



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Internationale organisaties en hun leden. Van oude vragen, de dingen die voorbij gaan?

Blokker, N.M.

Citation

Blokker, N. M. (2003). *Internationale organisaties en hun leden. Van oude vragen, de dingen die voorbij gaan?*. Faculty of Law, Leiden University. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4497>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4497>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Internationale organisaties en hun leden

Van oude vragen, de dingen die voorbij gaan?

Rede uitgesproken door

Niels Blokker

Internationale organisaties en hun leden

Van oude vragen, de dingen die voorbij gaan?

Mijnheer de rector magnificus, zeer gewaardeerde toehoorders,

Ik beschouw het als een grote eer hier te mogen staan als eerste bekleeder van de nieuwe leerstoel 'Internationaal Institutioneel Recht'. Het zal de meesten van u bekend zijn dat deze leerstoel gecreëerd kon worden dankzij een gift van professor Schermers ter gelegenheid van zijn afscheid van de Leidse Universiteit, nu bijna een jaar geleden. Professor Schermers heeft zijn Amsterdamse en Leidse oraties gehouden direct bij aanvang van zijn aanstelling. Het leek mij mooi hierbij aan te sluiten en vandaag, de eerste dag van mijn nieuwe functie, mijn inaugurele rede te houden.

De muziek die u hoorde bij binnenkomst is welbewust gekozen. U hoorde van Jan Pieterszoon Sweelinck een thema met variaties. Mijn vakgebied kenmerkt zich door thema's met variaties. Er zijn allerlei fundamentele onderdelen, zoals de rechtspositie van internationale organisaties, hun institutionele opbouw, bevoegdheden, besluitvorming en besluiten, sancties. Bij deze onderdelen bestaan grondbeginselen, of deze zijn in ontwikkeling. Op deze grondbeginselen of thema's is in de praktijk van individuele organisaties een groot aantal variaties te horen. Net als in de muziek zijn de variaties op zichzelf vaak interessant, maar kunnen zij alleen volledig worden gewaardeerd door het thema niet uit het oog en het oor te verliezen. Net als in de muziek zijn de thema's op zichzelf vaak interessant, maar kunnen zij alleen volledig worden gewaardeerd met aandacht voor de veelkleurigheid van de variaties.

Het onderwerp van mijn oratie is een centraal thema in mijn vakgebied: de relatie tussen een internationale organisatie en haar leden. Dit onderwerp heeft al vroeg aanleiding gegeven tot allerlei vragen. Velen hiervan zijn inmiddels wel beantwoord, maar blijken zich toch in allerlei hedendaagse variaties opnieuw aan te dienen. Er zijn ook nieuwe vragen. Het eerste gedeelte van mijn oratie gaat over de stelling: zonder leden geen internationale organisatie. In het tweede gedeelte draai ik deze stelling om: zonder internationale organisatie geen leden.

Laten we allereerst kort nagaan wat 'leden' van een internationale organisatie precies zijn. 'Lid', meervoud 'leden', is verwant aan 'ledematen', onderdelen van een lichaam van mens of dier. In het Duits spreekt men van Mitglied. Het Engelse 'member' en het Franse 'membre' zijn beiden afgeleid van het Latijnse woord 'membrum' dat eveneens 'lid van het lichaam' betekent. Deze betekenis is van belang, omdat er goed mee wordt aangegeven dat leden onderdeel vormen van een geheel. Daarmee ligt meteen een van de kernvragen voor ons. Leden van een internationale organisatie zijn immers niet

zomaar leden – zoals een klaverjasvereniging of een volkstuintjesvereniging leden heeft. In de meeste gevallen gaat het bij internationale organisaties om staten. Hoe kunnen leden van een internationale organisatie onderdelen zijn *van een geheel* nu die leden in de meeste gevallen soevereine staten zijn, ook al heeft het begrip staatssovereiniteit nu al lang niet meer de absolute invulling van vroeger? Dit is een van de grote vragen in het Recht der Internationale Organisaties (RIO). Deze vraag is eigenlijk te veelomvattend om nu in drie kwartier en straks in één dag van de week te behandelen. Maar aan de andere kant, juist omdat er weinig tijd is, moeten we snel ter zake komen. Allereerst nu de eerste stelling.

I. Zonder leden geen internationale organisatie

I.1. De rol van de leden bij de oprichting

Dit is nu wat men in goed Hollands een waarheid als een koe noemt. Om te beginnen ontstaat een internationale organisatie niet vanzelf, spontaan. Zij moet worden opgericht. Strikt gezien gebeurt dat niet door de leden van de organisatie. Die leden zijn er immers pas vanaf het moment dat de organisatie het licht ziet. De oprichting vindt doorgaans plaats door landen die het oprichtingsverdrag van de organisatie maken, dit ondertekenen en vervolgens ratificeren.¹ Deze landen zijn wel aangeduid als ‘*a priori* leden’.² Doordat deze ‘*a priori* leden’ het vereiste aantal ratificaties realiseren, ontstaat de organisatie. Vandaar, en in die zin: zonder leden geen internationale organisatie.

Soms wordt in het oprichtingsverdrag onderkend dat ‘*a priori* leden’ een speciale positie hebben. Dat gebeurt dan door hen de titel ‘oorspronkelijke leden’ te geven. Juridisch bevinden deze landen zich doorgaans in precies dezelfde positie als niet-oorspronkelijke leden. De titel ‘oorspronkelijk lid’ heeft vooral politieke betekenis: uit het feit dat een land lid van het eerste uur is blijkt dat dit land vanaf het allereerste begin steun aan de organisatie heeft willen geven.

Ik noem kort enkele voorbeelden.

- Het VN-Handvest werd op 26 juni 1945 getekend door vertegenwoordigers van alle 50 landen die deelnamen aan de onderhandelingen in San Francisco. De VS ratificeerde daarna als eerste. Op 24 oktober 1945 was het vereiste aantal ratificaties binnen, trad het Handvest in werking en werd de VN geboren. Artikel 3 van het VN-Handvest gaat over de oorspronkelijke leden van de VN – dat zijn in hoofdzaak de landen die deelnamen aan de onderhandelingen van San Francisco en daarna het Handvest ondertekenden en ratificeerden.³ Oorspronkelijke leden van de VN zijn dus niet alleen de landen die lid zijn vanaf het moment dat het Handvest in werking trad, maar ook landen die later ratificeerden en lid werden (en tevens hadden deelgenomen aan de onderhandelingen van San Francisco). Nederland – dat op 10 december 1945 ratificeerde - is hiervan een voorbeeld.
- Het Verdrag van Marrakesh waarbij de Wereld Handels Organisatie (WTO) werd

opgericht, werd op 15 april 1994 ondertekend.⁴ In de slotakte werd uitdrukkelijk gewezen op het belang van lidmaatschap van alle bij de onderhandelingen betrokken landen: “[t]he representatives *agree* on the desirability of acceptance of the WTO Agreement by all participants in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations [...]”.⁵ Anders dan bij het VN-Handvest was niet bepaald dat het verdrag in werking zou treden bij een bepaald aantal ratificaties. In plaats daarvan werd in Marrakesh simpelweg afgesproken dat het WTO-verdrag op 1 januari 1995 (of zo spoedig mogelijk daarna) in werking zou treden. Op 1 januari 1995 kwam de WTO ter wereld: een keurige zwangerschap van een kleine 9 maanden dus. Oorspronkelijke leden zijn hier de oude GATT contracting parties die vóór 1 januari 1995 het Verdrag van Marrakesh hadden aanvaard. In tegenstelling tot de VN geldt dat landen die lid werden van de WTO nadat de constitutie van deze organisatie in werking was getreden geen oorspronkelijke leden meer konden worden. Net als bij de VN geldt dat ‘oorspronkelijk lidmaatschap’ een politieke en geen juridische betekenis heeft. China heeft nog kort voor 1 januari 1995 alles op alles gezet tot deze categorie ‘leden van het eerste uur’ te kunnen behoren, maar dat lukte niet; het werd uiteindelijk pas eind 2001 lid.

