

‘Lowering the corporate veil’[©]

Het recht der internationale organisaties vanuit de institutionele rechtstheorie

Ige F. Dekker en Ramses A. Wessel

1. Inleiding

Het internationale institutionele recht is te beschouwen als een subdiscipline van het internationale recht (of ‘volkenrecht’) en heeft, in tegenstelling tot zijn moederdiscipline, niet de inhoud van de afspraken tussen staten als primair onderzoeksterrein, maar veeleer de structuren waarin de samenwerking tussen staten vorm krijgt. De discipline wordt veelal synoniem gesteld aan het ‘recht der internationale organisaties’, hoewel een onderscheid kan zijn dat onder het laatstgenoemde begrip ook de inhoud van de door internationale organisaties genomen besluiten gevat wordt.

In het internationale recht en de volkenrechtelijke doctrine is aanvaarding van internationale organisaties als zelfstandige actoren in internationale rechtsbetrekkingen lange tijd zeer omstreden geweest. Voor zover er aandacht was voor internationale organisaties werden zij lange tijd gezien zijn als ‘verzamelingen van staten’, zonder een autonome positie en rol op het terrein van de ontwikkeling, vaststelling en handhaving van internationale rechtsnormen. Inmiddels is zo’n eenzijdig blik op het internationale recht goeddeels achterhaald en wordt vrij algemeen aanvaard dat de aanwezigheid van internationale organisaties het traditionele karakter van de internationale rechtsorde – als een orde die gericht was op de regulering van rechtsbetrekkingen tussen staten – heeft gewijzigd. Dit proces heeft vooral na de Tweede Wereldoorlog plaatsgevonden. De toegenomen institutionalisering van de betrekkingen tussen staten op verschillende terreinen heeft de oprichting van internationale organisaties sterk in de hand gewerkt. In deze ontwikkeling vindt het internationale institutionele recht zijn oorsprong.

Hoewel in doctrine en praktijk inmiddels vrij algemeen erkend wordt dat de soevereine staten niet meer de alleenheersers in het internationale recht zijn, is de positie en rol van internationale organisaties daarin allerminst onomstreden. Integendeel, het internationale institutionele recht wordt in overwegende mate beheerst door de vraag naar de mate van autonomie van internationale organisaties ten opzichte van de lidstaten. Deze vraag speelt bij het leerstukken inzake de rechtspersoonlijkheid en rechtbekwaamheid van internationale organisaties, hun bevoegdheden en rechtshandelingen, alsmede hun aansprakelijkheid. De

© *De Regel Meester, Opstellen voor Dick W.P. Ruiters*, M.A. Heldeweg, R.J.P. Schobben en W.G. Werner (red.), Enschede, Twente University Press, 2001, ISBN 9036515920.

ontwikkelingen binnen de Europese Gemeenschappen/Europese Unie hebben de aandacht voor de autonome rechtspositie en rechtsfuncties van internationale organisaties versterkt. De onmiskenbare ‘supranationale’ kenmerken van de Europese Gemeenschappen hebben de belangstelling voor de analyse om de internationale organisaties in hun (on)volkomen juridische distinctie ten opzichte van hun oprichters gestimuleerd.

Deze toenemende aandacht voor het internationale institutionele recht heeft, naar onze mening, tegelijkertijd aan het licht gebracht dat het begrippenapparaat van de traditionele volkenrechtswetenschap ontoereikend is om de ontwikkelingen in, wat ook wel genoemd zou kunnen worden, het internationale bestuursrecht op adequate wijze te analyseren. Dit hoofdstuk heeft tot doel te laten zien dat de institutionele rechtstheorie – met name zoals deze in de uitwerking en presentatie door Dick Ruiter vorm heeft gekregen – tot nieuwe of verhelderende inzichten in het recht der internationale organisaties kan leiden. Een poging wordt gedaan om de door Ruiter en andere institutionalisten ontwikkelde ‘grammatica’ bij de analyse van bepaalde leerstukken van het internationale institutionele recht expliciet te maken. Gebleken is dat bij het bestuderen van de relatie tussen internationale organisaties en hun lidstaten de institutionele rechtstheorie een gereedschapskist biedt, die gebruikt kan worden bij de analyse van internationale organisaties als autonome rechtssubjecten. Waar in het privaatrecht dezer dagen een tendens bestaat om door de rechtspersoonlijkheid van ondernemingen heen te kijken om de achterliggende leden te zien (*lifting the corporate veil*), beogen de auteurs van dit hoofdstuk het tegenovergestelde: door te analyseren of internationale organisaties los van hun oprichters zijn te beschouwen, en welke consequenties dit heeft (*lowering the corporate veil*).

De auteurs baseren zich hierbij op hun eerdere werk en hebben geenszins de pretentie een volledig overzicht te geven.¹ Integendeel, een systematische herbeschouwing van de belangrijkste leerstukken van het internationale institutionele recht is in volle gang en in dat verband beoogt het onderhavige hoofdstuk slechts een momentopname te zijn van de aanzet die de auteurs op soms uiteenlopende leerstukken hebben gemaakt. Paragraaf 2 heeft betrekking op de vraag naar de autonome positie van internationale organisaties en de daarmee samenhangende rechtstatus en structuur. Paragraaf 3 behandelt, in samenhang met de vorige paragraaf, de rechtshandelingen van internationale organisaties, en bekijkt met name de bevoegdheidsgrondslag van dergelijke handelingen en de status die zij hebben in het internationale recht. Paragraaf 4, tot slot, trekt enkele conclusies met betrekking tot de waarde van institutionele rechtstheoretische inzichten voor het duiden van leerstukken uit het internationale institutionele recht.

¹ In chronologische volgorde kan hier verwezen worden naar: I.F. Dekker, R.A. Wessel, *The Union's Unity Unveiled: A Legal Institutional Approach*, paper gepresenteerd tijdens de conferentie Democracy in Europe: The Treaty of Amsterdam Evaluated, Enschede, Universiteit Twente, 1998; D.M. Curtin, I.F. Dekker, ‘The EU as a “Layered” International Organization: Institutional Unity in Disguise’, in: P. Craig, G. De Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 83-136; R.A. Wessel, *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Analysis*, Kluwer Law International, Den Haag, 1999; I.F. Dekker, R.A. Wessel, ‘The European Union and the Concept of Flexibility: Proliferation of Legal Systems within International Organizations’, in: N.M. Blokker, H.G. Schermers (eds.), *Proliferation of International Organizations*, Kluwer Law International, Den Haag, 2001, pp. 381-414; R.A. Wessel, ‘Revisiting the International Legal Status of the European Union’, *European Foreign Affairs Review* 2001, nr. 1.

2. Internationale organisaties als rechtsinstituties

2.1 Het concept 'rechtsinstitutie'

'Recht' en dus ook 'internationaal recht' kan op verschillende wijzen bestudeerd worden. In veel gevallen heeft deze bestudering tot doel meer inzicht te verkrijgen in de aanwezigheid van rechtsnormen en in hun interrelatie. Een manier om meer inzicht in de complexe structuur van 'het recht' te krijgen, is om deze structuur te ontfaan om te bekijken of en op welke manier er sprake zou kunnen zijn van een ordening van de verschillende normen. Dat er in de meeste benaderingen van een dergelijke ordening wordt uitgegaan, blijkt uit het idee van een 'rechtsorde' (of 'rechtssysteem') dat binnen vrijwel elke analyse van het recht een centrale rol speelt. De institutionele rechtstheorie biedt een manier om de structuur van deze rechtsorde bloot te leggen door een aantal elementen aan te wijzen als onderdelen van de rechtsorde. In de traditie van het rechtspositivisme beoogt de institutionele rechtstheorie hierbij waarde vrij te werk te gaan; er wordt slechts een grammatica geleverd die het mogelijk maakt het recht – dat voor een groot gedeelte uit taal bestaat – te ontleden.

De institutionele rechtstheorie ziet de zogenoemde 'rechtsinstitutie' (*legal institution*) als belangrijkste bouwsteen van een rechtssysteem. Op basis van de taalhandelings­theorie van John Searle, presenteert de institutionele rechtstheorie een model van het recht als een systeem van instituties dat de creatie van zogenoemde 'institutionele rechtsfeiten' mogelijk maakt. Uitgaande van de stelling van Searle dat spreken meer is dan het uiten van klanken en dat het spreken van taal eveneens als een handeling kan worden opgevat die binnen een bepaalde context een bepaalde uitwerking beoogt of zelfs heeft, kan gesteld worden dat taalhandelingen die geuit worden binnen de context van een institutie 'feiten' tot gevolg hebben. Het recht wordt hiermee een stelsel van rechtsinstituties en op basis daarvan gecreëerde institutionele rechtsfeiten (de rechtsnormen).

Op basis van Searle's institutiebegrip is door MacCormick het concept van de rechtsinstitutie bedacht, waarbij hij onderscheid maakt tussen de institutie zelf (als concept) en de concrete manifestatie van een institutie. Een voorbeeld van de eerste categorie zijn algemene regels van verdragenrecht die het mogelijk maken dat er verdragen worden gesloten. Een voorbeeld uit de tweede categorie is het Verdrag betreffende de Europese Unie. Rechtsinstituties zijn dus te beschouwen als de bouwstenen van een rechtssysteem, maar tegelijkertijd zijn zij zelf ook rechtssystemen, die de creatie, werking en beëindiging van nieuwe rechtsnormen kunnen bepalen.² In de woorden van Ruiter: "Legal institutions can be roughly characterised as distinct legal systems governing specific forms of social conduct within the overall legal system".³ MacCormick ziet rechtsinstituties dan ook als een samenstel van drie typen regels:⁴

² Vergelijk D.W.P. Ruiter, 'A Basic Classification of Legal Institutions', *Ratio Juris* 10, 1997, p. 357, 358.

³ D.W.P. Ruiter, *Legal Institutions*, forthcoming, 2001, p. 71.

⁴ N. MacCormick, O. Weinberger, *An Institutional Theory of Law*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1992, hoofdstuk II en IV. Zie ook W. Werner, *Het recht geworden woord. Over de geschiedenis van het rechtspositivisme en de mogelijke betekenis van het pragmatisme voor de toekomst daarvan*, Universiteit Twente, Enschede, 1995.

1. *institutiële* regels (die bepalen in welk geval zich een concrete manifestatie van de institutie voor kan doen – bijvoorbeeld: regels met betrekking tot de totstandkoming van verdragen);
2. *consequentiële* regels (die bepalen welke gevolgen zijn verbonden aan het bestaan van een individueel geval van een institutie – bijvoorbeeld: de regel ‘pacta sunt servanda’); en
3. *terminatieve* regels (die bepalen wanneer het individuele geval van een institutie is beëindigd – bijvoorbeeld: de regels met betrekking tot geldige verdragsbeëindiging).

Deze drie typen van regels kunnen dus ook binnen een institutie als concrete manifestatie van het concept worden teruggevonden. Ruiter heeft aan deze lijst drie typen regels toegevoegd:⁵

4. *constitutiële* regels (die bepalen wanneer een juridisch concept wordt gecreëerd – bijvoorbeeld: de creatie van het concept ‘verdrag’, dat per definitie aan het Verdragenverdrag moet voorafgaan);
5. *inhoudsregels* (die de geldige inhoud van een institutie bepalen – bijvoorbeeld: de *ius cogens* regel); en
6. *invaliderende* regels (die de ongeldigheid van een institutie bepalen – bijvoorbeeld: de regel dat een verdrag waarvan de ongeldigheid is vastgesteld nietig is).

Op basis van deze types regels maken rechtsinstituties het mogelijk om een variëteit aan institutionele rechtsfeiten in het leven te roepen (zie paragraaf 3). Om te bepalen of deze benadering ook binnen het recht der internationale organisaties gebruikt kan worden, is echter nog een tussenstap nodig.

2.2 Internationale organisaties als rechtsinstitutie

Ruiter onderscheidt zeven categorieën rechtsinstituties, die ofwel een rechtssubject representeren (*legal person*), een rechtsobject (*legal object*), een eigenschap van een subject (*legal quality*), een eigenschap van een object (*legal status*), een relatie tussen subjecten (*personal legal connection*), een relatie tussen objecten (*legal configuration*), of een relatie tussen een subject en een object (*objective legal connection*).⁶ Het idee is dat deze classificatie volledig is omdat er nu eenmaal slechts objecten en subjecten bestaan die vervolgens een beperkt aantal relaties kunnen kennen.⁷ Internationale organisaties als zodanig als een rechtsinstitutie zijn te beschouwen, dus, als een systeem van rechtsregels dat op zijn beurt weer deel uitmaakt van het overkoepelende internationale rechtsorde. Een eerste voorwaarde daarvoor is dat het internationale recht zelf als een rechtsorde kan worden opgevat. De auteurs erkennen dat dit niet iets vanzelfsprekends is. Zo meende H.L.A. Hart dat zijn *concept of law* niet toepasselijk was op het internationale recht. In

⁵ D.W.P. Ruiter, ‘Structuring Legal Institutions’, 17 *Law and Philosophy* 1998, pp. 215, 218-221.

⁶ D.W.P. Ruiter, ‘A Basic Classification of Legal Institutions’, 10 *Ratio Juris* 1997, pp. 357, 365-369 en D.W.P. Ruiter, *Legal Institutions*, forthcoming, 2001, pp. 98-99.

⁷ Inmiddels heeft Ruiter het lijstje zelfs verkort tot vijf categorieën, waarbij de *legal person* en het *legal object* vervallen, wanneer deze twee zelf ook als een relatie tussen personen of objecten worden beschouwd.

tegenstelling tot Kelsen ontkende hij het bestaan van een ‘grondnorm’ of *ultimate rule of recognition* in het internationale recht. In de visie van Hart genereren de internationaal-rechtelijke regels geen *systeem*: “international law simply consists of a *set* of separate primary rules of obligation which are not united in this manner”.⁸ Het valt buiten het bereik van deze bijdrage om de problemen rond de bestudering van het internationale rechtssysteem en de wijze waarop dit systeem verschilt van de nationale rechtsordes te behandelen. Wij gaan er hier vanuit dat het internationale recht zelf een rechtsorde is en dus ook bron kan zijn van rechtsnormen – bijvoorbeeld gecreëerd door een oprichtingsverdrag van een internationale organisatie – die niet slechts een set van regels zijn, maar ook gezien kunnen worden als een systeem waarop de positiefrechtelijke theorieën met betrekking tot ‘rechtsgeldigheid’ kunnen worden toegepast. Ook voor de bepaling van de geldigheid van een rechtsnorm die betrekking heeft op het instellen, functioneren of beëindigen van een internationale organisatie zal natuurlijk een rechtsbron moeten zijn aan te wijzen. Wanneer deze bron, bijvoorbeeld een verdrag, ontbreekt is de geldigheid van de norm niet overtuigend vast te stellen en is het juridisch ‘bestaan’ van de betreffende internationale organisatie op z’n minst twijfelachtig. Maar als aan deze geldigheidsvoorwaarde is voldaan kan zowel het algemene als het concrete concept ‘internationale organisatie’ worden opgevat als een rechtssysteem binnen de overkoepelende internationale rechtsorde en is het rechtssysteem ‘internationale organisatie’ als zodanig ook te zien als een ‘rechtsinstelling’.

Vervolgens is de vraag welke van de zeven door Ruiter gepresenteerde typen rechtsinstellingen zich het beste leent om te gebruiken als kwalificatie van een internationale organisatie. Duidelijk lijkt dat internationale organisaties niet zijn op te vatten als objecten, noch als een relatie met een object. Bij nadere beschouwing blijken twee typen rechtsinstellingen geschikt om het concept internationale organisatie in te vangen: de persoonlijke rechtsbetrekking (*personal legal connection*) en de rechtspersoon (*legal person*).⁹ Onderzoekers die het intergouvernementele karakter van de internationale organisaties benadrukken, zien deze organisaties uitsluitend als een verdragsrelatie tussen de deelnemende staten. Anderen, die een onderscheid constateren tussen de internationale organisatie en de staten die haar opgericht hebben, beschouwen de organisatie *daarnaast* als een zelfstandige rechtspersoon. In de hierboven weergegeven classificatie impliceert de laatste veronderstelling het bestaan van een ‘rechtspersoon’.

Het begrip ‘rechtspersoonlijkheid’ kan op verschillende manieren worden gebruikt. Wij beperken ons hier tot het internationaal publiekrechtelijk concept, dat overigens – mede blijkens de nog steeds lopende discussie over de rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie – ook niet eenduidig is. Doorgaans wordt internationale rechtspersoonlijkheid van belang geacht voor actoren om binnen de internationale rechtsorde relaties aan te kunnen gaan.¹⁰ Waar staten geacht

⁸ H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Clarendon Press, Oxford 1961, 1994, p. 233.

⁹ Door Ruiter gedefinieerd als respectievelijk “a valid legal régime with the form of a connection between subjects” en “a valid régime with then form of an entity that can act”. Zie D.W.P. Ruiter, ‘A Basic Classification of Legal Institutions’, 10 *Ratio Iuris* 1997, pp. 357, 365-369.

¹⁰ Zie voor een overzicht, C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, Ch. 3; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1995, Ch. 11; N.G. White, *The Law of International Organizations*, Manchester University Press, Manchester, 1996, Ch. 2.

worden deze rechtspersoonlijkheid *qualitate qua* te bezitten, geldt voor andere internationale actoren dat rechtspersoonlijkheid niet *per sé* een gegeven is en dus moet worden aangetoond. De *objectieve* school is vervolgens van mening dat op het moment dat er is vastgesteld dat er sprake is van een internationale organisatie, deze ook een ('inherente') rechtspersoonlijkheid heeft; de *subjectieve* school laat de aanwezigheid van rechtspersoonlijkheid van een internationale organisatie afhangen van de 'wil' van de verdragspartijen. De problemen die aan beide benaderingen kleven – en die te maken hebben met een verschuiving van het probleem – zijn door één van de auteurs elders uiteen gezet.¹¹ Het grootste bezwaar is echter dat in deze benaderingen rechtspersoonlijkheid wordt opgevat als een functionele eigenschap (nodig om betrekkingen aan te kunnen gaan) en niet als een status die het 'bestaan' van de actor binnen de internationale rechtsorde bepaalt, hetgeen vanuit theoretisch-verklarend oogpunt een meer verhelderende benadering is.

Indien het concept rechtspersoonlijkheid wordt geïnterpreteerd als het bestaan een internationale organisatie onder internationaal recht, leent het zich niet alleen voor analyse van de relatie van de organisatie met derde staten, maar ook en vooral met haar eigen lidstaten. Het concept drukt als het ware de autonome status van het door staten ingestelde samenwerkingsverband uit ten opzichte van diezelfde staten. Waar het interstatelijke recht zich bezig houdt met de relaties tussen staten, komt het recht der internationale organisaties in beeld op het moment dat er een van (de collectiviteit van) die staten te onderscheiden geïnstitutionaliseerde samenwerking ontstaat. Zie hier het onderscheid tussen de 'persoonlijke rechtsbetrekking' en de 'rechtspersoon' als rechtsinstituten. Rechtspersoonlijkheid is in deze optiek dus niets meer, en niets minder, dan het onafhankelijk bestaan van een entiteit binnen de internationale rechtsorde. Het hebben van rechtspersoonlijkheid is immers niets anders dan het zijn van rechtspersoon, hetgeen volgens de gebruikelijke doctrines impliceert dat er sprake is van het kunnen hebben van rechten en plichten (iets wat alleen voor een entiteit kan gelden die binnen de rechtsorde erkend wordt). Een consequentie van deze redenering is dat het onzinnig is om te spreken over een 'gedeeltelijke rechtspersoonlijkheid' of van een 'mate van rechtspersoonlijkheid' van internationale organisaties. Rechtspersoonlijkheid is een binair fenomeen, je hebt het of je hebt het niet.

Concluderend kan gesteld worden dat internationale organisaties zeker te kwalificeren zijn als een persoonlijke rechtsbetrekking (de samenwerking is immers meestal gebaseerd op een multilateraal verdrag tussen de deelnemende staten), maar dat de oprichting van een internationale organisatie door datzelfde verdrag de creatie van een rechtspersoon impliceert. Deze creatie verandert de hoedanigheid van de deelnemende staten in *lidstaten*, die door hun lidmaatschap van de organisatie niet alleen ten opzichte van elkaar een rechtsrelatie hebben, maar eveneens ten opzichte van de internationale organisatie in kwestie.

¹¹ Zie R.A. Wessel, 'The International Legal Status of the European Union', *European Foreign Affairs Review* 1997, pp. 109-130; *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Analysis*, Kluwer Law International, Den Haag, 1999; 'Revisiting the International Legal Status of the European Union', *European Foreign Affairs Review* 2001, nr. 1. Zie ook P.H.F. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organisations*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1994.

2.3 Lidmaatschap, organen en besluitvorming

De kwalificatie van internationale organisaties als rechtspersonen zegt nog weinig over de daadwerkelijke bevoegdheden van een internationale organisatie om rechtshandelingen te verrichten, maar maakt het wel mogelijk om genuanceerder na te denken over de vraag wanneer er sprake is van een internationale organisatie en wanneer de organisatie in wezen slechts een vermomming is van een collectief van samenwerkende staten. Om te kunnen spreken van een rechtspersoon dient volgens Ruiter aan drie voorwaarden te zijn voldaan: 1 er moet sprake zijn van een besluitvormingsproces *binnen* de entiteit; 2 er moet sprake zijn van de mogelijkheid van extern gedrag; en 3 het moet voor anderen mogelijk zijn om tegenover de entiteit een bepaald gedrag uit te oefenen.¹² Drie voorwaarden die primair wijzen op het autonome karakter van een rechtspersoon. Op basis van deze basiskenmerken kan een internationale organisatie – als een internationaal rechtspersoon – worden omschreven als (de presentatie van) een entiteit, die opgericht is onder internationaal recht door middel van een overeenkomst tussen twee of meer staten, die belast is met bepaalde doelen en taken, en die, zowel intern als extern, kan handelen door het nemen van besluiten door ten minste één orgaan.

In tegenstelling tot natuurlijke personen zijn rechtspersonen echter denkconstructies. “A legal person is a fictitious entity to which decisions made and acts performed by other subjects can be imputed”.¹³ Dit betekent dat het van de betreffende inhouds- en consequentiële regels afhangt welke subjecten namens de rechtspersoon besluiten kunnen nemen of andere rechtshandelingen kunnen verrichten. Volgens Ruiter is de simpelste oplossing om natuurlijke personen aan te wijzen die namens de rechtspersoon kunnen optreden. Om te voorkomen dat de rechtspersoon afhankelijk wordt van specifieke natuurlijke personen, wordt echter vaker gekozen voor de instelling van *organen*, die verantwoordelijk worden voor het verrichten van rechtshandelingen namens de rechtspersoon. Organen kunnen dan (op hun beurt) gezien worden als rechtspersonen die het mogelijk maken dat natuurlijke personen namens de eerste rechtspersoon kunnen optreden.

In het geval van internationale organisaties is het niet anders. Het begrip ‘vertegenwoordiging’ (in dit geval van de deelnemende staat in de internationale organisatie) impliceert dat er een rechtsrelatie bestaat tussen de lidstaat en de organisatie. In dit geval kan de vertegenwoordiging echter niet als éénrichtingsverkeer beschouwd worden. De lidstaat wordt in de internationale organisatie vertegenwoordigd door een delegatie van natuurlijke personen (of één natuurlijke persoon) in een orgaan van die organisatie. Aan de andere kant wordt diezelfde organisatie vertegenwoordigd door haar organen, die op hun beurt weer vertegenwoordigd worden door natuurlijke personen die namens het orgaan optreden. Zie hier de centrale functie van een orgaan in de rechtsinstelling ‘internationale organisatie’. Wat de vertegenwoordiging van een orgaan betreft, zijn er twee manieren waarop natuurlijke personen aan dit orgaan gerelateerd zijn:

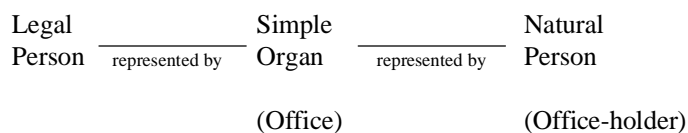
First, it is possible to lay a legal connection between a natural person and an organ of a legal person by virtue of which the natural person can decide and act for the organ. In such cases the name of the organ is frequently employed as

¹² D.W.P. Ruiter, *Legal Institutions*, forthcoming, 2001, pp. 102-103.

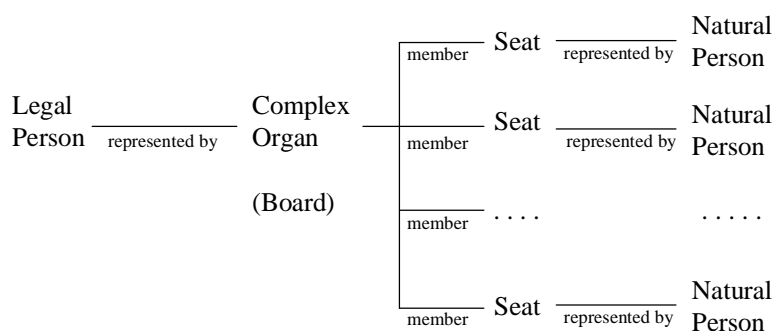
¹³ *Idem*, p. 103.

Dit leidt tot de volgende twee schema's (Ruiter, 2001, pp. 104-105):

Schema 1: eenvoudige organen



Schema 2: complexe organen



Wat de eenvoudige organen betreft, kan gesteld worden dat vertegenwoordiging een éénrichtingsfenomeen is: zij vertegenwoordigen de organisatie en worden niet gebruikt voor de vertegenwoordiging van lidstaten, regio's, individuen of andere belangengroepen. Dit wil niet zeggen dat 'office-holders' tegen de belangen van de lidstaten in handelen; als *agenten* van de organisatie vertegenwoordigen zij simpelweg niet de belangen van de lidstaten. Zo is de 'Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB' te beschouwen als een *agent* van de Europese Unie (artikel 26 EU-Verdrag). De functie ('office') is gecreëerd door het Verdrag van Amsterdam uit 1997. De eerste natuurlijke persoon die de positie als *office-holder* innam was Javier Solana, die werd aangesteld door de Raad van de Europese Unie. Een ander voorbeeld van een eenvoudig orgaan is de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, formeel een sub-orgaan van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties dat voor zijn handelen momenteel afhankelijk is van de natuurlijke persoon Ruud Lubbers.

Eenvoudige organen vormen uitzonderlijke verschijnselen in internationale organisaties. De meeste organisaties hebben wel één eenvoudig orgaan, namelijk een eenhoofdige uitvoerend orgaan (de Secretaris-Generaal van de VN) dat doorgaans ondersteund wordt door een uitgebreide ambtelijke dienst (het VN-Secretariaat). Complexe organen zijn opgezet binnen internationale organisaties om de belangen van meerdere groepen te vertegenwoordigen of om het functioneren van de

organisatie te ondersteunen of te vergemakkelijken, maar kunnen – zoals gezegd – zelf ook als vertegenwoordiger van de organisatie optreden. Een aardig voorbeeld van dit laatste is het Voorzitterschap van de Europese Unie, uitgevoerd door een lidstaat, maar optredend als agent van de Europese Unie.

Het rechtshandelend vermogen van zowel eenvoudige als complexe organen komt vooral tot uitdrukking in het nemen van besluiten. Met betrekking tot de besluitvormingsregels is er tussen beiden typen organen echter een verschil. De regels die de besluitvorming van *offices* regelen, bepalen welke besluiten van *office-holders* aan de *office* dienen te worden toegerekend en welke niet. De regels die de besluitvorming door complexe organen (*boards*) regelen, bepalen de procedures en het wijze waarop een besluit wordt genomen (bij meerderheid van stemmen, bij unanimiteit, etc.). In beide gevallen betreft het echter een besluit van een orgaan namens de internationale organisatie. Het bestaan van besluitvormingsprocedures is dan ook cruciaal om internationale organisaties (en hun rechtshandelingen en daarmee samenhangende aansprakelijkheden) te onderscheiden van collectieven van staten. Alleen op deze manier is er een zinvol onderscheid te maken tussen *staat* en *lidstaat* en tussen *verdrag* en *besluit*.

3. Rechtsgrondslag van besluiten van internationale organisaties

3.1 *Rechtshandelingen en rechtsbevoegdheid*

Niet alleen wat betreft de rechtsinstituties – de zojuist behandelde bouwstenen van een rechtssysteem – gaat de institutionele rechtstheorie ervan uit dat er goede redenen zijn om een rechtssysteem niet *a priori* tot bepaalde rechtsfenomenen te beperken. Dit geldt evenzeer voor de bevoegdheden én regels die de rechtssystemen van rechtsinstituties mede beheersen. De institutionele rechtstheorie kan zelfs in belangrijke mate worden gezien als een reactie op de traditionele positivistische benadering van het recht als een stelsel van verplichte gedragsregels en bevoegdheden om dergelijke regels te stellen. In deze paragraaf zullen deze twee elementen van het rechtssysteem van internationale organisaties nader worden bekeken.

Het uitgangspunt dat er geen *a priori* beperkingen bestaan ten aanzien van de inhoud van rechtsinstituties, betekent dat ook in het rechtssysteem van het rechtsinstituut ‘internationale organisatie’ alle mogelijke taalhandelingen kunnen worden opgenomen als elementen van dat systeem. Dit uitgangspunt heeft vergaande consequenties, die lang niet allemaal in dit bestek aan de orde kunnen komen. Wat betreft de typen taalhandelingen die binnen het rechtssysteem van een internationale organisatie rechtsgeldigheid kunnen verkrijgen, biedt de institutionele rechtstheorie directe en zeer zinvolle aanknopingspunten. Op basis van Searle’s taalhandelingsentheorie – en in het bijzonder op basis van de mogelijke aanpassingsrichtingen van taalhandelingen tussen ‘woord’ en ‘wereld’ –, heeft Ruiters een classificatie ontwikkeld van taalhandelingen die binnen een rechtssysteem een juridische betekenis kunnen hebben. Dergelijke handelingen worden aangeduid

als *acts-in-the-law*. Ruiter onderscheidt zeven soorten of typen van dergelijke 'rechtshandelingen':¹⁸

1. *Declaratieve rechtshandeling*, die een rechtsgeldige stand van zaken weergeeft; bijvoorbeeld een handeling waarbij een internationale organisatie wordt ingesteld.
2. *Imperatieve rechtshandeling*, die een rechtsgeldige verplichting weergeeft; bijvoorbeeld het opleggen aan de lidstaten van een organisatie van het treffen van sancties tegen een andere staat.
3. *Commissieve rechtshandeling*, die een rechtsgeldige zelfbinding weergeeft; bijvoorbeeld de toezegging van een organisatie om een bepaald bedrag aan noodhulp naar een rampgebied te sturen.
4. *Doelstellende rechtshandeling*, die een rechtsgeldige voornemen weergeeft; bijvoorbeeld het streven van een internationale organisatie dat alle staten uit de een bepaalde regio binnen een bepaalde tijd het lidmaatschap aanvragen en verkrijgen.
5. *Aanbevelende rechtshandeling*, die een rechtsgeldige aanbeveling of doelstelling weergeeft; bijvoorbeeld de oproep van een internationale organisatie aan staten om een bepaald percentage van hun nationaal product te besteden aan ontwikkelingshulp.
6. *Assertieve rechtshandeling*, die een rechtsgeldige bewering over een stand van zaken weergeeft; bijvoorbeeld de uitspraak van een orgaan van een internationale organisatie dat, ondanks het feit dat een oprichtingsverdrag zwijgt over de bescherming van rechten van de mens, de organisatie verplicht is deze rechten bij haar activiteiten volledig na te leven.
7. *Expressieve rechtshandeling*, die een rechtsgeldige houding van subjecten weergeeft; bijvoorbeeld de opvatting van een orgaan van een internationale organisatie dat het de hoogste tijd wordt dat er een Nobelprijs voor rechtstheorie wordt ingesteld.

De vraag of binnen het rechtssysteem van een internationale organisatie deze rechtshandelingen ook tot stand kunnen komen, wordt juridisch gezien in de eerste plaats bepaald door de bevoegdheid van internationale organisaties om dergelijke rechtshandelingen te verrichten. Een rechtsgeldige rechtshandeling veronderstelt dat deze berust op een rechtsgeldige bevoegdheid of, in andere woorden, een juiste rechtsbasis. Of deze bevoegdheid om rechtshandelingen te verrichten aanwezig is of niet wordt, afgezien van de voorschriften van de internationale rechtsorde, beheerst door het rechtssysteem van de internationale organisatie. Wat onder dat rechtssysteem moet worden verstaan hangt in sterke mate af van de visie op de plaats van de lidstaten in dat rechtssysteem (par. 3.2).

¹⁸ Zie D.W.P. Ruiter, *Institutional Legal Facts, Legal Powers and Their Effects*, Kluwer, Dordrecht, 1993, Ch.3. In zijn meest recente werk, heeft Ruiter de zeven typen rechtshandelingen teruggebracht tot vijf, door vier typen twee-aan-twee onder twee nieuwe noemers te plaatsen. De imperatieve en commissieve (zelfbindende) rechtshandelingen vormen samen dan de categorie 'mandatoire' rechtshandelingen, terwijl de hortatieve en doelstellende rechtshandelingen samengebracht zijn onder 'richtinggevende' rechtshandelingen. Zie D.W.P. Ruiter, *Legal Institutions*, forthcoming, 2001, Ch. 2. Deze indikking is hier niet overgenomen, aangezien voor het recht der internationale organisaties de meer fijnmazige indeling meer verhelderend is.

In de tweede plaats zal het effect van rechtshandelingen die internationale organisaties verrichten mede bepaald worden door de status die aan dergelijke rechtshandelingen door de internationale rechtsorde wordt toegekend (par. 3.3).

3.2 Bevoegdheidsgrondslag van internationale organisaties

Wat betreft de mogelijkheden van internationale organisaties om rechtshandelingen te verrichten dient, zoals al eerder op basis van de institutionele rechtstheorie is aangegeven, een onderscheid te worden gemaakt tussen het algemene (*type*) en het concrete (*token*) concept 'internationale organisatie'. De handelingsmogelijkheden verbonden met het algemene concept 'internationale organisatie' worden aangeduid als 'bekwaamheden', terwijl de term 'bevoegdheden' gereserveerd is voor de handelingsmogelijkheden van een specifieke internationale organisatie. Anders gezegd, met bekwaamheden worden de *potentiële* handelingsmogelijkheden van internationale organisaties aangeduid en met bevoegdheden de geactualiseerde. Vanuit de institutionele rechtstheorie omvatten zowel de bekwaamheden als de bevoegdheden van internationale organisaties in beginsel al die handelingsmogelijkheden die binnen de doelstelling(en) van de algemene of concrete rechtsinstelling passen. Ook hier is er geen reden om *a priori* de relevante rechtsfenomenen te beperken.

De *bekwaamheden* van internationale organisaties omvatten in beginsel alle capaciteiten die een dergelijke rechtspersoon kan hebben. Daarbij is het uitgangspunt dat internationale organisaties kunnen beschikken over alle capaciteiten op het terrein van rechtsvorming en rechtshandhaving. De beperkingen van de bekwaamheden van het rechtsinstituut 'internationale organisatie' zijn verbonden met het specifieke karakter daarvan. Op grond van eerder gegeven omschrijving van dit rechtsinstituut – namelijk als een entiteit, opgericht onder internationaal recht door middel van een overeenkomst tussen twee of meer staten, belast met bepaalde doelen en taken, en, in staat om, zowel intern als extern, te handelen door een orgaan – wordt het begrip 'internationale organisatie' mede bepaald door het onderscheid met het begrip 'staat'. In dit bestek kan niet verder worden ingegaan op de 'wezenlijke' verschillen tussen beide typen rechtsinstellingen, maar voor de hand ligt dat internationale organisaties niet bekwaam zullen zijn tot het in eigendom hebben van territorium of het hebben van een bevolking. Mocht een specifieke entiteit die oorspronkelijk is opgericht door staten beide laatste bevoegdheden hebben verworven, dan is er niet (meer) sprake van een organisatie maar van een (federale) staat.

De *bevoegdheden* van een specifieke internationale organisatie worden, vanzelfsprekend binnen de grenzen van de overkoepelende internationale rechtsorde, vooral bepaald door het rechtssysteem van de organisatie zelf. Bij de interpretatie daarvan speelt het eerder genoemde onderscheid tussen de benadering van een internationale organisatie als een rechtsbetrekking tussen subjecten en de benadering van een internationale organisatie als een autonoom rechtspersoon een grote rol.¹⁹

¹⁹ Zie C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, Ch. 6; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1995, Ch. 3; N.G. White, *The Law of International Organisations*, Manchester University Press, Manchester, 1996, Ch. 5.

De eerstgenoemde – subjectieve – benadering gaat uit van het zogenoemde *attributiebeginsel*, dat wil zeggen dat de bevoegdheden van een organisatie berusten op de toekenning daarvan door de lidstaten. De bevoegdheden van een organisatie worden, met andere woorden, afgeleid van de bevoegdheden van de lidstaten. Deze benadering heeft ten minste twee zwakke kanten. In de eerste plaats kan met het attributiebeginsel het verschijnsel van zogenoemde *impliciete* bevoegdheden van een organisatie niet worden verklaard. In de praktijk spelen bevoegdheden die niet met zoveel woorden in het oprichtingsverdrag zijn terug te vinden een belangrijke rol, zoals bij het instellen van VN-vredesmachten en VN-straftribunalen of bij het sluiten van verdragen door de Europese Gemeenschappen. Het attributiebeginsel gaat ervan uit dat de bevoegdheden op het moment van toekenning bij de oprichters bekend zijn en dat een organisatie alleen over die bevoegdheden beschikt die *expliciet* in het oprichtingsverdrag (eventueel via een latere amendering daarvan) zijn opgenomen. In tweede plaats suggereert de subjectieve benadering dat er sprake is van een ‘overdracht’ van *bestaande* bevoegdheden van de lidstaten aan de organisatie. Ook dat is echter in werkelijkheid eerder uitzondering dan regel, aangezien het bij de toekenning van bevoegdheden aan een internationale organisatie meestal gaat om het scheppen van *nieuwe* bevoegdheden.

De tweede – objectieve – benadering gaat uit van de internationale organisatie als zelfstandig internationaal rechtspersoon en baseert de bevoegdheden van de organisatie op het rechtssysteem van de organisatie zelf. Op grond daarvan bezit een internationale organisatie in beginsel al die bevoegdheden om de handelingen te verrichten die van de organisatie op grond van haar doelstellingen mogen worden verwacht, mits deze niet door enige bepaling van internationaal recht of van het oprichtingsverdrag worden uitgesloten. In deze benadering maakt het niet uit of bevoegdheden nadrukkelijk in het oprichtingsverdrag worden genoemd of niet. Het gaat om wat in de literatuur wordt genoemd de *inherent powers*, waarbij cruciaal is of de bevoegdheden, gegeven het oprichtingsverdrag en de doeleinden van de organisatie, passen binnen het rechtssysteem van de organisatie. Daarmee sluit deze benadering aan bij het in de vorige paragraaf behandelde ‘institutionele’ rechtspersoonlijkheidsbegrip. Immers, op grond daarvan is een internationale organisatie, net zoals een staat, ‘ten volle’ internationaal rechtspersoon en zijn zij vrij “to perform any sovereign act, or any act under international law, which they are in a factual position to perform to attain their aims, provided that their constitutions do not preclude such acts.”²⁰

De internationaal-rechtelijke doctrine kiest in meerderheid nog steeds voor de traditionele, subjectieve benadering van de bevoegdheden van internationale organisaties. Maar, zoals al gesteld, is het attributiebeginsel moeilijk verenigbaar met de gelijktijdige erkenning van impliciete bevoegdheden van internationale organisaties. Het problematische karakter van het leerstuk van *implied powers* van internationale organisaties geldt in ieder geval voor de ruime uitleg daarvan, zoals bijvoorbeeld toegepast door het Internationaal Gerechtshof in zijn uitspraken over de

²⁰ F. Seyersted, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Sijthoff, Leyden, 1966, p. 133. Zie ook F. Seyersted, ‘International Personality of International Organizations. Do their capacities really depend upon their constitutions?’, 4 *Indian Journal of International Law* 1964, p. 1.

bevoegdheden van de Verenigde Naties.²¹ Het Hof lijkt hier in het geheel niet de leer van de *implied powers*, maar die van de *inherent powers* toe te passen, aangezien het Hof de aanwezigheid van niet-expliciete bevoegdheden uitsluitend baseert op de *doelstellingen* van de organisatie. De enige twee toetsen die het Hof in feite toepast bij de vraag of een bepaalde handeling van de Verenigde Naties – zoals het instellen van een schadeclaim, van vredes machten, of van sancties – *ultra vires* is, zijn of de betreffende handeling binnen de doelstellingen van de organisatie valt en of deze niet uitdrukkelijk wordt verboden in het oprichtingsverdrag. Ook ten aanzien van de uitspraak van het Hof inzake de adviesaanvraag van de WHO over de rechtmatigheid van het gebruik van nucleaire wapens, kan gesteld worden dat het Hof uit is gegaan van een objectieve benadering.²² Het Hof bepaalde dat de WHO niet bevoegd was over deze kwestie een advies te vragen omdat de kwestie buiten de doelstellingen van de organisatie viel. Vanzelfsprekend kan men over de (strikte) interpretatie door het Hof van de doelstellingen van de WHO met het Hof van mening verschillen, maar de analyse als zodanig van de bevoegdheden van de WHO door het Hof lijkt beter te passen binnen de objectieve dan de subjectieve benadering van de bevoegdheden van een internationale organisatie.

Ook de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie inzake de bevoegdheden van de Europese Gemeenschappen kan zeer goed worden begrepen op basis van de objectieve benadering. Het zou te ver voeren daar in dit bestek uitvoerig op in te gaan. Feit is dat het Hof een aantal zeer wezenlijke *ongeschreven* beginselen van de Europese rechtsorde heeft gebaseerd op de doelstelling van de Gemeenschappen om een gemeenschappelijke markt tot stand te brengen tussen de lidstaten. Daartoe behoren onder meer de beginselen betreffende de voorrang en directe werking van het gemeenschapsrecht, die zo beslissend zijn gebleken voor de verhouding van de rechtsorde van de Gemeenschappen tot die van de lidstaten.²³

3.3 Besluiten van internationale organisaties

Wat betreft de analyse van internationale rechtshandelingen richt de internationaalrechtelijke doctrine zich van oudsher vooral op *imperatieven*, en met name op rechtshandelingen waarbij het gedrag van staten (of andere rechtssubjecten) rechtens kan worden voorgeschreven in de vorm van een verbod of gebod. In zo'n benadering van het internationale recht is het niet verwonderlijk dat internationale organisaties in de internationale rechtsvorming maar een zeer bescheiden rol spelen. Immers, slechts bij hoge uitzondering zijn internationale organisaties bevoegd gedragsregels aan de lidstaten rechtens verplichtend op te leggen. De meest bekende voorbeelden van organen van een internationale organisatie met een dergelijke bevoegdheid zijn de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en de Raad van de

²¹ Zie: International Court of Justice, 'Reparation for Injuries', Advisory Opinion, 11 April 1949, *ICJ Reports*, 1949, p. 174; 'Certain Expenses of the United Nations', Advisory Opinion, 20 July 1962, *ICJ Reports* 1962, p. 151; 'Namibia', Advisory Opinion, 21 June 1971, *ICJ Reports* 1971, p. 16.

²² International Court of Justice, 'Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict', Advisory Opinion, 8 July 1996, *ICJ Reports* 1996, 66. Tekenend is bovendien dat het Hof niet uitgaat van het attributiebeginsel, maar van een zogenaamd 'speciality principle' dat ook een meer objectieve benadering van de bepaling van de bevoegdheidsomvang van internationale organisaties suggereert. Zie verder: N.D. White, 'The World Court, the WHO, and the UN System', in: N.M. Blokker, H.G. Schermers (eds.), *Proliferation of International Organizations, Legal Issues*, Kluwer, The Hague, 2001, pp. 285-309; van Justitie, Zaak 26/62, 'Van Gend en Loos', *Jurisprudentie Hof van Justitie van de EG* 1963, 3; Zaak 6/64, 'Costa ENEL', *idem* 1964, 1203.

Europese Unie (de laatstgenoemde overigens meer en meer in medebeslissing met het Europees Parlement).²⁴ Op grond van deze bevoegdheid kunnen deze organen besluiten nemen, waarvan de strekking in beginsel alle eerder genoemde typen rechtshandelingen kunnen omvatten, inclusief de imperatieve rechtshandelingen. De Raad van de Europese Unie staat daarvoor zelfs nog een groot aantal verschillende rechtsvormen ter beschikking, zoals in het kader van de Europese Gemeenschappen de verordening, richtlijn en beschikking.²⁵

De meeste organen van internationale organisaties kunnen geen aanspraak maken op een dergelijke besluitvormende bevoegdheid, aangezien deze blijkens het oprichtingsverdrag is uitgesloten en dus daarvoor ook de *inherent power* ontbreekt. De besluiten van deze organen kunnen met name geen imperatieve rechtshandelingen bevatten, doch meestal wel alle andere typen rechtshandelingen, waaronder de doelstellende en aanbevelende rechtshandelingen. In de traditionele visie op het internationale recht zijn besluiten met een dergelijke strekking vanuit een juridisch oogpunt echter *niet* van belang. Zij hebben, zo wordt dan beweerd, hooguit een 'politieke' betekenis.²⁶ In de loop van de jaren zestig van de vorige eeuw is deze beperkte visie op de rechtsvormende rol van internationale organisaties hevig ter discussie gesteld. Deze discussie richtte zich vooral op de besluiten van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, die meestal worden aangeduid als resoluties en soms – als het belangrijke resoluties betreft – declaraties.

Een enkele auteur nam het – radicale – standpunt in dat resoluties van de Algemene Vergadering *als zodanig* rechtens verplichtend zijn voor de lidstaten.²⁷ De opvatting, die er op neer komt dat aan de Algemene Vergadering een internationale wetgevende bevoegdheid wordt verleend, geniet echter ook heden ten dage nauwelijks enige steun in doctrine en rechtspraak. Afgezien hiervan, lijkt deze opvatting toch ook weer sterk geïnspireerd door het traditionele beeld van het internationale recht, namelijk als stelsel van mandatoire gedragsregels en bevoegdheden om dergelijke regels te maken. Deze opvatting wijkt echter af van de traditionele bronnenleer daar zij de rechtstellende bevoegdheid van de Algemene Vergadering aanneemt zonder dat daarvoor een expliciete rechtsgrondslag in het positieve internationale recht valt aan te wijzen. Eerder is al gesteld dat een dergelijke bevoegdheid ook via de leer van de *inherent powers* moeilijk valt te verdedigen.

²⁴ Zie P. Szasz, 'General law-making processes', in: O. Schachter, Chr. C. Joyner (eds.), *United Nations Legal Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 35-108; F.L. Kirgis, Jr., 'Specialized law-making processes', in: *idem*, pp. 109-168; N. Blokker, 'Decisions of international organizations: the case of the European Union', 30 *Netherlands Yearbook of International Law* 1999, pp. 3-44.

²⁵ Zie art. 249 EG-Verdrag. In het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de Politieke en Justitiële Samenwerking in Strafzaken (PJSS) heeft de Raad weer andere rechtsvormen ter beschikking, waaronder gemeenschappelijke strategieën, gemeenschappelijke optredens, en gemeenschappelijke standpunten (GBVB, zie art. 12 EU-Verdrag) en gemeenschappelijke standpunten, kaderbesluiten en besluiten (PJSS, zie art. 34 EU-Verdrag).

²⁶ Vergelijk in dit verband ook de politieke functie van resoluties en declaraties als instrumenten voor de legitimatie van opvattingen en houdingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de dekolonisatie of de erkenning van het begrip 'erfgoed der mensheid' in relatie tot onder meer de diepzeebodem. Zie daarover nader, I.L. Claude, Jr., *The Changing United Nations*, Random House, New York, 1967, pp. 73-104.

²⁷ Zie J. Castaneda, *Legal Effects of United Nations Resolutions*, Columbia University Press, New York, 1969.

Een aantal andere auteurs stelde – met meer succes – dat, ondanks het uitgangspunt dat resoluties van de Algemene Vergadering slechts aanbevelingen aan de lidstaten zijn, deze *indirect* een belangrijke rol in de internationale rechtsvorming kunnen spelen.²⁸ Dat geldt vooral voor het tot stand komen van internationaal gewoonterecht, waarbij resoluties kunnen voorzien in zowel de formulering van de praktijkregel als de weergave van de *opinio iuris sive necessitatis*. Dit resulteert, zo is de stelling, in een beduidende versnelling van de ontwikkeling van het gewoonterecht. In dit verband is bijvoorbeeld gewezen op de rechtsontwikkeling ten aanzien van het internationale verbod van rassendiscriminatie, de erkenning van het recht van zelfbeschikking van volken, en de formulering van de voorwaarden van onteigening. Soms ging de ontwikkeling door de aanvaarding van resoluties zo snel dat zelfs van ‘instant customary law’ kan worden gesproken, waarbij de tijdsperiode die nodig zou zijn voor het ontstaan van gewoonterecht min of meer tot nul gereduceerd is.²⁹ Als voorbeeld diende de resoluties inzake de beginselen voor het ruimterecht die, aan het begin van de jaren zestig, duidelijk voorzagen in een leemte in het internationale rechtssysteem.³⁰ Andere auteurs hielden het er overigens op dat deze resoluties eerder een ‘informele’ overeenkomst tussen de lidstaten van de Verenigde Naties representeerden.

Deze benadering, waarin aan resoluties en vooral aan declaraties een belangrijke *indirecte* rol in de internationale rechtsvorming wordt toebedeeld, verwierf geleidelijk aan meer steun, niet alleen in de doctrine maar ook in de internationale rechtspraak. Zo baseerde het Internationaal Gerechtshof de gewoonterechtelijke status en inhoud van het geweldverbod in belangrijke mate op de formulering daarvan in de Declaratie inzake Beginselen van Internationaal Recht uit 1970 en de resolutie waarbij de Definitie van Agressie uit 1974 werd aanvaard.³¹ En in 1996 stelde het Hof in het algemeen:

*...that General Assembly resolutions, even if they are not binding, may sometimes have normative status. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an opinio iuris. To establish whether this is true of a given General Assembly resolution, it is necessary to look at its content and the conditions of its adoption; it is also necessary to see whether an opinio iuris exists as to its normative character. Or a series of resolutions may show the gradual evolution of the opinio iuris required for the establishment of a new rule.*³²

²⁸ Klassieke studies zijn: R. Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, London, 1963; O.Y. Asamoah, *The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1966; R.A. Falk, ‘On the Quasi-Legislative Competence of the General Assembly’, 60 *American Journal of International Law* 1966, p. 782; B.V.A. Röling, *Volkenrecht en Vrede*, 3e dr., Kluwer, Deventer, 1973.

²⁹ Bin Cheng, ‘United Nations Resolutions on Outer Space: “Instant Customary Law”?’, 5 *Indian Journal of International Law* 1965, p. 39.

³⁰ Zie ‘Declaration of legal principles governing the activities of states in the exploration and the use of outer space’, A/RES/1962(XVIII), 13 december 1963.

³¹ Zie International Court of Justice, ‘Military and paramilitary activities in and against Nicaragua’, Judgment of 27 June 1986, *ICJ Reports* 1986, p. 99-100. Zie voor de tekst van de genoemde resoluties resp. A/RES/2625(XXV), 24 oktober 1970, A/RES/3314(XXIX), 14 december 1974.

³² International Court of Justice, ‘Legality of the threat or use of nuclear weapons’, Advisory Opinion of 8 July 1996, *ICJ Reports* 1996, p. 254-255.

De erkenning van de juridische betekenis van resoluties en declaraties is uitdrukking van de toenemende autonome positie van internationale organisaties ten opzichte van de lidstaten. Toch is deze stap minder 'revolutionair' dan wel eens wordt beweerd. Immers, de juridische betekenis van resoluties of declaraties is volgens deze analyse primair gelegen in hun functie in het kader van de twee traditionele bronnen van internationaal recht: gewoonte en verdragen. Daarbij gaat het meestal om rechten en verplichtingen van staten en bij het bepalen van de juridische relevantie van de resoluties of declaraties weegt de opstelling van de (meest belanghebbende) staten zwaar, zoals blijkt uit de jurisprudentie van het Hof. In feite worden resoluties en declaraties vooral opgevat als *staten*praktijk.

De analyse van het rechtskarakter van besluiten van internationale organisaties kan daarom, in het licht van de institutionele rechtstheorie, nog een stap verder worden genomen. Daarbij dienen drie punten centraal te staan:

1. de rechtsgrondslag van het besluit;
2. de inhoudelijke strekking van het besluit; en
3. de gevolgen die de omringende rechtsorde(n) aan het besluit verbindt.

Het rechtskarakter van een besluit van een internationale organisatie wordt in de eerste plaats bepaald door de formulering van de bevoegdheid waarop het besluit is gegrond. Zoals hierboven is aangegeven, is goed verdedigbaar ook in dit opzicht uit te gaan van een *inherent power*-doctrine, waarbij voor de bepaling van de omvang en inhoud van de besluitvormende bevoegdheid van een internationale organisatie de nadruk komt te liggen op de beperkingen daarvan die volgen uit het oprichtingsverdrag of uit het algemene internationale recht. Zo is al opgemerkt dat de meeste organen van internationale organisaties bijvoorbeeld geen imperatieve rechtshandelingen ten opzichte van staten kunnen verrichten. Nauw verbonden met de kwestie van de correcte (interpretatie van de) rechtsgrondslag voor besluiten van een internationale organisatie, is de bevoegdheid om controle daarop uit te oefenen. Deze bevoegdheid zal doorgaans eveneens via een *besluit* van een orgaan van een internationale organisatie (kunnen) worden gerealiseerd, al is dat in de meeste gevallen voorbehouden aan een 'politiek' orgaan en spelen in dit opzicht internationale rechterlijke instanties, met uitzondering van het Hof van Justitie van de EG, nog een zeer bescheiden rol. Deze controle-bevoegdheid wordt overigens opnieuw bepaald door de grondslag, de inhoudelijke strekking en de rechtsgevolgen daarvan.

De *inhoudelijke strekking* van een besluit kan worden vastgesteld aan de hand van de eerder geciteerde lijst van typen rechtshandelingen die in de institutionele rechtstheorie is ontwikkeld. Ook aan de vaststelling van de strekking van een besluit is, vanzelfsprekend, een controle-element verbonden, aangezien alle juridisch relevante besluiten beogen in de sociale werkelijkheid verwerkelijkt te worden. In de regel zal deze controle opnieuw via het nemen van een besluit door een orgaan van de betreffende organisatie (kunnen) worden uitgeoefend.

Ten slotte kan (kunnen) de omringende rechtsorde(n) *rechtsgevolgen* verbinden aan een besluit van een internationale organisatie, via de al eerder genoemde *consequentiële* regels (zie par. 2.1). Hierbij kan worden gedacht aan het zojuist behandelde indirecte effect van resoluties en declaraties op de vorming van het

internationaal gewoonterecht. Overigens behoeft het daarbij niet alleen om *staten-gewoonterecht* te gaan, doch ligt het zelfs voor de hand dat besluiten van internationale organisaties kunnen leiden tot *organisatie-gewoonterecht*, zoals bijvoorbeeld het geval is ten aanzien van privileges en immuniteiten van internationale organisaties. Andere consequentiële regels hebben betrekking op de wijze waarop een besluit van een internationale organisatie doorwerkt in de nationale rechtsorde van de lidstaten van de organisatie. In het algemeen laat het internationale recht staten vrij of zij deze doorwerking via een monistisch of dualistisch systeem regelen. Alleen binnen de Europese Unie is in ieder geval voor de EG-besluiten bepaald dat deze besluiten als zodanig gelding hebben binnen de nationale rechtsorde van de lidstaten, hetgeen vergaande consequenties heeft voor bijvoorbeeld de inroepbaarheid van deze besluiten door particulieren tegenover de eigen overheid of tegenover andere particulieren.

4. Conclusie

Schermers en Blokker hebben hun standaardwerk *International Institutional Law* de ondertitel *Unity within diversity* meegegeven. Zij zijn er, naar onze mening, op bewonderenswaardige wijze in geslaagd veel van deze ondertitel in hun omvangrijke boek waar te maken. Onze stelling is echter dat zowel aan de “unity” als aan de “diversity” nog meer recht kan worden gedaan indien het internationale institutionele recht met behulp van de grammatica van de institutionele rechtstheorie wordt geanalyseerd.

In deze bijdrage hebben we getracht het nut van de institutionele rechtstheorie vooral aan te tonen aan de hand van behandeling van vier centrale leerstukken van het recht der internationale organisaties, namelijk de status, de structuur, de bevoegdheden en de besluiten van internationale organisaties. Bij de – nog zeer globale – behandeling van deze leerstukken is vooral gekeken naar de problematische verhouding tussen de internationale organisatie en haar lidstaten. Daarbij is duidelijk geworden dat de institutionele rechtstheorie een adequate ‘gereedschapskist’ biedt voor de analyse – en uitdrukkelijk *niet* de oplossing – van deze vraagstukken. Op de genoemde terreinen geeft deze theorie een bruikbaar en helder begrippenapparaat waarmee het mogelijk is een eenheid in het rechtsgebied boven water te halen, zonder dat afbreuk behoeft te worden gedaan aan de grote mate van diversiteit die het recht der internationale organisaties tevens kenmerkt.

Bovendien maakt de aandacht voor de *corporate veil* duidelijk dat het hier niet slechts om een sluier gaat, maar dat de nadruk op internationale organisaties als zelfstandig rechtsinstituut binnen de internationale rechtsorde ertoe leidt dat het aloude beeld van een door soevereine staten beheerste internationale rechtsorde niet meer klopt. Niet verwonderlijk is dan ook dat tal van vraagstukken die verbonden zijn met de rechtsinstututen ‘staat’ en ‘internationale organisatie’ inmiddels niet wezenlijk verschillen en deels in dezelfde termen kunnen worden verwoord. Dit is bijvoorbeeld geïllustreerd aan de hand van de analyse van het begrip internationaal rechtspersoon en de daaruit voortvloeiende bekwaamheden en bevoegdheden.

Deze algemene conclusies vallen, wat ons betreft, vooral terug te voeren op het fundamentele uitgangspunt van de institutionele rechtstheorie dat zo kernachtig door Dick Ruiter in zijn *Institutional Legal Facts* onder woorden is gebracht.

*Times have changed ... and we must change with them. This means that the issue is no longer how the concept of the legal system can help us to legitimize legal norms of conduct. It must be replaced with the question what kinds of results stemming from human activity, can obtain legal validity as elements of the legal system.*³³

³³ D.W.P. Ruiter, *Institutional Legal Facts, Legal Powers and Their Effects*, Kluwer, Dordrecht, 1993, p. 33.