat, vaststellen dat een bepaald regime van kracht is vanaf die datum. Als praktisch argument voor het niet doen aantasten van dispositieve verdragsregels door statenopvolging wordt vaak aangehaald de enorme verwarring en rechtsonzekerheid, welke een dergelijke aantasting zou teweegbrengen bij de wederpartijen – meestal buurstaten –, welke licht zou kunnen leiden tot het in gevaar brengen van de internationale vrede en veiligheid, waarmee de zojuist onafhankelijk geworden Staat natuurlijk allerm minst gediend zou zin. In dit licht dient te worden aangetekend, dat beide artikelen negatief zijn geformuleerd in die zin, dat statenopvolging geen effect zal hebben op territoriale regimes. Hierbij wordt de mogelijkheid opengelaten de rechtsgeldigheid van dergelijke regimes op andere gronden aan te vechten. Ten aanzien van artikel 12 is ter conferentie besloten in het derde lid vast te leggen, dat vreemde militaire bases niet onder de hierboven beschreven regel vallen. Deze zijn namelijk veeleer van een politiek-ideologisch dan van een louter dispositief karakter en in politiek-ideologisch opzicht dient de onafhankelijk geworden Staat nu juist haar eigen positie binnen de statengemeenschap zelfstandig te gaan bepalen. Onafhankelijkheid zou door het in stand laten van militaire bases illisoir kunnen worden.

Artikel 13 beschrijft in meer algemene termen de zojuist aangehaalde problematiek van de overige gronden waarom een verdrag al of niet van kracht zou blijven. Door opnieuw voor een negatieve formulering te kiezen is ondubbelzinnig duidelijk gesteld dat niets uit het onderhavige Verdrag vooruit zal lopen op overige vragen omtrent de geldigheid van verdragen. Geldigheid kan immer volgens de regels van het volkenrecht – en met name het verdragenrecht – worden aangevochten, ongeacht welke Staat volgens het onderhavige Verdrag aan die verdragen verbonden is.

## **Deel II - Opvolging ten aanzien van een deel van het gebied**

Deel II van het Verdrag bestaat slechts uit een artikel (artikel 15) en handelt over de overgang van een niet soeverein gebied naar een andere, reeds bestaande Staat. Verdragen van de voorganger-Staat, welke van kracht waren voor het gebied, zijn niet langer van toepassing op dat gebied; terwijl verdragen van de opvolger-Staat tevens voor het gebied in kwestie van kracht worden, tenzij uit de verdragen of uit hun doel of strekking het tegendeel zou blijken. Deze regel wordt wel omschreven als de «leer der bewegende verdragsgrenzen», waarin wordt gesteld, dat verdragen waaraan een Staat gebonden is, meebewegen met de grenzen van die Staat, tenzij die verdragen anders bepalen of het tegendeel valt

af te leiden uit hun doel of strekking. Met andere woorden: gelijk is vastgelegd in artikel 29 van het Verdrag inzake het verdragenrecht, is een Staat op ieder moment gebonden aan een verdrag ten aanzien van het gehele gebied, waarover hij soevereiniteit uitoefent (tenzij anders overeengekomen of overigens zou blijken), maar is hij niet gebonden ten aanzien van gebied waarover hij de soevereiniteit niet of niet meer uitoefent. Het moge duidelijk zijn, dat de overgang van het gebied naar de soevereiniteit van een andere Staat wel rechtmatig dient te zijn geschied, conform artikel 6. Blijkens artikel 40 zullen in geen geval bezette gebieden onder deze bepalingen vallen.

### **Deel III - Nieuwe onafhankelijke Staten**

#### *Sectie 1. Algemene regel*

Deel III van het onderhavige Verdrag is heden ten dage vanuit politiek oogpunt niet meer actueel, maar is vanuit historisch oogpunt nog steeds interessant, omdat de regeling een inzicht geeft in de facetten van de dekolonisatie-problematiek. Zoals uit de definitie in artikel 2, onderdeel (f), blijkt, zijn nieuw-onafhankelijke Staten Staten waarvan het gebied onmiddellijk daarvoor afhankelijk was van de voorganger-Staat, die voor de internationale betrekkingen van het gebied verantwoordelijk was.

Hoofregel is dat – behoudens dispositieve en plaatsgebonden verdrags-verplichtingen (zie terzake hierboven) – de nieuw-onafhankelijke Staat zijn eigen leven mag beginnen zonder verdragsrechtelijke bindingen. Een en ander heeft zijn weerslag gevonden in artikel 16. Men spreekt in dit verband wel van een «schone lei». De vergelijking met een schone lei gaat in hoofdzaak op voor de verplichtingen, aangegaan ten aanzien van het betrokken gebied door het voormalig moederland; zij gaat nauwelijks op met betrekking tot rechten onder verdragen.

Door te kiezen voor een formulering in negatieve zin komt duidelijk tot uitdrukking dat de nieuw-onafhankelijke Staat als uitgangspunt niet verplicht is een verdragsregime, dat op zijn gebied toepasselijk was voor onafhankelijkheid, in stand te houden of er partij bij te worden. Hiermee is duidelijk gekozen voor het laten prevaleren van de nieuw verworven zelfbeschikking boven de mogelijke voordelen van continuïteit en rechtszekerheid ten aanzien van verdragsrelaties. Het nieuwe subject van volkenrecht mag zelf bepalen welke bindingen het op zich wenst te nemen en welke niet; het keuzerecht komt de nieuw-onafhankelijke Staat in beginsel toe.

Beperkingen kent deze algemene regel wel. In de eerste plaats kan onafhankelijkheid niet afdoen aan dispositieve en plaatsgebonden verplichtingen uit verdragen, zoals grensverdragen en dienstbaarheden. Wil de nieuw-onafhankelijke Staat daarin veranderingen aanbrengen, dan dient hij zulks te doen onder de voor wijziging of opzegging van verdragen geldende regels van het volkenrecht. In de tweede plaats ontslaat onafhankelijkheid de nieuwe Staat niet van de verplichtingen, die voortvloeien uit het volkenrecht onafhankelijk van een specifiek verdragsregime. In deze ware te denken aan regels van gewoonterecht en aan de algemene rechtsbeginselen, erkend door beschaafde naties, zoals hierboven reeds genoemd. Met betrekking tot deze laatste twee categorieën van bindingen, die resteren na onafhankelijkheid, dient te worden opgemerkt dat het zeer wel mogelijk is, dat bepaalde internationale regels figureren in zowel verdragen als gewoonterecht of als algemeen rechtsbeginsel. Hiervan vindt men gevallen in, bijvoorbeeld, het rechtsregime met betrekking tot diplomatieke en consulaire betrekkingen, in het verdragenrecht, in het oorlogsrecht, in de verplichting internationale geschillen langs vreedzame weg op te lossen (illustratief in dezen zijn de bezwaren, welke het Koninkrijk der Nederlanden heeft geformuleerd met betrekking tot bepaalde voorbeholden bij de



Verdragen inzake diplomatiek verkeer (zie Trb. 1984, 108, blz. 27) en het Verdrag inzake het Verdragenrecht (zie Trb. 1985, 79, blz. 40)) en in specifieke onderwerpen op het gebied van de rechten van de mens, zoals slavernij, genocide en rassendiscriminatie. Al zal de nieuw-onafhankelijke Staat in dergelijke gevallen niet op voorhand gebonden zijn aan de tekst van terzake vigerende verdragen; toch kan hij zich aan de – ook in bepalingen van die verdragen opgenomen – verplichtingen niet onttrekken daar deze alle Staten bindend zijn op grond van het speciale karakter van de betrokken regel in het algemene volkenrecht.

Hierin is voorzien in artikel 5 van het onderhavige Verdrag (zie ook de opvatting van de Regering inzake de verplichting tot overleg en onderhandeling bij geschillen omtrent verdragen, zoals beschreven in artikel 41 van dit Verdrag).

## *Sectie 2. Multilaterale verdragen*

De artikelen 17 tot en met 23 behandelen de relatie van een nieuw-onafhankelijke Staat tot multilaterale verdragen.

Artikel 17 bevestigt de praktijk dat, tenzij de aard van het verdrag zich ertegen verzet, een nieuw-onafhankelijke Staat het recht heeft te opteren voor het continueren van multilaterale verdragsrelaties, welke voorheen op zijn grondgebied van toepassing waren op titel van de voorganger-Staat. In tegenstelling tot wat wel is geponeerd, namelijk dat een nieuw-onafhankelijke Staat binnen een redelijke termijn uit een multilateraal verdragsregime kan stappen («to opt out»), brengt consequente toepassing van de hoofdregel van artikel 16 met zich, dat een nieuwe onafhankelijke Staat de optie heeft als zelfstandige partij deel te nemen in een verdragsregime, dat voor de onafhankelijkheid op zijn gebied van toepassing was («to opt in»). Deze regel is in de praktijk ook algemeen toegepast. Voor de beantwoording van de vraag of een bepaald verdrag in het betrokken gebied van kracht was (en dus mag blijven indien de nieuw-onafhankelijke Staat de wens daartoe te kennen geeft), is uitsluitend van belang of het desbetreffende verdragsregime conform artikel 29 van het Verdrag inzake het verdragenrecht inderdaad gold voor dat gebied. Het is in dezen irrelevant of de kolonisator het verdragsregime ook had geïncorporeerd in het voor dat gebied geldende interne recht, en of het verdragsregime daadwerkelijk werd nageleefd. Slechts het formele criterium is terzake doorslaggevend. De materiële criteria kunnen slechts nadere aanwijzingen geven in die gevallen waarin het formele vereiste onvoldoende is komen vast te staan.

Het recht van een nieuw-onafhankelijke Staat, om door een verklaring van voortgezette gebondenheid (zie artikel 2, eerste lid, onderdeel (g)) zelfstandig partij te worden bij een multilateraal verdrag, staat volledig los van het in dat verdrag bepaalde ter zake van toetreding. De nieuw-onafhankelijke Staat ontleent zijn recht partij te worden aan de rechtsband met dat verdrag welke voor zijn onafhankelijkheid door het moederland voor zijn gebied tot stand is gebracht en niet aan de bepalingen ter zake van het alsnog partij worden in het desbetreffende verdrag zelf. Nadere eisen gesteld ten aanzien van toetredende Staten dienen derhalve geacht te worden niet te gelden bij partij worden door een verklaring van voortgezette gebondenheid; zij worden immers geacht reeds in de koloniale periode te zijn vervuld. Een uitzondering dient hierbij te worden gemaakt voor verdragen waarbij een internationale organisatie wordt ingesteld of welke binnen een organisatie tot stand zijn gekomen. In dergelijke gevallen dient de nieuw-onafhankelijke Staat wel te voldoen aan de eisen voor zelfstandig lidmaatschap en de overige relevante regels van die organisatie (zie hierover artikel 4). Men dient bij de rechtsfiguur van het partij worden bij een verdrag door een verklaring van voortgezette gebondenheid voor ogen te houden, dat de

opvolger-Staat op eigen titel zelfstandig partij wordt en dus niet noodzakelijkerwijze dezelfde positie bekleden als de voorganger-Staat. Zo zal een nieuw-onafhankelijke Staat niet partij kunnen worden bij een strikt regionaal verdrag, dat door het voormalig moederland op zijn toenmalige kolonie van toepassing was verklaard, indien deze niet in de desbetreffende regio ligt. Ook andere beperkingen, zoals die kunnen blijken uit het beperkte aantal deelnemende Staten aan een verdrag, kunnen alsnog verhinderen dat een nieuw-onafhankelijke Staat partij wordt bij een multilateraal verdrag. Evenmin kan een nieuw-onafhankelijke Staat op de hierboven geschetste basis partij worden bij een verdrag, wanneer zulks ofwel strijdig zou zijn met doel of strekking van dat verdrag, of radicale veranderingen teweeg zou brengen in de werking daarvan.

Voor gevallen waarin de voorganger-Staat – tevens ten aanzien van het thans onafhankelijke gebied – reeds zijn instemming heeft betuigd door dat verdrag gebonden te worden, terwijl het verdrag nog niet in werking was getreden bij onafhankelijkheid, is een analoge regeling voorzien in artikel 18. De nieuw-onafhankelijke Staat kan opteren tevens overeenkomstsluitende partij bij dat verdrag te worden, indien het na onafhankelijkheid nog niet in werking is getreden, of kan partij worden, indien het verdrag inmiddels wel in werking is getreden tussen de datum van onafhankelijkheidsverkiezing en de datum van de verklaring van voortgezette gebondenheid. De beperkingen van dit recht zijn dezelfde als die van artikel 17. Interessant is de bepaling van het vijfde lid van artikel 18. Indien voor de inwerkingtreding van een verdrag een bepaald aantal Staten zich eraan gebonden dienen te hebben, zal een nieuw-onafhankelijke Staat, die een verklaring van voortgezette gebondenheid aflegt ten aanzien van dat verdrag, tevens gerekend worden bij het aantal Staten, dat zich inmiddels geëngelikt heeft; tenzij het verdrag anders voorschrijft of zulks anderszins blijkt. Daarmee is het afleggen van een verklaring van voortgezette gebondenheid een volkomen wijze van partij worden bij een verdrag, in aansluiting op de wijzen vermeld in artikel 11 van het Verdrag inzake het verdragenrecht en van het Verdrag inzake het verdragenrecht tussen Staten en internationale organisaties of tussen organisaties onderling.

Artikel 19 voorziet in die gevallen, waarin de voorganger-Staat een verdrag al – tevens ten behoeve van het gebied van de opvolger-Staat – wel heeft ondertekend voor de datum van onafhankelijkheid, maar nog niet zijn instemming heeft betuigd door het verdrag gebonden te worden. De nieuw-onafhankelijke Staat is dan gerechtigd het verdrag te bekrachtigen, te aanvaarden of goed te keuren als ware hij een der ondertekenaars. Opnieuw gelden hier dezelfde beperkingen als bij artikel 17.

Bij de artikelen 20 tot en met 23 is waar te nemen, dat men voor de beantwoording van rechtsvragen betrekking hebbend op de omstandigheden, waaronder de binding aan een verdrag van de nieuw-onafhankelijke Staat heeft plaatsgevonden, alweer minder tendeert naar al te strikte uitleg van het begrip *schone lei*. Indien de nieuw-onafhankelijke Staat niet het tegendeel kenbaar maakt, worden deze omstandigheden geacht dezelfde te zijn als die, waaronder de voorganger-Staat destijds, als verantwoordelijk voor de internationale betrekkingen van het gebied in kwestie, de verdragsrelatie is aangegaan. Overwegingen van continuïteit en rechtszekerheid vindt men in deze artikelen sterker vertegenwoordigd dan in de voorafgaande artikelen.

Bij omstandigheden waaronder verdragsbinding tot stand komt, valt in de eerste plaats te denken aan voorbehouden.

Volgens artikel 20 wordt elk voorbehoud bij een verdrag, geformuleerd door de voorganger-Staat, dat ten tijde van de statenopvolging van kracht was op het betreffende gebied, geacht tevens te gelden voor de opvolger-Staat, tenzij deze laatste in de verklaring van voortgezette gebondenheid het tegendeel tot uitdrukking brengt of ter zake van

hetzelfde mag een nieuw-onafhankelijke Staat binnen de grenzen gesteld door artikel 19 van het Verdrag inzake het verdragenrecht – zelfstandig voorbehouden formuleren. Regels omtrent bezwaren tegen voorbehouden en omtrent het verdragsregime dat ontstaat ten gevolge van gemaakte voorbehouden en daartegen ingebrachte bezwaren, zoals vervat in de artikelen 20 tot en met 23 van het Verdrag inzake het verdragenrecht zijn van overeenkomstige toepassing op bezwaren geformuleerd door of tegen de nieuwonafhankelijke Staat. Eén speciaal geval behoeft nog opmerking, dat is, wanneer de voorganger-Staat, met inbegrip van het gebied van de opvolger-Staat en een derde Staat als gevolg van de toepassing van artikel 20, lid 4, onderdeel b, van het Verdrag inzake verdragenrecht, geen relatie op grond van het verdrag in kwestie zijn aangegaan. Dan zou in relatie tot die derde Staat niet aan het vereiste in artikel 17 (of mutatis mutandis de artikelen 18 en 19) zijn voldaan. Indien de nieuw-onafhankelijke Staat het bezwaar van de voorganger-Staat, waarbij verdragsrelatie met een derde Staat wordt uitgesloten, zou handhaven, dan lijkt analoge toepassing van de hierboven aangegeven regels te leiden tot het evenzeer ontbreken van de verdragsrelatie tussen de nieuwonafhankelijke Staat en de derde Staat. Wanneer het bezwaar door de nieuw-onafhankelijke Staat evenwel niet wordt gemaakt (of gehandhaafd), dan lijkt het niet nodig daaruit te construeren dat de verdragsrelatie met de derde Staat evenmin zou bestaan. De verdragsrelatie tussen de nieuw-onafhankelijke Staat en de derde Staat volgt dan gewoon de regel van artikel 17 (respectievelijk 18 of 19). Hierover is evenwel in het onderhavige Verdrag geen regeling opgenomen.

Eén van de consequenties van de erkenning, dat een verklaring van voortgezette gebondenheid een volwaardige methode is om partij te worden bij een verdrag, is, dat de nieuw-onafhankelijke Staat dan ook alle rechten heeft, die andere Staten hebben die partij worden bij dat verdrag. Zulks blijkt voornamelijk bij verdragen, waarin partijen de keuze wordt gelaten een gedeelte ervan toe te passen of één van een aantal opties te kiezen. Hierbij kan men denken aan het al of niet toepassen van bijlagen, de keuzen om een bepaald deel of een bepaald aantal artikelen van een verdrag ten minste toe te passen of de keuze voor één van de in het verdrag aangegeven opties.

Dergelijke keuzen worden in het algemeen kenbaar gemaakt in verklaringen of voorbehouden, afgelegd conform de termen van het verdrag. Een en ander dient onderscheiden te worden van complexere verdrags-systemen, waarbinnen een aantal regimes vigeren. Zo zijn er verdrags-systemen bestaande uit verschillende teksten, die elk de status van zelfstandig verdrag hebben en waarbij Staten al of niet partij kunnen worden (vergelijk, bijvoorbeeld, de Postakten van Hamburg van 27 juli 1984 laatstelijk Trb. 1987, 40), of verdragssystemen bestaande uit opeenvolgende verdragen en/of aanvullende protocollen waarbij Staten afzonderlijk partij kunnen worden en waarin de verdragsrelatie tussen twee Staten wordt bepaald door de laatste versie waarbij zij beide partij zijn (vergelijk, bijvoorbeeld, het Internationaal Verdrag van Parijs van 20 maart 1883 tot bescherming van de industriële eigendom, herzien te Brussel (1900), Washington (1911), 's-Gravenhage (1925), Londen (1934), Lissabon (1958) en Stockholm (1967) en gewijzigd op 28 september 1979, laatstelijk Trb. 1984, 74). Ook dient de in artikel 2 voorziene keuze-regeling onderscheiden te worden van het maken van voorbehouden buiten de termen van het verdrag om, maar binnen de regels van het algemene volkenrecht, waarbij de Staat de onder het verdrag aangegane verplichtingen te zijnen aanzien wil beperken of wijzigen, in de zin van artikel 2, eerste lid, onderdeel (d), juncto artikel 19 en volgende van het Verdrag inzake het verdragenrecht. Opteert nu een nieuw-onafhankelijke Staat bij het afleggen van de verklaring van voort-

gezette gebondenheid voor één van de onder het verdrag geboden regimes, dan zal dit op grond van artikel 21 prevaleren boven het regime, waarvoor het voormalige moederland ten aanzien van het gebied in kwestie had gekozen. Legt de nieuw-onafhankelijke Staat evenwel niet een verklaring in bedoelde zin af, dan zal de regime-optie, zoals die gold voor onafhankelijkheid, van toepassing blijven. Ten aanzien van een en ander zijn de regels van het verdragenrecht inzake wijziging of intrekking van verklaringen of voorbehouden van toepassing.

De formaliteiten met betrekking tot een kennisgeving van voortgezette gebondenheid zijn aangegeven in artikel 22. Hierbij is aansluiting gezocht bij de regeling omtrent partij worden bij verdragen, zoals vastgelegd in het Verdrag inzake verdragenrecht, en met name in artikel 16, onderdeel c, van dat Verdrag: een schriftelijke kennisgeving aan de depositaris of aan de overige verdragsluitende Staten is voldoende. Eveneens in overeenstemming met artikel 16, onderdeel c, van het Verdrag inzake verdragenrecht wordt de verklaring geacht te zijn gedaan door de kennisgevende Staat op het moment van ontvangst van de verklaring van voortgezette gebondenheid door de depositaris van het verdrag of door alle verdragsluitende Staten of partijen. Het vijfde lid van artikel 22 van het onderhavige Verdrag, waarin wordt bepaald dat depositaire mededelingen slechts als ontvangen kunnen worden beschouwd, wanneer de overige staten ook daadwerkelijk door de depositaris ter zake zijn ingelicht, ziet niet op de datum bedoeld in het derde lid, op grond waarvan de datum van het afleggen van de verklaring wordt bepaald, maar op het doorgeven van informatie door de depositaris.

De temporele effecten van een verklaring van voortgezette gebondenheid zijn blijkens artikel 23 de volgende. Indien een nieuw-onafhankelijke Staat overgaat tot een dergelijke verklaring, wordt hij geacht op eigen titel partij te zijn bij het verdrag waarop die kennisgeving betrekking heeft vanaf de datum van opvolging, dan wel de datum van inwerkingtreding van het verdrag ingevolge artikel 18, tweede lid, indien die datum later is. Is het verdrag op de datum van de verklaring nog niet in werking getreden, dan wordt de nieuw-onafhankelijke Staat geacht verdragsluitende Staat te zijn vanaf de datum van de verklaring. Daar een al te rigide toepassing van de regel, dat de datum van opvolging gezien moet worden als de datum van inwerkingtreding van het verdrag de nieuw-onafhankelijke Staten in de eerste dagen van onafhankelijkheid zeer wel kunnen confronteren met te zware internationale verplichtingen, wordt de terugwerkende kracht voor wat betreft de werking van het verdrag te zijn opgeschort tot aan de datum van de verklaring van voortgezette gebondenheid. Hiervan kan de nieuw-onafhankelijke Staat – indien hij zulks wenst – afwijken door een verklaring van voorlopige toepassing af te leggen of door met de wederpartijen anders overeen te komen.

### *Sectie 3. Bilaterale verdragen*

De artikelen 24, 25 en 26 handelen over de gevolgen van statenopvolging door een nieuw-onafhankelijke Staat voor bilaterale verdragsrelaties. Hierbij is de positie aanzienlijk minder gecompliceerd dan bij de multilaterale verdragen en is de regeling dan ook simpeler uitgevallen. Opnieuw geldt de hoofdregel dat de nieuw-onafhankelijke Staat rechtens niet gebonden is aan verdragsverplichtingen van de voorganger-Staat noch gehouden is bij die verdragen partij te worden.

Zoals hierboven omschreven bij de artikelen 17, derde lid, en 18 en 19, vierde lid, kan het beperkte aantal deelnemers aan een verdrag een duidelijke aanwijzing vormen voor hun bedoeling de werking van dat verdrag inderdaad te beperken tot dat beperkte aantal deelnemers. Deze bedoeling van de partijen de deelname aan een verdrag te beperken is bij

de bilaterale verdragen vaak een essentieel onderdeel van het verdrag. Ook is het in het geval van bilaterale verdragen in tegenstelling tot multilaterale verdragen, waarbij door statenopvolging onder andere een verdragsband ontstaat tussen het voormalige moederland en de nieuw-onafhankelijke Staat, niet zo, dat een bilateraal verdrag tussen de voorganger-Staat en een derde Staat, dat mede van toepassing was op het gebied dat onafhankelijk is geworden, door statenopvolging zou leiden tot eenzelfde bilaterale verdragsband tussen een nieuw-onafhankelijke Staat en het voormalige moederland.

Op grond van deze twee overwegingen kon de conferentie in navolging van de ILC niet tot eenzelfde regime komen als voor multilaterale verdragen. Ook bestaat er in sommige gevallen een duidelijk waarneembare praktijk tot continuering van bilaterale relaties. Men denke in dezen vooral aan handels- en luchtvaartverdragen. Deze praktijk rust evenwel steeds op een expliciete of stilzwijgende instemming van de nieuw-onafhankelijke Staat en van de derde Staat. De hoofdregel ten aanzien van opvolging in verband met bilaterale verdragen heeft zijn plaats gevonden in het eerste lid van artikel 24. Het tweede lid legt vast, dat het tijdstip van inwerkingtreding van een bilateraal verdrag tussen de opvolger Staat en de derde Staat – tenzij zij anders zijn overeengekomen of overigens is komen vast te staan – samenvalt met de datum van opvolging. Indien beide Staten zulks wensen is continuïteit in verdragsrelaties aldus geheel te waarborgen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de rechten van elk der Staten. Het feit dat een bilateraal verdrag, dat gold voor het gebied van de opvolger-Staat als deel van de voorganger-Staat ook als («nieuw») bilateraal verdrag is gaan gelden tussen de opvolger-Staat en de voormalige wederpartij van de voorganger-Staat, heeft als zodanig geen invloed op de relatie tussen voorganger-Staat en opvolger-Staat, omdat de wilsuïting, voorzien in artikel 24, niet tot stand is gekomen tussen deze beide Staten. Artikel 25 impliceert dat ook voor een dergelijke nieuwe verdragsrelatie enigerlei zelfstandige wilsuïting van beide Staten vereist is.

Als logisch gevolg van de nieuwe bilaterale verdragsrelatie tussen de opvolger-Staat en de derde Staat, die tot stand is gekomen door een zelfstandige wilsuïting daartoe van beide partijen, (waardoor – als het ware – een nieuw bilateraal verdrag tot stand is gekomen), bepaalt artikel 26, eerste lid, dat veranderingen in de oude verdragsrelatie tussen de voorganger-Staat en de derde Staat (zoals beëindiging, opschorting en wijziging) geen invloed zullen hebben op de nieuwe verdragsrelatie tussen de opvolger-Staat en die derde Staat. Dit is niet het geval indien een dergelijke verandering plaatsvindt nadat is komen vast te staan dat de nieuwe verdragsrelatie tot stand is gekomen tussen de opvolger-Staat en de derde Staat, noch, ingevolge het tweede en derde lid, wanneer zij heeft plaatsgevonden tussen het tijdstip van opvolging en het tijdstip waarop de nieuwe verdragsrelatie is komen vast te staan.

#### *Sectie 4. Voorlopige toepassing*

Voorlopige toepassing van verdragen tussen nieuw-onafhankelijke Staten en andere Staten, zoals destijds bij het verkrijgen van de onafhankelijkheid door Suriname, is geregeld in de artikelen 27, 28 en 29.

Artikel 27 bepaalt, dat wanneer een nieuw-onafhankelijke Staat de wens te kennen geeft een verdrag na onafhankelijkheid voorlopig toe te passen, dit mogelijk is in relatie tot iedere wederpartij, die daarmee instemt of uit hoofde van zijn gedrag geacht moet worden daarmee in te stemmen. Verdragen met een duidelijk beperkt aantal deelnemers behoeven voor voorlopige toepassing de instemming van al die deelnemers. Deze regeling geldt voor verdragen die voor de nieuw-onafhankelijke Staat voor de onafhankelijkheid reeds van kracht waren

en voor verdragen die nog niet van kracht waren, maar op zijn territorium voorlopig werden toegepast en is niet van toepassing indien zulks in strijd zou zijn met doel of strekking van dat verdrag of de werking ervan radicaal zou veranderen. Wanneer evenwel het verdrag zelf de mogelijkheid schept voor voorlopige toepassing - zoals vele grondstofovereenkomsten - zal de schone lei procedure naar analogie ten aanzien van die voorlopige toepassing. Gelezen in samenhang met artikel 9 inzake eenzijdige verklaringen omtrent verdragsrelaties bij statenopvolging is nu duidelijk aan welke nadere eis een verklaring van voortgezette gebondenheid tevens houdende een verklaring van voorlopige toepassing van bepaalde verdragen dient te voldoen. Deze in de praktijk veelvuldig te bespeuren rechtsfiguur vereist de (expliciete of stilzwijgende) instemming van de wederpartij(en) om het door de nieuw-onafhankelijke Staat gewenste effect te kunnen bereiken.

Artikel 28 Voorlopige toepassing van bilaterale verdragen is mutatis mutandis eveneens onderworpen aan de (expliciete en stilzwijgende) instemming van de wederpartij. Vaak geschiedt een en ander uitdrukkelijk en is er derhalve geen probleem in de vaststelling dat een verdrag voorlopig zal worden toegepast. Indien de wederpartij een verdrag blijft toepassen ten aanzien van een nieuw-onafhankelijke Staat zal uit de omstandigheden van die toepassing moeten blijken of deze toepassing definitief danwel voorlopig is. Een verklaring op grond van artikel 9, zoals hierboven kort besproken, zal een duidelijke indicatie zijn voor voorlopige toepassing van een verdrag.

Artikel 29 Tenzij het verdrag in kwestie anders bepaalt, of anderszins is overeengekomen, kan voorlopige toepassing van een verdrag tussen de nieuw-onafhankelijke Staat en andere Staten tot een einde worden gebracht door een kennisgeving van beëindiging van voorlopige toepassing op redelijke termijn door de nieuw-onafhankelijke Staat of door één of alle van de wederpartijen (c.q. verdragsluitende Staten, die het verdrag reeds voorlopig toepasten). Tussen de betrokken Staten eindigt de voorlopige toepassing na afloop van de termijn in het verdrag opgenomen termijn. Bij afwezigheid van een verdragsbepaling of van overeenstemming ter zake dient daarbij een termijn van twaalf maanden in acht genomen te worden. Een multilateraal verdrag, waarbij de nieuw-onafhankelijke Staat partij mocht worden en dat op grond van artikel 27 voorlopig werd toegepast op zijn grondgebied, houdt op voorlopig van toepassing te zijn voor de Staat, indien deze kennis geeft van zijn bedoeling alsnog geen partij bij dat verdrag te worden.

Op de hierboven beschreven wijze eindigt de - voorlopige - verdragsrelatie tussen de nieuw-onafhankelijke Staat en de wederpartij(en) in kwestie. Het behoeft natuurlijk geen betoog dat voorlopige toepassing eveneens ophoudt wanneer de nieuw-onafhankelijke Staat definitief partij wordt bij een verdrag door een verklaring van voortgezette gebondenheid. Daar het verdragsregime dan in volle omvang in werking treedt, is ter zake geen bepaling opgenomen in dit artikel over beëindiging van voorlopige toepassing.

#### *Sectie 5 - Nieuw-onafhankelijke Staten gevormd uit twee of meer grondgebieden*

Dit deel van het Verdrag, bestaande uit artikel 30, handelt over een nieuw-onafhankelijke Staat ontstaan uit het samengaan van verschillende niet-zelfstandige gebieden. Als voorbeelden van deze vorm van staatsvorming vallen te noemen: Nigeria, ontstaan uit de kolonie Lagos, de twee protectoraten Noord- en Zuid-Nigeria en het noordelijk deel van het Britse mandaatgebied Kameroen; Maleisië, ontstaan uit de koloniën Malakka en Penang, negen protectoraten en, in een later stadium, Singapore, Sabah en Serawak (Singapore is thans een onafhankelijke

Staat); Ghana, ontstaan uit de kolonie Goudkust, Ashanti, het «Northern Territories» protectoraat en het trustgebied Togoland; en het huidige Somalië, bestaande uit het voormalige Somalië en Somaliland.

Ten aanzien van dergelijke nieuw-onafhankelijke Staten zijn de artikelen 16 tot en met 29 van overeenkomstige toepassing. Het uitgangspunt is dat er één nieuw-onafhankelijke Staat ontstaat, en dat verdragsregimes (gaan) gelden voor het gehele grondgebied van die Staat; ook wanneer dat verdragsregime voorheen niet van toepassing was op alle samenstellende delen, of wanneer het verdrag ten tijde van ondertekening door de voorganger-Staat of -Staten niet voor alle samenstellende delen bedoeld was te gaan gelden. Deze presumptie van gelding voor het gehele Staatsgebied vindt alleen geen toepassing indien

a) uit het verdrag blijkt of anderszins vast komt te staan dat zulks onverenigbaar zou zijn met doel of strekking van het verdrag of de werking ervan radicaal zou veranderen;

b) bij verdragen die geen beperkte partijen kennen de verklaring van voortgezette gebondenheid is beperkt tot het gebied, waarop het verdragsregime reeds van toepassing was of ten aanzien waarvan reeds instemming gebonden te zijn, is gegeven;

c) bij verdragen die wel beperkte partijen kennen, alle Staten van die partijen aldus overeenkomen. (onder verdragen met beperkte Partijen wordt verstaan verdragen met een beperkt aantal – onderhandelende – partijen op grond van het doel en strekking van het verdrag).

#### **Deel IV. Samenvoeging en afscheiding van Staten**

De artikelen 31 tot en met 33 handelen over een Staat, welke ontstaat uit het samengaan van twee of meer reeds onafhankelijke Staten. In tegenstelling tot de situaties, welke hierboven beschreven zijn, bestaat er voor dit nieuwe volkenrechtelijke rechtssubject wel een zelfstandige verdragsrechtelijke voorgeschiedenis; en wel die van elk van de samenstellende delen, welke in hun verleden als zelfstandige Staat soeverein aan het verdragsverkeer hebben deelgenomen. In deze situatie waarin – in ieder geval in formele zin – geen sprake is van een kolonie – moederland relatie, waarbij het moederland bepaalde welke verdragsregime op de kolonie van toepassing zou zijn, is het uitgangspunt ten aanzien van toepassing zou zijn, is het uitgangspunt ten aanzien van statenopvolging dan ook niet het «schone lei» principe, maar veeleer de notie van continuïteit van de soeverein aangegane verdragsrelatie.

Historische voorbeelden van Staten samengesteld uit voormalige zelfstandige Staten zijn; de Verenigde Staten van Amerika (met name de toelating van Texas tot de Unie in 1845); de Zwitserse Statenbond (thans een Bondsstaat), de Duitse Bond van 1871; de Grote Republiek van Centraal Amerika (samengaan van El Salvador, Nicaragua en Honduras in 1895, vergroot in 1897 met Costa Rica en Guatemala) (op latere datum wederom uiteen gevallen); de Noors-Zweedse Unie (van 1814 tot 1905) en de Deens-IJslandse Unie (van 1918 tot 1944)(beide eveneens uiteengevallen); van recenter datum zijn nog te noemen: de Verenigde Arabische Republiek (het samengaan van Egypte en Syrië in 1958)(later ook uiteen gevallen) en de totstandkoming in 1964 van de Verenigde Republiek Tanzania (uit het voormalige Tangayika en het eiland Zanzibar.

Zoals gezegd, het uitgangspunt ten aanzien van verdragsrelaties van opvolger-Staten, ontstaan uit onafhankelijke voorganger-Staten, is continuïteit. Door op te gaan in een ander staatsverband komt een (voorganger-)Staat niet onder zijn verdragsverplichtingen uit. Verdragen, welke van kracht waren in één der samenstellende delen, binden de opvolger-Staat van rechtswege, tenzij de opvolger-Staat en de wederpartij(en) anders overeenkomen, of zulks onverenigbaar zou zijn met doel of strekking van het verdrag, danwel de werking ervan radicaal zou

wijzigen. Ten aanzien van de territoriale werking van zo'n verdrag is de materie evenwel complexer. De wenselijkheid van continuïteit van verdragsrelaties impliceert in beginsel de wenselijkheid van continuïteit van de territoriale werking van dat verdrag; geen verandering in beperkende zin, noch in uitbreidende zin. Het tweede lid van artikel 31 bepaalt derhalve, dat een verdrag blijft gelden ten aanzien van dat deel van het territoir, waarvoor het voorheen ook gold. De opvolger-Staat kan evenwel voor multilaterale verdragen met een open regime kennis geven van de uitbreiding van het verdragsregime tot haar gehele grondgebied, terwijl eenzelfde kennisgeving bij multilaterale verdragen met een gesloten regime en bij bilaterale verdragen instemming behoeft van de wederpartij(en). Een dergelijke uitbreiding kan wederom niet tot stand worden gebracht indien zulks onverenigbaar zou zijn met doel of strekking van het verdrag of de werking van het verdrag radicaal zou veranderen. Ten aanzien van multilaterale verdragen, welke nog niet in werking waren voor een der samenstellende delen ten tijde van het samengaan in het nieuwe staatsverband, is in artikel 32 een regeling opgenomen analoog aan die, vervat in artikel 18, te weten een kennisgeving ter zake zijdens de opvolger-Staat. Dit regime geldt voor verdragen, waarbij een der voorganger-Statens verdragsluitende Staat was, ongeacht of het verdrag zelf reeds in werking is getreden of niet en is onderworpen aan de reeds meermalen beschreven beperkingen ter zake van het doel of strekking van het verdrag, van radicale verandering van de omstandigheden van uitvoering van het verdrag en van de eventueel vereiste toestemming van de overige verdragspartijen of verdragsluitende Statens. Eveneens is de presumptie van territoriale continuïteit opgenomen, welke bij de bespreking van het vorige artikel reeds is behandeld. Ook de uitzonderingen op deze presumptie volgen de reeds uiteengezette regels.

Indien een verdrag nog slechts ondertekend is door een der voorganger-Statens en nog dient te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd, is in artikel 33 voorzien dat de opvolger-Staat deze handeling kan verrichten, en wel voor het gebied, dat als voorganger Staat heeft ondertekend. Opnieuw zijn hierop de bekende uitzonderingen van toepassing, als ook de regeling tot uitbreiding op het gehele territoir, met uitzonderingen.

Ten aanzien van de afscheiding van een opvolger-Staat van de voorganger Staat kan men twee figuren onderscheiden: situaties waarin de voorganger-Staat ophoudt te bestaan (dissolutio) en situaties waarin de voorganger-Staat naast de opvolger-Staat (Statens) blijft voortbestaan (separatio). Voorbeelden van de eerste vorm zijn Groot Colombia, waaruit in 1831 Nieuw Granada, Venezuela en Quito (Ecuador) zijn ontstaan; de opsplitsing van het Koninkrijk van Noorwegen en Zweden in 1905; het uiteenvallen van de Oostenrijks-Hongaarse Dubbelmonarchie na het einde van de Eerste Wereldoorlog, voor zover het Oostenrijk en Hongarije betreft; en de beëindiging in 1944 van de associatie van IJsland met Denemarken. Voorbeelden, zoals het ontstaan van Pakistan uit India in 1947 en het losmaken van Singapore uit de Federatie van Maleisië in 1965 vallen niet onder deze categorie, daar in beide gevallen deze opvolger-Statens werden gezien als nieuw-onafhankelijke Statens. De tweede vorm heeft zich voorgedaan in de volgende gevallen, waarbij de voorganger-Staat bleef bestaan: de Belgische afscheiding van Nederland in 1830; de afscheiding van Cuba van Spanje in 1898; het ontstaan van Tsjecho-Slowakije en Polen bij het uiteenvallen van de Oostenrijks-Hongaarse Dubbelmonarchie na de Eerste Wereldoorlog en het ontstaan van de Ierse Vrijstaat uit het Verenigd Koninkrijk in 1922. Ook kan men hierbij denken aan het zelfstandig worden van Suriname, dat op 23 november 1975 uit het Koninkrijksverband trad (al ging men in 1975 veeleer uit van een schone lei-positie voor de opvolger-Staat Suriname)



(zie voor de huidige Koninkrijkspositie hoofdstuk III van deze memorie). Voor het rechtsregime van toepassing op de opvolger-Staten, ontstaan uit een afscheiding of opsplitsing van een voorganger-Staat, is het onderscheid op basis van het al of niet blijven bestaan van die voorganger-Staat irrelevant. Statenpraktijk in dezen wijst met voldoende consistentie in dezelfde richting, welke danook weerslag heeft gevonden in artikel 34. Verdragen welke voor het gehele gebied van de voorganger-Staat golden, blijven gelden voor elk van de opvolger-Staten, welke ontstaan uit de afscheiding of opsplitsing van de voorganger-Staat; en verdragen, welke slechts voor dat deel van de voorganger-Staat golden, dat opvolger-Staat is geworden, gelden alleen voor die opvolger-Staat. Dit geldt slechts dan niet, indien de betrokken Staten anders overeenkomen, of indien toepassing van het verdrag door de opvolger-Staat strijdig zou zijn met doel of strekking van het verdrag, of de omstandigheden van uitvoering radicaal zou wijzigen. De Conferentie heeft een door de ILC voorgesteld derde lid van artikel 34 op initiatief van Frankrijk en Zwitserland niet opgenomen in de definitieve tekst van het Verdrag; ook de Koninkrijksdelegatie heeft zich tegen opname uitgesproken. Het resultaat is dat, ook wanneer een opvolger-Staat alle gelijkenis zou vertonen met een nieuw-onafhankelijke Staat, toch de van rechtswege voortgezette gebondenheid geldt; en niet – zoals het verworpen derde lid behelsde – de regeling zoals die geldt voor nieuw-onafhankelijke Staten, en met name niet de theorie van de «schone lei». In de gevallen die onder dit artikel vallen moet er namelijk van worden uitgegaan, dat het afgescheiden gebiedsdeel – constitutioneel – betrokken is geweest in de wilsvorming gebonden te worden door het verdrag, waardoor van een rechtsband gesproken kan worden, welke continuïteit behoeft en rechtvaardigt. In gevallen als deze is er geen sprake van het opleggen van een verdragsband aan een kolonie, welke na onafhankelijkheid gerechtigd zou moeten zijn daarover alsnog zijn wil gebonden te worden te mogen uiten. Als zodanig kan ook de situatie worden gekenschetst van Suriname bij zijn uittreden uit het Koninkrijk der Nederlanden, dat op grond van het Statuut voor het Koninkrijk als rechtsorde in het leven was geroepen door drie gelijkwaardige landen: Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen (zie hierover uitgebreid: hoofdstuk III).

De positie van de voortbestaande voorganger-Staat na afscheiding wordt behandeld in artikel 35. Verdragen, welke voor de afscheiding golden voor de voorganger-Staat blijven deze Staat binden, tenzij anders is overeengekomen, het verdrag bij uitsluiting gold voor het afgescheiden deel, of zulks onverenigbaar zou zijn met doel of strekking van het verdrag, danwel de werking daarvan radicaal zou wijzigen. Ten aanzien van verdragen, waarbij de voorganger-Staat ondertekenende – danwel verdragsluitende Staat is ten tijde van de statenopvolging is bij opsplitsing of afscheiding van Staten hetzelfde regime gevolgd als bij het samengaan van Staten, zoals omschreven in de artikelen 32 en 33.

Wat betreft de eisen, welke gesteld worden aan de in de voorgaande artikelen omschreven kennisgeving van statenopvolging zoekt artikel 38 aansluiting bij de in artikel 22 verwoorde voorschriften ten aanzien van kennisgevingen van voortgezette gebondenheid.

## **Deel V. Diverse bepalingen**

Parallel aan artikel 73 van het Verdrag inzake het verdragenrecht bepaalt artikel 39 van het onderhavige Verdrag, dat de effecten van statenopvolging op vraagstukken van staatsaansprakelijkheid en uitbreken van vijandelijkheden tussen Staten buiten het toepassingsbereik ervan vallen. Tevens sluit artikel 40 de toepassing van het Verdrag uit op gevallen van militaire bezetting, omdat – zoals de ILC in haar

commentaar zegt – militaire bezetting van een gebied niet mag worden beschouwd als statenopvolging; als zal een dergelijke bezetting wel degelijk invloed hebben op de werking van het verdragenrecht. Enige verwarring ter zake is door dit artikel uitgesloten.

## **Deel VI – Geschillenbeslechting**

Mede door de inspanning van de Koninkrijksdelegatie is dit deel van het Verdrag alsnog opgenomen. Het oorspronkelijke ontwerp kende geen voorzieningen ten aanzien van geschillenbeslechting. De regeling, welke in sommige aspecten enige verwantschap vertoont met, maar in andere opzichten bepaald afwijkt van de regeling opgenomen in het Verdrag inzake verdragenrecht (artikelen 65–67) is te onderscheiden in twee delen. Er bestaat een verplichte procedure, waarvan de uitkomst de partijen niet behoeft te binden (artikelen 41 en 42) en een optionele procedure, welke wèl tot een partijen bindende uitspraak kan leiden (artikelen 43, 44 en 45).

Naast deze tweedeling op grond van juridische implicaties, laat het zich aanzien dat een andere splitsing in de geschillenbeslechtingsprocedure in de praktijk van meer importantie zal blijken te zijn. Alleen de in artikel 41 verplicht voorgeschreven procedure van overleg en onderhandeling stelt Staten, verwickeld in een geschil omtrent de uitleg of de toepassing van de bepalingen van dit Verdrag, in de gelegenheid zonder inmenging van buitenaf het geschil onderling bij te leggen. Ervaring leert dat veel Staten terughoudend zijn om geschillen voor te leggen aan zeggenschap van derden en het valt dan ook te verwachten, dat de procedure van artikel 41 het meest gebruikt zal worden voor het beslechten van geschillen omtrent de interpretatie of de toepassing van dit Verdrag; niet zozeer als aanloop tot de volgende stap in de procedure, maar veeleer als finale rechtsgang. Geen der partijen bij het geschil zal dan gebruik maken van de gelegenheid, geboden in artikel 42, het geschil na zes maanden vruchteloos overleg en onderhandelen eenzijdig voor te dragen voor bemiddeling – door derden –, middels een verzoek daartoe, gericht aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, al wil het de ondergetekenden voorkomen, dat de verplichting tot arbitrage c.q. rechtspraak (artikel 43) de partijen bij het geschil zeker zal bewegen om het geschil binnen die zes maanden onder elkaar tot een oplossing te brengen. De bemiddelingsprocedure – zoals vervat in de Bijlage bij het Verdrag – is dezelfde als die welke is vervat in de Bijlage van het Verdrag inzake het verdragenrecht. Aan het einde van de bemiddeling rapporteert de bemiddelingscommissie aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties en aan de partijen bij het geschil. Het rapport, met inbegrip van conclusies omtrent de feiten en omtrent het recht, heeft een niet-bindend karakter en dient als aanbeveling, waarin de partijen bij het geschil in overweging wordt gegeven, hoe zij het tussen hen gerezen geschil minnelijk kunnen schikken.

Bindende uitspraken – eveneens door derden – inzake geschillen omtrent de interpretatie of de toepassing van dit Verdrag volgen uit de toepassing van de artikelen 43, 44 en 45.

Artikel 43 opent de mogelijkheid voor Staten, Partij bij dit Verdrag, om – op voorwaarde van wederkerigheid – op voorhand te verklaren, dat een geschil, dat niet is opgelost door toepassing van de procedures onder de artikelen 41 en 42, door een der partijen bij dat geschil ofwel aan het Internationaal Gerechtshof, danwel ter arbitrage kan worden voorgelegd voor een bindende uitspraak.

Artikel 44 opent – naast de procedures onder de artikelen 41, 42 en 43 – de mogelijkheid voor partijen bij een geschil om overeen te komen dat geschil direct voor te leggen aan het Internationaal Gerechtshof, of het te onderwerpen aan arbitrage of enige andere passende geschillen-

beslechtsingsprocedure. Indien Staten, waartussen een geschil is gerezen omtrent de interpretatie of de toepassing van dit Verdrag, reeds gebonden zijn aan een regeling omtrent de toepassing van een geschillenbeslechtsingsprocedure, staat op grond van artikel 45 die Staten niets in de weg het tussen hen gerezen geschil onder die, tussen hen geldende regeling, op te lossen.

De regering beschouwt de verplichting vervat in artikel 41, om middels overleg en onderhandeling te trachten een tussen Staten gerezen geschil op te lossen, als een van de algemene beginselen van niet alleen het volkenrecht, maar van het interstatelijke verkeer als zodanig, hetgeen ook moge blijken uit de opname van het principe van vreedzame geschillenregeling in het derde lid van artikel 2 van het Handvest der Verenigde Naties. De verplichting om te trachten middels overleg en onderhandeling tussen Staten gerezen verschillen op te lossen rust derhalve op alle Staten, ook los van de verplichting onder artikel 41 (zie terzake ook artikel 5 van dit Verdrag).

Anders ligt het ten aanzien van het inschakelen van een extern forum ter bemiddeling in of ter beslechting van een geschil. Er bestaat geen algemene verplichting voor Staten om de beslechting van geschillen «uit te besteden». Het zal dan ook niet verbazen, wanneer een aantal Staten ten aanzien van artikel 42 een voorbehoud zal formuleren en niet de verklaring inzake de bindende geschillenbeslechting, voorzien in artikel 43 zal afleggen. De regering zal evenwel – in lijn met artikel 90 van de Grondwet inzake het bevorderen van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde – zeker geen voorbehoud maken ten aanzien van artikel 42 en wél een verklaring – op basis van wederkerigheid – afleggen inzake het beslechten van geschillen door het Internationaal Gerechtshof, of middels arbitrage (zie Bijlage I). Bij geschillen omtrent statenopvolging, en met name waar het multilaterale verdragen betreft, gaat de voorkeur uit naar beslechting door het Internationaal Gerechtshof, vanwege het belang dat de regering hecht aan de weging van alle situaties, vergelijkbaar met die van het in geding zijnde geschil. Het kan evenwel niet uitgesloten worden, dat een eventuele wederpartij in een mogelijk geschil omtrent de interpretatie of de toepassing van dit Verdrag nadrukkelijk zal kiezen voor arbitrage. De regering zal dan geen belemmeringen opwerpen ten aanzien van het voorleggen van het geschil aan arbitrage. Een en ander geldt – mutatis mutandis – evenzeer ten aanzien van artikel 44.

## **Deel VII – Slotbepalingen**

De slotbepalingen van het Verdrag wijken niet af van hetgeen gebruikelijk is bij verdragen, welke onder het auspiciën van de Verenigde Naties tot stand zijn gekomen. Alle Staten – alsmede Namibië, vertegenwoordigd door de Raad der Verenigde Naties voor Namibië – kunnen er partij bij worden. Het Verdrag zal in werking treden op de dertigste dag na de datum van nederlegging van de vijftiende akte van bekrachtiging of toetreding en zal daarna voor iedere nieuwe Partij in werking treden op de dertigste dag na de datum van nederlegging van diens akte. Tot dusver hebben acht Staten blijk gegeven van hun instemming om door het Verdrag gebonden te worden (zie Bijlage II). Erg veel kijk op een spoedige in werking treding van het Verdrag is er niet. Een recente sondage bij een aantal westerse landen heeft uitgewezen dat deze tot dusver niet het voornemen hadden partij te worden bij het Verdrag. Misschien zal van het partij worden van het Koninkrijk terzake een zekere voorbeeld-werking kunnen uitgaan.

In dit verband is vermeldenswaard dat een van de benaderde landen het voornemen van het Koninkrijk om partij te worden een interessante ontwikkeling noemde.

### HOOFDSTUK III – HET KONINKRIJK

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat, zoals bekend, op grond van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (laatstelijk Stb. 453 van 9 augustus 1985) uit drie landen: Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, die uit vrije wil deze rechtsorde hebben aanvaard, waarin zij de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen. Het vormen van één Koninkrijk brengt mede dat een aantal aangelegenheden vanwege het Koninkrijk moet worden behartigd. Tot die aangelegenheden behoren de buitenlandse betrekkingen (artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Statuut; zie voorts artikel 6 en artikel 11, derde lid, daarvan). Het Koninkrijk der Nederlanden is dan ook de Staat waaraan artikel 1 van het Verdrag refereert; het Koninkrijk is het subject van volkenrecht, dat verdragsrelaties geldend voor het gehele Koninkrijk of een of twee zijner landen aangaat of opzegt, zulks nadat alle betrokken landen van het Koninkrijk daarover hun mening hebben kunnen uiten (artikel 91, eerste lid, Grondwet en artikel 24, juncto 27 van het Statuut), en onverlet de inschakeling, zelfwerkzaamheid en eigen armslag van de afzonderlijke landen, binnen de marges van het Statuut en het Koninkrijksverband, op het gebied van de buitenlandse betrekkingen, waaronder de voorbereiding van verdragen. Een uitvoerige uiteenzetting daaromtrent is te vinden in Kamerstuk II, 1986/87, 19 793 (R 1320), nr. 7, bladzijden 1 tot en met 4.

