

File

F 8957/63

ADVIESCOMMISSIE
INZAKE
VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN

'S-GRAVENHAGE, 24 juli 1963
Ministerie van Buitenlandse Zaken Plein 23

No. 475

RAPPORT
OVER DE DOOR DE COMMISSIE VOOR INTERNATIONAAL RECHT
ONTWORPEN ARTIKELLEN 1 - 29 INZAKE VERDRAGENRECHT.

I n l e i d i n g

1. Het onderstaande rapport heeft betrekking op een door de Commissie voor Internationaal Recht van de Verenigde Naties (ILC) opgesteld ontwerp, getiteld "Draft Articles on the Law of Treaties, Part I" (Rapport van de 14^e zitting der ILC, New York 1962). De ILC heeft dit ontwerp aan de Leden van de V.N. aangeboden en koestert het voornemen, in het licht van de door deze Leden te geven commentaren een herzien ontwerp aan de Algemene Vergadering der V.N. voor te leggen. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken verzocht op 7 november 1962 de Adviescommissie, ter voorbereiding van het Nederlandse commentaar, rapport uit te brengen over het ontwerp van de ILC.

2. De materie van het verdragenrecht zal door de ILC worden verdeeld in een aaneensluitende reeks van drie groepen ontwerp-artikelen. Zij volgt daarbij de methode van de codificatie van het recht van de zee, welke geleid heeft tot de vier verdragen van 29 april 1958. De opzet is een drieledige, n.l.:

- " I. Conclusion, entry into force and registration of treaties;
- " II. Essential validity, duration and termination of treaties;
- " III. Application and effect of treaties."

De Adviescommissie kan zich in dit prille stadium nog niet uitspreken over deze indeling. Het verdragenrecht is een ingewikkeld complex van vraagstukken, welke op verschillende wijzen kunnen worden benaderd. Hiervan getuigen de drie voorgangers van de huidige rapporteur Prof. Waldock, n.l. de Heren Brierly, Lauterpacht en Fitzmaurice,

die ieder een eigen cachet aan hun waardevol voorbereidend werk hebben gegeven.

3. Wat de vorm betreft heeft de ILC de voorkeur gegeven aan een "verdrag" boven een door de ILC vastgestelde Code, die niet door de Algemene Vergadering van de V.N. zou behoeven te worden goedgekeurd. Vooreerst is een code niet zo effectief als een verdrag ter consolidering van het recht en dit verdragenrecht is juist in deze tijd van veel belang voor nieuwe Staten. In de tweede plaats krijgen deze Staten de gelegenheid, rechtstreeks deel te nemen aan de totstandkoming van het voorgestelde multilaterale verdrag. Deze deelneming is van veel belang om de voorgenomen codificatie zo breed mogelijk op te zetten.

De Adviescommissie heeft zich beraden over de volgende twee vormen:

a) een door de ILC vastgestelde code: een aantal leden was vóór deze vorm, al was het alleen maar voor dit eerste deel, waarin immers hoofdzakelijk formeel verdragenrecht is neergelegd en dat de weerspiegeling is van een praktijk, waarvan de Staten zo nodig zouden kunnen afwijken.

b) Een op een diplomatieke conferentie opgesteld Verdrag, dat voor alle Staten ter ondertekening en bekrachtiging zou worden opengesteld. Andere leden van de Adviescommissie gaven, in navolging van de ILC, aan deze vorm de voorkeur. Ook al zou een dergelijk verdrag uiteindelijk niet door alle Leden van de V.N. worden ondertekend of bekrachtigd, dan nog zou het gezag van dat aangenomen tractaat wel degelijk betekenis hebben voor de rechtsvorming, en zeker meer dan dat van een code.

Aangezien in de Adviescommissie terzake geen uitgesproken meerderheid bestond voor een van deze twee vormen, ziet zij er geen bezwaar tegen, er van uit te gaan, dat, nu vele Leden van de V.N. zich reeds voor de verdragsvorm hebben uitgesproken, de ontwerp-regels in een tractaat zullen worden neergelegd.

4. Verdragen gesloten door internationale organisaties. In de loop van haar beraadslagingen heeft de Adviescommissie bij herneming zich met dit vraagstuk bezig gehouden. Al onderschrijft de Adviescommissie het uitgangspunt van de ILC, neergelegd in par. 21 van het commentaar op de Inleiding, toch acht zij het beter, dat in de artikelen 1, 2 en 3 van het ontwerp hierover niet wordt gesproken en dat men t.z.t. dient na te gaan, welke artikelen zonder meer op verdragen gesloten door internationale organisaties toepasselijk zijn en in hoeverre speciale artikelen voor deze Organisaties ontworpen moeten worden. De Adviescommissie denkt hierbij aan de methode, gevolgd bij de regeling van het "Régime applicable to honorary consular officials" in de door de ILC voorbereide "Vienna Convention on consular relations" dd. 24 april 1963 (vgl. rapport van de 13^e zitting, New York 1961, art. 57 e.v.).

S e c t i e I : "General Provisions"

Artikel I: "Definitions"

5. Aantal definities.

Het is de Adviescommissie opgevallen, dat het ILC-ontwerp minder definities bevat dan het eerste rapport-Waldock. Zij is van mening, dat het weinig zin heeft, veel definities op te nemen. De hier op te nemen definities moeten zoveel mogelijk een technisch karakter behouden; zij zijn niet bedoeld als algemeen geldende, materiële begripsomschrijvingen. Volgens sommige leden behoort één definitie echter nog wel in dit artikel te worden opgenomen, n.l. de definitie van "party", aangezien deze term in het ontwerp vaak voorkomt en een omschrijving uit dien hoofde volgens die leden onontbeerlijk is voor het gehele systeem der voorgestelde regeling. Zij suggereren de volgende definitie:

"Party" to a treaty means a State which has become bound by the provisions of a treaty".

6. "Verdrag"

De Adviescommissie heeft zich uitvoerig beraden over de in het eerste lid, par. a, weergegeven definitie van "treaty". Het daarin genoemde begrip "subjects of international law" heeft, mede in het licht van artikel 3, wel zoeer materiële betekenis, welke voor meerdere uitleg vatbaar is, dat zij zich heeft afgevraagd, of de ILC-tekst niet zou moeten worden beperkt tot de volgende bewoordingen: "Treaty" means any agreement in written form, whether... or...appellation, governed by international law". In dit verband zou ook de laatste zin van par. 8 van het commentaar moeten worden geschrapt. De vraag n.l., of individuen en verenigingen subjecten van volkenrecht kunnen zijn, is een afzonderlijk vraagstuk, hetwelk in dit ontwerp beter buiten beschouwing kan worden gelaten en dat zeker niet impliciet kan worden afgedaan in een definitie.

7. Tekstwijzigingen.

Naast de reeds genoemde wijziging in het eerste lid, par. a, zouden nog de volgende correcties kunnen worden aangebracht:

- par. c, "...deals with other matters of general interest to the community of States";
- par. d, 1^e en 2^e regel: lees "and "Acceptance" " i.p.v. " "Acceptance" and "Approval" " (vide infra ad art. 14);
- par. f, lees "or accepting" i.p.v. "accepting or approving";
- eventueel in een nieuwe par. h een definitie van "Party";
- de laatste zin van par. 8 van het commentaar op blz. 5 worde geschrapt;
- in par. 11 van het commentaar op blz. 6, 13^e regel v.b. lees: "... (e.g., articles 4 and 12)."

Artikel 2: "Scope of the present articles"

Geen opmerkingen.

Artikel 3: "Capacity to conclude treaties"

8. Eerste lid.

De Adviescommissie betwijfelt, of eenieder dezelfde betekenis zal hechten aan de uitdrukking "other subjects of international law", zelfs in het licht van de interpretatie, gegeven in par. 2 van het commentaar.

9. Lid 2.

De woorden "In a federal State" waren te schrappen.

De Adviescommissie zou er bij de Regering op willen aandringen, de ILC te wijzen op nog andere staatsvormen, waarvoor dit artikellid van belang is, zoals het Koninkrijk der Nederlanden met zijn drie autonome landen. Te bevorderen ware dat dit artikel ook kan worden toegepast op de constructie van ons Koninkrijk, zoals vervat in het Statuut.

10. Lid 3.

Onder verwijzing naar het gestelde in nr. 4 hierboven, stelt de Adviescommissie voor, deze materie te behandelen bij de voorgestelde bepalingen over internationale organisaties.

11. Tekstwijzigingen.

- lid 2: vide supra nr. 9;
- lees "of a federal State" in par. 3, 6^e regel, van het commentaar;
- lees "constituent" in par. 4, 4^e regel v.o., van het commentaar.

S e c t i e II: "Conclusion of treaties by States"

Artikel 4: "Authority to negotiate, draw up, authenticate, sign, ratify, accede to, approve or accept a treaty."

12. Eerste lid.

De Adviescommissie acht deze bepaling te star om in een verdrag te worden neergelegd; dit lid zou beter in een code passen. Het gaat volgens haar te ver dat men nimmer aan een Minister van Buitenlandse Zaken de overlegging van een volmacht zou mogen vragen bij de ondertekening van een verdrag. Zij stelt daarom voor, dit lid in twee delen te splitsen. Het eerste deel zou bepalen:

"Heads of State are not required to furnish evidence of their authority to negotiate, draw up, authenticate or sign a treaty on behalf of their State."