- Het Statuut van het Internationaal Strafhof werd op 17 juli 1998 in Rome aanvaard. Nog geen vier jaar later, sneller dan tegenstanders én voorstanders hadden verwacht, trad het in werking en kwam het Strafhof ter wereld. Het Statuut voorziet niet in een aparte positie voor oorspronkelijke leden. De VS was het land dat op het laatst mogelijke moment het Statuut ondertekende, op 31 december 2000. Op 6 mei 2002 ontving de Secretaris-Generaal van de VN echter bericht van de Amerikaanse regering dat de VS niet langer van plan was partij te worden bij het Statuut. In de volksmond wordt dit aangeduid als “unsign”, maar juridisch klopt dat natuurlijk niet. Eenmaal ondertekend is altijd ondertekend; het is de depositaris verboden de vlakgum of typex te hanteren. Wat er juridisch aan de hand was, werd precies verwoord in het Amerikaanse bericht aan de Secretaris-Generaal: “[a]ccordingly, the US has no legal obligation arising from its signature on December 31, 2000”.⁶ Dit Amerikaanse besluit is zeer te betreuren, en we moeten afwachten hoe het dit eerste experiment met internationale strafrechtspraak zonder Amerikaanse betrokkenheid zal vergaan. Achteraf gezien lag het bericht van 6 mei *juridisch* wel voor de hand, gelet op het Amerikaanse beleid ten aanzien van het Strafhof na 6 mei 2002. De Amerikaanse regering voorzag waarschijnlijk dat dit beleid op een aantal punten in strijd zou kunnen komen met de *object and purpose* van het Statuut, en die moeten nu eenmaal worden gerespecteerd, ook door landen die nog geen partij zijn maar wel hebben ondertekend.⁷
- Een laatste voorbeeld is het Verdrag van Maastricht, waarbij de Europese Unie werd opgericht. Dit verdrag werd op 7 februari 1992 ondertekend. Het trad in werking op 1 november 1993, na ratificatie door alle 12 ondertekenaars. Dat was

aanzienlijk later dan verwacht. Net als bij het Verdrag van Marrakesh was een streefdatum afgesproken. Artikel R, tweede lid van het verdrag ging uit van 1 januari 1993. Maar het gemak waarmee de verdragsmakers ervan uitgingen dat hun Unieplannen een enthousiast onthaal zouden vinden bij de in de preambule genoemde volkeren, werd afgestraft bij onder meer de Deense en Franse referenda. Het vereiste dat alle oprichters ratificeren maakte de oprichting van de Unie niet eenvoudig. In het grijze verleden was dit natuurlijk al gebleken toen de Franse Nationale Vergadering de totstandkoming van een Europese Defensie Gemeenschap blokkeerde. Minder bekend en minder belangrijk is de niet-totstandkoming van de Europese Stichting omdat de Nederlandse Eerste Kamer hier niet mee akkoord ging.⁸

Bij deze vier voorbeelden hebben staten ervoor gekozen meer te doen dan alleen een verdrag te sluiten waarin wederzijdse rechten en verplichtingen worden vastgelegd. Zij hebben daarnaast gekozen voor de oprichting van wat de laatste 60 jaar meestal 'internationale organisatie' wordt genoemd.⁹ In de meeste gevallen werd onderkend dat het belangrijk is dat landen die hebben deelgenomen aan de oprichtingsonderhandelingen ook lid worden. Intensieve onderhandelingen tussen belanghebbende staten monden uit in de vreugdevolle ondertekening van een oprichtingsverdrag. De periode van zwangerschap daarna loopt uiteen van enkele maanden (de VN) tot enkele jaren (het Internationaal Strafhof), en wordt slechts bij uitzondering onderbroken door een abortus provocatus (de Europese Defensie Gemeenschap, de Europese Stichting). Tijdens de zwangerschap mag niets worden gedaan dat ingaat tegen het voorwerp en het doel van de ongeboren vrucht, en moet bovendien de komst van de nieuwe wereldburger worden voorbereid. Daarvoor dienen tegenwoordig soms Voorbereidende Commissies, PrepComs, die wel iets hebben van een nog lege kinderkamer: druk wordt aan de inrichting gewerkt, zodat de rechtspersoon om wie het draait straks in een gespreid bedje komt. Zo zien internationale organisaties het levenslicht. Zij zouden er nooit zijn geweest zonder de inspanningen van de oprichtende staten, die doorgaans eerste leden van de organisatie worden. Daarom, en in die existentiële zin geldt: zonder leden geen internationale organisatie.

I.2. De rol van de leden na de oprichting

Er zijn al vroeg schrijvers geweest die de stelling hebben betrokken dat vanaf hun oprichting internationale organisaties een eigen wil hebben en dat de rol van de oprichter-landen daarmee eigenlijk voorbij is. De rechtsorde-leer in de visie van schrijvers als Romano gaat ervan uit dat er een werkzame sociale eenheid is die een eigen proces van wilsvorming kent. Toegepast op internationale organisaties (zoals ook door Romano zelf is gedaan) betekent dit dat binnen hun organen een autonoom proces van wilsvorming plaatsvindt dat losstaat van wilsvorming door de lidstaten.¹⁰

Wat hier ook in theorie over gezegd kan worden, in de praktijk wordt vaak duidelijk dat de oorspronkelijke en de later toegetreden leden intensief aanwezig zijn in de besluitvorming en meer in het algemeen in het hele functioneren van internationale organisaties. Internationale organisaties zijn als het ware transparant. De eigen rechts-persoonlijkheid vormt veelal niet meer dan een dunne sluier waar doorheen de lidstaten goed zichtbaar zijn. Meestal zijn een of meer organen van de organisatie samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten. De vraag rijst dan: zijn deze vertegenwoordigers geheel vrij in hun optreden als constituenten, samenstellende delen, van deze organen? Of zijn er bepaalde beperkingen, omdat de landen die vertegenwoordigd zijn in deze organen niet alleen maar soevereine staten zijn maar ook leden van een door diezelfde soevereine staten opgerichte organisatie?

Dit lijkt natuurlijk buitengewoon theoretisch. Toch rees deze vraag al kort na oprichting van de Verenigde Naties in de beginjaren van de Koude Oorlog. Diverse landen wilden lid worden van de VN en dienden daartoe een verzoek in. Het lid worden van de VN is geen automatisme zoals bij sommige oudere internationale organisaties.¹¹ Dat bleek ook in de praktijk toen onder meer de Verenigde Staten en de Sovjet Unie bij de toelatingsprocedure de voorwaarde gingen stellen dat tegelijk met toelating van een land uit het andere kamp een land uit het eigen kamp moest worden toegelaten. Dit leidde tot grote onenigheid. In de Veiligheidsraad vielen woorden als *horse trading* en *blackmail*.¹² Een reeks van kandidaat-leden heeft jaren in de wachtkamer van de VN gezeten, terwijl deze organisatie toch de ambitie van universeel lidmaatschap heeft.

Het VN-Handvest noemt vijf voorwaarden voor lidmaatschap: de aanvrager moet een staat zijn, moet vredelievend zijn, dient de verplichtingen in het Handvest te aanvaarden, en moet zowel in staat als bereid zijn deze verplichtingen na te komen.¹³ De in de praktijk gestelde 'Koude Oorlog-voorwaarde' van toelating van een land uit het eigen kamp tegelijk met toelating van een land uit het andere kamp komt niet in dit rijtje voor. De voor de hand liggende vraag diende zich aan of deze additionele voorwaarde wel gesteld mocht worden. Eind 1947 besloot de Algemene Vergadering deze vraag voor te leggen aan het Internationaal Gerechtshof. Het advies dat het Hof een half jaar later gaf in deze *Admission*-zaak is van belang voor de problematiek van de positie van lidstaten binnen een internationale organisatie.

Het advies werd gesteund door een meerderheid van 9 rechters. Het Hof verwees naar de vijf lidmaatschapsvoorwaarden. Het gaf aan dat het oordeel of hieraan voldaan is geveld moet worden door de organisatie, preciezer gezegd de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering, en uiteindelijk: de leden van deze twee organen. Het Hof kwam tot de conclusie dat een lid van de VN bij het stemmen over een lidmaatschapsaanvraag in de Veiligheidsraad of in de Algemene Vergadering niet het recht heeft zijn instemming afhankelijk te laten zijn van andere voorwaarden dan die in het

Handvest genoemd.

De positie van de minderheid van 6 rechters is het scherpst verwoord in de *joint dissenting opinion* van rechters Basdevant, Winiarski, McNair en Read. Zij concludeerden dat een lid van de VN dat stemt over een lidmaatschapsaanvraag wèl het recht heeft andere voorwaarden te stellen dan die genoemd in artikel 4, eerste lid van het Handvest. Dat betekent evenwel niet, in de visie van de vier dissenters, dat VN-leden hierbij aan geen enkele beperking onderhevig zijn. Zij moeten het beginsel van goede trouw respecteren, zij moeten de doelstellingen en beginselen van de VN uitvoeren en niet in strijd handelen met het Handvest.¹⁴

In ieder geval kunnen we vaststellen dat niet alleen de meerderheid, maar ook de vier dissenters het erover eens waren dat staten als leden van een organisatie bepaalde lidmaatschapsverplichtingen hebben, en dat van een volledig 'vrije stem' dus geen sprake is.¹⁵ De 'joint dissent' geeft daarbij duidelijk aan wat de hoedanigheid is van staten die stemmen over toetredingsaanvragen: die van lid van het orgaan dat een beslissing hierover moet nemen. Letterlijk zeggen de dissenters: "the Member is envisaged in its capacity as a member of these organs, that is to say, in the discharge of its duty to contribute to the making of a recommendation by the Security Council or of a decision by the General Assembly on that recommendation. The freedom of that Member in this respect cannot be either more or less than that of the organ as a member of which he is called upon to give his vote".¹⁶

Dit advies is trouwens ook een variatie op het thema 'politiek en recht in internationale organisaties'. De vier dissenters benadrukken hoezeer de toelatingsbesluiten van de Veiligheidsraad en van de Algemene Vergadering politieke beslissingen zijn: "The admission of a new Member is pre-eminently a political act, and a political act of the greatest importance. The main function of a political organ is to examine questions in their political aspect, which means examining them from every point of view".¹⁷ Maar in het advies van het Hof wordt daar een belangrijke kanttekening bij geplaatst: "The political character of an organ cannot release it from the observance of the treaty provisions established by the Charter when they constitute limitations on its powers or criteria for its judgment".¹⁸ Deze laatste uitspraak is later ook bij discussies in andere internationale organisaties gebruikt om aan te geven dat er ook aan de bevoegdheden van politieke organen grenzen zijn.¹⁹ Noch deze politieke organen, noch hun leden zijn volledig vrij.

Het advies van het Internationaal Gerechtshof in de *Admission*-zaak maakt duidelijk dat staten als leden van organen van internationale organisaties verplichtingen hebben. Over de reikwijdte hiervan liepen de meningen binnen het Hof uiteen, maar niet over het uitgangspunt als zodanig. De dubbelrol van staten is een mooi voorbeeld van wat ooit door Georges Scelle werd aangeduid als *dédoublement fonctionnel*.²⁰ (Het

zal puur toeval zijn dat dezelfde Scelle in 1947 voor Frankrijk optrad tijdens de mondelinge behandeling van *Admission*-zaak.) Leden zijn soevereine staten maar hebben er met het lidmaatschap van internationale organisaties een rol bij gekregen: die van samenstellend deel van organen van de organisatie. De oude fictie dat met de oprichting van een internationale organisatie de oprichtende staten naar de achtergrond verdwijnen is inderdaad een fictie en moet een fictie blijven. Lidstaten blijven staten maar hebben zich een extra verantwoordelijkheid aangemeten. Binnen de organen van de organisatie waarin zij zijn vertegenwoordigd, moeten zij te goeder trouw de doelstellingen van de organisatie nastreven, en eventueel geformuleerde verdere verplichtingen nakomen.

Een goed voorbeeld van de dubbelrol van staten (als staat en als lid) zien we in COREPER, het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de Europese Unie. Dit orgaan heeft een alom erkende spilfunctie: enerzijds dienen de hierin optredende permanente vertegenwoordigers van de lidstaten de positie van hun land uit te dragen. Anderzijds heeft COREPER als taak de werkzaamheden van de Raad voor te bereiden en zijn de ambassadeurs van de 15 dus ingebed in de Europese besluitvorming. Een enigszins vergelijkbare spilfunctie wordt vervuld door de permanente vertegenwoordigingen van lidstaten bij andere internationale organisaties, hoewel daar geen 'COREPERS' bestaan.²¹ Ook deze ambassadeurs moeten het thuisfront informeren over de ontwikkelingen, de marges in de besluitvorming binnen de organisatie. Ook zij ervaren van nabij de samenwerking van de leden binnen de organisatie. Natuurlijk handelen zij op instructie, maar instructies laten vaak enige ruimte en zijn er bovendien lang niet altijd.

I.3. De rol van de leden ten aanzien van verschillende soorten organen

Laten we nu nog iets verder de internationale organisatie binnendringen en kijken naar de rol van de leden ten aanzien van verschillende soorten organen. Daarbij past vooraf de kanttekening dat er een zekere diversiteit is: kleinere organisaties hebben minder dan grotere behoefte aan niet-plenaire organen, en de meeste organisaties hebben geen parlementaire of rechterlijke organen. Niettemin is er een zeker grondmodel, dat eigenlijk al bestond bij een aantal 19e eeuwse organisaties. Ten eerste is er een orgaan waarin alle leden zijn vertegenwoordigd, dat binnen de organisatie over de meest uitgebreide bevoegdheden beschikt en dat vrij weinig bijeenkomt. Dan is er een secretariaat, dat vroeger gevoerd werd door het ministerie van Buitenlandse Zaken van een van de leden maar dat vanaf het interbellum steeds vaker een onafhankelijk orgaan is geworden. En ten slotte is er een niet-plenaire orgaan, waarin een deel van de leden is vertegenwoordigd. Dit orgaan heeft ruwweg twee soorten taken: het behandelen van de lopende zaken in de periode tussen de bijeenkomsten van het plenaire orgaan, alsmede het toezicht houden op en als aanspreekpunt functioneren voor het onafhankelijke secretariaat.

Dit grondmodel is tamelijk populair gebleken en is ook gevolgd bij een aantal internationale organisaties die de afgelopen jaren zijn opgericht. Waar na de Tweede Wereldoorlog en de dekolonisatie het ledental van mondiale organisaties fors is uitgebreid, vaak verdrie- of verviervoudigd is, is deze basisstructuur onaangetaast gebleven. De enige grote verandering die zich heeft voorgedaan betreft niet deze structuur als zodanig maar de omvang van de niet-plenaire organen van deze internationale organisaties. Bij alle oproepen voor amendering van het VN-Handvest heeft dit uiteindelijk alleen plaatsgevonden om het aantal leden van ECOSOC en Veiligheidsraad uit te breiden. Soortgelijke aanpassingen hebben zich voorgedaan bij de gespecialiseerde organisaties.

Wat is nu de rol van de leden ten aanzien van deze drie soorten organen die we vaak bij internationale organisaties zien?

1. In het plenaire orgaan, doorgaans het hoogste politieke orgaan van de organisatie, kunnen de leden hun positie het meest onversneden uitdragen. Deze algemene vergadering der leden lijkt wel wat op waaruit zij is ontstaan: de diplomatieke conferentie.²² Maar er zijn ook verschillen, en die hebben consequenties voor de rol van de leden. Algemene vergaderingen komen niet eenmalig bijeen maar regelmatig. Zo kan worden voortgebouwd op eerder genomen besluiten en ontstaat een soort *corpus* van besluiten waaruit een zeker beleid blijkt. Verder vindt het functioneren van deze plenaire organen plaats binnen een groter kader, met als basis het grondverdrag van de organisatie. Dat verdrag legt vaak zekere grenzen op aan wat organen en hun leden kunnen uitdragen, zoals ook is benadrukt door het Internationaal Gerechtshof in de *Admission*-zaak. Een ander aspect is dat deze organen onderdeel uitmaken van een groter geheel, en in een bepaalde relatie staan tot andere organen van de organisatie. Ontwikkelingen in de praktijk kunnen tot gevolg hebben dat zich wijzigingen voordoen in de gebruikmaking van bevoegdheden. Zo hebben in de geschiedenis van de Verenigde Naties de patstelling in de Veiligheidsraad en de toestroom van ontwikkelingslanden er soms voor gezorgd dat de Algemene Vergadering ging optreden in plaats van de Veiligheidsraad en de Economische en Sociale Raad. Het Handvest biedt daarvoor tot op zekere hoogte de ruimte.

