



Universiteit
Leiden
The Netherlands

The third-party liability of international organisations: towards a 'complete remedy system' counterbalancing jurisdictional immunity
Henquet, T.S.M.

Citation

Henquet, T. S. M. (2022, June 7). *The third-party liability of international organisations: towards a 'complete remedy system' counterbalancing jurisdictional immunity*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3308350>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3308350>

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

SAMENVATTING (DUTCH SUMMARY)

De aansprakelijkheid van internationale organisaties jegens derden: naar een ‘volledig stelsel van rechtsbescherming’ als tegenwicht tegen immuniteit van jurisdictie

Sinds de oprichting van de VN neemt het belang van internationale organisaties in internationale kwesties gestaag toe door de toenemende mate waarin staten bevoegdheden aan hen overdragen. Bij het uitoefenen van hun functies raken internationale organisaties steeds vaker aan de belangen van private partijen. Dit onderstreept de noodzaak van een goed begrip van de verantwoordelijkheid (*accountability*) van dergelijke organisaties en hun aansprakelijkheid in juridische zin in het bijzonder.

Dit proefschrift gaat over de aansprakelijkheid van internationale organisaties jegens privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen (uitgezonderd het personeel van de organisatie). Centraal hierbij staat paragraaf 29(a) van het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties uit 1946 (‘Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de VN’, respectievelijk, ‘Paragraaf 29’ en ‘Paragraaf 29(a)’). Ingevolge Paragraaf 29(a) is de VN gehouden om ‘regelingen [te] treffen voor passende wijzen van beslechting van . . . geschillen . . . van privaatrechtelijke aard, waarbij de Verenigde Naties partij zijn’. Soortgelijke verdragsbepalingen zijn van toepassing op een groot aantal andere internationale organisaties.

Uit de relevante travaux préparatoires volgt dat Paragraaf 29 was bedoeld om tegenwicht te bieden tegen de immuniteit van jurisdictie die de VN geniet ingevolge hetzelfde verdrag. Het doel van dergelijke immuniteit, die ingevolge vergelijkbare verdragsbepalingen eveneens van toepassing is op een groot aantal andere internationale organisaties, is te voorkomen dat nationale rechtspraak interfereert met het onafhankelijk functioneren van de organisatie en daarmee haar effectiviteit.

Het belang van de immuniteit van jurisdictie van internationale organisaties blijft onverminderd groot. Die immuniteit komt echter onder druk te staan bij gebreke van een alternatieve rechtsgang. In dat geval is het namelijk niet vanzelfsprekend dat indien een internationale organisatie wordt gedaagd voor de nationale rechter, deze laatste de immuniteit van de organisatie zal erkennen. Dit omdat er sprake is van een vacuüm in de rechtsbescherming. En waar de rechter de immuniteit wel erkent, zodat een nationale procedure geen doorgang kan vinden, staat het gebrek aan een alternatieve rechtsgang op gespannen voet met de rechtsstaat (*rule of law*). Het concept van de rechtsstaat staat volgens de VN-secretaris-generaal centraal bij het vervullen van de missie van de organisatie. Schending hiervan door de VN zelf ondermijnt haar legitimiteit en daarmee haar effectiviteit.

Een en ander wordt geïllustreerd door drie, in de literatuur veel besproken, gevallen waarin de VN door derde partijen aansprakelijk is gesteld voor vermeend onrechtmatig handelen of nalaten: de genocide in

Srebrenica in 1995 die de VN niet bij machte was te voorkomen; de vergiftiging, door grondvervuiling, van bewoners van kampen voor binnenlandse ontheemden in Kosovo ten tijde van het VN-bestuur; en de cholera-epidemie in Haïti die veroorzaakt zou zijn door VN-blauwhelmen. Deze gevallen, die in dit onderzoek als casestudy's worden behandeld, hebben gemeen dat de VN geen uitvoering gaf aan Paragraaf 29(a). In de casussen inzake Srebrenica en Haïti werd de immuniteit van jurisdictie van de VN voor de Nederlandse c.q. Amerikaanse rechter betwist. Die immuniteit bleef in beide gevallen weliswaar in stand, maar de casus inzake Haïti in het bijzonder illustreert hoe de legitimiteit van de VN schade opliep door het ontbreken van een rechtsgang.

Volgens een rapport van de VN-secretaris-generaal uit 1995 gaf de organisatie uitvoering aan Paragraaf 29. Dit middels een 'volledig stelsel van rechtsbescherming voor private partijen', zo betoogde de juridisch adviseur van de VN in 1998 voor het Internationaal Gerechtshof in de adviesprocedure inzake de immuniteit van jurisdictie van een speciale rapporteur (Advisory Opinion of 29 April 1999, [1999] ICJ Rep. 62).

Tegen deze achtergrond rijzen de volgende onderzoeksvragen:

- (i) Hoe dient Paragraaf 29(a) te worden geïnterpreteerd, en diens implementatie door de VN te worden beoordeeld, in het licht van het juridisch kader inzake de rechtsbescherming van derde partijen tegen internationale organisaties, en tegen de achtergrond van de rechtsstaat?
- (ii) Voortbouwend op het antwoord op de eerste onderzoeksvraag, hoe dient een 'volledig stelsel van rechtsbescherming voor private partijen' te worden vormgegeven dat tegenwicht biedt tegen immuniteit van jurisdictie inzake geschillen tussen de VN, alsook andere internationale organisaties, en derde partijen?

De structuur van het proefschrift is als volgt. Na de inleiding (hoofdstuk 1) volgt een uiteenzetting van het juridisch kader inzake de rechtsbescherming van derde partijen tegen internationale organisaties (hoofdstuk 2). Het uitgangspunt voor een goed begrip van Paragraaf 29(a) is de immuniteit van jurisdictie van de VN ingevolge paragraaf 2 van het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de VN. De uiteindelijke rechtsbasis van die immuniteit is artikel 105(1) van het VN-Handvest. De privileges en immuniteiten ingevolge die bepaling gaan hand in hand met de rechtspersoonlijkheid van de VN binnen de nationale rechtsorde ingevolge artikel 104 van het VN-Handvest. De implicatie van die rechtspersoonlijkheid is in beginsel dat de VN deel uitmaakt van de nationale rechtsorde. De privileges en immuniteiten belemmeren echter de uitoefening van jurisdictie door de nationale rechter, zoals gezegd ter bescherming van het onafhankelijk functioneren van de organisatie.

Het is dus het internationaal recht dat juridische barrières, bestaande uit privileges en immuniteiten, opwerpt tegen het beoordelen door de nationale rechter van de rechtmatigheid van de activiteiten van

internationale organisaties. Daarmee rijst de vraag welke rechtsbescherming het internationaal recht biedt aan derden inzake geschillen met dergelijke organisaties. Geconcludeerd wordt dat het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten uit 1966 ('BUPO-verdrag') verplichtingen van constitutionele aard schept voor de VN. Artikel 2(3) van het BUPO-verdrag vereist dat de VN procedurele rechtsbescherming biedt tegen mensenrechtenschendingen door de organisatie. Wat betreft de beslechting van civielrechtelijke geschillen met de organisatie gelden de zwaardere procedurele vereisten ingevolge artikel 14(1) van het BUPO-verdrag: 'eerlijke en openbare behandeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige bij de wet ingestelde rechterlijke instantie'.

Volgend op dit juridisch kader komt de eerste onderzoeksvraag uitvoerig aan bod (hoofdstuk 3). De analyse begint met beschouwingen over de binding van de VN aan Paragraaf 29. Dan volgt een overzicht van de huidige VN-praktijk ter zake, aan de hand van beschikbare informatie. Vervolgens worden de termen 'privaatrechtelijke aard' en 'passende wijzen van beslechting' onderzocht. Geconcludeerd wordt dat de huidige implementatie van Paragraaf 29(a) problematisch is. Ten eerste is het in de praktijk de VN zelf die beslist of die bepaling van toepassing is. Dat valt moeilijk te rijmen met de rechtsstaat. Ten tweede rijzen er om verschillende redenen problemen met betrekking tot claimcommissies (*standing claims commissions*) bij vredesoperaties. Veelzeggend is dat dergelijke commissies op papier bestaan, maar in werkelijkheid nooit zijn opgericht. Ten derde is de arbitragepraktijk van de VN problematisch: arbitrage onder de door de VN gebruikte UNCITRAL-regels behelst een veelomvattend proces dat weinig toegankelijk is voor met name kleinere partijen. Bovendien speelt de nationale rechter een toezichthoudende rol bij arbitrage, waardoor het risico bestaat dat de immuniteit van jurisdictie van de organisatie wordt ondermijnd. In het licht van deze problemen wordt geconcludeerd dat de implementatie van Paragraaf 29(a) structureel dient te worden herzien. Dat is nodig opdat deze bepaling een tegenwicht biedt tegen de immuniteit van jurisdictie van de internationale organisatie.

Een herziening van de implementatie van paragraaf 29(a) is echter slechts aan de orde voor zover de immuniteit van jurisdictie in de praktijk effectief is om internationale organisaties te weren tegen de nationale rechter. Het belang en de effectiviteit van immuniteit van jurisdictie worden daarom eerst nader onderzocht (hoofdstuk 4). Dat gebeurt aan de hand van een casestudy van de immuniteit van jurisdictie van internationale organisaties in Nederland en in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ('EHRM') (waaronder de bekende zaken *Waite and Kennedy* en *Mothers of Srebrenica*). Nederland is een bij uitstek geschikte jurisdictie voor een dergelijk onderzoek alleen al vanwege het groot aantal aldaar gevestigde internationale organisaties.

Het belang van immuniteit van jurisdictie wordt duidelijk onderkend in de Nederlandse en Straatsburgse jurisprudentie: in de uitspraken van de Hoge Raad en het EHRM prevaleert die immuniteit stelselmatig. De centrale vraag is hoe de immuniteit te verenigen met het recht op toegang tot de rechter ingevolge artikel 6(1) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ('EVRM') (dat correspondeert met

artikel 14(1) van het BUPO-verdrag). Volgens het EHRM kan dit middels redelijke alternatieve middelen (*reasonable alternative means*), waaronder bijvoorbeeld arbitrage.

Zonder dergelijke middelen conflicteert de verplichting van de forumstaat om de immuniteit van de organisatie te erkennen met de verplichting van die staat om aan eisers toegang tot de rechter te verschaffen. In het geval van de VN kan dat conflict worden opgelost in het voordeel van de immuniteit op grond van de voorrangsregel in artikel 103 van het VN-Handvest. Ten aanzien van andere internationale organisaties geldt een dergelijke voorrangsregel niet, al bestaan er vanuit de optiek van de organisatie goede argumenten waarom de immuniteit dient te prevaleren. Echter, de jurisprudentie van de lagere rechter in Nederland, alsook elders, suggereert niet zelden het tegenovergestelde: zonder alternatieve rechtsgang geen immuniteit. En indien het beroep op immuniteit wel wordt gehonoreerd, ondermijnt de afwezigheid van een dergelijke rechtsgang zoals gezegd de legitimiteit van de organisatie. Geconcludeerd wordt dan ook dat immuniteit van jurisdictie zonder een alternatieve rechtsgang, voor zover vereist door het internationaal recht, niet houdbaar is.

Tegen deze achtergrond komt de tweede onderzoeksvraag aan bod (hoofdstuk 5). De uitgangspunten zijn de eerder geïdentificeerde problemen ter zake van de huidige implementatie van Paragraaf 29(a). Bij het vormgeven van een ‘volledig stelsel van rechtsbescherming’ is het doel om, voortbouwend op de huidige praktijk van de VN, te voorzien in de eerlijke, efficiënte en transparante beslechting van geschillen met derden. In navolging van eerdere auteurs wordt een voorstel gedaan voor een alomvattend geschillenbeslechtsmechanisme: het mechanisme voor de beslechting van geschillen van privaatrechtelijke aard (‘Mechanisme’). Het Mechanisme voorziet in alternatieve geschillenbeslechting en, voor zover nodig, arbitrage. De voorgestelde arbitrageprocedure, die voorziet in een tweede instantie met beperkte jurisdictie, is toegankelijk en efficiënt. Het Mechanisme opereert onder auspiciën van het Permanent Hof van Arbitrage, dat ruime ervaring heeft met het soort geschillen in kwestie. Het Mechanisme wordt opgericht ingevolge een resolutie van de Algemene Vergadering van de VN, maar staat open voor andere internationale organisaties.

Naast het Mechanisme behelst het voorstel een nieuwe VN-conventie: de Conventie inzake de beslechting van geschillen van privaatrechtelijke aard. Deze conventie voorziet in gedenationaliseerde arbitrage, dat wil zeggen zonder toezichthoudende rol van de nationale rechter, langs de lijnen van het Verdrag inzake de beslechting van geschillen met betrekking tot investeringen tussen Staten en onderdanen van andere Staten uit 1965.

Het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 6) bevat een overzicht van de bevindingen en sluit af met een aantal concluderende observaties.

In de kern beoogt het onderzoek bij te dragen aan het waarborgen van de effectiviteit van internationale organisaties. Wat betreft de aansprakelijkheid van dergelijke organisaties jegens derde partijen is het nodig om de immuniteit van jurisdictie van eerstgenoemden te versterken. Tegelijkertijd dient hun legitimiteit te worden vergroot middels een systematische en rechtsstaatconforme regeling ter implementatie van verdragsbepalingen als Paragraaf 29(a). De analyse en voorstellen in dit proefschrift doen daarvoor een voorzet.