



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

'Status of forces': Strafrechtsmacht over militairen vanuit internationaalrechtelijk & militair-operationeelrechtelijk perspectief

Voetelink, J.E.D.

Publication date
2012

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Voetelink, J. E. D. (2012). *'Status of forces': Strafrechtsmacht over militairen vanuit internationaalrechtelijk & militair-operationeelrechtelijk perspectief*. [Thesis, externally prepared, Universiteit van Amsterdam].

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Hoofdstuk 9 Internationale organisaties

§ 1. Inleiding

Het internationaal recht ontwikkelde zich in eerste aanleg binnen de gemeenschap van staten. Het had toen vooral tot doel de onderlinge betrekkingen tussen de staten te regelen, waarbij inbreuken op de soevereiniteit van die staten zoveel mogelijk moesten worden voorkomen. Voor een belangrijk deel heeft het internationaal recht nog altijd dit karakter. Het grensoverschrijdende karakter van de problemen waarmee staten in toenemende mate werden geconfronteerd, noopte hen om zich actiever op te stellen en de onderlinge samenwerking te versterken. Dit leidde ertoe dat staten vanaf de 19^{de} eeuw een deel van hun publieke taken in internationale instituties onderbrachten. Deze hebben sinds de Tweede Wereldoorlog een sterke groei doorgemaakt en zich ontwikkeld tot internationale, gouvernementele organisaties (hierna: internationale organisaties) die specifieke belangen van de samenwerkende staten behartigen.

Doordat internationale organisaties verschillen in doel, wijze van totstandkoming, lidmaatschap, taken en werkwijze, vormen zij een heterogene groep. Dit onderzoek gaat uit van een definitie op grond waarvan een internationale organisatie bij verdrag of ander internationaalrechtelijk instrument moet zijn opgericht en internationale rechtspersoonlijkheid bezit. Non-gouvernementele organisaties vallen hiermee buiten het bereik van het onderzoek. Ondanks de rechtspersoonlijkheid bezitten internationale organisaties niet dezelfde rechten en plichten als staten. Hun verdragsluitende bevoegdheid is bijvoorbeeld beperkter dan die van staten. Ook delen zij niet in de immuniteit van staten, maar bezitten vergelijkbare rechten op basis van gewoonte en verdragen.

Staten zijn in toenemende mate voor zowel de eigen veiligheid als crisisbeheersing en handhaving van de internationale vrede en veiligheid afhankelijk van internationale (militaire) samenwerking. Deze samenwerking vindt sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog voor een groot deel plaats binnen internationale organisaties, zoals de VN, NAVO en EU. Taken van deze organisaties kunnen activiteiten omvatten variërend van de coördinatie van de inzet van een bepaald wapensysteem tot de gemeenschappelijke verdediging van het grondgebied van de lidstaten. Binnen deze kaders sluiten sommige organisaties statusovereenkomsten, maken militairen deel uit van hun staf en genieten multinationale, militaire entiteiten internationale status.

Dit hoofdstuk analyseert de internationaalrechtelijke status van internationale organisaties en hun staf met bijzondere aandacht voor de VN, NAVO en EU. De vraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord luidt: wat is de status onder het internationaal recht van internationale organisaties, zoals de VN, NAVO en EU, en wat is de positie van militairen die in het kader van activiteiten van deze organisaties taken uitvoeren?

De eerste paragrafen identificeren de belangrijkste elementen van de definitie van internationale organisatie (par. 2 en 3), waarna een beoordeling volgt van de positie van de VN, NAVO en EU (par. 4). Vervolgens worden de immuniteiten van internationale organisaties en hun staven geanalyseerd (par. 5). Tot slot komt de status van militairen tijdelijk werkzaam voor of ten behoeve van internationale organisaties aan bod (par. 6).

§ 2. Definitie

Het begrip internationale organisatie is kort voor de Eerste Wereldoorlog in gebruik gekomen,⁶⁶⁹ maar nooit scherp gedefinieerd.⁶⁷⁰ Dat komt deels door de grote verscheidenheid aan organisaties, wat het moeilijk maakt om deze heterogene groep in één omschrijving te vatten. In het algemeen wordt een scheiding aangebracht tussen de organisaties die staten tot hun leden kunnen rekenen en die bij verdrag zijn opgericht (intergouvernementele organisaties) en andere organisaties (non-gouvernementele organisaties).⁶⁷¹ Dit onderscheid komt onder meer tot uitdrukking in het *Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht*, waarin ‘internationale organisatie’ wordt omschreven als: “een intergouvernementele organisatie” (artikel 2, eerste lid, onderdeel i), daarmee non-gouvernementele organisaties uitsluitend.⁶⁷²

Voor de studie van de ‘International Law Commission’ (ILC) naar de aansprakelijkheid van internationale organisaties⁶⁷³ bleek deze definitie te ruim te zijn gesteld.⁶⁷⁴ De *Draft articles on the responsibility of international organizations 2011*⁶⁷⁵ definiëren het begrip internationale organisatie in artikel 2, onder a, als volgt:

an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities.

In de literatuur zijn weer andere definities voorgesteld, waarin de accenten enigszins verschillend worden gelegd en die zich onderscheiden al naar gelang het

⁶⁶⁹ Brölmann 2007, p. 44.

⁶⁷⁰ Schermers & Blokker 2003, p. 22.

⁶⁷¹ Gaja 2003, p. 7.

⁶⁷² Dezelfde bewoording komt voor in een aantal andere verdragen, bijvoorbeeld het *Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen staten en internationale organisaties of internationale organisaties*; Wenen, 21 maart 1986 (*Trb.* 1987, 136 (nog niet in werking getreden)), het *Verdrag inzake vertegenwoordiging van Staten in hun betrekkingen met internationale organisaties van wereldwijde aard*; Wenen, 14 maart 1975 (Vol. 1035 UNTS 1984, No. 15410) en art. 2, eerste lid, onder n, *Vienna convention on the succession of states in respect of treaties*; Wenen, 23 augustus 1978 (Vol. 1946 UNTS 1996, No. 33356).

⁶⁷³ Zie hierna par. 5.

⁶⁷⁴ Gaja 2003, p. 13.

⁶⁷⁵ *UN Doc A/66/10* (2011), ILC Report on the work of its 63rd session, Chp. V, Responsibility of International Organizations.

doel waarvoor ze zijn opgesteld. Aangezien internationale organisaties niet het primaire object van studie zijn, zou het voor dit onderzoek te ver voeren om de verschillen tussen deze definities te analyseren. Volstaan wordt met de constatering dat de kernelementen in die definities ook deel uitmaken van de ILC definitie⁶⁷⁶ en dat de voor dit onderzoek relevante organisaties binnen de termen daarvan vallen. Daarom zal deze definitie hier verder als uitgangspunt dienen.

§ 3. Oprichting en rechtspersoonlijkheid

De laatste zin van de ILC-definitie sluit uit dat alleen staten lid kunnen zijn van internationale organisaties. Deze benadering is in overeenstemming met de internationale praktijk dat internationale organisaties, naast staten, lid kunnen zijn van een internationale organisatie.⁶⁷⁷

De openingszin van de definitie richt zich in de eerste plaats op de wijze van totstandkoming van internationale organisaties. Oprichting dient bij verdrag of een “*other instrument governed by international law*” te geschieden. De meeste organisaties die in Deel I van dit onderzoek zijn genoemd, zoals de EU, NAVO en VN, voldoen aan dit criterium en zijn bij verdrag opgericht. Een enkele internationale organisatie is met een ander internationaalrechtelijk instrument opgericht, bijvoorbeeld met een besluit van een conferentie van staten.⁶⁷⁸ Entiteiten die zijn opgericht op grond van nationaal recht, zoals multinationale ondernemingen en non-gouvernementele organisaties, vallen buiten deze definitie van internationale organisatie.⁶⁷⁹

Het feit dat een organisatie bij verdrag is opgericht, betekent nog niet dat zij ook daadwerkelijk een internationale organisatie in de zin van de boevengenoemde definitie is. Uit de openingszin van de definitie volgt in de tweede plaats dat een organisatie rechtspersoonlijkheid moet bezitten. Dat houdt in dat zij drager is van rechten en plichten onder het internationaal recht, waardoor het voor die organisatie mogelijk is om onafhankelijk van haar leden te opereren en deel te nemen aan het internationale rechtsverkeer.⁶⁸⁰ Zonder dit attribuut zou die organisatie niet aansprakelijk kunnen zijn naar internationaal recht,⁶⁸¹ zodat

⁶⁷⁶ Kernelementen uit de definities zijn: ‘...*established by international law, or by subjects of international law; ...governed by international law, ... degree of autonomy*’, Brölmann 2007, p. 20.

⁶⁷⁷ UN Doc A/58/10 (2003), ILC Report on the work of its fifty-fifth session, Chp. IV, Responsibility of International Organizations, p. 44.

⁶⁷⁸ Zodoende vat dit aspect van de concepttekst ook een organisatie als de OVSE onder de definitie, aangezien deze organisatie is opgericht tijdens een bijeenkomst van de deelnemende staten in 1995 in Boedapest. UN Doc A/58/10 (2003), ILC Report on the work of its fifty-fifth session, Chp. IV, Responsibility of International Organizations, p. 40.

⁶⁷⁹ Vgl. Schermers & Blokker 2003, p. 37-38, par. 46-47.

⁶⁸⁰ Blokker 2007, p. 443. In de woorden van het IGH houdt rechtspersoonlijkheid van een entiteit in: “*capable of possessing international rights and duties, and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims*”, IGH 11 april 1949, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949, p. 179, p. 9.

⁶⁸¹ Zwanenburg, 2005, p. 53 e.v.

rechtspersoonlijkheid elementair is in de definitie in de artikelen over aansprakelijkheid van internationale organisaties.

In de subjectieve benadering van internationale rechtspersoonlijkheid is de rechtspersoonlijkheid van een internationale organisatie afhankelijk van de uitdrukkelijk wil van de lidstaten.⁶⁸² De rechtspersoonlijkheid zal dan expliciet moeten blijken uit de constitutieve instrumenten van de organisatie. In de meeste gevallen ontbreekt in die instrumenten echter een concrete bepaling hierover.⁶⁸³ Uit de overwegingen van het IGH in het *Reparations*-advies blijkt dat de rechtspersoonlijkheid van een internationale organisatie ook impliciet kan zijn, wanneer die organisatie bepaalde functies kan uitoefenen en over bepaalde rechten beschikt. Ten aanzien van de VN oordeelde het Hof dat:

...the Organization [VN] was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon an international plane.⁶⁸⁴

Wat betreft de werking van de internationale rechtspersoonlijkheid van de VN oordeelde het Hof in het *Reparations*-advies verder dat de organisatie beschikt over “*objective international personality*”.⁶⁸⁵ Deze objectieve rechtspersoonlijkheid houdt in dat die juridische positie niet alleen geldt ten aanzien van de lidstaten van de VN, maar ook ten aanzien van niet-lidstaten, zelfs in het geval ze de rechtspersoonlijkheid van de organisatie niet expliciet hebben erkend.⁶⁸⁶ Het Hof kwam tot dit oordeel op grond van de overweging dat de vijftig staten die de VN oprichtten, de overgrote meerderheid van de internationale gemeenschap vertegenwoordigden. Naar aanleiding van deze overweging is wel gezegd dat het aantal lidstaten mede bepalend is voor het bestaan van objectieve internationale rechtspersoonlijkheid.⁶⁸⁷

Internationale organisaties bezitten een van de oorspronkelijke rechtspersoonlijkheid van de staat afgeleide persoonlijkheid. Haar rechten en plichten zijn daarom beperkter dan die van staten en worden bepaald door het

⁶⁸² In tegenstelling tot de objectieve benadering van internationale rechtspersoonlijkheid die de rechtspersoonlijkheid afhankelijk acht van bepaalde objectieve criteria; Zwanenburg 2004, p. 66 onder verwijzing naar Seyersted 1964.

⁶⁸³ Schermers & Blokker 2003, p. 988, par. 1565.

⁶⁸⁴ IGH 11 april 1949, *Reparation for Injuries*, p. 174, p. 8 en 9; zie hierna par. 4.1. van dit hoofdstuk.

⁶⁸⁵ *Reparation for Injuries*-advies, p. 185, p. 15. De ILC interpreteert in het commentaar op de ontwerp artikelen over de aansprakelijkheid van internationale organisaties de uitspraak van het IGH overigens erg ruim: “*when legal personality of an organization exists, it is an “objective” personality*”; commentaar op art. 2, tweede lezing in: *UN Doc A/66/10* (2011), ILC Report on the work of its 63rd session, Chp. V, Responsibility of International Organizations.

⁶⁸⁶ Shaw 2003, p. 1189.

⁶⁸⁷ Restatement of the Law, Third, Foreign Relations Law of the United States, p. 141.

doel en de functies van de internationale organisatie.⁶⁸⁸ Internationale organisaties beschikken over de bevoegdheden die hen door de lidstaten zijn toegekend of die voortvloeien uit hun doelstellingen. In het *Nuclear weapons*-advies overwoog het IGH:

...the necessities of international life may point to the need for organizations, in order to achieve their objectives, to possess subsidiary powers which are not expressly provided for in the basic instruments which govern their activities. It is generally accepted that international organizations can exercise such powers, known as “implied” powers.⁶⁸⁹

Rechtspersoonlijkheid van internationale organisaties maakt onder meer verdragsluitende bevoegdheid mogelijk.⁶⁹⁰ Het betekent echter niet dat alle internationale organisaties daadwerkelijk over die bevoegdheid kunnen beschikken. In het algemeen is de verdragsluitende bevoegdheid, anders dan voor staten, beperkt tot de verdragen die “...noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun functies en de verwezenlijking van hun doelstellingen”.⁶⁹¹

Rechtspersoonlijkheid naar internationaal recht houdt niet hetzelfde in als rechtspersoonlijkheid naar nationaal recht. Om rechtshandelingen te kunnen verrichten naar het recht van een staat, bijvoorbeeld het huren van een gebouw of het kopen van zaken, is rechtspersoonlijkheid vereist op grond van het nationale recht van die staat. De constitutieve instrumenten van internationale organisaties kennen over het algemeen rechtspersoonlijkheid toe naar het recht van (een van) de lidstaten.⁶⁹²

§ 4. VN, NAVO en EU

In Deel I is een aantal organisaties besproken die gelet op hun doelstellingen, functies vervullen op het gebied van internationale militaire samenwerking en crisisbeheersing, zoals de VN, NAVO en EU. Indien zij internationale rechtspersoonlijkheid bezitten en bevoegd zijn verdragen te sluiten, dan kunnen zij statusverdragen sluiten ten behoeve van troepen uit de lidstaten. In de

⁶⁸⁸ *Reparation for Injuries*-advies, p. 174, p. 10. Later benadrukte het IGH dit punt opnieuw: “*The Court need hardly point out that international organizations are subjects of international law which do not, unlike states, possess a general competence*” in IGH 8 juli 1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p. 66, par. 25.

⁶⁸⁹ Idem.

⁶⁹⁰ Schermers & Blokker 2003, p. 114, par. 17480, zie ook de preambule van het *Weens verdragenverdrag 1986*. De internationale rechtspersoonlijkheid van een internationale organisatie kan dus blijken uit het feit dat de organisatie verdragsluitende bevoegdheid heeft.

⁶⁹¹ Preambule van het *Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen staten en internationale organisaties of internationale organisaties*; Wenen, 21 maart 1986 (*Trb.* 1987, 136 (het verdrag is nog niet in werking getreden)).