De genoemde verschillen maken duidelijk dat er verschillen zijn tussen plenaire organen en de *ad hoc* diplomatieke conferenties waaruit zij zijn ontstaan, en dat dit consequenties heeft voor de rol van de lidstaten. Hun vertegenwoordigers kunnen niet puur en volledig onversneden uitsluitend het eigenbelang van de staten naar voren brengen. Bij deze negatieve formulering past de vraag wat zij dan, positief geformuleerd, nog meer naar voren moeten brengen. In antwoord hierop heeft Jenks al in 1945 naar voren gebracht dat deze vertegenwoordigers niet alleen zouden moeten worden beschouwd als vertegenwoordigers van de lidstaten, maar daarnaast ook als leden van een internationaal orgaan met een collectieve internationale verantwoordelijkheid.²³ Anno 2003 oogt dit nog steeds wat idealistisch. Niettemin wordt hiermee goed in algemene zin aangegeven waarin de taak van vertegenwoordigers van

lidstaten breder is dan die van behartiger van het pure eigenbelang.

2. De rol van de leden tegenover het Secretariaat ligt geheel anders. Hier heeft zich regelmatig een forse spanning voorgedaan tussen de regels en de praktijk. De meeste organisaties kennen regels die de onafhankelijkheid van het Secretariaat moeten garanderen. De standaardregel vinden we bijvoorbeeld in de constitutie van de in Den Haag gevestigde Chemische Wapens Organisatie: "Each State Party shall respect the exclusively international character of the responsibilities of the Director-General, the inspectors and the other members of the staff and not seek to influence them in the discharge of their responsibilities".²⁴ Deze onafhankelijkheid is in het collectieve belang van de leden. Niettemin kennen we de zwarte bladzijden uit de geschiedenis van internationale secretariaten: de communistenjacht in de Verenigde Staten in de beginjaren van de VN, die zich ook uitstreckte tot het voor de VS verboden jachtterrein van het VN-Secretariaat. De Sovjet Unie deed hier niet voor onder zoals we onder meer uit de openbaringen van Shevchenko weten.²⁵ En ook al is de positie van *experts on mission* iets anders dan die van Secretariaatsmedewerkers, de lotgevallen van VN-rapporteurs Mazilu en Cumaraswamy leren ons dat het vereiste respect voor de onafhankelijkheid van hen die in dienst zijn van de organisatie soms nog steeds ver te zoeken is. In de *Cumaraswamy*-zaak zei rechter Rezek van het Internationaal Gerechtshof: "[...] the fact of membership requires that every State, in its relations with the organization and its agents, display an attitude at least as constructive as that which characterizes diplomatic relations between States".²⁶ Het lastige is alleen dat het in alle genoemde gevallen ging om eigen onderdanen van een lidstaat, en het in het diplomatieke verkeer tussen staten in beginsel voor zendstaten verboden is diplomaten uit te sturen met de nationaliteit van de staat van ontvangst.²⁷ Juist in de relatie tot eigen onderdanen kost het lidstaten vaak moeite de onafhankelijke positie van het Secretariaat en van hen die in dienst zijn van de organisatie te respecteren, zo leert de geschiedenis.

3. De rol van leden van een internationale organisatie met betrekking tot niet-plenaire organen is interessant uit oogpunt van representativiteit. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat het lidmaatschap van zulke organen een goede afspiegeling vormt van het lidmaatschap van de gehele organisatie? Hoe kan worden bevorderd dat de leden van deze organen voldoende rekening houden met de belangen van het gehele lidmaatschap? Dat kan bijvoorbeeld door overeen te komen dat deze leden niet handelen op basis van instructie, maar als deskundige. Dit is het geval bij de Postunie: van de 41 leden van de Council of Administration is vereist dat zij "carry out their functions in the name and in the interests of the Union".²⁸ Maar bij de meeste andere organisaties is dat niet het geval en zijn het vertegenwoordigers van de lidstaten die zitting hebben in deze organen. Een andere manier om ervoor te zorgen dat leden van niet-plenaire organen voldoende rekening houden met de belangen van het gehele lidmaatschap vinden we bij financiële organisaties zoals het IMF en de Wereldbank. Daar bestaan

kiesgroepen. De heer Melkert, de Nederlandse Executive Director bij de Wereldbank, behartigt niet alleen de Nederlandse belangen, maar ook die van de andere landen van zijn kiesgroep, zoals Armenië en Israel. Zijn e-mailadres eindigt dan ook op worldbank.org en niet op minbuza.nl of minfin.nl. Door deze kiesgroepen weet ieder lid van de organisatie zich vertegenwoordigd. Bij andere organisaties is dit moeilijker te realiseren, omdat het specifieke belang van ieder lid bij het werk van de organisatie minder technisch is of moeilijk meetbaar is. Ieder lid van de VN heeft belang bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Dan is het moeilijk te bepalen welk lid in de Veiligheidsraad mag zitten, al hebben de makers van het VN-Handvest wel de opdracht aan de Algemene Vergadering gegeven bij de verkiezing van leden van de Veiligheidsraad rekening te houden met de bijdrage van de kandidaten aan de handhaving van vrede en veiligheid.²⁹ Ook is in het Handvest aangegeven dat de Veiligheidsraad – en dus zijn leden – handelt namens alle VN-leden,³⁰ en aan de Algemene Vergadering verslag moet doen van zijn werkzaamheden.³¹

De rol van de lidstaten loopt dus uiteen bij deze drie verschillende soorten organen. Maar ook hiermee is duidelijk aangegeven dat er zonder leden geen internationale organisatie is. Een internationale organisatie kan niet zonder leden die haar actief willen benutten. Daaruit blijkt de noodzaak van internationale samenwerking op het werkerrein van de organisatie. Actieve leden zijn een *conditio sine qua non* voor een goed functionerende internationale organisatie. Tegelijk betekent dat niet dat de organisatie klakkeloos moet doen wat haar machtigste leden willen. Ooit hebben leden er immers voor gekozen de organisatie een eigen gezicht te geven en meer te doen dan alleen een verdrag te sluiten. Daarover gaat het tweede deel van mijn oratie.

II. Zonder internationale organisatie geen leden.

Staten die ervoor hebben gekozen hun samenwerking te structureren, te institutionaliseren, binnen het kader van een internationale organisatie, hebben ervoor gekozen *lidstaat* te zijn, d.w.z. onderdeel uit te maken van een groter verband vanuit een gemeenschappelijk belang. Zij kunnen alleen lid zijn en de vruchten van lidmaatschap plukken als zij erkennen dat zij onderdeel uitmaken van een groter geheel dat over een zekere autonomie moet beschikken.³² Vandaar, en in die zin: zonder internationale organisatie geen leden. De vraag naar het karakter van dit grotere verband is een vraag die tot de kernvragen van RIO behoort en die velen dan ook heeft bezighouden, vanaf de oprichting van de eerste organisaties in de 19e eeuw tot nu.

Vroeger was het vooral de onbekendheid met dit fenomeen van het grotere verband die tot vragen leidde. Moesten de nieuw opgerichte internationale organen worden gezien als gemeenschappelijke organen van de leden of als eigen organen van de organisatie?³³ Hoe moesten de secretariaten van Volkenbond en ILO worden samenge-

steld, uit vertegenwoordigers van de leden of uit onafhankelijke internationale ambtenaren?³⁴ Moesten internationale ambtenaren wel over dezelfde privileges en immuniteiten als diplomaten beschikken?³⁵ Er zijn wel antwoorden op dit soort oude vragen gekomen, maar regelmatig kwamen oude vragen toch weer op bij de oprichting van nieuwe organisaties. Daarnaast dringen zich relatief nieuwe vragen op, zoals die naar de regels omtrent aansprakelijkheid van internationale organisaties. En met de opkomst van allerlei lossere, kort-ademige samenwerkingsverbanden stelt zich vanzelf de vraag: wanneer te kiezen voor een klassieke internationale organisatie, wanneer voor een lossere verband? Kortom, er is nog steeds alle reden de klassieke RIO-vraag op te werpen naar het karakter van het grotere samenwerkingsverband dat we internationale organisatie noemen.

Als gekozen is voor de oprichting van een internationale organisatie, hoe kan deze organisatie in staat worden gesteld zelfstandig op te treden in het internationale verkeer en haar taken uit te voeren? Hoe kan men de organisatie meer laten zijn dan een losse groep landen die op *ad hoc* basis gezamenlijk optreedt? Dat kan door ervan uit te gaan dat een internationale organisatie een eigen wil heeft. In de literatuur is dit meestal onderdeel van de definitie van een internationale organisatie.³⁶ Op het eerste gezicht lijkt het misschien wat merkwaardig, dat zoiets abstracts als een internationale organisatie een dergelijke eigenschap heeft die meer lijkt te horen bij natuurlijke personen. Maar tegelijk zijn we er al eeuwen mee vertrouwd dat staten in het internationale recht ook geacht worden over dit soort eigenschappen te beschikken. Zo kennen we de *consent to be bound* in het verdragenrecht. En een van de twee bestanddelen van het internationaal gewoonterecht is de *opinio iuris*. Staten kunnen dus een wil en een mening hebben. Misschien is het wat moeilijker te aanvaarden dat ook internationale organisaties over dit soort eigenschappen beschikken omdat zij zich wat verder dan staten van de sociale werkelijkheid bevinden. Laat diegenen die hier echt moeite mee hebben het anders maar een fictie noemen, waarmee ons recht vol zit. Zo kreeg ik in mijn juridische opleiding als voorbeeld van een juridische fictie een regel voorgeschoteld die vroeger in een badplaats werd gehanteerd. Deze regel bepaalde dat de badmeester gedurende het gedeelte van de dag dat alleen vrouwen mochten zwemmen geacht werd badvrouw te zijn.³⁷ Dit soort voorbeelden vergeet je niet snel. Daarbij vergeleken verschrompelt de fictie van internationale organisaties die over een eigen wil beschikken.

In onder meer de Angelsaksische en Duitse literatuur worden dezelfde aanduidingen gebruikt voor de 'eigen wil' van de organisatie: *a will of its own* respectievelijk *der eigene Wille*. Heel mooi is de Franse aanduiding: *volonté distincte*, omdat daarmee niet alleen de zelfstandige wil van de internationale organisatie wordt aangegeven, maar ook impliciet datgene waarvan zij zich onderscheidt: de *volonté* van de leden.

Ik ken overigens geen voorbeelden van constituties van internationale organisaties die

expliciet spreken van een dergelijke eigen wil. Zo'n eigen wil wordt afgeleid uit de oprichting van organen die zelf besluiten kunnen nemen. Voor zover in constituties bepalingen staan over de eigen identiteit van de internationale organisatie wordt, zeker in recentere tijden, het begrip rechtspersoonlijkheid gebruikt. Daarover is veel te zeggen. Ik beperk mij hier tot het volgende.

Waarom kunnen theorie en praktijk elkaar soms moeilijk vinden bij het onderwerp rechtspersoonlijkheid van internationale organisaties? Dat lijkt onder meer te komen omdat dit onderwerp politiek soms buitengewoon gevoelig blijkt te zijn. Deze politieke gevoeligheid is merkbaar als de vraag speelt of een bepaalde organisatie eigen rechtspersoonlijkheid heeft of zou moeten hebben. Juristen - en zeker de wetenschappers onder hen - hebben moeite met de politieke voorkeur of willekeur die dan de boventoon kan voeren. Zeker omdat dit tegelijk ook een juridisch kernonderwerp is. Evenals bij andere politiek gevoelige onderdelen van het internationale recht, zoals de erkenning van staten en het zelfbeschikkingsrecht der volkeren, is de rechtspersoonlijkheid van internationale organisaties een existentieel getint onderwerp. Het formele bestaan van de organisatie is in het geding.

Lang geleden was dit één van de top drie RIO-onderwerpen. In de eerste helft van de vorige eeuw vond hierover in doctrine en praktijk een intensieve discussie plaats. Daarbij vonden velen het aanvankelijk te ver gaan aan internationale organisaties eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Soevereine staten waren in deze visie de enigen die hier aanspraak op konden maken. Maar geleidelijk aan gingen meer stemmen op de eigen rechtspersoonlijkheid niet te zien als iets sacrosanct dat exclusief voorbehouden zou moeten blijven aan staten, maar meer als een in de praktijk noodzakelijke status voor internationale organisaties.

Dat dit onderwerp ook nog in 1945 gevoelig lag blijkt uit de onderhandelingen over het VN-Handvest. Daarbij werd besloten niet expliciet internationale rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan de VN. Het Comité dat zich hiermee bezighield beschouwde het als "superfluous to make this the subject of a text. In effect, it will be determined implicitly from the provisions of the Charter taken as a whole".³⁸ Veelzeggend is wat het Amerikaanse delegatieverslag hierover zegt: "[t]he Committee which discussed this matter was anxious to avoid any implication that the United Nations will be in any sense a 'superstate'".³⁹

Nog geen vier jaar later leek het Internationaal Gerechtshof in zijn *Reparations*-advies een einde te hebben gemaakt aan de onzekerheid, door te aanvaarden dat de VN inmiddels impliciet internationale rechtspersoonlijkheid had verkregen. Het advies laat zien dat we hier met een politiek beladen materie te maken hebben. Het Hof, dat er natuurlijk bij gebaat is dat zijn adviezen gevolgd worden in de politieke werkelijkheid, probeerde de statengemeenschap als volgt gerust te stellen, direct na de vaststel-

ling dat de VN over internationale rechtspersoonlijkheid beschikt: “[t]hat is not the same thing as saying that it is a State, which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of a State. Still less is it the same thing as saying that it is “a super-State”, whatever that expression may mean.”⁴⁰ Dezelfde noodzaak het advies acceptabel te maken biedt overigens naar ik meen ook een verklaring voor de wat ongelukkige opmerking dat de VN “a large measure of international personality” bezit. Daarmee ziet het Hof rechtspersoonlijkheid als een relatief begrip: een internationale organisaties kan er meer en minder van hebben.

Na dit advies uit 1949 leek het er lange tijd op alsof het leerstuk van de internationale rechtspersoonlijkheid van internationale organisaties een rustig bezit was geworden. Internationale rechtspersoonlijkheid werd meestal niet expliciet vastgelegd in constituties, maar impliciet toegekend aan internationale organisaties, langs de lijnen van het *Reparations*-advies. Maar in de jaren '90 begon het te rommelen, en niet bij de minste organisaties: de Europese Unie en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Bij de Europese Unie was het de afgelopen 10 jaar curieus te zien hoe geworsteld werd met iets wat al lang *RIO-acquis* was. Dit voorbeeld laat ik nu verder rusten.

De OVSE, waarvan Nederland op dit moment voorzitter is, is in 1975 begonnen als conferentie en heeft zich in de praktijk ontwikkeld tot organisatie. Het behoort tot de *curiosa* van de OVSE dat haar leden geen leden worden genoemd maar “*participating states*”, “deelnemende landen”, ook al is de OVSE inmiddels officieel een internationale organisatie geworden. Eveneens curieus, maar daarnaast ook een serieus probleem in de praktijk, is het ontbreken van internationale rechtspersoonlijkheid voor de OVSE. Hierover hebben al sinds lang onderhandelingen plaatsgevonden, maar de deelnemende staten zijn het hierover nog niet eens geworden. Vooral de Verenigde Staten ligt hier dwars. Ondertussen moet de organisatie wel haar werk doen, en zij wordt in de praktijk regelmatig op allerlei punten geconfronteerd met haar onvolkomen status. OVSE-personeel en OVSE-missies hebben niet de rechtspositie met de noodzakelijke bescherming die gebruikelijk is voor internationale organisaties. Derden kunnen soms procedures tegen de OVSE en hun staf beginnen voor een nationale rechter zonder dat zij zich onder dezelfde voorwaarden als andere internationale organisaties op immuniteit van jurisdictie kunnen beroepen. Op deze manier kan de OVSE moeilijk een aantal van haar huidige taken goed uitvoeren.

Evenals ten aanzien van de EU is ook hier door wetenschappers wel de stelling betrokken dat de OVSE inmiddels impliciet internationale rechtspersoonlijkheid heeft verkregen.⁴¹ Maar in tegenstelling tot bij de EU heeft dit standpunt nog amper navolging gekregen in de praktijk. Dat blijkt ook uit de wet die in Nederland op 1 januari jl. van kracht is geworden, waarin de status, privileges en immuniteiten van een OVSE-instelling, de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden wordt

geregeld. Ten behoeve van andere in Nederland gevestigde internationale instellingen worden zetelverdragen gesloten. Hier is dat niet gebeurd omdat de OVSE niet geacht wordt verdragen te kunnen sluiten.

Interessant is dat het tegelijk met deze rechtspersoonlijheidsproblemen binnen de EU en de OVSE in de jaren '90 gebruikelijk werd expliciete bepalingen op te nemen over de toekenning van internationale rechtspersoonlijkheid aan nieuwe organisaties. Wat vroeger uitzondering was lijkt nu regel te zijn geworden. Voorbeelden zijn Mercosur, de Wereldhandelsorganisatie en het kort geleden opgerichte Agentschap voor internationale handelsinformatie en –samenwerking.⁴²

Niettemin, de ontwikkelingen bij de EU en bij de OVSE hebben laten zien dat het onderwerp rechtspersoonlijkheid van internationale organisaties geen afgesloten RIO-chapitre is. Er is ook nog iets anders dat daarop wijst. Dat heeft te maken met de implicaties van het hebben van eigen rechtspersoonlijkheid. Als een organisatie over internationale rechtspersoonlijkheid beschikt, en zelfstandig kan optreden in het internationale verkeer, betekent het ook dat zij *zelf* moet kunnen opdraaien voor de gevolgen van haar al dan niet onrechtmatig handelen dat schade berokkent aan anderen. Over het onderwerp 'aansprakelijkheid van internationale organisaties' is de afgelopen jaren veel gezegd en geschreven, vooral onder invloed van de Tin crisis uit 1985. Het Institut de Droit International heeft er een studie naar verricht, binnen de International Law Association is de werkgroep Accountability of International Organizations in de laatste fase van haar werkzaamheden, en sinds kort heeft de International Law Commission het onderwerp op haar agenda staan.

Dat er nu veel aandacht voor dit onderwerp is komt niet omdat internationale organisaties de laatste jaren plotseling op grote schaal schade hebben aangericht. Wel is het zo dat bepaalde organisaties omvangrijker taken zijn gaan uitvoeren, en daaraan is inherent dat er dingen mis kunnen gaan waardoor aansprakelijkheidsvragen vaker en indringender in beeld kunnen komen. Waar gehakt wordt vallen nu eenmaal spaanders. En met de gevolgen van deze spaanders moet zorgvuldig worden omgegaan. Aandacht voor dit onderwerp is er ook gekomen omdat dit een tijd is waarin *in het algemeen* veel aandacht is voor aansprakelijkheidsvragen: individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid naar internationaal recht, zelfs voor staatshoofden; de oprichting van de *ad hoc* straftribunalen en *internationalized courts* zoals het Sierra Leone Tribunaal; de komst van het Strafhof na decennia van vooroverleg; de artikelen inzake staatsaansprakelijkheid die na tientallen jaren van voorbereidingen zijn aanvaard.

Dit algemene 'pro-aansprakelijkheidsklimaat' raakt direct aan het functioneren van internationale organisaties. Het blijkt onder andere uit de toegenomen kwetsbaarheid van de positie van de hoogste functionaris van internationale organisaties. De VS sprak een veto uit over het besluit Boutros-Ghali een nieuwe ambtstermijn te geven.

En dan *kon* Boutros-Ghali tenminste nog zijn eerste termijn uitzitten. Dat gold niet voor de eerste Directeur-Generaal van de OPCW, de Braziliaan Bustani, die tussentijds moest opstappen nadat vooral de VS het vertrouwen in hem had verloren. Dat gebeurde ondanks het oordeel van de juridisch adviseur van deze organisatie dat dit onrechtmatig was.⁴³ Zo vergaat het chefs van internationale organisaties steeds meer als – aanzienlijk beter betaalde – voetbaltrainers: als niet snel genoeg resultaten worden bereikt moeten ze opstappen (of, zoals dat doorgaans heet: ‘een andere uitdaging zoeken’). Dat is niet onbegrijpelijk: internationale organisaties functioneren niet in het luchtledige. Zij maken onderdeel uit van de internationale samenleving, en als daarin aansprakelijkheidsvragen prominenter aan de orde zijn, dan zullen internationale organisaties hier ook nadrukkelijker mee worden geconfronteerd. Wel zijn daar grenzen aan. Als hierdoor de noodzakelijke onafhankelijkheid van de organisatie te zeer wordt aangetast; zal zich dat op den duur tegen de lidstaten kunnen keren.

Het is niet alleen interessant te kijken naar de paar gevallen waarin het vraagstuk van de aansprakelijkheid van internationale organisaties in de praktijk heeft gespeeld, zoals de Tincrisis. Het is ook interessant te kijken naar gevallen waarbij dat in theorie wel had gekund, maar in de praktijk niet is gebeurd. Toen de NAVO in 1999 operatie *Allied Force* uitvoerde in verband met het optreden van Joegoslavië in Kosovo, werd dit in het algemeen als een NAVO-operatie gezien. De kernbesluiten werden genomen door de Noord-Atlantische Raad.⁴⁴ Er was NAVO-woordvoering. En het was ook de NAVO en niet een van haar lidstaten die schadevergoeding betaalde aan een Bulgaarse familie toen een afzwaaiër schade toebrengt aan hun eigendommen.⁴⁵ Dat alles ligt ook voor de hand. Voor het welslagen van een dergelijke operatie is het cruciaal dat de gelederen gesloten blijven en dat de samenwerkende landen als eenheid optreden. Maar het is interessant te bezien wat er gebeurde toen Joegoslavië rechtszaken begon voor het Internationaal Gerechtshof tegen tien NAVO-leden en toen nabestaanden van de aanval op de televisietoren een klacht indienden tegen NAVO-leden bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Interessant is dat in deze zaken door de aangeklaagde staten amper het verweer is gevoerd dat niet zij aangeklaagd konden worden maar hooguit de NAVO. Eigenlijk hebben alleen Canada voor het Internationaal Gerechtshof en Frankrijk voor het Europese Hof enigszins van dit argument gebruik gemaakt.⁴⁶ Natuurlijk zou dit verweer laf overkomen, zeker in een tijdsgewricht waarin aansprakelijkheidsvragen zo centraal staan. Internationale organisaties zoals de NAVO kunnen immers geen partij zijn in een procedure voor deze gerechten. Maar het is niettemin opmerkelijk, nu het toch om een NAVO-operatie ging, dat dit zo weinig aan de orde is geweest.

Het is verklaarbaar dat lidstaten er in deze gevallen voor hebben gekozen niet serieus het verweer te voeren dat zij niet aansprakelijk kunnen worden gesteld voor optreden van de organisatie. Maar daarvoor moet wel een prijs worden betaald. Bij een dergelijke ‘piercing of the organizational veil’, bij het uiteenlopen van optreden door de

organisatie en aansprakelijkheid voor de leden bestaat het gevaar dat ofwel de organisatie al te vrijblijvend gaat optreden omdat het toch de lidstaten zijn die aansprakelijk zijn als het mis gaat, ofwel de organisatie haar onafhankelijkheid en slagkracht verliest omdat lidstaten zich intensiever met het optreden van de organisatie willen bemoeien als zij zelf aansprakelijk kunnen worden gesteld als er dingen mis gaan. Uiteindelijk kan zich dit tegen de lidstaten keren die er immers ooit voor hebben gekozen een organisatie op te richten die zelfstandig kan opereren. Het ontkennen of beperken van een *responsabilité distincte* kan uiteindelijk ten koste gaan van de gezochte *volonté distincte*. Of, iets Hollandser uitgedrukt: het gevaar bestaat dat met het badwater het kind wordt weggespoeld.

III Afronding

Het is tijd om af te ronden. Zonder leden is er geen internationale organisatie, en zonder internationale organisatie zijn er geen leden. Met een kleine variatie op wat de Schotse rechtsgeleerde James Lorimer in 1884 schreef, kan worden gezegd: 'international organizations belong to all members and to none'.⁴⁷ Mijn vakgebied is rijkelijk gevuld met paradoxen, en dit is misschien wel de meest existentiële. Het zijn aanstaande leden die besluiten een internationale organisatie in het leven te roepen; het zijn de leden die kunnen besluiten een eind te maken aan dit leven. Maar zolang de organisatie bestaat kan zij alleen bestaan indien zij in de relatie tot haar leden een zekere mate van onafhankelijkheid, van autonomie heeft. Waar het evenwicht tussen afhankelijkheid en onafhankelijkheid ligt verschilt per organisatie. Ook op dit grote thema kent de praktijk vele variaties.

Studenten! Jullie zijn hier niet of amper aanwezig. Dat kan ook niet anders. Ik heb op deze eerste dag van mijn aanstelling nog helemaal geen studenten. Als jullie hier aanwezig zouden zijn geweest zou ik het volgende tegen jullie hebben gezegd. Een soms voorkomend misverstand is dat mijn vakgebied zich uitsluitend bezig zou houden met allerlei technisch-juridische institutionele kwesties. Bijvoorbeeld: de regels die internationale organisaties hebben over het quorum. Dit voorbeeld is even a-typisch voor mijn vakgebied als Ouagadougou is als aanduiding, als *pars pro toto* voor het werkzaam zijn in de diplomatieke dienst. Want net zo goed als er buitengewoon belangrijke Nederlandse vertegenwoordigingen zijn in Washington, New York en Brussel, kent mijn vakgebied onderwerpen als de bevoegdheden van internationale organisaties, de grenzen hieraan, de mogelijkheid van toetsing van besluiten. Daarbij moet nooit worden vergeten dat het institutionele recht niet een geïsoleerde verzameling regels is zonder dwarsverbanden met het overige internationale en soms ook het nationale recht. Internationale organisaties zijn grotere of kleinere huizen midden in de internationale samenleving, waarvan de ramen en deuren wijd open horen te staan. Internationale organisaties dienen ieder op hun eigen terrein bij te dragen aan

de oplossing van kleinere en grotere problemen waarvoor de internationale samenwerking een oplossing zoekt. Lang geleden al schreef Inis Claude dat het nodig is “to strike a balance between obsessive concern with institutional problems – which makes international organization an end in itself, and exclusive concentration upon substantive issues of current world politics – which neglects the building of an adequate institutional apparatus for international relations”.⁴⁸ Wat Claude lang geleden schreef geldt nu nog evengoed. De afgelopen Irak-crisis is ook een variatie op dit thema. De VN en haar stelsel van collectieve veiligheid zijn geen doel op zich, maar er is wel een collectief belang van de leden bij het inbedden van geweldgebruik in een werkzaam “institutional apparatus”.

Collega's van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Of, zoals mijn dochter het vroeger uitsprak: het mysterie van Buitenlandse Zaken. Een mysterie, dat was het af en toe wel toen ik drie jaar geleden afdaalde vanuit mijn ivoren toren en bij jullie kwam werken. Dat komt natuurlijk deels omdat bij een lang verblijf in deze toren het gevaar bestaat dat de praktijk soms teveel wordt beoordeeld aan de hand van de sjablonen van de theorie en daardoor onbegrijpelijk wordt.⁴⁹ Ik voel mij oprecht bevoorrecht dat ik bij jullie zoveel heb geleerd over de praktijk en nu met nog meer overtuiging dan vroeger kan zeggen: “le monde du spectateur est bien différent de celui de l'acteur”. Het enige nadeel van deze overstap was dat er op het ministerie geen studenten zijn. Een van de twee voordelen van mijn nieuwe functie is dat er weer studenten zullen zijn. Het andere voordeel is dat ik een substantieel deel van de week kan blijven werken bij de afdeling Internationaal Recht van de Directie Juridische Zaken – een directie en een afdeling waar ik mij goed thuis voel. In mijn *dédoublement fonctionnel* hoop ik evenwichtig recht te kunnen doen aan de thema's van de theorie en de variaties van de praktijk.

Het is een mooi gebruik dat de nieuwe hoogleraar bij zijn oratie zijn leermeesters dankt. Van hen wil ik in het bijzonder noemen mijn promotoren Schermers en Mortelmans, en de hoogleraren Kooijmans, Slot en Van Staden. Ieder op hun eigen wijze hebben zij bijgedragen tot mijn vorming.

Vakbroeders en – zusters in Leiden en bij andere universiteiten. Wij werken al op allerlei manieren samen en zullen dat hopelijk nog meer gaan doen. Ik heb geen keus: ons vak is te groot, Nederland is niet zo groot, en waar wij eerder samenwerkten was dit groots.

Professor Lawson, beste Rick. Ik koester warme herinneringen aan onze eerdere samenwerking. Wij delen een groot enthousiasme voor onderwijs en onderzoek. Reikhalzend kijk ik uit naar mijn terugkeer op de Toverberg, een boek dat ik nog lang niet uit heb.

Professor Schermers, beste Hein. In meer dan één opzicht geldt dat ik zonder jou hier niet had gestaan. Er loopt een lange lijn van de RIO-reis uit 1980 naar deze plechtige bijeenkomst. In professie en in persoon ben je steeds buitengewoon dienstbaar geweest aan de samenleving. De samenleving: dat zijn ook wij. Ik weet dat velen hier aanwezig deze dienstbaarheid persoonlijk hebben ervaren. Ikzelf ben je enorm dankbaar voor alle jaren die ik onder en met jou heb mogen werken. De vriendschap die daaruit van huis tot huis is gegroeid is mij zeer dierbaar. Ik voel mij bevoorrecht dat ik de eerste bekleder van de Schermersleerstoel mag zijn en zal mijn uiterste best doen op passende wijze invulling te geven aan mijn nieuwe functie.

Lieve mam, lieve familie en schoonfamilie; lieve Marleen, Daniël en Alissa. Ik prijs mij gelukkig met jullie en zal mijn uiterste best doen mijn twee functies in evenwicht te laten zijn met tijd voor jullie. Zo'n familie, zo'n gezin, het lijkt wel wat op een goed lopende internationale organisatie: meer, ja veel meer dan de som der leden.

Ik heb gezegd.

Noten

- ¹ In uitzonderlijke gevallen worden internationale organisaties niet bij verdrag opgericht. Een voorbeeld is de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.
- ² U. Fastenrath in B. Simma, *The Charter of the United Nations* (2e ed. 2002), p. 173.
- ³ Behalve de landen die deelnamen aan de onderhandelingen van San Francisco gelden op grond van art. 3 VN-Handvest ook als oorspronkelijke leden de landen die de “Declaration by United Nations” van 1 januari 1942 hebben getekend (en het Handvest hebben ondertekend en geratificeerd). Deze alternatieve mogelijkheid om tot de groep van oorspronkelijke leden te behoren was in feite speciaal gecreëerd voor Polen. Polen had wel de “Declaration by United Nations” getekend, maar kon niet uitgenodigd worden voor de San Francisco onderhandelingen omdat er geen overeenstemming over bestond welke regering gerechtigd was Polen te vertegenwoordigen. Zie verder hierover U. Fastenrath en Chr. Vedder in B. Simma, *The Charter of the United Nations* (2e ed. 2002), pp. 173-176 en pp. 1373-1378.
- ⁴ Trb. 1995, Nr. 130.
- ⁵ Slotakte bij het Verdrag van Marrakesh, para. 3.
- ⁶ De tekst van het bericht aan de Secretaris-Generaal kan worden gevonden in de ‘Ratification status of the Rome Statute’, zie www.un.org/law/ICC/index.
- ⁷ Weens Verdragenverdrag (1969), art. 18.
- ⁸ Zie Handelingen Eerste Kamer, 12 november 1985, pp. 72-93, en 19 mei 1987, pp. 30-1309/1310.
- ⁹ Zie over het ontstaan van de aanduiding ‘internationale organisatie’ P.B. Potter, *Origin of the term international organization*, 39 *American Journal of International Law* (1945), pp. 803-806.
- ¹⁰ Zie hierover W. Meng, *Das Recht der Internationalen Organisationen – eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts* (1979), pp. 152-157.
- ¹¹ Zie bijv. art. 11 van de constitutie van de Universele Post Unie. Op grond van de huidige versie van dit artikel geldt dat uitsluitend landen die geen lid zijn van de Verenigde Naties moeten worden toegelaten bij apart besluit (en niet automatisch lid worden door zich aan te melden). Vereist is dan dat ten minste tweederde van de leden het verzoek tot toetreding goedkeuren.
- ¹² Security Council Official Records, 2nd year No. 90 (204th meeting), p. 2418 en p. 2421.
- ¹³ Art. 4.1 van het VN-Handvest.
- ¹⁴ ICJ Reports 1947-1948, p. 92 (para. 21).
- ¹⁵ Dit blijkt ook uit een later advies van het Hof, het advies uit 1960 over de samenstelling van het Maritime Safety Committee van de Inter-governmental Maritime Consultative Organization. De leden van de Assembly van deze organisatie waren niet vrij bij het kiezen van leden van dit Comité, maar daarbij gebonden aan de relevante bepalingen van de constitutie. Zie ICJ Reports 1960, p. 150 (in het bijzonder p. 159: “Whatever the margin of choice or individual appraisal which exists in the Assembly in relation to the election of any Member of the Council, that

margin of choice or appraisal is one which is no greater than is permitted by the terms of those Articles read with Article 18”).

