

Vergaderjaar 2006–2007 B

31 078

Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie; Monaco, 14 april 2005 (Trb. 2007, 82)

Nr. 2

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 februari 2007 en het nader rapport d.d. 4 juni 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 december 2006, no. 06.004551, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie; Monaco, 14 april 2005, met toelichtende nota.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 december 2006, nr. 06.004551, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 februari 2007, nr. W07.06.0542/II, bied ik U hierbij aan.

Met het protocol worden enkele wijzigingen aangebracht in het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie (IHO), die beogen de IHO uit te bouwen tot een volwaardige internationale organisatie. Daartoe wordt een nieuwe institutionele structuur opgesteld met nieuwe organen, worden de doelstellingen van de IHO uitgebreid en wordt aan de organisatie internationale rechtspersoonlijkheid verleend. De Raad van State onderschrijft de strekking van het protocol, maar merkt over de daarin voorgestelde wijzigingsprocedure het volgende op.

Volgens het nieuwe artikel XXI van het Verdrag (artikel 18 van het protocol) komt de bevoegdheid tot beslissen over wijzigingen van het verdrag voortaan toe aan de Assemblee. Een dergelijke wijziging treedt voor alle partijen in werking drie maanden nadat tweederde van de lidstaten meegedeeld heeft aan de wijziging gebonden te willen zijn. Deze regeling brengt voor Nederland mee dat, wil de gebruikelijke goedkeuringsprocedure voor een verdragswijziging kunnen worden gevolgd, deze dient te zijn voltooid voordat het tijdstip van inwerkingtreding aanbreekt. Indien de goedkeuring niet op dat tijdstip is verkregen, heeft de regeling tot gevolg dat Nederland wordt gebonden aan een wijziging van het verdrag zonder dat deze binding ingevolge artikel 91 van de Grondwet (Gw) is voorafgegaan door uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring van de Staten-Generaal.

Zonder nadere regeling dient de wijziging in dat geval achteraf te worden goedgekeurd. Het dan alsnog voortzetten van de goedkeuringsprocedure, heeft geen volkenrechtelijk gevolg meer en komt ook de Raad niet wenselijk voor.

De toelichtende nota vermeldt dat wijzigingen op grond van artikel XXI zo snel mogelijk ter parlementaire goedkeuring zullen worden aangeboden, maar dat, als de procedure niet is afgerond voor de wijziging in werking treedt, de procedure niet hoeft te worden voortgezet.¹ De wijziging kan dan volgens de toelichting geacht worden tot stand te zijn gekomen door middel van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 92 Gw. De toelichting gaat er blijkens deze passage van uit dat in eerste instantie en bij tijdige goedkeuring van de wijziging door de Staten-Generaal sprake is van een verdrag, maar dat op enig moment gedurende de procedure een besluit van een volkenrechtelijke organisatie totstandkomt. Het is de Raad niet duidelijk dat, en zo ja op welk moment, van zo'n besluit sprake zou kunnen zijn. De inwerkingtreding van de wijziging wordt immers bewerkstelligd door enkel tijdsverloop (drie maanden nadat tweederde van de lidstaten heeft aangegeven daaraan gebonden te willen zijn); daarbij kan dus niet gesproken worden van een besluit. Ook kan niet worden gezegd dat een besluit van een volkenrechtelijke organisatie tot stand komt op het moment dat het vereiste aantal verklaringen (tweederde van de lidstaten) bereikt wordt. Bekrachtiging vindt immers plaats door de individuele staten; de IHO (of de Assemblée als orgaan daarvan) spelen daarin geen rol, terwijl het besluit van de Assemblée tot wijziging op zichzelf geen bindende werking heeft. Naar het oordeel van de Raad blijft derhalve sprake van een verdragswijziging waarvoor de regeling met betrekking tot de goedkeuring van een verdrag geldt en blijft gelden.

Onder verwijzing naar eerdere adviezen over vergelijkbare regelingen² adviseert de Raad dan ook om de uitdrukkelijke goedkeuring van het protocol te vragen, en in de goedkeuringswet, met toepassing van artikel 7, aanhef en onder a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, te bepalen dat wijzigingen van het verdrag geen goedkeuring van de Staten-Generaal meer behoeven indien tweederde van de verdragsstaten de in artikel XXI van het verdrag bedoelde mededeling aan de depositaris heeft gedaan.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen naar aanleiding van de passage in de toelichtende nota betreffende de nieuwe wijzigingsprocedure voor het oprichtingsverdrag van de Internationale Hydrografische Organisatie (IHO), en adviseert, het parlement een machtiging te vragen waardoor goedkeuring van een wijziging niet meer nodig zou zijn indien de wijziging van kracht zou worden nog voor de goedkeuring is verleend. Dit advies strookt niet met de decennialange en constante verdragspraktijk van het Koninkrijk op dit punt, en wijkt af van eerdere adviezen van de Raad.