En het tweede deel:

"Heads of Government and Foreign Ministers are not required to furnish evidence of their authority to negotiate, draw up or authenticate a treaty on behalf of their State."

13. Lid 6, par. a.

De Adviescommissie stelt voor, de vraag van de ILC, gesteld in par. 8 van het commentaar (6^e regel v.o.), te beantwoorden onder verwijzing naar de sinds 1950 in Nederland vigerende praktijk van Koninklijke en Ministeriële volmachten.

14. Tekstwijzigingen.

- men schrappe "approve" in de titel en "approval" in lid 5 van dit artikel;
- in par. 3 van het commentaar leze men in de voorlaatste regel: "...paragraph 2..."

Artikel 5: "Negotiation and drawing up of a treaty".

15. Dit artikel kan moeilijk als een "verdragsregel" worden gelezen; het zou wel in een code passen.

Overigens wil de Adviescommissie nog opmerken, dat met de in de eerste zin genoemde "representatives" staatsvertegenwoordigers worden bedoeld.

Artikel 6: "Adoption of the text of a treaty."

16. De Adviescommissie heeft uitvoerig beradslaagd over de aanvaarding van de tekst van een verdrag op een internationale conferentie. Zij meent, dat de ILC de behoefte heeft gevoeld aan een voorziening omtrent het aannemen van de tekst van een verdrag op een grote internationale conferentie. Als dit zo is, zou dit artikel dan ook daartoe beperkt moeten blijven. Er bestaat inderdaad behoefte aan een dergelijke regeling, welke, eenmaal aanvaard zijnde, eventuele bezwaren tegen het aannemen van een gekwalificeerde meerderheid van 2/3 stemmen voor alle gevallen wegneemt. Die regeling zou echter tevens moeten inhouden, dat men daarvan kan afwijken bij het begin van de desbetreffende conferentie met een meerderheid van 2/3 stemmen. De Adviescommissie ontveinst zich echter niet, dat hieromtrent ook andere opvattingen verdedigbaar zijn.

De Adviescommissie zou derhalve dit artikel als volgt willen lezen:

"ADOPTION OF THE TEXT OF A GENERAL MULTILATERAL TREATY

The adoption of the text of a general multilateral treaty takes place:

(a) In the case of such a treaty drawn up...(verder oude tekst tot)...shall decide at the beginning of the conference to adopt another voting rule;

(b) In the case of such a treaty....(verder oude tekst)".

Par. (c) wordt geschrapt.

Artikel 7: "Authentication of the text".

Geen opmerkingen.

Artikel 8: "Participation in a treaty".

17. Het eerste lid van dit artikel bevat een nieuw beginsel: indien een "general multilateral treaty" zwijgt over het partij worden, dan heeft "every State" daartoe een recht. De Adviescommissie meent, dat deze situatie zich maar zelden zal voordoen; zij heeft geen juridische bezwaren tegen de voorgestelde tekst. Wel wil zij er nog op wij-

zen, dat de uitdrukking "every State" tot moeilijkheden aanleiding kan geven; wie beoordeelt n.l. of er in een twijfelachtig geval inderdaad sprake is van een "Staat"? Overigens acht zij het niet op haar weg liggen, nader in te gaan op de politieke implicaties van dit beginsel.

18. Het valt op, dat de ILC geen commentaar heeft gewijd aan lid 2 van dit artikel, dat handelt over het partijworden bij een niet-"general multilateral treaty".

De Adviescommissie meent, dat par. (b) de hoofdregel bevat, en dat daarna de mogelijkheden (a) en (c) worden genoemd, tenzij in het verdrag anders is bepaald. Derhalve zou de volgorde moeten zijn:

(a) wordt (b);

(b) wordt (a), met de toevoeging na "text": "unless the treaty otherwise provides, or";

(c) blijft ongewijzigd.

Artikel 9: "The opening of a treaty to the participation of additional States".

19. Dit artikel gaat eveneens van een nieuw principe uit. Het gaat hier om het geval, dat een "multilateral treaty" (eerste lid) of een "treaty concluded between a small group of States" (lid 2) expliciet of impliciet een deelnemingsregeling bevat, en deze regeling moet worden gewijzigd. Het spreekt van zelf, dat een dergelijke wijziging van het verdrag steeds mogelijk is via de normale weg van instemming van alle partijen bij dat tractaat. De vraag is dus alleen, of daarnaast voor deze speciale wijziging, strekkende tot verruiming van de toetredingsmogelijkheid, een "gemakkelijkere" procedure moet worden gestipuleerd. De Adviescommissie betwijfelt, of deze regeling wel dringend noodzakelijk is. In ieder geval zou zij het artikel willen beperken tot toekomstige "general multilateral treaties" (en dan behoudens een uitdrukkelijke voorziening in het

verdrag zelf, welke de toepassing van dit artikel op dat verdrag verbiedt), terwijl een afzonderlijke voorziening zou kunnen worden getroffen voor verdragen, waarvan de toepassing der toetredingsregeling door de gewijzigde omstandigheden niet meer mogelijk is, zoals het geval is bij de verdragen, gesloten onder auspiciën van de Volkenbond.

20. Tekstwijzigingen.

- In de leden 1 en 2 zou de Adviescommissie liever 6, dan de door Waldock voorgestelde 4 jaar zien genoemd;
- op blz. 12 van het rapport, linker kolom, 3^e regel v.o. lees "article 9" i.p.v. "article 10".

Artikel 10: "Signature and initialling of the treaty".

Geen opmerkingen.

21. Tekstwijziging.

Blz. 13 van het rapport, rechter kolom, par. 3 van het commentaar sub (a), regel 4, lees "...of the treaty..."

Artikel 11: "Legal effects of a signature".

22. De Adviescommissie heeft aandacht besteed aan de samenhang tussen:

- a) de juridische verplichting, bedoeld in par. 4 van het commentaar, om een verdrag na de ondertekening ernstig te laten onderzoeken door de nationale autoriteiten, en
- b) de verplichting te goeder trouw, bedoeld in artikel 17, eerste lid, om een verdrag vóór zijn inwerkingtreding niet te frustreren.

Men zou kunnen stellen, dat aan deze verplichtingen in het volkenrecht een inhoud moet worden gegeven, ter voorlichting van de partijen en eventueel van de rechter. Het belang van dit vraagstuk ligt, theoretisch, in hetzelfde vlak als dat van resoluties, aangenomen in internationale organisaties. Beide problemen hebben betrekking op de rechtsvorming.

De Adviescommissie was verdeeld over de vraag, wat de juiste inhoud is van het begrip "obligation of good faith",

genoemd in artikel 17. Vele leden aarzelden deze verplichting te zien gehandhaafd in dat artikel. Immers, aan een Regering moet een zekere vrijheid van handelen worden gelaten zowel na de ondertekening van een verdrag (het is een Regering tegenwoordig niet steeds mogelijk, haar delegatie op een internationale conferentie op alle zich voordoende discussie-punten volledig te instrueren), als vóór de inwerkingtreding ervan (nader overleg met nationale autoriteiten kan toch tot wijziging van het oorspronkelijk ingenomen regeringsstandpunt leiden). Daar komt bij, dat het streven naar zoveel mogelijk handtekeningen op een codificatieconferentie van meer belang kan zijn dan een starre verplichting uit het tractaten-tractaat om zo spoedig mogelijk te reageren door een bepaald doen of nalaten. De Adviescommissie vraagt zich af, of de gedachte, die aan dit artikel ten grondslag ligt, niet beter kan worden geformuleerd.

23. Tekstwijzigingen.

Lees in lid 2, regel 2,
lid 2, par. a, regel 2,
lid 3, regel 2:

"or acceptance" i.p.v. "acceptance or approval".

Artikel 12: "Ratification".

24. Door zijn onsystematische opzet - waarbij met name onvoldoende onderscheid is gemaakt tussen enerzijds het voor alle bij de vaststelling van de tekst betrokken staten gelijkelijk al dan niet gelden van het vereiste van ratificatie, anderzijds de omstandigheden waaronder een der betrokken staten tot ondertekening overgaat - kan dit artikel verwarring wekken. Zulke te eerder omdat te eniger tijd het door de ILC ge even commentaar geen deel meer zal uitmaken van de tekst.

Beter ware derhalve, de gevallen bedoeld in lid 3 onder (a) en (b) - thans geredigeerd als uitzondering op de uitzondering op de hoofdregel - voorop te stellen. Het wordt dan duidelijk dat uitsluitend nog geregeld moeten worden de gevallen waarin de tekst van de overeenkomst over het ver-

eiste van ratificatie zwijgt en dit vereiste ook niet als de gezamenlijke bedoeling van de opstellers van het verdrag uit de omstandigheden kan worden afgeleid. De Commissie aarzelt hierbij de formulering "statements or other circumstances evidencing such an intention" over te nemen en stelt voor, de ILC te verzoeken, deze formulering nader toe te lichten.

