

# Handboek Internationaal Recht

## *Redactie*

Nathalie Horbach

René Lefeber

Olivier Ribbelink

Hieronder treft u aan hoofdstuk 2 uit het *Handboek Internationaal Recht*:

### **Internationale Rechtssubjecten**

**Ige Dekker en Nico Schrijver**

Voor de publicatie op de Asser website van de afzonderlijke hoofdstukken van het handboek is in 2014 toestemming verleend door de auteurs en de uitgever, T.M.C. Asser Press.

Dit boek biedt een bundeling van het merendeel van de in Nederland aanwezige specialismen op internationaalrechtelijk gebied bijgewerkt tot het jaar van publicatie 2007.

Het *Handboek Internationaal Recht* is een initiatief van het T.M.C. Asser Instituut te Den Haag en werd mede mogelijk gemaakt door een subsidie van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie. Voor de ontstaansgeschiedenis van het boek wordt verwezen naar het als aparte PDF bijgevoegde Voorwoord van de redacteurs.

---

## Hoofdstuk 2

### INTERNATIONALE RECHTSSUBJECTEN

Ige Dekker en Nico Schrijver

Mr. I.F. Dekker doceert internationaal en Europees institutioneel recht aan de Universiteit Utrecht. Prof. dr. N.J. Schrijver doceert internationaal publiekrecht aan de Universiteit Leiden. Zij danken dr. M.M.T.A. Brus en de redacteurs van dit boek voor hun nuttig commentaar.

1.	Inleiding.....	2
2.	Begrippen en onderscheidingen.....	2
2.1	Internationale rechtssubjecten .....	2
2.2	Het begrip rechtssubject .....	4
2.3	Rechtspersoonlijkheid en rechtsbekwaamheid .....	6
2.4	Bepaling en werking van rechtspersoonlijkheid .....	8
2.5	Internationale en nationale rechtssubjecten .....	12
3.	De uitbreidende kring van volkenrechtssubjecten.....	12
3.1	Staten.....	13
3.2	Internationale gouvernementele organisaties.....	15
3.3	De mens als drager van rechten en plichten.....	17
3.4	Volken.....	18
3.5	Internationale ondernemingen .....	19
3.6	Non-gouvernementele organisaties .....	20
3.7	De mensheid .....	20
4.	Gemeenschappelijke problemen.....	21
4.1	Erkenning .....	21
4.2	Differentiatie .....	24
4.3	Hiërarchie en onderlinge betrekkingen tussen de subjecten .....	27
5.	Epiloog .....	28

## 1. INLEIDING

Een van de meest markante ontwikkelingen in het internationaal recht sinds het midden van de twintigste eeuw is de uitbreiding van de kring van rechtsdeelnemers. Staten zijn niet langer de enige en exclusieve subjecten, zoals Oppenheim in 1912 nog kon schrijven: ‘Since the law of nations is based on the common consent of individual States, and not of individual human beings, States solely and exclusively are the subjects of international law.’<sup>1</sup> Wel zijn zij de primaire internationale rechts-subjecten gebleven en is sinds 1945 hun aantal verviervoudigd. Maar de meest opvallende ontwikkelingen betreffen de sterk toegenomen rol van internationale organisaties in de internationale rechtsorde en de erkenning van mensen en volken als dragers van eigen internationale publiekrechtelijke rechten en plichten.

Dit hoofdstuk neemt in paragraaf 2 het begrip ‘internationaal rechtssubject’ onder de loep en onderscheidt enkele belangrijke wezenskenmerken daarvan, waaronder met name de rechtspersoonlijkheid en de daaruit voortvloeiende rechtsbekwaamheid. Paragraaf 3 schetst de uitbreidende kring van rechtsdeelnemers en waardeert bij elk daarvan kort hun juridische status in het hedendaagse internationale recht. Paragraaf 4, ten slotte, bespreekt enkele juridische vragen die zich in beginsel bij alle internationale rechtssubjecten voordoen. Daartoe behoren de wijze van erkenning van hun status, hun gedifferentieerde rechtspositie – waaronder hun capaciteit om aan de rechtsvorming bij te dragen en om voor hun rechten op te komen – alsmede hun onderlinge betrekkingen. Het hoofdstuk wordt met enkele conclusies afgesloten.

## 2. BEGRIPPEN EN ONDERSCHIEDINGEN

### 2.1 Internationale rechtssubjecten

In deze paragraaf wordt de vraag gesteld: wie doen er toe in de internationale rechtsorde en wie niet? In minder populaire bewoordingen gaat het daarbij om de vraag naar de internationale rechtssubjecten, één van de kernvragen van het internationale recht. Internationale rechtssubjecten – of internationale rechtspersonen – zijn namelijk die eenheden die op grond van het internationale recht drager zijn van bevoegdheden, rechten en plichten en dus de bekwaamheid hebben om deel te nemen aan het internationale rechtsverkeer. Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat het begrip, enigszins verwarrend, zowel de *algemene* categorieën internationale rechtssubjecten – zoals ‘staat’, ‘internationale organisatie’, ‘individu’ – kan betreffen, als de *specifieke* manifestaties daarvan – zoals respectievelijk Nederland, de Verenigde Naties, en Jan of Marie. Deze paragraaf gaat eerst in op de belangrijkste kenmerken van de algemene categorieën (2.1-2.3) en daarna op de vraag onder welke voorwaarden een specifieke entiteit de status van internationaal rechtssubject kan verwerven

---

1. L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, vol. 1: *Peace*, 1912, p. 19.

(2.4). De paragraaf wordt afgerond met een beknopte aanduiding dat internationale rechtssubjecten ook naar nationaal recht subject kunnen zijn.

Het moderne internationale recht kent, zoals elk rechtstelsel, zijn eigen 'subjecten' of 'personen'. In de positivistische rechtsopvatting worden van oudsher de soevereine staten beschouwd als de enige subjecten van het internationale recht. Dit rechtstelsel is een rechtstelsel dat gemaakt is *door* en *voor* staten. Staten hebben, in deze opvatting, de exclusieve verantwoordelijkheid voor de vorming, interpretatie en toepassing van het internationale recht alsmede voor de handhaving ervan.

De sleutelrol van staten heeft echter, ook in de traditionele positivistische rechtsopvatting, niet verhinderd dat ook andere eenheden de status is toegekend van internationaal rechtssubject. Staten hebben, met andere woorden, sinds het ontstaan van de huidige vorm van het internationale recht in de zestiende en zeventiende eeuw, nooit het absolute monopolie als rechtssubject gehad. Naast staten was de Heilige Stoel, als (wereldlijke) vertegenwoordiger van de Rooms-katholieke Kerk, een erkend internationaal rechtssubject en is dat nog steeds.<sup>2</sup> Hetzelfde geldt voor de Soevereine Maltese Ridderorde.<sup>3</sup> Het zijn echter vooral ontwikkelingen in de twintigste eeuw geweest die de (vermeende) exclusiviteit van staten als internationaal rechtssubject hebben ontkracht.<sup>4</sup>

Dat geldt in de eerste plaats voor internationale gouvernementele organisaties. Hun internationale rechtsstatus is lange tijd onderwerp van juridische strijd geweest. Maar tegenwoordig is algemeen aanvaard dat internationale organisaties, hoewel als samenwerkingsverbanden van staten ontstaan, een van hun lidstaten afzonderlijke status in het internationale recht toekomt. Het is thans onomstreden dat ook zij internationale rechtspersoonlijkheid bezitten en drager zijn van tal van internationale bevoegdheden, rechten en plichten. Dat laat onverlet dat deze rechtsbekwaamheden veelal een ander karakter hebben en doorgaans beperkter zijn dan die van staten. Bovendien kunnen deze per internationale organisaties sterk uiteen lopen.

De vraag of ook individuen internationaal rechtssubject zijn is minder eenduidig te beantwoorden. Maar ook vanuit een rechtspositivistische opvatting wordt het steeds moeilijker vol te houden dat hun rechtsstatus geheel schuil gaat achter die van de staat waarvan zij onderdaan zijn. Het is inmiddels algemeen aanvaard dat natuurlijke personen drager zijn van rechten en plichten die rechtstreeks voortvloeien uit met name het internationaal humanitair recht en de rechten van de mens. Hun internationale rechtspositie verschilt echter wezenlijk van de rechtspositie die natuurlijke personen hebben in (de meeste) nationale rechtstelsels, waarin zij immers de primaire rechtssubjecten zijn.

Een opvallende overeenkomst tussen internationale organisaties en natuurlijke personen is dat zij in het internationale recht een naar oorsprong afgeleide rechtspersoon-

---

2. Zie R.A. Graham, *Vatican Diplomacy: A Study of Church and State on the International Plane*, 1959, p. 15 e.v.

3. *Ibid.*, p. 26-30.

4. Zie J.E. Nijman, *The Concept of International Legal Personality: An Inquiry Into the History and Theory of International Law*, 2004.

lijkheid hebben omdat het *ontstaan* daarvan stoelt op het door staten gevormde internationaal gewoonterecht en het verdragsrecht. Voor beide soorten rechtssubjecten geldt echter dat hun status als internationaal rechtssubject, nadat deze eenmaal is gevestigd, een eigen juridische dynamiek krijgt die niet meer uitsluitend door de staten die de organisatie hebben opgericht of de staten waarvan de individuen onderdaan zijn wordt beheerst.

Voor alle andere eenheden die aanspraak maken op de status van internationaal rechtssubject is de internationale rechtsontwikkeling om verschillende redenen minder ver gevorderd. Zo is de eenheid 'volk' als zodanig een internationaal rechtssubject, maar zijn de definitie daarvan en de precieze rechten, plichten en bevoegdheden van volken nog steeds omstreden. Voor andere eenheden, zoals 'bevrijdingsbeweging', 'internationale onderneming', 'minderheid' en 'menseid', is de rechtspersoonlijkheid zelf nog onderwerp van discussie en is dus nog onduidelijk in hoeverre zij ook drager zijn van internationale rechten en verplichtingen.

Anders dan in vele nationale rechtsstelsels, is er geen algemene internationale rechtsregeling voor internationale rechtssubjecten, noch in ongeschreven noch in geschreven vorm. De rechtsvorming op dit terrein wordt, zoals in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk nog zal blijken, in hoge mate bepaald door de statenpraktijk en is dus sterk onderhevig aan politieke motieven. De ontwikkeling van de internationale rechtsorde laat echter zien dat de kring van internationale rechtsdeelnemers met verschillende nieuwe eenheden kan worden uitgebreid en het is niet uitgesloten dat deze ontwikkeling zich in de toekomst zal voortzetten. Het begrip internationaal rechtssubject of internationaal rechtspersoon heeft, met andere woorden, een open karakter en wordt in de internationale rechtspraktijk dan ook flexibel toegepast.