De regering is met de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba van oordeel, dat, wanneer voor een land van het Koninkrijk het Koninkrijksverband wordt beëindigd en dat land als zelfstandige Staat gaat deelnemen aan het internationale verkeer, het het meest voor de hand zal liggen, ervan uit te gaan dat er sprake zal zijn van een *separatio*, zoals omschreven in artikel 34 voor wat het afscheidende land betreft, en in artikel 35 voor wat het overblijvende Koninkrijk betreft. Zoals de ILC veelvuldig in de toelichting bij haar ontwerp heeft opgemerkt, waarbij zij zich gesteund wist door de juridische traditie ter zake, behelst het in deze gevallen de afscheiding van gebieden, welke reeds voor hun onafhankelijkheid een hoge mate van zelfstandigheid bezaten, zeker voor wat betreft het (mede) bepalen van de internationale (verdragsrechtelijke) betrekkingen van hun gebieden. Hierin ligt het cruciale verschil met nieuwe-onafhankelijke Staten, die voor hun onafhankelijkheid nauwelijks of geen (mede-)zeggenschap hebben gehad ten aanzien van de verdragsrechtelijke regimes, welke (mede) voor hun gebieden door het moederland zijn aangegaan. Deze nieuw-onafhankelijke Staten krijgen – naar de mening van de regering terecht – bij onafhankelijkheid alsnog de gelegenheid zichzelf over de verbindendheid van verdragen uit te spreken, conform de artikelen 16 tot en met 29 van het Verdrag. Dat krachtens artikel 34 van het Verdrag in beginsel alle verdragen die vóór de uittreding van een land uit het Koninkrijk voor het gehele Koninkrijk golden of voor wat het Koninkrijk betreft alleen voor het uittredende land golden, voor het uittredende land als opvolger-Staat blijven gelden, is temeer logisch, omdat de Staten die partij zijn bij verdragen met het huidige Koninkrijk, van de landen van het huidige Koninkrijk mogen verwachten dat deze landen de verdragsverplichtingen die het Koninkrijk op hun eigen wens (mede) voor hen is aangegaan, niet zullen discontinueer.

De geschetste benadering geldt in principe in algemene zin; dat eender Rijksdelen ten tijde van de onafhankelijkheidsverkrijging toch nog voor het schone leibeginsel zal kiezen, hoeft niet uitgesloten te zijn. De verklaring afgelegd door Suriname op 29 november 1975 is een treffend voorbeeld van een jonge Staat die kiest voor een niet opgedrongen, maar

vrijwillig aanvaarde continuïteit, (zie bijlagen). Een en ander zal van betekenis kunnen zijn wanneer uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde in artikel 62 van het Statuut met betrekking tot Aruba. Ingevolge dit artikel eindigt de rechtsorde neergelegd in het Statuut ten aanzien van Aruba met ingang van 1 januari 1996. Op de Ronde Tafel Conferentie van 1983 is onder meer afgesproken dat voor 1996 een toetsingsconferentie zal worden gehouden tussen het Koninkrijk en Aruba om de datum van onafhankelijkheid van Aruba eventueel nader te bezien in het licht van de staatkundige ontwikkelingen tussen de landen van het Koninkrijk (Kamerstukken II 1982/83, 17 816, nr. 1, bladzijde 2). Voor een eventuele wijziging van artikel 62 van het Statuut is uiteraard overeenstemming tussen de landen vereist. In het licht van de huidige ontwikkelingen binnen het Koninkrijk is een eventuele onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen onder de huidige omstandigheden niet aan de orde.

Gelet op de aard van het Verdrag zal het voor het gehele Koninkrijk gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. van den Broek

De Minister voor Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken,  
E. H. M. Hirsch Ballin

Af te leggen verklaring bij de toetreding tot het Verdrag van Wenen inzake statenopvolging met betrekking tot verdragen:

«Upon accession to the Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties, concluded on 23 August 1978, by the Kingdom of the Netherlands (for the Netherlands, the Netherlands Antilles and Aruba), I have the honour to declare on behalf of my Government:

1. that the Kingdom of the Netherlands does not regard the provisions of Article 42 of the Convention as providing «some other method of peaceful settlement» within the meaning of the declaration of the Kingdom of the Netherlands accepting as compulsory the jurisdiction of the International Court of Justice which was deposited with the Secretary-General of the United Nations on 1 August 1956;

2. in accordance with Article 43 of the Convention, that, where a dispute, to which the Kingdom of the Netherlands is a party, has not been resolved by the application of the procedures referred to in article 41 and 42, that dispute may be submitted for a decision to the International Court of Justice by a written application of any party to the dispute, or in the alternative to arbitration, provided that the other party to the dispute has made a like declaration.».

De volgende Staten zijn inmiddels partij bij het Verdrag inzake statenopvolging met betrekking tot verdragen:

Dominica  
Egypte  
Ethiopië  
Irak  
Joegoslavië  
Marokko  
Seychellen  
Tunesië

Voor de volgende Staten is het Verdrag nog slechts ondertekend:

Angola  
Brazilië  
Chili  
D.D.R.  
Ivoorkust  
Madagascar  
Niger  
Pakistan  
Paraguay  
Peru  
Polen  
Senegal  
Soedan  
Tsjechoslowakije  
Uruguay  
Vaticaanstad  
Zaire

Het Verdrag is nog niet in werking getreden.

The enclosed copy of the communication received by the Secretary-General ..... on 5 December 1975 is transmitted at the request of the Government of Surinam

22 December 1975

The Secretary-General of the United Nations, New York.

Paramaribo, 29th November 1975.

Your Excellency,

I have the honour to inform you that Surinam, the territory which was a part of the Kingdom of the Netherlands, has attained Independence on the 25th November 1975.

The Government of the Republic of Surinam, conscious of the desirability of maintaining existing legal relationship, and conscious of its obligation under International Law to honour its treaty commitments, acknowledges that treaty rights and obligations of the Government of the Kingdom of the Netherlands in respect of Surinam were succeeded by the Republic of Surinam upon Independence by virtue of customary International Law.

Since, however, it is likely that by virtue of customary International Law certain treaties may have lapsed at the date of Independence of Surinam, it seems essential that each treaty should be subjected to legal examination. It is proposed after this examination has been completed, to indicate which, if any, of the treaties which may have lapsed by customary International Law the Government of the Republic of Surinam wish to treat as having lapsed.

It is desired that it be presumed that each treaty has been legally succeeded to by the Republic of Surinam and that action be based upon this presumption until a decision is reached that it should be regarded as having lapsed. Should the Government of the Republic of Surinam be of the opinion it has legally succeeded to a treaty but subsequently wish to terminate its operation, the Government will in due course give notice of termination in the terms thereof.

The Government of the Republic of Surinam desires that this letter be circulated to all members of the United Nations and the United Nations' Specialised Agencies, so that they will be effected with notice of the attitude of the Government of the Republic of Surinam.

Yours sincerely,  
Prime Minister Republic of Surinam