

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2025

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2024

Graag bied ik u hierbij de kabinetsreactie aan op het advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV): «Beslechting van geschillen waarbij een internationale organisatie partij is» (nr. 47).

Het advies, dat ik op 13 augustus 2024 ontving in de Nederlandse versie, is als bijlage gevoegd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Kabinetsreactie op advies nr. 47 van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) over de beslechting van geschillen waarbij een internationale organisatie partij is

Inleiding

Naar aanleiding van de opname tijdens de 73^{ste} sessie van de *International Law Commission* (ILC) van de Verenigde Naties (VN) in 2022 van het onderwerp «*The settlement of international disputes to which international organizations are parties*» in het werkprogramma van de ILC, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) op 21 maart 2024 om advies verzocht. De CAVV is gevraagd specifiek aandacht te besteden aan privaatrechtelijke geschillen waarbij een internationale organisatie partij is. Op 13 augustus 2024 heeft de CAVV het advies over de beslechting van geschillen waarbij een internationale organisatie partij is afgerond.

Opmerkingen

Allereerst uit het kabinet zijn waardering voor de analyse die de CAVV heeft gepresenteerd. Het advies vormt een nuttige bijdrage aan de gedachtevorming van het kabinet in dit vroege stadium van het proces binnen de ILC. Tot nu toe is de CAVV gevraagd een advies te geven over het werk van de ILC op het moment dat deze in eerste lezing concept richtlijnen, conclusies of artikelen heeft aangenomen. Op dit moment heeft de ILC nog geen ontwerpconclusies of -richtlijnen aangenomen met betrekking tot privaatrechtelijke geschillen waarbij een internationale organisatie partij is en biedt het advies van de CAVV dan ook meer algemene inzichten die het kabinet mee kan nemen in het verdere traject. De input van de CAVV en aanbevelingen kunnen eveneens een bijdrage leveren aan een te zijner tijd bij de ILC in te dienen (schriftelijk) commentaar van de Nederlandse regering. De CAVV geeft aan dat zij de beslechting van privaatrechtelijke geschillen waarbij een internationale organisatie partij is reeds in eerdere adviezen heeft geadresseerd, met name in advies nr. 13 (2002) en advies nr. 27 (2015). In het huidige advies gaat de CAVV niet in op de (voorlopig) aangenomen richtlijnen door de ILC, maar beperkt zij zich tot privaatrechtelijke geschillen met daarbij een focus op de geschillenbeslechtingssystemen van de VN en de Europese Unie (EU), en stelt zij institutionele verbeteringen voor. Het kabinet volgt bij zijn opmerkingen de structuur van het advies van de CAVV en zal per onderdeel ingaan op het advies van de CAVV.

Eerdere positie van de CAVV ten aanzien van privaatrechtelijke geschillen waarbij een internationale organisatie partij is

In deel I van haar advies gaat de CAVV in op eerdere adviezen waarin het onderwerp van beslechting van privaatrechtelijke geschillen waarbij een internationale organisatie partij is aan de orde is gekomen. In advies nr. 13 (2002), inzake aansprakelijkheid tijdens vredesoperaties, adviseerde de CAVV dat «local claims review boards», die bestaan uit leden van de vredesoperaties en de VN gebruikt als interne procedure voor het behandelen van privaatrechtelijke geschillen met betrekking tot vredesoperaties, moeten voldoen aan het beginsel van onafhankelijkheid. De CAVV achtte daarnaast de oprichting van een *Central Claims Commission* binnen de VN wenselijk en suggereerde dat Nederland hiertoe initiatieven ontwikkelt. In de kabinetsreactie op dit advies onderschreef het toenmalig kabinet de conclusies en aanbevelingen van het advies, met uitzondering van de oprichting van een *Central Claims Commission* en heeft daartoe dan ook geen initiatieven ontwikkeld. De redenen daarvoor worden

hieronder (onder het kopje Onrechtmatige daad) uiteengezet. In advies nr. 27 (2015), betreffende de aansprakelijkheid van internationale organisaties, constateerde de CAVV dat internationale organisaties, vooral voor klachten van derden, niet altijd een goede rechtsgang bieden. In dit advies onderstreepte de CAVV de cruciale rol van nationale rechters. Het toenmalig kabinet stond stil bij het feit dat een groot aantal organisaties een interne procedure kent voor geschillen met hun eigen personeel. Dit is echter minder het geval voor derden die worden geraakt door besluiten of beleid van een internationale organisatie. Ten aanzien van deze laatste groep is lang niet altijd voorzien in een adequate alternatieve geschillenbeslechtingprocedure en leidt de weg al snel naar de nationale rechter, waar het vraagstuk van immuniteit speelt. In 2014 heeft Nederland al aandacht gevraagd binnen CAHDI (Comité van Juridisch Adviseurs van de ministeries van buitenlandse zaken van de Raad van Europa) voor het onderwerp geschillenbeslechting met een privaatrechtelijk karakter waarbij een internationale organisatie partij is en sindsdien staat het op de agenda van CAHDI. Dit was naar aanleiding van de genocide in Srebrenica, waar zowel de VN als de Nederlandse Staat gedaagd werden voor de Nederlandse rechter door nabestaanden. De VN kon echter met een beroep op immuniteit van rechtsmacht aansprakelijkheid ontlopen. De Staat is deels aansprakelijk gehouden voor de geleden schade, maar niet alle schade kon de Staat worden toegerekend met als gevolg dat schade deels voor rekening kwam van de nabestaanden. Daarnaast heeft Nederland aangedrongen bij de ILC om dit onderwerp op te nemen in haar werkprogramma, waaraan de ILC in 2022 gevolg heeft gegeven.

Evaluatie van door de VN opgerichte geschillenbeslechtingssystemen

De CAVV constateert dat er lacunes bestaan in de geschillenbeslechtingssystemen voor privaatrechtelijke geschillen en gaat in dit kader specifiek in op de situatie bij de VN, waar *Section 29* van het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties de VN verplicht om in een geschikt geschillenbeslechtingssysteem te voorzien voor privaatrechtelijke geschillen. Het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de gespecialiseerde organisaties kent eenzelfde bepaling. De CAVV maakt een onderscheid tussen twee soorten regelingen die de VN in dat kader heeft getroffen voor: (1) contractuele geschillen en (2) geschillen inzake onrechtmatige daad. Daarnaast gaat de CAVV in op het begrip «privaatrechtelijk geschil».

Contractuele geschillen

Om uitvoering te geven aan *Section 29* van het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties heeft de VN verschillende regelingen getroffen. De CAVV is van oordeel dat de VN de geschillenbeslechting met betrekking tot contracten vrij goed geregeld heeft. Voor dergelijke geschillen wordt arbitrage gebruikt, indien onderhandelingen niet succesvol blijken. Echter zijn er volgens de CAVV verbeteringen mogelijk, met name voor aanbestedingen en contracten met stagiairs. Volgens het kabinet doet de CAVV terecht de aanbeveling om informatie te verstrekken over de afhandeling van klachten in de aanbestedingsfase in de vorm van een geschillenbeslechting om de transparantie te vergroten. Daarnaast onderschrijft de CAVV dat er, zoals gesteld door de *Joint Inspection Unit* van de VN in 2018, een rechtsgang open moet staan voor stagiairs bij geschillen met de VN. Het uitgangspunt van het kabinet is dat in gevallen waarin sprake is van een lacune in de rechtsbescherming tegen internationale organisaties, juridisch gezien de meest wenselijke oplossing is dat die door die organisaties zelf wordt ingevuld. In dat kader kan gekeken worden naar de uitbreiding van de jurisdictie van het *United Nations Dispute Tribunal* opdat dit tribunaal ook,

net zoals bij medewerkers van de VN, geschillen tussen de VN en stagiairs kan behandelen.

Daarnaast kan volgens de CAVV worden gedacht aan een versnelde, goedkopere manier van arbitrage en kan worden overwogen om het Permanent Hof van Arbitrage (PHA) bevoegd te maken voor de beslechting van alle contractuele geschillen waarbij de VN partij is. Een groot deel van de privaatrechtelijke geschillen tussen de VN en (commerciële) partijen wordt al, indien nodig, voor arbitrage voorgelegd aan het PHA. Het kabinet kan dit voorstel van de CAVV steunen en zal dit ook in overweging geven aan de ILC.

Onrechtmatige daad

De CAVV geeft aan dat de VN voor onrechtmatige daden begaan in het hoofdkwartier in New York of de standplaatsen in het veld arbitrage gebruikt. De geschillenbeslechting met betrekking tot onrechtmatige daden gepleegd in de context van VN-vredesoperaties laat volgens de CAVV te wensen over. Volgens de *UN Status of Forces Agreements* (SOFA's) zouden *standing claims commissions* moeten worden opgericht, wat in de praktijk niet gebeurt. De CAVV is van mening dat de *local claims review boards*, die de VN gebruikt in plaats van *standing claims commissions*, niet voldoen aan de minimale eisen van rechtsstatelijkheid en roept in dit kader op om onafhankelijke *standing claims commissions* op te richten, een centraal beroepsorgaan, een permanente *Central Claims Commission* dan wel een internationale rechtbank. De CAVV riep in advies nr. 13 (2002) op tot oprichting van een *Central Claims Commission*. Het kabinet sluit wederom de toegevoegde waarde van een *Central Claims Commission* niet uit, als deze een rechtsgang biedt voor derden die slachtoffer zijn van een schending van privaatrechtelijke normen. In zijn reactie op advies nr. 13 (2002) van de CAVV was het kabinet evenwel van mening dat er praktische bezwaren zijn tegen de oprichting van een dergelijk orgaan, maar ook dat de toepasselijkheid van het materiële recht onduidelijk is, omdat het mandaat van elke VN-vredesoperatie verschilt. Het kabinet merkt op dat het voor de hand ligt aan te dringen op het daadwerkelijk door de VN oprichten van de in de SOFA's genoemde *standing claims commissions*. Het kabinet zou voor wat betreft de oprichting van een *Central Claims Commission* de uitkomst van de behandeling binnen de ILC van dit onderwerp en verdere (ontwerp)richtlijnen willen afwachten, alvorens nader in te gaan op de toegevoegde waarde van een *Central Claims Commission*. Op basis van nadere toelichting in een toekomstig advies kan verder onderzocht worden of dit een traject is dat de moeite waard is.

Definitie van privaatrechtelijke geschillen

De CAVV geeft een aantal leidende criteria bij de beoordeling van de definitie van een privaatrechtelijk geschil: (i) de aard van de eiser (privaat persoon), (ii) de ondervonden schade (bijvoorbeeld persoonlijk letsel of schade aan eigendommen), (iii) de verzochte remedie (compensatie), (iv) het gebruik van een privaatrechtelijke overeenkomst (in geval van contractuele verbintenissen), en (v) de omstandigheid dat het geschil niet ziet op de uitvoering van het constitutionele mandaat van de organisatie. Echter merkt de CAVV op dat het in de praktijk lastig kan zijn om de precieze aard van een geschil vast te stellen en adviseert in dat licht de Minister om de ILC te vragen het onderscheid tussen privaatrechtelijke en niet-privaatrechtelijke geschillen te verhelderen. Het kabinet neemt deze aanbeveling over en zal de ILC vragen dit punt te verhelderen.

De CAVV stelt zich op het standpunt dat ook al is een organisatie (zoals de VN) verplicht om in geschillenbeslechting te voorzien voor privaatrechtelijke geschillen, het van ondergeschikt belang is of een geschil privaatrechtelijk is indien het geschil betrekking heeft op een mogelijke schending van de mensenrechten. Het ligt in de rede dat, in gevallen waarin mogelijk een schending van de mensenrechten is begaan, in een rechtsmiddel wordt voorzien. De CAVV merkt op dat nationale rechtbanken vorderingen met betrekking tot het handelen of nalaten van staten gedurende buitenlandse missies soms niet justitiabel achten, als de vorderingen zien op politiek beleid of militaire activiteiten van die staten. Het kabinet zal, op advies van de CAVV, de ILC oproepen in overweging te nemen of deze benadering ook zou moeten gelden voor geschillen waarbij internationale organisaties zijn betrokken. In ieder geval is het kabinet van mening dat ook als het handelen of nalaten van een internationale organisatie samenhangt met het optreden in functie (*acta iure imperii*), er een rechtsmiddel open moet staan op het moment dat er een schending van mensenrechten voortkomt uit dat handelen of nalaten. Het gaat dan weliswaar niet om een contractueel geschil, waardoor het geschil buiten *Section 29* van het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de VN valt, maar wel om een geschil waarbij particulieren betrokken kunnen zijn. Dit terwijl de organisatie niet optreedt op voet van gelijkheid met particulieren (*acta iure gestionis*). Ook voor die situaties zou in een geschillenbeslechtingsmechanisme moeten worden voorzien.

Met betrekking tot niet-privaatrechtelijke geschillen is de CAVV van mening dat geschillenbeslechting inzake VN-sancties te wensen overlaat, aangezien gesanctioneerden zich in de meeste gevallen slechts kunnen richten tot een *Focal Point* met een klacht. De CAVV acht een onafhankelijk ombudspersoon een goede vorm van geschillenbeslechting voor klachten inzake sancties. Nederland was bij het «1267» sanctieregime, als onderdeel van de *Group of Like-Minded States*, voorstander van een onafhankelijk monitorend orgaan, waaronder de oprichting van een ombudspersoon. Het «1267» sanctieregime is opgericht op grond van hoofdstuk VII van het VN-Handvest en vereist dat alle staten een bevrozing van tegoeden, een reisverbod en een wapenembargo instellen tegen individuen en entiteiten geassocieerd met Al-Qaida, Osama Bin Laden en/of de Taliban ongeacht waar zij zich bevinden. Nederland zet zich, samen met een groep gelijkgezinde landen, binnen de VN in om ook in het kader van andere VN-sanctieregimes een ombudspersoon op te richten. Zoals eerder uiteengezet in deze kabinetsreactie, wacht het kabinet de behandeling van dit onderwerp binnen de ILC af alvorens een standpunt in te nemen over de oprichting van een onafhankelijke sanctierechtbank dan wel een (kamer binnen de) *Central Claims Commission*.

Privaatrechtelijke geschillen en de Europese Unie

Het overzicht van de EU-praktijk, in vergelijking met die van de VN, illustreert enerzijds de diversiteit van de aanpak die internationale organisaties aan privaatrechtelijke geschillen geven en anderzijds het unieke karakter van de EU als organisatie, waarbij de aansprakelijkheid van de organisatie grotendeels «geïnternaliseerd» wordt. Er is immers een grote verscheidenheid aan internationale organisaties, met verschillen in onder meer inhoud van de oprichtings- en zetelverdragen, omvang, werkgebied, taken en verantwoordelijkheden en immuniteiten. De CAVV maakt voor wat betreft de regelingen getroffen door de EU op het gebied van privaatrechtelijke geschillen een onderscheid tussen

contractuele en niet-contractuele aansprakelijkheid van de EU. Wat betreft contractuele aansprakelijkheid is het Hof van Justitie van de EU bevoegd om uitspraak te doen middels een arbitragebeding. Bij het uitblijven van een dergelijk beding kunnen de EU-rechtbanken echter geen uitspraak doen over vorderingen tot contractuele schadevergoedingen. Artikel 274 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) voorziet in de algemene jurisdictie van nationale rechtbanken over geschillen waarbij de EU partij is. Inzake niet-contractuele aansprakelijkheid van de EU geldt de regeling dat schade, veroorzaakt door de EU- instellingen of personeels-leden, vergoed moet worden door de EU. Volgens het Hof van Justitie van de EU vormt deze schadevordering, op grond van artikel 340, tweede alinea, VWEU, een zelfstandige rechtsgang. De CAVV sluit zich aan bij de kritiek dat het Hof van Justitie erg restrictieve voorwaarden oplegt aan niet-contractuele schadeclaims tegen de EU. In dit kader noemt de CAVV wel dat het Hof van Justitie de laatste jaren in een aantal gevallen tot schadeloosstelling is overgegaan. Het kabinet is bekend met de kritiek op de voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheidstelling uit de rechtspraak van het Hof van Justitie. Het is daarbij wel van belang om voor ogen te blijven houden dat de vordering tot niet-contractuele aansprakelijkheid onderdeel vormt van een het EU systeem van rechtsbescherming, dat als zodanig eerder te vergelijken is met de systeem van rechtsbescherming voor de nationale rechter dan voor de internationale rechter. Zo is bijvoorbeeld de vordering tot niet-contractuele aansprakelijkheid in het EU systeem niet voorbehouden aan «privaatrechtelijk geschillen» zoals gedefinieerd door de CAVV.

Conclusie

Het kabinet is de CAVV dankbaar voor haar gedetailleerd advies, dat zal worden betrokken bij het vormgeven en opstellen van de Nederlandse inbreng bij de ILC en de Algemene Vergadering van de VN over dit onderwerp. Het kabinet zal de vertaalde versie van het advies, samen met het schriftelijk commentaar van de Nederlandse regering, eveneens onder de aandacht brengen van de ILC.