## 2.2 Het begrip rechtssubject

Een rechtssubject is geen fenomeen dat als het ware voor zichzelf spreekt en zou kunnen worden geïdentificeerd louter door het te beschrijven. Rechtssubject is, evenals staat of verdrag, een rechtsbegrip, dat wil zeggen dat het zijn betekenis ontleent aan het rechtstelsel waarvan het deel uitmaakt. Deze vaststelling betekent niet dat daarmee alle vragen en controverse kwesties rond het begrip rechtssubject zijn opgelost. Maar het inzicht dat 'subject' of 'persoon' een door het recht zelf gecreëerde term is kan veel onnodige verwarring voorkomen.

In dit verband lijkt het, in navolging van Bin Cheng, verhelderend te wijzen op de oorspong van de term 'persoon'.<sup>5</sup> Deze stamt van het Latijnse woord *persona*. Dit woord duidde oorspronkelijk op het masker dat spelers in een toneelvoorstelling droegen en daarmee dus op de *rol* die de acteur speelde. Met deze vergelijking kunnen twee algemene aspecten van het juridische begrip subject of persoon worden verduidelijkt. In de eerste plaats worden – net als bij een toneelvoorstelling – niet alle

---

5. Zie Bin Cheng, 'Introduction to subjects of international law', in M. Bedjaoui (red.), *International Law: Achievements and Prospects*, 1991, p. 23-24. Zie ook Nijman, *supra* n. 4, p. 448-449.

handelende eenheden die betrokken zijn bij de 'productie' van het internationale recht gerekend tot de *dramatis personae*. De personen van het internationale recht zijn de eenheden die een *directe* rol vervullen in het internationale rechtssysteem. De eenheden die 'achter de schermen' een rol spelen kunnen van groot belang zijn voor de 'voorstelling' van het recht maar zijn daarmee nog geen rechtssubject. Alleen degenen die 'op de planken staan' in een voorstelling tellen mee als subject of persoon. 'The lawyers prime concern ... is with finding out whom the legal system has cast to appear on the stage of the law, and what parts the legal system has attributed to them.'<sup>6</sup>

Een tweede inzicht dat aan de oorspronkelijke betekenis van het woord *persona* kan worden ontleend is dat ook in het recht persoon duidt op een bepaalde rol, een functie, een ambt. Subject slaat niet op het individu dat deze rol, functie of ambt vervult. Het begrip rechtssubject of rechtspersoon is een construct dat in en door het recht is gecreëerd en dus een puur talig fenomeen is dat in de sociale werkelijkheid tot 'leven' moet worden gebracht door mensen. De eenheid 'staat' is, in juridische zin, een masker dat door het recht is gemaakt en daaraan zijn bestaan en betekenis ontleent. Een staat kan echter niet als zodanig optreden. Daarvoor worden doorgaans eerst organen geformeerd (bijv. een regering) waarin vervolgens weer verschillende functionarissen (bijv. ministers) zitting hebben. Deze functionarissen (bijv. de minister-president en de minister van buitenlandse zaken) zijn ook een juridisch construct dat echter door mensen van vlees en bloed kan worden uitgeoefend. De mensen zijn het uiteindelijk die het juridisch instituut staat tot een reële entiteit kunnen maken. Zij treden echter in hun functie op in naam van de staat die zij vertegenwoordigen en hebben dus in die functie ook een juridisch masker op, bijvoorbeeld dat van de premier of minister van buitenlandse zaken.

Alle vertegenwoordigers van internationale rechtssubjecten dragen in deze zin maskers. Hoewel de staat veelal wordt aangemerkt als het oorspronkelijke subject van het internationaal recht kan deze kwalificatie niet impliceren dat het internationaal rechtssubject 'staat' al bestond vóór het internationale recht zelf. Ook het juridisch begrip staat is immers een creatie van het recht. Dat laatste geldt evenzeer voor het rechtssubject 'natuurlijke persoon', dat ook door het recht is geconstrueerd en moet worden onderscheiden van individuen die daar achter schuil gaan. Dit onderscheid tussen de juridische en feitelijke status van een subject verklaart ook dat onder verschillende rechtssystemen aan individuen verschillende bevoegdheden, rechten en plichten kunnen worden toegekend. In het internationale recht is de rechtspositie van een individu een andere dan in nationale rechtssystemen. Zo hebben natuurlijke personen geen internationaal-rechtelijke bevoegdheid tot het sluiten van internationale overeenkomsten, en missen zij veelal de capaciteit om rechtstreeks voor hun internationaal erkende rechten voor een internationaal forum op te komen.

Er is echter wel een belangrijk verschil in karakter tussen natuurlijke personen en alle andere categorieën internationale rechtssubjecten. Deze laatste zijn per definitie

---

6. Bing Cheng, *supra* n. 5, p. 24.

*rechtspersonen* in de zin dat zij niet-natuurlijke objecten zijn waaraan rechtspersoonlijkheid wordt toegekend met het oogmerk dat zij worden behandeld als ware zij personen.<sup>7</sup> Dat spreekt haast vanzelf voor de rechtssubjecten staat en internationale organisatie, alsmede voor de eenheid internationale onderneming. Maar ook entiteiten als volk en minderheid kunnen alleen maar rechtssubject zijn indien zij rechtspersoon zijn in bovengenoemde betekenis. Wil een volk of een minderheid als zelfstandige eenheid in het internationale rechtsverkeer kunnen optreden dan dienen zij ten minste een orgaan te hebben dat namens het volk of de minderheid besluiten kan nemen en namens de entiteit rechtsbetrekkingen met andere rechtssubjecten kan aangaan. Zolang deze ‘personificatie’ van eenheden, anders dan natuurlijke personen, niet heeft plaatsgevonden kunnen zij geen internationaal rechtssubject zijn. Het feit bijvoorbeeld dat internationale regelgeving veelal het begrip minderheid vermijdt maar spreekt van ‘personen die tot een minderheid behoren’ kan worden uitgelegd als erop te duiden dat natuurlijke personen die tot een minderheid behoren internationaal rechtspersoon zijn, maar de minderheid als zodanig niet.

### 2.3 Rechtspersoonlijkheid en rechtsbekwaamheid

In het voorafgaande is ervan uitgegaan dat bij de bepaling van de status van internationale rechtssubjecten het nuttig is een onderscheid te maken tussen de rechtspersoonlijkheid en de rechtsbekwaamheid van een subject. Dit is van belang voor het inzicht dat er in de internationale rechtsorde meerdere soorten rechtssubjecten zijn die uiteenlopende rechten, plichten en bevoegdheden hebben.<sup>8</sup> Het is niet zonder reden dat ook het Internationaal Gerechtshof in zijn advies inzake de *Reparation for Injuries* zaak, waarin de vraag aan de orde was of de Verenigde Naties een internationaal rechtspersoon zijn, de elementen ‘legal personality’ en ‘capability of possessing international rights and duties’ – zij het niet altijd even helder en consistent – onderscheidde.<sup>9</sup> De internationale rechtspersoonlijkheid duidt op het *bestaan* van een eenheid als internationaal rechtssubject (of, wat hetzelfde is, internationaal rechtspersoon). De internationale rechtsbekwaamheid omvat het samenstel van bevoegdheden, rechten en plichten die een internationaal rechtssubject op grond van het internationale recht in beginsel kan uitoefenen. In recente verdragen tot oprichting van internationale organisaties worden beide begrippen helder onderscheiden. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 4 lid 1 van het Statuut van Rome van 1998 over de juridische status en

---

7. Over rechtspersonen in het algemeen, zie D.W.P. Ruiter, *Legal Institutions*, 2001.

8. Zie H. Mosler, ‘Subjects of international law’, *EPIL* (7) 1984, p. 443; P.H.F. Bekker, *The Legal Position of International Organizations*, 1994, p. 39-93; R.A. Wessel, ‘Revisiting the international legal status of the European Union’, *EFA Rev.* (5) 2001, p. 507-535; A.K. Meijknecht, *Towards International Personality: The Position of Minorities and Indigenous Peoples in International Law*, 2001, p. 32 e.v.; N. D. White, *The Law of International Organisations*, 2005, p. 30-32. Anders C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2005, p. 66-69.

9. Zie *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, *ICJ Rep.* 1949, p. 179 (hierna: *Reparations for Injuries*).

de bevoegdheden van het Internationaal Strafhof gesteld: 'The Court shall have international legal personality. It shall also have such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes.'<sup>10</sup>

Aan de begrippen 'rechtspersoonlijkheid' en 'rechtsbekwaamheid' kan op een zinvolle wijze een verschillende betekenis worden toegekend. Zoals ook het geval is met het begrip persoon, heeft het begrip 'rechtspersoon' – en daarmee rechtspersoonlijkheid – een binair karakter. Dat wil zeggen, dat een bepaalde eenheid naar internationaal recht een rechtspersoon *is of niet is*; zij kan er niet iets tussenin zijn. Het begrip 'internationale rechtspersoonlijkheid' drukt uit dat de eenheid die deze eigenschap heeft *bestaat* in de internationale rechtsorde of, anders gezegd, speler is in het theater van het recht. Als een eenheid die eigenschap niet heeft, bestaat die eenheid *niet* als rechtssubject voor het recht. In dat geval kan de eenheid onderwerp of object van internationale regelgeving zijn, zoals bijvoorbeeld lange tijd vanuit de rechtspositivistische visie gold voor individuen. Zij bezaten onder het traditionele internationaal recht geen rechtspersoonlijkheid en bestonden dus niet als internationaal rechtssubject en konden aan het internationale recht evenmin rechtstreeks rechten en plichten ontleen. Wel waren zij ook toen al onderwerp van internationale regelgeving, bijvoorbeeld in de regeling van het zogenoemde recht van diplomatieke bescherming, op grond waarvan een staat voor zijn onderdanen – natuurlijke en private rechtspersonen – die in een andere staat verblijven kan opkomen indien die andere staat inbreuk maakt op bepaalde fundamentele rechten van vreemdelingen (denk aan willekeurige vrijheidsberoving van de vreemdeling of onteigening van haar eigendom zonder schadevergoeding).<sup>11</sup>

Het *zijn* van internationaal rechtspersoon is een pure kwalificatie en als zodanig een leeg begrip. Het vormt echter het aanknopingspunt voor het toekennen van internationale rechtsbekwaamheid, dat wil zeggen de capaciteit om drager te zijn van internationale bevoegdheden, rechten en plichten. De woorden bevoegdheden, rechten en verplichtingen dienen in ruime zin te worden opgevat. Daarbij kan het gaan om alle soorten bevoegdheden – regelgevende, uitvoerende, rechtsprekende – en alle soorten gedragsnormen – verboden, geboden, toestemmingen en vrijstellingen – die het internationaal recht kent. Meer concreet kan worden gedacht aan de bevoegdheid om verdragen te sluiten, de bevoegdheid om bij een internationale rechter een klacht in te dienen, het verbod voor staten om zich in de internationale betrekkingen te onthouden van het dreigen met of het gebruik van geweld, het recht van internationale organisaties om geen belasting te hoeven betalen, etc. De bekwaamheden kunnen intern of extern van aard zijn, dat wil zeggen een bekwaamheid betreffen die het subject op grond van het internationale recht binnen zijn eigen rechtsorde heeft of een bekwaamheid die een subject op grond van het internationale recht heeft ten opzichte

---

10. Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof 1998, *Trb.* 2000, 120 (i.w.tr. 1 juli 2002; Nederland 1 juli 2002). Zie ook art. VIII lid 1 Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie 1994, *Trb.* 1995, 130 (i.w.tr. 1 januari 1995; Nederland en EG 1 januari 1995).

11. Over dit leerstuk, zie verder hfdst. 14.



van andere internationale rechtssubjecten. Bovendien kunnen subjecten in beginsel zowel geadresseerde als adressaat van bekwaamheden zijn.

In tegenstelling tot rechtspersoonlijkheid heeft het begrip rechtsbekwaamheid geen binair karakter. Een internationaal rechtssubject kan een omvangrijke of minder omvangrijke rechtsbekwaamheid bezitten, het kan drager zijn van vele of slechts enkele internationale bevoegdheden, rechten en plichten. Zoals het Internationaal Gerechtshof stelde in de *Reparation for Injuries* zaak: 'The subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in the extent of their rights ...'.<sup>12</sup> Zo zijn staten en internationale organisaties beide internationaal rechtspersoon maar hebben staten op grond van het internationale recht een meer omvangrijke rechtsbekwaamheid – hebben zij meer en ruimer omschreven internationale bevoegdheden, rechten en plichten – dan internationale organisaties. Internationale organisaties kunnen bijvoorbeeld geen eigen territorium bezitten. Het is dus, anders dan bij rechtspersoonlijkheid, mogelijk om van een beperkte mate van internationale rechtsbekwaamheid te spreken. Deze kan functioneel beperkt zijn, dat wil zeggen alleen die bevoegdheden, rechten en plichten omvatten die nodig zijn voor het realiseren van de doelstellingen en taken van de rechtspersoon. Dit is bijvoorbeeld het geval bij internationale organisaties, hoe breed en omvangrijk hun doelstellingen ook zijn. Tegen deze achtergrond is het verwarrend om te spreken van 'a large measure of international personality,' zoals het Internationaal Gerechtshof deed in de *Reparation for Injuries* zaak,<sup>13</sup> of van de in de doctrine soms gebezigde term 'functionele rechtspersoonlijkheid'. In beide gevallen ware het beter om in plaats van (rechts)persoonlijkheid van rechtsbekwaamheid te spreken: rechtspersoonlijkheid kan niet variabel zijn, de rechtsbekwaamheden van een rechtspersoon zijn dat echter wel.

#### 2.4 Bepaling en werking van rechtspersoonlijkheid

De tot nu toe besproken begrippen rechtspersoonlijkheid en rechtsbekwaamheid hebben, evenals het begrip rechtssubject, een tweeledig karakter. Zij worden gebruikt om de rechtsstatus van entiteiten als *algemene* categorieën weer te geven maar kunnen ook de rechtsstatus van een *specifieke* entiteit aanduiden. Met andere woorden, de termen geven dus de begrippen als zodanig aan als ook de concrete manifestaties daarvan.<sup>14</sup> Zo kan worden gesproken van zowel de rechtspersoonlijkheid van staten als de rechtspersoonlijkheid van de Staat der Nederlanden. Evenzeer kan sprake zijn van de rechtsbekwaamheden van internationale organisaties als ook van de rechtsbekwaamheden van de Verenigde Naties (VN).

Dit onderscheid tussen het begrip zelf en een manifestatie daarvan is van belang voor de bepaling van de rechtsstatus van specifieke entiteiten.<sup>15</sup> Daarbij gaat het om

---

12. *Reparation for Injuries*, supra n. 9, p. 178.

13. Zie *ibid.*, p. 179.

14. Zie in het algemeen N. MacCormick & O. Weinberger, *An Institutional Theory of Law*, 1992, p. 50 e.v.

15. Zie P.D. O'Connell, *International Law*, vol. 1, 1965, p. 89 e.v.; Bin Cheng, supra n. 5, p. 31-36.

de vaststelling of een bepaalde entiteit 'X' voldoet aan de voorwaarden die het internationale recht stelt aan de rechtspersoonlijkheid van een bepaalde categorie rechtssubjecten. In nationale rechtsstelsels zijn de materiële en procedurele voorwaarden voor het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid meestal in de wet vastgelegd: zij bepalen in welk geval zich een concrete manifestatie van een rechtssubject zich voordoet. In het internationale recht is dat, zoals eerder gesteld, veel minder duidelijk en veel minder eenduidig het geval. Het internationale recht 'definieert' weliswaar zelf zijn subjecten maar de criteria daarvoor zijn veelal alleen in het (ongeschreven) internationaal gewoonterecht geformuleerd en mede daardoor hebben zij een nogal open en weinig omljnd karakter.

Wil een bepaalde entiteit aanspraak kunnen maken op internationale rechtspersoonlijkheid dan dient zij aan een aantal algemene en specifieke voorwaarden te voldoen. De algemene voorwaarden vloeien deels voort uit het eerder aangeduide karakter van rechtssubjecten. Zoals gesteld, geldt voor alle soorten rechtssubjecten, met uitzondering van natuurlijke personen, dat zij 'gepersonifieerd' moeten zijn of althans vertegenwoordigd moeten kunnen worden, waardoor zij als zelfstandige eenheden aan het internationale rechtsverkeer kunnen deelnemen. Daarnaast stelt ook het internationale recht algemene voorwaarden aan de erkenning van rechtssubjecten, in het bijzonder dat zij rechtmatig moeten zijn ontstaan en dat hun doelstellingen en bevoegdheden niet in strijd zijn met regels van internationaal *ius cogens*, *i.e.* normen van dwingend recht.

De bijzondere voorwaarden verschillen per categorie van rechtssubjecten. Voor de bepaling of een entiteit een staat is in internationaalrechtelijke zin, hanteert het internationale recht als criteria of de desbetreffende entiteit 'effectieve gezag' uitoefent over een bepaald territorium en over de op het territorium levende bevolking.<sup>16</sup> Het zal duidelijk zijn dat deze criteria allermindst eenduidig zijn en in de praktijk tot verschillende interpretaties kunnen leiden. Dat geldt in het bijzonder voor het criterium van een effectief gezag. De dubbelzinnigheid van de criteria wordt verder versterkt door meer recente ontwikkelingen in de statenpraktijk die er op duiden dat aan het criterium van gezag niet alleen effectiviteitsvereisten worden gesteld maar ook eisen ontleend aan de concepten van een democratische rechtsstaat en de rechten van de mens.<sup>17</sup>

Ook ten aanzien van internationale organisaties kan inmiddels worden gesproken van algemeen aanvaarde bijzondere criteria voor het verkrijgen van internationale rechtspersoonlijkheid, al zijn deze criteria, niet anders dan bij staten, vrij algemeen van aard en dus open voor meerdere interpretaties. De entiteit die als internationale organisatie internationale rechtspersoonlijkheid wil claimen zal in het leven moeten zijn geroepen door een internationale rechtshandeling – in de regel een verdrag – tussen twee of meer staten of, zoals meer recent ook door internationale organisaties,

---

16. Zie art. 1 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933, *LNTS* (165) p. 19. Zie verder hfdst. 6, par. 3.3.

17. Zie *ibid.*

waarbij de entiteit wordt belast met het bereiken van bepaalde doelstellingen en taken en daarvoor is uitgerust met één of meer organen die beschikken over een of meer zelfstandige bevoegdheden.<sup>18</sup> Essentieel is dat de entiteit een autonome positie heeft ten opzichte van haar leden, de lidstaten. In de literatuur wordt wel gesteld dat de organisatie 'a will of its own' of 'a separate will' moet hebben.<sup>19</sup> Het Internationaal Gerechtshof bracht dit kenmerk met betrekking tot de Verenigde Naties als volgt onder woorden:

'[T]he Court must first enquire whether the Charter has given the Organization such a position that it possesses, in regard to its Members, rights which it is entitled to ask them to respect. In other words, does the Organization possess international personality?'<sup>20</sup>

Afgezien van een aantal al eerder genoemde unieke internationale rechtssubjecten – de Heilige Stoel, de Malteser Orde – zijn voor alle andere categorieën van internationale rechtssubjecten die georganiseerde entiteiten aanduiden – volken, internationale ondernemingen, non-gouvernementele organisaties, de mensheid – de specifieke criteria voor het verkrijgen van internationale rechtspersoonlijkheid veel minder helder. Dit heeft te maken met het feit dat de internationale rechtspersoonlijkheid en/of de (omvang van) rechtsbekwaamheden van deze categorieën subjecten in de statenpraktijk en doctrine sterk omstreden zijn.

Tegen deze achtergrond van de relatieve onbepaaldheid van de categorieën internationale rechtssubjecten en in sommige gevallen het omstreden karakter daarvan, zijn twee nauw met elkaar verbonden onderscheidingen van belang. De eerste betreft de wijze waarop een entiteit internationaal rechtssubject wordt. Daarvoor bestaan twee benaderingen, een objectieve en een subjectieve. De objectieve benadering gaat ervan uit dat op het moment dat een entiteit aan de algemene en bijzondere criteria van rechtssubjectiviteit voldoet, de entiteit 'automatisch' internationale rechtspersoonlijkheid verwerft. Deze wijze van het verwerven van rechtspersoonlijkheid is traditioneel aanvaard voor staten. Aangezien zij de oorspronkelijke subjecten van het internationale recht zijn, vloeit de rechtspersoonlijkheid van een staat voort uit het staat-zijn zelf en niet uit de erkenning door andere staten. Ten aanzien van alle andere entiteiten wordt veelal nog verdedigd dat de 'wil' of de 'intentie' van staten nog een beslissende factor is voor het verwerven van internationale rechtspersoonlijkheid. De internationale rechtspersoonlijkheid van een internationale organisatie, een individu, een volk of een internationale onderneming zou alleen via een uitdrukkelijke erkenning in een verdrag (of een andere rechtshandeling) tot stand kunnen komen. De moeilijkheid bij

---

18. Zie Report of the ILC on the work of its fifty-fifth session, 2003, VN Doc. A/58/10 (2003), p. 38; N.M. Blokker, 'Proliferation of international organizations: An exploratory introduction', in N.M. Blokker & H.G. Schermers (red.), *Proliferation of International Organizations: Legal Issues*, 2001, p. 6-10. Zie verder hfdst. 13, par. 2.2.

19. H.G. Schermers & N.M. Blokker, *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, 2003, p. 34; White, *supra* n. 8, p. 30-32.

20. *Reparation for Injuries*, *supra* n. 9, p. 179.

deze subjectieve benadering van rechtspersoonlijkheid is echter dat het vaak niet duidelijk of omstreden is wat staten willen. Zo wordt in oprichtingsverdragen van internationale organisaties zelden vermeld of zij naar internationaal recht persoonlijkheid hebben of niet, terwijl de lidstaten er wel degelijk vanuit gaan dat deze organisaties allerlei activiteiten verrichten die het hebben van internationale rechtspersoonlijkheid veronderstellen. Daarom wordt in de literatuur en in de praktijk voor internationale organisaties meer en meer een positie verdedigd die neerkomt op een combinatie van een objectieve en subjectieve benadering: op het moment dat staten een internationale organisatie in het leven roepen mag worden *verondersteld* dat zij ook een internationale rechtspersoon is, *tenzij* de oprichters uitdrukkelijk anders hebben bepaald.<sup>21</sup> Deze leer van de veronderstelde rechtspersoonlijkheid, waarvoor ook steun kan worden gevonden in het advies van het Internationaal Gerechtshof in de *Reparation for Injuries* zaak, objectieveert in belangrijke mate de vaststelling van de rechtspersoonlijkheid van een internationale organisatie maar sluit de betekenis van de wil of intentie van de lidstaten uiteindelijk niet geheel uit. Deze gematigde objectieve benadering is goed toepasbaar op andere internationale rechtssubjecten en lijkt door het Internationaal Gerechtshof ten aanzien van volken en individuen te worden gehanteerd.<sup>22</sup>

Nauw verbonden met de wijze van vaststelling van de rechtspersoonlijkheid van een entiteit, is de *werking* van de rechtspersoonlijkheid in de rechtsorde. Werkt zij ten aanzien van een ieder – *erga omnes* – of alleen ten aanzien van de subjecten die de betreffende rechtspersoon hebben erkend? Het zal duidelijk zijn dat volgens de objectieve benadering van het verwerven van internationale rechtspersoonlijkheid deze status ook steeds een *erga omnes*-karakter in de internationale rechtsorde heeft. Bij een zuiver subjectieve benadering is dat niet het geval en is de werking van de rechtspersoonlijkheid ten opzichte van andere subjecten steeds afhankelijk van de expliciete of impliciete erkenning door die andere subjecten. Het Internationaal Gerechtshof stelde echter ten aanzien van de Verenigde Naties in 1949 vast dat haar rechtspersoonlijkheid niet alleen ingeroepen kan worden tegenover de lidstaten maar ook tegenover staten die geen lid zijn.<sup>23</sup> Dit ondanks het feit dat de organisatie bij verdrag is opgericht en verdragen in beginsel alleen verplichtingen voor verdragspartijen in het leven kunnen roepen. Het Hof kwam tot dit opmerkelijke oordeel op grond van de overweging dat de vijftig oorspronkelijke leden bij de oprichting van de Verenigde Naties de overgrote meerderheid van de internationale gemeenschap vertegenwoordigden en aldus 'had the power, in conformity with international law,

---

21. Zie J. Klabbers, 'Presumptive personality: The European Union in international law', in M. Koskeniemi (red.), *International Legal Aspects of the European Union*, 1998, p. 243-249. Zie ook White, *supra* n. 8, p. 35-40; C.F. Amerasinghe, *supra* n. 8, p. 86-91; ILC-rapporteur G. Gaja, *First Report on Responsibility of International Organisations*, VN Doc. A/CN.4/532 (2003), p. 8-11.

22. Zie *East Timor* (Portugal v. Australia), *ICJ Rep.* 1995, p. 90, par. 29-37; *LaGrand* (Germany v. United States), *ICJ Rep.* 2001, p. 466, par. 77.

23. Zie *Reparation for Injuries*, *supra* n. 9, p. 185.

to bring into being an entity possessing *objective* international personality, and not merely personality recognised by them alone ...<sup>24</sup>

Deze vaststelling is des te opmerkelijker daar het Internationaal Gerechtshof geheel in het midden liet op welke internationale rechtsregel de genoemde bevoegdheid van de overgrote meerderheid van de internationale gemeenschap was gebaseerd. Hoe dit ook zij, met de toenemende invloed van de objectieve benadering ten aanzien van de internationale rechtspersoonlijkheid van internationale organisaties en andere rechts-subjecten krijgt de werking van deze rechtspersoonlijkheid, vanzelfsprekend, ook *prima facie* een *erga omnes*-karakter. Deze opvatting vindt steun in de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de *Oost-Timor* zaak. Daarin stelde het Hof dat het zelfbeschikkingsrecht van volken een *erga omnes*-karakter heeft. Dit kan niet anders worden begrepen dan dat de internationale rechtspersoonlijkheid van het volk van Oost-Timor eveneens ten opzichte van een ieder werkt.<sup>25</sup>

## 2.5 Internationale en nationale rechtssubjecten

Internationale rechtssubjecten kunnen tegelijkertijd rechtssubject zijn binnen andere rechtsordes, in het bijzonder de nationale rechtsordes van staten. Staten genieten weliswaar immuniteit in elkaars rechtsordes maar dat betekent niet dat zij geen rechtshandelingen onder het nationale recht van een andere staat zouden kunnen verrichten. Zo kunnen staten bijvoorbeeld voor ambassadepersoneel arbeidscontracten aangaan die beheerst worden door het recht van de staat waar de ambassade is gevestigd. Voor internationale organisaties is het eerder regel dan uitzondering dat in het oprichtingsverdrag uitdrukkelijk wordt bepaald dat de lidstaten de organisatie binnen hun rechtsordes volledige rechtspersoonlijkheid toekennen op grond waarvan de organisatie bijvoorbeeld gebouwen kan kopen of huren, personeel kan aantrekken, leningen kan sluiten, etc. Deze contracten worden dan door het nationale recht van de betreffende staat beheerst.

### 3. DE UITBREIDENDE KRING VAN VOLKENRECHTSUBJECTEN

Met de ontwikkeling van het internationale publiekrecht heeft ook de kring van internationale rechtssubjecten zich steeds uitgebreid. Deze paragraaf bespreekt de belangrijkste daarvan, zonder te pretenderen een uitputtende lijst te geven. Steeds worden ook hun belangrijkste rechtsbekwaamheden aangegeven die uit hun rechtspersoonlijkheid voortvloeien. De onderscheiden categorieën worden, voorzover mogelijk, in de chronologische volgorde van hun ontwikkeling behandeld.

---

24. Ibid. (cursief toegevoegd).

25. Zie *East Timor*, *supra* n. 22, par. 29-37.

### 3.1 Staten

Na de Vrede van Munster en Osnabrück in 1648 (de Westfaalse vrede) hebben staten zich met stip als de belangrijkste rechtssubjecten in het internationale recht ontpopt. Niet langer gedomineerd door hetzij de paus, hetzij de keizer (de twee zwaarden-leer) kwam de soevereine staat naar voren als dominante actor in de internationale betrekkingen. Natuurlijk is dit vooral uit een Europees perspectief bezien, want grote delen van de wereld werden in de periode van de zestiende tot en met de negentiende eeuw aan kolonisatie onderworpen. Hier en daar slaagden bestaande rijken erin om voort te blijven bestaan, zoals China, Thailand en Japan in Azië en Ethiopië in Afrika. Deze rijken waren in veel opzichten niet met de Westfaalse staat in Europa te vergelijken maar door de globalisering van het idee van de democratische rechtsstaat na de Tweede Wereldoorlog raakten ook hun staatsinstituties meer en meer gemodelleerd naar de vorm van de West-Europese staat.

In de Amerika's wisten de volken relatief vroeg het koloniale juk van zich af te schudden. Zo ontstonden de Verenigde Staten van Amerika in 1783, Canada in de negentiende eeuw en wisten de meeste Latijns-Amerikaanse landen in de eerste helft van de negentiende eeuw de onafhankelijkheid te verwerven. In Azië en Afrika voltrok het dekolonisatieproces zich pas in de tweede helft van de twintigste eeuw.

In de loop van de tijd gingen twee belangrijke kenmerken het wezen van de soevereiniteit vormen. Allereerst houdt het *intern* in dat de overheid van een staat in beginsel het hoogste gezag binnen zijn grondgebied en rechtsmacht voert. In de uitspraak in de *Island of Palmas* arbitrage (1928) tussen Nederland en de Verenigde Staten werd treffend gezegd:

'Sovereignty in the relations between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a State... . Territorial sovereignty involves the exclusive right to display the activities of a State.'<sup>26</sup>

Natuurlijk kunnen de functies en activiteiten van een staat per politiek systeem verschillen, met als uitersten de loutere 'nachtwakerstaat' en de 'van de wieg tot het graf'-variant van het ideaaltype van de verzorgingsstaat. Wezenskenmerken zijn evenwel dat de overheid van een staat het publieke gezag uitoefent, dat wil zeggen het land bestuurt, wetgeving uitvaardigt, de veiligheid van burgers en interne rechtsorde garandeert en om die reden het monopolie (de zwaarmacht) heeft op het gebruik van geweld, belasting heft, de naleving van de rechten van mensen, volken en minderheden bevordert, en de hoofdlijnen van het publiek gezag zelf vaststelt. Dit alles is echter niet op te vatten als een absoluut recht, omdat het gezag van de staat en zijn overheid ook gebonden is, althans in de meeste landen, aan de eisen die uit het recht en de idee van rechtsovereiniteit voortvloeien. Jean-Jacques Rousseau zag de

---

26. *Island of Palmas* (United States v. Netherlands), *RIAA* (2) p. 829.

verhouding tussen overheid en burgers als een 'sociaal contract'.<sup>27</sup> Ook het hoofdwerk van Hugo de Groot *Over het recht van oorlog en vrede* (1625) bevat een interessante beschouwing over het niet altijd absolute karakter van de macht van soevereine heersers.<sup>28</sup> Beginselen van natuurrecht, gerelateerd aan het belang van de universele gemeenschap van mensen en hun algemeen belang, zouden naar zijn mening de macht van de staat begrenzen. Daarbij moeten we overigens niet vergeten dat De Groot's juridisch wereldbeeld sterk eurocentrisch was en hij aan het volkenrecht ontleende rechten uitsluitend aan christelijke naties toekende.

*Externe* soevereiniteit betekent dat een staat niet tegen zijn wil onderworpen is aan de macht van een andere staat of hogere autoriteit en in beginsel op juridisch gelijke voet staat met andere staten: *par in parem non habet imperium*. Dit beginsel van soevereine gelijkheid is zelfs als eerste beginsel vastgelegd in artikel 2 van het VN-Handvest.<sup>29</sup> Het luidt: 'The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all of its Members.' Als zodanig beschermt het volkenrecht het bestaan, de territoriale integriteit, de rechtsmacht en de beleidsvrijheid van staten. Het volkenrecht regelt ook de erkenning van staten, die aanvankelijk vooral een constitutief karakter droeg maar later slechts een declaratoire betekenis kreeg.<sup>30</sup> Vanouds maakt de regeling van de fysieke grenzen van een staat, met name van het landgebied, het zeegebied en het luchtruim, deel uit van het internationale recht. Binnen de grenzen van het internationale recht zijn staten rechtens vrij om vorm te geven aan hun internationale betrekkingen, verdragen te sluiten en op te zeggen, oorlog te verklaren en vrede te sluiten. Let wel: binnen de grenzen die het internationale recht stelt! Desondanks is de staat het meest volwaardige internationale rechtssubject en uitgerust met de meest vergaande set van rechtsbekwaamheden.

