

## **VEILIGHEID EN VOLKENRECHT: DE STRIJD TUSSEN RECHT EN MACHT**

**Ramses A. Wessel<sup>1</sup>**

### **Is internationaal recht echt recht?**

“Er lijkt sprake van een toenemende aandacht voor internationale regelgeving en gebruikmaking van internationale procedures voor conflictoplossing.” Deze stelling is te vinden in de conclusies van het hoofdstuk over veiligheid en volkenrecht in de vorige editie van dit *Jaarboek*. Inderdaad kon vorig jaar bijvoorbeeld worden gewezen op de verbeterde mogelijkheden om gebruik te maken van het systeem van collectieve veiligheid – zoals neergelegd in het Handvest van de Verenigde Naties – en op de verdergaande institutionalisering van de Europese veiligheidssamenwerking. De onderhavige verslagperiode verschaft de scepticus echter weer voldoende argumenten om de juridische status van internationale regelgeving in twijfel te trekken. De periode vanaf eind 1997 stond, wat betreft de internationale verhoudingen, voor een aanzienlijk gedeelte in het teken van de confrontatie tussen de Verenigde Staten en Irak. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Annan, slaagde er ternauwernood in een derde Golf-oorlog te voorkomen toen de Verenigde Staten met militair geweld dreigden nadat Irak had geweigerd Amerikaanse wapeninspecteurs toe te laten. De vraag naar de rechtsgeldigheid van een dergelijk militair optreden bleek, althans voor de Amerikaanse regering, minder relevant dan die naar een mogelijke aantasting van de mondiale macht van de Verenigde Staten. Met een *superpower* wordt niet gesold, zoals ook bleek in augustus 1998 bij de vanuit juridisch oogpunt dubieuze Amerikaanse aanvallen op een vermeende fabriek voor chemische wapens in Sudan en op ‘opleidingskampen voor terroristen’ in Afghanistan. Maar ook een andere slepende kwestie, de uitvoering van het Dayton-akkoord in voormalig Joegoslavië, laat zien dat het maken van internationale afspraken niet automatisch tot oplossingen leidt.

De vraag naar de rechtsstatus van het internationale recht lijkt zich op het eerste gezicht zelf te beantwoorden. Immers, het gebruik van het woord ‘recht’ impliceert dat niet wordt bedoeld op internationale politiek of internationale moraal. Blijkbaar is er op bepaalde terreinen sprake van een aparte categorie normen, die gezamenlijk kunnen worden aangeduid met het begrip ‘rechtsorde’. Veel – zo niet alles – hangt echter af van de definitie van een rechtsnorm. Wanneer een rechtsnorm alleen als

een geldige norm wordt gezien als aan het niet-nakomen ervan sancties zijn verbonden, dan is de juridische status van internationaal recht moeilijker te verdedigen. Hetzelfde geldt als een ander criterium wordt gebruikt en in meer algemene zin wordt gewezen op de horizontale verhouding tussen de belangrijkste rechtssubjecten, waarboven, in tegenstelling tot de nationale rechtsordes, een autoriteit ontbreekt. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is geen wereldwetgever, het Internationale Gerechtshof geen rechter die zonder medewerking van de rechtssubjecten kan optreden, en de middelen die de VN- Veiligheidsraad ter beschikking staan om de naleving van het internationale recht af te dwingen zijn zowel juridisch als politiek beperkt.<sup>2</sup>

Het is echter de vraag of de aanwezigheid van deze elementen noodzakelijk is om van 'recht' te kunnen spreken. De verschillen tussen de internationale en nationale rechtsorde zijn inderdaad evident, maar dat kan ook worden gesteld van de verschillen tussen andere rechtsordes (denk aan de (sub)rechtsorde die ontstaat bij het aannemen van een collectieve arbeidsovereenkomst en de strafrechtsorde op basis van de wetboeken van strafrecht en strafvordering). Als een rechtsorde wordt gedefinieerd als een systeem van geldige rechtsnormen die stuk voor stuk gebaseerd moeten zijn op andere geldige rechtsnormen – zoals dat wordt gedaan door de dominante rechtstheoretische stroming, het 'rechtspositivisme' – dan wordt de toets om het rechtskarakter van een norm te bepalen een andere.<sup>3</sup> Van een geldige rechtsnorm is dan sprake als die norm tot stand is gekomen op basis van een andere geldige norm, die vervolgens weer moet zijn gebaseerd op een voorgaande geldige norm, enz. Deze 'geldigheidsketting' leidt uiteindelijk tot een 'grondnorm', waarvan het bestaan moet worden verondersteld. Dat laatste wordt tevens vaak als de zwakte van deze theorie beschouwd, omdat deze grondnorm zelf geen rechtsnorm is en het bepalen ervan moeilijk is (veelal wordt een grondnorm geacht te bestaan op grond van morele overwegingen). Maar, afgezien van dit probleem geeft deze theorie van de systematische geldigheid wel een goed criterium om te bekijken of er sprake is van een 'rechtsorde'. In de woorden van de vermaarde rechtstheoreticus Kelsen: "All norms whose validity may be traced back to one and the same basic norm form a system of norms, or an order."<sup>4</sup> Veelal zal een geldige rechtsnorm totstandkomen omdat iemand de bevoegdheid heeft gekregen om dergelijke normen uit te vaardigen. Een andere prominente denker in deze stroming, Hart, heeft daarom gewezen op het belang van het bestaan van bevoegdheidsnormen.<sup>5</sup> Een wet is in Nederland pas een wet als deze is aangenomen door de Nederlandse wetgever, die daartoe in de Grondwet de bevoegdheid heeft gekregen.

De meest voorkomende 'wet' in het internationale recht is het 'verdrag'. Door het al eerder aangeduide horizontale karakter van het internationale recht is deze wet echter niet voor iedereen bindend, maar slechts voor degenen die hem volgens de daartoe bestaande regels (het 'verdragenrecht') hebben ondertekend en bekrachtigd. Ook het geheel van regels gebaseerd op een in werking getreden verdrag kan worden gezien als een rechtsorde en op het moment dat de oorsprong van een

internationale norm in zo'n verdrag is te vinden, staat het rechtskarakter ervan vast. Het rechtskarakter van een verdrag wordt dan geacht voort te komen uit de bevoegdheid van staten (en soms internationale organisaties) om met elkaar bindende juridische afspraken aan te gaan. Daarnaast kan ook gewoonte een belangrijke bron van internationaal recht zijn.

Het belangrijkste verdrag op het terrein van vrede en veiligheid is het Handvest van de Verenigde Naties, niet alleen omdat bij dit verdrag vrijwel alle staten partij zijn, maar ook omdat is afgesproken dat andere verdragen niet in strijd mogen zijn met het Handvest (art. 103). Op basis van de bovenstaande overwegingen kan dus worden gesteld dat de regels die in het Handvest zijn opgenomen, of die daarop zijn gebaseerd (zoals de besluiten van de VN-Veiligheidsraad) tot het internationale recht behoren, ondanks het feit dat ze niet altijd worden nageleefd en afdwinging ervan vaak moeizaam gaat. Overigens wordt in de meeste gevallen het internationale recht wel door de staten nageleefd en worden de beschikbare afdwingingsmethoden de laatste jaren frequenter toegepast (denk aan het gebruik van economische sancties en de door de Veiligheidsraad toegestane militaire maatregelen). De erkenning van het bestaan van deze internationale regels blijkt ook uit het feit dat staten in geval van afwijkend gedrag steeds een rechtvaardigingsgrond in het recht proberen te vinden. Niet voor niets is het woord 'zelfverdediging' al snel opgedoken na de Amerikaanse aanvallen op Sudan en Afghanistan.<sup>6</sup>

In de hieronder staande paragrafen zijn voorbeelden te vinden van de druk die er constant is zowel op de internationale regels (omdat deze zich nu eenmaal niet altijd verzoenen met nationale politieke wensen) als vanuit deze regels (omdat deze staten verplichten zich conform te gedragen en afwijkend gedrag juridisch te rechtvaardigen, en ze andere staten de mogelijkheid verschaffen *terecht* te reageren). Deze kenmerken van het internationale recht zijn aan de andere kant debet aan de moeizame totstandkoming van nieuwe regels, zoals het afgelopen jaar duidelijk werd bij de onderhandelingen over de oprichting van het Internationale Strafhof of het tot stand brengen van het Landmijnenverdrag.

Dit systeem van rechtsvorming op basis van overeenstemming impliceert een rol van de macht van elke nationale staat. Soms zelfs is de macht van enkele staten geïnstitutionaliseerd in het systeem. Dit is met name het geval in de besluitvormingsprocedures van sommige internationale organisaties, waar aan een aantal staten vergaande bevoegdheden zijn verleend (zoals in de Veiligheidsraad) of waar in de stemverhouding rekening is gehouden met de grootte van een staat (zoals bij de Raad van Ministers van de Europese Unie). De kenmerken van dit systeem werden bijvoorbeeld weer duidelijk tijdens de besluitvorming rond een eventueel ingrijpen in de crisis in Kosovo. In dit soort gevallen is er echter per definitie geen strijd tussen recht en macht; de machtsfactor is in het recht opgenomen. Die strijd is er wel op het moment dat staten politieke macht gebruiken om bepaalde interpretaties van regels door te drukken of om bestaande regels te

omzeilen. Van beide zaken zijn in de onderhavige verslagperiode voorbeelden te vinden.