De nieuwe wijzigingsprocedure van de IHO komt erop neer, dat een besluit terzake wordt aangenomen door de Assemblée (in plaats van door de Conferentie). Dat besluit behoeft aanvaarding door twee derde van de lidstaten; het is dus een besluit met verdragskarakter, dat conform artikel 2 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen zo spoedig mogelijk ter goedkeuring aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd. Op het moment dat de wijziging na aanvaarding door twee derde van de lidstaten voor alle lidstaten in werking treedt, komt het vereiste tot aanvaarding te vervallen en is artikel 92 van de Grondwet van toepassing. Het gaat dat om een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, en de binding eraan vloeit voor de overige lidstaten voort uit het verdrag zelf (Deze constructie wordt overigens in het proefschrift van Sondaal «De Nederlandse verdragspraktijk» uit 1986, bladzijde 95–96 en 187, omschreven als vast verdragsbeleid).

Dergelijke procedures worden vaker gebruikt in verdragen tot oprichting van internationale organisaties, b.v. de Internationale Arbeidsorganisatie en de Internationale Maritieme Organisatie. Zij zijn bedoeld om het functioneren van een organisatie niet te laten frustreren doordat enkele leden om administratieve redenen een wijziging niet tijdig zouden aanvaarden (bij het vereiste van aanvaarding door alle leden) of doordat meerdere verdragsregimes tegelijk van toepassing zouden zijn (bij inwerkingtreding van een wijziging alleen voor die leden die deze hebben aanvaard).

¹ Toelichtende nota, toelichting op artikel 18.

² Onder meer het advies inzake het Internationaal Verdrag voor de bescherming van Planten, Kamerstukken II 2000/01, 27 506 A, en het advies inzake het verdrag tot wijziging van het Statuut van de Latijnsamerikaanse Commissie voor Burgerluchtvaart, Kamerstukken II 2001/02, 28 049 (R 1703) A.

Verdragen met dergelijke wijzigingsprocedures zijn immer door de Staten-Generaal zonder meer goedgekeurd, en de uiteenzetting terzake door de regering in de memorie van toelichting bij eerdergenoemde Rijkswet (Kamerstukken II 1988-1989, 21 214 (R 1375), nr. 3, blz. 13) heeft niet tot een andersluidende opvatting geleid. Dat een dergelijk wijzigingsbesluit uiteindelijk ook zonder parlementaire goedkeuring mede voor ons lands als besluit in de zin van artikel 92 van de Grondwet verbindend zou kunnen worden, is door de Raad zelf onderschreven, getuige zijn advies van 11 mei 1992 over het Statuut van de Internationale Telecommunicatie Unie (Kamerstukken 1991/92, 22 650), laatstelijk nog eens bevestigd in het advies van 12 juni 1998 inzake het Internationale Monetair Fonds (Kamerstukken 1998/99, 22 244).

Voorts moet worden opgemerkt dat de eerdere adviezen waar de Raad ter adstructie naar verwijst, betrekking hebben op geheel andere situaties. In het eerstgenoemde geval kon artikel 92 van de Grondwet geen rol spelen omdat geen sprake was van een wijzigingsbesluit aangenomen door een (orgaan van een) volkenrechtelijke organisatie, maar van een voorstel van een van de staten partij bij het verdrag (in het nader rapport is dit niet uitgewerkt). In het tweede geval is in nader rapport en toelichtende nota vermeld dat binding aan een in werking getreden wijziging in casu pas plaats vindt voor elk van de resterende partijen na aanvaarding ervan, zodat artikel 92 van de Grondwet geen rol speelt. In dit laatste geval is het advies op dit punt dus niet opgevolgd.

Op grond van het voorgaande ziet de regering geen reden om haar standpunt terzake te wijzigen, en de Staten-Generaal een machtigingsbepaling voor te leggen.

Indien de regering haar standpunt wel zou verlaten en in gevallen als de onderhavige een wetsontwerp zou laten indienen met een machtigingsbepaling, zou daar veel tijd en administratieve last mee gemoeid zijn, terwijl van de machtiging geen gebruik zal hoeven te worden gemaakt. Immers, zoals hierboven en in eerdere gevallen gesteld, heeft de regering de plicht een verdragswijziging als hier bedoeld zo spoedig mogelijk ter parlementaire goedkeuring over te leggen, en die procedure zal als regel zijn afgerond lang voordat twee derde van het aantal leden van de organisatie in kwestie de verdragswijziging heeft (goedgekeurd en) aanvaard.

De Raad van State geeft U in overweging, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden, te dezer zake toepassing te geven aan artikel 4 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Defensie, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen