

**COMMISSIE VAN ADVIES  
INZAKE  
VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN**



NOTITIE OVER DE VERSTERKING VAN DE ROL VAN HET INTERNATIONAAL  
GERECHTSHOF

Den Haag, 8 juli 1992

No. 1552

1. INLEIDING

1.1. Op 13 februari 1992 hebben de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie de Adviesraad Vrede en Veiligheid verzocht om een advies inzake de rol van de Verenigde Naties bij de handhaving en het herstel van de internationale vrede en veiligheid. De beide bewindslieden signaleren in de adviesaanvraag dat aan de daarin gestelde vragen een aantal volkenrechtelijke aspecten is verbonden. Zij stellen het derhalve op prijs indien de Adviesraad de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken bij de opstelling van het advies zou betrekken.

1.2. Op 24 maart heeft overleg plaatsgevonden tussen leden van de Adviesraad Vrede en Veiligheid en leden van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken. Daarbij is onder meer afgesproken dat laatstgenoemd adviesorgaan zich zou buigen over één van de vier in de adviesaanvraag geselecteerde terreinen voor mogelijke actie ter versterking van de hierboven bedoelde rol van de VN. Dit terrein wordt in de adviesaanvraag als volgt omschreven:

"ook zou kunnen worden gezien in hoeverre de rol dan wel het mandaat van het Internationale Hof van Justitie aanpassing behoeft c.q. kan worden versterkt in het licht van de gewijzigde internationale verhoudingen."

1.3. De Staten-gemeenschap heeft zich voorzien van een ruime verscheidenheid aan procedures en organen voor vreedzame geschillenbeslechting. Naast het Internationale Gerechtshof bestaan reeds, of zullen in de toekomst ingesteld kunnen worden, tal van arbitrage-instellingen, regionale hoven, alsook hoven voor bijzondere geschillen zoals, op mondiaal niveau het Zeerechttribunaal dat is voorzien in het Zeerechtverdrag van 1982. In een studie die is gewijd aan de rol die het Internationale Gerechtshof speelt of kan spelen terzake van de handhaving en het herstel van de internationale vrede en veiligheid, mag dat Hof niet geïsoleerd van andere beschikbare rechtsgangen worden beschouwd. De Commissie zal zich niettemin in deze notitie beperken tot het Internationale Gerechtshof. Andere rechtsprekende of anderszins geschillenbe-

slechtende mechanismen worden hier niet in beschouwing genomen. Deze beperking vloeit enerzijds voort uit het feit dat ook de adviesaanvraag zelf alleen op de rol van het Hof ingaat, anderzijds uit de korte voor deze advisering beschikbare tijd.

1.4. De Commissie zal in deze notitie voorts volstaan met slechts het aanstippen van een aantal aandachtspunten. De Commissie is zich ervan bewust dat elk van deze aandachtspunten nadere uitwerking behoeft en dat verschillende punten bovendien raken aan het bredere onderwerp van de handhaving van het internationale recht in het algemeen. In geval van nadere advisering zou aan een en ander aandacht moeten worden gegeven.

1.5. In hoofdstuk 4 van deze notitie worden de punten opgesomd die naar de mening der Commissie met het oog op een versterking van de rol van het Hof nadere overweging verdienen. Uitdrukkelijk zij aangetekend dat, in verband met het gestelde in paragraaf 1.4., de Commissie in deze notitie slechts op beperkte, algemene wijze zal ingaan op de politieke opportuniteit van haar voorstellen (Zie daarvoor het volgende hoofdstuk).

## 2. HANDVEST EN STATUUT

2.1. De Adviesraad Vrede en Veiligheid is blijkens het advies "Wat is de vrede ons waard?" in beginsel voorstander van een conferentie tot herziening van het VN-Handvest dan wel van amendering van het Handvest (p. 11 e.v.). Hij wijst er op dat het Handvest nog duidelijk de sporen draagt van de afloop van de Tweede Wereldoorlog. Tegelijkertijd echter wijst de Adviesraad er op dat aan de organisatie van een dergelijke conferentie de nodige gevaren zijn verbonden. Tijdens een dergelijke conferentie zouden immers voorstellen kunnen worden gedaan die, zo zij worden aangenomen, het functioneren van de VN eerder aantasten dan verbeteren.

2.2. Wat hiervan zij, een dergelijke behoedzaamheid ten aanzien van het Statuut van het Hof is naar het oordeel van de Commissie niet nodig. Weliswaar verklaart artikel 92 Handvest het Statuut tot een integraal deel van het Handvest, maar het Statuut voorziet uitdrukkelijk in een eigen wijzigingsprocedure: de artikelen 69 en 70. Het feit dat die procedure blijkens de in artikel 69 opgenomen verwijzing goeddeels dezelfde is als die voor het Handvest, neemt niet weg dat hier van een afzonderlijke wijzigingsprocedure sprake is (dat wil zeggen een procedure waarbij wijzigingen van het Handvest zelf buiten beschouwing kunnen blijven).

2.3. In dit verband zij benadrukt, dat de verklaring van de Veiligheidsraad van 31 januari 1992 (S/23500), die de Ministers als uitgangspunt voor hun adviesaanvraag hebben genomen, onder het kopje "A time of change" spreekt van "a time of momentous change" en van "(t)he international community there-

fore faces new challenges in the search for peace". Gelet op deze uitspraken is de Commissie van oordeel dat niet bij voorbaat de mogelijkheid van een wijziging van het Statuut moet worden uitgesloten of als onbespreekbaar moet worden aangemerkt.

### 3. HET HOF

3.1. De Commissie gaat er van uit, dat handhaving en herstel van de internationale vrede en veiligheid nauw gekoppeld is aan het bestaan van een "rechtsorde" in de interstatelijke betrekkingen. Geconstateerd moet worden dat een dergelijke rechtsorde zich nog in volle ontwikkeling bevindt. Dit valt naar de mening van de Commissie niet primair toe te schrijven aan een onvoldoende beschikbaarheid van rechtsprekende organen zoals het Hof. Wanneer op het internationale vlak van achterstanden moet worden gesproken, dan liggen deze veeleer op de gebieden van, enerzijds, de wetgevende procedures en, anderzijds, van respect voor en - zonodig afdwingbare - naleving van de rechtsnormen. Het Internationale Gerechtshof kan over het geheel genomen met zijn huidige Statuut in hoge mate aan de behoefte aan rechtspraak tussen Staten voldoen. Hooguit kan men opmerken dat Staten onvoldoende bereid zijn om geschillen aan (bindende) beslechtsprocedures te onderwerpen. Ook de Secretaris-Generaal van de VN spreekt in zijn (voorlopige) rapport over de versterking van de rol van de VN in de handhaving van de vrede en veiligheid (Preventive diplomacy, peace-making and peace-keeping) van het Hof als een "under-used resource for the peaceful adjudication of disputes".

Met andere woorden, vooruitgang in de handhaving en het herstel van internationale vrede en veiligheid moet naar het de Commissie voorkomt eerder op de andere genoemde gebieden worden nagestreefd dan op dat van de rechtspraak.

3.2. De Commissie merkt voorts op, dat voor de handhaving en het herstel van de internationale vrede en veiligheid het Hof niet het eerstgeroepen orgaan is. Binnen de organisatie der VN is de primaire verantwoordelijkheid op dit terrein aan de Veiligheidsraad toevertrouwd (artikel 24(1) Handvest). Dit betekent niet dat het Hof, hoogste rechtsprekende orgaan van de VN (artikel 1 Statuut), hier geen functie zou hebben, maar wel dat de rol die het Hof op dit terrein kan spelen, beperkt is. In de paragrafen 4.7. e.v. van deze notitie wordt hierop teruggekomen.

### 4. ENKELE MOGELIJKHEDEN VOOR VERBETERING

#### A. AANVAARDING RECHTSMACHT VAN HET HOF

4.1. Slechts een minderheid van de Staten die lid is van de VN, nl. vierenvijftig, heeft zich gebonden aan de verplichte rechtsmacht van het Hof (artikel 36(2) Statuut). Elf Staten die ooit de verplichte rechtsmacht hebben aanvaard, hebben die

aanvaarding herroepen, waaronder de Verenigde Staten, China en Frankrijk. Aangezien de (voormalige) Sovjet-Unie de verplichte rechtsmacht nooit heeft aanvaard, is thans slechts één van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad, het Verenigd Koninkrijk, aan de verplichte rechtsmacht van het Hof gebonden.

Bovendien zijn vele aanvaardingen van de verplichte rechtsmacht voorzien van soms zeer verreikende beperkingen en voorbehouden.

4.2. Naar het oordeel van de Commissie verdienen activiteiten die zouden kunnen leiden tot een ruimere aanvaarding van de verplichte rechtsmacht van het Hof warme ondersteuning. In dit verband verdient dan vermelding een in het overleg van juridisch adviseurs in het kader van de Raad van Europa geopperde idee (eerder al genoemd in het Eerste Rapport van de Commissie met betrekking tot het Decennium van het internationale recht, oktober 1991). Het voorstel houdt in, de lidstaten van de VN aan te schrijven met het verzoek hun standpunt over de aanvaarding van de verplichte rechtsmacht van het Hof kenbaar te maken en, voor zover die Staten deze rechtsmacht nog niet of alleen met voorbehouden hebben aanvaard, na te gaan of die positie kan worden heroverwogen. Ook de Secretaris-Generaal van de VN roept in zijn hiervoor genoemde rapport de lidstaten wederom op de verplichte rechtsmacht van het Hof te aanvaarden.

4.3. De verplichte rechtsmacht van het Hof kan ook voortvloeien uit verdragen over bijzondere onderwerpen, voor zoveel het gaat om de beslechting van geschillen over uitleg of toepassing van die verdragen (artikel 36(1) Statuut). Als regel behoren (multilaterale) verdragen te zijn voorzien van een geschillenclausule. Tot in de jaren zestig werden verdragen die onder auspiciën van de VN tot stand kwamen in de regel voorzien van een bindende geschillenbeslechtingsprocedure. Voor Staten die partij willen worden bij het betreffende verdrag bestaat wel de mogelijkheid door het maken van een voorbehoud aan deze bindende vorm van geschillenbeslechting te ontkomen.

Nadien is het in VN-verband herhaaldelijk voorgekomen dat de geschillenclausule niet in het verdrag zelf doch in een facultatief protocol werd opgenomen, zodat Staten die een geschillenprocedure wensen, het protocol afzonderlijk moeten aanvaarden. Naar het oordeel van de Commissie is dit meer dan een optisch verschil. Het heeft een kwantitatief effect en wat men zou kunnen noemen een rechtsfilosofische achtergrond. De Commissie bepleit derhalve dat Nederland, bij de voorbereiding van verdragen, blijft streven naar opneming van een bindende geschillenclausule in het lichaam van het verdrag zelf.

Bij de hierboven gesignaleerde tendens in VN-verband dient wel nog te worden gewezen op één uitzondering in gunstige zin: het Zeerechtverdrag van 1982. De daarin (en niet in een facultatief protocol) opgenomen geschillenregeling kent - mede

dankzij Nederland - wel keuzemogelijkheden voor de Staten maar geen totale "opting out".

#### B. VOORSTELLEN TOT UITBREIDING BEVOEGDHEID VAN HET HOF

4.4. Naarmate de uitvoerende organen van de VN, en in het bijzonder de Veiligheidsraad, zich meer gaan bezighouden met de betrekkingen tussen Staten of zelfs met situaties in een bepaalde Staat, zal onvermijdelijk de behoefte groeien aan enigerlei controle op de rechtmatigheid van besluiten van die organen. De "rule of law" dient, in opzet, immers ook voor VN-organen te gelden. (Met betrekking tot, bijvoorbeeld de in paragraaf 3.2. hierboven gesignaleerde primaire verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad voor de handhaving en het herstel van de internationale vrede en veiligheid, stelt artikel 24(2) Handvest zekere normen waarbinnen de Veiligheidsraad moet blijven.)

4.5. Het Hof is niet bevoegd kennis te nemen van geschillen tussen VN-organen onderling of tussen (een orgaan van) de VN en een staat (al dan niet VN-lidstaat). Derhalve kunnen vragen over de bevoegdheidsverdeling tussen de onderscheidene organen van de VN, en vragen over de rechtmatigheid van een optreden van de VN in relatie tot een Staat, niet rechtstreeks door het Hof worden berecht. Althans met betrekking tot het doen en laten van de Veiligheidsraad lijkt het juridisch niet goed mogelijk, in het licht van de uitspraak van het Hof van 14 april 1992 in de door Libië tegen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk aangespannen zaken, dat het Hof rechtsmacht zoekt betreffende de rechtmatigheid van het optreden van een ander VN-orgaan.

