

# Handboek Internationaal Recht

## *Redactie*

Nathalie Horbach  
René Lefeber  
Olivier Ribbelink

Hieronder treft u aan hoofdstuk 13 uit het *Handboek Internationaal Recht*:

## **Recht van internationale organisaties**

**Niels Blokker**

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 13

### RECHT VAN INTERNATIONALE ORGANISATIES

**Niels Blokker**

Prof. dr. N.M. Blokker is werkzaam bij de afdeling Internationaal Recht, directie Juridische Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken en is tevens hoogleraar internationaal institutioneel recht (Schermers leerstoel), Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden. Deze bijdrage is een verder uitgewerkte versie van de door de auteur voorbereide tekst van hfdst. 10 in P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, 2002, is op persoonlijke titel geschreven en vertegenwoordigt niet noodzakelijkerwijs de opvattingen van het Koninkrijk der Nederlanden.

1.	Inleiding.....	2
2.	Internationale organisaties en hun leden, 'International organizations belong to all members and to none' .....	6
2.1	Inleiding.....	6
2.2	Rechtspersoonlijkheid .....	7
2.3	Privileges en immuniteiten .....	10
2.4	Nederland als zetelstaat van internationale organisaties .....	15
3.	Bevoegdheden .....	18
4.	Structuur .....	21
4.1	Lidmaatschap en andere vormen van participatie.....	21
4.2	Organen .....	23
5.	Besluitvorming en besluiten .....	27
6.	Financiën .....	30
7.	Epiloog .....	31

## 1. INLEIDING

Vanaf de negentiende eeuw zijn staten ertoe overgegaan internationale organisaties op te richten wanneer men bepaalde doeleinden slechts door gemeenschappelijk optreden kon verwezenlijken. Een goed voorbeeld daarvan is één van de oudste mondiale organisaties, de Wereldpostunie (Universal Postal Union, UPU), die werd opgericht in 1874. Toen staten de verantwoordelijkheid voor het postverkeer op zich hadden genomen via de invoering van het systeem van frankering van poststukken kwamen zij al snel tot de conclusie dat grensoverschrijdend postverkeer gemeenschappelijke regelingen noodzakelijk maakte. Zo kwam de Wereldpostunie tot stand, waar in feite geen enkel land buiten kon blijven, wilde het niet het risico lopen dat de van zijn territoir afkomstige poststukken niet door andere staten werden afgehandeld.<sup>1</sup>

Het duurde niet lang voordat internationale organisaties ook werden opgericht op niet-technische, meer politieke terreinen, eveneens omdat bepaalde doeleinden slechts door gemeenschappelijk optreden konden worden gerealiseerd. Een vroeg voorbeeld is de Volkenbond, opgericht omdat na afloop van de Eerste Wereldoorlog de noodzaak werd ingezien van nauwere samenwerking, in het gemeenschappelijk belang, ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Zoals verwoord in artikel 11 lid 1 van het Volkenbond Covenant: 'Any war, or threat of war, whether immediately affecting any of the Members of the League or not, is hereby declared a matter of concern to the whole League ...'

Het aantal internationale organisaties is vooral sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog sterk toegenomen. De wereld van vandaag kent honderden internationale organisaties.<sup>2</sup> Vanwege hun aantal en vooral hun betekenis voor de internationale samenwerking is terecht opgemerkt dat internationale organisaties 'now form a kind of superstructure over and above the society of states.'<sup>3</sup>

Nederland is lid van een groot aantal organisaties en is bovendien gastheer van een aantal van hen (zie 2.4). De redenen voor Nederland om lid te worden van internationale organisaties zijn uiteenlopend. In het algemeen speelt mee dat het verwacht hierdoor enerzijds beter geïnformeerd te zijn op de betreffende terreinen van samenwerking, en anderzijds meer invloed kan uitoefenen dan het anders als klein land alleen

---

1. Zie in dit verband art. 1 lid 1 van de constitutie van de UPU, waarin de lidstaten als het ware hun grondgebied vergemeenschappelijkten voorzover het om het internationale postverkeer gaat: '[t]he countries adopting this Constitution shall comprise, under the title of the Universal Postal Union, a single postal territory for the reciprocal exchange of letter-post items.' Deze bepaling was reeds opgenomen in de oorspronkelijke UPU-constitutie uit 1874.

2. Het spreekt vanzelf dat dit aantal kan variëren al naargelang de definities die men hanteert. Over het aantal internationale organisaties, zie 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, m.n. p. 2-4.

3. H. Mosler, 'The international society as a legal community', *Recueil des Cours* (140) 1974-IV, p. 189.

zou kunnen.<sup>4</sup> Zoals in 1996 verwoord in een notitie van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo: 'Als klein en zeer internationaal gericht land heeft Nederland ook alle belang bij structuren die internationale regels opstellen en die ons in staat stellen, bij te dragen aan beleidsbepaling op internationaal en supranationaal niveau. ... Een sterke wereldorganisatie vormt een Nederlands belang.'<sup>5</sup> En, zoals verwoord in de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2006:

'Net als op nationaal niveau is ... op mondiaal en regionaal niveau een raamwerk van rechtvaardige regels nodig, waarbinnen grote en kleine landen, zwakke en sterke staten, gelijke kansen krijgen. Hier ligt ook heel duidelijk een Nederlands belang. Voor een land als het onze, dat voor zijn veiligheid, welvaart en welzijn in hoge mate afhankelijk is van het buitenland, is een goed functionerende internationale orde van levensbelang. Een integraal onderdeel daarvan is een internationale rechtsorde, zoals bijvoorbeeld internationale gerechtshoven. De bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde is ook opgenomen in de Nederlandse grondwet als doelstelling van buitenlandbeleid in welk kader de regering zich ook inzet voor de positie van Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld. Tegen deze achtergrond zet de regering zich in voor een versterkt en flexibel multilateraal systeem. Of het nu om lichte netwerken van gelijkgezinde landen gaat, of om krachtige, met bevoegdheden en middelen uitgeruste instellingen, het uiteindelijke resultaat zal steeds moeten zijn een effectieve bijdrage aan de oplossing van gemeenschappelijke problemen.'

Internationale organisaties kunnen worden gedefinieerd als vormen van samenwerking, gecreëerd onder internationaal publiekrecht en gebaseerd op een internationale overeenkomst waarbij ten minste één orgaan met een eigen wil in het leven wordt geroepen. Hier buiten valt derhalve een organisatie die bij een dergelijke overeenkomst wordt opgericht maar onder *nationaal* recht valt.<sup>6</sup> Internationale organisaties worden doorgaans bij verdrag opgericht, maar een enkele keer krijgt een akkoord hierover op minder formele wijze gestalte.<sup>7</sup> De in de definitie bedoelde internationale overeenkomst wordt gesloten tussen ten minste twee staten (en/of internationale organisaties).<sup>8</sup> Ten slotte is vereist dat een organisatie ten minste één orgaan met een eigen wil moet hebben. Hierdoor onderscheidt zij zich van bilaterale of multilaterale ver-

---

4. P.J. Kuyper, 'The Netherlands and international organizations', in H.F. van Panhuys e.a. (red.), *International Law in the Netherlands*, vol. 2, 1979, p. 12-13.

5. Notitie, 'De voortgangsrapportage hervormingen in de VN', in de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 23 augustus 1996, *Kamerstukken II 1995/96*, 24 832, nr. 1, p. 21-22.

6. Een voorbeeld is de overeenkomst tussen Frankrijk en Zwitserland betreffende de luchthaven Bâle-Mulhouse, waarbij Frans recht van toepassing wordt verklaard. Zie I. Seidl-Hohenveldern, *Corporations in and under International Law*, 1987, p. 115.

7. Voor voorbeelden, zie H.G. Schermers & N.M. Blokker, *International Institutional Law*, 2003, par. 34-36.

8. Doorgaans hebben internationale organisaties meer dan twee leden, maar dat hoeft niet. Een voorbeeld is de Nederlandse Taalunie, gebaseerd op een verdrag uit 1980 tussen België en Nederland, *Trb.* 1980, 147.

dragen waarbij uitsluitend afspraken tussen partijen worden gemaakt en geen nieuwe eenheid wordt gecreëerd. In de praktijk is het onderscheid tussen internationale organisaties en minder geformaliseerde vormen van samenwerking niet heel groot. Zo bestaan er samenwerkingsverbanden die formeel geen internationale organisatie zijn maar daar toch in de praktijk erg op lijken, ofwel zich in de praktijk in die richting aan het ontwikkelen zijn.<sup>9</sup>

De gevarieerdheid van internationale organisaties is nagenoeg onbeperkt. Toch kan men ze wel naar verschillende categorieën indelen.<sup>10</sup> Allereerst kan onderscheid worden gemaakt tussen universele of open organisaties enerzijds, en niet-universele of gesloten organisaties anderzijds. Kenmerk van de eerste groep is dat het lidmaatschap in beginsel openstaat voor alle staten. Een goed voorbeeld hiervan is de Verenigde Naties (VN).<sup>11</sup> In diverse verdragen is de volgende omschrijving gegeven van internationale organisaties met een universeel karakter: 'the United Nations, its specialized agencies, the International Atomic Energy Agency and any similar organization whose membership and responsibilities are on a world-wide scale.'<sup>12</sup>

Kenmerkend voor niet-universele of gesloten organisaties is dat alleen staten lid kunnen worden die tot een bepaalde groep behoren. Een enkele keer is het lidmaatschap expliciet beperkt tot bepaalde staten, zoals in het geval van de Benelux (België, Nederland en Luxemburg). Maar meestal is bepaald dat na oprichting wél andere staten kunnen toetreden die tot een bepaalde groep behoren. Daarbij kan men denken aan regionale organisaties. Zo kunnen alleen Europese staten lid worden van de Europese Unie.<sup>13</sup> Maar ook kunnen staten een groep vormen op grond van andere dan geografische criteria. Een goed voorbeeld is de Organisatie van Olie-exporterende Landen (Organisation of Petroleum Exporting Countries, OPEC). Artikel 7 van het statuut van deze organisatie geeft (onder meer) aan dat het lidmaatschap openstaat voor 'any ... country with a substantial net export of crude petroleum ...'. Juist door de gelijke gerichtheid van de leden heeft dit soort organisaties vaak een hechter, homogener karakter dan de wereldwijde, en is vaak intensievere samenwerking mogelijk.

Men kan ook onderscheid maken tussen algemene organisaties (ook wel politieke organisaties genoemd) en speciale of functionele organisaties. De eerste kunnen zich met een veelheid van zaken bezighouden, zoals de Verenigde Naties of de Organisatie van Afrikaanse Eenheid, de tweede hebben een veel beperkter arbeidsterrein; gedacht

---

9. Zie Schermers & Blokker, *supra* n. 7, par. 29-45, alsmede R.R. Churchill & G. Ulfstein, 'Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: A little-noticed phenomenon in international law', *AJIL* (94) 2000, p. 623-659.

10. Zie hierover uitvoerig M. Virally, 'Definition and classification: A legal approach', *ISSJ* (29) 1977, p. 58-72.

11. Art. 4 lid 1 VN-Handvest.

12. Bijv. in de Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character 1975.

13. Art. 49 EU. Op grond van dit criterium werd dan ook afwijzend gereageerd op een verzoek tot toetreding van Marokko. Zie het antwoord van de Raad op vraag 454/85 van het Europees Parlement (*PbEG* 1985, C 208/34); zie ook *Europe* nr. 4594, 1987.

kan worden aan bijvoorbeeld het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (International Atomic Energy Agency, IAEA) of aan de (in Den Haag gevestigde) Organisatie voor het Verbod van Chemische Wapens (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW).

Ten slotte wordt wel een onderscheid gemaakt tussen zuiver intergouvernementele organisaties waarbij de lidstaten samenwerken met volledig behoud van hun soevereiniteit en organisaties met supranationale elementen, waarbij de staten bepaalde bevoegdheden hebben overgedragen zodat zij door de organisatie, eventueel tegen hun wil, gebonden kunnen worden. Organisaties met duidelijk supranationale trekken bestaan nog vrij weinig. Een voorbeeld is de Verenigde Naties, waar op een beperkt gebied (vrede en veiligheid) de Veiligheidsraad de lidstaten bindende opdrachten kan verstrekken, en de Europese Gemeenschappen (EG) met veel sterkere supranationale trekken.

De gevarieerdheid van internationale organisaties komt ook tot uiting in hun materiële recht, dat doorgaans voor een deel in de constitutie is vervat, maar vooral later ontstaat bij de taakuitoefening, die veelal leidt tot de vorming van recht. Verdragen op het arbeidsterrein van de organisatie worden voorbereid en – soms op een diplomatieke conferentie maar meestal door besluitvorming in het kader van de organisatie zelf – aanvaard, waarna zij door de lidstaten kunnen worden bekrachtigd. Daarnaast kunnen de organen van de organisatie aanbevelingen tot de lidstaten richten, of soms zelfs bindende besluiten nemen. In veel gevallen zal dit materiële recht erop zijn gericht opgenomen te worden in nationale wetgevingen, omdat de doelstellingen binnen staten zullen moeten worden gerealiseerd. Als voorbeeld kunnen milieuvorschriften worden genoemd of voorschriften op het gebied van de volksgezondheid of de arbeidsvoorwaarden.

In dit hoofdstuk ligt echter de nadruk op het institutionele recht. Hoe gevarieerd internationale organisaties ook zijn wat betreft hun werkterrein en hun materiële recht, zij vertonen allen min of meer dezelfde grondtrekken. Zo worden zij doorgaans opgericht bij verdrag. Dat verdrag geldt dan als de constitutie van de organisatie. Het bevat in de eerste plaats de doelstellingen die de organisatie moet verwezenlijken, de reden dus waarom de organisatie is opgericht. Daarnaast wordt in zo'n grondverdrag aangegeven langs welke weg die doelstellingen gerealiseerd moeten worden. Daartoe worden organen in het leven geroepen; aangegeven wordt over welke bevoegdheden die organen beschikken, hoe zij zijn samengesteld, hoe de besluitvorming plaatsvindt, op welke wijze het benodigde budget voor het uitvoeren van de taken wordt verkregen, etc. Evenals in het nationale bestel het hierop betrekking hebbende deel van de Grondwet wordt uitgewerkt in organieke wetten, vinden we bij internationale organisaties nadere bepalingen en regelgevingen. Te denken valt hierbij o.a. aan procedure-regels, de relaties met de staat waar de organisatie haar zetel heeft (organisaties beschikken immers niet over een eigen territorium), de immuniteiten en privileges die het personeel van de organisatie in de lidstaten zal genieten.

Hoewel iedere organisatie haar eigen institutionele recht heeft, blijkt dat dit recht veel punten van overeenstemming vertoont, of zelfs identiek is. Elke organisatie, of het nu om de Internationale Koffie Organisatie of de Wereldorganisatie voor Toe-

risme gaat, heeft immers institutionele regels nodig, waarin bijvoorbeeld wordt bepaald wanneer een orgaan over een quorum beschikt, of welke privileges en immuniteiten van toepassing zijn.

## 2. INTERNATIONALE ORGANISATIES EN HUN LEDEN, 'INTERNATIONAL ORGANIZATIONS BELONG TO ALL MEMBERS AND TO NONE'<sup>14</sup>

### 2.1 Inleiding

De relatie tussen een internationale organisatie en haar leden is ambigu. Enerzijds is een internationale organisatie in veel opzichten afhankelijk van haar leden; dat geldt natuurlijk in eerste instantie haar oprichting. Anderzijds dient een internationale organisatie juist ook onafhankelijk van haar leden te zijn teneinde haar functies uit te kunnen oefenen. Het ultieme voorbeeld van deze ambiguïteit biedt thans de Europese Gemeenschap, waarbinnen enerzijds de lidstaten beducht zijn voor ieder verlies van zeggenschap en anderzijds op grote schaal bevoegdheden zijn overgedragen, het meest recent met betrekking tot de totstandbrenging van een economische en monetaire unie. Uit deze spanning kan een belangrijk deel van de geschiedenis en ontwikkeling van internationale organisaties worden verklaard.

Juridisch gezien is bepalend voor deze dubbelzinnige relatie enerzijds, wat de leden betreft, één allesoverheersend beginsel: staatssoevereiniteit. Internationale organisaties, aan de andere kant, worden niet gedragen door één dergelijk grondbeginsel; zij beschikken doorgaans over een aantal kenmerken waarmee hun onafhankelijkheid ten opzichte van de leden wordt gegarandeerd. Voorbeelden zijn de eigen rechtspersoonlijkheid van internationale organisaties (zie 2.2) en hun privileges en immuniteiten (zie 2.3). Deze kenmerken kunnen onder één noemer worden gebracht: die van de functionaliteit van internationale organisaties.<sup>15</sup>

De bijzondere relatie tussen internationale organisaties en hun leden heeft een speciale dimensie in het geval van de zetelstaat, waar de organisatie is gevestigd. Door de noodzaak gebruik te moeten maken van het territorium van de zetelstaat is hier de afhankelijkheid bijzonder groot, evenals – parallel hieraan – de noodzaak waarborgen te scheppen voor een onafhankelijk functioneren. In paragraaf 2.4 zal hierop kort worden ingegaan, met vooral aandacht voor de betrekkingen tussen Nederland en de in ons land gevestigde organisaties.

14. Deze paradox is grotendeels ontleend aan J. Lorimer, *The Institutes of the Law of Nations*, vol. 2, 1884, p. 266: 'a government which belonged to all nations and to none.' Uitgebreider over dit onderwerp, zie N. Blokker, 'International organizations and their members', *IOLR* (1) 2004, p. 139-161.

15. Zie vooral M. Virally, 'La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale', in *Mélanges offerts à Charles Rousseau: La communauté internationale*, 1974, p. 277-300. Deze belangrijke studie is ook opgenomen in M. Virally, *Le droit international en devenir: Essais écrits au fil des ans*, 1990, p. 271-288.

## 2.2 Rechtspersoonlijkheid

Bijna alle internationale organisaties bezitten eigen rechtspersoonlijkheid.<sup>16</sup> De status van rechtspersoon stelt hen in staat juridisch een eigen leven te leiden, onafhankelijk van de lidstaten. Onderscheid moet worden gemaakt tussen rechtspersoonlijkheid naar nationaal recht enerzijds en internationale rechtspersoonlijkheid anderzijds. Rechtspersoonlijkheid naar nationaal recht stelt internationale organisaties in staat gebouwen te kopen, auto's te huren, een contract met een schoonmaakdienst te sluiten, en andere privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Internationale rechtspersoonlijkheid stelt organisaties in staat in het internationale verkeer drager te zijn van rechten en plichten. Op grond hiervan kan de organisatie bijvoorbeeld zetelovereenkomsten sluiten met het land waar zij is gevestigd of handelsakkoorden sluiten met derde landen. Wat voor soort verdragen een organisatie precies bevoegd is te sluiten, wordt niet bepaald door internationale rechtspersoonlijkheid, maar is afhankelijk van de precieze bevoegdheden van de organisatie. Daarom is de betekenis van het hebben van internationale rechtspersoonlijkheid voor internationale organisaties tegelijkertijd zeer groot en zeer gering. Enerzijds gaat het om een formele status, een capaciteit, zonder welke de organisatie zich niet kan manifesteren, zelfs niet bestaat op het internationale vlak. Anderzijds zegt het hebben van deze status nog niets over de precieze bevoegdheden die organisaties hebben en gaat het in zekere zin om een lege huls.<sup>17</sup>

De meeste constituties van internationale organisaties bevatten bepalingen waarin aan de organisatie rechtspersoonlijkheid onder het nationale recht van de lidstaten wordt toegekend. Meestal ontbreekt daarentegen een bepaling over internationale rechtspersoonlijkheid, hetgeen vooral verklaard kan worden uit de huiver die staten van oudsher hebben om internationale organisaties al te zeer een eigen leven te laten leiden in de internationale betrekkingen.<sup>18</sup> Zo bestond bij de oprichting van de VN de angst dat de nieuwe organisatie zich zou kunnen ontpoppen tot een soort superstaat. Het Internationaal Gerechtshof (International Court of Justice, ICJ) benadrukte echter in het *Reparations for Injuries* advies dat het hebben van internationale rechtspersoonlijkheid iets anders is en kwam tot de conclusie dat een dergelijke capaciteit *impliciet* aan de VN was toegekend.<sup>19</sup> Sindsdien wordt doorgaans aanvaard dat internationale rechtspersoonlijkheid niet alleen expliciet maar ook impliciet aan internationale organisaties kan worden toegekend.

---

16. Zie verder C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2005, p. 66-104; P. Sands & P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 2001, p. 469-479; Schermers & Blokker, *supra* n. 7, p. 987-994 (internationale rechtspersoonlijkheid) en p. 1011-1016 (rechtspersoonlijkheid naar nationaal recht); I. Seidl-Hohenveldern & G. Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, 2000, p. 44-59.

17. Zie E. Lauterpacht, 'The development of the law of international organization by the decisions of international tribunals', *Recueil des Cours* (152) 1976-IV, p. 403.

18. UNCIO, Documents, vol. 13, Doc. 803, IV/2/A/7, p. 817.

19. *Reparation for Injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, *ICJ Rep.* 1949, p. 174.



Dezelfde huiver die bestond bij de oprichting van de VN lijkt de belangrijkste reden te zijn waarom aan de Europese Unie (EU) in de verdragen van Maastricht 1992, Amsterdam 1997 en Nice 2000 niet expliciet internationale rechtspersoonlijkheid is toegekend, en waarom de Britse premier Tony Blair na afloop van de Europese Raad van Amsterdam op 18 juni 1997 in de House of Commons verklaarde dat één van de terreinen waarop 'we have ... ensured continued protection for our essential interests in all the areas where we sought it' was: 'others wanted to give the EU explicit legal personality across all pillars. At our insistence, this was removed.'<sup>20</sup> De Nederlandse regering verbond aan de discussie over dit onderwerp bij de top van Amsterdam de conclusie: '[d]aarmee is aan de Europese Unie niet het vermogen toegekend, drager van rechten en plichten te zijn.'<sup>21</sup> Het niet expliciet aan de EU toekennen van internationale rechtspersoonlijkheid laat echter de mogelijkheid onverlet – evenals eerder voor de VN was erkend – dat deze capaciteit impliciet is gegeven; bijvoorbeeld door de bepaling in artikel 2 EU op grond waarvan de Unie zich ten doel stelt de identiteit van de Unie op het internationale vlak te bevestigen en door artikel 24 EU op grond waarvan de Raad overeenkomsten kan sluiten met staten of met internationale organisaties in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Nadat deze mogelijkheid in de doctrine reeds enige tijd vrij algemeen was aanvaard,<sup>22</sup> werd zij in 2001 ook door de lidstaten onderschreven toen zij instemden met het sluiten van een verdrag door de Unie.<sup>23</sup>

De meeste organisaties verkeren derhalve in de positie dat zij drager kunnen zijn van rechten en plichten. Dan doet zich de vraag voor in hoeverre internationale organisaties gebonden zijn aan internationaal publiekrecht. Voor veel onderdelen van internationaal publiekrecht geldt dat zij irrelevant zijn voor nagenoeg alle internationale organisaties.<sup>24</sup> Zo raken bijvoorbeeld de – elders in dit boek besproken – regels met betrekking tot het recht van de zee, nationaliteit, diplomatieke bescherming en dergelijke niet aan hun activiteiten. Toch komt de laatste jaren in de praktijk steeds sterker de vraag naar voren aan welke regels deze subjecten van volkenrecht precies gebonden zijn. De toegenomen activiteit van internationale organisaties leert immers dat niet alles wat zij verrichten in naam van verheven doelstellingen even heilzaam is. Zo is bekend dat onder meer Belgische en Italiaanse soldaten die onderdeel uitmaakten van een VN-troepenmacht in Somalië zich schuldig hebben gemaakt aan folterpraktijken. De VN is geen partij bij de mensenrechtenverdragen of verdragen op het

---

20. Tekst verkregen van de ambassade van het VK in Den Haag (cursief toegevoegd).

21. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 922 (R 1613), nr. 5, p. 11.

22. Zie o.a. N. Blokker & T. Heukels, 'The European Union: Historical origins and institutional challenges', in T. Heukels, N. Blokker & M. Brus (red.), *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis*, 1998, p. 27-38; R.A. Wessel, *The CFSP Legal Order: The European Union's Foreign and Security Policy from a Legal Institutional Perspective*, 1999, m.n. hfdst. 7 (met verwijzingen naar verdere literatuur).

23. De Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) betreffende de activiteiten van de Waarnemersmissie van de Europese Unie (EUMM) in de FRJ (*PbEG* 2001, L 125/1).

24. Vgl. F. Morgenstern, *Legal Problems of International Organizations*, 1986, p. 4.

terrein van het humanitaire oorlogsrecht. Tot dusverre heeft de VN niet verder willen gaan dan het aanvaarden van een gebondenheid aan 'de beginselen' en 'de geest' van de relevante verdragen.<sup>25</sup> Andere voorbeelden biedt de EG. Zo werd een sollicitant onderworpen aan een aids-test op een wijze waarbij duidelijk sprake leek van een schending van het recht op respect voor het privé-leven zoals neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.<sup>26</sup> De EG is echter geen partij bij het Europees Verdrag, en het Hof van Justitie EG heeft om deze reden stevast geweigerd te aanvaarden dat de EG hieraan gebonden is. Tot op zekere hoogte kan het Hof een binding construeren door mensenrechten te zien als onderdeel van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, maar dit blijft een wat wankel en onzekere basis.<sup>27</sup>

Dit alles brengt ook de vraag naar voren van de aansprakelijkheid van een internationale organisatie voor schending van haar verplichtingen. Een dergelijke aansprakelijkheid wordt in het algemeen geaccepteerd. Als dit immers niet zou gebeuren, zou de aansprekende partij niet snel op wat voor wijze dan ook in contact willen treden met de organisatie. Deze aansprakelijkheidsvraag kwam vooral pregnant naar voren bij de tin crisis uit 1985. Namens de Internationale Tinraad waren grote hoeveelheden tin opgekocht, en deze internationale organisatie had voor een slordige 900 miljoen Britse ponden schulden uitstaan bij banken en tinhandelaren die niet konden worden afgelost. Na tal van vruchteloze processen, zowel tegen de organisatie als tegen haar leden (onder meer Nederland)<sup>28</sup> werd uiteindelijk een akkoord bereikt. Maar tal van internationaal-rechtelijke vragen bleven. Kunnen lidstaten naast, of eventueel met uitsluiting van de organisatie worden aangesproken? Dat zou echter de eigen rechtspersoonlijkheid van de organisatie kunnen aantasten. En voor welk deel zouden de leden moeten worden aangeslagen? Maar op welke wijze kunnen de (soevereine) leden anders worden verplicht de organisatie in staat te stellen aan haar verplichtingen te voldoen? In de literatuur en de rechtspraak is men nog ver van min of meer eensluidende antwoorden en oplossingen voor dit soort moderne vragen van internationaal organisatierecht, waarover ook de VN-Commissie voor internationaal recht (International Law Commission, ILC) zich niet heeft gebogen bij haar werk aan de

---

25. Wel zijn met ingang van 12 augustus 1999 interne regels hiervoor van kracht, zie Secretary General's Bulletin: Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law, VN Doc. ST/SGB/1999/13 (1999).

26. Zaak C-404/92 P, X v. *Commissie*, Jur. 1994, p. I-4737. Zie ook de noot van A. Hendriks bij dit arrest, *NJCM-Bulletin* (20) 1995-2, p. 231-238.

27. Voor verwijzingen naar rechtspraak en literatuur, zie het proefschrift van R.A. Lawson, *Het EVRM en de Europese Gemeenschappen. Bouwstenen voor een aansprakelijkheidsregime voor het optreden van internationale organisaties* (diss. Leiden), 1999.

28. Zie bijv. de uitspraak in kort geding van de Vz. ARRvS 11 juni 1987, nr. R01.87.0514/S82, *KG* 1987, 350, waarin een verzoek van de Algemene Bank Nederland op grond van de WOB om informatie betreffende de Tinraad werd afgewezen. Onder meer werd overwogen dat de procedureregels van de Tinraad niet waren gepubliceerd in het *Trb.* en dat daarom ernstig moest worden betwijfeld of deze regels rechtstreekse werking hadden.

ontwerpartikelen inzake staatsaansprakelijkheid.<sup>29</sup> In 2001 heeft de Algemene Vergadering van de VN de ILC gevraagd zich te buigen over het onderwerp van de aansprakelijkheid van internationale organisaties.<sup>30</sup> De ILC benoemde haar lid Gaja tot rapporteur. Gaja heeft inmiddels enkele rapporten uitgebracht en een aantal artikelen is inmiddels in eerste lezing aanvaard.<sup>31</sup>

### 2.3 Privileges en immuniteiten

De 'raison d'être' van privileges en immuniteiten van internationale organisaties is eveneens het garanderen van een onafhankelijk functioneren van internationale organisaties. In hoeverre zijn internationale organisaties onderworpen aan het nationale recht van de landen waarin zij opereren? Hoofddregel is hier dat organisaties niet boven de wet staan en gehouden zijn dit nationale recht volledig na te leven. Op de onverkorte toepasselijkheid van het nationale recht bestaan echter uitzonderingen: de privileges en immuniteiten die aan internationale organisaties worden toegekend. Deze uitzonderingen worden soms bekritiseerd, maar zijn alleszins te rechtvaardigen aangezien zij onontbeerlijk zijn voor het functioneren van een organisatie. Zo moeten vertegenwoordigers van VN-leden vrij naar VN-gebouwen kunnen reizen, ook al staat de zetelstaat op vijandelijke voet met het land in kwestie. De toenmalige Irakese minister van Buitenlandse Zaken Tareq Aziz moest aanwezig kunnen zijn bij vergaderingen van de VN-Veiligheidsraad in New York, ook al stond de Verenigde Staten op het punt samen met andere landen Irak uit Koeweit te verdrijven. Ook moeten personeelsleden van de organisatie vrij hun taak kunnen uitoefenen en daarbij niet gehinderd kunnen worden, juist in tijden dat het land in kwestie wat minder gecharmeerd is van de activiteiten die worden ontplooid door de organisatie.

Internationale organisaties kunnen daarom doorgaans aanspraak maken op diverse privileges en immuniteiten.<sup>32</sup> Deze worden vaak summier in de constitutie geregeld, en verder uitgewerkt bij afzonderlijke, tussen lidstaten van de organisatie gesloten multilaterale verdragen, zoals bijvoorbeeld voor de Verenigde Naties in 1946 is ge-

---

29. Zie het rapport van de Committee on Accountability of International Organizations van de ILA, voorbereid door K. Wellens en M. Shaw en aangenomen op de Conferentie van Berlijn, 2004. Dit rapport is opgenomen in *IOLR* (1) 2004, p. 221-293; zie ook het proefschrift van Lawson, *supra* n. 27.

30. AV Res. 56/82 (2002), par. 8. Dit verzoek kwam nadat de ILC haar werk betreffende staatsaansprakelijkheid had afgerond, zie AV Res. 56/83 (2002). Art. 57 van de ILC Articles on State Responsibility bepaalt dat deze artikelen 'are without prejudice to any question of the responsibility under international law of an international organization, or of any state for the conduct of an international organization.' Vgl. ook de 'syllabus' over het onderwerp aansprakelijkheid van internationale organisaties, in 2000 voorbereid voor de ILC door haar lid Pellet, VN Doc. A/55/10 (2000), Annex 1.

31. Zie o.a. het eerste rapport van Gaja, VN Doc. A/CN.4/532 (2003), en de meest recente jaarrapporten van de ILC, VN Doc. A/58/10 (2003); A/59/10 (2004); A/60/10 (2005).

32. Slechts in uitzonderingsgevallen hebben lidstaten een dergelijke mogelijkheid niet gegeven aan internationale organisaties. Voorbeelden zijn de Benelux, het Benelux-Merkenbureau en het Benelux Bureau voor Tekeningen en Modellen. Zie hierover *Kamerstukken II 1977/78*, 14 508, nr. 3, p. 23.

beurd<sup>33</sup> en bij zetelverdragen gesloten tussen de organisatie en de zetelstaat. Voorts kennen veel staten nationale wetgeving hieromtrent. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld is de International Organizations Immunities Act 1945 van kracht. In Nederland ontbreekt een dergelijke algemene regeling; wel bestaat wetgeving over de verhouding tussen het rechtsregime van in Nederland gevestigde internationale organisaties en het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel.<sup>34</sup> De in de praktijk aan afzonderlijke organisaties toegekende privileges en immunities zijn vaak identiek of vertonen grote gelijkenis. Enkele voorbeelden van gebruikelijk verstrekte privileges en immunities zijn de volgende.

Meestal zijn organisaties en hun personeel vrijgesteld van belastingbetaling.<sup>35</sup> Hier ligt mede een zeer praktische overweging aan ten grondslag: aangezien salarissen van internationale ambtenaren meestal betaald worden uit de contributies van de lidstaten, zouden de landen waar zij werken een voordeel trekken ten koste van de andere leden indien zij die salarissen zouden belasten. De vrijstelling van directe belasting is vrij algemeen aanvaard.<sup>36</sup> Maar in alle landen bestaan daarnaast tal van specifieke belastingen waarvan soms onduidelijk is of organisaties en hun personeel deze verschuldigd zijn; men denke aan onroerende-zaakbelasting, luchthavenbelasting en milieueffingen. Op dit soort gedetailleerde vragen wordt in de praktijk van de VN bijvoorbeeld antwoord gegeven door de juridische dienst van het VN-Secretariaat.<sup>37</sup>

De Nederlandse regering heeft traditioneel een terughoudend beleid gevoerd aangaande het verstrekken van vrijstelling van belasting aan internationale organisaties en hun ambtenaren, in het bijzonder aan de bij deze organisaties werkzame Nederlanders.<sup>38</sup> De Hoge Raad heeft in een aantal zaken uitspraak gedaan over de reikwijdte van toegekende belastingvrijstellingen. Zo oordeelde de Hoge Raad in een zaak die betrekking had op een Nederlander werkzaam bij de VN, dat 'bij de berekening van de inkomstenbelasting, verschuldigd over het gedeelte van het inkomen dat naast het van de VN genoten salaris wordt genoten, bedoeld salaris geheel buiten

---

33. Verdrag nopens de voorrechten en immunities van de Verenigde Naties van 1946, *UNTS* (1) p. 15. Behalve in dit verdrag zijn privileges en immunities ook neergelegd in andere instrumenten, zoals met name de zetelovereenkomst tussen de VN en de VS.

34. KB van 3 mei 1989, *Stb.* 1989, 164, herzien op 30 november 1989, *Stb.* 1989, 555; zie ook A.S. Muller, *International Organizations and their Host States: Aspects of Their Legal, Relationship* (diss. Leiden), 1997, m.n. hfdst. 2.

35. Een uitzondering vormt het Nederlandse personeel van het kantoor in Den Haag van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Hoewel dit personeel in dienst is van de IOM heeft het arbeidsvoorwaarden die grotendeels gelijk zijn aan die van personeel werkzaam bij de rijksoverheid. De belangrijkste verklaring voor deze regeling vormt het feit dat dit personeel bij het tot stand brengen van deze regeling werkzaam was bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en overgeplaatst werd naar het Nederlandse kantoor van de IOM. Zie het zetelverdrag tussen Nederland en de IOM, *Trb.* 1990, 81.

36. Zie J.P.A. François, 'Vrijdom van belastingen', *NTIR* 1958, p. 195 e.v.; J.H. Christiaanse, *De inkomstenbelastingvrijstelling voor de internationale ambtenaren*, 1960; A.S. Muller, 'International organizations and their officials: To tax or not to tax?', *LJIL* (6) 1993, p. 47-72.

37. Zie bijv. *UNJY* 1977, p. 238-246; *UNJY* 1986, p. 321-322; *UNJY* 1990, p. 288-293.

38. Zie P.J. Kuyper, *supra* n. 4, p. 28; *Handelingen II* 1968/69, p. 2277.

aanmerking moet worden gelaten' en dat niet het zogenaamde progressievoorbehoud mag worden gemaakt.<sup>39</sup> In een andere zaak oordeelde de Hoge Raad dat, indien de inkomens van twee echtgenoten voor de heffing van inkomstenbelasting als één worden aangemerkt, voor de berekening van de verschuldigde inkomstenbelasting rekening mag worden gehouden met het salaris en de emolumenten die een van de echtgenoten geniet uit hoofde van zijn of haar dienstbetrekking bij de internationale organisatie.<sup>40</sup>

Daarnaast zijn gebouwen en archieven van de organisatie doorgaans onschendbaar en kunnen de nationale autoriteiten niet binnenvallen en onderzoek doen zonder daar vooraf van de organisatie toestemming voor te hebben gekregen. Toen bijvoorbeeld in 1995 huiszoeking werd gedaan op het kantoor van het Belgische lid van de Europese Commissie Karel van Miert (in verband met de zgn. Augusta-affaire) rezen dan ook immuniteitsvragen.<sup>41</sup>

Voorts zijn in een aantal gevallen bepalingen geformuleerd die bewegingsvrijheid moeten geven aan internationale ambtenaren of experts die taken uitvoeren voor de organisatie. Men denke bijvoorbeeld aan de inspecteurs van de OPCW die erop toe moeten zien dat de lidstaten van deze organisatie hun verplichtingen onder het Chemische wapenverdrag naleven en daartoe inspecties moeten uitvoeren in de lidstaten. Ook kan men denken aan de lotgevallen van de Roemeen Mazilu. Mazilu was lid van een VN-commissie en moest een rapport voorbereiden over mensenrechten en de jeugd. Roemenië – ten tijde van het 'ancien régime' – liet echter na enige tijd weten dat Mazilu ziek was geworden, niet langer beschikte over 'the intellectual capacity necessary for making an objective, responsible and unbiased analysis,' en zijn taak derhalve niet kon volbrengen. Andere bronnen leerden echter dat deze officiële diagnose lariekoek was, en dat Mazilu in werkelijkheid uit de gratie van de Roemeense autoriteiten was geraakt. Het Internationaal Gerechtshof concludeerde dat de relevante bepalingen van het VN-Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten hier van toepassing waren, en dat het aan de VN, niet aan Roemenië was om te beslissen of Mazilu geschikt was om zijn taak uit te oefenen.<sup>42</sup> Niet altijd echter is een verbod van arrestatie en detentie van kracht, zoals in het geval van een Chinees staflid van het Internationale Monetaire Fonds die, toen hij in 1995 op missie in China was, werd opgepakt en enige maanden later veroordeeld wegens corruptie in een eerdere functie.<sup>43</sup> Dit illustreert dat de exacte omvang van de privileges en immuniteiten per organisatie pas kan worden vastgesteld na raadpleging van de op die organisatie betrekking hebbende specifieke regelingen.

---

39. HR 7 juni 1972, *BNB* 1972/205.

40. HR 20 april 1977, *BNB* 1977/150. Zie voorts HR 4 juni 1980, *BNB* 1980/232 en HR 2 maart 1983, *BNB* 1983/149.

41. Zie *Europe* nr. 6425 en 6427 van resp. 22 en 24 februari 1995.

42. *ICJ Rep.* 1989, p. 177.

43. Zie N.M. Blokker & H.G. Schermers, 'Mission impossible? On the immunities of staff members of international organizations on mission', in G. Hafner e.a. (red.), *Liber Amicorum Seidl-Hohenveldern*, 1998, p. 37-53.

Een laatste voorbeeld dat hier kort genoemd kan worden is de immuniteit van jurisdictie.<sup>44</sup> Deze immuniteit komt er niet op neer dat internationale organisaties en hun personeel boven de wet staan. Het nationale recht blijft volledig van toepassing; alleen afdwinging voor de nationale rechter is uitgesloten. De nadelen hiervan worden ondervangen doordat organisaties een ontheffing van immuniteit kunnen geven als deze niet noodzakelijk is voor haar taakuitoefening (de zgn. 'waiver').<sup>45</sup> Ook kunnen eventuele geschillen hieromtrent worden beslecht door middel van arbitrage of door internationale tribunalen. Een voorbeeld biedt het advies van het Internationaal Gerechtshof in de zaak *Cumaraswamy*. De Maleise jurist Cumaraswamy is speciaal rapporteur voor de VN-Commissie voor de rechten van de mens inzake de onafhankelijkheid van rechters en advocaten. Enkele (niet erg vergaande) uitspraken in de pers leidden tot procedures tegen Cumaraswamy in Maleisië. De Secretaris-Generaal van de VN stelde dat de uitspraken waren gedaan in de uitoefening van de functie en verzocht Maleisië de immuniteit van Cumaraswamy te erkennen en de procedures tot een eind te brengen. De Maleise rechter verwierp het beroep op immuniteit en de ECOSOC vroeg het Internationaal Gerechtshof om advies. Het Hof oordeelde dat de Secretaris-Generaal terecht had geconcludeerd dat de uitspraken in functie waren gedaan. Een verzoek van de Secretaris-Generaal aan de nationale rechter in dit soort gevallen moet in beginsel worden nageleefd; het kan slechts genegeerd worden 'for the most compelling reasons.'<sup>46</sup>

Het is echter uitzondering dat dit soort zaken aan het Internationaal Gerechtshof wordt voorgelegd. Veel vaker komt de immuniteit van jurisdictie aan de orde voor de nationale rechter. Een voorbeeld hiervan is een zaak die door de voormalige Joegoslavische president Milosevic tijdens zijn detentie in Scheveningen was aangespannen bij de Nederlandse kort gedingrechter tegen – onder meer – het Joegoslavië Tribunaal. Naar het oordeel van Milosevic schond het Tribunaal zijn recht op contact met zijn advocaten. Het Tribunaal beriep zich op zijn immuniteit, en dit beroep werd gehonoreerd door de Haagse kort geding rechter.<sup>47</sup>

Een ander voorbeeld biedt een uitspraak van de Hoge Raad uit 1985. Ary Spaans was als tolk/vertaler in dienst van een in Den Haag gevestigde internationale organisatie, het Iran-US Claims Tribunal. Op een kwade dag kreeg Spaans te horen dat het Tribunaal niet langer van zijn diensten gebruik wilde maken. Hij vatte dit op als ontslag op staande voet en riep de nietigheid van dit ontslag in voor de Haagse kantonrechter. Het Tribunaal beriep zich op immuniteit van jurisdictie. Uiteindelijk kwam de zaak bij de Hoge Raad, die het beroep op immuniteit honoreerde. De Hoge Raad

---

44. Zie uitvoerig hierover A. Reinisch, *International Organizations Before National Courts*, 2000.

45. Zo gaf de Europese Commissie in 1995 op verzoek van het Belgische Openbaar Ministerie een ontheffing van de immuniteit van drie bij de Commissie werkzame ambtenaren (onder meer het hoofd van de toerisme afdeling DG XXIII), die verdacht werden van het aannemen van steekpenningen. Zie *Europe*, nr. 6431 en 6639 van resp. 2 maart 1995 en 6 januari 1996.

46. *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, *ICJ Rep.* 1999, p. 62, par. 61.

47. V.zr. Rb. 's-Gravenhage 26 februari 2002, *LJN AD9602*.

overwoog daarbij onder meer dat ook bij gebreke van een verdrag waarin privileges en immuniteiten aan een internationale organisatie worden toegekend ('volgens huidig ongeschreven volkenrecht') een internationale organisatie in beginsel niet is onderworpen aan de rechtsmacht van de rechter van de gaststaat ter zake van alle geschillen die onmiddellijk verband houden met de vervulling van de aan die organisatie opgedragen taken. Tot deze geschillen behoren in ieder geval arbeidsgeschillen tussen de organisatie en diegenen die in haar dienst bij de vervulling van die taken een essentiële rol spelen.<sup>48</sup>

Er zijn meer gevallen geweest waarbij personeel van een in Nederland gevestigde internationale organisatie zich tot de Nederlandse rechter wendde bij arbeidsgeschillen. Van belang voor dit soort zaken is een uitspraak uit 1999 van het Europees Hof voor de rechten van de mens in de *Waite and Kennedy* zaak.<sup>49</sup> Waite en Kennedy hadden een arbeidsgeschil met een in Duitsland gevestigd onderdeel van het Europees Ruimte-Agentschap (European Space Agency, ESA). Zij spanden voor de Duitse rechter een geding aan; deze wees echter een beroep op immuniteit door de organisatie toe. Voor het Europees Hof stelden Waite en Kennedy dat hun in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens neergelegde recht op toegang tot de rechter was geschonden. Het Europees Hof oordeelde unaniem dat een dergelijke beperking van de toegang tot de nationale rechter geoorloofd was vanwege de noodzaak voor de organisatie onafhankelijk te kunnen functioneren, zonder inmenging van de lidstaten. Daarbij was echter van belang dat de klagers 'reasonable alternative means' hadden om op effectieve wijze hun rechten onder het verdrag te beschermen. De interne klachtprocedure van de ESA bood zo'n redelijk alternatief, aldus het Europees Hof.

De Nederlandse rechter zal daarom in dit soort zaken dienen te verifiëren of een klagende internationale ambtenaar een redelijke rechtsgang heeft binnen de organisatie. Indien dit het geval is, zal hij een beroep op immuniteit van de organisatie kunnen erkennen. Indien dit niet het geval is, zou erkenning van een beroep op immuniteit betekenen dat de betrokken ambtenaar zijn rechten onder het Europees Verdrag niet kan beschermen en dat hij bij een gang naar het Europees Hof in het gelijk gesteld zou kunnen worden. De Nederlandse rechter lijkt inmiddels vertrouwd te zijn geraakt met het balanceren tussen enerzijds individuele rechtsbescherming en de eisen van het Europees Hof, en anderzijds respect voor de immuniteit van de internationale organisatie om haar te beschermen tegen bemoeienis met haar interne aangelegenheden door de zetelstaat. In 2002 is door de Haagse rechtbank geconcludeerd dat een in Nederland gevestigde organisatie een beroep mocht doen op immuniteit in een arbeidsgeschil aangespannen door drie werknemers, nadat was gebleken dat voor be-

---

48. *NJ* 1986, 438.

49. *Waite and Kennedy v. Germany*, no. 26083/94, *RJD ECHR* 1999-I, p. 393. Zie verder A. Reinisch & U.A. Weber, 'In the shadow of Waite and Kennedy: The jurisdictional immunity of international organizations, the individual's right of access to the courts and administrative tribunals as alternative means of dispute settlement', *IOLR* (1) 2004, p. 59-110.

trokkenen een effectieve alternatieve rechtsgang openstond.<sup>50</sup> In een ander arbeidsgeschil, waarbij niet een dergelijke rechtsgang openstond, werd een beroep op immuniteit van de organisatie afgewezen door de Haagse rechtbank.<sup>51</sup>

Het functionele karakter van privileges en immuniteiten van internationale organisaties en hun personeel blijkt goed uit een zaak die voor het Hof van Justitie EG speelde. Een Groningse rechter-commissaris had in verband met een strafvervolgning wegens fraude op visserijgebied aan de Europese Commissie verzocht bepaalde rapportage- en controlerapporten ter beschikking te stellen. De Commissie weigerde dit met een beroep op de onschendbaarheid van de archieven van de Gemeenschappen. Het Hof van Justitie EG bepaalde evenwel dat de aan de Gemeenschappen toegekende privileges en immuniteiten 'enkel een functioneel karakter [hebben], in zoverre zij bedoeld zijn om te voorkomen dat de Gemeenschappen in hun werking en onafhankelijkheid worden belemmerd.' Het besliste dat de Commissie de gevraagde documenten ter beschikking moest stellen aan de rechter-commissaris, of anders het Hof in kennis moest stellen van dwingende redenen die weigering tot overlegging zouden rechtvaardigen.<sup>52</sup>

Deze uitspraken geven aan wat privileges en immuniteiten van internationale organisaties gemeen hebben. Zij vinden hun rechtvaardiging en ook hun grenzen hierin, dat zij noodzakelijk zijn om de organisatie in staat te stellen op onafhankelijke wijze haar functies uit te oefenen. Daarom wordt in de praktijk en in de literatuur vanouds gesproken van functionele noodzakelijkheid ('functional necessity').<sup>53</sup>

#### 2.4 Nederland als zetelstaat van internationale organisaties

Een dertigtal internationale organisaties of organen daarvan is gevestigd in Nederland. Daaronder bevinden zich zowel kleinere als grote en bekende instellingen zoals het Internationaal Gerechtshof, het Internationale Strafhof, het Joegoslavië Tribunaal, ESTEC (onderdeel van het Europees Ruimte-Agentschap), de Organisatie voor het Verbod van Chemische Wapens, het Europees Octrooibureau, Europol en Eurojust.

Het onderstaande schema geeft een overzicht, met daarbij een verwijzing naar het *Staatsblad of Tractatenblad* waarin het zetelverdrag is opgenomen:

African Training and Management Services Project, *Trb.* 1989, 61;

Benelux Merkenbureau, *Trb.* 1962, 58;

50. Rb. 's-Gravenhage 13 februari 2002, *Baur, Perreijn en Sheridan v. International Service for National Agricultural Research (ISNAR)*, rolnr. 01/136. Beroep was ingesteld bij het Administratieve Tribunaal van de ILO, die uitspraak heeft gedaan in juli 2002.

51. Rb. 's-Gravenhage 27 juni 2002, *Pichon-Duverger v. Internationaal Bureau van het Permanente Hof van Arbitrage*, rolnr. 02/3417.

52. Beschikking van 13 juli 1990, zaak C-2/88 Imm., *Zwartveld, Jur.* 1990, p. I-3372-3373.

53. Vgl. hierover in het bijzonder P.H.F. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities* (diss. Leiden), 1994, en Muller, *supra* n. 34.



Benelux Tekeningen en Modellen Bureau, *Trb.* 1966, 292;  
 Coördinatiekantoor van het Global Programme for Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities, *Trb.* 1997, 326;  
 Euratom (Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek op het gebied van kernenergie), *Trb.* 1961, 142 en 143;  
 Eurocontrol, *Trb.* 1975, 161;  
 Eurojust, *Trb.* 2003, 7;  
 Europees Centrum voor onderzoek en technologie-ontwikkeling op ruimtevaartgebied (ESTEC), *Trb.* 1999, 41;  
 Europees Octrooibureau, *Trb.* 1978, 16;  
 Europese School, *Trb.* 1970, 95;  
 Europol, *Trb.* 1994, 266; *Trb.* 1998, 241;  
 Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen, *Trb.* 1992, 8;  
 Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht, *Trb.* 1953, 80; *Trb.* 1959, 181;  
 Instituut voor nieuwe technologieën van de VN-Universiteit, *Trb.* 1989, 74 en 75;  
 Internationaal Gerechtshof, *Stb.* F 321; *Stb.* 1947, H 79; *Trb.* 1971, 55;  
 Internationaal Strafhof, *Trb.* 2002, 211;  
 Internationale Organisatie voor Migratie, *Trb.* 1990, 81;  
 Iran-US Claims Tribunaal, *Trb.* 1988, 25; *Trb.* 1990, 150;  
 ITC-UNESCO Centrum voor geïntegreerde kartering, *Trb.* 1978, 144;  
 Joegoslavië Tribunaal, *Trb.* 1994, 189;  
 NATO Airborne Early Warning and Control Programme Management Agency (NAPMA), *Trb.* 1979, 159;  
 NATO Consultation, Command and Control Agency (NC3A), *Trb.* 2004, 5;  
 Nederlandse Taalunie, *Trb.* 1990, 124;  
 Organisatie voor het Verbod van Chemische Wapens, *Trb.* 1997, 114;  
 OVSE Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (geen zetelverdrag vanwege het ontbreken van internationale rechtspersoonlijkheid van de OVSE; een speciale HCNM-wet is in 2002 tot stand gekomen, zie *Stb.* 2002, 580);  
 Permanent Hof van Arbitrage, *Trb.* 1999, 68;  
 Rwanda Tribunaal, *Trb.* 1996, 143;  
 Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE; AFNORTH), *Trb.* 1964, 131;  
 Technisch Centrum voor landbouwsamenwerking en plattelandontwikkeling, *Trb.* 1984, 99;  
 UNESCO-IHE Institute for Water Education, *Trb.* 2003, 49.

De door Nederland afgesloten zetelverdragen bevatten bepalingen omtrent de status, privileges en immuniteiten van de organisaties en hun personeel.<sup>54</sup> Deze bepalingen lijken soms sterk op elkaar, maar daarnaast zijn er steeds ook allerlei grotere en kleinere verschillen. Evenals bij door andere staten afgesloten zetelverdragen het geval is, is er immers niet één standaardverdrag dat met minimale aanpassingen tot een zetelverdrag voor iedere organisatie kan leiden. Daarvoor zijn verschillende redenen. Ten eerste verschilt het juridisch kader per organisatie. Voor de VN geldt het Verdrag

54. Voor een uitvoeriger analyse van Nederlandse zetelverdragen, zie N. Blokker, 'Headquarters Agreements', in P.J. van Krieken & D. McKay, *The Hague: Legal Capital of the World*, 2005, p. 61-75.

nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties.<sup>55</sup> Dit verdrag vormt o.a. het uitgangspunt voor het zetelverdrag met het Joegoslavië Tribunaal. Voor de gespecialiseerde organisaties geldt het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de gespecialiseerde organisaties van 1947.<sup>56</sup> Dit verdrag vormt o.a. het uitgangspunt voor het zetelverdrag afgesloten met UNESCO ten behoeve van het UNESCO-IHE Institute for Water Education. Voor EG/EU organen en instellingen wordt doorgaans het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen als uitgangspunt genomen.<sup>57</sup> Voor andere in Nederland gevestigde organisaties gelden uiteenlopende multilaterale verdragen inzake privileges en immuniteiten. Bij de hier genoemde multilaterale verdragen inzake privileges en immuniteiten zijn alle of vrijwel alle leden van de organisatie partij. Doorgaans bevatten zij een algemene regeling, die nader wordt uitgewerkt in zetelverdragen. De relaties met de zetelstaat zijn vanzelfsprekend van speciaal belang voor de organisatie. De verhouding tussen deze multilaterale verdragen enerzijds en zetelverdragen anderzijds is niet altijd precies geregeld.<sup>58</sup> Daardoor kan onduidelijkheid bestaan welk verdrag prevaleert indien bepalingen uit deze verdragen niet helemaal sporen.<sup>59</sup>

Een tweede reden voor het bestaan van verschillen tussen zetelverdragen is dat sommige reeds lang geleden zijn afgesloten en andere van recente datum zijn. Nieuwe ontwikkelingen in recht en samenleving vinden ook hun neerslag in zetelverdragen. Zo is in recente jaren de mogelijkheid geschapen voor gezinsleden van personeel van de organisatie om in Nederland betaalde arbeid te verrichten; deze mogelijkheid ontbrak vroeger, maar daardoor werd het voor sommige organisaties steeds moeilijker om gekwalificeerd personeel uit het buitenland aan te trekken.

Ten derde zijn er vanzelfsprekend grote verschillen tussen de organisaties wat betreft de activiteiten die zij verrichten. Terwijl het voor de ene organisatie cruciaal kan zijn dat Nederland zeer snel visa verstrekt aan personen die de organisatie moeten bezoeken, is voor bijvoorbeeld het Joegoslavië Tribunaal de samenwerking met Nederlandse justitiële autoriteiten van groot belang (o.a. voor het vervoer van verdachten van en naar het Tribunaal), en is het voor ESA/ESTEC van belang dat het gebouwen voor ruimteonderzoek kan bouwen op het terrein van de organisatie.

Ten vierde speelt in de praktijk mee dat sommige organisaties geacht worden een bijzondere status te hebben en daarmee een dienovereenkomstige behandeling door de zetelstaat verwachten. Het politieke gewicht van organisaties zoals het Internationaal Strafhof en de OPCW is simpelweg aanzienlijk groter dan dat van kleine, technische organisaties.

Ten slotte past hier een verwijzing naar het beleid dat Nederland sinds 2005 is gaan voeren als zetelstaat van internationale organisaties. Deels in reactie op klachten van

---

55. *Stb.* I 224.

56. *Stb.* H 452 en J 67.

57. *PbEG* 1967, 152/13, goedgekeurd in Nederland bij rijkswet van 27 oktober 1966, *Stb.* 1966, 463 (voor de tekst, zie *Trb.* 1965, 130).

58. Zie over deze verhouding Muller, *supra* n. 34, p. 33-34.

59. Zie verder Schermers & Blokker, *supra* n. 7, p. 254.

de kant van verschillende internationale organisaties is na uitgebreide studies en voorbesprekingen besloten tot verbeteringen in een aantal onderdelen van dit beleid. Op basis van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) 'Beleidskader werving en opvang internationale organisaties' is onder meer besloten tot een uniforme en gelijke behandeling van alle medewerkers van in Nederland gevestigde internationale organisaties. Daartoe wordt het hoogste personeel van deze organisaties gelijkgesteld aan diplomaten van gelijke rang werkzaam op ambassades in Nederland, en wordt het overige personeel gelijkgesteld aan administratief en technisch personeel van deze ambassades.<sup>60</sup> Verdragen tussen Nederland en hier gevestigde internationale organisaties waarin deze verbeteringen worden vastgelegd zijn in voorbereiding.

### 3. BEVOEGDHEDEN

Internationale organisaties kunnen niet hun eigen bevoegdheden genereren. Met andere woorden: zij beschikken niet over een 'Kompetenz-Kompetenz'. Over welke bevoegdheden beschikken zij dan wél? Hier geldt het zgn. attributiebeginsel ('compétence d'attribution'). Internationale organisaties hebben alleen die bevoegdheden die hen zijn toebedeeld (geattribueerd) door hun lidstaten.<sup>61</sup> Dit grondbeginsel is doorgaans niet expliciet opgenomen in constituties van internationale organisaties. Een uitzondering is het EG-Verdrag, dat in artikel 5 bepaalt: '[d]e Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegevoegde doelstellingen.'

Het is duidelijk dat de toebedeelde bevoegdheden in ieder geval de bevoegdheden omvatten die uitdrukkelijk bij de constitutie of anderszins door de lidstaten zijn toegekend. Moet men dit echter zo restrictief uitleggen dat een organisatie niet meer bevoegdheden heeft dan haar *uitdrukkelijk* zijn toegekend? Voor deze vraag gesteld heeft het Internationaal Gerechtshof met betrekking tot de Verenigde Naties de theorie van de 'implied powers' toegepast. Uitgaande van de stelling dat de bevoegdheden van een organisatie noodzakelijkerwijs beperkt zijn door de doelstelling van de organisatie en dus functioneel van karakter zijn (anders dus dan bij staten), oordeelde het Hof dat de organisatie dan ook over al die bevoegdheden moet beschikken die nodig zijn voor het behoorlijk uitvoeren van die functie. De lidstaten moeten immers

---

60. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 30 178, nr. 1.

61. In *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion, *ICJ Rep.* 1996, p. 66, refereerde het ICJ aan dit beginsel (waarbij het overigens werd aangeduid als 'principle of speciality'). In de jurisprudentie van het HvJ EG werd onder meer naar dit beginsel verwezen in advies 2/94 van 28 maart 1996, *Toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden*, *Jur.* 1996, m.n. p. I-1787 e.v. Zie uitgebreid D. Sarooshi, *International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers*, 2005.

geacht worden de organisatie met al die bevoegdheden te hebben uitgerust, onverschillig of dat expliciet of impliciet is gebeurd.<sup>62</sup>

Deze leer van de 'implied powers' wordt thans algemeen als de geldende erkend, ook voor andere internationale organisaties. Zo heeft het Hof van Justitie EG haar toegepast met betrekking tot de Europese Economische Gemeenschap in het *AETR* arrest.<sup>63</sup>

Over de precieze omvang van de impliciete bevoegdheden van internationale organisaties bestaat verschil van mening, zowel in de doctrine als in de praktijk. Soms wordt gekeken welke impliciete bevoegdheden voortvloeien uit de expliciet toegekende bevoegdheden. Maar ook vindt wel een ruimere toepassing plaats, waarbij impliciete bevoegdheden dienen voort te vloeien uit de taken en doelstellingen van de organisatie. Vooral deze laatste interpretatie stelt een organisatie in staat in een snel veranderende wereld invulling te geven aan datgene waarvoor zij ooit is opgericht. Tegelijk is daarbij de kans aanwezig dat de leden op de rem gaan staan, en claimen dat een organisatie buiten haar bevoegdheden handelt.

Vaak hebben staten gemeend dat het attributiebeginsel te weinig garanties bood om te verhinderen dat de door hen opgerichte organisaties een al te extensieve taakopvatting zouden ontwikkelen of, preciezer gezegd, een al te ruime uitleg zouden geven aan de hen toegekende bevoegdheden, ruimer dan in de ogen van de lidstaten toegestaan of gerechtvaardigd. Vooral om politiek-psychologische redenen vinden we daarom in veel constituties bepalingen die paal en perk moeten stellen aan de ambities van internationale organisaties en die de nationale bevoegdheidssfeer ('domestic jurisdiction' of 'domaine réservé') beogen te beschermen.<sup>64</sup> Zulke bepalingen dragen ertoe bij dat staten bereid zijn hun soevereine gevoeligheden opzij te zetten en akkoord kunnen gaan met taken en bevoegdheden voor internationale organisaties die verder gaan dan anders mogelijk zou zijn geweest. Een goed voorbeeld hiervan is artikel 2 lid 7 VN-Handvest, dat vooral is opgenomen omdat de 'founding fathers' van de VN bevreesd waren dat de VN zich met behulp van de verkregen bevoegdheden op sociaal-economisch terrein ingrijpend zou gaan bemoeien met het binnenlands sociaal-economisch beleid van de lidstaten. Een ander voorbeeld biedt artikel I lid 3 van de constitutie van de UNESCO: '[w]ith a view to preserving the independence, integrity and fruitful diversity of the cultures and educational systems of the states members of the organization, the organization is prohibited from intervening in matters which are essentially within their domestic jurisdiction.' Ook al wordt aldus tegemoetgekomen aan de vrees van staten dat 'hun' internationale organisatie zich ontpopt tot een soort tovenaarsleerling die zijn leermeester boven het hoofd groeit, de juridische en praktische betekenis van dergelijke clausules is beperkt. Zij hebben – hoe vaak er ook een beroep op is gedaan – niet wezenlijk in de weg gestaan aan de

---

62. *Reparation for Injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, *ICJ Rep.* 1949, p. 174.

63. Zaak 22/70, *AETR*, *Jur.* 1971, p. 263.

64. Zie hierover de diepgaande en nog steeds lezenswaardige analyse van A.J.P. Tammes, *Hoofdstukken van internationale organisatie*, 1951, p. 194-272.

ontplooiing van de activiteiten van internationale organisaties teneinde de overeengekomen doelstellingen te bereiken.

Van de bevoegdheden voor internationale organisaties moeten worden onderscheiden de bevoegdheden van de *organen* van deze organisaties. Soms is het weliswaar zo dat alle bevoegdheden van de organisatie aan het hoofdorgaan zijn gegeven,<sup>65</sup> maar meestal worden specifieke bevoegdheden toebedeeld aan verschillende organen van de organisatie. Hier geldt als hoofdregel dat elk orgaan – binnen de bevoegdheden van de organisatie als geheel – in beginsel de omvang van zijn eigen bevoegdheid interpreteert.<sup>66</sup>

Zeker als dergelijke bevoegdheden vaag zijn omschreven, ontstaat de mogelijkheid dat organen van een en dezelfde organisatie in elkaars vaarwater komen. Dit deed zich voor toen de Algemene Vergadering van de VN in 1956 besloot tot de oprichting van de eerste VN-vredesmacht, de United Nations Emergency Force I. Diverse lidstaten stelden dat niet de Algemene Vergadering, maar alleen de Veiligheidsraad hier toe bevoegd was.<sup>67</sup> Ter discussie stond dus niet de bevoegdheid van de VN, maar die van een van de VN-organen. In zijn *Certain Expenses*-advies verwierp het Internationaal Gerechtshof de stelling dat de Algemene Vergadering hier *ultra vires* had gehandeld, haar boekje te buiten was gegaan.<sup>68</sup>

Het probleem van de botsende bevoegdheden heeft zich ook in andere organisaties voorgedaan. Zoals wel vaker is het ook hier interessant de ervaringen binnen de EG te bezien, onder meer omdat hier een hof over vergaande bevoegdheden beschikt om uitspraken te doen over dit soort problemen. In diverse gevallen heeft het Hof van Justitie EG onderzocht of EG-organen hun bevoegdheden te buiten waren gegaan. Daarbij heeft het Hof het beginsel van het institutionele evenwicht ontwikkeld, dat de betrekkingen tussen Europees Parlement, Commissie en Raad beheerst. Op grond van dit beginsel dient ieder van deze drie organen bij de uitoefening van bevoegdheden, de bevoegdheden van de andere twee te respecteren. Het Hof ziet toe op de naleving van dit beginsel.<sup>69</sup> Door sommigen is gewezen op overeenkomsten tussen

65. Bijv. de constitutie van de Wereldbank (art. V sectie 2), of die van de Europese Bank voor Herstel en Ontwikkeling (Oost-Europa Bank, art. 24 lid 1).

66. Zie *Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion*, ICJ Rep. 1962, p. 168, alsmede *Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of December 1st, 1926*, Advisory Opinion, 1928, PCIJ, Series B, No. 16, p. 20.

67. In het bijzonder Frankrijk en de Sovjet-Unie, die op deze wijze hun vetorecht ondermijnd zagen.

68. ICJ Rep. 1962, p. 168. Meer recent, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Rep. 2004, p. 136.

69. Zie zaak C-70/88, *Tsjernobyl II*, Jur. 1990, p. I-2073. Over dit beginsel in het algemeen, zie G. Guillermin, 'Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes', *JDI* (119) 1992, p. 319-346; S. Prechal, 'Institutional balance: A fragile principle with uncertain contents', in T. Heukels, N. Blokker & M. Brus (red.), *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis*, 1998, p. 273-294.

het beginsel van het institutionele evenwicht en het (nationaal-)constitutionele beginsel van de *trias politica*.<sup>70</sup>

#### 4. STRUCTUUR

Wil men weten hoe de institutionele structuur van een specifieke organisatie is, dan zal men altijd moeten kijken in de constitutie en eventueel in nadere uitwerkingen daarvan. Wel is een zeker grondpatroon herkenbaar, dat in het onderstaande summier wordt besproken.

##### 4.1 Lidmaatschap en andere vormen van participatie

Oorspronkelijk konden internationale organisaties uitsluitend worden opgericht door staten. Tegenwoordig nemen internationale organisaties steeds vaker deel aan de oprichting van nieuwe internationale organisaties. Zo is de Europese Gemeenschap medeoprichter van de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization, WTO) en waren de Europese Gemeenschap en de Europese Investeringsbank medeoprichters van de Europese Bank voor Herstel en Ontwikkeling (Oost-Europa Bank). In 1994 ging zelfs een organisatie van start die uitsluitend was opgericht door andere internationale organisaties: de Joint Vienna Institute, opgericht door de Bank voor Internationale Betalingen, de Oost-Europa Bank, het IMF, de OESO en de Wereldbank.<sup>71</sup>

De meeste constituties voorzien in de mogelijkheid dat andere staten na het begin van de werkzaamheden van de nieuw opgerichte organisatie kunnen toetreden. Indien andere eenheden dan staten willen toetreden, moet eerst de constitutie worden aangepast. Dit is gebeurd toen de Europese Gemeenschap volwaardig lid wilde worden van de FAO en, meer recent, van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. In deze beide gevallen is ervoor gekozen toetreding mogelijk te maken van 'regionale economische integratie organisaties' (REIO's).<sup>72</sup>

Constitutionele bepalingen omtrent toetreding door nieuwe leden bevatten doorgaans de procedure voor toelating als nieuw lid, alsmede de voorwaarden voor lidmaatschap. In sommige organisaties moeten alle zittende leden instemmen met de toelating van een nieuw lid (bijv. EU en NAVO). In andere organisaties beslissen organen hierover bij al dan niet gekwalificeerde meerderheid (bijv. VN en Organisatie van Amerikaanse Staten). In het laatste geval kan een lid dus tegen zijn wil een nieuw lid worden opgedrongen, mits diens kandidatuur maar de door de constitutie voorge-

---

70. Zie bijv. K. Lenaerts, 'Some reflections on the separation of powers in the European Community', *CML Rev.* (28) 1991, p. 11-35.

71. Zie VN Doc. E/1994/115 (1994), alsmede F. Rousseau, "Joint Vienna Institute". Brèves remarques relatives à la création de l'Institut commun de Vienne', *RGDIP* 1995, p. 639-650.

72. Bij de Haagse Conferentie voor Internationaal privaatrecht werd er onder meer door de Russische Federatie op aangedrongen niet de omschrijving 'REIO's' te hanteren, maar de meer algemene term 'internationale organisatie'.

schreven meerderheid behaalt. Bij de Verenigde Naties betekent dit dat slechts de permanente leden van de Veiligheidsraad, die over een recht van veto beschikken, de toetreding van een nieuw lid kunnen verhinderen nu artikel 4 VN-Handvest voorschrijft dat een staat wordt toegelaten door de Algemene Vergadering op aanbeveling van de Veiligheidsraad.

Behalve 'gewoon' lidmaatschap kennen veel organisaties nog andere mogelijkheden van participatie. Zo kunnen in enkele meer technische organisaties afzonderlijk bestuurde onderdelen van de staat een geassocieerd lidmaatschap verkrijgen. In het verleden was dat vaak het geval met koloniën, maar tegenwoordig komt het steeds minder voor. Voorbeelden zijn het lidmaatschap van Aruba en de Nederlandse Antillen van de Wereldpostunie en van de Wereld Meteorologische Organisatie.

Dikwijls kunnen staten die geen lid zijn, andere internationale organisaties, non-gouvernementele organisaties (NGO's)<sup>73</sup> en voorheen ook bevrijdingsbewegingen een waarnemersstatus bij de organisatie krijgen. Dit is met name het geval bij de Verenigde Naties en de met haar gelieerde organisaties. De precieze rechten van waarnemers in internationale organisaties verschillen per organisatie en per waarnemer. In het algemeen echter hebben waarnemers gemeen dat zij in zekere mate toegang hebben tot bijeenkomsten van de organisatie, stukken onder de afgevaardigden mogen laten circuleren en vaak ook spreekrecht genieten en dat zij niet mogen stemmen.<sup>74</sup>

Het lidmaatschap van een internationale organisatie kan ook ten einde komen. Dit kan op vier verschillende manieren. De organisatie kan ophouden te bestaan (bijv. Volkenbond en Warschaupact), of het lid bestaat niet langer (bijv. Oost-Duitsland). Voorts kunnen sommige organisaties leden uitstoten. Zo is Zuid-Afrika ten tijde van het apartheidsbewind uit de Wereldpostunie en uit de Internationale Telecommunicatie Unie gestoten. Maar in de meeste gevallen komt het lidmaatschap ten einde doordat het lid zich uit de organisatie terugtrekt. Voorbeelden zijn de terugtrekking van Griekenland uit de Raad van Europa in 1969, en die van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk uit de UNESCO in 1984 resp. 1985.<sup>75</sup> Constituties van internationale organisaties bevatten vaak bepalingen die voorzien in de mogelijkheid van terugtrekking uit de organisatie en hiervoor regels formuleren. Veel minder vaak zijn bepalingen opgenomen op grond waarvan leden kunnen worden uitgestoten.

---

73. Zie uitvoerig P. Willets, *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, 1996.

74. Over de positie van waarnemers in internationale organisaties, zie E. Suy, 'The status of observers in international organizations', *Recueil des Cours* (160) 1978-II, p. 75-180; N. Sybesma-Knol, *The Status of Observers in the United Nations*, 1981.

75. Over uittreding en uitstoting uit internationale organisaties, zie N. Singh, *Termination of Membership of International Organizations*, 1958; F. Zeidler, *Der Austritt und Ausschluß von Mitgliedern aus den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen*, 1990.

## 4.2 Organen

Bij veel organisaties is het belangrijkste orgaan het orgaan waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd.<sup>76</sup> Dat orgaan heet veelal algemene vergadering, assemblee, (algemene) conferentie, of (vaak in regionale organisaties) raad. De delegaties, die de lidstaten vertegenwoordigen, handelen op regeringsinstructie. Een uitzondering vormt de Internationale Arbeidsorganisatie, waar iedere lidstaat is vertegenwoordigd door een tripartiete delegatie, bestaande uit vier gedelegeerden. Naast twee regeringsvertegenwoordigers vinden wij daarin ook een vertegenwoordiger van de nationale werkgevers- en een van de werknemersorganisaties; het optreden van de beide laatste is, althans in theorie, onafhankelijk van hun regering. Krachtens artikel 4 lid 1 van de constitutie van de Arbeidsorganisatie brengt iedere vertegenwoordiger zijn stem individueel uit.

Dit orgaan waarin alle leden zijn vertegenwoordigd komt, vooral bij zeer omvangrijke organisaties, in de regel slechts periodiek bijeen, bijvoorbeeld eenmaal per jaar of per twee jaar. Het bepaalt dan het algemene beleid, beslist over de toelating van nieuwe leden, stelt het budget vast, etc.

Voor het dagelijkse beleid wordt in die gevallen meestal een orgaan van beperkte omvang ingesteld, dat periodiek een nieuwe samenstelling verkrijgt, dikwijls genoemd raad, raad van bestuur of uitvoerende raad. De leden van zulke organen worden doorgaans gekozen met inachtneming van een zekere mate van geografische spreiding, waarbij overigens de voor de organisatie belangrijkste leden vaak permanent zijn vertegenwoordigd. De beperkte omvang maakt het eenvoudiger slagvaardig op te treden. Het aantal leden van dergelijke niet-plenaire organen bedraagt meestal tussen de eenvijfde en eenderde van het totale aantal leden van de betreffende organisatie. Een voorbeeld is de Economische en Sociale Raad van de VN (54 leden). Een ander voorbeeld is de Raad van Beheer ('Governing Body') van de Internationale Arbeidsorganisatie (56 leden). Hiermee vergeleken is de omvang van de VN-Veilighedsraad zeer beperkt.<sup>77</sup>

Het werk van de organisatie wordt ondersteund door een secretariaat onder leiding van de secretaris-generaal, die soms slechts een zuiver administratieve functie heeft, maar in andere gevallen ook een politieke rol kan vervullen. Een goed voorbeeld van het laatste is de Secretaris-Generaal van de VN die op eigen initiatief zaken onder de aandacht van de organisatie kan brengen. Het secretariaat bereidt de besluitvorming voor, kan daartoe studies maken of uitbesteden en is veelal betrokken bij de uitvoering van de besluiten.

Vanaf de oprichting van de eerste internationale organisaties in de vorige eeuw speelde de vraag hoe voorzien moest worden in de secretariële ondersteuning. Aan-

---

76. Een uitzondering is de VN, waar de AV een van de zes hoofdorganen is, naast o.a. het ICJ en de VR.

77. Zie verder N. Blokker, 'Towards a second enlargement of the Security Council? A comparative perspective', in N. Blokker & N. Schrijver, *The Security Council and the Use of Force*, 2005, p. 253-260.



vankelijk werd wel gekozen voor de mogelijkheid het secretariaat te laten voeren door het ministerie van Buitenlandse Zaken van een van de lidstaten van de organisatie. Maar al snel werd dit onbevredigend gevonden, aangezien alle lidstaten de noodzaak voelden de organisatie en haar secretariaat een voldoende mate van onafhankelijkheid te geven. Vooral in het interbellum, in het bijzonder bij het opbouwen van de secretariaten van de Volkenbond en de Internationale Arbeidsorganisatie, is geworsteld met de vraag hoe internationale secretariaten het beste zouden kunnen worden samengesteld. Daarbij waren ruwweg twee mogelijkheden: het personeel zou worden gevormd uit vertegenwoordigers van de lidstaten óf uit onafhankelijke deskundigen. De consensus groeide dat de laatste mogelijkheid het beste uitgangspunt bood voor de gezochte onafhankelijkheid. De organisaties die tijdens of na de Tweede Wereldoorlog zijn opgericht, hebben dit ook als hoofdregel gehanteerd.

Een goed voorbeeld van regels op dit punt bieden de artikelen 100 en 101 VN-Handvest. Artikel 100 verbiedt de Secretaris-Generaal en de staf onder meer instructies van regeringen te aanvaarden, en verplicht de lidstaten zich te onthouden van dergelijke beïnvloeding. Artikel 101 lid 3 bepaalt dat het belangrijkste criterium bij het aanstellen van het personeel zal zijn de noodzaak dat wordt voldaan aan de hoogste eisen van doelmatigheid, bekwaamheid en integriteit. Rekening zal worden gehouden met het belang van een personeelswerving op een zo breed mogelijke geografische basis.

Deze bepalingen hebben als voorbeeld gediend voor veel andere, nadien opgerichte internationale organisaties, zowel op mondiaal als regionaal niveau. De in deze bepalingen neergelegde regels vormen de fundamenteen waarop de hedendaagse secretariaten van internationale organisaties zijn gebouwd. Hoofdregel is de onafhankelijkheid van internationale ambtenaren.<sup>78</sup> Bij de uitvoering van deze regel dient een tweede regel in het oog te worden gehouden: rekrutering dient te geschieden volgens het beginsel van de billijke geografische spreiding. Deze tweede regel vraagt om een korte toelichting.

Strikt genomen zou het er niet toe moeten doen wat de nationaliteit van het personeel van een internationaal secretariaat is. Het gaat er immers om dat de beste mensen worden aangetrokken, en dat hun onafhankelijkheid gegarandeerd is. Aan de andere kant echter hebben zowel de organisatie als haar lidstaten er alle belang bij dat op het secretariaat onderdanen van die lidstaten werken. Zij kunnen ervoor zorgen dat de organisatie over de benodigde informatie betreffende de lidstaat beschikt, een secretariaat wordt hierdoor deskundiger. Omgekeerd kunnen zij een goede bron van informatie voor de betreffende lidstaat zijn. Voorts is een praktisch gegeven dat lidstaten meer vertrouwen zullen hebben in een secretariaat waar ook eigen onderdanen werkzaam zijn ook al zijn deze onafhankelijk.

Hieraan dient te worden toegevoegd dat de praktijk vaak anders is dan de bovenstaande regels voorschrijven, zeker bij meer algemeen politieke organisaties zoals de

---

78. Zie bijv. uitspraak nr. 2232 van het Administratieve Tribunaal van de ILO in de *Bustani* zaak, 16 juli 2003.

VN. Bekend zijn de pogingen tot beïnvloeding van het VN-Secretariaat door de Verenigde Staten ten tijde van de communistenjachten en door de voormalige Sovjet-Unie. In de praktijk zijn ook vaak posten voorbehouden aan personen met een bepaalde nationaliteit. Dit probleem speelt ook tot op zekere hoogte binnen de EG, waar echter een gezaghebbend Hof van Justitie en indien nodig corrigerend kan optreden.<sup>79</sup>

Ten slotte kan hierbij nog worden opgemerkt dat bij secretariaten van internationale organisaties doorgaans alleen onderdanen van de bij de organisatie aangesloten lidstaten werken. Alleen in gevallen waarbij in deze lidstaten niet de vereiste expertise beschikbaar is, is het wel voorgekomen dat onderdanen van derde landen zijn aangehouden. Zo zijn in de eerste jaren van het bestaan van de ESA enkele Amerikanen aangesteld in verband met hun ruimtevaart-expertise. Dit is echter ter volledige discretie van de organisatie, die kandidaten voor een bepaalde vacature dientengevolge mag afwijzen omdat zij niet beschikken over de nationaliteit van een van de lidstaten. In deze zin sprak ook de Commissie gelijke behandeling zich uit in 1998, naar aanleiding van een verzoekschrift van een Braziliaan die door een in Nederland gevestigd onderdeel van de ESA vanwege zijn nationaliteit was afgewezen bij een sollicitatie naar de functie van fysioloog. De Commissie oordeelde in deze zaak dat geen verboden onderscheid naar nationaliteit was gemaakt.<sup>80</sup>

Slechts bij uitzondering vinden we in organisaties ook nog een orgaan dat belast is met de controle op de naleving van het recht, een rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie. Voorbeelden zijn het Internationaal Gerechtshof, het Europees Hof voor de rechten van de mens, het Hof van Justitie EG en het Benelux-Gerechtshof. De laatste jaren zijn diverse nieuwe (quasi-)rechterlijke organen opgericht, zoals het Internationaal Zeerechttribunaal (International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS) dat zijn oorsprong vindt in het Zeerechtverdrag van 1982 en de Appellate Body binnen de Wereldhandelsorganisatie. Het is begrijpelijk dat de laatste jaren een discussie is ontstaan over de noodzaak en de wenselijkheid van de proliferatie van dit soort organen, met alle risico's van institutionele en vooral ook materieel-rechtelijke verbroekeling.<sup>81</sup>

Even uitzonderlijk zijn de organisaties waar men naast een vertegenwoordiging van de regeringen ook nog een vertegenwoordiging van de bevolkingen aantreft. Zulk een orgaan wordt meestal samengesteld door en vanuit de nationale parlementen. Slechts in één geval, namelijk dat van het Europees Parlement, wordt het recht-

---

79. Zie zaak T-58/91, *Booss en Fischer v. Commissie*, Jur. 1993, p. II-147. In het algemeen J. Lemoine, *The International Civil Servant: An Endangered Species*, 1995.

80. Commissie Gelijke Behandeling, Oordeel 98-81 van 8 juli 1998.

81. Onder meer is dit aan de orde gesteld door rechters van het ICJ. Zie bijv. S. Oda, 'Some reflections on the dispute settlement clauses in the United Nations Convention on the Law of the Sea', in J. Makarczyk (red.), *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, 1984, p. 645-655; G. Guillaume, 'The future of international judicial institutions', *ICLQ* (44) 1995, p. 848-862; R.Y. Jennings, 'The judiciary, international and national, and the development of international law', *ICLQ* (45) 1996, p. 1-12; R. Ranjeva, 'Quelques observations sur l'intérêt à avoir une juridiction internationale unique', *FORUM* (Zero Issue, July 1998), p. 10-14.

streeks gekozen en bezit het ook reële bevoegdheden. In een ander geval, de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa beschikt dit parlementaire orgaan ook over substantiële bevoegdheden, maar wordt het niet rechtstreeks gekozen. Alle andere internationale parlementaire organen beschikken in hoofdzaak alleen over adviserende bevoegdheden. Voorzover parlementaire controle op het functioneren van internationale organisaties plaatsvindt, gebeurt dit derhalve grotendeels indirect, via de nationale parlementen. Het Nederlandse parlement – niet alleen de Tweede maar ook de Eerste Kamer<sup>82</sup> – lijkt in het algemeen vrij goed te worden betrokken en betrokken te zijn bij actuele gebeurtenissen in internationale organisaties.<sup>83</sup> Tijdens het meest recente Nederlandse lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad, gedurende de jaren 1999 en 2000, is maandelijks gerapporteerd door de regering en vonden soms debatten hierover plaats met de Kamer.<sup>84</sup> Ook bij meer incidentele vragen en problemen is het parlement soms betrokken, zoals bij de discussie in de jaren '80 om het lidmaatschap van Zuid-Afrika van de IAEA op te schorten<sup>85</sup> en bij het debat over de toetreding van de Russische Federatie tot de Raad van Europa.<sup>86</sup>

Een verklaring voor het feit dat bij weinig organisaties rechterlijke en parlementaire organen deel uitmaken van de institutionele structuur kan meestal worden gevonden in de aard van de organisatie. Naarmate een organisatie over meer bevoegdheden beschikt, een meer supranationaal karakter krijgt, groeit de behoefte aan juridische en politieke controle van de nieuw gevormde machtscentra. Een dergelijke controle zal immers steeds moeilijker op het niveau van de lidstaten plaats kunnen vinden.

---

82. Vgl. ook de niet-inwerkingtreding van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Stichting, omdat alleen Nederland niet ratificeerde wegens het ontbreken van goedkeuring van de Eerste Kamer. Zie *Handelingen I* 1985/86, p. 72-93 en *Handelingen I* 1986/87, p. 1309-1310.

83. Soms leidt dit tot complicaties. Zo waren in 1985 door de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie van de Tweede Kamer uitnodigingen gestuurd aan de Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) en de voorzitter van het Permanent Militair Comité van de NAVO, om aanwezig te zijn bij een hoorzitting over het wetsvoorstel inzake de stationering van kruisvluchtwapens. Deze uitnodigingen werden echter afgeslagen aangezien betrokkenen 'vanuit een internationale functie niet konden getuigen in een nationaal parlement.' Naar aanleiding hiervan zijn door de NAVO-Raad richtlijnen opgesteld, waarin is opgenomen dat NAVO-functionarissen tijdens bezoeken aan lidstaten slechts informele contacten met parlementsleden mogen hebben waarbij geen media aanwezig mogen zijn. Bezoeken van parlementariërs aan het NAVO-hoofdkwartier dienen volgens deze richtlijnen eveneens een informeel karakter te dragen. In januari 1986 is door een delegatie Nederlandse parlementariërs een bezoek gebracht aan het NAVO-hoofdkwartier te Brussel. Van de gesprekken is geen verslag gemaakt. Zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 290, nr. 13.

84. Zie *Kamerstukken II* 1998/99, 26 301, nr. 1 e.v.

85. *Aanhangsel Handelingen II* 1986/87, p. 1841.

86. *Kamerstukken II* 1995/96, 24 598, nr. 1.

## 5. BESLUITVORMINGEN BESLUITEN

Internationale organisaties kennen een zeer grote variëteit aan besluitvormingsprocedures. Men moet daarom de constitutie en de daarop volgende praktijk van ieder orgaan van iedere internationale organisatie apart bestuderen om te achterhalen op welke wijze besluiten totstandkomen. Niettemin is een zekere algemene ontwikkeling te herkennen, die hieronder kort zal worden beschreven.

Voor de Tweede Wereldoorlog schreven constituties van internationale organisaties doorgaans voor dat besluiten moesten worden aangenomen bij unanimité<sup>87</sup> waarbij vaak een uitzondering werd gemaakt voor procedurele besluiten. Dit veranderde tijdens en na afloop van de oorlog met de oprichting van nieuwe organisaties die in veel gevallen besluiten konden aannemen bij gewone of gekwalificeerde meerderheid. Het bezwaar van een inbreuk op de staatssoevereiniteit werd opzijgezet om zo een slagvaardig optreden van de nieuwe organisaties mogelijk te maken. Overigens bracht het van het grondbeginsel van staatssoevereiniteit afgeleide beginsel van de soevereine gelijkheid van staten met zich mee dat in de regel iedere staat, ongeacht zijn grootte en politieke of economische gewicht, één of hetzelfde aantal stemmen kreeg.<sup>88</sup>

Jenks schreef in 1945 dat 'the battle to substitute majority decision for the requirement of unanimity in international organization has now been largely won.'<sup>89</sup>

Deze conclusie bleek echter voorbarig. In de periode na de Tweede Wereldoorlog, vooral vanaf de jaren zestig, rees steeds meer verzet tegen besluitvorming bij meerderheid. Dit kwam o.a. doordat ten gevolge van de dekolonisatie de universele organisaties een steeds groter wordende meerderheid van ontwikkelingslanden als lid kregen. Formeel gezien konden deze landen elk voor hen gunstig besluit doen aannemen, maar duidelijk was dat de rijke landen, die het overgrote deel van de begroting van deze organisaties bekostigden, hier niet aan wilden meewerken. De oplossing werd gevonden in besluitvorming bij consensus: het net zolang voortgaan met onderhandelen tot er een formule is gevonden die voor iedereen aanvaardbaar is.

Bij consensus wordt niet gestemd, de voorzitter constateert dat niemand formeel tegen een bepaald voorstel is en dat het desbetreffende voorstel dus is aanvaard. In een zeer pluriforme samenleving is het consensusbeginsel een goed middel om vast te stellen wat voor dit moment het maximaal haalbare is. In de toekomst kan dan op dat gemeenschappelijke platform verder gebouwd worden. Consensus mag niet worden verward met unanimité. Bij unanimité stemmen allen met het bereikte resultaat in, bij consensus kunnen allen ermee leven. Aanvankelijk was dit een ontwikkeling in de praktijk, maar vanaf de jaren zeventig is besluitvorming bij consensus steeds vaker ook formeel voorgeschreven. Een voorbeeld biedt artikel IX lid 1 van de constitutie

---

87. De belangrijkste uitzondering op deze regel was de ILO, waarbinnen verdragen konden worden aangenomen met tweederde meerderheid van stemmen.

88. Ook nu nog vindt in betrekkelijk weinig organisaties een weging van de stemmen plaats. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Wereldbank en het IMF, en ten dele bij de EG.

89. C. Wilfred Jenks, 'Some constitutional problems of international organizations', *BYIL* (22) 1945, p. 34.

van de Wereldhandelsorganisatie: 'The WTO shall continue the practice of decision-making by consensus followed under the GATT 1947. Except as otherwise provided, where a decision cannot be arrived at by consensus, the matter at issue shall be decided by voting.' Een voetnoot bij deze bepaling geeft een definitie van consensus: 'The body concerned shall be deemed to have decided by consensus on a matter submitted for its consideration, if no Member, present at the meeting where the decision is taken, formally objects to the proposed decision.'<sup>90</sup>

De laatste twee stappen van de hierboven geschetste ontwikkeling (naar besluitvorming bij meerderheid en vervolgens bij consensus) zijn ook zichtbaar binnen de Europese Gemeenschappen, waar bovendien sinds het midden van de jaren tachtig een stap verder werd gezet. Een groot aantal bepalingen uit het oorspronkelijke EEG-Verdrag voorzag in besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid door de Raad vanaf 1966. Dit bleek echter eenvoudiger op papier gezet dan in praktijk gebracht, evenals eerder al bij andere organisaties was gebleken. Met name voor Frankrijk was het onaanvaardbaar dat lidstaten voortaan in belangrijke kwesties overstemd zouden kunnen worden. Dit politieke gegeven luidde een periode in van ongeveer twintig jaar, waarin praktisch niet werd gestemd en besluiten bij consensus werden aangenomen.<sup>91</sup> Pas in de tweede helft van de jaren tachtig, toen het integratiestreven nieuw leven werd ingeblazen en het bovendien door het sterk gestegen ledental steeds moeilijker werd telkens alle lidstaten tevreden te stellen, keerde het tij en bleek de tijd wel rijp om meerderheidsbesluitvorming ook daadwerkelijk in praktijk te brengen.<sup>92</sup> Overigens wordt bij organisaties met een beperkt lidmaatschap (bijv. Benelux) veelal nog de unanimiteitsregel toegepast.

Besluitvormingsprocedures zijn van groot belang, aangezien zij bepalend zijn voor de wijze waarop internationale organisaties hun doelstellingen in de praktijk kunnen verwezenlijken. Door middel van concrete besluiten moeten organisaties inhoud geven aan deze doelstellingen. Evenals voor de besluitvormingsprocedures geldt dat een grote variëteit aan soorten besluiten bestaat. Enkele algemene opmerkingen moeten ook hier volstaan.

Allereerst kan een onderscheid worden gemaakt tussen zgn. interne besluiten en besluiten die extern werken. Interne besluiten zijn besluiten die het interne functioneren van de organisatie betreffen: voorbeelden zijn besluiten waarbij een sub-commissie wordt ingesteld, besluiten waarbij wordt besloten een onderwerp op de agenda te zetten, en besluiten waarbij de begroting wordt goedgekeurd (zie ook par. 6). Interne besluiten zijn in veel gevallen bindend. Als dat niet het geval zou zijn, zou de organisatie niet kunnen functioneren. Externe besluiten zijn besluiten die niet in essentie het interne functioneren van de organisatie betreffen, maar tot de omgeving daarbuiten

---

90. *Trb.* 1995, 130 en 263.

91. Zie J.-L. Dewost, 'Le vote majoritaire: simple modelité de gestion ou enjeu politique essentiel?', in F. Capotorti e.a. (red.), *Du droit international au droit de l'intégration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, 1987, p. 167-175.

92. Zie Kapteyn/VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het Recht van de Europese Gemeenschappen: Na Maastricht*, 1995, p. 248-252.

zijn gericht. Bij de meeste internationale organisaties zijn externe besluiten niet-bindend van aard. Waar internationale organisaties bindende externe besluiten kunnen aannemen, gaat het meestal om verdragen.<sup>93</sup> Als regel geldt dat staten meestal niet vanzelf, vanwege hun lidmaatschap van de organisatie, worden gebonden door een verdrag zodra dit in werking is getreden. De wens om hierdoor gebonden te worden moeten zij steeds apart uitspreken; gewoonlijk gebeurt dit door middel van ratificatie. Naast verdragen kunnen enkele internationale organisaties andere soorten bindende besluiten aannemen, waarbij geen separate wens om gebonden te willen worden is vereist, maar waarbij binding *vanzelf* ontstaat, op grond van een daartoe strekkende verplichting in de constitutie van de organisatie. Een voorbeeld hiervan zijn de bindende resoluties van de Veiligheidsraad van de VN.<sup>94</sup> Een ander voorbeeld zijn bindende EG-besluiten. Terwijl voor bijna alle internationale organisaties geldt dat het overgrote deel van de externe besluiten die zij aannemen niet-bindend is, en slechts een beperkt deel bindend, is dit precies andersom binnen de Europese Gemeenschappen, die voor het bereiken van hun doelstellingen grotendeels gebruik maken van bindende externe besluiten, en in veel mindere mate van niet-bindende besluiten.

De benaming voor niet-bindende besluiten van internationale organisaties varieert. Voor 1914 werd een dergelijk niet-bindend besluit vaak aangeduid met 'voeu' (wens, verlangen). Thans worden dergelijke besluiten vaak 'aanbevelingen' genoemd.<sup>95</sup> Ook al zijn aanbevelingen niet bindend, onder bepaalde omstandigheden kunnen zij van grote invloed zijn. Zo kan er een zekere legitimerende werking van uitgaan. De verovering van de Portugese kolonie Goa door India in 1961 zou vermoedelijk op veel meer intern en internationaal verzet zijn gestuit als de Algemene Vergadering van de VN niet daarvoor de Portugese bezetting van Goa had veroordeeld. Ook kunnen aanbevelingen van extra betekenis zijn als er grote behoefte is aan een bepaalde regeling. Een voorbeeld is de Declaration of Legal Principles governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space.<sup>96</sup> Een laatste voorbeeld is de aanbeveling van de Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organization, WHO) waarbij de International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes werd aangenomen.<sup>97</sup> Deze code roept op tot het afkondigen van nationale wetgeving inzake babyvoeding, en in de praktijk hebben veel staten zulke (bindende) wetgeving uitgevaardigd.<sup>98</sup>

---

93. Doorgaans worden verdragen opgesteld binnen het kader van een internationale organisatie aangeduid als 'conventions'. Vgl. bijv. de verdragen afgesloten binnen het kader van de ILO of de Raad van Europa.

94. Art. 25 VN-Handvest.

95. Een fraaie definitie van dit soort besluiten, die verder gaat dan aan te geven, zoals doorgaans gebeurt, dat het om een niet-bindend besluit gaat, is van M. Virally: 'La recommandation est une invitation à observer un comportement déterminé, adressée par une organe international à un destinataire qui lui est extérieur', in 'La valeur juridique des recommandations des organisations internationales', *AFDI* (2) 1956, p. 66-96; eveneens gepubliceerd in M. Virally, *Le droit international en devenir: Essais écrits au fil des ans*, 1990, p. 169-194 (deze definitie staat op p. 193).

96. AV Res. 1962 (XVIII) van 1963.

97. Res. WHA 34.22 (1981) van deze organisatie.

98. Zie WHO Doc. EB93/17 (1993), p. 35.

## 6. FINANCIËN

De meeste internationale organisaties zijn voor hun inkomsten afhankelijk van de lidstaten, die eens per jaar of per twee jaar hun contributie betalen. Bij slechts enkele organisaties is de omvang van de contributie voor ieder lid gelijk. Meestal is de hoogte van de contributie afgestemd op de betalingscapaciteit van de lidstaat. Op grond hiervan diende bijvoorbeeld in de jaren 2004-2006 de VS 22 procent van de reguliere begroting van de VN te betalen, België 1,069 procent, en Nederland 1,690 procent. Enige tientallen ontwikkelingslanden betalen het afgesproken minimum dat 0,001 procent bedraagt sinds 1998.<sup>99</sup>

Behalve over de verplichte contributies beschikken de meeste organisaties over diverse andere bronnen van inkomsten. Daarbij kan vooral gedacht worden aan vrijwillige bijdragen en giften. Vrijwillige bijdragen worden met een zekere regelmaat gedaan aan met name hulpverlenende organisaties zoals UNICEF, het Kinderfonds van de VN. Giften zijn doorgaans eenmalig en moeten geaccepteerd worden door de organisatie, bijvoorbeeld omdat er voorwaarden aan verbonden kunnen zijn die voor de organisatie niet acceptabel zijn.<sup>100</sup>

Enkele organisaties hebben specifieke, eigen bronnen van inkomsten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de EU (o.a. de heffingen zoals vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid; een deel van de belasting op de bruto toegevoegde waarde (BTW), die in alle lidstaten op basis van een uniforme grondslag wordt geheven). Een ander voorbeeld is de Wereldorganisatie voor de Intellectuele Eigendom (World Intellectual Property Organization, WIPO). Deze organisatie wordt deels gefinancierd uit inkomsten uit de registratie van patenten. Toen deze inkomsten in de jaren tachtig fors opliepen, stelde de directeur-generaal van de organisatie voor om de contributies van de lidstaten met de helft te reduceren. Dit plan werd verworpen, hetgeen wellicht opmerkelijk lijkt in een periode waarin de overheidsuitgaven overal werden teruggedrongen. De verklaring ligt vooral in de vrees bij de lidstaten dat hun teruglopende bijdragen ook zou leiden tot een teruglopende invloed op de organisatie.<sup>101</sup> Wiens brood men eet, diens woord men spreekt.

Over de uitgaven van internationale organisaties kan niet veel algemeen worden gezegd, aangezien deze afhankelijk zijn van het werkterrein van de organisaties, en dat loopt sterk uiteen. Opmerkelijk is wel dat verreweg de meeste uitgaven van verreweg de meeste organisaties bestaan uit administratieve uitgaven: de kosten van de gebouwen, de staf, en dergelijke. 'Operationele uitgaven', dat wil zeggen de uitgaven in verband met projecten uitgevoerd door de organisatie (economische hulp, vredesmacht), beslaan doorgaans een veel kleiner deel van de totale uitgaven. Enkele uit-

---

99. AV Res. 58/1 B (2004). Voor VN-vredesoperaties geldt een andere verdeelsleutel, op grond waarvan de vijf permanente leden van de VR een groter aandeel van de totale kosten betalen dan bij de reguliere begroting van de VN.

100. Zie verder Schermers & Blokker, *supra* n. 7, p. 670-671.

101. A. Bogsch, *Brief History of the First 25 Years of the World Intellectual Property Organization*, 1992, p. 95, alsmede informatie verkregen van het WIPO-Secretariaat.

zonderingen hierop zijn de EG met o.a. het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de ESA.

Iedere organisatie heeft haar eigen begroting waarop de verwachte inkomsten en uitgaven staan vermeld. Meestal wordt deze eens per jaar of per twee jaar aangenomen. De begroting machtigt de organisatie tot het doen van de overeengekomen uitgaven en vormt de rechtsbasis voor contributiebetaling door de lidstaten. Als regel moet de begroting worden aangenomen door het orgaan waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd (bijv. Algemene Vergadering van de VN, art. 17 lid 1 VN-Handvest), vanuit het beginsel dat iedereen die betaalt ook mee moet kunnen beslissen over de begroting ('no taxation without representation'). In ditzelfde orgaan wordt meestal ook beslist over het aandeel dat ieder lid moet dragen in de totale inkomsten uit contributies (art. 17 lid 2 VN-Handvest). Dit soort begrotingsbesluiten zijn bindend, aangezien anders geen enkele organisatie zou kunnen functioneren.

Uit de talrijke discussies over de semi-permanente 'financiële crisis' van de VN, vooral rondom de Amerikaanse contributie aan de VN, zou de indruk kunnen ontstaan dat het inderdaad om een financiële crisis van grote omvang gaat. De cijfers relativeren dit. De omvang van de Nederlandse rijksbegroting voor 2006 bedraagt een kleine 150 miljard euro; de reguliere begroting van de VN – die sinds 1974 steeds een periode van twee jaar bestrijkt – voor 2006-2007 omvat 3,79 miljard US dollar.<sup>102</sup> Daarmee is de reguliere begroting van de VN ongeveer van gelijke hoogte als, bijvoorbeeld, de kosten van een onderzeeër met kernwapens of van de vuilnisophaaldienst van New York, en is aangegeven dat eerder van een politieke dan van een financiële crisis sprake moet zijn. Voorzover sprake is van een financiële crisis betreft dit de achterstand die veel lidstaten hebben in het betalen van hun contributie.

## 7. EPILOOG

De praktijk van alledag suggereert vaak dat internationale organisaties voor hun functioneren volledig afhankelijk zijn van de lidstaten. Het beeld rijst van internationale organisaties als marionetten van de internationale samenleving. Als het Amerikaanse Congres besluit geen contributie aan de Verenigde Naties te betalen, legt dit de organisatie lam. Als Europese leiders bij de Top van Amsterdam institutionele hervormingen voor zich uit schuiven, maakt dit een slagvaardig optreden van de Europese Unie moeilijker.

Dit beeld behoeft echter correctie, en wel in tweeërlei opzicht. Allereerst is in dit hoofdstuk duidelijk geworden dat (door diezelfde staten!) allerlei garanties zijn ingebouwd om te voorkomen dat organisaties voor ieder wisselwasje de volle medewerking van alle leden nodig hebben. Organisaties zijn bekleed met eigen rechtspersoon-

---

102. Zoals vastgesteld op 23 december 2005, zie VN Doc. GA/10442. Hier vallen buiten de aparte begrotingen voor de individuele vredesmachten, die bijv. in 1998 in totaal ongeveer een miljard US dollar bedroegen.



lijkheid, en hebben functioneel bepaalde privileges en immuniteiten. De leer van de 'implied powers' geeft hen de nodige armslag wanneer expliciete bevoegdheden ontbreken. Tal van organen zijn opgericht die ofwel bestaan uit onafhankelijke deskundigen (secretariaten, (quasi-)rechterlijke organen), ofwel zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van slechts een deel van de leden van de organisatie. Zo wordt bereikt dat internationale organisaties op minder of meer onafhankelijke wijze hun taken kunnen uitoefenen, de doelstellingen kunnen nastreven waarvoor zij zijn opgericht.

Ten tweede is een gegeven in de huidige wereld dat geen staat zonder internationale samenwerking kan. De onderlinge afhankelijkheid is groot en samenwerking binnen een groot aantal organisaties is onmisbaar. Staten kunnen internationale organisaties opheffen, maar de noodzaak tot samenwerking verdwijnt daarmee niet. Toen in 1946 een formeel eind kwam aan het bestaan van de Volkenbond, was de Verenigde Naties al in haar plaats getreden. Noorwegen en Zwitserland hebben vanzelfsprekend het soevereine recht geen lid te worden van de Europese Unie, maar zijn niettemin via allerlei regelingen nauw verbonden met deze Unie en haar lidstaten. De grote verwevenheid van de betrokken samenlevingen laat hen immers geen keus. In de spanning tussen steeds grotere onderlinge afhankelijkheid en de wens van de leden zoveel mogelijk controle te houden over 'hun' organisatie moet het recht van internationale organisaties zijn weg vinden.