16 ICJ Reports 1947-1948, p. 83 (para. 4).

17 Id., p. 85 (para. 9).

18 Id., p. 64.

19 Zo verwees de juridisch adviseur van de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU) naar deze specifieke uitspraak van het Internationaal Gerechtshof toen in 1982 door het hoogste orgaan van de ITU werd overwogen sancties te treffen tegen Israël die niet in de constitutie werden genoemd. Zie hierover H.G. Schermers en N.M. Blokker, *International Institutional Law* (3rd ed. 1995), pp. 916-917.

20 Zie G. Scelle, *Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel*, in W. Schätzel en J.-J. Schlochauer (red.) *Rechtsfragen der Internationalen Organisation – Festschrift Hans Wehberg* (1956), pp. 324-342. Zie ook M. Virally, *l’Organisation Mondiale* (1972), p. 56.

21 Vgl. in dit verband art. 6 van de Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character (1975). Dit verdrag is nog niet in werking getreden. De omschrijving in art. 6 van de functies van de permanente vertegenwoordiging laat goed de dubbelrol van deze vertegenwoordigingen zien. Als functies worden onder meer genoemd de bescherming van de belangen van de zendstaat en het bevorderen van de doelstellingen en beginselen van de organisatie.

22 Soms heet zij ook Conferentie, zoals bij de Internationale Arbeidsorganisatie of bij UNESCO.

23 C. Wilfred Jenks, *Some Constitutional Problems of International Organizations*, 22 *British Year Book of International Law* 1945, pp. 11-72, vooral pp. 27-28 (“Such persons should, however, be encouraged, by the title given to them and the manner in which their duties are defined in the constitution of the organization concerned, to regard themselves as being simultaneously representatives of the nations appointing them and members of an international representative organ with a collective responsibility as such. [...] If a constitutional foundation can be laid for the gradual acceptance of the conception that the responsibility of persons discharging such duties to their constituencies – the individual nations – is paralleled by a responsibility as members of an international organ with a collective international responsibility, a sound basis will be available for long-term institutional development”. Jenks’ zienswijze was niet nieuw. Zie bijv. al F. von Liszt, *Das Völkerrecht – systematisch dargestellt* (5e druk 1907), p. 146: “Die Mitglieder dieser Organe haben daher auch nicht einseitig die Interessen ihres Heimatstaates nach den ihnen erteilten Instruktionen, sondern die gemeinsamen Interessen nach freier Überzeugung zu vertreten”, al moet Von Liszt daar in een voetnoot aan toevoegen: “Sehr bestritten”.

24 Chemical Weapons Convention, Art. VIII.D.47.

- 25 A.N. Shevchenko, *Breaking with Moscow* (1985).
- 26 ICJ Reports 1999, p. 110. Het volledige citaat (op pp. 109-110) luidt: “There is no obligation on sovereign States to found international organizations, or to remain members of them against their will. However, the fact of membership - even in the case of an organization whose objectives are less essential than those of the United Nations, and in fields less salient than that of human rights – requires that every State, in its relations with the organization and its agents, display an attitude at least as constructive as that which characterizes diplomatic relations between States”.
- 27 Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek Verkeer, art. 8.2. Een uitzondering bestaat alleen voor het geval de ontvangstaat instemt met het sturen van een diplomaat met de nationaliteit van die staat.
- 28 UPU Constitutie, art. 17.2.
- 29 VN-Handvest, art. 23.1.
- 30 VN-Handvest, art. 24.1.
- 31 VN-Handvest, art. 24.3. Zie ook M.C. Wood, *Security Council Working Methods and Procedure: Recent Developments*, 45 *International and Comparative Law Quarterly* (1996), pp. 150-161 (vooral pp. 157-158).
- 32 Zoals ook door het Internationaal Gerechtshof is aangegeven in het advies dat het in 1996 aan de Wereldgezondheidsorganisatie heeft verstrekt. ICJ Reports 1996, p. 75: “But the constituent instruments of international organizations are also treaties of a particular type; their object is to create new subjects of law endowed with a certain autonomy, to which the parties entrust the task of realizing common goals”.
- 33 Zie hierover, met uitgebreide verwijzingen naar verdere literatuur, J.L. Kunz, *Die Staatenverbindungen* (Handbuch des Völkerrechts, vierte Abteilung, 1929), vooral pp. 393-404.
- 34 Zie hierover I.L. Claude, *Swords into Plowshares* (4th ed. 1971), pp. 191-212; J. Lemoine, *The International Civil Servant – An Endangered Species* (1995), vooral pp. 15-41.
- 35 C. van Vollenhoven, *Diplomatic Prerogatives of Non-Diplomats*, 19 *American Journal of International Law* (1925), p. 509 e.v.
- 36 Zie bijv. P. Sands and P. Klein, *Bowett’s Law of International Institutions* (2001), p. 16; J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law* (2002), pp. 12-13.
- 37 L.J. van Apeldoorn, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht* (17e druk, 1972), pp. 340-341 (voetnoot 6).
- 38 Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco (1945), Vol. XIII (Commission IV, Judicial Organization), p. 710. Zie pp. 622-623 voor een verslag van de korte discussie over dit onderwerp. Zie p. 763 voor de door België voorgestelde tekst waarin expliciet “international status, together with the rights this involves” wordt toegekend.
- 39 Verslag van de San Francisco Conferentie aan de Amerikaanse President,

- Department of State Publication 349, Conference Series 71, zoals geciteerd in C.W. Jenks, *The Legal Personality of International Organizations*, 22 British Year Book of International Law 1945, op pp. 269-270.
- 40 ICJ Reports 1949, p. 179.
- 41 I. Seidl-Hohenveldern, *Internationale Organisationen aufgrund von soft law*, in U. Beyerlin et al. (eds.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung – Festschrift für Rudolf Bernhardt* (1995), pp. 229-239.
- 42 Mercosur, Protocol van Ouro Preto (1994), art. 34; Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization, art. VIII; Agreement establishing the Agency for International Trade Information and Cooperation as an Intergovernmental Organization, art. 13.
- 43 Zie hierover 96 American Journal of International Law (2002), pp. 711-712.
- 44 Zie hierover uitgebreid de zgn. Kosovo-evaluatie die de regering in maart 2000 aan de Tweede Kamer zond, Kamerstuk 1999-2000, 22181, nr. 310, vooral pp. 8-11 en 15-18.
- 45 Trouw, 3 augustus 2000.
- 46 Canada voor het Internationaal Gerechtshof, bij de mondelinge behandeling van het verzoek van Joegoslavië om voorlopige maatregelen; zie ICJ Public Sitting 10 May 1999, Doc. CR 99/16 (p. 15), en Public Sitting 12 May 1999, Doc. CR 99/27 (p. 10). Frankrijk in de *Bancovic*-zaken: zie ECHR, Grand Chamber Decision as to the admissibility of Application no. 52207/99, 12 december 2001 (m.n. paragrafen 31, 32 en 83).
- 47 Lorimer ontwierp een “Scheme for the Organisation of an International Government”. De oorspronkelijke versie hiervan werd in 1877 gepubliceerd in zijn artikel “Le Problème final du Droit International”, verschenen in de *Revue de Droit International* (Vol. ix, No. II, p. 161). De Engelse tekst van dit ontwerp is opgenomen in *The Institutes of the Law of Nations*, Vol. II (1884), p. 181 e.v. Op pp. 264-267 bespreekt Lorimer de “Want of an International Locality” die als “centre of international life” zou moeten dienen. Aldaar zou een “government” zich moeten bevinden “which belonged to all nations and to none” (p. 266). Als synoniem voor het woord “Government” gebruikt Lorimer “international body”, “institution” en “international organisation”. Lorimer achtte het toenmalige Constantinopel het meest geschikt als vestigingsplaats, en noemde als alternatief Genève.
- 48 I.L. Claude, *Swords into Plowshares* (4th ed. 1971), p. 84.
- 49 Ontleend aan G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen* (1882), p. 168: “[es ist unzulässig,] die Wirklichkeit nach fertigen Schablonen zu beurtheilen, indem das Reale dadurch einfach unverständlich wird”.