

Artikelen

Van CVSE naar OVSE

De sluipende institutionalisering en onvermijdelijke juridisering van een internationale conferentie

IGE F. DEKKER & RAMSES A. WESSEL*

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking (OVSE) wordt in de handboeken over het recht der internationale organisaties vaak als hét voorbeeld gebruikt van een organisatie die niet voldoet aan een van de 'standaardcriteria' voor het zijn van een internationale organisatie, te weten oprichting op basis van een verdrag. Ook op andere punten doen de deelnemende staten hun uiterste best om aan te geven dat het hier niet om een 'echte' internationale organisatie gaat. Inderdaad wijkt de ontstaansgeschiedenis van de OVSE af van die van veel andere organisaties en brengen de gemaakte institutionele keuzes geheel eigensoortige problemen en mogelijkheden mee. Dit artikel gaat aan de hand van de wijziging van Conferentie over Veiligheid en Samenwerking (CVSE) in OVSE in op juridische gevolgen van institutionele veranderingen bij internationale samenwerkingsvormen.

Inleiding

Toen de Finse regering de ambassadeurs van 33 Europese staten, de Verenigde Staten en Canada uitnodigde om in november 1972 te komen praten over de mogelijkheid om een conferentie te houden over veiligheid en samenwerking in Europa, was al duidelijk dat dit een moeizaam proces zou worden waarin compromissen de toon zouden zetten. Toch was het politieke klimaat gunstig. De *Ostpolitik*

van de Bondsrepubliek Duitsland sinds 1969 – die resulteerde in genormaliseerde betrekkingen met de Sovjet-Unie, Polen, Tsjechoslowakije en de Duitse Democratische Republiek – het 'Viermogendheden-akkoord' dat in 1971 in Berlijn werd gesloten en de totstandkoming van het eerste SALT-Verdrag tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie in mei 1972, maakten het mogelijk dat de 'multilaterale voorbereidingsbesprekingen' op

* mr I.F. Dekker is senior docent bij de sectie Recht der Internationale Organisaties (RIO) van de Universiteit Utrecht. dr R.A. Wessel is universitair hoofddocent internationaal en Europees recht bij het Centre for European Studies van de Universiteit Twente en tevens verbonden aan de sectie RIO van de Universiteit Utrecht.

22 november 1972 in het conferentiecentrum van Dipoli (bij Helsinki) daadwerkelijk van start gingen. Dit was het begin van een moeizaam en voorzichtig proces dat vooral niet moest leiden tot juridische verplichtingen van de deelnemende staten ten opzichte van elkaar. De Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) werd in 1975 dan ook niet afgesloten met een verdrag – laat staan met een oprichtingverdrag van een nieuwe internationale organisatie – maar met een Slotakte waarin afspraken werden neergelegd op het gebied van veiligheidspolitiek, economische en ecologische samenwerking en naleving van de rechten van de mens. Van een zekere institutionalisering was echter vanaf het begin al sprake. Het zou namelijk niet bij de Slotakte van Helsinki blijven: afgesproken werd dat op periodieke vervolgbijeenkomsten zou moeten blijken in hoeverre de deelnemende staten de afspraken nakwamen. Het 'Helsinki-proces' kreeg daardoor, ook na de aanvaarding van de Slotakte, direct een semi-permanent karakter, terwijl – naast de vervolgbijeenkomsten – de mogelijkheden om de deelnemende staten aan te sporen de afspraken na te komen stelselmatig werden uitgebreid door de introductie van specifieke implementatiemechanismen. Nog later riepen de deelnemende staten organen van de CVSE in het leven en ging de aanduiding 'conferentie' door de voortschrij-

dende institutionalisering wat gekunsteld aandoen.

De reden voor het krampachtig vasthouden aan het 'conferentie-idee' wordt vaak gezocht in de grotere mate van flexibiliteit ten opzichte van samenwerking door middel van een internationale organisatie.¹ Ook bleef hiermee zoveel mogelijk het beeld intact dat men te doen had met zuiver politieke afspraken en dat er van een rechtsrelatie tussen de deelnemende staten geen sprake zou zijn. Dit beeld leeft tot op de dag van vandaag voort en wordt in vrijwel elke beschouwing over de OVSE genoemd en bevestigd. Zo stelt de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in zijn rapport over de OVSE van mei 2002 dat de OVSE, net als de CVSE, een politieke organisatie is gebleven, waarbinnen de afspraken tussen landen niet juridisch bindend zijn.² Everts, hoofd van de *Task Force OVSE* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, benadrukt dat de OVSE wel een organisatie heet te zijn, maar eigenlijk een doorlopende diplomatieke conferentie is.³ En, in een van de weinige aardige overzichtswerken die de laatste jaren aan de OVSE zijn gewijd, baseren Bakker en Bommert het unieke karakter van de organisatie onder andere op het ontbreken van een juridische status en de politieke in plaats van juridische gebondenheid van de besluitvorming.⁴

Hoewel deze kwalificeringen voor de betrokkenen blijkbaar duidelijkheid scheppen, roepen zij bij ons

juist meer vragen op. Is het mogelijk iets een 'internationale organisatie' te noemen en tegelijkertijd de rechtsstatus (en dus het bestaan ervan binnen de internationale rechtsorde) te ontkennen? Spelen betrekkingen tussen internationale rechtspersonen – zoals staten – zich niet per definitie binnen het internationale rechtssysteem af? Wat betekent het als staten stellen dat hun afspraken niet juridisch bindend zijn? Kan een internationale organisatie overeenkomsten met staten aangaan en volhouden geen internationale rechtspersoon te zijn? En, keert het plaatsen van een internationale organisatie buiten het internationale recht zich op den duur niet tegen de organisatie zelf, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van procedures voor het afleggen van verantwoordelijkheid? De omvang van dit artikel laat niet toe om uitpuittend op al deze vragen in te gaan. Desalniettemin staan zij centraal in de onderstaande benadering.

Conferentie of organisatie?

De institutionalisering van het Helsinki-proces behoort, ondanks het feit dat sommigen het diplomatieke karakter van de samenwerking tussen de OVSE-staten vooropstellen, tot de minst omstreden kwesties over het karakter van de OVSE. Dat geldt niet alleen voor de literatuur, maar ook voor de deelnemende staten, die deze ontwikkeling pregnant tot uitdruk-

king hebben gebracht in de naamsverandering van het samenwerkingsverband.

Als 'pan-Europees' samenwerkingskader werd de CVSE na het einde van de Koude Oorlog gezien als een forum met een duidelijk doel: het verbeteren van de betrekkingen tussen de staten uit het voormalige Oosten en Westen. Het *Handvest van Parijs voor een nieuwe Europa* dat in 1990 werd ondertekend onderstreepte niet alleen formeel dat "het tijdperk van tegenstellingen en verdeeldheid binnen Europa voorbij was", maar leidde ook tot een institutionalisering van de CVSE door de introductie van permanente organen: een Secretariaat (Praag), een Conflictpreventiecentrum (Wenen) en een Bureau voor Vrije Verkiezingen (Warschau); in 1991 gevolgd door de Parlementaire Assemblee (Kopenhagen). Daarnaast werden ook de periodieke bijeenkomsten strakker geregeld: eens in de twee jaar een Top van staats- of regeringsleiders, minimaal één keer per jaar een Raad van Ministers en in de tussentijd bijeenkomsten van een Comité van Hoge Ambtenaren (tegenwoordig functionerend onder de naam Senior Council) en een Permanente Raad op het niveau van Permanente Vertegenwoordigers met de verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur.

De resultaten van de onderhandelingen en het overleg in de verschillende raden werden aangeduid als *besluiten* van deze organen (en niet als afspraken tussen de

deelnemende staten). Wel bleef gelden dat in beginsel voor het aanvaarden van dergelijke besluiten de instemming van alle leden van deze organen is vereist. In feite geldt het zogenoemde consensusprincipe, dat inhoudt dat een besluit is aanvaard indien geen van de leden tegen het voorgenomen besluit een 'veto' uitspreekt. In dit opzicht wijkt de OVSE - zoals wel eens wordt vergeten - niet af van andere 'gesloten' internationale organisaties en is het ontkennen van het organisatiekarakter op basis van het gehanteerde besluitvormingsmechanisme onjuist.⁵

Een andere kwestie is dat het consensusprincipe in het geval van de OVSE, gezien het relatief grote aantal van 55 leden, niet bevorderlijk is voor een snelle en transparante besluitvorming. Hoewel deze problematiek ook onder de deelnemende staten breed wordt onderkend, kan tot nu toe slechts in zeer specifieke omstandigheden van dit principe worden afgeweken. In het kader van het zogenoemde Moskou-mechanisme zijn slechts tien staten nodig voor het aannemen van een besluit een deskundigenmissie in te stellen voor onderzoek naar zeer ernstige schendingen van rechten van de mens in een van de deelnemende staten. Daarnaast kan de OVSE, ook in het kader van de 'menselijke dimensie', op basis van het principe 'consensus-min-één' - en dus zonder instemming van de betrokken staat - besluiten tot actie in geval van "clear, gross and uncorrected vio-

lations of relevant CSCE commitments". In het geval van een conflict tussen twee deelnemende staten kan met 'consensus-min-twee' worden besloten de betreffende staten te verplichten tot het accepteren van bemiddeling. Daarnaast wordt consensus niet altijd vastgesteld in situaties waarin het Voorzitterschap slechts een aantal deelnemende staten consulteert wanneer het nodig is om snel te handelen en politieke verlamming moet worden voorkomen.⁶

In 1992 volgde de introductie van het Forum voor Veiligheidssamenwerking, het Economisch Forum, de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden, de Secretaris-generaal en het Fungerend Voorzitterschap (*Chairman-in-Office*; jaarlijks roterend tussen de deelnemende staten). Ook werd een Hof van Bemiddeling en Arbitrage ingesteld, waarbij staten zich kunnen aansluiten. Daarna was het moment aangebroken dat ook de meest recalcitrante staten niet meer konden volhouden dat er nog slechts sprake was van een conferentie. Tijdens de Top van Boedapest in december 1994 werd dan ook besloten tot de naamsverandering van CVSE in OVSE met ingang van 1 januari 1995.⁷

Met deze institutionalisering werd een nieuwe impuls gegeven aan de discussie over de rechtsstatus van de OVSE en over de privileges en immuniteiten van deze nieuwe organisatie en haar organen. Een aantal (EU-) staten stelde voor een nieuw verdrag te sluiten om deze

zaken te regelen, maar hierover kon geen overeenstemming worden bereikt. De reden was niet eens zozeer van principiële aard, maar had meer een praktische achtergrond: men zag op tegen een uitgebreide ratificatieprocedure in de meer dan vijftig deelnemende staten.⁸ Wel werd tijdens de bijeenkomst van de Raad te Rome in 1994 het besluit genomen dat alle deelnemende staten in hun *nationale* rechtstelsels de rechtspersoonlijkheid van de OVSE-organen moesten erkennen en de immuniteiten en privileges van deze organen, van permanente missies, en van OVSE-vertegenwoordigers moesten regelen – zoals ook de gastlanden van de organen (Oostenrijk, Polen en – toen nog –TsjechoSlowakije) al hadden gedaan. Een eigen en internationale rechtsstatus van de OVSE werd, ondanks de nieuwe naamgeving en het in veel opzichten functioneren van de OVSE als een ‘gewone’ internationale organisatie, echter expliciet ontkend.⁹ Deze opvatting wordt tot op de dag vandaag door de organisatie volgehouden, zoals blijkt uit haar *Handbook*:

“The OSCE has a unique status. On the one hand, it has no legal status under international law and all its decisions are politically but not legally binding. Nevertheless, it possesses most of the normal attributes of an international organization: standing decision-making bodies, permanent headquarters and institutions, permanent staff, regular financial resources and field offices.”¹⁰

De vraag is echter of deze constatering juist is. Is het vol te houden dat de OVSE, ondanks het feit dat zij – zoals ook erkend door de organisatie zelf – alle kenmerken heeft van een ‘normale’ internationale organisatie, niet is opgericht onder internationaal recht, geen internationaal rechtssubject is en dus ook niet bij de uitoefening van haar bevoegdheden op grond van het internationale recht ter verantwoording kan worden geroepen? Op deze vragen wordt in de volgende paragrafen van deze bijdrage ingegaan.

Internationale rechtsgrondslag van de OVSE?

Ook in de internationaal-rechtelijke doctrine wordt er in het algemeen vanuit gegaan dat zowel de Slotakte van Helsinki als de meeste andere OVSE-documenten niet als ‘verdragen’ zijn te beschouwen.¹¹ Dit wordt meestal afgeleid uit het feit dat de deelnemende staten hebben afgesproken dat de documenten niet als verdragen worden aangemeld bij het Secretariaat van de Verenigde Naties.¹² Dat wil echter niet zeggen dat dergelijke afspraken juridisch niet bindend zouden (kunnen) zijn. In ieder geval is de vorm waarin internationale afspraken zijn gegoten, volgens de regels van het verdragenrecht, niet doorslaggevend voor de juridische binding ervan.¹³ Ook als een internationale schriftelijke afspraak door partijen niet wordt

aangemerkt als een verdrag, wil dat niet zeggen dat de afspraak geen juridisch verplichtende overeenkomst is of kan zijn. De Slotakte van Helsinki en een aantal documenten aangenomen op vervolgbijeenkomsten zijn dan formeel niet aan te merken als verdragen, maar in veel opzichten zien ze er wel zo uit en gaan de deelnemende staten er niet anders mee om dan met 'echte' verdragen het geval is. Zij bevatten bovendien tal van regels die op andere gronden de deelnemende staten juridisch binden, zoals de grondbeginselen die in de zogenoemde decaloog van de Slotakte zijn opgenomen en die vrijwel allemaal zijn ontleend aan de beginselen van de Verenigde Naties.¹⁴

De fundamentele vraag is of staten anders dan via het internationale recht ten opzichte van elkaar verplichtingen kunnen aangaan. Met andere woorden: kunnen staten – internationale rechtspersonen – samen afspraken maken die worden beheerst door een ander internationaal normenstelsel dan het juridische? Volgens de OVSE-staten zijn hun afspraken – waaronder de Slotakte van Helsinki – alleen 'politiek' bindend. Maar wat betekent dat? Bestaat er naast een internationale rechtsorde een internationale politieke orde, die geheel volgens eigen 'politieke' regels functioneert? En kunnen staten daaraan de bevoegdheid ontleen om wederzijdse verplichtingen aan te gaan die hen niet juridisch binden? Als dat principieel al mogelijk is,¹⁵

dan lijkt die mogelijkheid in ieder geval vanuit het internationale recht te zijn uitgesloten. Staten zijn als (nog steeds de belangrijkste) internationale rechtspersonen zelf onderworpen aan het internationale rechtssysteem. Weliswaar genieten zij daarin als 'soevereine' eenheden een grote mate van vrijheid, maar deze vrijheid is – zoals het cliché luidt – niet onbegrensd. De aan staten toekomende soevereiniteit is een 'sovereignty *within the law*' en dat geldt ook voor de afspraken die zij met elkaar maken. Ook het Internationaal Gerechtshof lijkt ervan uit te gaan dat staten in dit opzicht niets te kiezen hebben en buiten het recht om geen verplichtingen met elkaar kunnen aangaan.¹⁶

Willen deze internationale afspraken rechtsgeldig zijn, dan dienen zij volgens de daarvoor geldende regelen der rechtskunst tot stand te zijn gekomen. De belangrijkste voorwaarde is dat de staten op grond van het internationale recht daartoe bevoegd waren en aan deze voorwaarde lijkt bij de OVSE-afspraken zonder meer te zijn voldaan: de daartoe gemachtigde vertegenwoordigers van de deelnemende staten hebben via (intensieve) onderhandelingen op schrift gestelde afspraken gemaakt en deze ondertekend. Voorzover er toch bevoegdheidsmankementen aan de afspraken zouden kleven, heeft dit tot gevolg dat zij ongeldig zijn en dus in het geheel niet tot stand zijn gekomen. Zoals gezegd, een bepaalde vorm waarin de – geldi-

ge - afspraken moeten worden neergelegd - zoals een formeel verdrag - schrijft het internationale recht niet voor. Zelfs aan mondelinge overeenkomsten of eenzijdige beloften zijn staten in beginsel juridisch gebonden.

Veelal wordt erop gewezen dat het nu eenmaal de 'wil' van de deelnemende staten is om slechts 'politiek' gebonden te zijn. Maar wat daarmee wordt bedoeld is op z'n minst raadselachtig. Het 'politieke' karakter kan moeilijk slaan op de binding van de afspraken, aangezien dit toch het wezenskenmerk van elke overeenkomst is. Wat de OVSE-staten met de karakterisering van hun verplichtingen als alleen 'politiek' geldig en bindend waarschijnlijk willen aangeven, is dat de naleving daarvan - afgezien van de alreeds bestaande internationale rechtsverplichtingen - niet voor een internationale rechterlijke instantie kan worden afgedwongen. Een dergelijke beperking betekent echter geenszins dat de verplichtingen als niet-juridisch bindend zouden moeten worden aangemerkt. Als dit wel zo was, dan zou - door de afwezigheid van verplichte rechtsmacht van een internationale rechter in veel gevallen - een groot gedeelte van de bestaande internationale overeenkomsten als niet-juridisch moeten worden gekwalificeerd. Het is dan niet de 'intentie' om rechtsgeldig gebonden te worden die ontbreekt, maar de mogelijkheid om geschillen over de schending van de afspraken aan een internationale

rechter voor te leggen. Zo bezien is het onderscheid tussen 'politieke' en 'juridische' binding een oneigenlijke. Bij de meeste 'juridische' afspraken wordt op de naleving en implementatie toegezien - als daar al sprake van is - door niet-rechterlijke - dat wil zeggen 'politieke' - organen. Ook in geval van verdragen die niet zelf voorzien in een gerechtelijke procedure wordt - in het geval de betreffende staten de rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof niet hebben erkend - de naleving 'politiek' afgedwongen. Aan het juridische karakter van dergelijke verdragen zal echter niemand twijfelen. Dat hoeft dan ook niet te gelden voor de 'informele' overeenkomsten die in het kader van de OVSE tot stand zijn gekomen.

Is de OVSE een internationaal rechtssubject?

Ervan uitgaande dat de OVSE een grondslag in het internationale recht heeft, is het de vraag of we de OVSE ook kunnen beschouwen als een internationaal rechtssubject, dat wil zeggen als een entiteit die zelfstandig internationale rechtshandelingen kan verrichten, zoals het sluiten van overeenkomsten met andere subjecten (lidstaten, andere staten, andere internationale organisaties), het opkomen in rechte voor zijn rechten en het aangesproken kunnen worden op zijn verplichtingen? Of is de OVSE in dit opzicht een samenwerkings-

