

Vergaderjaar 1990–1991

21 800 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk V (Ministerie van Buitenlandse Zaken) voor het jaar 1991

Nr. 62

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 januari 1991

Naar aanleiding van de door de heer Van Middelkoop (G.P.V.) op 11 december 1990 tijdens de behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestelde vragen inzake de **toepassing van artikel 96 van de Grondwet** en de door mij per brief van 4 juli 1990 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstuk 21 300 V, nr. 138) gedane mededeling dat de Nederlandse regering niet langer regeringen zal erkennen, maar overgaat op de doctrine «wij erkennen staten, niet regeringen», moge het volgende worden opgemerkt.

Voor de beantwoording van de door de heer Van Middelkoop gestelde vragen inzake de toepassing van artikel 96 van de Grondwet moge worden verwezen naar de op 10 januari 1990 door mij mede namens mijn ambtgenoten van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Defensie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden notitie inzake de juridische aspecten van de Golfcrisis (Kamerstuk 21 664, nr. 25).

De heer Van Middelkoop verzocht voorts een nadere toelichting over de genoemde beleidswijziging «wij erkennen staten, niet regeringen» aan de hand van het voorbeeld van Koeweit «dat op dit moment immers geen echte staat meer is, maar een provincie van Irak en een regering in ballingschap heeft».

In genoemde brief werd een beleidswijziging medegedeeld m.b.t. de erkenning van regeringen, niet t.a.v. de erkenning van staten. De genoemde beleidswijziging heeft derhalve niet betrekking op het geval Koeweit en zou evenmin van toepassing zijn geweest op het andere door de heer Van Middelkoop genoemd geval, t.w. de DDR, wanneer het thans gewijzigde beleid destijds van toepassing ware geweest. Ook in het geval van de DDR ging het immers om de al of niet erkenning van een nieuwe staat.

In dit verband moge terzijde worden opgemerkt dat de Nederlandse regering Koeweit nog steeds erkent als staat, ook al voldoet deze eenheid heden tendage (wegens verlies van het grondgebied en een daarover effectief gezag uitoefenende regering) strikt genomen niet

meer aan de vereisten die het volkenrecht in het algemeen stelt aan het zijn van een staat.

Tegen een voortgezette erkenning van Koeweit als staat bestaat evenwel volkenrechtelijk voorlopig geen bezwaar. Immers aangenomen wordt dat een staat niet onmiddellijk ophoudt te bestaan zodra zijn gebied door een vijandelijke mogendheid wordt bezet. Zo'n staat wordt vooralsnog geacht voort te bestaan, zolang maatregelen om de oude situatie te herstellen nog actief worden genomen. Zo hield ook in mei 1940 de Nederlandse staat niet onmiddellijk op te bestaan en het zelfde geldt t.a.v. Koeweit na de bezetting van dat land door Irak.

Aan het zo juist gestelde kan worden toegevoegd dat het volkenrechtelijk niet vrijstaat aan de mogendheid die op volkenrechtelijk onrechtmatige wijze het gebied van een andere staat heeft veroverd en bezet, dat gebied te annexeren en daarmee tot onderdeel van zijn eigen grondgebied te maken. Steun hiervoor kan worden gevonden in het in artikel 2(4) van het VN Handvest genoemde verbod van gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit van andere staten, alsmede in beginsel I para 10 van AVVN Res. 2625 (XXV) van 24 oktober 1970 inzake Beginselen van internationaal recht betreffende vriendschappelijke betrekkingen en samenwerking tussen staten in overeenstemming met het Handvest van de VN.

In genoemde resolutie wordt voorts ook gesteld dat derde staten zo'n gebiedsverwerving volkenrechtelijk ook niet mogen erkennen. Wat Koeweit betreft volgt dat bovendien uit VR resolutie nr. 661 (para 9(b)) een verbod voor de Lid-Staten van de VN om enig door Irak in Koeweit geïnstalleerd regime te erkennen. Zoals opgemerkt betrof de in de brief van 4 juli 1990 aangekondigde beleidswijziging de niet-erkenning van regeringen, niet die van staten.

Benadrukt moet worden dat het volkenrecht in beginsel geen plicht, doch alléén een recht tot erkenning van regeringen kent – tenminste voorzover het volkenrecht erkenning niet verbiedt, zoals m.b.t. het zojuist genoemde nieuwe regeringsgezag m.b.t. Koeweit. Van dat recht hoeft dus geen gebruik te worden gemaakt.

Het niet gebruik maken van dat recht kan door bepaalde beleidsoverwegingen worden ingegeven. Een van de reeds in de brief van 4 juli 1990 genoemde beleidsoverwegingen betrof de wenselijkheid aan te sluiten bij de praktijk welke in deze reeds door de overige EPS-partners wordt gevolgd. Zoals ook gesteld in de brief van 4 juli 1990 vormt voorts een nadeel van de (uitdrukkelijke) erkenning of onthouding van erkenning van een nieuwe regering dat het al of niet erkennen door de Nederlandse regering nog al eens werd uitgelegd als een blijk van goed- of afkeuring van de nieuwe regering. Door niet meer over te gaan tot erkenning van regeringen wordt aan dit bezwaar tegemoet gekomen.

Afzien van het instituut van de erkenning bij nieuwe regeringen houdt ook het voordeel in van grotere flexibiliteit bij het aangaan van contacten met de nieuwe regering. De Nederlandse regering is niet langer genoodzaakt al dan niet expliciet stelling te nemen t.a.v. de vraag of de zich als nieuwe regering aandienende entiteit wel aan alle voorwaarden van het zijn van een regering voldoet. Daarmee kan eventuele kritiek van de zich nieuw aandienende regering worden voorkomen. De doctrine «wij erkennen staten, geen regeringen» brengt voorts een grotere flexibiliteit met zich mee m.b.t. het tevens onderhouden van contacten met de voorafgaande regering van, dan wel met een concurrerende regering binnen, hetzelfde staatgebied zonder dat zulks door een erkenning van de nieuwe of andere regering wordt bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt.

Naast de zojuist genoemde praktische voordelen heeft de doctrine, vanuit een meer principieel oogpunt, nog het voordeel dat door geen regeringen meer te erkennen in ieder geval de schijn van inmenging in de

interne aangelegenheden van een ander land, die door erkenning of vooral niet-erkenning zou kunnen bestaan, wordt vermeden.

Een nadeel van de doctrine is dat er bij de buitenlandse regering of bij anderen mogelijk minder duidelijkheid zal bestaan t.a.v. de vraag of de zich nieuw aandienende regering inderdaad als zodanig moet worden beschouwd.

De heer Van Middelkoop heeft gesteld enige moeite te hebben met de nieuwe doctrine omdat daardoor zijns inziens «de legitimiteitsvraag (wordt) ontlopen, die cruciaal behoort te zijn in volkenrechtelijke betrekkingen».

Niet geheel duidelijk is wat in dit verband onder de legitimiteitsvraag wordt verstaan. In beginsel kan deze vraag betrekking hebben op de volkenrechtelijke dan wel nationaal- of constitutioneelrechtelijke (on)rechtmatigheid van een nieuwe regering.

Indien erkenning van een nieuwe regering over een bepaald gebied volkenrechtelijk onrechtmatig is, zal moeten worden aangenomen dat ook bij het afzien van erkenning van de nieuwe regering bij toepassing van de doctrine «wij erkennen staten, geen regeringen», de Nederlandse regering met de betreffende regering geen contacten zal mogen onderhouden althans voorzover die betrekking hebben op het gebied ten aanzien waarvan de uitoefening van het regeringsgezag volkenrechtelijk onrechtmatig is.

Voorzover er niet sprake is van een volkenrechtelijk onrechtmatige regering – zoals in de meeste gevallen van een nationaal of constitutioneelrechtelijk onrechtmatig aan de macht gekomen regering –, zal het ontbreken van nationale of constitutionele rechtmatigheid van de nieuwe regering slechts een factor zijn in de beleidsbeslissing of, en, zo ja, op welk niveau al dan niet contacten met de nieuwe regering zullen worden aangegaan. De grotere flexibiliteit die met de doctrine «wij erkennen staten, geen regeringen» wordt nagestreefd zal dan wellicht meebrengen dat minder dan voorheen (toen regeringen nog werden erkend) het aangaan van contacten met de nieuwe regering zal afhangen van de vraag of de nieuwe regering het effectieve gezag over het betreffende gebied uitoefent en bereid en in staat is op voet van gelijkheid betrekkingen met andere regeringen te onderhouden alsmede volkenrechtelijke verplichtingen aangegaan door vorige regeringen na te komen, dan wel of een nieuwe regering de instemming van een belangrijk deel van de bevolking heeft.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek