

The Invasion by International Organizations

**De toenemende samenhang tussen de mondiale,
Europese en nationale rechtsorde**

Rede in verkorte vorm uitgesproken
bij het aanvaarden van het ambt van hoogleraar

Recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties

aan de Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie
van de Universiteit Twente
op donderdag 12 januari 2006
door

Prof.dr. Ramses A. Wessel

Voor George Wessel (1938-2003)

“[...] the unity of global law is no longer structure-based,
as in the case of the Nation-State,
within institutionally secured normative consistency;
but is rather process-based,
deriving simply from the modes of connection between legal operations,
which transfer binding legality between even highly heterogeneous legal orders”.

A. Fischer-Lescano en G. Teubner,

Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law, 2004.¹

I. De samenhang tussen de mondiale, Europese en nationale rechtsorde

Mijnheer de rector magnificus, mijnheer de dekaan van de Faculteit, collega's, familie, vrienden; dames en heren studenten,

Vier jaar geleden komt een groepje Zweden er achter dat ze niet meer bij hun eigen geld kunnen. Ik stel me zo voor dat ze ergens in november 2001 proberen geld te pinnen en dat iedere automaat weigert uit te betalen. Zeker de hier vandaag aanwezige studenten zal deze situatie misschien niet onbekend voorkomen.

Wat doe je in zo'n geval? Na enige tijd kom je er achter dat er geen sprake is van een storing en vraag je de bank waarom je niet bij je geld kan. In dit geval kregen de betreffende Zweden te horen dat de bank gedwongen was al hun tegoeden te bevriezen in verband met verdenking van betrokkenheid bij terroristische activiteiten van de gedupeerden. Dit is natuurlijk buitengewoon vervelend omdat er zonder geld – zelfs in Zweden – weinig te beleven valt. Gelukkig is Zweden een rechtsstaat waarin tegen dergelijke overheidsbesluiten bezwaar gemaakt kan worden.

¹ Michigan Journal of International Law, 2004, pp. 999-1046.

In dit geval was dat echter niet gemakkelijk. Wat bleek het geval? De bevestiging van de financiële tegoeden was gedaan op basis van een besluit – een zogenoemde Verordening – van de Europese Gemeenschap, de EG.² In deze Verordening wordt overgegaan tot het instellen van sancties tegen bepaalde verdachte personen. Of zoals de Verordening het zelf stelt tot “bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban.”

In een bijlage bij de Verordening staat een lijst met personen en entiteiten die onder deze maatregel vallen. En, inderdaad vinden we daar ook onze Zweden: Adirisak Aden, Abdi Abdulaziz Ali en Ali Ahmed Yusuf. In een later stadium is daar ook nog Yassin Abdulla Kadi aan toegevoegd. Inderdaad, het gaat hier niet om stereotype blonde, blauwogige Scandinaviërs; het grootste gedeelte van de groep heeft een Somalische achtergrond, terwijl Kadi afkomstig is uit Saoedi Arabië. Mocht u eens kennis met ze willen maken dan is dat geen probleem: de volledige adresgegevens van alle betrokkenen zijn in de Verordening openbaar gemaakt.

Omdat hier sprake is van een Verordening zouden de betrokkenen deze gewoon voor de Zweedse rechter kunnen inroepen. Eén van de belangrijkste kenmerken van het Europees recht is immers dat we er in de meeste gevallen direct een beroep op kunnen doen voor de eigen nationale rechter en dat het eventueel strijdig nationaal recht zelfs opzij kan zetten. We zijn dan ook al sinds het begin van de jaren zestig gewend aan de samenhang tussen de nationale en de Europese rechtsorde.

In dit geval willen de Zweden echter helemaal geen beroep doen op de EG-Verordening; zij willen er juist vanaf. Nu, dit is iets waarbij de nationale rechter niet behulpzaam kan zijn. Omdat het tot bizarre situaties zou leiden wanneer bijvoorbeeld de rechtbank in Almelo zou besluiten tot de ongeldigheid van een besluit dat geacht wordt in alle vijftieng lidstaten van de Europese Unie te gelden, heeft het Europees Hof van Justitie besloten dat alleen hij bevoegd is tot het ongeldig verklaren van EG-besluiten.

² Het beroep tot nietigverklaring was uiteindelijk gericht tegen Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van Verordening nr. 467/2001 (Publicatieblad van de EU, L 139, blz. 9).

Onze Zweden moeten daarom naar Luxemburg, de zetel van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Zij melden zich bij het zogenoemde Gerecht van Eerste Aanleg, dat in eerste instantie zaken in behandeling neemt waarin particulieren beroep instellen tegen Gemeenschapsbesluiten. Het EG-verdrag voorziet in een zogenoemd 'beroep tot nietigverklaren' op basis waarvan de Zweden willen proberen een eind te maken aan de Verordening en daarmee natuurlijk ook aan de in de bijlage opgenomen lijst met personen waarvan de financiële tegoeden bevroren zijn.³

Laten wij eens inzoomen op één van de Somalische Zweden, Yusuf. Yusuf heeft verschillende argumenten op basis waarvan hij vindt dat de Europese rechter moet overgaan tot vernietiging van de Verordening. Ten eerste stelt hij dat de Raad van Ministers van de Europese Unie helemaal niet bevoegd was om deze Verordening vast te stellen. Hier heeft hij een belangrijk punt. Internationale organisaties kunnen zich immers niet zomaar bevoegdheden toe-eigenen. Zij zijn opgericht door staten om bepaalde taken en functies uit te oefenen en hebben daarvoor bepaalde bevoegdheden gekregen. Uiteraard zijn niet alle benodigde bevoegdheden van te voren te bedenken. Om die reden is dan ook aanvaard dat internationale organisaties tevens die bevoegdheden hebben, die hoewel ze niet expliciet door de staten zijn toegekend, noodzakelijk zijn om de organisatie in staat te stellen haar doelstellingen te bereiken – of op z'n minst het gebruik van wel expliciet toegekende bevoegdheden mogelijk te maken. De tegenwoordig veelgehoorde klacht dat 'Brussel' steeds meer naar zich toetrekt, heeft hier mee te maken.

³ Zie artikel 230 van het EG-Verdrag.

In dit geval vond de Europese rechter – in zijn uitspraak van vier maanden geleden⁴ – dat de Europese Gemeenschap bevoegd was om de Verordening vast te stellen. Hoewel de EG eigenlijk helemaal geen bevoegdheid heeft om financiële sancties tegen personen in te stellen, maar alleen tegen staten, was het Gerecht van mening dat dit noodzakelijk was om de doelstellingen van de Europese Unie – dus de overkoepelende internationale organisatie waarvan de EG een onderdeel is – te kunnen realiseren.

Hier zien we een voorbeeld van een internationale organisatie, de EG, waarvan we al sinds jaar en dag gewend zijn dat deze zich rechtstreeks bemoeit met de rechten en plichten van burgers. In dit geval worden de bevoegdheden echter zodanig uitgebreid dat door een bepaalde interpretatie een bevoegdheid wordt vastgesteld die het de EG mogelijk maakt om niet alleen financiële sancties in te stellen tegen derde staten (niet-lidstaten), maar ook tegen personen en entiteiten binnen die staten en zelfs tegen Europese Unieburgers die ervan verdacht worden banden te onderhouden met die groepen in een ander deel van de wereld. Ik kom op dit punt later terug.

Een ander door Yusuf naar voren gebracht argument heeft betrekking op de schending van zijn fundamentele rechten. Hoewel Yusuf op nationaal niveau niet terecht kon om zijn rechtsbescherming af te dwingen – het ging immers om een ook voor Zweden verbindende EG-Verordening – kent de Europese Gemeenschap zelf gelukkig ook een uitgebreid systeem van rechtsbescherming. En, de bescherming van de fundamentele rechten – de mensenrechten – zijn hiervan een vast onderdeel. Yusuf stelt dan ook dat hij door de bevriezing van zijn financiële tegoeden min of meer langzaamaan zou verhongeren, hetgeen een inbreuk op het recht op *menselijke waardigheid* zou betekenen. Ik kan mij daar iets bij voorstellen. Ook wijst Yusuf op het recht op een

4 Zaak T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al-Bakaraat International Foundation t. Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen, 21 september 2005 (n.n.g.). Zie ook zaak T-315/01, Yassin Abdullah Kadi t. Raad en Commissie, 21 september 2005 (n.n.g.). Deze zaken vormen zeker geen uitzondering. Zie bijvoorbeeld Zaken T-338/02, tussen SEGI, A Zubimendi Izaga, A Galarraga en de Raad; T 153/01 en T-323/01 tussen M. Alvarez Moreno en de Commissie; T-333/02 tussen Gestoras Pro Amnistía, J.M. Olano, J. Zelarain Errasti en de Raad; T-229/02 tussen PKK en KNK en de Raad (deze zaken staan op de rol voor beroep bij het Hof van Justitie). Aanhangig voor het Gerecht van eerste aanleg zijn nog de Zaken T253/04 (Aydar en anderen); T-362/04 (Minin); T-299/04 (Selmani); T-327/03 (Stichting Al-Aqsa). Een uitspraak was er al in de gevoegde zaken (overigens over de openbaarheid van documenten) T-110/03, T-150 en T-405/03, Jose Maria Sison t. de Raad, 26 april 2005 (n.n.g.).

eerlijk proces dat zou zijn geschonden omdat hij niet vooraf gehoord is. Zou dat wel gebeurd zijn, dan had hij zijn onschuld kunnen aantonen en was plaatsing op de lijst niet nodig geweest.

Men zou kunnen verwachten dat het allemaal goed komt nu de Europese rechtsbescherming zover ontwikkeld is. Wat de Europese Gemeenschap betreft heeft het Hof voor de Rechten van de Mens, dat toeziet op de naleving van het Europees mensenrechtenverdrag (het zogenoemde EVRM), immers afgelopen zomer nog bepaald dat de mensenrechtenbescherming door de EG op een vergelijkbaar niveau staat als dat van het EVRM.⁵ Enig vertrouwen van Yusuf in de Luxemburgse rechters was dus op z'n plaats.

Toch ligt het wat gecompliceerder. Het EG-besluit was op zijn beurt namelijk gebaseerd op een besluit van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en had zijn oorsprong dus niet in de Europese, maar de mondiale rechtsorde. De feiten gaan terug tot 1999. Op 15 oktober van dat jaar nam de Veiligheidsraad een resolutie aan,⁶ waarbij hij met name veroordeelde dat Afghaans grondgebied nog steeds werd gebruikt om terroristen onderdak te verlenen en op te leiden en om terroristische daden voor te bereiden. De Taliban bleef steun verlenen aan Usama bin Laden en stond hem toe een netwerk van terroristische opleidingskampen te leiden. Afghanistan werd daarmee gebruikt als uitvalsbasis voor internationale terroristische activiteiten. De belangrijkste bepaling in de resolutie was dat de Taliban Usama bin Laden onverwijld aan de bevoegde autoriteiten zou uitleveren.

Om de nakoming van deze verplichting te verzekeren, werd bepaald dat alle staten de tegoeden en andere financiële middelen moesten bevriezen die direct of indirect een relatie hadden met de Taliban. Deze resolutie was expliciet gerelateerd aan de aanwezigheid van de Taliban in Afghanistan. Om te zorgen dat staten zich zouden houden aan de sanctiemaatregelen, werd een sanctiecomité opgericht, met de bevoegdheid tot het samenstellen van lijsten met personen en entiteiten die verdacht worden van betrokkenheid bij het Taliban-regime. In 2001 publiceerde dit sanctiecomité – dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van dezelfde vijftien staten die zitting

5 *Zaak Bosphorus Airlines t. Ireland (Appl. No. 45036/98)*, 30 juni 2005. Zie ook de verhelderende annotatie van R.A. Lawson, 'Nationale rechter ontsnapt aan Luxemburgs-Straatsburgse sandwich', *NJCM-Bulletin*, afl. 7, 2005, pp. 969-991.

6 *Resolutie 1267 (1999) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties*.

hebben in de VN-Veiligheidsraad – een eerste lijst met verdachte personen en entiteiten. Op deze lijst verscheen ook de naam van Yusuf.

Omdat de EG inmiddels veel bevoegdheden op het gebied van economische sancties van haar lidstaten heeft overgenomen, kon de organisatie de uitvoering van de mondiale (VN) sanctiemaatregelen niet overlaten aan de lidstaten. Het VN-sanctiecomité wijzigt de lijst met personen echter geregeld, zodat iedere keer ook weer een aanpassing nodig is van de Europese besluiten en vervolgens ook weer van de nationale uitvoeringsmaatregelen.

Hieruit blijkt al enigszins dat de Europese Gemeenschap zich gebonden acht aan het VN-recht – en dan niet alleen aan het Handvest van de VN (het oprichtingsverdrag van de Verenigde Naties) – maar ook aan de besluiten van het belangrijkste besluitvormende orgaan van de VN, de Veiligheidsraad. Strikt genomen is de EG niet gebonden aan het VN-recht; de EG is immers als internationale organisatie geen lid van de VN. De reden waarom de EG zich toch gebonden acht vloeit voort uit het feit dat de lidstaten wel gebonden zijn en zelfs voorrang moeten verlenen aan verplichtingen op grond van het VN-Handvest wanneer deze haaks staan op andere internationale verplichtingen, zoals de verplichtingen uit het Europees recht. Niet op grond van het algemene internationale recht, maar op grond van het eigen oprichtingsverdrag acht de Europese Gemeenschap zich daarom gebonden aan de bindende bepalingen van het VN-recht. Het Gerecht van Eerste Aanleg stelde dat in de Yusuf-uitspraak als volgt:

“Derhalve blijkt dat voorzover de Gemeenschap krachtens het EG-Verdrag voorheen door de lidstaten uitgeoefende bevoegdheden ter zake van de toepassing van het Handvest van de Verenigde Naties op zich heeft genomen, de bepalingen van dit Handvest de Gemeenschap verbinden.” (r.o. 253)

Nu wordt het dus wel erg ingewikkeld voor onze Yusuf. Op nationaal niveau kon hij niet terecht omdat de regelingen voortkwamen uit een EG-Verordening. Op Europees niveau wordt vervolgens gesteld dat de EG gebonden is aan het recht van de Verenigde Naties. De Europese rechter heeft te maken met een bindend besluit van de VN-Veiligheidsraad en kan daar helaas niet zomaar wat aan veranderen.

Maar hoe zit het dan met de mensenrechtenbescherming waar ook de EG zoveel waarde aan hecht? Kan Yusuf een beroep doen op bijvoorbeeld zijn

recht op menselijke waardigheid en het recht op een eerlijk proces? 'Nee', zegt de Europese rechter. Iedere toetsing aan dergelijke rechten zou betekenen dat het Gerecht de rechtsgeldigheid van de VN-resolutie in twijfel zou trekken en die bevoegdheid heeft het Gerecht niet.

Of, in de fraaie juridische taal van de Luxemburgse rechters: "Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad in beginsel ontsnappen aan de rechterlijke controle van het Gerecht, en dat dit niet bevoegd is, ook al zij het incidenteel, de rechtmatigheid daarvan uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht te onderzoeken. Het Gerecht is integendeel verplicht dit recht zoveel mogelijk in overeenstemming met de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties uit te leggen en toe te passen" (r.o. 276)

Er is slechts één uitbraak mogelijk uit dit hiërarchische systeem van VN-recht en ondergeschikt EG-recht. Wanneer het VN-besluit in strijd is met zogenoemd dwingend internationaal recht (*ius cogens*), behoudt de Europese rechter zich het recht voor om de betreffende bepalingen buiten toepassing te laten en een eigen afweging te maken. Dwingend recht wordt algemeen begrepen als recht waarvan niet kan worden afgeweken op andere gronden dan die al besloten liggen in het systeem zelf.⁷

In dit geval stelt het Gerecht echter dat de betreffende mensenrechten niet in strijd zijn met dwingend internationaal recht (bijvoorbeeld wat betreft het recht om vooraf te worden gehoord) of dat er geen sprake is van een schending (zoals in het geval van het recht op menselijke waardigheid). In het eerste geval wordt gewezen op het feit dat het bij het bevroren van financiële tegoeden niet zoveel zin heeft om de verdachte eerst te horen, omdat deze dan onmiddellijk zijn bankrekening zou leeghalen. Het tweede geval is misschien moeilijker te begrijpen. Het Gerecht wijst erop dat zowel de VN- als de EU-maatregel een uitzondering bevatten om in de primaire levensbehoeften te kunnen voorzien. De nationale autoriteiten kunnen op verzoek van de belanghebbenden de bevrozing van de tegoeden niet van toepassing verklaren op de tegoeden die noodzakelijk zijn ter dekking van basisuitgaven, zoals betalingen voor voedsel, huur, geneeskundige behandelingen, belastingen of openbare voorzieningen. Hiervoor is echter wel de toestemming van het VN-sanctiecomité nodig en als die toestemming niet wordt verkregen lijkt er

⁷ Zie over deze normenhierarchie in het internationale systeem ook de recente oratie van E. de Wet, *The International Constitutional Order*, Amsterdam: Vossiuspers UvA, 2005.

toch een schending van dit fundamentele mensenrecht te kunnen ontstaan. Natuurlijk is het vervelend voor Yusuf dat de Europese rechter constateert dat er geen sprake is van een ongeldigheid van de besluiten van de Verenigde Naties. Het is echter ook jammer voor ons, want het zou een nog revolutionairdere uitspraak hebben opgeleverd. Ik zou graag de gezichten zien van de leden van de VN-Veiligheidsraad – waaronder de Verenigde Staten – op het moment dat een gerechtelijke (sub-) instelling van een regionale gespecialiseerde internationale organisatie zich bevoegd acht om besluiten van een andere, mondiale organisatie waarvan de voorrang expliciet wordt bevestigd, te toetsen aan dwingende normen van internationaal publiekrecht. Wellicht dat het aangekondigde beroep van Zweden het Europees Hof van Justitie nog in de gelegenheid stelt hier nog wat moois over te zeggen.

Hoe dan ook, onze vriend Yusuf staat nu niet alleen met lege handen op het nationale niveau, maar ook op het Europese. Hij is dus eigenlijk aangewezen op rechtsbescherming op het VN-niveau. Nu is daar gelukkig in voorzien.⁸ Het VN-sanctiecomité kent een mooie procedure om personen en entiteiten

⁸ Hoewel individuen uiteraard geen partij kunnen zijn in een zaak voor het Internationaal Gerechtshof en ook de verhouding tussen dit Hof en de Veiligheidsraad onderwerp is van voortdurend debat. Zie recentelijk hierover bijvoorbeeld I. Petculescu, 'The Review of the United Nations Security Council Decisions by the International Court of Justice', *Netherlands International Law Journal*, 2005, pp. 167-195. Een eerdere bijdrage aan dit debat werd bijvoorbeeld al gegeven door D.W. Bowett, 'The Court's Role in Relation to International Organisations', in V. Lowe and M. Fitzmarice (Eds.), *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge University Press, 1996, pp. 181-192. T. Sato laat niet alleen zien dat de mogelijkheden voor het Hof beperkt zijn, maar dat resoluties van de Veiligheidsraad ook nauwelijks aan de orde zijn in zaken voor het Hof: 'The Legitimacy of Security Council Activities under Chapter VII of the UN Charter since the end of the Cold War', in J.-M. Coicaud en V. Heiskanen (Eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, Tokyo, etc.: United Nations University Press, 2001, pp. 309-352.

⁹ Zie voor het sanctiecomité Resolutie 1333 (2002), par. 8(c) en 16(b). De zogenoemde New Consolidated list pursuant to Security Council resolution 1267 (1999), 1333 (2000) and 1390 (2002) is te vinden via <www.un.org/docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm>. Naast deze resoluties heeft de Veiligheidsraad met Resolutie 1373 (2001) een meer algemeen sanctieregime vastgesteld waarin de bepaling wie er als terrorist moet worden aangemerkt overgelaten wordt aan de lidstaten. Uitgebreider over sanctiecomité's: G.L. Burci, 'Interpreting the Humanitarian Exceptions Through the Sanctions Committees', in V. Goulland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague: Kluwer Law International, 2001, pp. 143-154, op 144-145.

die onterecht op een lijst staan, te verwijderen.⁹ Inderdaad zijn twee andere Zweden op deze manier van de lijst gehaald (Aden en Ali). Er zit echter een addertje onder het gras: het verwijderen van een persoon of entiteit van de lijst gebeurt op instigatie van een staat, maar met de mogelijkheid van alle leden van het sanctiecomité (dus inclusief de Verenigde Staten) om geen gehoor te geven aan dit verzoek. Hoewel de zogenoemde ‘smart sanctions’ dus gericht zijn op individuen,¹⁰ verloopt de rechtsbescherming via de staat waarvan het betreffende individu een onderdaan is. Zweden blijkt wat dat betreft een actieve partner in de strijd om rechtsbescherming, maar wat zou er gebeuren wanneer een Tsjetsjeen een beroep zou doen op de Russische Federatie om op te komen voor zijn belangen? En hoe zou het gaan met een Bask of een IRA-lid?

De Europese rechter constateert dan ook terecht – zij het met droge ogen – dat verzoekers “over geen enkele mogelijkheid van beroep in rechte beschikken, daar de Veiligheidsraad het niet wenselijk heeft geacht om een onafhankelijke internationale rechterlijke instantie in te stellen die ermee belast is om zowel rechtens en feitelijk te beslissen op beroepen tegen de individuele besluiten van het sanctiecomité”. Volgens het Gerecht is dit echter een leemte in de rechterlijke bescherming van verzoekers die nog steeds niet in strijd is met dwingend internationaal recht; het recht op toegang tot de rechter is namelijk niet absoluut, maar kan worden beperkt in bijzondere omstandigheden.

Zie hier een schoolvoorbeeld van de toenemende samenhang tussen de nationale, Europese en mondiale rechtsorde en de gevolgen die dat kan hebben voor individuele burgers.

¹⁰ *Smart sanctions worden ook wel ‘targeted sanctions’ of ‘designer sanctions’ genoemd. Hoewel de sancties tegen Afghanistan/Al-Qaïda de academische interesse voor dit onderwerp hebben opgefrist, waren sancties gericht tot individuen al ingesteld in bijvoorbeeld Resolutie 1127 (1997) en 1173 en 1176 (1998) tegen UNITA in Angola; Resolutie 1132 (1997) met betrekking tot Sierra Leone; Resolutie 1160 (1998) met betrekking tot Kosovo; Resolutie 1298 (2000) met betrekking tot Eritrea en Ethiopië; en in Resolutie 1343 (2001) in relatie tot Liberia. Zie uitgebreider bijvoorbeeld I. Cameron, ‘Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights’, *Nordic Journal of International Law*, 2003, pp. 159-214.*

II. The Invasion by International Organizations

Mijnheer de rector, dames en heren,

Het is goed gebruik dat een hoogleraar bij de aanvaarding van zijn ambt aangeeft hoe hij het in hem geïnvesteerde belastinggeld om wil zetten in nieuwe wetenschappelijke en maatschappelijk relevante inzichten. Omdat ik niet van plan ben om in het onderwijsprogramma veel te veranderen na de afgelopen dynamische periode door de invoering van de – af en toe toch wat ongelukkig uitpakkende bachelor-master structuur – beperk ik mij hier tot mijn onderzoeksagenda. Mijn onderzoekshypothese voor de komende jaren is dat de directe relatie tussen internationale organisatie en individu niet alleen te vinden is in het Europees recht. Waar internationale organisaties oorspronkelijk de relaties tussen staten regelden, bemoeien zij zich steeds vaker met individuen *binnen* die staten. Dit gaat vaak ongemerkt. Liefhebbers van het science fiction filmgenre waarin we er te laat achter komen dat de buitenaardse wezens al onder ons zijn – zoals in de Aliens-serie of in de klassieker *Invasion of the Body Snatchers*¹¹ – zijn zich bewust van het feit dat de gevolgen van deze onwetendheid desastreus kunnen zijn. Zo is het ook met *The Invasion by International Organizations*. Ladies and gentlemen, they're here.

Internationale organisaties nemen steeds meer wetgevende en regulerende taken van staten over of krijgen zelfstandig nieuwe taken op dat terrein. Deze constatering lijkt te vallen binnen een bredere ontwikkeling in de rechtswetenschap waarin meer aandacht is voor niet-statelijke actoren in het internationale systeem.¹² Zoals vaak hobbelt de rechtswetenschap hiermee wat achter de politieke wetenschap aan, waar niet alleen het concept governance (als tegenhanger van government waarin minder aandacht is voor niet-statelijke actoren in het bestuurlijk proces) al bijna een dood-

¹¹ Zie respectievelijk <www.imdb.com/title/ttoo78748/> en <www.imdb.com/title/ttoo49366/>

¹² En, waarin de relatie tussen statelijke soevereiniteit en internationale regels nader wordt beschouwd. Zie hierover recentelijk bijvoorbeeld G. Simpson, *Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge University Press, 2004.

doener is,¹³ maar waar ook de samenhang tussen het nationale en het Europese bestuursniveau en het denken in termen van *multilevel governance* inmiddels vermoeide reacties oproept.¹⁴

Door de nadruk te leggen op een duidelijke bevoegdhedenafbakening tussen de niveaus hebben juristen echter lange tijd volgehouden dat het zinnvoller is de verschillende rechtsordes afzonderlijk te bestuderen. Dat er iets aan het veranderen is blijkt alleen al als we naar de recente relevante oraties en promoties van Nederlanders kijken waarin internationale organisaties en hun lidstaten aan de orde waren. Om een paar voorbeelden te noemen: de Leidse oratie van collega Niels Blokker had als thema de rol van de lidstaten in internationale organisaties. Erika de Wet wees bij de UvA op het bestaan van een ‘internationale constitutionele orde’. In zijn oratie in Utrecht ging Michiel Scheltema in op het feit dat nationaal recht steeds meer onder invloed staat van internationaal en buitenlands recht. Jan Klabbers wees bij de aanvaarding van zijn leerstoel in Helsinki op de rol die internationale organisaties kunnen hebben als zelfstandige, deskundige actoren en als discussieforum, terwijl recentelijk Nico Schrijver in Leiden in ging op het belang van de hervorming van internationale organisaties, en met name van de VN.¹⁵

-
- ¹³ Zie voor een recent overzicht van ideeën: O. Treib, H. Bähr en G. Falkner, ‘Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification’, *European Governance Papers*, nr. N-05-02, 17 november 2005 <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>>.
- ¹⁴ Een standaardwerk is L. Hooghe en G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowan & Little Field Publishers, 2001. In de juridische wereld is dit idee onder andere opgepikt en toegepast door N. Bernard, *Multilevel Governance in the European Union*, Den Haag: Kluwer Law International, 2002; en I. Pernice, ‘Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?’, *Common Market Law Review*, 1999, pp. 703-750. Zie ook mijn ‘The Multilevel Constitution of European Foreign Relations’, in N. Tsagourias, (Ed.), *European and International Aspects of Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2006 (nog niet verschenen).
- ¹⁵ Zie respectievelijk N.M. Blokker (20 mei 2003), ‘International Organizations and their Members’, *International Organizations Law Review*, 2004, pp. 139-162; E. de Wet (25 februari 2005), *The International Constitutional Order*, op.cit.; M. Scheltema (1 december 2004), ‘Het recht van de toekomst: de gevolgen van de internationalisering voor het recht’, Den Haag: TMC Asser Press (in het Engels en Frans); J. Klabbers (25 mei 2005), ‘Two Concepts of International Organization’, *International Organizations Law Review*, 2005, pp. 277-293; en N.J. Schrijver (24 oktober 2005), ‘Bij een zestigste verjaardag. De toekomst van het Handvest van de Verenigde Naties’, *Vrede en Veiligheid*, 2005, nr. 4.

Ook veel recente proefschriften wijzen op het toenemende belang van internationale organisaties en hun verhouding tot nationale rechtsordes. Bij de UvA promoveerde Kiki Brölmann op de ‘institutionele sluier’ die internationale organisaties verborgen houdt voor hun oprichters. In Maastricht wees Nikos Lavranos op de besluiten van internationale organisaties die vaak via de Europese Unie de staten bereiken. En, het Leidse proefschrift van Marten Zwanenburg behandelt de aansprakelijkheid van internationale organisaties die actief zijn met militaire missies.¹⁶

Het was dan ook bijna geen verrassing meer dat ook de preadviezen van onder andere André Nollkaemper en Jan Wouters voor de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht, twee maanden geleden, de samenhang tussen het nationale en het internationale recht tot onderwerp hadden.¹⁷ En, *last but not least*, vond vier maanden geleden de oprichting plaats van een nieuw maatschappelijk topinstituut, waaraan ik een eervolle bijdrage heb mogen leveren: het *Hague Institute for the Internationalisation of Law*, waarin de nadruk ligt op de invloed van globalisering op het nationale recht.¹⁸

Het onderwerp dat ik u voorleg heeft in *het algemeen* dus zeker geen gebrek aan belangstelling.¹⁹ De vraag is echter of er enige onderbouwing bestaat voor mijn *specifieke* stelling dat internationale organisaties zich in toenemende

¹⁶ Zie respectievelijk C.M. Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law*, Oxford: Hart Publishers, 2006 (nog niet gepubliceerd); N. Lavranos, *Decisions of International Organizations in the European and Domestic Legal Orders of Selected EU Member States*, Groningen: Europa Law Publishing, 2004; en M.C. Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

¹⁷ P.A. Nollkaemper, ‘Internationalisering van nationale rechtspraak’; J.W.A. Fleuren, ‘Directe en indirecte toepassing van internationaal recht door de Nederlandse rechter’; en J. Wouters en D. van Eeckhoutte, ‘Doorwerking van internationaal recht voor de Belgische hoven en rechtbanken’, *Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht* - Nr. 131, Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2005.

¹⁸ <www.hill.org>

¹⁹ In zijn onlangs uitgekomen boek *International Organizations as Law-makers* (Oxford University Press, 2005) laat José Alvarez zien dat de rol van internationale organisaties in de vorming van internationaal recht niet alleen toegenomen is, maar ook dat datzelfde internationale recht niet altijd goed is toegerust om zich van deze ontwikkeling rekenschap te geven. Vgl. ook D. Sarooshi, *International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers*, Oxford University Press, 2005. Eerder al: J. Delbrück (Ed.), *New Trends in International Lawmaking – International ‘Legislation’ in the Public Interest*, Berlin: Ducker & Humblot, 1996. In het algemeen over de ontwikkeling van het vakgebied: J. Klabbers, ‘The Life and Times of the Law of International Organizations’, *Nordic Journal of International Law*, 2001, pp. 287-317.

mate wetgevende en regulerende taken toe-eigenen, waardoor ze een directe invloed hebben op individuen en bedrijven. Naar deze vraag is nog buitengewoon weinig onderzoek verricht.

Toch zijn er aanwijzingen dat er iets aan de hand is. Afgezien van de Europese Unie, is de Verenigde Naties het meest voor de hand liggende voorbeeld. Volgens haar eigen Handvest is de VN een intergouvernementele organisatie die zich bezig houdt met de betrekkingen tussen haar 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. Voorbeelden van situaties waarin de VN zich wél inlaat met de interne aangelegenheden van een staat zijn de al genoemde op individuen gerichte sancties,²⁰ het autoriseren van gebruik van geweld om humanitaire redenen,²¹ de oprichting van de straftribunalen voor het voormalig Joegoslavië en Rwanda en het tijdelijk besturen van gebieden, zoals in Kosovo of Oost-Timor.²² 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.

-
- ²⁰ Zie ook mijn 'Debating the 'Smartness' of Anti-Terrorism Sanctions: The UN Security Council and the Individual Citizen', in C. Fijnaut, J. Wouters en F. Naert (Eds.), *Legal Instruments in the Fight Against International Terrorism. A Transatlantic Dialogue*, Boston/Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp. 633-660.
- ²¹ Voor een recent overzicht van de activiteiten van de Veiligheidsraad op dit terrein zie I. Österdahl, 'The Exception as the Rule: Lawmaking on Force and Human Rights by the UN Security Council', *Journal of Conflict & Security Law*, 2005, pp. 1-20. Zie eerder al B. Graefrath, 'Leave to the Court What Belongs to the Court: The Libyan Case', *European Journal of International Law*, 1993, p.184; M. Bedjaoui, *The New World Order and the Security Council: testing the Legality of its Acts*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994; J.E. Alvarez, 'Judging the Security Council', *American Journal of International Law*, 1996; D.W. Bowett, 'The Court's Role in Relation to International Organisations', in V. Lowe and M. Fitzmaurice (Eds.), *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge University Press, 1996; en J. Dugard, 'Judicial Review of Sanctions', in V. Gowlland-Debbas, *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague: Kluwer Law International, 2001, pp. 83-91.
- ²² Zo stelde Resolutie 1271 (1999) in relatie tot Oost-Timor dat het VN-bestuur aldaar, UNTAET "[...] will be endowed with overall responsibility for the administration of east Timor and will be empowered to exercise all legislative and executive authority, including the administration of justice [...]." Zie ook C. Stahn, 'Governance beyond the State: Issues of Legitimacy in International Territorial Administration', *International Organizations Law Review*, 2005, nr. 1, pp. 9-56; B. Kondoch, 'The United Nations Administration of East Timor', *Journal of Conflict and Security Law*, 2001, nr. 2, pp. 245-265.

De strijd tegen het terrorisme laat echter een minder bekende kant van de VN zien. In verschillende resoluties gaat het helemaal niet meer om het regelen van de interstatelijke betrekkingen. Zo wordt in de al eerder genoemde Resolutie 1390 uit 2002 algemene wetgeving neergelegd op basis waarvan terrorisme in algemene zin moet worden bestreden. Dergelijke ‘abstracte’ besluiten zijn ook genomen met betrekking tot het uitsluiten van VN-operaties voor vervolging door het Internationaal Strafhof (Resolutie 1422) en de proliferatie van massavernietigingswapens onder niet-statelijke actoren (Resolutie 1540).²³ In de literatuur komen we dan ook langzamerhand termen als ‘internationale regulering’ of ‘internationale wetgeving’ tegen om deze ontwikkeling te duiden.²⁴ Daarmee wordt dan gedoeld op besluiten die een bepaald beleidsterrein beogen te reguleren zonder dat er een bijzondere relatie is met een bepaald conflict. Eigenlijk gaat het bij dergelijke besluiten om regels die in de toekomst kunnen worden toegepast in een niet van te voren vaststaand aantal situaties.²⁵

²³ Zie bijvoorbeeld B. Elberling, ‘The ultra vires-Character of Legislative Action by the Security Council’, *International Organizations Law Review*, 2005, pp. 337-360. Zie over ‘abstracte’ of ‘thematische’ besluiten ook C. Denis, *Le Pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations unies: Portée et limites*, Brussels : Bruylant, 2004, par. 118-130 en par. 171-181; en J.E. Alvarez, *op.cit.*, 2005, pp. 173-176.

²⁴ Zie bijvoorbeeld A.J.J. de Hoogh, ‘Attribution or Delegation of (Legislative) Power by the Security Council?’, in M. Bothe and B. Kondoch (Eds.), *International Peacekeeping. The Yearbook of International Peace Operations*, Vol. 7, 2001, pp. 1-41; and B. Elberling, *op.cit.* Overigens wordt deze ontwikkeling vaak beschreven om vraagtekens te zetten bij de bevoegdheid van de VN-Veiligheidsraad om wetgeving aan te nemen. Zie recentelijk ook: M. Akram and S.H. Shah, ‘The Legislative Powers of the United Nations Security Council’ en A. Marschik, ‘Legislative Powers of the Security Council’, beide in R. StJohn Macdonald and D.M. Johnston (Eds.), *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005; en S. Talmon, ‘The Security Council as World Legislator’, *American Journal of International Law*, 2005, pp. 175-193. De discussie loopt overigens al langer; zie hierover bijvoorbeeld E. Yemin, *Legislative Powers in the United Nations and Specialised Agencies*, Leiden: A.W. Sijthoff, 1996; en F.L. Kirgis, ‘The Security Council’s First Fifty Years’, *American Journal of International Law*, 1995, p. 520.

²⁵ Volgens Oxman heeft een wetgevende bevoegdheid drie karakteristieken: “(1) a written articulation of rules that (2) have legally binding effect as such and (3) have been promulgated by a process to which express authority has been delegated a priori to make binding rules without affirmative a posteriori assent to those rules by those bound.” Zie B. Oxman, ‘The International Commons, the International Public Interest and New Modes of International Lawmaking’, in J. Delbrück, *op.cit.*, pp. 21-60 at 28-30. Vgl. ook T. Stein, ‘Comment’ in Delbrück, *op.cit.*, pp. 212-213. C. Schreuder (‘Comment’ in *ibid.*, pp. 213-215) wijst op het feit dat ook de oprichting door de Veiligheidsraad van de oorlogstribunalen als wetgeving gezien kan worden.

Natuurlijk zijn er meer internationale organisaties die de bevoegdheid hebben tot het nemen van bindende besluiten – of, op z'n minst – op een bepaalde manier een effect kunnen hebben op de rechtsordes van nationale staten. Voorbeelden zijn de Wereldgezondheidsorganisatie, de Afrikaanse Unie, het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank, de Internationale Burgerluchtvaart Organisatie, de Organisatie van Amerikaanse Staten, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (de OESO), de Wereld Meteorologische Organisatie, de Wereld Postunie, maar ook de NAVO²⁶ Als we ook de internationale gerechtelijke of semi-gerechtelijke organen nog meenemen (zo'n 125),²⁷ komen we op een zeer groot aantal internationale instellingen die bindende besluiten kunnen nemen.

Op zich is het al interessant om te bekijken in hoeverre en op welke manier dergelijke organisaties inderdaad invloed hebben op regelingen binnen een staat. Nog interessanter is echter te kijken naar de wijze waarop deze organisaties wetgevende of regulerende activiteiten uitvoeren waarbij de rol van de staat zodanig geminimaliseerd is dat nationale rechtssubjecten in wezen rechtstreeks door deze internationale besluiten worden geraakt. Dit is mijn inziens ook het nieuwe in deze ontwikkeling. Waar individuen eerder vooral met internationale regelgeving te maken kregen via een implementatie daarvan door nationale overheden, komt het tegenwoordig steeds vaker voor dat er voor staten weinig meer te implementeren valt, 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.²⁸

Afgezien van de Europese Unie en de VN-Veiligheidsraad, zien we duidelijke regulerende of misschien zelfs wetgevende functies bij de Wereldhandelsorganisatie, de WTO. Hoewel men zich kan afvragen of de uitspraken van het

²⁶ 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, 2004; C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, 2005; en N.D. White, *The Law of International Organisations*, Manchester University Press, 2005.

²⁷ Zie het Project on International Courts and Tribunals (PICT): <www.pict-pcti.org>

²⁸ Zie uitgebreider B. Kingsbury, N. Krisch en R.B. Stewart, 'The Emergence of Global Administrative Law', *IILJ Working Paper 2004/1* <www.iilj.org>.

Geschillenbeslechtingsoorgaan 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.²⁹ Uiteindelijk zijn het toch individuen of bedrijven – de suikerboeren of bananen-exporteurs – die het meeste van de maatregelen merken. Datzelfde zien we bij een andere dimensie van de Wereldhandelsorganisatie: de intellectuele eigendom, geregeld via de zogenoemde TRIPs.³⁰ 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.³¹

Dit laatste laat ook zien dat besluiten van verschillende internationale organisaties soms zo gerelateerd zijn dat de ene organisatie zich niet aangesproken voelt wanneer bepaalde regels door een andere internationale organisatie zijn vastgesteld. Dit was precies de situatie waarin onze Somalische Zweden in terecht kwamen. Maar het probleem lijkt breder en is bijvoorbeeld ook zichtbaar in gevallen waarin de Europese Unie te maken krijgt met besluiten van de Wereldhandelsorganisatie, de Wereldgezond-

29 Dit is één van de redenen voor het debat over de constitutionalisering van het handelsrecht. Zie hierover bijvoorbeeld D.Z. Cass, 'The 'Constitutionalization' of Trade Law: Judicial Norm-Generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade', *European Journal of International Law*, 2001, pp. 39-75.

30 Zie over TRIPs bijvoorbeeld S.K. Sell, *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*, Cambridge University Press, 2003.

31 *Ibidem*, p. 7.

heidsorganisatie of internationale afspraken over het milieu of de voedselveiligheid.³² In dit soort gevallen kunnen individuen te maken krijgen met internationale regels die door hun omzetting in Europees recht opens heel dicht bij komen.³³

En dan hebben we het alleen nog maar over de formele internationale gouvernementele organisaties. *Global governance* is echter al lang niet meer een zaak van alleen staten en formele internationale organisaties. De wereld wordt tegenwoordig ook bestuurd door non-gouvernementele actoren of transnationale netwerken.³⁴ Er is *global law without the state*.³⁵ In sommige gevallen wordt samengewerkt met vertegenwoordigers van staten, zoals in de Codex Alimentarius Commissie, die standaarden vaststelt met het oog op voedselveiligheid, of bij de ICANN,³⁶ 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 die geleid

32 Zie hierover bijvoorbeeld J. Wouters en B. De Meester, 'Safeguarding Coherence in Global Policy-Making on Trade and Health: The Triangle WHO – WTO – EU', *International Organizations Law Review*, 2005, pp. 295-335; en N. Lavranos, op.cit. Zie over de invloed van de EU op andere internationale organisaties L. Azouli, 'The Acquis of the European Union and International Organisations', *European Law Journal*, 2005, pp. 196-331. Wat de verhouding tussen de EU en de WTO betreft, blijft het een vraag of in gevallen waarin besluiten van de Wereldhandelsorganisatie door de EU worden geïmplementeerd, er geen rechtsgang voor particulieren zou moeten openstaan. Vorig jaar bleek dat de Europese rechters dit nog steeds tegenhouden (Zaken C-377/02, Van Parys, uitspraak 1 maart 2005; en T-19/01, Chiquita, uitspraak 3 februari 2005). Zie recentelijk hierover: P. Eeckhout, 'Does Europe's Constitution Stop at the Water's Edge? Law and Policy in the EU's External Relations', *Walter van Gerven Lectures* (5), Groningen: Europa Law Publishing, 2005, op pp. 14-17. Zie over de rechtstreekse toepasselijkheid (al dan niet via de Europese Gemeenschap) van internationale milieufspraken: R.A.J. van Gestel and J.M. Verschuuren, 'Internationaal en Europees milieurecht in Nederland? Gewoon toepassen!', *SEW*, nr. 42, 2005, pp. 244-251.

33 Zie voor voorbeelden op het gebied van internationale handel S. Shapiro, 'International Trade Agreements, Regulatory Protection and Public Accountability', *Administrative Law Review*, 2002, p. 435.

34 Anne-Marie Slaughter ziet deze netwerken zelfs als een betere manier om de wereld te besturen dan de traditionele staatcentrische (juridische?) aanpak. Zie *A New World Order*, Princeton University Press, 2004.

35 Zie voor de bijdrage hiervan aan de fragmentatie van het recht: Fischer-Lescano en Teubner, op.cit., p. 1009.

36 Internet Corporation for Assigned Names and Numbers.

heeft tot een hele regelset op het gebied van het internet: de *lex digitalis*, vergelijkbaar met de *lex mercatoria* die we al hadden op het terrein van de transnationale handel.³⁷ Een mooi voorbeeld is ook 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.³⁸

Dat we non-gouvernementele organisaties steeds beter in de gaten moeten houden als we willen weten wat er op wereldniveau allemaal afgesproken wordt, blijkt bijvoorbeeld ook uit de International Standardization Organization (de ISO), die inmiddels zo'n 13.000 regels heeft opgesteld met betrekking tot de standaardisering van producten en productieprocessen.³⁹ Deze regels worden vervolgens vaak weer door internationale organisaties, zoals de Wereldhandelsorganisatie, overgenomen en hebben ook langs die weg een grote invloed op de regulering van een bepaald beleidsterrein.⁴⁰ Hetzelfde zien we bijvoorbeeld ook bij het Wereld Anti-Doping Agentschap, dat een belangrijke rol speelt in zowel de normstelling als de handhaving van anti-doping regels in de sport. Het is duidelijk dat in dit soort gevallen individuen of bedrijven geconfronteerd worden met regels waarop hun eigen staat ofwel geen invloed heeft gehad of die nu eenmaal geaccepteerd moeten worden om op wereldniveau niet uit de maat te lopen.

37 Zie over de *lex digitalis* bijvoorbeeld H.H. Perritt Jr., 'Dispute Resolution in Cyberspace: Demand for New Forms of ADR', *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 2000, pp. 675-692. Over de *lex mercatoria* bijvoorbeeld L.M. Friedman, 'Erewhon: The Coming Global Legal Order', *Stanford Journal of International Law*, 2001, pp. 347-359.

38 D. Zaring, 'International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Organizations', *Texas International Law Review*, 1998, p. 281.

39 R.B. Hall en Th.J. Biersteker (Eds), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press, 2002.

40 Zie S. Shapiro, 'International Trade Agreements, Regulatory Protection and Public Accountability', *Administrative Law Review*, 2002, p. 435.

III. Een andere kijk op internationaal publiekrecht

Dames en heren, *the invasion by international organizations* – of meer in het algemeen de opkomst van mondiale wet- en regelgeving – roept allerlei vragen op die voortkomen uit zorgen rondom de democratische totstandkoming van de internationale regels, de legitimiteit van de internationale besluitvorming en de mogelijke aantasting van de rechtstatelijke beginselen.⁴¹ Het punt dat ik vandaag wil maken is dat de opkomst van mondiale regulerende regimes ons uitnodigt om op een andere manier naar het internationaal recht te kijken. Want, laten we eerlijk zijn: het traditionele internationaal publiekrecht zouden we op het nationale niveau aanduiden met de term privaatrecht. Wat centraal staat zijn de overeenkomsten tussen actoren (in dit geval staten) en niet de besluiten van regelgevende instanties. De toenemende hoeveelheid en impact van internationale besluiten – in plaats van *verdragen* – maakt het mogelijk en noodzakelijk om de publiekrechtelijke dimensie van het internationaal recht zichtbaar te maken en verder te ontwikkelen.

Vijf jaar geleden heb ik in een artikel samen met Ige Dekker geopperd dat we langzamerhand moeten gaan denken in termen van een internationaal bestuursrecht om ons meer bewust te worden van de opkomst van internationale regulering.⁴²

⁴¹ Zie over een aantal van deze vragen J.-M. Coicaud en V. Heiskanen (Eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, Tokyo, etc.: United Nations University Press, 2001. Nu al een klassieker is: E. Stein, 'International Integration and Democracy: No Love at First Sight', *The American Journal of International Law*, 2001, pp. 489-534.

⁴² I.F. Dekker en R.A. Wessel, 'Lowering the corporate veil. Het recht der internationale organisaties vanuit de institutionele rechtstheorie', in M.A. Heldeweg, R.J.P. Schobben, W.G. Werner (red.), *De Regel Meester*. Opstellen voor Dick W.P. Ruiter, Enschede: Twente University Press, 2001, pp. 5-22.

Hoewel het hier ging om een Nederlandstalig artikel in een boek dat is uitgegeven door Twente University Press, kan ik verheugd constateren dat dit idee vorig jaar is opgepikt door de collega's van de universiteit van New York onder de titel *Global Administrative Law*.⁴³

Hoe zou dit internationale – of wellicht beter: mondiale⁴⁴ – bestuursrecht er uit zien?⁴⁵ Allereerst omvat het de administratiefrechtelijke regels die we nu al in veel internationale organisaties tegenkomen en die te maken hebben met het interne functioneren van de organisatie en de mogelijkheden voor het personeel om voor hun rechten op te komen. Voor een ieder die niet werkt bij een internationale organisatie is dit het minst interessante onder-

43 Het zogenoemde *Global Administrative Law Project* is in handen van Benedict Kingsbury en Richard Stewart van het *Institute for International Law and Justice* van de *New York University School of Law*. Zie <www.iilj.org>. Zie naast het bovengenoemde artikel van Kingsbury, Krisch en Stewart ook S. Battini, 'International Organizations and Private Subjects: A Move Toward A Global Administrative Law?', *IILJ Working Paper 2005/3* <www.iilj.org>. In het Europese debat over *global governance* wordt nog nauwelijks verwezen naar de notie van *global administrative law*. Een uitzondering is J.E. Nijman, 'Corporate Social Responsibility: A Conceptual Challenge to International Law?', in J.J.A. Hamers, C.A. Schwartz en B.T.M. Steins Bisschop (red.), *Noodzaak, plicht of wenselijkheid van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: een multidisciplinaire verkenning*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005, pp. 39-62. In Italië zijn daarnaast de 'La Tuscia' Universiteit in Viterbo en de 'La Sapienza' Universiteit in Rome actief, die op 10-11 juni 2005 een seminar wijdden aan *global administrative law* (een vervolg seminar is voorzien voor 9-10 juni 2006). Zie <http://www.iilj.org/global_adlaw/gal_events.htm>.

44 De term 'internationaal' heeft een sterk interstatelijke connotatie. Een 'mondiaal' bestuursrecht zou meer oog hebben voor transnationale samenwerkingsvormen en publiek-private structuren en daarmee beter aansluiten bij hedendaagse noties van *global governance* waarin ook internationale organisaties een belangrijke rol spelen. Vgl. ook D. Lewis (Ed.), *Global Governance and the Quest of Justice. Volume I: International and Regional Organizations*, Oxford: Hart Publishers, 2006.

45 Ik ga hier niet in op de gevolgen van globalisering voor het nationale bestuursrecht als gevolg van veranderingen in de rol van de staat door de toenemende samenhang tussen zowel het nationale en het internationale systeem als de publieke en private sector. Zie hierover bijvoorbeeld A.C. Aman, *Administrative Law in a Global Context*, Ithaca: Cornell University Press, 1992; A.C. Aman, 'Administrative Law for a New Century', in M. Taggart (Ed.), *The Province of Administrative Law*, Oxford: Hart Publishing, 1997; en J. Delbrück, 'Globalization of Law, Politics and Markets – Implications for Domestic Law – A European Perspective', *Ind J Global Legal Studies*, 1993, p. 9. Voor de gevolgen voor de constitutionele orde van (in dit geval) de Verenigde Staten: M. Tushnet, *The New Constitutional Order*, Princeton University Press, 2003 (Hoofdstuk 5: *Globalization and the New Constitutional Order*).

deel. Waar het mij dan ook om gaat is dat er systematisch gekeken wordt naar procedurele en inhoudelijke regels die ons beschermen tegen *the invasion by international organizations*.⁴⁶ Immers, als we constateren dat veel regelgeving niet meer op het nationale niveau plaatsvindt, dan biedt het nationale bestuursrecht minder bescherming tegen overheidshandelen dan we zouden willen. In de traditionele visie ligt de nadruk op dat nationale niveau, omdat individuen – in die visie – slechts geraakt worden door de implementatiemaatregelen die de nationale overheid toch altijd zelf nog neemt – ook al is het op basis van internationale besluiten. Het rechtstreeks geraakt worden door besluiten is immers slechts een kenmerk van het Europees recht.

Ik denk dat deze visie te kort schiet en we het ons niet meer kunnen veroorloven om alleen naar de Europese Unie te kijken wanneer we ons bezighouden met de vraag hoe individuen, bedrijven en andere niet-statelijke actoren geraakt worden door internationale besluiten. De voorbeelden van andere organisaties en samenwerkingsverbanden die ik heb genoemd, laten zien dat in een toenemend aantal gevallen internationale organisaties besluiten nemen die ofwel rechtstreeks toepasselijk zijn in de nationale rechtsorde, of – en dat komt vaker voor – zó weinig beoordelingsvrijheid laten aan de nationale overheid dat er in wezen sprake is van het integraal overnemen van een internationaal besluit in de nationale wet- of regelgeving. De Europeesrechtelijke collega's zal dit laatste bekend voorkomen; het is immers het criterium dat mede bepaalt of individuen tegen een besluit van de Europese Unie in beroep kunnen gaan.

Het mondiale bestuursrecht zou vanuit dit idee moeten voortkomen en moeten bestaan uit de beginselen en procedures die het juridisch kader vormen voor besluitvorming en regulering door internationale niet-statelijke entiteiten.⁴⁷ Het gaat, met andere woorden, om de beginselen en de regels voor het beheersen van alle *regulation beyond the state*. Hoewel het een vakgebied is dat nog in zijn kinderschoenen staat, is de kiem voor een verdere groei al duidelijk aanwezig. Internationale organisaties zijn zich zelf in toenemende mate bewust van hun invloed en in bijvoorbeeld uitspraken van de Beroepsinstantie van de Wereldhandelsorganisatie of het Europees Hof voor

46 *Argumenten om het institutionele, procedurele, recht niet los te koppelen van het materiële, inhoudelijke, recht, zijn bijvoorbeeld te vinden in B.S. Chimni, 'Cooption and Resistance: Two Faces of Global Administrative Law', ILLJ Working Paper 2005/16, <www.illj.org>.*

47 *Losjes gebaseerd op de omschrijving van global administrative law in Kingsbury, Krisch en Stewart, op.cit., p. 5.*

de Rechten van de Mens – maar ook in academisch onderzoek – zijn al elementen terug te vinden van onderdelen van een mondiaal bestuursrecht.⁴⁸ Zowel de procedurele als de meer inhoudelijke uitgangspunten worden voornamelijk geformuleerd op basis van het nationale systeem. Zo wordt er gewezen op het beginsel dat individuen gehoord worden alvorens een beslissing wordt genomen, dat besluiten duidelijk gemotiveerd moeten worden en dat er een mogelijkheid voor bezwaar en beroep moet zijn. Ook de inhoudelijke beginselen als het vereiste van proportionaliteit, de verhouding tussen doel en middelen en de eis rekening te houden met opgewekte verwachtingen zullen de nationale bestuursrechtjuristen niet onbekend in de oren klinken.

Een van de belangrijke onderzoeksvragen zal zijn of deze *domestic analogy*⁴⁹ zinvol is, of dat we misschien toe moeten naar een mondiaal bestuursrecht dat rekening houdt met het feit dat we in *global governance* niet te maken hebben met één overheid,⁵⁰ maar met een veelheid aan internationale entiteiten die allen op hun eigen wijze ons dagelijks leven beïnvloeden via een complex systeem, waarvoor ik – alweer in het Engels – maar de naam *multilevel regulation* heb bedacht.

-
- 48 Zie wat de WTO betreft bijvoorbeeld S. Cassese, 'Shrimps, Turtles and Procedure: Global Standards for National Administrations', IILJ Working Paper 2004/4 <www.iilj.org/global_adlaw/pdfs/Casses_IILJ2004_4.pdf>. Van het mensenrechtenhof was de zaak Waite & Kennedy doorslaggevend, omdat het Hof vaststelde dat de rechtmatigheid van besluiten van internationale organisaties zelfs voor nationale rechters aan de orde kan komen wanneer deze organisaties zelf niet voorzien in een toereikende rechtsbescherming. Zie hierover A. Reinisch en U.A. Weber, 'In the Shadow of Waite and Kennedy – The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement', *International Organizations Law Review*, 2004, no. 1, pp. 59-110. Dat er nog het nodige te verbeteren valt blijkt ook uit het rapport van de International Law Association, 'Accountability of International Organizations', 2004; gepubliceerd in *International Organizations Law Review*, 2004, nr. 1, pp. 221-293. Zie voor de relevantie voor het milieurecht: D.-Th. Avgerinopoulou, 'The Rise of Global Environmental Administrative Law – Improving Implementation and Compliance through the Means of Global Governance', *Proceedings of the 7th International Conference on Environmental Compliance and Enforcement (INECE)*, 9-15 april 2005, Marrakech, Marokko <http://www.inece.org/conference/7/vol1/21_Avgerinopoulou.pdf>.
- 49 Zoals bijvoorbeeld gepropageerd door R.B. Stewart, 'U.S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law', IILJ Working Paper 2005/7, <www.iilj.org>.
- 50 Overigens draagt de discussie over global governance wel bij aan het aloude debat over een wereldregering. Zie recentelijk bijvoorbeeld B.S. Chimni, 'International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making', *European Journal of International Law*, 2004, pp. 1-37.

Inderdaad lijkt er een ‘Mondiale Bestuursrechtelijke Ruimte’ te ontstaan die niet onder te brengen is in ofwel de internationale of de nationale rechtsorde. Deze ruimte wordt bevolkt door verschillende regulerende instanties of regimes en verschillende subjecten van regulering, waaronder in toenemende mate individuen, bedrijven en non-gouvernementele organisaties.⁵¹ In feitelijke zin worden de addressaten van *global administrative action* dus dezelfde als de addressaten van nationaal bestuursoptreden.⁵²

Kortom, terwijl wij ons wapenen tegen de toenemende invloed van de Europese Unie en begrippen als ‘subsidiariteit’ zelfs al in het Jeugdjournaal worden uitgelegd, werken andere internationale organisaties op de achtergrond stilletjes aan hun invloed op onze regelstelsels. Een mondiaal bestuursrecht zal niet alleen een interessant, maar ook een steeds noodzakelijker onderzoeksveld blijken te zijn.

⁵¹ In ieder geval al sinds Immanuel Kant bestaat er in het internationaal recht overigens al een stroming die zich verzet tegen het ‘statelijke’ denken en die het individu centraal stelt. Uiteindelijk ontlenen zowel nationaal als internationaal recht hun legitimiteit aan hun bedoeling om zich ten dienste van de rechten en belangen van het individu op te stellen. Zie voor een recente fraaie uiteenzetting F.R. Tésou, *A Philosophy of International Law*, Boulder, Co.: Westview Press, 1998.

⁵² Vergelijk ook Kingsbury, Krisch en Stewart, *op. cit.*, p. 10.

IV. Afsluiting en dankwoord

Dames en heren, ik kom aan het einde van mijn betoog. Ik begon mijn academische carrière bij het roemruchte Polemologisch Instituut in Groningen van Bert Röling en Hylke Tromp, nadat ik aldaar mijn doctoraalscriptie had geschreven onder supervisie van een nog jonge Jaap de Wilde. Ik had toen nog geen idee dat Jaap dat niet als een eenmalige zakelijke verhouding zou beschouwen en dat hij mij tot op de dag van vandaag zou blijven stalken. Professor De Wilde, zoals hij tegenwoordig genoemd mag worden, is dan ook één van de eersten die ik wil bedanken voor zijn bijdrage aan het feit dat ik hier vandaag sta. Eén van de taken die ik had bij het Polemologisch Instituut was het assisteren bij een door Jaap geleid onderzoek waaruit ook zijn eigen proefschrift is voortgekomen. Mijn eerste onderzoekstapjes zette ik dus op basis van de 'onderzoeksmethode De Wilde'. Voor de werkgroep Methoden en Technieken binnen onze Faculteit valt nu alles op z'n plek ...

De val van het Polemologisch Instituut noopte tot het zoeken naar ander werk en ook deze keer koos ik – pragmatisch als ik ben – voor de baan die me werd aangeboden. Wilco de Jonge belde mij voor een positie bij het Nederlands Helsinki Comité, een mensenrechtenorganisatie. Ik ben hem daar nog steeds dankbaar voor, want anders was ik wellicht niet in Utrecht terecht gekomen en dan was ik Jaap de Wilde misschien uit het oog verloren die daar inmiddels ook was gaan wonen. Nog tijdens het sollicitatiegesprek kwam het verzoek om de helft van mijn tijd te besteden als docent en onderzoeker bij de sectie Recht der Internationale Organisaties (RIO) van de Universiteit Utrecht. Na een paar jaar met een dubbele functie heb ik uiteindelijk gekozen om mij volledig aan de wetenschap te wijden en ik heb daar nog nooit een seconde spijt van gehad.

In Utrecht heb ik mijn proefschrift geschreven onder supervisie van Deirdre Curtin, Eric Myjer en Ige Dekker. Met alledrie werk ik nog steeds nauw samen en ik ben ze ook alledrie zeer dankbaar voor alle tijd die ze in mij hebben geïnvesteerd. Ige Dekker noem ik nog even in het bijzonder, omdat vooral door de vele gesprekken met hem en de stukken die we samen schreven mijn visie op het recht zo is geworden als ik u vandaag heb gepresenteerd. Ook met de andere Utrechtse collega's uit die tijd, met name Bibi van Ginkel en Ronald van Ooik, hoop ik de plezierige samenwerking te kunnen blijven continueren.

Kortom, ik had het erg naar mijn zin in Utrecht en wilde eigenlijk helemaal niet weg. Toch belde op een dag Professor Dick Ruiten met de vraag of ik niet in overweging zou willen nemen naar Twente te komen. Hij had de functie nog niet helemaal rond, dus ik had wat bedenktijd. In de tussentijd belde hij geregeld om me op de hoogte te houden en als hij Anke toevallig aan de lijn kreeg hield hij hele verhalen over de voordelen van het wonen in Twente ten opzichte van de Randstad. Na mij vervolgens ook nog uitgenodigd te hebben voor een rondleiding op de Campus (in het voorjaar!) en een etentje na afloop van het sollicitatiegesprek waar direct stevig geschut werd ingezet (in de persoon van toenmalig dekaan Huib de Jong), kon ik niet anders meer dan de baan accepteren. Dick, ik ben je nog altijd dankbaar voor je vasthoudendheid. En, laat ik eerlijk zijn, jouw aanwezigheid in Twente was voor mij een heel belangrijke reden om te komen; je bent en blijft mijn *intellectual hero*.

Een andere reden was natuurlijk dat Jaap de Wilde inmiddels werkzaam was bij de UT en ongetwijfeld in het complot zat. Vrijwel direct na onze verhuizing naar Borne zou hij overigens in hetzelfde dorp ook een huis kopen. Toeval? Ik weet het niet.

Mijn andere directe collega's wil ik graag bedanken voor de prettige samenwerking in deze voor ons allemaal drukke tijden, waarin we meestal met verhitte hoofden langs elkaar heenrennen op de gang. Ik doe dat graag in de persoon van de voorzitter van onze capaciteitsgroep, Michiel Heldeweg. Het 24-uurs contact dat ik (veelal via de mail) met Michiel heb over onderwerpen variërend van ideeën om alhier een complete juridische faculteit op te richten tot de voordelen van een digitale agenda, zou ik voor geen goud willen missen. Hetzelfde geldt voor de administratieve ondersteuning van Ria Luschen en haar collega's. Ria is een secretaresse die niet alleen meedenkt, maar ook vooruit denkt en daardoor ons professionele leven nog aangenamer maakt.

De collega's van ons Centre for European Studies, het CES, wil ik bedanken in de persoon van mijn co-directeur, Nico Groenendijk. Met het CES hebben we één van de mooiste programma's op het gebied van Europese Studies in Nederland geïntroduceerd.

Ik ben het College van Bestuur, de Faculteit en het Universiteitsfonds dan ook dankbaar voor het in mij gestelde vertrouwen en voor het scheppen van de mogelijkheid om op de plek te blijven die me zo goed bevalt.

Voor het doen van onderzoek maakt het echter steeds minder uit waar je zit. De collega's in Nederland en Europa – veel van hen zijn hier vandaag aanwezig – ben in dankbaar voor de doorlopende discussies en de vaak intensieve samenwerking die we hebben op het vakgebied. De samenwerking met Wouter Werner – oud Twentenaar, maar inmiddels hoogleraar Volkenrecht aan de VU – is daarvan een mooi voorbeeld. Met weinig andere mensen is het samenwerken zo plezierig en – gelet op het mooie handboek dat we hebben afgeleverd⁵³ – zo effectief. Hetzelfde geldt overigens voor de twee tijdschriften waaraan ik veel van mijn tijd besteed. De redactie van het – uiteraard toonaangevende – *International Organizations Law Review* wil ik graag bedanken in de persoon van mijn mede *Editor-in-Chief* Niels Blokker; de redactie van *Vrede en Veiligheid* graag in de persoon van Bert Bomert, met wie ik dat blad zojuist de vijfendertigste jaargang heb ingeloodst.⁵⁴ Bij beiden heb ik het gevoel dat onze complementariteit op een zeer gunstige wijze bijdraagt aan de plezierige samenwerking.

Dan natuurlijk het thuisfront. Ik heb het gevoel dat we het allemaal redelijk goed geregeld hebben en gelukkig staat deze functie mij toe grotendeels mijn eigen tijd in te delen, waardoor ik Wouter en Jochem naar school kan brengen en geregeld thuis kan werken. Tegelijkertijd herkent Anke mij inmiddels niet meer zonder laptop op schoot. De functie heeft inderdaad een zekere verslavende werking, maar goed is het natuurlijk niet. Ank, ik hoop dat je het zo toch nog een beetje met me volhoudt; andersom is dat in ieder geval zo!

Tot slot mijn ouders. Ik ben ze erg dankbaar dat ze me altijd mijn eigen gang hebben laten gaan zodat ik kon doen wat ik het liefste wilde, of eigenlijk: wat er op mijn pad kwam. Mijn trotse moeder is hier vandaag aanwezig; mijn vader zou dit ontzettend graag hebben meegemaakt. Al voordat ik gepromoveerd was zei hij zonder enige ironie: “jij wordt nog eens hoogleraar”. Toen geloofde ik hem niet, maar misschien dat hij nu vanaf een andere plek denkt: “ik heb toch gelijk gekregen!”.

Ik heb gezegd.

53 W.G. Werner en R.A. Wessel, *Internationaal en Europees recht: een verkenning van grondslagen en kenmerken*, Groningen: Europa Law Publishing, 2005.

54 Zie voor de tijdschriften respectievelijk: <http://www.brill.nl/m_catalogue_sub6_id21691.htm> en <<http://www.ru.nl/vrede-en-veiligheid/>>.