⁶⁹² Blokker 2007, p. 443. Zie bijvoorbeeld art. 104 *Handvest van de VN* die de lidstaten verplicht de rechtspersoonlijkheid van de VN naar het eigen recht te erkennen; *UN Doc A/58/10* (2003), ILC Report on the work of its fifty-fifth session, Chp. IV, Responsibility of International Organizations, p. 41. Hierdoor kan de VN deelnemen aan het rechtsverkeer in de lidstaten gebaseerd op het recht van de betreffende staat.

volgende subparagrafen wordt kort de internationale juridische status en verdragsluitende bevoegdheid van de genoemde organisaties beoordeeld.

§ 4.1. VN

De rechtspersoonlijkheid van internationale organisaties kwam vrij kort na de oprichting van de VN aan de orde in het *Reparations*-advies. Het IGH overwoog ten aanzien van de VN dat de toekenning van internationale rechtspersoonlijkheid onmisbaar is om haar doelstellingen en principes, zoals die in het *Handvest van de VN* zijn vastgelegd, te kunnen bereiken.⁶⁹³ Het *Handvest* kent de VN echter niet expliciet internationale rechtspersoonlijkheid toe. Naar de mening van het Hof beschikken de VN echter over functies en rechten die alleen kunnen worden verklaard op basis van het bezit van een ruime mate van internationale rechtspersoonlijkheid, zoals ook bij de oprichting was bedoeld.⁶⁹⁴

Het *Handvest van de VN* bevat meerdere bepalingen, waarin de bevoegdheid van de VN om overeenkomsten te sluiten naar voren komt. Een voorbeeld is artikel 43, eerste lid dat de VN de mogelijkheid biedt om overeenkomsten te sluiten met staten over te leveren troepenbijdragen aan crisisbeheersingsoperaties en over de te verlenen bijstand en faciliteiten daaraan.⁶⁹⁵ Gezien de internationaalrechtelijke rechtspersoonlijkheid van de organisatie kan worden aangenomen dat hiermee verdragen worden bedoeld. Over het sluiten van andere overeenkomsten, zoals statusovereenkomsten in het kader van de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties, laat het *Handvest* zich niet uit.

Wanneer een dergelijke bevoegdheid niet expliciet is verleend, kan de bevoegdheid impliciet zijn. Het IGH overwoog in het *Reparations*-advies over de bevoegdheden van de VN:

Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties.⁶⁹⁶

Een van de hoofdtaken van de VN is het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid. In dat kader hebben de VN een groot aantal crisisbeheersingsoperaties in het leven geroepen. Gezien deze taak moeten de VN worden geacht de impliciete bevoegdheid te hebben om daarover verdragen te sluiten, waaronder statusverdragen met de staten waar de operaties plaatsvinden. De uitgebreide praktijk van de VN op dit gebied bevestigt deze bevoegdheid. Bovendien beschikken de VN over, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven,

⁶⁹³ *Reparation for Injuries*-advies, p. 174, p. 8.

⁶⁹⁴ *Reparation for Injuries*-advies, p. 174, p. 9.

⁶⁹⁵ Dergelijke verdragen zijn echter nooit gesloten, Schermers & Blokker 2003, p. 1115, par. 1749. Zie bijvoorbeeld ook art. 63, eerste lid over de verdragsluitende bevoegdheid van de Economische en Sociale Raad van de VN.

⁶⁹⁶ *Reparation for Injuries*-advies, p. 174, p. 12.

objectieve rechtspersoonlijkheid, zodat de rechtspersoonlijkheid van de organisatie werking heeft tegenover alle staten en internationale organisaties.

§ 4.2. NAVO

De oprichting van de NAVO wordt algemeen gerelateerd aan het *NAVO-verdrag* uit 1949. In het verdrag komt de instelling van de NAVO als organisatie niet expliciet aan de orde. Zodoende zijn in het verdrag geen verwijzingen naar de rechtspersoonlijkheid van de NAVO te vinden en bevat de tekst weinig institutionele bepalingen. Met aanvullende verdragen hebben de lidstaten de NAVO structuur gegeven. Het *Verdrag van Ottawa*⁶⁹⁷ richt zich op de civiele instellingen van de NAVO en het *Protocol van Parijs*⁶⁹⁸ op de militaire hoofdkwartieren.⁶⁹⁹

Artikel I, onder a van het *Verdrag van Ottawa* bepaalt dat de NAVO als organisatie bestaat uit de Noord Atlantische Raad (NAVO-Raad) en haar hulporganen. Artikel IV verklaart dat de NAVO rechtspersoonlijkheid bezit en de bevoegdheid heeft om overeenkomsten aan te gaan, roerende en onroerende goederen te verwerven en te vervreemden en in rechte te verschijnen. De aard van de opgesomde bevoegdheden duidt op nationaalrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Uit de verdere bepalingen van het verdrag kan worden opgemaakt dat de NAVO bovendien internationaalrechtelijke rechtspersoonlijkheid heeft. Zo geniet de organisatie bijvoorbeeld immuniteiten die vergelijkbaar zijn met die van diplomatieke missies en kan zij verdragen sluiten (zie hierna).⁷⁰⁰ Gelet op deze aspecten mag worden aangenomen dat de juridische adviseur van de NAVO terecht opmerkte:⁷⁰¹

NATO, as an intergovernmental organization, is a subject of international law ... entitled to rights, duties or powers established in international law, and, generally, the capacity to act on the international scene.⁷⁰²

⁶⁹⁷ *Verdrag nopens de rechtspositie van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, van de nationale vertegenwoordigers bij haar organen en van haar internationale staf*; Ottawa, 20 september 1951 (*Trb.* 1951, 139; Nederlandse vertaling *Trb.* 1953, 9).

⁶⁹⁸ *Verdrag nopens de rechtspositie van internationale militaire Hoofdkwartieren, ingesteld uit hoofde van het Noord-Atlantisch Verdrag*, Parijs, 28 augustus 1952 (*Trb.* 1953, 11). Art. II *Verdrag van Ottawa* sloot de militaire hoofdkwartieren uit van de werking van het verdrag, zodat voor deze militaire entiteiten een apart verdrag moest worden gesloten.

⁶⁹⁹ Johnson 2001, p. 260.

⁷⁰⁰ Zwanenburg refereert tevens aan argumenten van lidstaten in EHRM 12 december 2001, *Bankovic and others v. Belgium and 16 others* (ontvankelijkheidsbeslissing), Application no. 52207/99; Zwanenburg 2005, p. 67.

⁷⁰¹ Zie ook: Naert 2005, p. 9.

⁷⁰² De Vidts 2004, p. 4, pnt. 12. Zie tevens de noot van de Secretaris-Generaal van de NAVO waarin hij expliciet aangeeft dat de op te richten 'NATO Airlift Management Organisation' zal delen in de internationale rechtspersoonlijkheid van de NAVO; Note by the Secretary General, Strategic Airlift Capability (SAC) - Initiative Adoption of the NAMO Charter, 20 juni 2007, par. 2; zie verder *UN Doc A/CN.4/637* (2011), Responsibility of international Organizations. Comments and observations received from international organizations, 14 februari 2011, p. 11

Deze rechtspersoonlijkheid strekt voor zover deze nodig is voor het uitvoeren en verwezenlijken van de doelstelling van de organisatie: “...het bijdragen tot een verdere ontwikkeling van vreedzame en vriendschappelijke internationale betrekkingen...”.⁷⁰³ Hiertoe beschikt de NAVO over onder meer verdragsluitende bevoegdheid. Artikel XXV van het *Verdrag van Ottawa* verleent de NAVO-Raad de bevoegdheid om in naam van de organisatie aanvullende overeenkomsten te sluiten. Hiervan heeft de organisatie gebruik gemaakt door bijvoorbeeld verdragen te sluiten over de status van in de lidstaten gevestigde elementen van de organisatie.⁷⁰⁴

Verder vermeldt het *Protocol van Parijs* in artikel XVI dat de Algemene Hoofdkwartieren van de NAVO⁷⁰⁵ met de staat van verblijf overeenkomsten kunnen sluiten over de toepassing van het Protocol.⁷⁰⁶ Wanneer de aan de NAVO ondergeschikte hoofdkwartieren die bevoegdheid bezitten, kan hieruit worden afgeleid dat de organisatie zelf eveneens die bevoegdheid toekomt. Bovendien vereisen de taken en functies van de NAVO op het gebied van internationale militaire samenwerking dat de NAVO de bevoegdheid heeft hierover verdragen te sluiten. De praktijk van de NAVO die over diverse onderwerpen, waaronder de status van militairen, verdragen heeft gesloten met staten en internationale organisaties,⁷⁰⁷ ondersteunt deze constatering.

Bijzonder binnen de NAVO is haar besluitvorming. Gezien de aard van de organisatie hebben de lidstaten vrijwel alle beslissingsbevoegdheden behouden en zijn zij direct betrokken bij het bestuur en functioneren van de NAVO.⁷⁰⁸ Besluitvorming vindt plaats op basis van consensus. Dat betekent dat pas een

waar de NAVO aangeeft dat zij “...possesses international legal personality as well as treaty-making power”.

⁷⁰³ Art. 2 *NAVO-verdrag*.

⁷⁰⁴ Zie bijvoorbeeld de *Notawisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) betreffende de privileges en immuniteiten van het personeel van het NATO Airborne Early Warning and Control Programme Management Agency (NAPMA) en hun gezinsleden*; 's-Gravenhage/Brussel, 29 september 2006 (*Trb.* 2006, 228).

⁷⁰⁵ De twee hoogste militaire, NAVO hoofdkwartieren, SHAPE en het HQ SACT zijn in art. I, onder b, *Protocol van Parijs* aangeduid als Algemeen Hoofdkwartier (Supreme Headquarters) en hebben op grond van art. X nationaalrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Uit de verdragen die SHAPE heeft gesloten, bijvoorbeeld over het hoofdkwartier in Brunssum, kan worden opgemaakt dat dit niveau hoofdkwartier ook over internationaalrechtelijke rechtspersoonlijkheid beschikt; zie ook: Naert 2005, p. 10.

⁷⁰⁶ Zie bijvoorbeeld de *Briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en het Algemeen Hoofdkwartier van de Geallieerde Mogendheden in Europa (SHAPE) inzake het functioneren in Nederland van het Hoofdkwartier van de Geallieerde Strijdkrachten in Centraal-Europa (AFCENT)*; Casteau/Brussel, 17 juni 1969 (*Trb.* 1969, 166).

⁷⁰⁷ Een voorbeeld van een tussen de NAVO en een andere internationale organisatie gesloten overeenkomst is de *Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie inzake gegevensbeveiliging*, Athene, 14 maart 2003 (*PbEU* 2003, L 80/36).

⁷⁰⁸ *UN Doc A/CN.4/637* (2011), Responsibility of international Organizations. Comments and observations received from international organizations, 14 februari 2011, p. 11, par. 1. Deze procedure is overigens niet formeel vastgelegd, maar uit de praktijk gegroeid.

besluit wordt genomen, als alle lidstaten zich met het besluit kunnen verenigen. Stemming vindt niet plaats, evenmin als het nemen van meerderheidsbesluiten:

Decisions are thus the expression of the collective will of the Sovereign member States, arrived at by common consent and supported by all.⁷⁰⁹

Op deze wijze vindt eveneens de besluitvorming plaats over door de NAVO geleide operaties binnen de NAVO-Raad.

In hoeverre de NAVO over objectieve internationale rechtspersoonlijkheid beschikt, staat niet onomstotelijk vast. De huidige 28 NAVO-lidstaten vormen getalsmatig een minderheid binnen de hedendaagse wereldgemeenschap, die uit meer dan 190 staten bestaat. In dat opzicht is objectieve rechtspersoonlijkheid van de NAVO niet aannemelijk. Daar staat tegenover dat de organisatie niet alleen een belangrijke regionale functie vervult, maar tevens op het gebied van de internationale vrede en veiligheid tot ver buiten de eigen regio haar invloed doet gelden.⁷¹⁰ In dit kader hebben de VN meermalen de NAVO een mandaat verleend om crisisbeheersingsoperaties over te nemen (IFOR/SFOR) of op zich te nemen (ISAF, piraterijbestrijding rond Somalië en de operatie rond Libië 2011). Binnen dit verband heeft de NAVO vervolgens met derde staten en internationale organisaties internationale overeenkomsten gesloten, zonder dat, voor zover bekend, de rechtspersoonlijkheid van de NAVO is betwist. Op grond hiervan lijkt mij aannemelijk dat de NAVO objectieve internationale rechtspersoonlijkheid heeft en bijvoorbeeld claims zou kunnen indienen tegen niet-lidstaten of van niet-lidstaten immuniteiten voor hoge staffunctionarissen kan verlangen.

§ 4.3. EU

De positie van de EU ligt tegenwoordig duidelijk vast. Aanvankelijk ontbrak net als bij de VN en de NAVO een expliciete verdragsbepaling over haar rechtspersoonlijkheid. Later werd met het *Verdrag van Amsterdam* artikel 24 aan het *EU-verdrag*⁷¹¹ toegevoegd die de mogelijkheid opende voor de EU om verdragen te sluiten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid.⁷¹² Op basis van dit artikel heeft de Raad van de EU als EU instelling⁷¹³ sinds 2001 een groot aantal statusverdragen gesloten voor de door de EU uitgevoerde crisisbeheersingsoperaties.⁷¹⁴ Hieruit kon de rechtspersoonlijkheid van de

⁷⁰⁹ UN Doc A/CN.4/637 (2011), Responsibility of international Organizations. Comments and observations received from international organizations, 14 februari 2011, p. 12, par. 4.

⁷¹⁰ Zie Hoofdstuk 4, par. 4.2. en Hoofdstuk 5, par. 2.2.

⁷¹¹ *Verdrag betreffende de Europese Unie*, Maastricht, 7 februari 1992 (*PbEG* 1992, C 191/ (29 juli 1992); Nederlandse vertaling *Trb.* 1992, 74).

⁷¹² Ook werd het mogelijk verdragen te sluiten in het kader van politieke en justitiële samenwerking (art. 24 jo 38).

⁷¹³ De EU sluit de overeenkomsten niet namens de lidstaten, maar de EU; Verwey 2004, p. 6, 59 en 74.

⁷¹⁴ Onder het *Verdrag van Lissabon* is deze bevoegdheid overigens gehandhaafd, zie art. 37 (voorheen art. 24) in het Hoofdstuk over het Gemeenschappelijk Buitenlands en

organisatie worden afgeleid.⁷¹⁵ Voor zover nog onduidelijkheid bestond, maakte het *Verdrag van Lissabon* een einde aan die twijfel.⁷¹⁶ Aan het *EU-verdrag* werd artikel 47 toegevoegd dat luidt: “*De Unie bezit rechtspersoonlijkheid*”. Verder is aan artikel 1 van het *EU-verdrag* de zin toegevoegd dat de Unie in plaats treedt van de Europese Gemeenschap (EG), waarvan zij opvolgster is. Op grond van artikel 281 van het *EG-verdrag* bezat de EG rechtspersoonlijkheid.⁷¹⁷ Hoewel uit die bepaling niet direct valt op te maken of dit rechtspersoonlijkheid naar nationaal of internationaal recht inhield, werd gelet op de bevoegdheden die het *EG-verdrag* aan de EG toekende, algemeen aanvaard dat de bepaling mede internationaalrechtelijke rechtspersoonlijkheid omvatte.⁷¹⁸ De EU heeft deze status nu overgenomen. Op grond van wat hiervoor bij de NAVO is besproken over de objectieve internationale rechtspersoonlijkheid van de organisatie, kan worden aangenomen dat de EU eveneens deze status bezit.

§ 5. Status van internationale organisaties

De status van internationale organisaties en hun staf wordt in het algemeen bij verdrag vastgelegd. Met een multilaterale overeenkomst leggen de lidstaten de algemene, onderlinge verplichtingen en de functie en status van de organisatie en haar staf vast. Een internationale organisatie is een functionele entiteit die anders dan een staat geen territoriale soevereiniteit bezit. Een organisatie zal zich daarom vestigen op het grondgebied van een gaststaat. Met deze gaststaat zal over de zetel van de organisaties eveneens een verdrag moeten worden gesloten.⁷¹⁹ De bevoegdheid tot het sluiten van deze zetelovereenkomst⁷²⁰ berust in het algemeen bij de betreffende internationale organisatie zelf.⁷²¹

§ 5.1. De organisatie

Staten richten internationale organisaties op die in eigen naam de overeengekomen, gemeenschappelijke belangen van de deelnemende staten

Veiligheidsbeleid: “*De Unie kan met één of meer staten of internationale organisaties overeenkomsten sluiten die onder dit hoofdstuk vallen.*”.

⁷¹⁵ Schermers & Blokker 2003, p. 992, par. 1569; zie ook: Verwey 2004, p. 59. Het eerste verdrag sloot de EU in 2001: *Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Federale Republiek Joegoslavië betreffende de activiteiten van de Waarnemersmissie van de Europese Unie (EUMM) in de Federale Republiek Joegoslavië*; Belgrado, 25 april 2001 (*PbEG* 2001, L125/2-4).

⁷¹⁶ *Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*; Lissabon, 13 december 2007 (*PbEU* 2007, C 306; *Trb.* 2008, 11). Voor een overzicht van het verloop van deze discussie en een helder betoog dat de internationale rechtspersoonlijkheid van de EU onderbouwt, zie: Naert 2010, p. 328 e.v.

⁷¹⁷ *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*; Rome, 25 maart 1957 (*Trb.* 1957, 91).

⁷¹⁸ Naert 2010, p. 286.

⁷¹⁹ Een uitzondering bestaat voor organen van OVSE. Aangezien deze organisatie niet over internationale rechtspersoonlijkheid beschikt, heeft Nederland voor de vestiging van de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden (HCNM) van deze organisatie bij wet (*Wet HCNM*) vastgelegd dat voor de toepassing van deze wet de instelling gelijk is gesteld met een volkenrechtelijke organisatie.

⁷²⁰ Ook wel aangeduid als ‘Host state agreement’; Herbst 2008, par. 1.

⁷²¹ Schermers & Blokker 2003, p. 1131, par. 1770.

behartigen. In die zin belichamen zij een deel van de soevereine macht van de lidstaten, waarop het doel en de taken van die organisaties zijn afgestemd. De internationale organisaties moeten daarom kunnen functioneren zonder eenzijdige inmenging van staten, in het bijzonder van de staat, waar de organisatie zich heeft gevestigd.⁷²² Primair om deze reden kennen gaststaten op grond van de doctrine van functionele noodzakelijkheid aan internationale organisaties de immuniteiten toe die de onafhankelijke uitoefening van de functies van de organisatie moeten helpen waarborgen.⁷²³ Aangezien de doelstelling en taken van internationale organisatie uiteenlopen, bestaan verschillen in de status van de organisaties en hun staf.

In het algemeen voorzien de verdragen die de status van internationale organisaties bepalen, in de absolute immuniteit van rechtsmacht voor deze organisaties.⁷²⁴ In principe betekent dit dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen ‘acta iure gestionis’ en ‘acta iure imperii’,⁷²⁵ hoewel in de rechtspraak dit onderscheid tegenwoordig wel wordt gemaakt.⁷²⁶ Verder is het vrij gebruikelijk om bepaalde vormen van aansprakelijkheid, vooral voor schade door motorrijtuigen, van deze immuniteit uit te zonderen.⁷²⁷ Bovendien wordt voor commerciële transacties vaak voorzien in arbitrage als een alternatief voor geschilbeslechting door de nationale rechter.⁷²⁸ Hiermee wordt getracht te voorkomen dat partijen die met internationale organisaties zaken doen, geen rechtsmiddel ter beschikking staat om die organisaties aan te spreken. Tot slot kunnen de internationale organisaties afstand doen van hun immuniteit.

Bij het ontbreken van een verdrag is de internationale praktijk niet uniform.⁷²⁹ Hoewel de meeste nationale rechters geen immuniteit aannemen bij het ontbreken van een verdrag,⁷³⁰ heeft de Nederlandse rechter overwogen dat in dat geval:

uit het ongeschreven volkenrecht voortvloeit dat een internationale organisatie, ten minste in de staat op welks grondgebied die organisatie met de instemming van de regering van die staat is gevestigd, gerechtigd is tot het privilege van immuniteit

⁷²² Schermers & Blokker 2003, p. 252, par. 324.

⁷²³ Schermers & Blokker 2003, p. 252-3, par. 324.

⁷²⁴ Sands & Klein 2009, p. 494. Zie bijvoorbeeld Sectie 2, *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de VN*. Die immuniteit geldt ook als aan een civiele eis ernstige schendingen van de mensenrechten ten grondslag liggen, oordeelde de Nederlandse rechter ten aanzien van de VN; HR 13 april 2012, *Srebrenica*, LJN BW1999, par. 4.3.14.

⁷²⁵ Gaillard & Pingel-Lenuzza 2002, p. 5 en Ryngaert 2003, p. 125. Gezien de aard van financiële organisaties, zoals de Wereldbank, die actief optreden op de internationale financiële markten, kan civielrechtelijke immuniteit zijn beperkt, I. Roberts 2009, p. 299 en Sands & Klein 2009, p. 495.

⁷²⁶ Sands & Klein 2009, p. 494-495.

⁷²⁷ Protocol Guide 2008, p. 36.

⁷²⁸ Gaillard & Pingel-Lenuzza 2002, p. 3.

⁷²⁹ Wickremasinghe 2009, par. 33. Ryngaert 2003, p. 124.

⁷³⁰ Wickremasinghe 2009, par. 33. Ryngaert 2003, p. 124.

van jurisdictie op dezelfde voet als zulks in de hiervoor bedoelde verdragen pleegt te worden voorzien.⁷³¹

§ 5.2. De staf

De bijzondere positie van een internationale organisatie vereist dat niet alleen de organisatie zelf, maar ook haar staf onafhankelijk van de gaststaat zijn werkzaamheden kan uitoefenen.⁷³² Hieruit vloeit voort dat de staf immuniteiten geniet. Welke dat zijn wordt mede bepaald door de functies van de organisatie. Staten verlenen immuniteiten in het belang van de internationale organisatie, waaruit voortvloeit dat ze niet dienen voor het persoonlijk voordeel van de betreffende stafleden.

In het verleden kenden staten aan personeel van de staf van internationale organisaties diplomatieke status toe of behandelden zij hen op gelijke wijze als diplomaten.⁷³³ De positie van de staf van een internationale organisatie verschilt echter fundamenteel van die van diplomaten.⁷³⁴ Deze laatste zijn de officiële vertegenwoordigers van hun staat in de gaststaat en verblijven daar in de regel maar voor een beperkte tijd. Dit in tegenstelling tot de staf van een internationale organisatie die bestaat uit ambtenaren die in dienst zijn van de internationale organisatie en voor onbeperkte tijd, of de duur van hun aanstelling, in de gaststaat verblijven.⁷³⁵

Dit onderscheid heeft zijn weerslag gevonden in de verdragen waarin de positie van de staf van de internationale organisaties wordt vastgelegd. Doorgaans liggen de immuniteiten van de staf van internationale organisaties op een lager niveau dan die van diplomaten.⁷³⁶ Dat neemt niet weg dat aan de stafleden op grond van de verantwoordelijkheden verbonden aan hun positie, toch immuniteiten kunnen worden toegekend die vergelijkbaar zijn met die van diplomatiek personeel met een overeenkomstige rang.

Een van de belangrijkste vereisten voor een onafhankelijke uitoefening van de functies van een internationale organisatie betreft de beperking van de uitoefening van de strafrechtsmacht van de gaststaat over de staf van die organisatie. In het algemeen verlenen gaststaten immuniteit 'ratione personae' aan de hoogste functionarissen van een internationale organisatie, zoals het hoofd van het

⁷³¹ HR 20 december 1985, *Strafrechtelijke immuniteit Iran - United States Claims Tribunal*, NJ 1986, 438. par. 3.3.4. Deze uitspraak lijkt echter de grote uitzondering te zijn; Ryngaert 2003, p. 125.

⁷³² Schermers & Blokker 2003, p. 369, par. 529.

⁷³³ Zie bijvoorbeeld de positie van de staf van van het Internationaal Gerechtshof en het Permanent Hof van Arbitrage die van Nederland gelijke voorrechten en immuniteiten verkreeg als diplomatiek personeel; IOB Evaluaties 2008, p. 41.

⁷³⁴ Schermers & Blokker 2003, p. 370, par. 29.

⁷³⁵ Stuurgroep Nederland gastland. Rapportage 2007. *Kamerstukken II 2007/07*, 30 178, nr. 4, p. 2.

⁷³⁶ Vgl. I. Roberts 2009, p. 294 en 308.

secretariaat,⁷³⁷ met de gedachte dat moet worden voorkomen dat de gaststaat enige druk op deze functionarissen zou kunnen uitoefenen.

De overige leden van de staf van een internationale organisatie genieten doorgaans immuniteit 'ratione materiae'.⁷³⁸ Het *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties* dat in Hoofdstuk 4 aan de orde kwam in verband met de status van VN-waarnemers, is het voorbeeld voor andere grote organisaties met uitgebreide verantwoordelijkheden. Het verdrag voorziet in functionele immuniteit met betrekking tot gesproken en geschreven woord en handelingen. Minder politiek gevoelige organisaties en organisaties die vooral een technische of commerciële oriëntatie hebben, lopen minder risico's voor beïnvloeding door de gaststaat, zodat de immuniteiten verder kunnen zijn beperkt.⁷³⁹ Het Nederlandse beleid lijkt hiervan af te wijken. Veelal stelt Nederland het grootste deel van de staf van een organisatie gelijk met het administratief en technisch personeel van een ambassade.⁷⁴⁰ Op grond hiervan geniet de staf op strafrechtelijk gebied volledige immuniteit.

Of een functionaris in een bepaalde situatie handelde in de uitoefening van de functie, kan de organisatie zelf het beste beoordelen. In het *Cumaraswamy*-advies overwoog het IGH dat de bevindingen van de Secretaris-Generaal van de VN dat een 'expert on mission' van de VN had gehandeld in de uitoefening van zijn functie, niet bindend zijn voor een nationaal gerecht.⁷⁴¹ Echter, het oordeel van de Secretaris-Generaal:

creates a presumption which can only be set aside for the most compelling reasons and is thus to be given the greatest weight by national courts

De gaststaat verleent functionele immuniteit aan personeel van een internationale organisatie met het oog op de bescherming van de belangen van de betrokken

⁷³⁷ Schermers & Blokker 2003, p. 375-376, par. 535. Op grond van het Nederlandse beleid geldt dit zeker in Nederland, op grond waarvan de hoogste functionarissen gelijk worden gesteld aan diplomaten met een gelijke rang, aangeduid als AO-status: IOB Evaluaties 2008, p. 84.

⁷³⁸ Schermers & Blokker 2003, p. 374, par. 534.

⁷³⁹ I. Roberts 2009, p. 301-304.

⁷⁴⁰ Aangeduid als BO-status; IOB Evaluaties 2008, p. 44. Nederland heeft hiervoor gekozen om grote verschillen in de rechten van personeel dat werkzaam is bij internationale organisaties en diplomatieke missies te voorkomen; Regeringsreactie op Beleidskader Werving en Opvang Internationale Organisaties, *Kamerstukken II* 2004/05, 30 178, nr. 1, p. 10. Hiertoe heeft Nederland met de meeste organisaties aanvullende overeenkomsten gesloten. De overeenkomst uit 1969 die van toepassing was voor 'JFC Headquarters Brunssum' voldeed bijvoorbeeld al aan dit beleid. De overeenkomsten met de NAVO-agentschappen werden in 2006 aangepast; zie bijvoorbeeld de *Notawisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) betreffende de privileges en immuniteiten van het personeel van het NATO Consultation, Command and Control Agency (NC3A) en hun gezinsleden*, 's-Gravenhage/Brussel, 29 september 2006 (*Trb.* 2006, 261).

⁷⁴¹ IGH 29 april 1999, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights (Cumaraswamy case)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1999, 62, par. 61.

organisatie. Indien echter de strafrechtelijke vervolging niet in strijd zou komen met de belangen van de organisatie, kan de organisatie op verzoek van de gaststaat afstand doen van de verleende immuniteit.

§ 5.3. Nationale vertegenwoordiging

Voor de behartiging van hun belangen houden de lidstaten van de internationale organisatie vertegenwoordigingen aan bij de organisatie en haar organen en instellingen. De vertegenwoordigers van de lidstaten genieten op grond van de zetelovereenkomst of ander verdrag doorgaans een status die vergelijkbaar is met leden van een diplomatieke missie.⁷⁴² Soms brengen staten de vertegenwoordigingen onder bij de eigen ambassade in de gaststaat. Ook militairen die van de vertegenwoordigingen deel uitmaken zullen deze status genieten. Op haar beurt zal de organisatie personeel uit de staf naar de lidstaten kunnen sturen. Hiervoor kan zij aparte afspraken met de lidstaten maken.

§ 6. Krijgsmacht en internationale organisaties

De toegenomen internationale samenwerking heeft ook op militair gebied geleid tot intensivering van contacten en de oprichting van internationale organisaties. Anders dan staten beschikken de organisaties niet over eigen krijgsmachten en moeten zij voor de uitvoering van militaire taken een beroep doen op militairen en eenheden van de krijgsmachten van de lidstaten. Deze paragraaf onderzoekt de status van militairen die tijdelijk werkzaam zijn voor internationale organisaties.

Veel militaire samenwerkingsverbanden, zoals multinationale eenheden, zijn overigens geen internationale organisaties. In het algemeen zij ze ingesteld op grond van niet-verdragsrechtelijke MOU's en zijn ze niet opgericht bij verdrag of ander internationaalrechtelijk bindend instrument.⁷⁴³ Een enkel militair samenwerkingsverband is weliswaar bij verdrag opgericht, maar bezit geen internationale rechtspersoonlijkheid.⁷⁴⁴ De status van de aan dergelijke verbanden deelnemende militairen is meestal geregeld in of gebaseerd op bestaande statusverdragen, zoals het *NAVO-statusverdrag*.⁷⁴⁵

⁷⁴² Schermers & Blokker 2003, p. 1155, par. 1811.

⁷⁴³ Een voorbeeld is het samenwerkingsverband van enkele Europese staten om snel een gezamenlijk F-16 detachement uit te kunnen zenden voor deelname aan een crisisbeheersingsoperatie. De oprichting vond plaats met het MOU inzake “*the establishment of the European Participating Air Forces’ Expeditionary Air Wing (EEAW)*”; Voetelink 2009, p. 326.

⁷⁴⁴ Een voorbeeld is het samenwerkingsverband van een aantal Europese luchtmachten, de European Air Group (EAG): *Verdrag inzake de Europese groep van luchtmachten van 6 juli 1998, zoals gewijzigd bij het Protocol bij genoemd Verdrag*; Londen, 16 juni 1999 (*Trb.* 2000, 105). De Nederlandse toelichtende nota bij de goedkeuringswet voor het verdrag vermeldt dat het verdrag aan de EAG geen (internationale) rechtspersoonlijkheid toekent; Kamerstukken SG 2000/01, 27 479, nrs. 68 en 1, p. 3.

⁷⁴⁵ Zie bijvoorbeeld de tweede paragraaf van de preambule van het *EAG-verdrag*.

§ 6.1. De staf

Functionarissen die werkzaam zijn bij een internationale organisatie, vormen de staf van die organisatie en zijn in principe voor onbepaalde tijd in dienst van die organisatie. Militairen die bij een internationale organisatie worden geplaatst, blijven echter in dienst van de krijgsmacht van de zendstaat, die hen voor een beperkte duur ter beschikking stelt. Feitelijk voeren de militairen daarmee werkzaamheden voor de organisatie uit zonder in dienst te treden van de organisatie. Hun positie laat zich in deze situatie vergelijken met nationale vertegenwoordigers bij die organisatie.

Wanneer meer militairen bij een organisatie werkzaam zijn, kunnen specifieke voorzieningen nodig zijn. Voor de EU vormde de detachering van militair personeel, vooral bij de Militaire Staf van de EU, mede de aanzet voor het opstellen van het *EU-statusverdrag*.⁷⁴⁶ Deel II van dit verdrag (Bepalingen uitsluitend van toepassing op bij de EG-instellingen gedetacheerde militairen en leden van het burgerpersoneel) is aan deze categorie gewijd. Wanneer het verdrag in werking treedt, zullen de bij de EU gedetacheerde militairen functionele immuniteit genieten.⁷⁴⁷

De NAVO kent een iets complexere regeling, doordat de civiele structuur en de militaire hoofdkwartieren ieder een eigen grondslag hebben (zie par. 4.2. van dit hoofdstuk).⁷⁴⁸ Op basis van artikel XIII aanhef en onder b, van het *Verdrag van Ottawa* geniet iedere vertegenwoordiger van een NAVO-lidstaat bij de NAVO-Raad of een van de hulporganen immuniteit met betrekking tot door hem in zijn officiële hoedanigheid gesproken of geschreven woorden en door hem verrichte handelingen. De bewoording 'iedere vertegenwoordiger' sluit militairen niet uit, zodat zij als vertegenwoordigers van een staat aanspraak kunnen maken op de functionele immuniteit die het *Verdrag van Ottawa* biedt.⁷⁴⁹ Op militaire hoofdkwartieren is het *Protocol van Parijs* van toepassing. Artikel II van dit verdrag bepaalt dat het *NAVO-statusverdrag* van toepassing is op militairen werkzaam bij die hoofdkwartieren.

De VN kennen geen specifieke regeling voor tijdelijk bij de organisatie werkzame militairen uit de lidstaten. Zij kunnen worden gezien als vertegenwoordigers van de lidstaten die op grond van artikel IV, paragraaf 11 van het *Verdrag nopens de*

⁷⁴⁶ Voetelink 2005, p. 22.

⁷⁴⁷ Overigens net als EU-personeel op grond van het *Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen*, Brussel, 8 april 1965 (*PbEU* 2004, C 310); zie Hoofdstuk V (Ambtenaren en overige personeelsleden van de Europese Gemeenschappen) en Hoofdstuk VII (Algemene bepalingen).

⁷⁴⁸ Het *Verdrag van Ottawa* ziet op de civiele structuur van de NAVO. De militaire hoofdkwartieren zijn van de werking van het verdrag uitgezonderd op grond van art. II. Op deze hoofdkwartieren is het *Protocol van Parijs* van toepassing.

⁷⁴⁹ Uit de totstandkoming van het verdrag valt op te maken dat dit ook die intentie van de stellers van het verdrag was; Snee 1961, p. 143.

voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties strafrechtelijke immuniteiten genieten:

met betrekking tot door hen gesproken of geschreven woorden en alle door hen in de uitoefening van hun taak verrichtte handelingen.

Militairen die als waarnemer deelnemen aan een VN-operatie maken geen deel uit van de staf van de VN en worden niet gezien als nationale vertegenwoordigers van een staat.⁷⁵⁰ Ze worden aangemerkt als ‘experts on mission’ en genieten zo op grond van artikel VI, paragraaf 22, onder b, eveneens functionele immuniteit (zie Hoofdstuk 4, par. 3.1.).

De status van militairen die werkzaam zijn bij internationale organisaties, hangt primair samen met de functies die de betreffende organisaties vervullen. Hun status is daarom hiervan afgeleid en niet van de immuniteit van de staat. Deze functies moeten onafhankelijk van de gaststaat worden uitgeoefend, waarvoor functionele immuniteit in principe volstaat.

§ 6.2. *Vredesmachten*

Speciale bespreking verdienen internationale vredesmachten ingesteld door internationale organisaties. De organisaties beschikken niet over eigen militaire eenheden, zodat lidstaten en derde-staten deze aan de organisatie ter beschikking moeten stellen. Hiertoe dragen staten het ‘Operational Control’ (zie Hoofdstuk 11, par. 3) over de nationale contingenten over. De contingenten als eenheid blijven onder nationaal bevel staan.

De vredesmachten als geheel vormen hulporganen van de internationale organisatie, zoals het IGH aangaf in het *Certain Expenses*-advies ten aanzien de ‘United Nations Mission in the Congo’, ONUC.⁷⁵¹ Hetzelfde lijkt te gelden voor vredesmachten die de NAVO⁷⁵² en de EU⁷⁵³ hebben ingesteld. Dergelijke hulporganen dienen niet primair de belangen van een individuele staat of van een regio, maar de belangen van de internationale gemeenschap.⁷⁵⁴ De instelling van vredesmachten als hulporgaan van bijvoorbeeld de VN bevestigt het internationale karakter van de missies.⁷⁵⁵

⁷⁵⁰ Memorandum to the Director, ‘Question of whether contractor’s personnel could be considered as “experts on mission” – Article VI, Section 22, of the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations’ 1998, p. 481.

⁷⁵¹ IGH 20 juli 1962, *Certain Expenses of the United Nations* (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion I.C.J. Reports 1962, p. 151, p. 177. De grondslag hiervoor is art. 29 *Handvest van de VN*. Voor de Algemene Vergadering van de VN is de bevoegdheid om hulporganen in te stellen vastgelegd in art. 22 *Handvest van de VN*.

⁷⁵² Zwanenburg 2005, p. 44-45 en 47.

⁷⁵³ Naert 2010, p. 355-356.

⁷⁵⁴ Chapman 1958, p. 72.

⁷⁵⁵ *UN Doc A/3943* (1958), Summary study of the experiences derived from the establishment and operation of the Force, report of the Secretary General, 9 oktober 1958, par. 14 en 19.

Bij een bedreiging van de internationale of regionale vrede en veiligheid is het optreden van staten in crisisbeheersingsoperaties niet in de eerste plaats een belang van individuele staten, maar van de internationale gemeenschap. Bovendien hebben operaties in de loop van de tijd een ander karakter gekregen en stellen zij steeds hogere eisen aan de troepen. Deze zijn belast met zeer uiteenlopende taken en ondersteunen of vervangen soms zelfs het gezag van de lokale overheid. Militair optreden, inclusief het mogelijk gebruik van geweld, moet in dit kader kunnen plaatsvinden onafhankelijk en zonder tussenkomst van de staat van verblijf,⁷⁵⁶ waarbij de troepen boven de betrokken partijen staan.

Deze onafhankelijke taakuitvoering kan onder andere worden zeker gesteld door de internationale strijdkrachten te onttrekken aan de rechtsmacht van de rechtbanken van de staat van verblijf. In missie specifieke statusovereenkomsten wordt dit bereikt door vast te leggen dat de troepen onderworpen zijn aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten. Zoals in Hoofdstuk 1, paragraaf 5.5. is uitgelegd benadrukken dergelijke bepalingen de bijzondere relatie van de zendstaat met zijn uitgezonden troepen bij de uitvoering van hun taken in het buitenland.

De VN zelf gaan uit van de exclusieve strafrechtsmacht als een gewoonterechtelijke norm. In de *Model-statusovereenkomst*, IV. Application of the status agreement, is opgenomen:

5. Accordingly, the military and/or civilian personnel provided by [the Participating State] shall enjoy the privileges and immunities, rights and facilities and comply with the obligations provided for in the status agreement.

6. Pending the conclusion of such an agreement, the United Nations shall apply the customary principles and practices which are embodied in the model status-of-forces agreement.

In een 'legal opinion of the Secretariat of the United Nations' bevestigde de 'Office of Legal Affairs' (OLA) deze positie. Naar aanleiding van een vraag over de status van militaire leden van een militaire component van een peacekeeping operatie antwoordde de OLA:

Military personnel of military components who serve in United Nations peacekeeping operations under the authority of the Secretary-General are, in accordance with the customary principles and practices applicable to peacekeeping, subject to the exclusive criminal jurisdiction of their respective national authorities...⁷⁵⁷

⁷⁵⁶ Oswald & Bates 2010, p. 377.

⁷⁵⁷ 'Letter to the Acting Chair of the Special Committee on Peacekeeping Operations, United Nations, regarding immunities of civilian police and military personnel', 14 april 2004.

Het bestaan van een gewoonterechtelijke norm kan ook verklaren waarom de VN-Veiligheidsraad het gebruik van de rechtsmachtbepaling uit de *Model-statusovereenkomst van de VN* in bijzondere gevallen dwingend van toepassing verklaart. Een resolutie met een dergelijke inhoud legt de betreffende staat van verblijf dan geen aanvullende verplichting op, maar maakt de bestaande gewoonterechtelijke norm expliciet.

Ook de ILC lijkt impliciet van een vaststaande, internationale norm uit te gaan. In de toelichting bij artikel 4 van de *Ontwerp artikelen inzake de aansprakelijkheid van internationale organisaties* stelt de ILC zonder verder voorbehoud dat “...the State retains disciplinary powers and criminal jurisdiction over the members of the national contingents”.⁷⁵⁸ In de literatuur bestaat op dit punt enige discussie.⁷⁵⁹ Burke trekt na analyse van de standpunten van een aantal schrijvers de conclusie dat, hoeveel meerdere auteurs het bestaan van een gewoonterechtelijke norm lijken te onderschrijven, hiervoor onvoldoende statenpraktijk en ‘*opinio iuris*’ is aan te wijzen.⁷⁶⁰ Deze conclusie is mijns inziens niet terecht, aangezien Burke zich richt op statusregelingen in het algemeen, waarbij in het geval van internationale militaire samenwerking inderdaad buitenlandse troepen niet exclusief zijn onderworpen aan de rechtsmacht van zendstaten en de immuniteit van de troepen niet absoluut is.⁷⁶¹

Bij de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties zijn troepen echter vrijwel zonder uitzondering onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten, zoals blijkt uit de vele statusverdragen die de VN hebben gesloten. Bovendien hebben de VN bij herhaling te kennen gegeven de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaat als rechtsnorm te beschouwen, zonder dat staten die overtuiging hebben bestreden en soms zelfs nadrukkelijk onderschrijven. Naar aanleiding van het gevangennemen door India van twee Italiaanse mariniers die worden verdacht van het doden van twee Indiase vissers tijdens anti-piraterij operaties, heeft Italië aangegeven dat:

the immunity of peacekeepers working within the framework of UN resolutions must be reasserted, along with “assertion of immunity and national jurisdiction as general and broadly recognized principles”.⁷⁶²

Ik stel mij daarom op het standpunt dat de exclusieve strafrechtsmacht die zendstaten kunnen uitoefenen over hun troepen die deelnemen aan VN-

⁷⁵⁸ *UN Doc A/59/10* (2004), ILC Report on the work of its 56th session, Chp. V, Responsibility of International Organizations.

⁷⁵⁹ Engdahl spreekt over “*customary principles applicable in peace operations*”; Engdahl 2007, p. 153; zie verder zijn bespreking van standpunten op p. 193 e.v.

⁷⁶⁰ Burke 2011, p. 99.

⁷⁶¹ Dit lijkt ook de onderbouwing te zijn van Burke’s conclusie.

⁷⁶² Persbericht van het Italiaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 maart 2012 (Internet: <www.esteri.it/MAE/EN/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2012/03/20120330_prosue.htm?LANG=EN>).

crisisbeheersingsoperaties, wat de volledige strafrechtelijke immuniteit voor de rechtsmacht van de rechtbanken van de staat van verblijf van de troepen met zich meebrengt, inmiddels de gewoonterechtelijke status heeft verkregen, waarnaar de VN hierboven verwezen.

Crisisbeheersingsoperaties van andere organisaties en van coalities van staten kennen een minder lange traditie dan die van de VN. Wel zijn ze gebaseerd op vergelijkbare uitgangspunten, waardoor de belangen uitstijgen boven die van individuele staten. Bovendien vindt de meerderheid van de operaties plaats met de autorisatie van de VN. In die zin kan worden aangenomen dat de gewoonterechtelijke principes voor crisisbeheersingsoperaties zich ook uitstrekken over operaties van andere entiteiten.⁷⁶³ Illustratief is het standpunt van Nieuw Zeeland ten aanzien van de status van haar troepen die deelnamen aan INTERFET in Oost Timor. Nieuw Zeeland erkende het gezag van Indonesië over het gebied niet. Op grond hiervan kon Nieuw Zeeland de status van zijn troepen niet baseren op het statusverdrag dat Australië ten behoeve van de INTERFET-troepen met Indonesië had afgesloten. Nieuw Zeeland stelde zich daarom op het standpunt dat het internationaal gewoonterecht met betrekking tot vredesoperaties zich zover had ontwikkeld dat de strafrechtelijke immuniteit van troepen in deze operaties kon worden aangenomen.⁷⁶⁴

De exclusieve strafrechtsmacht over de troepen door de zendstaten vindt een verdere verklaring aan de hand van de verdragsluitende bevoegdheden van de internationale organisaties. De lidstaten van de organisaties bundelen als het ware hun belangen en versterken zo hun onderhandelingspositie ten opzichte van de staat van verblijf. Organisaties, zoals de EU, VN en de NAVO, kunnen zodoende meer invloed dan een individuele staat aanwenden om de staat van verblijf te bewegen statusverdragen te accepteren die hun uitoefening van strafrechtsmacht over de buitenlandse troepen uitsluit.

§ 7. Conclusie

In dit hoofdstuk is de vraag beantwoord wat de status is onder het internationaal recht van internationale organisaties, zoals de VN, NAVO en EU en wat de positie van militairen is die in het kader van activiteiten van deze organisaties taken uitvoeren. Staten zijn in de loop van de tijd samenwerkingsverbanden overeengekomen die als internationale organisaties zijn opgericht op basis van een verdrag of ander internationaalrechtelijk instrument en die internationale rechtspersoonlijkheid bezitten. Op grond van deze rechtspersoonlijkheid en voor zover de constitutionele instrumenten van internationale organisaties of de hun opgedragen taken het mogelijk maken, kunnen de organisaties verdragen sluiten die nodig zijn voor de uitoefening van hun functie en de verwezenlijking van hun

⁷⁶³ Vgl. Sari 2008c, p. 264.

⁷⁶⁴ Rogers 2005, p. 271 en Riordan 2001, p. 23.

doelstellingen. Organisaties, zoals de VN, de NAVO en de EU, voldoen aan deze elementen.

Internationale organisaties genieten in de staat waar zij hun zetel hebben, de immuniteiten die voor de onafhankelijke uitoefening van hun functie noodzakelijk zijn en in het zetelverdrag met de gaststaat zijn overeengekomen. Ook de ambtenaren die in dienst zijn van die organisaties, genieten de immuniteiten die ze met het oog op een onafhankelijke functie-uitoefening nodig hebben. Zij hebben daarom op strafrechtelijk gebied in het algemeen in ieder geval functionele immuniteit. Het is overigens niet ongebruikelijk dat leden van de staf persoonlijke strafrechtelijke immuniteit genieten, wat met name het geval zal zijn ten aanzien van hogere functionarissen. Militairen die tijdelijk werkzaam zijn bij internationale organisaties verkrijgen in het algemeen overeenkomstige immuniteiten.

Troepen die deelnemen aan crisisbeheersingsoperaties, zijn in de staat waar de operatie wordt uitgevoerd, onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaat. Hierdoor kan de zendstaat zijn gezag over de troepen blijven uitoefenen terwijl de deelnemende militairen tegelijkertijd absolute strafrechtelijke immuniteit in de staat van verblijf genieten. Deze decennia bestaande praktijk die wereldwijd wordt gevolgd en aanvaard, kan naar mijn mening worden gezien als een internationaal gewoonterechtelijk norm.