

Zitting 1979–1980

15 049 (R 1100)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 juni 1980

Tijdens het debat op 23 april jl. is door het lid uwêr Kamer de heer Brinkhorst de vraag aan de orde gesteld of beleidsafspraken in internationaal verband na hun totstandkoming zich tot de (deelnemende) staten bindende verplichtingen kunnen ontwikkelen.

In aanvulling op hetgeen ik in een directe reactie op de vraagstelling heb geantwoord, wil ik op het volgende wijzen.

Het ligt in de aard van een beleidsafpraak tussen regeringen, dat bij haar totstandkoming de intentie ontbreekt internationale verplichtingen in het leven te roepen. De beleidsafpraak, eenmaal gemaakt, brengt voor de betrokken regeringen wel een politieke binding mee, doch zij kan, naar het wil voorkomen, niet post factum het karakter van een juridisch bindende overeenkomst aannemen.

Het is nochtans niet ondenkbaar, dat zich met betrekking tot het onderwerp van een beleidsafpraak door latere uitspraken en gedragingen van de verschillende erbij betrokken staten een situatie ontwikkelt waarin een juridische binding van deze staten alsnog moet worden aangenomen. In zo'n situatie is echter niet de beleidsafpraak zelf van karakter veranderd: zij kan nimmer tot een zelfstandige bron van volkenrechtelijke rechten en verplichtingen worden. De hier bedoelde juridische binding – die niet noodzakelijk het gehele terrein van de aanvankelijke beleidsafpraak bestrijkt, noch dezelfde inhoud als die afspraak behoeft te hebben – zou, achteraf, moeten worden aangenomen, met name op grond van handelingen die kennelijk voortkomen uit een bij de betrokken staten post gevat hebbende overtuiging dat zij door het recht worden gevorderd. In dit verband kan bij voorbeeld worden gedacht aan de sluiting van overeenkomsten, tussen de betrokken staten onderling of tussen hen en derde staten, of aan de vaststelling van regels door de nationale wetgevers in de betrokken staten, een en ander ter uitvoering van wat door hen wordt verondersteld een internationale verplichting te zijn.

Het is overigens niet mogelijk, bij voorbaat aan te geven welke handelingen tot zulk een interpretatie achteraf zullen leiden. Niettemin moet worden aangenomen dat die interpretatie niet kan worden gegrond op handelingen strekkende tot tenuitvoerlegging van de beleidsafpraak, verricht door de or-

ganen die bij de totstandkoming van de afspraak waren betrokken. Dit zou immers in strijd zijn met het uitgangspunt dat de aanvankelijke wilsovereenstemming der betrokken regeringen niet op het tot stand brengen van een volkenrechtelijke verbintenis was gericht. Zouden de regeringen, later, toch zulk een verbintenis willen, dan staan daartoe aan hen de geijkte wegen open, met name het sluiten van een volkenrechtelijke overeenkomst.

De juridische binding die, in het door de vraagsteller bedoelde geval, kan ontstaan, vormt zich buiten het proces van «internationale wetgeving» in de vorm van verdragen of van bindende besluiten van internationale organisaties om. Zij behoort tot het domein van het gewoonterecht. Regels van gewoonterecht laten zich niet door de staten welbewust overeenkomen. Integendeel, het bestaan van zulke regels kan eerst achteraf worden aangetoond, bij voorbeeld ingeval een regel door een der belanghebbende staten wordt betwist en het geschil aan een rechterlijke uitspraak wordt onderworpen. De vorming van zulke regels is dan ook niet een proces waarvoor de Regering de voorafgaande goedkeuring der Staten-Generaal zou kunnen vragen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C. A. van der Klaauw