Het dekolonisatieproces bracht een type staat naar voren dat anders was dan het tot dan toe gangbare type. Soevereine gelijkheid betekent niet zoveel als een staat arm en kwetsbaar is. De nieuwe staten, al spoedig als ontwikkelingslanden aangeduid, behoefden bescherming tegen de militair en economisch sterkere staten en hadden bovendien bijstand en verzorging nodig.<sup>31</sup> Dat komt tot uitdrukking in bijzondere regelingen bij statenopvolging voor 'newly independent states', die meer dan andere staten met een enigszins schone lei mogen beginnen.<sup>32</sup> Ook kent het GATT-recht voorkeursregelingen in de internationale handel voor 'minder ontwikkelde contractpartijen'. Zo mogen deze bijvoorbeeld gedurende langere tijd hogere tarieven toepas-

---

27. J.J. Rousseau, *Du contrat social*, 1943 (1762).

28. Deel II, boek I, hfdst. 1, par. xiv, en hfdst. 3, par. vii (wat is soevereiniteit?) en par. 16.

29. Zie P.H. Kooijmans, *The Doctrine of the Legal Equality of States: An Inquiry into the Foundations of International Law*, 1964.

30. B.R. Bot, *Non-Recognition and Treaty Relations*, 1968.

31. Zie B.V.A. Röling, *Volkenrecht en vrede*, 1985, p. 99-124, 205-225. Zie ook J.J.G. Sytauw, *Some Newly Established Asian States and the Development of International Law*, 1961.

32. Zie Verdrag van Wenen inzake statenopvolging met betrekking tot verdragen 1978, *Trb.* 1989, 51 (i.w.tr. 6 november 1996; niet door Nederland ondertekend); zie ook Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts 1983, VN Doc. A/CONF.117/14 (1983), herdrukt in *ILM* (22) 1983, p. 306 (nog niet in werking; niet door Nederland ondertekend).

sen indien dit voor de bescherming van hun jonge binnenlandse industrie ('infant industry') en van hun schaarse harde deviezenvoorraad nodig is.<sup>33</sup> In het in 1965 toegevoegde deel IV van de GATT zijn zij uitgezonderd van het beginsel van wederkerigheid in handelsrelaties met ontwikkelde landen. Ook gingen onder meer de Wereldbankgroep en bijzondere VN-fondsen zich vrijwel uitsluitend op de belangen van ontwikkelingslanden richten. In het algemeen ontstonden er bijzondere categorieën van ontwikkelingslanden, waaronder de minst ontwikkelde landen (op internationaal economisch terrein), de door land omsloten ontwikkelingslanden (op het terrein van het recht van de zee) en olie-importerende ontwikkelingslanden (op internationaal financieel terrein).<sup>34</sup> Het gaat hier om een bijzondere rechtsstatus van een bepaald type staat in bepaalde deelterreinen van de internationale rechtsbetrekkingen. Vaak zijn bij dergelijke regelingen voor deze rechtssubjecten geen hard opeisbare rechten in het geding. Wel scheppen zij bij de betrokken landen gelegitimeerde verwachtingen dat de in het vooruitzicht gestelde regelingen hun daadwerkelijk ten deel zullen vallen.<sup>35</sup>

Omgekeerd zijn ook ontwikkelde landen of industriestaten soms de specifieke adressanten van bepaalde regelingen. Zo richt de norm van 0,7 procent van het Bruto Nationaal Product als officiële ontwikkelingshulp zich tot ontwikkelde landen. Later kwamen daarbij donorlanden die de capaciteit hebben ontwikkelingshulp te verstrekken, waarmee de olie-exporterende landen met een kapitaaloverschot op de betalingsbalans werden bedoeld (zoals Saoedi-Arabië, Koeweit en de Verenigde Arabische Emiraten). In het kader van het internationale milieurecht zien we dikwijls dat bepaalde verplichtingen specifiek aan industrielanden worden opgelegd. Dit op basis van het beginsel van gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden. Een voorbeeld zijn de resultaatsverplichtingen tot een aanzienlijke reductie van de uitstoot van broeikasgassen onder het Kyoto Protocol.<sup>36</sup>

### 3.2 Internationale gouvernementele organisaties

Reeds vanaf de negentiende eeuw zijn ook publieke internationale organisaties als zelfstandige actoren in het internationale recht naar voren gekomen.<sup>37</sup> Aanvankelijk lag de nadruk sterk op het puur intergouvernementele aspect en waren deze organisaties allereerst geïnstitutionaliseerde kaders voor multilaterale diplomatie en internatio-

---

33. Zie art. XVIII (zoals geamendeerd in 1958) Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel (GATT) 1947, *Trb.* 1966, 1 (voorlopige toepassing 1 januari 1948; Nederland 1 januari 1948).

34. P.J.G. Kapteyn, *De Verenigde Naties en de internationale economische orde*, 1977.

35. Zie W.D. Verwey, 'The preferential status of developing countries in international trade law after the Uruguay Round', in E. Denters & N.J. Schrijver (red.), *Reflections on International Law from the Low Countries in Honour of Paul de Waart*, 1998, p. 48-67.

36. Art. 3 Kyoto Protocol bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, *Trb.* 1999, 110 (i.w.tr. 16 februari 2005; Nederland 16 februari 2005).

37. Zie I. Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 1971; H.G. Schermers & N.M. Blokker, *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, 2003.



nale samenwerking. Langzamerhand, vooral in de periode na 1945, zijn zij uitgegroeid tot samenwerkingsvormen waarbij staten, veelal onder behoud van hun soevereiniteit en hun eigen beschikkingsbevoegdheid, in een georganiseerde, geïnstitutionaliseerde rechtsverhouding traden om gezamenlijke belangen te behartigen. We onderscheiden deze internationale gouvernementele organisaties in algemeen politieke (zoals de Verenigde Naties en de Europese Unie) en functionele (zoals de Wereldgezondheidsorganisatie of de Voedsel- en Landbouworganisatie). Een bijzondere vorm van een functionele organisaties zijn internationale rechterlijke organisaties (zoals het Internationaal Strafhof). Daarnaast is een onderscheid mogelijk naar geografisch bereik: wereldwijde (zoals de Wereldhandelsorganisatie) en (inter-) regionale (zoals de Afrikaanse Unie). Ten slotte kan men internationale organisaties ook indelen naar institutionele structuur en bevoegdheden. Hierbij gaat het om het verschil tussen overwegend intergouvernementele organisaties, zoals de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), of organisaties met sterk supranationale kenmerken zoals de Europese Unie en de Veiligheidsraad als een orgaan van de Verenigde Naties.

Vooral sinds de oprichting van de Verenigde Naties is het aantal internationale organisaties sterk, zo niet explosief gegroeid, al lijkt deze toename het laatste decennium enigszins tot stilstand te zijn gekomen.<sup>38</sup> De complexiteit van de internationale organisatiestructuur is verder toegenomen doordat ook binnen internationale organisaties er soms sprake is van een proliferatie van zelfstandige eenheden met vaak een eigen rechtspersoonlijkheid en eigen rechtsbekwaamheden. Het meest uitgebreide netwerk van internationale organisaties bieden de Verenigde Naties.<sup>39</sup> Eén van haar gespecialiseerde organisaties, de Wereldbankgroep, kent, naast de Wereldbank zelf nog vier onder de paraplu van de Wereldbank operende 'satellieten'. Naast de International Bank for Reconstruction and Development, zijn dat de International Development Association, International Finance Corporation, Multilateral Investment Guarantee Agency en het International Centre for Settlement of Investment Disputes. Verder is de veelvoudig gelaagde institutionele structuur van de Europese Unie wel vergeleken met een Russische pop.<sup>40</sup> Dergelijke structuren roepen nieuwe vragen op over de rechtsstatus van de overkoepelende organisatie en haar autonome delen, mede in hun onderlinge verhoudingen.

De verdieping van de taken van deze organisaties alsmede de enorme groei van hun aantal gaat onvermijdelijk gepaard met een vermindering van de beleidsvrijheid van soevereine staten.<sup>41</sup> Dit gaf wel aanleiding tot de behoefte om de essentie van de staatsvrijheid te beschermen. Dit komt onder meer naar voren in artikel 2 lid 7 van het VN-Handvest dat het beginsel verwoordt dat de Verenigde Naties zich niet mogen

---

38. Zie Blokker & Schermers, *supra* n. 18, p. 2-11.

39. Zie N.D. White, *The United Nations System*, 2002.

40. Zie D.M. Curtin & I.F. Dekker, 'The EU as a "layered" international organisation: Institutional unity in disguise', in P. Craig & G. de Burca (red.), *The Evolution of EU Law*, 1999, p. 83, 135.

41. Zie Schermers & Blokker, *supra* n. 37; J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, 2002.

inlaten met zaken die in wezen onder de nationale rechtsmacht vallen van de staten, behalve als het gaat om maatregelen voor vredeshandhaving. Het betreffende artikel luidt:

‘Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.’

Zo ook werpt in het recht van de Europese Unie het zogenoemde subsidiariteitsbeginsel een dam op tegen een oprukken van functies en bevoegdheden van de Unie en de Gemeenschap op terreinen waar de nationale staat het beste de eigen boontjes kan doppen.<sup>42</sup> De zelfstandige rechtsbekwaamheid van internationale organisaties blijkt intussen uit onder meer de mogelijkheid om verdragen te sluiten met staten of andere internationale organisaties, eigendomsrechten te hebben, contracten aan te gaan en eigen procedures vast te stellen.

### 3.3 De mens als drager van rechten en plichten

De volkenrechtelijke erkenning en regeling van mensenrechten en mensenplichten vormt wellicht de meest radicale verandering in het hedendaagse internationale recht. De bepalingen over de rechten van de mens in het VN-Handvest van 1945 waren nog wat magertjes en verplichtten de lidstaten slechts in algemene zin om de universele verwerkelijking van de mensenrechten te bevorderen. Opvallend was wel de erkenning van het beginsel van rasgelijkheid, iets wat ten tijde van de Volkenbond nog niet mogelijk was. Al spoedig werden evenwel de rechten van personen concreet opgesomd in de Universele verklaring van de rechten van de mens, die zowel burger- en politieke als sociale en economische rechten formuleert. Deze werden nader bepaald in de beide mensenrechtenverdragen van 1966 alsmede in specifieke mensenrechtenverdragen betreffende rasgelijkheid, rechten van vrouwen, rechten van het kind en anti-foltering. Enkele van deze verdragen bieden het individu de mogelijkheid om na uitputting van nationale rechtsmiddelen internationaal een klacht bij een verdragscomité in te dienen. Naast internationale rechten hebben mensen ook internationale plichten. Die plichten vloeien zowel voort uit de algemene mensenrechtenbepalingen, met name om de rechten van andere mensen en die van de gemeenschap te respecteren, maar ook uit de volkenrechtelijke plicht om bepaalde internationaal-rechtelijke voorschriften na te leven waaronder de plicht het recht van mensen op leven en op lichamelijke integriteit te respecteren. In de naoorlogse straftribunalen stonden individuen terecht voor de schending van dergelijke volkenrechtelijke normen, zelfs als hun eigen overheid door ambtelijk bevel of wettelijk voorschrift hun gebod die normen

---

42. Art. 5 EG-Verdrag.

te overschrijden.<sup>43</sup> Het Statuut van Rome inzake de oprichting van het permanente Internationaal Strafhof bouwt daarop voort en bevat delictomschrijvingen van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven voor de overtreding waarvan individuen onder bepaalde omstandigheden internationaal vervolgd en berecht kunnen worden.<sup>44</sup> Ook de statuten en de jurisprudentie van de ad hoc internationale straftribunalen inzake voormalig Joegoslavië en Rwanda, alsmede onder andere de *Pinochet* zaak, hebben bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van individuen op internationaal niveau, wat hun positie ook moge zijn.<sup>45</sup> Het is nu onomstreden dat de individuele mens een zelfstandige drager is van zowel volkenrechtelijke rechten als plichten.

### 3.4 Volken

Ondanks de oorspronkelijke betiteling van het internationale publiekrecht als *ius gentium*, 'law of nations' of volkenrecht, hebben volken eigenlijk pas na 1945 een eigenstandige plaats in het internationale publiekrecht gekregen. Alhoewel niet precies omlijnd, duidt men met een volk een gemeenschap aan van bewoners van een bepaald land die afstamming, een stuk geschiedenis en overlevering, taal, zeden en gewoonten gemeen hebben. Zelfbeschikking is het belangrijkste recht van een volk. In het VN-Handvest werd nog aarzelend gesproken over het beginsel van zelfbeschikking van volken<sup>46</sup> en over bepaalde rechten van zich niet-zelfbesturende volken die gerespecteerd moesten worden.<sup>47</sup> De Dekolonisatieverklaring van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft zelfbeschikking opgewaardeerd van een beginsel tot een recht van volken.<sup>48</sup> Dit heeft ook zijn beslag gekregen in het gelijkkluidende artikel 1 van beide VN-mensenrechtenverdragen van 1966: 'All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.'<sup>49</sup> Het recht op voortbestaan van volken vloeit voort uit het al in 1948 gesloten Genocideverdrag. Het recht op voldoende bestaansmiddelen en op ontwikkeling wordt beschermd door het beginsel van de permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen, waarover in 1962 een belangrijke VN-declaratie werd opgesteld.<sup>50</sup> Deze wordt dan ook wel de economische dekolonisatieverklaring genoemd.

---

43. Zie bijv. B.V.A. Roling, *De strafbaarheid van de agressieve oorlog* (oratie Groningen), 1950.

44. Zie art. 5 Statuut van Rome, *supra* n. 10.

45. Zie o.m. L.J. van den Herik, *The Contribution of the Rwanda Tribunal to the Development of International Law*, 2004.

46. Zie preambule, art. 1 en 55 VN-Handvest.

47. Art. 80 VN-Handvest.

48. AV Res. 1514 (XV) van 1960.

49. Art. 1 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten 1966, *Trb.* 1978, 177 (i.w.tr. 23 maart 1976; Nederland 11 maart 1979) (hierna: IVBPR); art. 1 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten 1966, *Trb.* 1978, 178 (i.w.tr. 3 januari 1976; Nederland 11 maart 1979).

50. AV Res. 1803 (XVII) van 1962.

In koloniale situaties werden volken gewoonlijk gepersonifieerd en vertegenwoordigd door bevrijdingsbewegingen, die vaak ook internationale erkenning en een plaats aan een internationale onderhandelingstafel verkregen. Ook nu nemen vertegenwoordigers van volken als niet-statelijke entiteiten dikwijls deel aan vredesonderhandelingen. Hun 'functionele' internationale erkenning krijgt soms vorm door de uitnodiging internationale overeenkomsten mee te ondertekenen (Palestijnen in Oslo in 1993, Kosovaren in Rambouillet in 1998) dan wel door internationale bescherming van hun gezagsuitoefening over een bepaald gebied (zoals de Koerden in Noord-Irak). In de *Lubicon Lake Band* zaak wees het Mensenrechtencomité voor het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten echter de vertegenwoordiging van volken door individuen af in het kader van het Protocol bij dit verdrag over het individuele klachtrecht.<sup>51</sup>

Naast rechten hebben volken ook plichten, waaronder de plicht om de rechten van de mens en andere volken te respecteren en om ten tijde van gewapend conflict het internationale humanitaire recht na te leven.<sup>52</sup>

### 3.5 Internationale ondernemingen

Uit diverse moderne regelingen volgt dat ook private rechtspersonen, zoals internationale ondernemingen en internationaal opererende commerciële banken, subject van volkenrecht kunnen zijn. Om de beslechting van investeringsgeschillen te bevorderen werd onder auspiciën van de Wereldbank een verdrag gesloten dat onder bepaalde voorwaarden internationale ondernemingen dan wel hun gastlanden een mogelijkheid geeft arbitrage of conciliatie in te roepen.<sup>53</sup> Ook uit regelingen voor arbeidsverhoudingen in de Internationale Arbeidsorganisatie, voor diepzeemijnbouw in het VN-Verdrag inzake het recht van de zee en bepaalde gedragscodes van de OESO en andere internationale organisaties blijkt dat multinationale ondernemingen internationale rechtspersoonlijkheid kunnen bezitten met een functionele, zij het beperkte rechtsbekwaamheid.<sup>54</sup> Hun rechten zijn veel meer beperkt dan die van internationale organisaties en strekken zich in hoofdzaak uit tot bescherming van hun economische belangen tegen onteigening en andere regelingen die de waarde van hun

---

51. *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984 (26 maart 1990), VN Doc. A/45/40 (1990). Het Mensenrechtencomité behandelde de zaak verder onder art. 27 IVBPR, dat gaat over de rechten van minderheden, maar zonder een bevredigend resultaat voor de *Lubicon Lake Band* die op 17 oktober 2005 opnieuw een klacht heeft voorgelegd aan het Comité. Zie ook Human Rights Committee, General Comment No. 21, VN Doc. CCPR/C/21/Ass3 (1984).

52. L. Zegveld, *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, 2002.

53. Verdrag inzake de beslechting van geschillen met betrekking tot investeringen tussen Staten en onderdanen van andere Staten (ICSID-Convention) 1965, *Trb.* 1966, 152 (i.w.tr. 14 oktober 1966; Nederland 14 oktober 1966). Zie ook Optional Rules for Arbitration of Disputes Relating to Natural Resources and/or the Environment 2001; en Optional Rules for Conciliation of Disputes Relating to Natural Resources and/or the Environment 2002, van het Permanent Hof van Arbitrage <[www.pca-cpa.org](http://www.pca-cpa.org)>.

54. D. Kokkini-Iatridou & P.J.I.M. de Waart, 'Economic disputes between states and private parties: Some legal thoughts on the institutionalization of their settlement', *NILR* (33) 1986, p. 289-333.

investeringen zouden kunnen ontnemen of bedreigen. In verklaringen worden internationale ondernemingen in toenemende mate verantwoordelijkheden opgelegd in verband met de bescherming van rechten van de mens, arbeidsomstandigheden en andere algemene belangen, waaronder het milieu.<sup>55</sup> Internationale ondernemingen zijn echter tot op heden nauwelijks rechtsreeks onderworpen aan internationale verdragverplichtingen.

### 3.6 Non-gouvernementele organisaties

Aarzelend verwerven soms non-gouvernementele organisaties als geïnstitutionaliseerde verbanden van mensen en hun verenigingen een bepaalde status in het internationale recht. Anders dan internationale ondernemingen, vervullen zij een semi-publieke rol en komen zij voor het algemeen belang op. Bepaalde non-gouvernementele organisaties kunnen via ECOSOC geaccrediteerd worden bij de Verenigde Naties.<sup>56</sup> Soms zijn non-gouvernementele organisaties in feite ook de leidende krachten achter de aanneming van nieuwe verdragen, zoals bijvoorbeeld die betreffende klimaatverandering en landmijnen. In dergelijke verdragen is soms voorzien in hun blijvende (wetenschappelijke en maatschappelijke) inbreng. Dit betekent dat zij het recht hebben op de conferenties van verdragssluitende partijen aanwezig te zijn en geconsulteerd te worden, documenten te mogen overleggen en commentaar mogen leveren. Het meest vergaand is de rol toebedeeld aan non-gouvernementele organisaties in het Verdrag van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE) betreffende toegang tot informatie, rechterlijke procedures en deelname aan besluitvorming over milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus).<sup>57</sup>

### 3.7 De mensheid

Er is een tendens in het internationale publiekrecht om ook de mensheid als zodanig als volkenrechtelijk subject te erkennen. In het Ruimteverdrag van 1967 wordt het heelal als 'the province of mankind' aangeduid, terwijl in het latere Maanverdrag van 1979 de Maan en alle andere hemellichamen alsmede de aldaar aanwezige natuurlijke hulpbronnen als het gemeenschappelijk erfgoed der mensheid worden bestempeld. Dat gebeurde ook voor de diepzeebodem en zijn bodemschatten in het VN-Verdrag inzake het recht van de zee. Dit beginsel van het gemeenschappelijk erfgoed der

---

55. Zie bijv. Norms and Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, VN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003).

56. Art. 72 VN-Handvest bepaalt: 'The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence.'

57. Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden 1998, *Trb.* 1998, 289 (i.w.tr. 30 oktober 2001; Nederland 29 maart 2005). Zie W. Kakebeeke & K.E. Horvath, 'Het Verdrag van Aarhus', *Milieu & Recht* (26) 1999, p. 98-102.

mensheid impliceert dat deze gebieden door geen staat kunnen worden toegeëigend, dat deze internationaal beheerd moeten worden en dat de opbrengsten verkregen uit grondstoffenexploitatie eerlijk verdeeld moeten worden, met inachtneming van de bijzondere belangen van ontwikkelingslanden en toekomstige generaties van de mensheid. Tot op heden is het nauwelijks gelukt om gebieden en hulpbronnen die zich onder nationale rechtsmacht bevinden te verklaren tot gemeenschappelijk erfgoed der mensheid.<sup>58</sup> Een uitzondering is de International Undertaking on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties.<sup>59</sup> Daarnaast zijn een adequaat beheer van tropische regenwouden, bescherming van biologische diversiteit en de zorg voor instandhouding van vitale ecologische functies een gemeenschappelijke zorg der mensheid genoemd. Uit dit laatste vooral in het internationale milieurecht in zwang zijnde beginsel vloeit niet voort dat de mensheid als zodanig subject van internationaal recht is, wel uit het meer concrete beginsel van het gemeenschappelijk erfgoed der mensheid. In het geval van het recht van de zee worden de belangen van de mensheid vertegenwoordigd door een speciaal orgaan van de Verenigde Naties, namelijk de Internationale Zeebodemautoriteit. Door het uitblijven van oceanbodembexploitatie heeft deze vertegenwoordiging tot op heden evenwel weinig om het lijf. Men spreekt ook wel over het beginsel van inter-generatiele billijkheid, dat de rechten van toekomstige generaties mensen tracht te behartigen.<sup>60</sup>

#### 4. GEMEENSCHAPPELIJKE PROBLEMEN

##### 4.1 Erkenning

Uit de vorige paragrafen kan de conclusie worden getrokken dat het hedendaagse internationale recht niet alleen een sterk uitbreidende kring rechtsdeelnemers laat zien maar ook een groeiend pluralisme en sterke differentiatie. Waren staten en intergouvernementele organisaties en vervolgens volken en mensen elk nog enigszins van dezelfde 'soort', nu lijkt het internationale recht met de mogelijkheid dat ook internationale ondernemingen, een keur van non-gouvernementele organisaties en toekomstige generaties van de mensheid internationale rechtspersoonlijkheid toekomen, te worden tot een kleurrijk mozaïek waarvan bovendien de samenstellende stenen in omvang variëren van piepklein tot erg groot.

---

58. N.J. Schrijver, *Sovereignty over Natural Resources: Balancing rights and duties*, 1997.

59. Zie M.E. Footer, 'Our agricultural heritage: Sustainability, common heritage and intergenerational equity', in N.J. Schrijver & F.G. Weiss (red.), *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*, 2004, p. 433-466.

60. Zie het preadvies van N.J. Schrijver, 'De verankering en betekenis van duurzame ontwikkeling in het internationale recht', in *Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, nr. 127, 2003, p. 1-92, 64-66.

Uiteraard brengt dat allerlei nieuwe problemen en uitdagingen met zich mee. Een eerste is: wie heeft eigenlijk het gezag (de *auctoritas*) om te bepalen welke specifieke entiteiten wel en welke niet tot de volkenrechtskring van rechtssubjecten behoren? In het traditionele volkenrecht kwam een dergelijke rol zonder meer toe aan staten. Zij waren het die nieuwe staten al dan niet erkenden, zij richtten internationale organisaties op en bepaalden hun bevoegdheden, en zij waren het ook die – in latere tijd – diverse rechten van volken en rechten en plichten van de mens gingen erkennen. In het hedendaagse internationale recht ligt dat gecompliceerder. Soms nemen internationale organisaties of de rechterlijke organen daarvan gedeeltelijk die rol over. De fameuze uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de *Reparation for Injuries* zaak wordt veelal gezien als een algemene erkenning van de internationale rechtspersoonlijkheid en vergaande rechtsbekwaamheid van internationale organisaties. Deze uitspraak, hoewel aanvankelijk omstreden, vormt in feite de grondslag voor het open en flexibele stelsel dat het internationale recht gaandeweg lijkt te hanteren voor de toetreding van zeer uiteenlopende internationale rechtssubjecten tot het internationale rechtssysteem. Zo ook stelde het Italiaanse Hof van Cassatie in haar uitspraak uit 1935 inzake de Malteser Ridderorde:

'[T]he modern theory of the subjects of international law recognises a number of collective units whose composition is independent of the nationality of their constituent members and whose scope transcends by virtue of the universal character the territorial confines of any single State.'<sup>61</sup>

De vaststelling van het ontstaan van nieuwe staten krijgt vandaag de dag vooral zijn beslag via toelating tot het lidmaatschap van de Verenigde Naties en de ceremonie van het hijsen van de vlag voor het VN-gebouw, in juni 2006 nog van de nieuwe Republiek Montenegro. Zo ook hebben de politieke organen van de Verenigde Naties een doorslaggevende stem bij de vraag welke bevrijdings- of oppositionele beweging bij consultaties betrokken wordt en eventueel waarnemersstatus, soms zelfs met spreekrecht, verwerft in de Algemene Vergadering van de VN. In de praktijk richt de Veiligheidsraad zich soms ook rechtstreeks tot dergelijke bewegingen en bemiddelt of onderhandelt met een oppositionele beweging met als doel dat ook deze een handtekening zet onder een internationaal overeengekomen vredesregeling, zoals begin 2005 gebeurde tussen het Soedanese bevrijdingsleger en de regering van Soedan onder het toezicht van alle leden van de Veiligheidsraad.<sup>62</sup> Daarnaast spelen ook de opvattingen van de wereldpublieke opinie en 'civil society' over representativiteit en legitimiteit een rol. In toenemende mate maken non-gouvernementele organisaties zich tot spreekbuis daarvan en sommige kunnen op deelterreinen een zeer gezaghebbende positie verwerven. Voorbeelden van invloedrijke non-gouvernementele organisaties zijn Amnesty International, Human Rights Watch, Oxfam en de

61. *Nanni v. Pace and the Sovereign Order of Malta*, *Ann. Dig* (8) 1935/37, p. 2.

62. Zie VR Res. 1590 en 1591 (2005).

International Union for the Conservation of Nature. In menige internationale organisatie hebben dergelijke niet-statelijke entiteiten niet alleen een voet tussen de deur maar ook bepaalde rechten en plichten.

De aldus uitbreidende kring van nieuwe deelnemers aan het internationaal recht brengt ook onzekerheden met zich mee. Een internationaal rechtssubject wordt nu eenmaal niet bij notariële akte opgericht en erkend. De rechtssubjectiviteit vloeit veel eerder voort uit een subtiel proces van enige erkenning door andere rechtssubjecten, van participeren en van manifesteren. Over de mate van erkenning kan derhalve onzekerheid bestaan. De meest adequate toetssteen blijft welke bevoegdheden, rechten en plichten concreet in het geldend internationale recht aan een rechtssubject zijn toebedeeld, bijvoorbeeld in een verdragsregime of een resolutie van de Veiligheidsraad. Maar niet altijd is dat ook de wijze waarop de vaststelling of erkenning van de status en capaciteit zich manifesteren, en dan is men aangewezen op een analyse van de praktische situatie.

Bepaalde entiteiten kunnen als rechtssubjecten ontstaan maar ook weer van het toneel verdwijnen door bijvoorbeeld door groeiende omstredeheid of verminderde relevantie. Een staat kan uiteenvallen (de Sovjet-Unie en Joegoslavië) en staten kunnen besluiten op te gaan in een nieuwe staat of dat een daarvan op gaat in de andere staat, zoals met de Bondsrepubliek en de Duitse Democratische Republiek is gebeurd. Ook andere rechtssubjecten kunnen ophouden te bestaan: de Volkenbond is vlak na de Tweede Wereldoorlog opgeheven (en opgevolgd door de Verenigde Naties),<sup>63</sup> bij internationale ondernemingen zijn fusies eerder regel dan uitzondering, en mensen zijn sterfelijk. De rechtsgevolgen van het verdwijnen van rechtssubjecten verschillen sterk per categorie maar leidraad daarbij is steeds er voor te zorgen dat de verandering gepaard gaat met een minimum aan ontwrichting en onzekerheid.

## 4.2 Differentiatie

Met de uitbreiding van de categorieën internationale rechtssubjecten is de vraag relevant geworden in hoeverre de soorten subjecten, in juridisch opzicht, met elkaar overeenkomen of juist van elkaar verschillen. Zoals in de eerste paragraaf is uiteengezet, heeft dé overeenkomst tussen subjecten betrekking op de kwalificatie rechtspersoonlijkheid. Immers, de rechtspersoonlijkheid geeft aan – niet meer en niet minder – dat de betrokken entiteit als rechtssubject *bestaat* in de internationale rechtsorde. De vraag is of er meer overeenkomsten zijn tussen de te onderscheiden categorieën subjecten en met name of de overeenkomsten ook betrekking hebben op hun rechtsbekwaamheid. In de literatuur zijn pogingen ondernomen om tot een gemeenschappelijke karakteristiek van vooral de aard van alle internationale rechtssubjecten te komen.<sup>64</sup> Deze zoektocht naar een gemeenschappelijke noemer lijkt vooral te worden

---

63. Zie O.M. Ribbelink, *Opvolging van internationale organisaties*, 1988.

64. Zie C.N. Okeke, *The Expansion of New Subjects of Contemporary International Law through their Treaty-Making Capacity*, 1973, p. 19.



geïnspireerd door de gedachte en de wens om de soevereine staat als middelpunt van de internationale rechtsorde te blijven beschouwen en de nieuwe eenheden als afgeleide daarvan. Afgezien van de eerder beschreven institutionele basiselementen van een rechtssubject – een orgaan met besluitvormende bevoegdheid en de mogelijkheid om rechtsbetrekkingen aan te gaan met andere subjecten – zijn overeenkomsten in het karakter van rechtssubjecten echter niet gemakkelijk aan te duiden. Hét gemeenschappelijk kenmerk is een op zichzelf lege kwalificatie: zij zijn rechtssubject en hebben op grond daarvan internationale bevoegdheden, rechten en plichten.

De rechtsbekwaamheden van internationale rechtssubjecten kunnen eveneens sterk uiteenlopen. Dat geldt zowel de te onderscheiden categorieën subjecten alsook voor de concrete manifestaties van subjecten binnen deze categorieën. De rechtsbekwaamheden van alle behandelde subjecten zijn zeer verschillend, maar ook de bevoegdheden, rechten en plichten van staat A en staat B of van internationale organisatie C en D of van individu E en F zijn lang niet altijd dezelfde. Dat kan eenvoudig worden geïllustreerd aan de hand van de rechtspositie van Liechtenstein, dat weliswaar als staat lid is van de Verenigde Naties maar op het externe vlak over zeer beperkte rechtsbekwaamheden beschikt.<sup>65</sup> Ook de bevoegdheden, rechten en plichten van de Internationale Arbeidsorganisatie en de Wereldhandelsorganisatie, beide internationale organisaties, zijn verschillend. En voor de internationale rechtsbekwaamheid van een natuurlijk persoon maakt het uit of hij/zij onderdaan is van een staat die partij is bij bijvoorbeeld het Europese Verdrag voor de rechten van de mens van de Raad van Europa of niet.

De rechtsbekwaamheid van één rechtssubject kan zich bovendien in de loop der tijd wijzigen. Zo'n wijziging kan voortvloeien uit de ontwikkeling van het internationale recht in het algemeen of uit specifieke rechtshandelingen. De ontwikkelingen in de laatste halve eeuw van het internationale institutionele recht, het internationale humanitaire recht en de rechten van de mens hebben de rechtspositie van internationale organisaties c.q. natuurlijke personen ingrijpend veranderd. Het besluit van de Verenigde Naties om Israël aansprakelijk te stellen voor de dood van de vredesbemiddelaar Graaf Bernadotte leidde tot een verduidelijking van de rechtspositie van de organisatie die bij de oprichting daarvan niet voorzien was en later bovendien sterk omstreden was. Ook de rechtsstatus van een staat kan zich wijzigen. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een staat onder bezettingstatuut wordt geplaatst, zoals langdurig het geval was met West-Duitsland en meer recentelijk van meer korte duur met Irak. Kortom: steeds zal op basis van het geldende internationale recht moeten worden nagegaan wat op een bepaald moment de bekwaamheden van een bepaald rechtssubject zijn.

De vraag is of er een minimum aan internationale rechtsbekwaamheid aanwezig moet zijn wil een entiteit aanspraak kunnen maken op de status van internationaal rechtssubject. In de doctrine is deze kwestie omstreden. Deze vraag is niet zonder praktisch belang. Kan van een internationaal rechtssubject sprake zijn indien deze

---

65. Zie R. Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, 1994, p. 41.

over slechts een zeer beperkte rechtsbekwaamheid beschikt? Zoals het eerder genoemde voorbeeld van Liechtenstein of, van een geheel andere orde, de kwestie van de mensheid als rechtssubject. Indien dat zo is, is tevens niet uitgesloten dat louter op basis van de internationale rechtspersoonlijkheid het betreffende rechtssubject meer rechtsbekwaamheden (impliciet) krijgt toebedeeld. Deze 'U-bocht'-constructie werd in feite toegepast door het Internationaal Gerechtshof in zijn advies in de *Reparation for Injuries* zaak. Het Hof kwam daarin tot de conclusie dat de Verenigde Naties internationaal rechtspersoon waren op grond van een aantal institutionele kenmerken en een aantal in het VN-Handvest expliciet geregelde bevoegdheden, waaronder een verdragssluitende bevoegdheid. De vaststelling dat de Verenigde Naties rechtspersoonlijkheid hadden was vervolgens voor het Hof het aanknopingspunt om de organisatie de – niet expliciet in het VN-Handvest geformuleerde – bevoegdheid voor het instellen van een schadevergoedingsactie tegen een (niet-)lidstaat toe te kennen. Tot op zekere hoogte kan uit het advies een minimum aan voorwaarden voor rechtssubjectiviteit worden afgeleid. Deze minimumeisen komen echter volledig overeen met voorwaarden die in het algemeen kunnen worden gesteld aan een entiteit wil deze aanspraak kunnen maken op internationaal rechtssubjectiviteit. Het Hof identificeert een aantal institutionele kenmerken die er op duiden dat de Verenigde Naties een entiteit zijn met eigen doelstellingen taken en organen, eigen bevoegdheden en eigen besluitvormingsprocessen. Daarnaast, zo stelt het Hof, kunnen de Verenigde Naties deelnemen aan het internationale rechtsverkeer door middel van het (belangrijkste) instrument: het kunnen sluiten van verdragen met andere subjecten. Noch naar kwantiteit noch naar kwaliteit lijkt het Hof echter nadere minimumvoorwaarden te stellen.

In de eveneens zeer interessante uitspraak van het Internationaal Gerechtshof inzake de adviesaanvraag van de Wereldgezondheidsorganisatie over de rechtmatigheid van het gebruik van kernwapens ten tijde van gewapend conflict uit 1996, lijkt het Hof paal en perk te stellen aan de impliciete toedeling van bevoegdheden aan internationale organisaties, in het bijzonder gespecialiseerde organisaties. Het Hof bepaalde dat de Wereldgezondheidsorganisatie niet bevoegd was over deze kwestie een advies te vragen omdat de kwestie buiten de doelstellingen van de organisatie viel. Door deze – volgens sommige auteurs te strikte – uitleg van de doelstellingen en taken van de organisatie, kwam de toepassing van het specialiteitsbeginsel voor de toekenning van bevoegdheden aan internationale organisaties neer op de waarschuwing: schoenmaker blijf bij je leest!<sup>66</sup>

Het Hof gaat in beide uitspraken niet in op de vraag of internationale organisaties ook zelf aansprakelijk moeten kunnen worden gesteld voor hun handelen door andere subjecten. Mede op basis hiervan wordt in de literatuur veelal aangenomen dat dit aspect geen noodzakelijk element van de rechtsbekwaamheid van internationale subjecten is. Deze zienswijze – zo deze al ooit juist is geweest – staat heden ten dage

---

66. Zie *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion, ICJ Rep. 1996, p. 66. Voor een kritische bespreking van dit advies, zie N.D. White, 'The World Court, the WHO, and the UN System', in Blokker & Schermers, *supra* n. 18, p. 85-110.

echter sterk onder druk.<sup>67</sup> Naast staten, geldt dat zeker voor internationale organisaties en natuurlijke personen alsmede, zij het in mindere mate, voor internationale ondernemingen en non-gouvernementele organisaties. Meer en meer wordt aangenomen dat hun internationale rechten ook internationale plichten met zich meebrengen. Ten aanzien van internationale organisaties wordt, mede als één van de beginselen van behoorlijk (internationaal) bestuur, gesteld dat zij voor hun handelen internationaal-rechtelijk aanspreekbaar ('accountable') zijn.<sup>68</sup> De VN-Commissie voor internationaal recht (International Law Commission, ILC) buigt zich momenteel over ontwerp-artikelen inzake de aansprakelijkheid van internationale organisaties waarvoor het Ontwerpverdrag inzake staatsaansprakelijkheid als voorbeeld dient.<sup>69</sup> De erkenning van de internationale aansprakelijkheid van individuen bereikt bijna dagelijks de voorpagina's van de kranten in de berichtgeving over uitspraken van de internationale straftribunalen. Voor internationale ondernemingen zijn in verschillende fora, al dan niet onder de noemer van 'corporate governance' of 'corporate responsibility', gedragscodes in voorbereiding waarin hun verantwoordelijkheden worden geregeld voor bijvoorbeeld naleving van internationale rechten van de mens, minimumarbeidsnormen en het voorkomen van milieuschade.<sup>70</sup>

Al met al kan worden geconcludeerd dat internationale rechtssubjecten overeenkomen in het feit dat zij constructies van het recht zijn die moeten kunnen handelen, maar daarvoor ook verantwoordelijk moeten kunnen worden gehouden. Naar rechtskarakter en rechtsbekwaamheden kunnen zij echter alle denkbare vormen aannemen.

#### 4.3 Hiërarchie en onderlinge betrekkingen tussen de subjecten

Er kan geen twijfel over bestaan dat staten de meest oorspronkelijke subjecten van internationaal recht zijn. Zij zijn nog steeds de meest volwaardige rechtssubjecten, zij hebben relatief de meeste rechten, plichten en bevoegdheden, zij kunnen in feite tot op grote hoogte de andere nog steeds maken en breken. De centrale positie van staten bleek al bij het vraagstuk van erkenning: entiteiten die aanspraak op een subjectstatus willen maken dienen daarin erkend te worden door staten. Met andere woorden, de status van alle andere rechtssubjecten dan staten is afhankelijk van de instemming door staten. Zo ontleen internationale organisaties hun internationale rechtsstatus – expliciet of impliciet – aan het oprichtingsdocument, in de meeste gevallen een verdrag tussen staten. Ook de rechtsstatus van andere subjecten – zoals volken, indivi-

67. Zie M. Zwanenburg, *Accountability under International Humanitarian Law for United Nations and North Atlantic Treaty Peace Support Operations*, 2004.

68. Zie 'Final Report of the ILC Committee on Accountability of International Organisations', in ILC, *Report of the Seventy-First Conference*, Berlin 2004, p. 164-234; ook opgenomen in *IOLR* (1) 2004, p. 221-293. Zie ook K. Wellens, *Remedies against International Organisations*, 2002.

69. Zie het jaarlijkse rapport van de ILC onder het hfdst.: Responsibility of International Organizations <[www.un.org/law/ilc/](http://www.un.org/law/ilc/)>.

70. Zie W.P. Heere (red.), *From Government to Governance: The Growing Impact of Non-State Actors in the International and European Legal System*, 2004, p. 175-257.

duen, internationale ondernemingen – wordt op een of andere wijze bepaald door een erkenningshandeling van staten. En, zoals eerder opgemerkt, kunnen daarbij, mede gegeven de relatieve onduidelijkheid van de criteria voor de bepaling van rechtssubjecten, politieke opvattingen en machtsfactoren een grote rol spelen.

Geleidelijk aan valt echter op de eenzame toepassing van staten wel wat af te dingen. Al meermalen is hierboven gewezen op de toenemende rol van internationale organisaties, in het bijzonder die van de Verenigde Naties, in de ordening van de internationale samenleving. Ook staten zijn niet meer in de positie om internationale organisaties, indien deze eenmaal de status van internationaal rechtssubject hebben verworven, te veronachtzamen. Aanvankelijk werd aangenomen dat deze objectieve rechtspersoonlijkheid alleen gold voor de Verenigde Naties zelf. Meer en meer wordt aanvaard dat de rechtspersoonlijkheid van in beginsel alle internationale organisaties ten opzichte van alle andere internationale rechtssubjecten in te roepen. Dit ook in de betrekkingen met staten die geen lid zijn van deze organisaties. Dit laat onverlet dat er situaties kunnen zijn waarin het omstreven is of een bepaalde entiteit voldoet aan de voorwaarden voor internationale rechtspersoonlijkheid. In een dergelijk geval is de *erkenning* van het bestaan van de entiteit als internationaal rechtssubject nog een bepalende factor en is de rechtspersoonlijkheid dus relatief. Dat geldt overigens niet alleen voor internationale organisaties maar ook voor staten en voor alle andere rechtssubjecten.

Het toenemend belang van de mens – als individu of in het groepsverband van volken, minderheden of ‘civil society’ – zet op z’n minst ook vraagtekens bij de bestaande hiërarchie in de internationale rechtsorde. Analyses van het internationale recht op grond van het primaat van de mens als internationaal rechtssubject kunnen nog slechts een (klein) deel van de werking van de internationale rechtsorde verklaren.<sup>71</sup> Maar het feit dat dergelijke analyses niet meer afgedaan kunnen worden als louter rechtsfilosofische ‘spielerei’ is een teken aan de wand.

## 5. EPILOOG

Tijdens de twintigste eeuw heeft de kring van rechtssubjecten binnen het volkenrecht een opmerkelijke uitbreiding ondergaan en heeft deze een pluriform karakter gekregen. Eenduidige criteria voor de bepaling of een bepaalde entiteit een rechtssubject is of niet ontbreken nog, maar toch hebben zich bepaalde gemeenschappelijke kenmerken ontwikkeld. Kernwoorden daarbij zijn internationaal in rechte inroepbare rechten, bevoegdheden en verplichtingen. Internationale conferenties zijn al lang niet meer het prerogatief van staten alleen, maar tonen een keur van vertegenwoordigers van internationale organisaties, non-gouvernementele organisaties en internationale onderne-

---

71. Zie bijv. F. Tesón, *A Philosophy of International Law*, 1998; T. Pogge, ‘Severe poverty as a human rights violation’, in T. Pogge (red.), *Freedom from Poverty as a Human Right: Who Owes What to the Very Poor?*, 2005.

mingen. Uiteraard verschillen hun rechten, bevoegdheden en plichten sterk, maar allen hebben ze een bepaalde rol, hoe klein ook, op het wereldtoneel. Staten voeren nog steeds meestal (niet altijd meer!) de boventoon, maar hebben niet langer het monopolie om te bepalen wie wel en niet mee mogen doen. Daarvoor is de wereldsamenleving te zeer geëmancipeerd van het exclusieve interstatelijke verband. Dit groeiend pluralisme stelt het hedendaagse internationale recht voor fundamentele vragen van erkenning, functionaliteit, differentiatie en hiërarchie. Uit dit hoofdstuk blijkt dat het internationale recht in deze nog volop in beweging is en nog lang niet is uitgekristalliseerd. Intussen is de bonte stoet van *dramatis personae* niet meer van het toneel weg te denken of weg te dringen en is ook de regie niet meer eenduidig in handen van louter de soevereine staten.