

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2017

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2016

Hierbij bied ik u de kabinetsreactie aan op het advies «Aansprakelijkheid van internationale organisaties»¹ van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Kabinetsreactie op advies nr. 27 van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) inzake aansprakelijkheid van internationale organisaties

Inleiding

In december 2015 heeft het kabinet van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) het advies inzake aansprakelijkheid van internationale organisaties ontvangen. De Minister van Buitenlandse Zaken had op 4 mei 2014 om dit advies verzocht. Het kabinet is de CAVV erkentelijk voor haar gedegen advies. Het advies bevat een analyse van de problematiek, die een nuttige bijdrage vormt aan de gedachtevorming van het kabinet. Daarnaast doet de CAVV een aantal aanbevelingen. In deze kabinetsreactie zal worden ingegaan op een aantal bevindingen en aanbevelingen in het advies.

Geen «one size fits all»

De CAVV maakt een onderscheid tussen drie soorten geschillen waar internationale organisaties bij betrokken zijn: (a) arbeidsgeschillen tussen een organisatie en haar eigen werknemers; (b) geschillen tussen een organisatie en derden met wie zij een contract heeft gesloten; en (c) geschillen tussen organisaties en derden die door handelen of nalaten van de betreffende organisatie zijn geraakt. Daarnaast komt uit het advies naar voren dat het van belang is onderscheid te maken tussen internationale organisaties onderling. Er is immers een grote verscheidenheid aan internationale organisaties, met verschillen in onder meer inhoud van de oprichtings- en zetelverdragen, omvang, werkgebied, taken en verantwoordelijkheden en immuniteiten. Het maken van dergelijk onderscheid is volgens het kabinet van belang, omdat het duidelijk maakt dat de inrichting van geschillenbeslechting tussen internationale organisaties en anderen altijd maatwerk zal zijn. Het soort geschil en de betreffende organisatie zal steeds in het oog moeten worden gehouden. Dit geldt zowel voor de bestaande mogelijkheden om internationale organisaties aansprakelijk te stellen, als voor de vraag hoe die mogelijkheden kunnen worden versterkt.

Bestaande mogelijkheden om internationale organisaties aansprakelijk te stellen

Het onderscheid tussen verschillende soorten geschillen komt ook naar voren in de beschrijving door de CAVV van bestaande mogelijkheden om internationale organisaties aansprakelijk te stellen. Geconcludeerd wordt dat een groot aantal organisaties een interne procedure kent voor (arbeids-) geschillen met hun eigen personeel, die in veel gevallen voldoet aan mensenrechtelijke standaarden. Dit is echter minder het geval voor derden die worden geraakt door besluiten of beleid van een internationale organisatie. Ten aanzien van deze groep is lang niet altijd voorzien in een adequate alternatieve geschillenbeslechtingsprocedure door de betreffende internationale organisatie. Zoals de CAVV stelt leidt de weg voor hen al snel naar de nationale rechter. Daar speelt het vraagstuk van immuniteit.

Belang immuniteit

Wanneer voor een nationale rechter een zaak aanhangig wordt gemaakt tegen een internationale organisatie, kan de laatste vaak een beroep doen op immuniteit van rechtsmacht. Het kabinet kan zich vinden in de opmerkingen van de CAVV over het belang van immuniteit. Immuniteit heeft immers een essentiële functie: in de eerste plaats dient deze om de

onafhankelijkheid van de organisatie te waarborgen. Op deze manier wordt voorkomen dat staten op oneigenlijke wijze de organisatie kunnen beïnvloeden door gebruik te maken van hun rechtssysteem. Dit is van groot belang voor het effectief kunnen functioneren van internationale organisaties. Daarnaast vloeit de immuniteit voort uit het feit dat internationale organisaties samenwerkingsverbanden van staten zijn die logischerwijs niet aan het nationale rechtstelsel van één van hun leden onderworpen zijn. Dit geldt evenzeer voor immuniteit van executie. Het kabinet kan zich vinden in de opmerking van de CAVV dat executie van een vonnis diep ingrijpt in een internationale organisatie en het miskennen van immuniteit van executie het stelsel op losse schroeven zou zetten.

Spanning immuniteit en mensenrechten

De immuniteit van internationale organisaties is vaak vastgelegd in het oprichtingsverdrag en daarnaast in zetelverdragen. Dat is ook het geval voor organisaties die in Nederland gevestigd zijn of waartegen een zaak wordt aangespannen voor de Nederlandse rechter. Op basis van verdragsverplichtingen en/of internationaal gewoonterecht kan Nederland gehouden zijn om de immuniteit van de betreffende organisatie te respecteren. Tegelijkertijd heeft Nederland andere internationale verplichtingen, waaronder de verplichting tot het verzekeren van het (mensen-)recht op toegang tot de rechter zoals dat onder andere is vastgelegd in artikel 6 EVRM. De CAVV wijst er terecht op dat deze verplichtingen met elkaar op gespannen voet kunnen staan. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de CAVV dat er in toenemende mate erkenning is voor dit mogelijke conflict en staat positief tegenover deze aandacht.

De CAVV beschrijft hoe Nederlandse rechters en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) met deze spanning om zijn gegaan. Daaruit blijkt dat zij vaak hebben gekeken naar de vraag of de inbreuk op het recht op toegang tot de rechter als gevolg van de immuniteit, proportioneel is. In dat kader is vooral van belang of de internationale organisatie in kwestie voorzien heeft in een alternatieve rechtsgang die aan bepaalde eisen voldoet. Uit de jurisprudentie van het EHRM en nationale rechters zijn enige aanwijzingen af te leiden over de eisen waaraan een dergelijke alternatieve rechtsgang moet voldoen. Deze worden door de CAVV beschreven, evenals de toepassing in de Nederlandse jurisprudentie van het zogenaamde «functionaliteits»-criterium. Hierover merkt de CAVV op dat nog nadrukkelijker onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen taken die essentieel zijn voor het functioneren van de internationale organisatie en andere zaken waarbij het functioneren van de internationale organisatie niet wordt geraakt.

De CAVV beveelt aan om de rechtsontwikkeling in de richting van een onderscheid tussen «publieke» handelingen en handelingen als private partij te bevorderen. Het Kabinet kan zich vinden in deze aanbeveling.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de CAVV dat, in gevallen waarin sprake is van een «lacune» in de rechtsbescherming tegen internationale organisaties, juridisch gezien de meest wenselijke oplossing is dat die door die organisaties zelf wordt ingevuld. Het kabinet wil dan ook vooral hierop inzetten, om verschillende redenen. In de eerste plaats volgt dit uit het belang dat het kabinet hecht aan immuniteit. Als voorkomen kan worden dat een afweging moet worden gemaakt tussen immuniteit en andere internationale verplichtingen, en in plaats daarvan deze met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht, heeft dit de voorkeur. Een andere overweging is dat indien het nodig is een afweging te maken over

(toepasbaarheid en invulling van) immuniteit, het in de eerste plaats aan de onafhankelijke rechter is om deze afweging te maken.

Dit laat onverlet dat er gevallen kunnen en zullen voorkomen waarin een zaak tegen een internationale organisatie wordt aangespannen voor een Nederlandse rechter. In dergelijke gevallen zal die onafhankelijke Nederlandse rechter een oordeel moeten vellen of immuniteit van de organisatie in de weg staat aan het uitoefenen van rechtsmacht. Het kabinet acht het wenselijk dat rechters in dergelijke gevallen hier zoveel mogelijk op uniforme wijze mee omgaan. Dit geldt in de eerste plaats voor Nederlandse rechters, maar ook voor nationale rechters in verschillende landen.

Aanbevelingen

Tegen bovenstaande achtergrond wordt hieronder ingegaan op een aantal specifieke aanbevelingen in het advies. Hierbij is, zoals hierboven aangegeven, het uitgangspunt dat het kabinet de conclusie van de CAVV onderschrijft dat in gevallen waarin sprake is van een «lacune» in de rechtsbescherming tegen internationale organisaties, juridisch gezien de meest wenselijke oplossing is dat die door die organisaties zelf wordt ingevuld. Het kabinet ziet daarnaast een onderscheid tussen aanbevelingen die zien op de Nederlandse situatie enerzijds, en aanbevelingen die een internationale aanpak vergen anderzijds. Voor het invullen geven aan de laatste categorie aanbevelingen is het kabinet afhankelijk van anderen.

In de eerste categorie aanbevelingen valt de aanbeveling van de CAVV om te streven naar het opnemen in zetelovereenkomsten met nieuw in Nederland te vestigen internationale organisaties van een clause inzake een eerlijke rechtsgang voor zowel de eigen staf als voor derden. Het kabinet onderschrijft een dergelijk streven.

De CAVV adviseert ook vergroting van bewustwording en verruiming van kennis bij nationale rechters rondom het thema van immuniteit van internationale organisaties. In zijn algemeenheid wordt binnen de Nederlandse Rechtspraak veel aandacht besteed aan het vergroten van de kennis bij de rechters inzake internationale vraagstukken. Daarbij hoort ook het vraagstuk van immuniteit van internationale organisaties. Niettemin ziet het kabinet het nut van verdere ontwikkeling van de bewustwording en verruiming van de kennis bij Nederlandse rechters rondom dit thema. Met het oog daarop zal het kabinet in overleg met de Raad voor de Rechtspraak bezien of het bestaande instrumentarium op dit punt voldoet, of dat een uitbreiding of aanpassing daarvan wenselijk is.

De CAVV adviseert om de mogelijkheid en wenselijkheid van een immuniteitskamer bij een rechtbank te onderzoeken. Sinds de herziene gerechtelijke kaart, waarin het aantal rechtbanken is teruggebracht van negentien naar elf, bestaan er ruimere mogelijkheden voor de rechtspraak om verdergaande specialisatie te ontwikkelen en te faciliteren binnen de bestaande organisatorische structuur van de gerechten. De instelling van een gespecialiseerde rechter is een kostbare en organisatorisch ingewikkelde aangelegenheid. Daarvoor wordt dan ook slechts gekozen als de behoefte aan verdergaande specialisatie zeer concreet is aangetoond en er sprake is van een voldoende aanbod van zaken. Het kabinet zal hierover met de Raad voor de Rechtspraak in gesprek treden.

De kern van de aanbevelingen van de CAVV die een internationale aanpak vergen is het op de internationale agenda zetten van de discussie over dit onderwerp. Een belangrijk aspect hiervan is het stimuleren van internationale organisaties om zelf te voorzien in geschillen-

beslechtsprocedures die de toets van het recht op toegang tot de rechter kunnen doorstaan. Nederland heeft dit onderwerp reeds op de agenda gezet van de bijeenkomst van juridisch adviseurs van de lidstaten van de Raad van Europa. Het kabinet zal zich hiervoor in internationaal verband blijven uitspreken, en zal in dat verband ook de verplichting van de VN op basis van artikel VIII, sectie 29, van het Verdrag inzake de Privileges en Immunities van de VN blijven onderstrepen. Overigens merkt het kabinet op, naar aanleiding van de suggestie van de CAVV in dat verband dat gepleit zou kunnen worden voor aanpassing van het model van de statusovereenkomst van de VN langs deze lijn, dat het meer voor de hand ligt aan te dringen op het daadwerkelijk door de VN oprichten van de in dat model genoemde «standing claims commission».

Nauw verbonden met het op de internationale agenda zetten van het onderwerp is de aanbeveling om internationale overeenstemming te bevorderen over de vraag hoe nationale rechters om zouden moeten gaan met de spanning tussen de verschillende verplichtingen die staten kunnen hebben ten aanzien van het respecteren van zowel immuniteit als rechtsbescherming. In dit verband noemt de CAVV de mogelijkheid van het ontwikkelen van een afwegingskader op basis van internationale uitgangspunten en jurisprudentie, alsmede het nagaan van de mogelijkheid of via «transnationale» afspraken tussen rechters of met volkenrechtelijke zaken belaste overheidsjuristen overeenstemming over de uitgangspunten van het immuniteitsvraagstuk bij internationale organisaties zou kunnen worden bevorderd. Het kabinet ziet hier in de eerste plaats een rol voor uitwisseling tussen nationale rechters van verschillende landen. Het ligt voor de hand dat het voortouw bij deze rechters ligt, nu zij daadwerkelijk moeten oordelen in zaken waarin immuniteit van internationale organisaties aan de orde is. Het kabinet zou het dan ook toejuichen wanneer dit onderwerp op de agenda zou worden gezet van fora waarin nationale rechters met elkaar overleggen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het Network of the Presidents of the Supreme Judicial Authorities of the European Union. Een mogelijk ander forum zou kunnen zijn het Europees netwerk van de raden voor de rechtspraak (ENCJ). Daarnaast zal het kabinet in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties voorstellen om het onderwerp op de agenda te zetten van de International Law Commission (ILC) van de VN. Deze commissie, die bestaat uit vooraanstaande volkenrechtjuristen en die als taak heeft om onderzoek te doen met het oog op de codificatie en verdere ontwikkeling van het internationaal recht, lijkt bij uitstek een geschikt forum om dit onderwerp te onderzoeken. De ILC heeft eerder belangrijk werk gedaan ten aanzien van immuniteiten, dat onder meer heeft geleid tot het VN verdrag inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen.