

Veelzijdig maar niet alzijdig boek over internationale betrekkingen

A.G. Harryvan, J. van der Harst, P.M.E. Volten
(red.):

Internationale Organisatie, Samenwerking en Regimevorming in de Internationale Betrekkingen.

Assen: Koninklijke Van Gorcum BV, 2004; xii + 316 blz.; 29,75 euro; ISBN: 90-232-4019-7

De bundel die hier wordt besproken, is alweer een tweede druk. De eerste uitgave is vijf jaar geleden verschenen, in 1999. Het is mij echter niet duidelijk wat de redactie sindsdien heeft gedaan met 'de suggesties die ze [...] mocht ontvangen'. Aan de inhoud van het boek is namelijk erg weinig veranderd. De inleiding heeft er twee alinea's over terrorisme en de gevolgen van 11 september bij gekregen. Wel is het goed om te zien dat deze alinea's ten koste zijn gegaan van een aantal weinig zeggende figuren en een passage over 'actor, proces en orde'.

Aangezien er weinig aan deze bundel is veranderd, zou ik kunnen verwijzen naar de bespreking van de eerste druk door D.J. van Baar in de *Internationale Spectator* van april 2000. Een dergelijke verwijzing stelt mij echter niet tevreden omdat de opmerkingen die ik wil maken, afwijken van deze eerdere bespreking. Van Baar stelt op duidelijke maar enigszins cynische wijze zijn eigen realistische benadering van de internationale betrekkingen tegenover de idealistische benadering van de auteurs. In de eindeloze discussie tussen deze twee benaderingen zou ik mij liever niet willen mengen. Voor de bundel zelf zou het echter wel goed zijn geweest om op commentaar als dat van Van Baar te anticiperen (of in het geval van de

tweede druk: te reageren). Mijns inziens komt dergelijk kritisch commentaar vooral voort uit het feit dat de auteurs de eigen benadering van de internationale betrekkingen als onbetwist doen voorkomen. Dat de auteurs een idealistische positie innemen, wordt bijvoorbeeld wel duidelijk in 'figuur 1', waarin zij het mogelijk achten soevereine macht aan banden te leggen. Het zou echter beter zijn meer expliciet duidelijk te maken dat dit uitgangspunt wordt ingenomen en aan te geven dat het eveneens mogelijk is de internationale betrekkingen vanuit andere posities te benaderen.

Ook mijn voornaamste punt van kritiek is verbonden aan bovengenoemde zwakte. Dit hoofdbezwaar is dat de redactie niet doet wat zij pretendeert: het afleveren van een *handboek* voor studenten Internationale Betrekkingen, studenten Internationaal Recht en aankomende diplomaten. Van een handboek verwacht ik namelijk een kort overzicht van de belangrijkste theorieën (in het geval van de internationale betrekkingen in ieder geval: realisme en idealisme), het debat tussen deze theorieën, en de belangrijkste ontwikkelingen van het moment, eventueel ondersteund met casussen. Deze bundel is echter een neerslag van het zoeken van een antwoord op twee centrale vragen: *In welke mate heeft de samenwerkingsvorm internationale organisatie een zelfstandige plaats kunnen innemen in relatie tot de staten in de internationale betrekkingen en in hoeverre heeft deze samenwerkingsvorm (machts)verhoudingen tussen staten beïnvloed?*

Met deze kritiek wil ik niet de ge-

hele bundel afwijzen, maar slechts aangeven dat 'handboek' een term is die niet bij dit werk past. Wanneer de bundel wordt beschouwd als historisch overzicht van casussen die het toenemend belang van internationale samenwerking beschrijven, is deze wel degelijk als waardevol te beschouwen. Doordat de bundel bijdragen bevat over de VN, de NAVO, minderhedenbescherming, mensenrechten, internationale handel, monetaire regimes en ongelijkheid tussen Noord en Zuid, is een redelijk compleet overzicht van internationale organisatie geschetst. Sinds de eerste druk zijn er echter geen hoofdstukken verdwenen of nieuwe bijgekomen. Het zou de actualiteit van het werk geen kwaad gedaan hebben om één of meer hoofdstukken toe te voegen, gewijd aan de strijd tegen het internationaal terrorisme, de oorlog in Afghanistan en/of de oorlog in Irak.

Wellicht is het ontbreken van een dergelijk hoofdstuk juist mede te wijten aan het brede falen van internationale organisatie op dit gebied. De NAVO is weliswaar aanwezig in Afghanistan nadat de afzonderlijke staten hadden besloten dat artikel 5 Noord-Atlantisch-verdrag in het geval van de Al Qaeda-aanval van toepassing was. Het lukte de VN echter niet Saddam Hoessein tot medewerking aan inspecties over te halen. Het lukte de VN evenmin unaniem tegen Irak op te treden en de Verenigde Staten aan besluiten te binden. Voorts slaagde noch NAVO noch EU erin tot één standpunt en één beleid te komen, zodat ten slotte alle afzonderlijke soevereine staten een besluit namen over wel of niet ingrijpen in

Irak. Een separaat hoofdstuk over dergelijke ondermijningen van internationale samenwerking paste wellicht niet in de thematisch-institutionele opzet van deze bundel.

Wél moet worden opgemerkt dat de ogen niet worden gesloten voor deze tegenslagen voor het idealisme. Het hoofdstuk over 'Het handhaven van internationale vrede en veiligheid' vermeldt bijvoorbeeld wél het falen van de Veiligheidsraad om unilateraal Amerikaans optreden tegen Irak te voorkomen. En 'De NAVO en de ontwikkeling van de Europese veiligheidsorde' noemt niet alleen de succesvolle kanten van deze geïnstitutionaliseerde vorm van collectieve verdediging, maar in de laatste paragraaf

ook het probleem van de huidige rol van de NAVO. Sinds het wegvallen van de sovjetdreiging is de NAVO immers op zoek naar haar huidige en toekomstige rol. De laatste bijdrage die ik in dit verband wil noemen, is 'Mondiale en regionale mensenrechtenregimes. De lange weg naar morele interdependentie.' Het gaat hier dus ook om een moeizame zoektocht. De sterke kanten van het mensenrechtenregime zijn het grote aantal normen dat door de VN is vastgelegd en het voortdurend overleg tussen de VN-lidstaten. De zwakke kant die wordt genoemd, is het gebrek aan naleving en effectief toezicht.

In verscheidene bijdragen blijken de auteurs dus wel degelijk bereid toe te geven dat niet op elk beleidsterrein

en op elk tijdstip een ontwikkeling is te vinden die gaat in de richting van meer samenwerking. De bundel geeft zo via gevalstudies een goed en genuanceerd historisch overzicht van internationale samenwerking. Van een 'handboek' is zodoende echter geen sprake, in het bijzonder omdat er geen aandacht is voor alternatieve theorieën, laat staan voor theoretische debatten en ontwikkelingen.

N. Walpot, Msc. is politicoloog en als stagiair verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Bijna ultiem handboek Internationaal Gerechtshof

Rosenne's

The World Court, What it is and how it works (Sixth Completely Revised Edition; Edited, Revised and Updated by Terry D. Gill, with the assistance of Harm Dotinga, Erik Jaap Molenaar & Alex Oude Elferink).
Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003; xxii + 334 blz.; \$ 95,-;
ISBN: 90-04-13633-9

De immense betekenis voor de internationale rechtsontwikkeling van de uitspraken van het in het Haagse Vredespaleis zetelende Internationale Gerechtshof is onloochenbaar. Daarvan gewagen de mondiale reacties op de recente uitspraak van dit Hof inzake de 'juridische consequenties van de oprichting van een muur in het bezette Palestijnse gebied' van 9 juli 2004: die van het Arabische blok: *himmelhoch jauchzend*; die van Israël: barstend van frustratie; die

van de Verenigde Staten: verzuurd.

Het Hof oordeelde de oprichting strijdig met het internationale recht. Het besliste dat Israël verplicht was deze rechtsinbreuk onmiddellijk te stoppen, de muur te ontmantelen en zijn nationale wetten, waarin in deze oprichting van de muur voorzien werd, in te trekken en degenen die door de oprichting schade hadden geleden, schadeloos te stellen. Het Hof stelde vast dat alle staten verplicht zijn de door de oprichting ontstane toestand als wederrechtelijk te erkennen. Het besliste dat de Verenigde Naties gehouden zijn alles in het werk te stellen om deze toestand te doen ophouden. Israël denuncieerde de uitspraak onmiddellijk als volstrekt gepolitiseerd. Het deelde mede zich van de uitspraak niets aan te trekken. En aldus geschiedde.

Deze uitspraak was een zogethe-

ten 'Advisory Opinion'. In Rosenne's klassieke handleiding van het rechtssmachtsysteem, opgedragen aan het Internationale Hof, wordt in hoofdstuk 4 (blz. 86-89) precies uit de doeken gedaan wat zo'n opinie is, wie haar kan aanvragen, hoe zij tot stand komt en wat haar rechtskracht is; en voorts, wat de voors en tegens zijn van dergelijke opinies. Eén bezwaar ervan is dat een gerechtshof er (te) gemakkelijk door gepolitiseerd kan worden, reden waarom de Verenigde Staten aan hun hoogste gerechtshof steeds de bevoegdheid hebben onthouden dergelijke opinies ten beste te geven: hoven dienen geschillen op *ad hoc*-basis bindend te beslechten. Alle andere bevoegdheden dreigen hen te politiseren, hun onpartijdigheid te ondermijnen en hen daardoor te trivialisieren.

De uitspraak in de 'muur-aangele-

genheid' kan het niet beter illustreren. Daarom, zo geeft Rosenne aan, heeft men zich ook lang op het standpunt gesteld dat internationale gerechten dergelijke opinies niet zouden moeten geven. Maar in 1929 zijn de internationalisten toch overstap gegaan en hebben zij de bevoegdheid dit soort opinies ten beste te geven, opgedragen aan het Internationale Permanente Hof. Maar het verzoek van deze bevoegdheid gebruik te maken, diende slechts toe te komen aan een gekwalificeerd internationaal orgaan en beslist niet aan individuen of afzonderlijke staten, want die zouden het verzoek veel te gemakkelijk kunnen misbruiken om het Hof voor hun nationale karretje te spannen. Daarom kwam deze mogelijkheid het Hof uitspraken te ontlocken alleen toe aan de principale Volkenbondorganen: Raad en Vergadering. Dit systeem werd *mutatis mutandis* in San Francisco overgenomen voor de Verenigde Naties, waarvan het Internationale Hof principaal orgaan is. En dat verklaart waarom in het geval van de 'muur-kwestie' het de Algemene Vergadering was die bij resolutie de rechtsvragen formuleerde waarop het Hof te beslissen had.

Rosenne legt vervolgens uit dat ook de gespecialiseerde agentschappen deze bevoegdheid kunnen krijgen door tussenkomst van de Algemene Vergadering (AV), zolang de rechtsvraag maar ligt binnen de actieradius van de uitdrukkelijk aan het agentschap opgedragen taakstelling. Benadrukt wordt dat deze tussenkomst van de AV onontbeerlijk is om politisering van het Hof te voorkomen: staten moeten, willen zij op deze wijze het Hof committeren, ten minste tweederde van de leden van de AV zien mee te krijgen, ten minste, als de rechtsvraag betrekking heeft op een 'belangrijke kwestie'. Is de rechtsvraag niet 'belangrijk' – en dat betekent in dit verband: heeft de beantwoording ervan geen brede politieke consequenties voor de volkerengemeenschap? – dan

volstaat een enkelvoudige meerderheid in de AV. Dat betekent dan tevens – Rosenne zegt het niet uitdrukkelijk, maar geeft het wel impliciet aan – dat zo'n enkelvoudige meerderheid kan samenzweren om een rechtsvraag 'onbelangrijk' te verklaren.

En dat is nu precies wat in het 'muur-geval' gebeurde. Derhalve is het ingewikkelde verwijzingsstelsel, destijds door de *founding fathers* in 1945 opgezet, geen *panacee* tegen politisering van het Hof. Ook daarvoor is de 'muur-uitspraak' symptomatisch. Daarom pleiten deskundige waarnemers ervoor dat het Hof de verwijzing niet-ontvankelijk zou moeten verklaren. Rosenne geeft dan ook aan dat het Hof zich beter niet met controversiële kwesties bezig zou moeten houden. Toch voert hij het pleit voor een intensiever gebruik van de mogelijkheid een *advisory opinion* aan te vragen.

Ik geef deze behandeling van de 'advisory competence' van het Internationale Gerechtshof door Rosenne wat uitgebreider weer, omdat deze wijze van benaderen van dat Hof, vanuit rechtshistorisch, verdragstechnisch en politiek perspectief, exemplarisch is voor de manier waarop Rosenne's handleiding haar onderwerp steeds behandelt. Zij is een 'directory' in de klassieke zin van het woord en als zodanig reeds lang bij de internationalisten bekend en gewaardeerd.

Rosenne's boek bevat drie delen. In het *eerste deel* wordt de geschiedenis van het Hof weergegeven. Besproken worden hoe in de eerste twee Haagse Vredesconferenties getracht wordt te komen tot oprichting van een Hof dat competentiegeschillen tussen staten kan beslechten; de *failures* van de conferenties; de amorfe interimoplossing voorzien bij het Verdrag van Versailles; en de Annexen, alsmede die van het Volkenbondstatuut. De aldus geleerde lessen werden in praktijk gebracht door de Verenigde Naties, en daarom gaat Ro-

senne's boek uitvoerig in op wat het Hof zeker niet beoogt te zijn. Systematisch wordt het interne institutionele recht van het Hof en zijn organen besproken: benoeming, wraking, voordracht van de rechters, hun verkiezing en de garantie dat de rechtspartijen behoorlijk zijn vertegenwoordigd.

In het *tweede deel* komt het rechtsmachtsstelsel van het Hof aan de orde. Moet een gedagvaarde staat verschijnen? Wat, indien een staat weigert mede te werken aan de procesgang? Wat zijn de rechtsmiddelenvoorzieningen? Uit dit deel putte ik, refererend aan Rosenne's behandeling van de adviesbevoegdheid van het Hof. Vervolgens komt het formele procesrecht aan de orde. Hoe is de balie georganiseerd? Hoe starten procedures? Hoe laten partijen zich vertegenwoordigen? Is er een twee-partijensysteem? Wat voor recht past het Hof nu eigenlijk toe? En: heeft het Hof ook extra-judiciële taken? In het zesde hoofdstuk, dat eigenlijk een *derde deel* is, wordt de door het Hof gevelde jurisprudentie weergegeven. De wijze waarop partijen het Hof benaderd hebben, de wijze waarop het onderzoeksthema werd geformuleerd, wat het Hof al dan niet beslist heeft en wat met de beslissing uiteindelijk gedaan is, komen – niet *in extenso*, maar wel minutieus – aan de orde.

Ik kan mij voorstellen dat in een nieuwere druk aandacht wordt gegeven aan de rechtsmachtverhouding tussen dit Hof en het Internationale Permanente Strafhof, de Ad Hoc-tribunalen, opgericht door de Verenigde Naties en Ad Hoc-tribunalen, opgericht op interregionale basis, zoals het Sierra Leone-tribunaal, het Irak-tribunaal en het East Timor-tribunaal. Maar ook aan die tussen het Hof en het Europese Mensenrechtenhof in Straatsburg. De reden is dat deze hoven de neiging vertonen zich te gaan ontwikkelen als jurisdictionele *clearing houses*. Daarmee bedoel ik dat zij zich de competentie toedelen

te beslissen of staten, gelet op de stand van het volkenrecht of interregionale recht, hun nationale jurisdictie wel naar behoren hebben aangewend, vooral in strafrechtelijke aangelegenheden. Een van de brandende vragen van de laatste jaren is of een staat die partij is bij een verdrag waarin de universaliteitsclaim voorgeschreven of toegelaten is, nog wel het (nationale) recht heeft om, op grond van opportuniteitsoverwegingen, af te zien van strafvorderlijke actie indien de verdachte – die in het buitenland een ernstig vergrijp heeft begaan tegen het internationale humanitaire recht – toevallig verzeilt binnen de territoriale jurisdictie van dat land.

Stel: in Nederland wordt een Congolese ex-kolonel aangetroffen die in de Kongo 'command responsibility' heeft gedragen voor genocide en Nederland laat na, terwijl aangifte is gedaan

door bloed- of aanverwanten van de slachtoffers, strafvorderlijk op te treden. Aan het Internationale Permanente Strafhof komt dan zeker de bevoegdheid toe Nederland in gebreke te stellen wegens wanprestatie ten opzichte van het Statuut van dit Hof. Het Strafhof pretendeert wel degelijk internationale arbiter te zijn betreffende de vraag of de statelijke rechtsmachtuitoefening in overeenstemming is met het volkenrecht. De Straatsburgse rechter zou ook wel eens die richting op kunnen gaan. Op basis van art. 2 van het Europese Mensenrechtenverdrag zou heel goed een klacht kunnen worden geformuleerd tegen Nederland, als het in zo'n geval jurisdictioneel nalatig zou zijn geweest: slachtoffers kunnen in zo'n geval klagen dat zij, door die nalatigheid, gekrenkt zijn in hun subjectieve recht om door de lidstaat gevrijwaard

(zij het via repressie-*ex post*) te worden – door toereikende rechtsmachtuitoefening – van dit soort vergrijpen tegen de persoon. De uitspraken van Straatsburg in de zaak *L.C.B. tegen het Verenigd Koninkrijk* (arrest van 9 juni 1998, *Reports 1998-III*, blz. 1403, par. 36) gaan onmiskenbaar die kant op. Strecken dezehoven hun rechtsmacht uit over dit soort interstatelijke jurisdictieconflicten – zij het ten positieve, zij het ten negatieve – dan komen zij in het vaarwater van het Internationale Hof. Dat ondermijnt dan het gezag van het Hof en komt de wereldrechtsorde niet ten goede.

Mr G.A.M. Strijards is bijzonder hoogleraar internationaal strafrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Nieuw Clingendael Essay

Saoedi-Arabië, machtig in onmacht

Op weg naar hervorming of naar revolutie?

Door: Leen Boer

± 34 blz.

Prijs: € 7,50

Onbelemmerde aanvoer van olie uit Saoedi-Arabië is van groot economisch en strategisch belang voor het Westen. Over de stabiliteit van dit land wordt de laatste jaren veel gespeculeerd. In dit nieuwe Clingendael Essay worden de factoren geanalyseerd die de stabiliteit van Saoedi-Arabië kunnen bedreigen. Aan de orde komen onder meer de interne politieke en sociaal-economische verhoudingen, gastarbeid, terrorisme, de bevolkingsgroei, de islam en het buitenlands beleid van Saoedi-Arabië. Te verwachten ontwikkelingen op korte en middellange termijn komen

uiteeraard eveneens aan bod, alsook beleidsalternatieven voor Nederland en Europa. Zal Saoedi-Arabië erin slagen tijdig hervormingen door te voeren? Of is een islamistische revolutie onafwendbaar?

Deze notitie is geschreven in het kader van de samenwerking tussen het Instituut Clingendael en de Eenheid Strategische Beleidsplanning van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De auteur, Leen Boer, is werkzaam bij deze Eenheid. De notitie verwoordt op geen enkele wijze standpunten of beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Te bestellen bij het secretariaat van de afdeling Onderzoek, Instituut Clingendael: 070 - 3746606/622.

Email: research@clingendael.nl