verband van de deelnemende staten gebleven dat alleen via deze staten kan handelen? In de Boedapest Verklaring van december 1994 – waarin werd besloten tot de naamsverandering – werd expliciet gesteld dat: “The change in name from CSCE to OSCE alters neither the character of our CSCE commitments nor the status of the CSCE and its institutions. In its organizational development the CSCE will remain flexible and dynamic [...]”.¹⁷ Natuurlijk leidt een simpele naamsverandering niet tot een transformatie van een contractuele relatie tussen staten in een zelfstandige entiteit met een eigen ‘wil’. Zo’n transformatie is binnen het recht echter heel goed mogelijk, aangezien het om een wijziging van de ene denkconstructie – een overeenkomst – in een andere – een rechtspersoon – gaat.¹⁸ Wil een dergelijke verandering zich voltrekken, dan is in de eerste plaats nodig dat de uitkomsten van het overleg binnen het samenwerkingsverband niet meer worden gezien als de resultante van de individuele ‘willen’ van de deelnemende staten, maar als een besluit van een ‘orgaan’ dat via een bepaalde *besluitvormingsprocedure* tot stand is gekomen. Dit veranderingsproces is, zoals eerder beschreven, duidelijk zichtbaar geweest binnen de OVSE. De institutionalisering aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw omvatte de oprichting van organen met eigen besluitvormende bevoegdheden. In plaats van on-

derhandelingen die leiden tot steeds weer nieuwe intergouvernementele overeenkomsten, is er sprake van besluitvormingsprocedures die leiden tot besluiten, waarbij – zij het in uitzonderingsgevallen – besluiten kunnen worden genomen als niet alle leden instemmen. De genomen besluiten, zoals bijvoorbeeld het instellen, verlengen en beëindigen van missies door de Raad van Ministers of de Permanente Raad, worden gepresenteerd als ‘besluit’ van het betreffende orgaan en niet als een overeenkomst tussen de lidstaten. Deze ‘institutionalisering’ van de besluitvorming heeft niet alleen tot gevolg het ontstaan van een ‘organisatie’ met een eigen ‘wil’, maar herdefinieert ook de verhoudingen van de deelnemende staten. Naast de oorspronkelijke multilaterale relaties tussen deze deelnemers, komen nieuwe rechtsrelaties tot stand tussen elke deelnemer met de nieuwe organisatie. De kern van deze nieuwe relaties is de bevoegdheid van de lidstaten om door middel van vertegenwoordigers te participeren in de besluitvorming van de organisatie. De conferentie is een organisatie geworden en de oorspronkelijke *deelnemende* staten zijn nu *lidstaten*, die als gevolg van hun lidmaatschap van de organisatie, het recht hebben op de bezetting van een zetel in organen van de organisatie. Deze verandering brengt mee dat de lidstaten ten opzichte van de organisatie in een dubbele positie komen te verkeren: als participant in

de besluitvorming van de organen van de organisatie en als zelfstandig subject tegenover de organisatie.

Dat is bij de OVSE niet anders. Ook binnen deze organisatie nemen organen besluiten die tot de lidstaten zijn gericht, worden lidstaten op hun verantwoordelijkheid voor de naleving van verplichtingen aangesproken, en kunnen de lidstaten op hun beurt de organisatie verantwoordelijk houden voor de gemaakte afspraken. De meest duidelijke juridische uitwerking van deze relatie tussen organisatie en lidstaat is de al eerder vermelde plicht van de lidstaten om in hun nationale rechtsstelsels de bescherming van de privileges en immuniteiten van de OVSE-organen te regelen. Daarnaast sluit de OVSE overeenkomsten met lidstaten die soms verdacht veel op verdragen lijken. Naast de vele *Memoranda of Understanding* (MOU) die de basis vormen voor missies naar lidstaten, vormt ook het in 1998 gesloten 'Agreement on the Kosovo Verification Mission of the Organization for Security and Cooperation in Europe' een mooi voorbeeld.¹⁹ Deze overeenkomst werd gesloten tussen het Voorzitterschap van de OVSE en de ministers van Buitenlandse Zaken van Polen en de Federale Republiek Joegoslavië en betreft de rol van de OVSE in de oplossing van de crisis in Kosovo. Hoewel omstreden is of deze overeenkomst als een 'verdrag' in formele zin te kwalificeren is (waarmee de internationale rechtspers-

soonlijkheid van de OVSE onomstotelijk zou zijn aangetoond),²⁰ is de nadruk op het 'politieke' karakter ervan gelet op vorm en inhoud evenmin gerechtvaardigd. Er is een duidelijke internationale afspraak gemaakt, die door een rechter zonder veel moeite als een internationaal-rechtelijke overeenkomst zou zijn te kwalificeren (dat is, zoals gezegd, wel op basis van minder duidelijke stukken gedaan). Eveneens is duidelijk dat de *Chairman-in-Office* hier niet namens zijn staat optrad, maar als vertegenwoordiger van de OVSE, zoals de betreffende ministers van Buitenlandse Zaken namens hun staat de overeenkomst ondertekenden.

Ten slotte dient ter vervolmaking van de 'personificatie' van de oorspronkelijke contractuele relatie, de organisatie ook in het overkoepelende rechtssysteem - in dit geval het internationale recht - een eigen rechtsstatus te krijgen.²¹ Op grond van deze 'objectieve' rechtspersoonlijkheid kan zij rechtsrelaties aangaan met andere internationale rechtssubjecten, waaronder andere staten dan de lidstaten en andere internationale organisaties. Ook dit proces is onmiskenbaar traceerbaar in het functioneren van de OVSE. Zo treedt het OVSE-Voorzitterschap namens de organisatie op in relaties met derde staten of andere internationale organisaties.²² Daarnaast beschouwt de OVSE zichzelf, sinds 1992, als een 'regionaal akkoord' in de zin van Hoofdstuk VIII van het Handvest

van de Verenigde Naties,²³ en deze aanspraak is door de Verenigde Naties uitdrukkelijk bevestigd.²⁴ Opmerkelijk is dat de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in recentere resoluties de OVSE niet meer aanduidt als 'regionaal akkoord' maar als 'regionale organisatie'.²⁵

Een 'verantwoordelijke' internationale organisatie?

Een veel genoemde reden voor het vasthouden aan het 'politieke' karakter van de OVSE is de veronderstelde behoefte aan flexibiliteit die door de inkadering van de organisatie in het internationale recht teniet zou worden gedaan. Voor zover dit argument verwijst naar de internationale rechtsregels betreffende de rechtsvorming in en door internationale organisaties, berust de vrees grotendeels op een misvatting van het karakter van het internationale recht. Zoals boven is aangegeven kunnen staten hun overeenkomsten in velerlei vorm gieten. Het internationale recht stelt wel zekere eisen aan de wijze waarop deze afspraken moeten worden nageleefd, geïnterpreteerd en toegepast. Maar deze regels, hoe zinvol ook, zijn over het algemeen allerminst rigide. Zo dienen overeenkomsten te goeder trouw te worden nagekomen²⁶ en dienen zij, overeenkomstig de gewone betekenis van de termen in de context en in het licht van het voorwerp en het doel van de overeenkomst, te worden uitgelegd.²⁷ Een

substantiële schending van de overeenkomst door één partij kan een grond zijn voor de andere partijen om de overeenkomst eenzijdig te beëindigen.²⁸ Dat geldt, onder voorwaarden, ook voor een fundamentele verandering van de omstandigheden waaronder de overeenkomst werd gesloten en die heeft geleid tot een ingrijpende wijziging van de verplichtingen.²⁹ En voor zover er rechtspraak is over de toepassing van deze basisregels, is er eerder sprake van een flexibele dan rigide interpretatie daarvan.

Deze 'flexibele' grondregels gelden in principe ook voor besluiten van internationale organisaties. Zij dienen vanzelfsprekend gebaseerd te zijn op een daartoe strekkende bevoegdheid, maar algemeen is erkend dat deze niet per se expliciet in de oprichtingsakte van de organisatie geformuleerd hoeft te zijn. Het leerstuk van de zogenoemde 'impliciete' bevoegdheden van internationale organisaties heeft in de doctrine, organisatiepraktijk én internationale rechtspraak een brede erkenning en uitleg gekregen.³⁰ Beslissend is of de uitgeoefende bevoegdheid – meestal een (voor)genomen besluit van een orgaan van de organisatie – past binnen de doelstellingen van de organisatie en niet (uitdrukkelijk) is uitgesloten in het oprichtingsdocument van de organisatie of in strijd is met algemene beginselen van internationaal recht.³¹ Op deze basis zijn internationale organisaties in staat gebleken, zonder al te veel

belemmeringen, in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen, zoals blijkt uit het instellen van vredsmachten door de Verenigde Naties en zogenoemde 'niet-artikel 5'-operaties door de NAVO. Ook de bevoegdheid van de OVSE tot het ondernemen van missies en overige veldactiviteiten berust grotendeels op een impliciete rechtsgrondslag.

Deze constatering laat echter onverlet dat door de toepassing van het internationale recht op de OVSE beperkingen worden gesteld aan haar optreden en dat het schenden van deze beperkingen tot aansprakelijkheid en al dan niet gerechtelijke procedures kan leiden. Het internationale recht kent een groot aantal beginselen voor het functioneren van internationale organisaties, die voortvloeien uit de eisen gesteld aan het voeren van een behoorlijk internationaal bestuur (transparantie van en gelijkwaardige participatie in het besluitvormingsproces; toegang tot informatie; goed functioneren van de ambtelijke staf; gezond financieel beheer; verslaglegging), het handhaven van een institutioneel evenwicht binnen de organisatie, en het toezicht houden op en controleren van de activiteiten van de organisatie.³² Daarnaast bevatten de oprichtingsdocumenten veelal meer specifieke regels met betrekking tot de relatie van een internationale organisatie met haar lidstaten, haar internationale ambtenaren en derden. Aansprakelijkheid van een internationale organisatie onder

internationaal recht kan voorts voortvloeien uit het schenden van internationaal erkende rechten van de mens en regels van internationaal humanitair recht, die met name relevant zijn bij het tijdelijk besturen door een internationale organisatie van (delen van) landen, het uitvaardigen van economische sancties en het instellen van vredesoperaties. Activiteiten dus die ook door de OVSE worden ondernomen.

De interne en externe controle op het handelen van een internationale organisatie wordt in de eerste plaats uitgeoefend door de organen en lidstaten van de organisatie, door nationale parlementen, niet-gouvernementele organisaties en individuen. Soms maken organisaties gebruik van daartoe ingestelde inspectie-eenheden, zoals bijvoorbeeld bij het internationaal bestuur in Kosovo het geval is. De mogelijkheden om een internationale organisatie voor een internationale of nationale rechter ter verantwoording te roepen, zijn beperkt. De doctrine gaat er echter vanuit dat indien een internationale organisatie op ernstige wijze rechten van de mens schendt, zij zich slechts voor een nationale rechter op haar immuniteit zou mogen beroepen "als de internationale organisatie overtuigend kan aantonen dat er binnen haar institutionele structuur afdoende alternatieve procedures voorhanden zijn".³³ Een vraagstuk waarvoor in het internationale recht nog nauwelijks algemene regels zijn ont-

wikkeld, betreft de medeaansprakelijkheid van de lidstaten voor het wangedrag van een internationale organisatie. Bij ongeveer een derde van alle internationale organisaties hebben lidstaten hun financiële verantwoordelijkheid tegenover derden uitgesloten of beperkt, in alle andere gevallen is de verdeling van de aansprakelijkheid opengelaten. Met name op dit punt is het, vanwege de eerder genoemde dubbele positie van de lidstaten, niet eenvoudig om een regeling te vinden die voldoet aan het criterium van het bewaren van "het vitale evenwicht tussen de autonomie van de internationale organisatie en de garantie dat ze haar verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid niet kan of niet zal ontlopen".³⁴

Conclusie

Binnen de gevallen die zich in een zekere schemerzone tussen 'conferentie' en 'organisatie' bevinden – zoals de vroegere GATT en, volgens velen, de Europese Unie – neemt de OVSE traditioneel een unieke positie in vanwege het ontbreken van een oprichtingsverdrag. Inderdaad wordt er algemeen vanuit gegaan dat zowel de Slotakte van Helsinki als de vele documenten die daarna door de CVSE/OVSE zijn aangenomen, niet als een verdrag zijn te beschouwen. Hoewel het in uitzonderlijke gevallen wel voorkomt dat conferenties besluiten tot de oprichting van iets dat op een internationale organisatie lijkt,³⁵ is

van belang dat – in ieder geval in de ogen van het Internationaal Gerechtshof – de vorm waarin een internationale afspraak wordt gegoeten voor het rechtskarakter daarvan niet doorslaggevend is. Het presenteren van de OVSE als een internationale organisatie die ook eigen rechten en plichten heeft onder internationaal recht tast de flexibiliteit van het functioneren van de organisatie niet aan, maar vergroot wel de mogelijkheden om de organisatie voor haar handelen verantwoordelijk te stellen via adequate en onafhankelijke mechanismen en procedures. Hoe dit ook zij, in de praktijk wijkt de OVSE niet af van veel andere internationale organisaties.³⁶ De bijzondere 'politieke' positie die wordt geclaimd is dan ook moeilijk hard te maken.

Noten

1. Zie bijvoorbeeld: Hafner, G. (1999), Did the FR Yugoslavia make the OSCE an international organization?, in: L.W. Benedek, H. Isaak & R. Kicker (eds.), *Development and Developing International and European Law*, Frankfurt am Main, etc.: Peter Lang, 35-57, op 46.
2. Adviesraad Internationale Vraagstukken (2002), *Nederland en de Organisatie voor veiligheid en Samenwerking in Europa in 2003: rol en richting*, Den Haag, 10.
3. 'Woord vooraf', in: Bakker, E. & B. Bomert (2002), *De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en het Nederlands Voorzitterschap in 2003*, Den Haag / Nijmegen: NHC / CICAM, iii.
4. *Ibid.*, 4.
5. Zie AIV (2002), 22.
6. Zie voor deze uitzonderingen op het consensusprincipe: Bloed, A. (ed.)