25. Tekstwijziging.

Article 12

Ratification

1. A treaty requires ratification:

(a) where the treaty itself expressly contemplates that it shall be subject to ratification by the signatory states;

(b) where the common intention that the treaty shall be subject to ratification by the signatory states clearly appears from statements made in the course of the negotiations or from other circumstances evidencing such an intention;

(c) where, in other cases, it does not fall within one of the exceptions provided for in paragraph 2 below.

2. A treaty shall not be subject to ratification by the signatory states where:

(a) the common intention to dispense with ratification clearly appears from statements made in the course of the negotiations [or from other circumstances evidencing such an intention];

(b) the treaty is one in simplified form;

(c) the treaty itself provides that it shall definitively come into force upon signature.

3. In cases not covered by paragraph 1 (a) and (b) above, a signatory state will become bound by the treaty by signature alone, if the credentials, full powers, or other instrument issued to the representative of the state in question authorize him by his signature alone to establish the consent of the state to be bound by the treaty, without ratification.

4. In cases, covered by paragraph 2 above, a signatory state shall nevertheless become bound by the treaty only upon ratification, if the representative of the state in question has expressly signed "subject to ratification".

Het laatste woord van lid 3, par. b. luidt "intention"

Artikel 13: "Accession".

26. De tekst van dit artikel zou kunnen worden verbeterd: de bedoeling van de eerste zes woorden van par. a geldt ook voor par. b.

27. In dit artikel is niet voorzien het partij worden door toetreding op grond van artikel 8, voor zover artikel 8 slaat op verdragen, waarin het partij worden anders dan door ondertekening (eventueel gevolgd door bekrachtiging) niet uitdrukkelijk is gestipuleerd. In dit opzicht behoeft het artikel derhalve aanvulling.

28. In het commentaar zou, zo meent de Adviescommissie, nog vermeld kunnen worden, dat een Staat ook tot een verdrag kan toetreden op grond van een later gesloten verdrag, waarin die mogelijkheid is voorzien.

29. Tekstwijzigingen.

- Regel 3 worde aangevuld aldus: "8 and 9 when it is not a signatory State and:"
- in par. a schrappen de eerste 7 woorden en het laatste woordje "or";
- par. b vangt aan met "or";
- aanvulling zoals voorgesteld in nr. 27 hierboven.

Artikel 14: "Acceptance or approval".

30. De Adviescommissie meent, dat de nieuwe, voornamelijk in V.N. kringen gepropageerde term "approval" in dit ontwerp niet moet worden overgenomen. Deze term duidt niet een vorm aan, welke essentieel verschilt van "acceptance"; zij zou verwarrend kunnen werken in verband met nationale procedures en

kan bovendien niet beschouwd worden als vindiende veelvuldige toepassing. Artikel 14 zou derhalve beperkt kunnen blijven tot "acceptance".

31. Bij dit artikel kan dezelfde opmerking worden gemaakt als in nr. 27 hierboven.

32. De Adviescommissie zou de aandacht van de Regering nog willen vestigen op de nieuwe procedure van de z.g. "verklaring van voortgezette gebondenheid". Na 1945 komt het n.l. vaak voor, dat jonge Staten door een dergelijke verklaring zich partij beschouwen bij verdragen, waarbij het voormalige moederland of de voorganger-staat-oude-stijl partij was. De Adviescommissie acht deze procedure te zeer een onderdeel van het elders uit te werken leerstuk der statenopvolging om daar verder op in te gaan bij een regeling van de onderhavige materie.

33. Tekstwijzigingen.

- Men schrappe 4 maal de woorden "or (by) approval" in de titel en in de 2^e, 5^e, en 8^e regel;
- aanvulling zoals voorgesteld in nr. 27 hierboven.

Artikel 15: "The procedure of ratification, accession, acceptance and approval".

34. Tekstwijzigingen.

- Men leze i.p.v. "acceptance and (or) approval" telkens "and (or) acceptance" in de titel, in het eerste lid, par. a, in lid 2 en in lid 3;
- in het eerste lid, par. c leze men "...two alternative texts" i.p.v. "...two differing texts..."
- in lid 2, par. a, zouden de woorden "party or parties" vervangen moeten worden, hetzij door "signatory States", hetzij door de formule gebezigd in artikel 18, lid 3, par. a.

Artikel 16: "Legal effects of ratification, accession, acceptance and approval."

35. De Adviescommissie meent te weten, dat het in V.N. verband een tweetal keren is voorgekomen, dat een ratificatie-oorkonde enige tijd na de nederlegging weer is teruggenomen.

Over de vraag, of de nederlegging van een akte van bekrachtiging, toetreding of aanvaarding een onherroepelijke daad is, kan verschillend worden geoordeeld. Sommige leden van de Adviescommissie menen, dat de laatste stap om zich aan een verdrag te binden zò gewichtig is (in de meeste landen betreft het hier stukken, welke door het Staatshoofd zelf worden ondertekend), dat hieraan een definitief karakter niet kan worden ontzegd. Deze opvatting wordt o.a. gedeeld door de voormalige ILC-rapporteur FITZMAURICE in zijn eerste rapport, artikel 31, par. 5, luidende: "Ratification once made cannot, as such, be withdrawn." (Zie ook artikel 33, eerste lid). Andere leden - in dit geval een meerderheid - willen aan deze daad geen onherroepelijk effect verbinden. Het is volgens hen mogelijk, dat na de nederlegging van een der genoemde akten de omstandigheden zich dermate wijzigen, dat de betrokken Staat zich genoopt ziet, zijn akte terug te nemen zonder te wachten op de inwerkingtreding van het verdrag, gevolgd door opzegging. Deze leden wensen de bevoegdheid daartoe alleen te erkennen na drie jaar sinas de datum van nederlegging van de desbetreffende akte.

De Adviescommissie zou derhalve de ILC willen aansporen, dit vraagstuk, dat door twee V.N.-precedenten actueel is geworden, in behandeling te nemen, met inachtneming van de later aan de orde komende regels over opzegging van verdragen en over uittreding uit internationale organisaties.

36. Tekstwijzigingen.

- Men leze i.p.v. "acceptance and (or) approval" telkens "and (or) acceptance" in de titel en in de 2^e en 5^e regel;
- in de derde regel leze men "articles 12, 13 and 14" i.p.v. "article 13".

Artikel 17: "The rights and obligations of States prior to the entry into force of the treaty".

37. Bij haar opmerkingen over artikel 11 is reeds de wenselijkheid van een tekstwijziging voorgesteld (vide supra nr. 22).

38. De Adviescommissie is overigens van mening, dat de bepaling van het eerste lid te ruim is wat betreft de daarin genoemde verplichting, welke voor vier categorieën van Staten zou gelden, n.l.:

- Staten die deelnemen aan de "negotiation";
- Staten die deelnemen aan de "drawing up" van het verdrag;
- Staten die deelnemen aan de "adoption" van het verdrag;
- Staten die onder voorbehoud hebben ondertekend.

Het betreft hier, naar de mening van verscheidene leden, het algemene vraagstuk van misbruik van recht, dat niet door een incidentele regeling kan worden opgelost.

De eerste twee hiergenoemde categorieën zouden in ieder geval buiten deze regel moeten blijven.

39. Tekstwijziging.

- In de voorlaatste regel van lid 2 leze men "or acceptance" i.p.v. "acceptance or approval".

S e c t i e III : "Reservations"

Artikel 18: "Formulation of reservations".

40. De in deze sectie behandelde leer der voorbehouden heeft reeds vele pennen in beweging gebracht en uit het lange commentaar op de artikelen 18 tot 22 blijkt wel, dat de ILC zich met dit ongetwijfeld nog controveraiële vraagstuk diepgaand heeft bezig gehouden.

In theorie en praktijk kan men vier gevallen onderscheiden:

1. het verdrag verbiedt uitdrukkelijk het maken van voorbehouden. Er doen zich dan geen moeilijkheden voor (vgl. eerste lid, par. a);
2. het verdrag verbiedt uitdrukkelijk het maken van bepaalde voorbehouden en houdt geen voorschrift in over het maken van andere voorbehouden (vgl. eerste lid, par. b);
3. het verdrag laat het maken van bepaalde voorbehouden toe (vgl. eerste lid, par. c);
4. het verdrag zwijgt over het maken van voorbehouden (vgl. eerste lid, par. d).

In de laatste drie gevallen kan de vraag rijzen, of een gemaakt voorbehoud, waarover het verdrag zwijgt, al dan niet toelaatbaar is.

41. In de ILC bleken twee opvattingen te bestaan over de toelaatbaarheid van een voorbehoud, dat onverenigbaar wordt beschouwd met het object en het doel van het verdrag. Volgens de eerste, de strenge opvatting is de toelaatbaarheid van zulk een voorbehoud - met de daarmee verbonden vraag of de reserverende Staat als partij bij het verdrag kan worden beschouwd - afhankelijk van de instemming van een bepaald aantal partij zijnde Staten (zie par. 11 van het commentaar). Volgens de tweede, de soepele opvatting kan iedere partij zijnde Staat zelf uitmaken, of hij het voorbehoud toelaatbaar en de reserverende Staat als partij beschouwt (zie par. 12 en 13 van het commentaar). De ILC heeft aan de laatste opvatting de voorkeur gegeven voor alle multilaterale verdragen, met uitzondering van verdragen gesloten door een klein aantal Staten (zie par. 14 van het commentaar).

42. De Adviescommissie was eveneens verdeeld over het te kiezen systeem. Een grote meerderheid heeft zich tenslotte uitgesproken voor de soepele opvatting en zij heeft zich daarbij laten leiden door de argumenten, aangevoerd in het rijk geschakeerde commentaar van de ILC.

De Adviescommissie zou nog willen wijzen op "verklaringen" welke in wezen het karakter van een voorbehoud hebben en waarop de bepalingen van deze sectie eveneens toepasselijk zijn. Hierop ware de aandacht van de ILC te vestigen onder verwijzing naar par. 13 van het commentaar op artikel 1.

43. Tekstwijzigingen.

- Men leze "or accepting" i.p.v. "accepting or approving" in het eerste lid, 2^e regel;
- "or acceptance" i.p.v. "acceptance or approval" in lid 2, par. a, sub iii, en in lid 2, par. b.

Artikel 19: "Acceptance of and objection to reservations".

44. De Adviescommissie stelt voor in lid 3 te lezen "two years" i.p.v. "twelve months" en in lid 4, regel 4, te lezen "four years" i.p.v. "two years". Beide door de ILC voorgestelde perioden zijn voor de huidige statenpraktijk te kort.

45. Tekstwijziging.

- Men leze "or acceptance" i.p.v. "acceptance or approval" in lid 2, par. a.

Artikel 20: "The effect of reservations".

46. In aansluiting op het reeds gestelde in nr. 41 hierboven zou de Adviescommissie nog willen opmerken, dat de uitdrukking "a small group of States" in lid 3 (eveneens in artikel 9, lid 2) onduidelijk is en tot moeilijkheden bij de interpretatie aanleiding kan geven.

(Het eerste lid moet nog worden voorzien van het cijfer 1).

Artikel 21: "The application of reservations"

Artikel 22: "The withdrawal of reservations".

47. In het commentaar op deze artikelen zou verwezen kunnen worden naar artikel 29, leden 5 en 6.

S e c t i e IV : "Entry into force and registration".

Artikel 23: "Entry into force of treaties".

48. Uit het korte commentaar zou men kunnen afleiden, dat een verdrag in zijn geheel op één datum in werking treedt. Het komt echter voor, dat sommige verdragen in gedeelten in werking treden op verschillende data. Indien deze mogelijkheid ligt opgesloten in de woorden "in such manner" van het eerste lid, is aanvulling van de tekst niet nodig. De Adviescommissie wijst er slechts op, dat in het volgende artikel 24 wél wordt gesproken van inwerking-treding "in whole or in part". Ook zou in het commentaar nog gewezen kunnen worden op het feit, dat overeenkomsten bij notawisseling twee of meer data kunnen hebben en dat zij in werking treden - tenzij anders bepaald - op de datum van de laatste brief of nota.

49. Tekstwijziging.

- Men leze: "The same rule..." in lid 2, par. b;
- "or acceptance" i.p.v. "acceptance, or approval" in lid 2, par. a en b;
- "or accepted" i.p.v. "accepted or approved" in lid 2, par. c.

Artikel 24: "Provisional entry into force".

50. Dit artikel handelt over de voorlopige inwerkingtreding van verdragen. Strikt genomen is de redactie ervan in zoverre onnauwkeurig, dat het hierbij steeds gaat om een voorlopige inwerkingtreding, niet van het gehele verdrag, doch slechts van een aantal bepalingen daaruit. Met name zal een voorlopige inwerkingtreding geen zin hebben met betrekking tot de slotbepalingen inzake bekrachtiging, opzegging, herziening, enz.

De Adviescommissie leest het artikel zo dat het slechts die gevallen betreft waarin Staten zich rechtens tot voorlopige inwerkingtreding hebben verbonden. Het lijkt raadzaam er op te wijzen, dat zich daarnaast gevallen kunnen voordoen waarin de ondertekenende Staten een niet-bindende afspraak tot voorlopige toepassing (uiteraard binnen de door hun wetten getrokken grenzen) aangaan. In dit geval zijn zij, anders dan in het eerste, te allen tijde vrij de voorlopige inwerkingtreding te staken. Aangezien de in artikel 24 gezegde term "provisional application" mede zou kunnen slaan op deze tweede, niet-bindende vorm van voorlopige toepassing, zou het aanbeveling verdienen in plaats daarvan te spreken van "provisional entry into force". Hetzelfde geldt voor het gebruik van deze term in de tweede paragraaf van de toelichting.

Tenslotte vestigt de Adviescommissie er de aandacht op, dat de regeling van artikel 24 te stringent is. Volgens die bepaling kan aan de "provisional entry into force" slechts in twee gevallen een einde komen: 1) wanneer het verdrag definitief in werking treedt, en 2) wanneer de betrokken Staten het over de beëindiging eens zijn. Naar het oordeel van de Adviescommissie zou het bovendien mogelijk moeten zijn dat een Regering welke, na verworping van het verdrag door het Parlement of anderszins, besluit het verdrag niet te bekrachtigen, de voorlopige inwerkingtreding eenzijdig beëindigt.

Bij aanvaarding van deze voorstellen zou het artikel er als volgt uitzien:

"A treaty may prescribe that, pending..., provisions contained therein shall come into force... In that case...until either the treaty shall have entered into force definitively or the States concerned shall have agreed to terminate the provisional entry into force or one of the States shall have notified to the other State or States that it has decided not to become a party to the treaty."

Artikel 25: "The registration and publication of treaties".

51. De Adviescommissie heeft hierover geen opmerkingen, behoudens dat in de 6^e regel v.o. van het commentaar naar artikel 25 i.p.v. naar artikel 22 moet worden verwezen.

S e c t i e V : "Correction of errors and the functions of depositaries".

Artikel 26: "The correction of errors in the texts of treaties for which there is no depositary."

52. Tekstwijzigingen.

- Lees: "...notes or similar instrument..." in het eerste lid, par. b; in par. 4 van het commentaar, laatste regel, moet verwezen worden naar par. 4.

Artikel 27: "The correction of errors in the texts of treaties for which there is a depositary."

53. De Adviescommissie is van mening, dat de omschrijving van Staten, welke in kennis gesteld moeten worden van tekstverbeteringen, te omslachtig, en in par. b van het eerste lid zelfs te ruim is. Zij stelt daarom voor, telkens te spreken van "each interested State", en wel in het eerste lid, par. a (regels 5-8), par. b (laatste 3 regels), lid 2 (laatste twee regels), en lid 4 (4^e regel).

54. Tekstwijziging.

- Lees "correction", laatste woord van het eerste lid, par. a.

Artikel 28: "The depositary of multilateral treaties".

Geen opmerkingen.

Artikel 29: "The functions of a depositary".

55. De ILC bezigt in dit artikel een zestal uitdrukkingen om bepaalde verplichtingen van een depot-staat aan te duiden:

- "to execute a procès-verbal" (lid 3, par. c);
- "to furnish an acknowledgment in writing" (lid 3, par. d);
- "to communicate" (lid 5, par. a en b);
- "to inform" (lid 7, par. a);
- "to draw up a procès-verbal" (lid 7, par. b), en
- "to bring to the attention" (lid 8).

De Adviescommissie is van mening, dat één uniforme, vereenvoudigde formule de voorkeur verdient, tenzij uitdrukkelijk anders in het verdrag is bepaald. Een algemene

formulering biedt ook nog het voordeel, dat daaronder dan mede kunnen worden begrepen de in dit artikel niet vermelde mededelingen omtrent opzegging, territoriale uitbreiding, wijziging, verlenging, verklaringen van voortgezette gebondenheid, enz. Gedacht wordt b.v. aan de redactie van artikel 19 van de "Convention on the recovery abroad of maintenance", New York 20 juni 1956 (Trb. 1957, 121), getiteld: "Notifications by the Secretary-General" en aldus aanvangende:

"1. The Secretary-General shall inform all Members of the United Nations and the non-member States referred to in article 13:

- (a) of communications under paragraph...
- (b) of information received under par....
- (c) of declarations and notifications made under...
- (d) of signatures, ratifications and accessions under...
- (e) of the date on which the Convention has entered into force under...
- (f) of denunciations made under...
- (g) of reservations and notifications made under...

2. The Secretary-General shall also inform all Contracting Parties of requests for revision and replies thereto received under..."

56. Tenslotte zou de Adviescommissie er de aandacht op willen vestigen, dat WALDOCK in het commentaar op zijn corresponderende artikel 27 twee punten reserveert, n.l. "territorial application clauses" en "the emergence of new States". Derhalve zou aan beide punten nog aandacht kunnen worden besteed alvorens de slotbepalingen omtrent internationale organisaties worden geformuleerd.

57. Tekstwijziging.

- Lees "or acceptance" i.p.v. "acceptance or approval" in lid 4.
