

# DE OPKOMST VAN INTERNATIONALE WET- EN REGELGEVING: NAAR EEN ANDERE VERHOUDING TUSSEN INTERNATIONAAL EN NATIONAAL RECHT?

Prof. dr. R.A. Wessel

## Inleiding

Het afgelopen decennium is er in de wetenschappelijke literatuur steeds meer aandacht voor de rol die internationale organisaties en andere internationale gremia spelen in normatieve processen. Steeds vaker vinden normen hun oorsprong in internationale besluiten, die *de jure* of *de facto* een direct effect hebben in de nationale rechtsorde. Deze ontwikkeling is ook de Nederlandse wetgever niet ontgaan. In het advies van de Raad van State van 14 april 2008 inzake de opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet met het oog op een mogelijke herziening van de

Grondwet,<sup>1</sup> wordt expliciet aandacht gevraagd voor de overdracht van overheidsbevoegdheden naar internationaal en Europees niveau en de gevolgen daarvan voor de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat. De Raad stelt dat er reden is voor “zorg voor mogelijke aantasting van de Nederlandse democratische rechtsorde [...] bij internationale samenwerking buiten de EU, nu die samenwerking steeds dieper ingrijpt in de Nederlandse rechtsorde en niet steeds gewaarborgd is dat wezenlijke beginselen van democratie en rechtsstaat daarbij in acht worden genomen.” Onder verwijzing naar de door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties opgestelde ‘terrorismelijsten’ stelt de Raad vervolgens:

“Nu het democratische en rechtsstatelijke gehalte van de rechtsregels die op internationaal niveau tot stand komen, niet zonder meer is gegarandeerd, rijst de vraag welke mogelijkheden er zijn voor de Nederlandse staat om de overdracht van bevoegdheden kritisch te toetsen aan de beginselen van de eigen democratische rechtsorde en die overdracht zo nodig te voorkomen, en vervolgens welke mogelijkheden er zijn om greep te houden op de wijze van uitoefening van bevoegdheden die al overgedragen zijn.”<sup>2</sup> Het advies van de Raad van State was voor het kabinet aanleiding om deze problematiek mee te nemen in de adviesaanvraag aan de

staatscommissie Grondwet. In het bijzonder is de commissie gevraagd in te gaan op “de wenselijkheid of noodzaak van het opnemen van een bepaling op grond waarvan verdragsbepalingen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties die in strijd zijn met wezenlijke waarden van de Nederlandse constitutie, geen voorrang hebben boven nationaal recht.”<sup>3</sup>

In dit paper wordt kort aangegeven welke ontwikkelingen een reden vormen voor een heroverweging van de verhouding tussen Nederlands en internationaal recht. Vervolgens worden, ten behoeve van de discussie, enkele stellingen gepresenteerd.

## Een veranderende verhouding tussen internationaal en nationaal recht?

De toegenomen internationale activiteit van staten en andere actoren heeft niet alleen zijn weerslag gevonden in een proliferatie van verdragen, maar ook in het aantal internationale organisaties en andere internationale regimes.<sup>4</sup> Internationale organisaties nemen steeds meer wetgevende en regulerende taken van staten over of

<sup>3</sup> Nader rapport d.d. 18 juli 2008, Kamerstukken II 2007-2008, 31 570, Nr. 3.

<sup>4</sup> N.M. Blokker en H.G. Schermers (red.), *Proliferation of International Organizations: Legal Issues*, Den Haag: Kluwer Law International, 2000.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007-2008, 31 570, Nr. 3.

<sup>2</sup> *Ibid.*, par. 4.2.3 a.

krijgen zelfstandig nieuwe taken op dat terrein. Deze constatering past binnen een bredere ontwikkeling in het internationaal recht waarin meer aandacht is voor niet-statelijke actoren.

In de politieke wetenschappen en de bestuurskunde is in dat verband veelvuldig gewezen op het vervagen van de grenzen tussen het nationale, Europese en mondiale bestuursniveau. Door de nadruk te leggen op een duidelijke bevoegdheidsafbakening tussen de niveaus hebben juristen echter lange tijd volgehouden dat het zinvoller is de verschillende rechtsordes afzonderlijk te bestuderen. De laatste paar jaar is er ook in juridische kringen echter veel aandacht voor de verhouding tussen internationaal en nationaal recht en in veel onderzoeksprogramma's van universiteiten en onderzoeksscholen neemt het thema inmiddels een prominente plaats in. Er lijkt inmiddels een zekere consensus te bestaan over het feit dat, zoals Scheltema stelt, 'het binnen een land geldend recht geen nationaal bezit meer is.'<sup>5</sup> De harde grenzen die de klassieke nationale rechtsorde

afbakenden, zijn vager geworden. Normen met een internationale of buitenlandse oorsprong zijn talrijker en spelen steeds vaker een directe rol binnen de nationale rechtsorde, waar ze zelfs een directe invloed kunnen hebben op individuen en bedrijven (de relevantie van de artikelen 93 en 94 Grw). Het idee van de 'fuzzy borders' tussen de verschillende bestuurslagen (nationaal, Europees, mondiaal) dat ten grondslag ligt aan benaderingen rond *multilevel governance*, lijkt daardoor ook voor juridische analyses relevanter te worden en was aanleiding voor de introductie van de term *multilevel regulation*.

### *Multilevel governance*

In de literatuur wordt gewezen op de noodzaak om vanwege de veranderende afbakening van nationaal recht ten opzichte van internationaal recht, ook de traditionele doorwerkingsvragen (monisme en dualisme) anders te benaderen. Nijman en Nollkaemper stellen dit in een uitgebreide studie over dit onderwerp als volgt:

"The political and social context that inspired the original theories of dualism and monism is a very different one from that of today. The emergence of new non-legal developments, different from those that inspired traditional monism and dualism, call for alternative theoretical approaches that allow us

to systematize, explain, and understand changes in the relationship between international and national law and, at the same time, to give direction to the future development of international and national law.

While protection of sovereignty, individual freedom, and rule of law remain relevant factors, they are now part of more complex processes and interests. Above all, they have been redefined and submerged by the process of globalization. Increasing cross-border flow of services, goods and capital, mobility, and communication have undermined any stable notion of what is national and what is international."<sup>6</sup>

### *Monisme en dualisme*

Volgens enkele auteurs is het onderscheid tussen *monisme* en *dualisme* in het geheel niet meer zinvol en is de verhouding tussen nationaal en internationaal recht beter te begrijpen in termen van *pluralisme*. Door vast te houden aan het idee dat een nationale rechtsorde of monistisch of dualistisch is, gaan we voorbij aan de complexiteit van de verhouding tussen nationaal en internationaal recht en sluiten we ons af van de mogelijke voordelen die het andere systeem biedt.

<sup>6</sup> J. Nijman en A. Nollkaemper, in de inleiding van de door hen geredigeerde bundel *New Perspectives on the Divide between National & International Law*, Oxford University Press, 2007, p. 10.

<sup>5</sup> M. Scheltema, *Het recht van de toekomst: de gevolgen van de internationalisering van het recht*, Oratie Universiteit Utrecht, 2005, p. 5. Zie ook zijn recente bijdrage 'Democratie, rechtsstaat en internationalisering' aan de bundel onder redactie van J.L.W. Broeksteeg, N.S. Efthymiou, H.G. Hoogers en C.W. Noorlander, *Het volk regeert. Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Publicaties van de Staatsrechtkring, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008, pp. 127-139.

Ook in Nederland lijkt een discussie over een mogelijk noodzakelijke ‘matiging’ van het monisme soms te stuiten op uitgangspunten die wellicht bij de ontwikkeling van de noties van belang waren, maar die inmiddels zijn veranderd. Niet zelden worden ‘monisme’ of dualisme’ verdedigd op basis van morele waarden. Eén van de belangrijkste Duitse juristen op dit gebied, Von Bogdandy, stelde onlangs zelfs: “Monism and dualism should cease to exist as doctrinal and theoretical notions for discussing the relationship between international law and internal law. Perhaps they can continue to be useful in depicting a more open or more hesitant political disposition toward international law. But from a scholarly perspective, they are intellectual zombies of another time and should be laid to rest, or deconstructed.”<sup>7</sup>

### Pluralisme

Von Bogdandy stelt dat door gebruikmaking van het begrip ‘pluralisme’, meer oog is voor de interactie tussen de internationale en nationale rechtsordes. Een dergelijke benadering heeft grote gevolgen voor het begrip en de toepassing van constitutioneel recht: “any given constitution does

not set up a normative universum anymore, but is, rather, an element in a normative pluriversum.”<sup>8</sup>

### Geen wereldwetgever

Ander recent onderzoek laat zien dat er wat dat betreft ook iets aan het veranderen is in de internationale rechtsorde zelf. De horizontale, of decentrale aard van het internationaal recht is lange tijd als een gegeven genomen en wordt vooral gebruikt om de verschillen met nationale rechtsordes te benadrukken: er bestaat geen ‘wereldwetgever’. Ook de meeste handboeken wijzen veelal in het eerste hoofdstuk al op de bijzondere aard van de internationale rechtsorde. Gebruikelijke zinnen zijn bijvoorbeeld: “The relations between the States comprising the international community remain largely horizontal. No vertical structure has as yet crystalized, as is instead the rule within the domestic systems of States.”<sup>9</sup> Bekende consequenties hiervan zijn de grote vrijheid van staten om hun eigen handelen te bepalen en de noodzaak voor een vertaling van de meeste internationale regels naar nationale wet- en regelgeving. Deze visie lijkt echter niet volledig recht te doen aan twee andere dimensies van de internationale rechtsorde: de rol van individuen en die van internationale organisaties. Met de opkomst van

de rechten van de mens – met name na de Tweede Wereldoorlog – zijn ook individuen explicieter subject van internationaal recht geworden. De ontwikkeling van het internationaal strafrecht heeft naast de mensenrechten geleid tot de formulering van een aantal mensenplichten, in aanvulling op al oudere plichten zoals het verbod op piraterij en slavernij. Hoewel men ook hier uiteraard kan volhouden dat de vrijheid om wel of niet toe te treden tot mensenrechtenverdragen het horizontale karakter van het systeem onderstreept, kan niet ontkend worden dat wanneer de internationale verplichtingen zijn aangegaan er een extra dimensie van de internationale rechtsorde zichtbaar wordt.

### Global Governance

Daarnaast is er een toenemend besef dat internationale organisaties zich niet op het (inter)statelijke niveau bevinden, maar dat zij in veel gevallen gezien kunnen worden als onderdelen van een regionaal of mondiaal bestuursniveau. Niet-staatelijke actoren zoals non-gouvernementele organisaties (NGOs), multinationals (maar ook bevrijdingsbewegingen of terroristen) hebben inderdaad een eigen rol opgeëist in het internationale systeem en velen zijn zich inmiddels bewust van het feit dat de staat niet altijd meer het beste niveau is om belangen kenbaar te maken omdat besluiten vaak internationaal

<sup>7</sup> A. von Bogdandy, ‘Pluralism, direct effect, and the ultimate say: On the relationship between international and domestic constitutional law’, *International Journal of Constitutional Law* (I.CON), nrs. 3&4, 2008, pp. 397-413, p. 400.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 401.

<sup>9</sup> A. Cassese, *International Law*, Oxford University Press, 2005, p. 5.

worden genomen. 'Global governance' is al lang niet meer een zaak van alleen staten en formele internationale organisaties; de wereld wordt tegenwoordig ook mede-bestuurd door non-gouvernementele actoren of transnationale netwerken. Er is 'global law without the state' en niet-gouvernementele actoren spelen een rol in het internationale bestuur.<sup>10</sup>

In het moderne internationale recht gaat het om publiek gezag ter regulering van bevoegdheden niet alleen tussen staten onderling maar in de volle breedte van dit gezag, ook wanneer het wordt uitgeoefend over individuen binnen de eigen rechtsmacht. Dit laatste is echter iets wat traditioneel aan *nationale* rechtsordes was voorbehouden. Bij de verdere ontwikkeling van de internationale rechtsorde – met name wat betreft de rechtsstatelijkheid en democratische legitimiteit – is de neiging dan ook groot om aan te sluiten bij de ervaring die we op dit vlak hebben met nationale

---

<sup>10</sup> Zie A.M. Slaughter, *A New World Order*, Boston MA; Princeton University Press, 2004. Zie voor het gevaar van fragmentatie van het recht, A. Fischer-Lescano & G. Teubner, 'Regime-collisions: The vain search for legal unity in the fragmentation of global law', *Mich. JIL*, 2004, p. 1009. R.B. Hall en T.J. Biersteker (red.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press, 2002; S. Shapiro, 'International trade agreements, regulatory protection and public accountability', *Administrative Law Review*, 2002, p. 435; vgl. ook D. Lewis (red.), *Global Governance and the Quest of Justice*, vol. 1: *International and Regional Organizations*, Oxford: Hart Publishers, 2006.



rechtsordes. Het lopende debat over internationale constitutionele processen<sup>11</sup> – als eerste, natuurlijke, reactie op de opkomst van niet-statelijke actoren in het internationale systeem – is daar een mooi voorbeeld van. Eén van de belangrijke vragen waarmee het nationale en internationale constitutionele recht zich geconfronteerd ziet, is of deze zogenaemde ‘domestic analogy’ zinvol is, of dat we misschien toe moeten naar een mondiaal recht dat rekening houdt met het feit dat we in ‘global governance’ niet te maken hebben met één overheid, noch met gelijken, maar met een veelheid aan internationale entiteiten die alle op hun eigen wijze een rol spelen in een steeds complexere internationale samenleving.<sup>12</sup>

### *The invasion of international organizations*

Meer nog dan via verdragen, lijkt de nationale rechtsorde te worden beïnvloed door besluiten van

internationale organisaties. Terwijl verdragen meezijdige rechtshandelingen zijn, zijn besluiten eenzijdig. Strikt genomen gaat het hierbij dus niet om afspraken tussen staten (of andere actoren), maar om besluiten van organen waarin staten (of andere actoren) een zetel hebben. Dit onderscheid is mede van belang omdat onze Grondwet niet voorziet in nationale parlementaire betrokkenheid bij besluiten van volkenrechtelijke organisaties.<sup>13</sup> Ook kan voor internationale organisaties gelden dat zij in de loop van de jaren een ontwikkeling doormaken die niet was voorzien ten tijde van de oprichting.

### *Nationaal versus internationale rechtsorde*

De rechtskracht van veel besluiten van internationale organisaties is niet in alle gevallen duidelijk. Waar het al gaat om volkenrechtelijke organisaties in de strikte zin van het woord is de mate van ‘verbindendheid’ in veel gevallen niet eenduidig vastgesteld. De doctrine gaat uit van

slechts een beperkt aantal internationale organisaties die bindende besluiten kunnen nemen;<sup>14</sup> de meeste internationale besluiten hebben een aanbevelend karakter. Ook worden besluiten vaker genomen door internationale gremia (bijvoorbeeld ‘internationale agentschappen’<sup>15</sup>) die wellicht niet onder het begrip ‘volkenrechtelijke organisatie’ vallen. Tot slot is in veel gevallen duidelijk dat hoewel het niet om ‘een ieder verbindende bepalingen’ gaat, veel internationale besluiten wel hetzelfde effect kunnen hebben.

Wat betreft de besluiten van internationale organisaties zijn er twee belangrijke ontwikkelingen:

1. Een proliferatie van het aantal internationale besluiten door een algemene toename van internationale activiteit;

<sup>11</sup> Zie o.a. N. Tsagourias (red.), *Transnational Constitutionalism: International and European Models*, 2006. Zie ook E. de Wet, *The International Constitutional Order*, Oratie, Amsterdam: Vossiuspers UvA, 2005.

<sup>12</sup> Overigens draagt de discussie over ‘global governance’ wel bij aan het aloude debat over een wereldregering. Zie B.S. Chimni, ‘International institutions today: An imperial global state in the making’, *EJIL*, 2004, pp. 1–37. Zie ook G. Simpson, *Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge University Press, 2004.

<sup>13</sup> Vergelijk het advies van de Raad van State inzake de opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet, loc.cit., par. 4.2.3 b: ‘Een besluit van zo’n organisatie [een volkenrechtelijke organisatie in de zin van de Grondwet] is geen rechtshandeling van staten; van parlementaire goedkeuring kan dan ook geen sprake zijn.’ Zie ook L.F.M. Besselink, L.F.M., *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in Nederland* [Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland] Deventer: WEJ Tjeenk Willink, 1996, p. 5–9.

<sup>14</sup> Vgl. P.J. Sands en P. Klein, *Bowett’s Law of International Institutions*, London: Sweet & Maxwell, 2001; H.J. Schermers en N.M. Blokker, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003; J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, 2009; C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, 2005; en N.D. White, *The Law of International Organizations*, Manchester University Press, 2005.

<sup>15</sup> Zie E. Chiti en R.A. Wessel, ‘The Emergence of International Agencies in the Global Administrative Space’, in N. White and R. Collins (Eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy*, Routledge, 2010 (nog niet verschenen).

2. Een toenemend belang van besluiten die – hoewel niet formeel juridisch bindend – door hun standaardiserend karakter of hun samenhang met andere (inclusief EU) besluiten een *de facto* invloed hebben op de nationale rechtsorde.

Dàt internationale organisaties ten opzichte van hun lidstaten bindende besluiten kunnen nemen, is geen onderwerp van discussie. Dat deze besluiten uitvoerende, wetgevende en gerechtelijke elementen kunnen bevatten evenmin.<sup>16</sup>

De handboeken wijzen veelal op de World Health Assembly van de World Health Organization (WHO), de Raad van de International Civil Aviation Organization (ICAO), de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS), de West-Europese Unie (WEU), de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NATO), de Organisaties voor Economische samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Universal Postal Union (UPU), de Wereld Meteorologische Organisatie (WMO) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF).<sup>17</sup> In zijn uitgebreide studie over dit onderwerp heeft José Alvarez aangegeven dat meer en meer technocratische internationale organisaties

“appear to be engaging in legislative or regulatory activity in ways and for reasons that might be more readily explained by students of bureaucracy than by scholars of the traditional forms for making customary law or engaging in treaty-making; [t]hey also often engage in law-making by subterfuge.”<sup>18</sup>

### Standaardiserende regels

Alvarez wijst op een ontwikkeling waarin internationale wetgeving en regulering niet meer per se via de gebruikelijke bronnen (verdragen en/of gewoonte) loopt, maar via de door staten opgerichte internationale organisaties. Voorbeelden zijn de standaardiserende regels die uitgevaardigd worden door de International Maritime Organization (IMO), de Food and Agriculture Organization (FAO), the ICAO, de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), het Internationaal Atoomagentschap, het United Nations Environmental Programme (UNEP), de Wereldbank en het IMF.<sup>19</sup> Hoewel het vaak gaat om ‘softe’ regulering, laten deze standaarden de subjecten van de regels in de praktijk soms net zoveel ruimte als een bindende resolutie van de VN Veiligheidsraad.<sup>20</sup>

### Rol VN breidt zich uit binnen de staat

Ook de Verenigde Naties zelf heeft zich de laatste jaren overigens ontplooid tot een organisatie die niet slechts *tussen* staten van belang is. Volgens zijn eigen Handvest is de VN een intergouvernementele organisatie die zich bezig houdt met de betrekkingen tussen zijn lidstaten. De besluiten van de VN zijn traditioneel dan ook gericht tot die staten en de organisatie is nog steeds zeer terughoudend in het zich bemoeien met zaken die zich *binnen* de staten afspelen. Tegelijkertijd zijn er echter voorbeelden van situaties waarin de VN zich wèl inlaat met de interne aangelegenheden van een staat: de op individuen gerichte sancties, het autoriseren van gebruik van geweld om humanitaire redenen, de oprichting van de straftribunalen voor het voormalig Joegoslavië en Rwanda en het tijdelijk besturen van gebieden, zoals in Kosovo of Oost-Timor. Daarnaast zijn we langzamerhand gewend geraakt aan het feit dat de Veiligheidsraad ook problemen als een burgeroorlog of een vluchtelingenstroom kan beschouwen als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid, waardoor ook dwingende maatregelen op die terreinen mogelijk zijn.

Dergelijke regulerende of misschien zelfs wetgevende functies zien we ook bij de Wereldhandelsorganisatie, de WTO. Hoewel men zich kan afvragen of de uitspraken

<sup>16</sup> Zie D. Sarooshi, *International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers*, Oxford University Press, 2005

<sup>17</sup> Vergelijk de hierboven genoemde handboeken.

<sup>18</sup> J. Alvarez, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford University Press, 2005, p. 217.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hoofdstuk 4.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 218.

van het Geschillenbeslechtsingsorgaan van de WTO als wetgeving of regulering te zien zijn, blijft het een feit dat het effect van deze uitspraken veel verder reikt dan de staten die partij waren bij het oorspronkelijke geschil.<sup>21</sup> Uiteindelijk zijn het toch individuen of bedrijven – de suikerboeren of bananenexporteurs – die het meeste van de maatregelen merken. Datzelfde zien we bij een andere dimensie van de Wereldhandelsorganisatie: het intellectuele eigendom, geregeld via de zogenoemde TRIPs. Het maakt voor bijvoorbeeld producenten van medicijnen tegen aids nogal wat uit of op internationaal niveau besloten wordt dat hun uitvinding onder de kostprijs verhandeld mag worden in ontwikkelingslanden.

Andere voorbeelden van internationale regulering zien we terug bij de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (op het gebied van de vaststelling van een vluchtelingstatus of het beheer van vluchtelingenkampen), de Wereldgezondheidsorganisatie (bij het vaststellen van mondiale gezondheidsrisico's), de zogenoemde Financial Action Task Force van de OESO (op het gebied van het bestrijden van het witwassen van geld), de WIPO (op het terrein van intellectuele eigendom) en de Wereldbank (in het vaststellen van criteria als voorwaarden voor het verkrijgen van financiële steun). En milieuregels worden in

toenemende mate niet alleen vastgesteld door speciale regimes zoals we die kennen op basis van het Kyoto Protocol (zoals het zogenoemde Clean Development Mechanism), maar zelfs door internationale organisaties op andere terreinen, zoals de Wereldhandelsorganisatie, de Wereldbank of de OESO.

Voor de vraag naar de doorwerking van deze internationale besluiten is tevens van belang dat zij vaak de bron vormen voor EU-besluiten, waardoor het effect op de nationale rechtsorde (rechtstreekse werking en voorrang) wordt versterkt.<sup>22</sup> Op veel terreinen – waaronder veiligheid, bankieren, volksgezondheid, voedselveiligheid en milieubescherming – zijn EU-normen te herleiden tot besluiten van andere internationale organisaties. Daarnaast blijken steeds meer internationale besluiten ook een autonoom effect te kunnen hebben op hoe zaken nationaal zijn geregeld, waardoor burgers en bedrijven geconfronteerd kunnen worden door internationale besluiten die noch op EU-niveau, noch nationaal zijn aangepast. Dat wil niet zeggen dat er *de jure* sprake hoeft te zijn van een rechtstreekse werking, zoals we die uit het Europees

Gemeenschapsrecht kennen. Tegelijkertijd kan er voor de nationale wetgever weinig ruimte zijn voor aanpassingen. Zeker wanneer het gaat om standaardiserende normen, vormen deze vaak de internationale spelregels en wil een staat aan kunnen sluiten bij het betreffende spel, dan is er geen andere mogelijkheid dan het volgen (en dus ook nationaal accepteren) van de regels. Cottier wees in dit verband op het feit dat deze subtiel vormen van doorwerking “allow for an undefined variety of combinations based either upon the doctrine of monism or the doctrine of dualism.”<sup>23</sup> Alleen al de noodzaak tot het accepteren van de voorrang van deze regels (“primacy is a matter of logic”<sup>24</sup>), leidt tot een neiging tot interpretatie van nationale regels die consistent is met het betreffende internationale besluit. Op deze wijze reikt een internationaal besluit dus verder dan de formele adressaten (de overheden) en kunnen burgers *de facto* direct geraakt worden.

Tot slot is al gewezen op het feit dat mondiaal bestuur (*‘global governance’*) al lang niet meer een zaak is van alleen staten en formele internationale organisaties. De

<sup>21</sup> Vgl. S. Shapiro, *op.cit.*

<sup>22</sup> Zie voor een overzicht van de relaties tussen de EU en andere internationale organisaties F. Hoffmeister, ‘Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies’, *CMLRev*, 2007, pp. 41-68.

<sup>23</sup> Zie T. Cottier, ‘A Theory of Direct Effect in Global Law’, in A. von Bogdandy et al. (Eds.), *European Integration and International Co-ordination: Studies in Transnational Economic Law in honour of Claus Dieter Ehlermann*, Den Haag: Kluwer Law International, 2001, pp. 9-123.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pag. 104.

wereld wordt tegenwoordig ook bestuurd door non-gouvernementele actoren of via transnationale netwerken. In sommige gevallen wordt samengewerkt met vertegenwoordigers van staten, zoals in de genoemde Codex Alimentarius Commissie, die standaarden vaststelt met het oog op voedselveiligheid, of bij de ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), die gaat over het beheer van het internet en domeinnamen. In andere gevallen spelen de staten zelfs geen enkele rol meer in mondiale regulering, maar is er sprake van transnationale samenwerking, zoals in het Bazel Comité waarin de nationale centrale banken hun beleid zodanig op elkaar afstemmen dat er in wezen sprake is van een regulering van onderdelen van de kapitaalmarkt,<sup>25</sup> of in de International Standardization Organization (de ISO), die inmiddels zo'n 13.000 regels heeft opgesteld met betrekking tot de standaardisering van producten en productieprocessen.

## Stellingen

1. Het nieuwe in de internationale ontwikkelingen is de wijze waarop internationale organisaties wetgevende of regulerende activiteiten uitvoeren waarbij de rol van de nationale wetgever zodanig geminimaliseerd is dat nationale rechtssubjecten in wezen rechtstreeks door deze internationale besluiten kunnen worden geraakt, zonder dat zij zelf direct normadressaat zijn. Waar individuen eerder vooral met internationale regelgeving te maken kregen via een implementatie door nationale overheden, komt het tegenwoordig steeds vaker voor dat er voor staten weinig meer te implementeren valt. Dit is ofwel omdat de betreffende regeling *juridisch* weinig ruimte laat aan de nationale wetgever, of omdat deze *feitelijk* gewoon de internationale afspraken integraal moet accepteren om op wereldniveau mee te kunnen blijven spelen volgens de afgesproken regels of standaarden.
2. Deze 'rechtstreekse werking' heeft gevolgen voor de inrichting van onze nationale 'checks and balances'. Slechts in uitzonderingsgevallen gaat een attributie van bevoegdheden aan een internationale organisaties gepaard met de instelling van een systeem waarin de beginselen van de

rechtsstaat worden weerspiegeld. In het Nederlandse (overwegend) monistische stelsel geldt dan dat rekening moet worden gehouden met het feit dat de wetgever niet in alle gevallen heeft kunnen voorzien welk soort besluiten een internationale organisatie kan gaan nemen. Nu deze internationale besluiten meer rechtstreeks een effect hebben op individuen is het raadzaam de verhouding internationaal-nationaal recht te herzien op een wijze die meer rekening houdt met de aard en de inhoud van de norm.

---

<sup>25</sup> D. Zaring, 'International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Organizations', *Texas International Law Review*, 1998, p. 281.; Michael S. Barr & G.P. Miller, 'Global Administrative Law: The View from Basel', *Eur. J. Int'l L.*, 2006.