- (1993), *The Conference on Security and Co-operation in Europe, Analysis and Basic Documents*, Dordrecht: Kluwer, 20-22. Zie ook: Ghebali, V.-Y. (2002), Is the OSCE Chairmanship still a relevant institution?, *Helsinki Monitor*, 3, 201-203, op 202.
7. Zie uitgebreider: Bakker & Bomert (2002), 15-24. Als officiële reden noemt de Boedapest Verklaring: "to give a new political impetus to the CSCE, thus enabling it to play a cardinal role in meeting the challenges of the twenty-first century" (par. 3).
 8. Sapiro, M. (1995), Changing the CSCE into the OSCE: Legal aspects of a political transformation', *American Journal of International Law*, 631-637, op 634.
 9. Zie: Hafner (1999), 44.
 10. *OSCE Handbook* <www.osce.org/publications/handbook> 3.
 11. Zie bijvoorbeeld: Bothe, M. (1980), Legal and non-legal norms - A meaningful distinction in international law?, *Netherlands Yearbook of International Law*, 73. Soms zijn de deelnemende staten ertoe overgegaan om in het kader van de OVSE verdragen te sluiten, zoals de *Convention on Conciliation and Arbitration within the Framework of the OSCE of 1992*.
 12. Zie art. 102 van het VN-Handvest.
 13. Zie art. 3 van het Weens Verdragenverdrag 1969.
 14. Deze tien beginselen betreffen: de soevereine gelijkheid, het geweldverbod, onschendbaarheid van grenzen, territoriale integriteit, vreedzame regeling van geschillen, niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden, eerbiediging van rechten van de mens, het zelfbeschikkingsrecht van volken, samenwerkingsplicht, het te goeder trouw nakomen van internationaalrechtelijke verplichtingen. Zie art. 2 van het VN-Handvest en de Declaratie over de Beginselen van Internationaal Recht, A/Res/2625(XXV), 24 oktober 1970.
 15. Daarover uitvoerig: Klabbers, J. (1996), *The Concept of Treaty in International Law*, The Hague: Kluwer Law International.
 16. Zie Internationaal Gerechtshof, 'Qatar v. Bahrain', *ICJ Reports* 1994, 112. Zie daarover nader: Klabbers, J. (1995), 'Qatar v. Bahrain: The Concept of "Treaty" in International Law', *Archiv des Völkerrechts*, 33, 361.
 17. Zie *Decisions of Budapest 1994*, Chapter 1, par. 29.
 18. De elementen van het transformatieproces zijn ontleend aan: Ruiter, D.W.P. (2002), 'Forms of legal institutions', ongepubliceerd paper, Universiteit Twente.
 19. UN Doc. S/1998/978.
 20. Zie uitgebreid over deze overeenkomst: Hafner (1999)t.
 21. "The original multilateral legal relation between parties to the contract is thus transformed into a bundle of bilateral relations between the association and its members. By virtue of these relations the association can deal with third persons to the aggregate will of its members." Ruiter (2002), 7.
 22. Ghebali (2002), 201.
 23. Zie: *Decisions of Helsinki 1992*, Section IV(2).
 24. Zie: UN Doc. A/47361, s/24370, annex.
 25. Zie bijvoorbeeld: s/Res/1160(1998), par. 13.
 26. Vgl. art. 26 van het Weens Verdragenverdrag 1969.
 27. Vgl. art. 31 van het Weens Verdragenverdrag.
 28. Vgl. art. 60 van het Weens Verdragenverdrag 1969.
 29. Vgl. art. 62 van het Weens Verdragenverdrag 1969.
 30. Zie: Amarasinghe, C.F. (1996), *Principles of the Institutional Law of International Organisations*, Cambridge: Cambridge University Press, Chapter 6; Schermers, H.G. & N.M. Blokker (1995), *International Institutional Law*, The Hague: Martinus Nijhoff, Chapter 3; White, N.G. (1996), *The Law of International Organisations*, Manchester: Manchester University Press, Chapter 5.

31. Zie hierover nader: Dekker, I.F. & R.A. Wessel (2001), "Lowering the corporate veil". Het recht der internationale organisaties vanuit de institutionele rechtstheorie', in: M.A. Heldeweg *et.al.* (red.), *De Regel Meester*, Enschede: Twente University Press, pp. 16-18, op 5.
32. Zie: International Law Association, Committee on Accountability of International Organisations (2002), 'Third Report Consolidated, Revised and Enlarged Version of Recommended Rules and Practices', New Delhi Conference.
33. Wellens, K. (1997), Internationale organisaties: verantwoordelijk voor (on)verantwoord gedrag?, *VN Forum Special*, 10, 3, 39.
34. *Ibid.*, 41.
35. Zo was de *Preparatory Commission* van de *Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Organization (CTBTO)* opgericht op basis van een afspraak gemaakt op een CBTO-conferentie.
36. Vgl. Sands, Ph. & P. Klein (2001), *Bowett's Law of International Institutions*, London: Sweet & Maxwell, 201: "[O]ne may take the view that the OSCE now qualifies as a full-fledged international organization". Elders in dit handboek (p. 469) suggereren zij dat dit een eigen rechtspersoonlijkheid impliceert: "Legal personality is now generally considered to be the most important constitutive element of international organisations". Zie ook Bertrand, Chr. (1998), *La nature juridique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)*, *RGDIP*, 365.