4.6. In deze notitie, die de rol van het Hof beziet in het licht van de gewijzigde en zich wijzigende internationale verhoudingen, mocht het hierboven in de paragrafen 4.4. en 4.5. gesignaleerde vraagstuk niet ongenoemd blijven. De vermelding van het vraagstuk impliceert echter niet dat de Commissie zich op dit moment waagt aan een uitspraak over de wenselijkheid of en in hoeverre aan het Hof bevoegdheden zouden moeten worden toegekend met betrekking tot toetsing van het optreden van andere VN-organen. Wel meent de Commissie dat, onvermijdelijk, het vraagstuk aandacht zal moeten krijgen. Zorgvuldige afwegingen zullen daarbij noodzakelijk zijn, waarbij het belang van de internationale rechtsorde en dat van de internationale vrede en veiligheid misschien niet steeds gemakkelijk te verzoenen zijn.

Vermeldenswaard in dit verband betreft het voorstel van de Adviesraad Vrede en Veiligheid te onderzoeken in hoeverre het mogelijk c.q. wenselijk is een "lichte" toetsingsmogelijkheid te introduceren inzake de rechtmatigheid van besluiten van de Veiligheidsraad. Een dergelijke procedure zou overigens de effectiviteit van de besluitvorming van de Veiligheidsraad niet nadelig mogen beïnvloeden.

4.7. Het Hof is naast de rechtsprekende ook met een adviseerende functie bekleed (artikel 96 Handvest en artikelen 65

e.v. Statuut). Het verdient aanbeveling te onderzoeken of het gebruik van die mogelijkheid thans niet voor uitbreiding vatbaar is. De Algemene Vergadering zou kunnen worden gestimuleerd in meer gevallen om advies van het Hof te vragen. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de haar krachtens artikel 10 van het Handvest toegekende bevoegdheid "[to] discuss any questions ...relating to the powers and functions of any organs provided for in the present Charter". Voorts valt te denken aan het verlenen van de adviesvragende bevoegdheid aan de Secretaris-Generaal. In meergenoemd rapport van de SGVN wordt deze suggestie door hemzelf eveneens ondersteund. De nadere studie zou kunnen uitwijzen of langs die weg niet ook, ten dele, tegemoet kan worden gekomen aan het verlangen naar groter duidelijkheid over de grenzen van de bevoegdheden van VN-organen.

Opvallend in dit verband is, dat in de statuten van een aantal gespecialiseerde organisaties een bepaling is opgenomen waarbij het Hof kan worden verzocht een advies te geven over de interpretatie van dat statuut.

4.8. Het Hof is in zijn rechtsprekende functie slechts beschikbaar voor Staten (artikel 34(1) Statuut). Het wordt derhalve uitsluitend benut voor de beslechting van geschillen over de rechten en plichten van Staten onderling. Het verdient naar het oordeel van de Commissie nadere bestudering, in hoeverre het mogelijk is om ook vragen over de (veronderstelde aantasting van) rechten van de Staten-gemeenschap aan het Hof voor te leggen. Een **actio popularis**, bijvoorbeeld ter behartiging van het belang van de instandhouding van het leefmilieu. In dit verband mag niet onvermeld blijven, dat de aanvaarding, door het Hof, van het bestaan van volkenrechtelijke verplichtingen **erga omnes** reeds in de hierbedoelde richting gaat. Een dergelijke **actio popularis** zou dan moeten inhouden dat elke VN-lidstaat ten aanzien van een aantal onderwerpen, waaronder bijvoorbeeld het milieu, beschouwd kan worden als een "injured State" van onrechtmatige handelingen van een andere staat en derhalve als belanghebbende moet worden beschouwd in een tegen de onrechtmatige Staat aanhangig te maken procedure.

4.9. Daarnaast verdient het aanbeveling nadere studie te verrichten naar de mogelijkheid van het creëren van **locus standi** voor bepaalde internationale organisaties. Het ontbreken van een dergelijk **locus standi** levert met name problemen op daar waar aan die organisatie bepaalde bevoegdheden zijn overgedragen door de betrokken lidstaten. Te denken valt aan de EG.

#### C. VOORLEGGING VAN GESCHILLEN AAN HET HOF

4.10. Ook ingeval de Staten die partij zijn bij een geschil, de rechtsmacht van het Hof wel hebben erkend, verdient het aanbeveling dat zij hun geschil gezamenlijk (door middel van een "special agreement") aan het Hof voorleggen, en niet door eenzijdige daging ("application", zie artikel 40(1) Statuut). De Commissie meent dat de via gezamenlijke voorlegging te

beslechten geschillen sneller tot een vonnis leiden, aangezien partijen de omvang van het geschil reeds hebben afgebakend en geen preliminaire excepties zullen opwerpen. De Commissie meent voorts, dat uitspraken van het Hof in gezamenlijk voorgelegde geschillen een betere kans maken bij te dragen aan een werkelijke oplossing van het geschil dan uitspraken naar aanleiding van door daging aanhangig gemaakte geschillen. Staten zouden derhalve als regel moeten proberen hun geschillen gezamenlijk aan het Hof voor te leggen. De enige, doch niet te onderschatten, betekenis van de aanvaarding van de verplichte rechtsmacht van het Hof is in zo'n geval de wetenschap, bij elk van beide partijen in het geschil dat de mogelijkheid bestaat de ander eenzijdig te dagen. Die wetenschap kan een gunstige invloed hebben op de bereidheid van beide partijen om tot overeenstemming te komen over de termen van een gezamenlijke voorlegging.

#### D. TENSLOTTE

4.11. Op het terrein van het toezicht op de naleving van mensenrechtenverdragen is een proliferatie van organen waarneembaar die ieder voor zich een gezaghebbende interpretatie kunnen geven van, soms identieke of vergelijkbare, bepalingen van de diverse verdragen. De vraag rijst of, mede in het belang van Staten die aan meer dan een verdrag zijn gebonden, niet enige mate van uniformiteit in de interpretatie wenselijk zou zijn. Het onderwerp lijkt zich te lenen voor een nadere studie. Vermeldenswaard in dit verband is de rede van president Jennings van het Hof, die hij in oktober 1991 hield voor de Algemene Vergadering. Hij omschreef daarin het Hof als het universele rechterlijke orgaan in laatste instantie, dat dient te waken over naleving van universele volkenrechtsnormen. (Daarbij zij overigens aangetekend dat, hoewel het Hof inderdaad het "principal judicial organ" van de VN is, het VN-Handvest als zodanig geen voorkeur uitspreekt voor enige vorm van geschillenbeslechting (vgl. art. 33).)

4.12. In zijn zojuist genoemde rede wees Jennings er op, dat "the Court is busy with important cases and indeed its meagre resources of personnel and premises are already dangerously stretched" (86 AJIL (1992) 253). Hij wees er ook op, dat "every judge does his own research ... for none of us is provided with research assistants, and even secretarial assistance has to be shared" (ibidem p. 250). Versterking van de personele middelen van het Hof lijkt de Commissie een van de meest praktische stappen die men kan nemen om het functioneren van het Hof te versterken. Als gastland zou Nederland voorstellen dienaangaande kunnen doen, na overleg met (de leden van) het Hof.

4.13. Speciale aandacht verdient tevens de vraag op welke wijze aan uitspraken van het Hof gevolg wordt gegeven. Met name doet zich hierbij de vraag voor hoe dergelijke uitspraken in het nationale recht, bijvoorbeeld via een nationale rechter, kunnen worden geëxecuteerd. Voor het gezag van het Hof en voor de effectiviteit van het internationale recht in zijn

algemeenheid is het immers van groot belang dat dergelijke uitspraken daadwerkelijk worden geëffectueerd. De wijze waarop een en ander dient te geschieden verdient nadere studie.

4.14. Tenslotte maakt de Commissie met instemming melding van het feit dat de Nederlandse regering in 1991 een bijdrage heeft geleverd van f 100.000,- aan het enige jaren geleden opgerichte Trust Fund ten behoeve van ontwikkelingslanden in verband met de bestrijding van de kosten in geval van een procedure voor het Hof.