### **De Verenigde Naties/Verenigde Staten versus Irak<sup>7</sup>**

Als één onderwerp de discussie over veiligheid en volkenrecht de afgelopen periode heeft gedomineerd, dan is het wel de dreiging van de Verenigde Staten om militair op te treden tegen de weigering van Irak om mee te werken aan het wapeninspectiesysteem zoals dat door de VN-Veiligheidsraad was opgelegd na afloop van de Iraakse bezetting van Koeweit in 1991. De problemen die de inspectieteams van de Verenigde Naties hebben ondervonden bij de controle op massavernietigingswapens in Irak zijn maandenlang voorpaginanieuws geweest. In de laatste maanden van 1997 dreigde de situatie reeds te escaleren, toen Irak de toegang tot inspectieplaatsen weigerde aan Amerikaanse wapeninspecteurs, en eind februari 1998 bereikte de crisis opnieuw een dramatisch hoogtepunt. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties slaagde er ternauwernood in een militaire confrontatie met Irak te voorkomen. Er werd een overeenkomst getekend waarin Irak zich verbindt om mee te werken aan de uitvoering van de resoluties van de Veiligheidsraad en meer in het bijzonder om onmiddellijke, onvoorwaardelijke en onbeperkte toegang te verlenen tot die plaatsen die van belang zijn voor de wapeninspecties.<sup>8</sup> De volkenrechtelijke discussie heeft zich toegespitst op de vraag of de Verenigde Staten en hun coalitiegenoten zonder nadere machtiging van de Veiligheidsraad konden overgaan tot militair optreden om de naleving door Irak van zijn verplichtingen uit hoofde van de relevante resoluties, met name 687(1991) en 715(1991), af te dwingen.<sup>9</sup> Irak viel, zoals bekend, in 1990 Koeweit binnen en bezette deze staat. De reactie van de internationale gemeenschap loog er niet om en in een grootscheepse aanval werd het Iraakse leger verslagen.<sup>10</sup> Ten tijde van deze (tweede) Golf-oorlog<sup>11</sup> was duidelijk geworden dat Irak een zeer groot aantal wapenontwikkelingsprogramma's had lopen, waaronder chemische en biologische wapens. Er waren zelfs vermoedens dat er grondstoffen voor een nucleair wapen aanwezig waren.<sup>12</sup>

Na afloop van de Golf-oorlog werd bij Veiligheidsraadresolutie 687(1991) onder meer bepaald dat Irak onvoorwaardelijk moest toestaan dat al zijn chemische en biologische wapens en alle ballistische raketten met een bereik boven de 150 kilometer zouden worden vernietigd. Voor de implementatie van dit besluit werd voorzien in de oprichting van een *Special Commission*, een subsidiair orgaan van de Veiligheidsraad. De taak van deze *United Nations Special Commission* (UNSCOM), zo volgt uit de bewoordingen van Resolutie 687, is het uitvoeren van speciale inspecties op die plaatsen waar eerder biologische en chemische wapens alsmede raketten waren ontdekt en op letterlijk *elke* andere plaats die UNSCOM zelf aanwijst; bovendien dient Irak die plaatsen op te geven in verklaringen (*declarations*). Voorts dient Irak onder de supervisie van UNSCOM alle aanwezige chemische en biologische wapens en alle raketten te vernietigen.

Zoals bekend is het Iraakse regime na afloop van de Golf-oorlog stevig in het zadel blijven zitten. Om nu te voorkomen dat in de toekomst onder ditzelfde regime opnieuw massavernietigingswapens zouden worden ontwikkeld, bepaalt Resolutie 687 tevens dat UNSCOM in de toekomst de naleving van de verplichtingen door Irak zal blijven controleren (“ongoing monitoring and verification” zegt de resolutie). Wat betreft het materiaal bruikbaar voor het ontwikkelen van kernwapens bepaalt de Resolutie dat onmiddellijk inspectie ter plaatse zal worden uitgevoerd door het Internationaal Atoomenergie Agentschap met de bijstand van UNSCOM. De taken van UNSCOM zijn nader uitgewerkt in de Veiligheidsraadresoluties 707 en 715(1991).

Kort nadat Resolutie 687 was aangenomen gingen de inspecties van start. Er vonden direct al incidenten plaats.<sup>13</sup> Ontdekkingen door UNSCOM voedden de verdenking dat Irak in het geheim een arsenaal aan massavernietigingswapens had opgebouwd. Hoewel UNSCOM de nodige successen boekte, konden de verdenkingen tegen het Iraakse regime niet volledig worden weggenomen. Bovendien begon de Iraakse regering steeds grilliger gedrag te vertonen, waarbij het uitvoeren van de controleactiviteiten onmogelijk werd gemaakt. De Veiligheidsraad veroordeelde dit gedrag herhaaldelijk in scherpe bewoordingen.<sup>14</sup> De eerdere inspecties hebben duidelijk gemaakt dat Irak in staat was vrijwel ongemerkt de meest gruwelijke massavernietigingswapens te ontwikkelen en gebruiksklaar te hebben. Recente acties van Saddam Hussein hebben opnieuw de verdenking doen rijzen dat Irak de nodige wapens te verbergen heeft. Terecht achtte de Verenigde Naties er dus zeer veel aan gelegen om de controleactiviteiten in overeenstemming met de Veiligheidsraadresoluties te hervatten. Na vele vruchteloze pogingen om langs vreedzame weg tot een oplossing te komen, besloot een aantal staten, de Verenigde Staten voorop, om een uitkomst te forceren. Een oorlogsvloot werd naar de Golf gedelegeerd en er werden plannen gemaakt voor een nieuwe militaire operatie, onder de naam *Desert Thunder*. Dit militaire machtsvertoon werd nog extra kracht bijgezet door verklaringen van de hoogste Amerikaanse functionarissen, waarin zij stelden dat de Verenigde Staten het recht hadden om unilateraal militair op te treden op basis van bestaande Veiligheidsraadbesluiten. Een nieuwe Veiligheidsraadresolutie, die expliciet zou machtigen tot het opnieuw gebruiken van militair geweld, werd dus niet noodzakelijk geacht. Andere leden van de Veiligheidsraad, met name de permanente leden Frankrijk en Rusland, dachten hier heel anders over. Een militaire confrontatie kon ten slotte worden afgewend in een laatste poging van VN-Secretaris-Generaal Annan, die een akkoord sloot met Irak. De Veiligheidsraad bekrachtigde dit akkoord op 2 maart 1998 in Resolutie 1154.

Pragmatisch gezien is de militaire dreiging in de Golf zeer nuttig geweest om een doorbraak te forceren in de patstelling die was ontstaan tussen de Verenigde Naties (Verenigde Staten?) en Irak.<sup>15</sup> De wrange bijmaak die het optreden desondanks heeft, wordt ingegeven door het feit dat non-proliferatie bovenaan staat op de nationale politieke veiligheidsagenda van de Verenigde Staten.<sup>16</sup> De reactie

van veel internationaal-rechtelijke deskundigen op een mogelijk Amerikaans militair optreden zonder duidelijk mandaat van de Veiligheidsraad komt voort uit het idee dat in een wereld waar slechts één supermogendheid is overgebleven,<sup>17</sup> permanent moet worden gewaakt voor de vereenzelving van internationaal recht met nationale politieke belangen.

Inderdaad zijn de argumenten tegen de mogelijkheid van een unilateraal militair optreden door de Verenigde Staten zonder vernieuwd mandaat van de Veiligheidsraad sterker en talrijker. Een militair ingrijpen vormt het sluitstuk van het collectieve veiligheidssysteem van het Handvest van de Verenigde Naties. Het unieke karakter ervan wordt onderstreept door het feit dat militair ingrijpen op gezag van de Veiligheidsraad, naast het recht van zelfverdediging (art. 51), de enige derogatie vormt op het interstatelijk geweldverbod dat als centrale norm het gehele Handvest doordringt (zie art. 2(4)). Het is duidelijk dat met dergelijke expliciete uitzonderingen op een centrale norm zorgvuldig moet worden omgesprongen, omdat anders de centrale norm zelf haar gezag verliest. Als op deze manier naar de betreffende Veiligheidsraadresoluties wordt gekeken, ontstaat het volgende beeld. Resolutie 687(1991) moet worden beschouwd als de basisresolutie voor wat betreft het wapeninspectieregime in Irak. De tekst van deze Resolutie zelf biedt echter geen aanknopingspunten voor een mogelijk militair optreden in geval van niet-naleving ervan. Ook de vele resoluties die tussen 1991 en 1998 zijn aangenomen in de kwestie-Irak geven geen rechtsbasis voor militair optreden. Nergens wordt gerefereerd aan een “authorization” of “decision” om militair op te treden; er wordt hoogstens gerefereerd aan het bestaan van een “firm intention” van de Veiligheidsraad om verdere maatregelen te nemen.<sup>18</sup> In een aantal commentaren wordt echter Resolutie 678, van 29 november 1990, genoemd als de rechtsbasis voor een mogelijk militair optreden tegen Irak. Resolutie 678(1990) is de resolutie die de Lidstaten van de Verenigde Naties die samenwerken met Koeweit machtigt om “all necessary means” te gebruiken om een einde te maken aan de Iraakse bezetting van Koeweit.<sup>19</sup>

De machtiging die werd verleend was dan ook geen blanco machtiging tot het gebruik van geweld, maar diende in de eerste plaats tot het ongedaan maken van de bezetting. Een tweede doel was het herstel van de internationale vrede en veiligheid in de regio.<sup>20</sup> Een verband tussen Resolutie 678 en Resolutie 687, de ‘moederresolutie’ waarop het gehele wapeninspectieregime is gebaseerd, kan worden gelegd door vol te houden dat het voor de toekomst garanderen van de ‘internationale vrede en veiligheid in de regio’ wordt nagestreefd door de instelling van het wapeninspectieregime op basis van Resolutie 687, en de uitwerkingen daarvan.<sup>21</sup> Dit betekent echter niet dat de machtiging tot geweldsgebruik zich daarom uitstrekt tot de handhaving van alle resoluties die na Resolutie 678 zijn aangenomen en die niets meer met de agressie van Irak tegen Koeweit te maken hebben. Hierbij kan nog worden opgemerkt, dat de formulering in par. 2 van Resolutie 678 niet op resoluties van later datum is gericht: de machtiging tot het gebruik van “all necessary means” wordt aan de met ‘Koeweit samenwerkende

Staten' gegeven “to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions *and* to restore international peace and security in the area”. De toegevoegde cursivering geeft aan dat het implementeren van de relevante resoluties een zelfstandig doel is, los van het herstellen van de internationale vrede en veiligheid in het gebied.<sup>22</sup>

Ook voor wat betreft de nieuwe Resolutie 1154(1998) van 2 maart 1998, waarin de overeenkomst tussen de Verenigde Naties en Irak wordt bekrachtigd, geldt dat daarin duidelijk geen rechtsbasis voor militair optreden kan worden gevonden. Aan het niet-nakomen van de overeenkomst, zoals bekrachtigd in de Resolutie, worden de “severest consequences” verbonden.<sup>23</sup> Een aantal leden van de Veiligheidsraad heeft duidelijk gemaakt dat dit niet een automatische machtiging tot militair optreden inhoudt.<sup>24</sup> Sterker nog, de permanente leden China en Rusland hadden van tevoren al aangekondigd dat zij hun veto zouden uitspreken over een resolutie die de bewoordingen “all necessary means” zou bevatten. Zoals genoegzaam bekend, refereert in VN-Veiligheidsraad-jargon “all necessary means” letterlijk aan alle mogelijke maatregelen, inclusief de meest verstrekkende, militair optreden (vergelijk Resolutie 678). Het ligt dus niet voor de hand dat de bewoordingen “severest consequences” dezelfde betekenis hebben als de bewoordingen van Resolutie 678(1990). Gezien deze opstelling van diverse (permanente en gewone) leden van de Veiligheidsraad, biedt Resolutie 1154 dus evenmin een rechtsbasis voor een militaire operatie.<sup>25</sup>

De relatief uitgebreide aandacht voor deze zaak komt voort uit het feit dat een Amerikaans militair optreden zonder internationale rechtsbasis in de ogen van velen het failliet van de internationale regels op dit gebied zou betekenen. Het stelsel van collectieve veiligheid, waarin de mogelijkheid tot het nemen van militaire dwangmaatregelen in handen van de Veiligheidsraad is gelegd, kent zeker zijn beperkingen, maar de vraag is gerechtvaardigd of met beoordeling van de legitimiteit van militair optreden door individuele staten de mondiale veiligheid zou toenemen.

## **Wapenbeheersing**

### *Landmijnen*

Naast de activiteiten van de Verenigde Naties in Irak is het afgelopen jaar een andere belangrijke stap gezet op het terrein van de internationale wapenbeheersing. Op 18 september 1997 aanvaardden ongeveer tachtig landen, waaronder alle Lidstaten van de Europese Unie, te Oslo het ontwerp-Verdrag inzake het verbod op het gebruik, de opslag, de productie en de overdracht van tegen personen gerichte mijnen alsmede het vernietigen daarvan.<sup>26</sup> Dit ontwapeningsverdrag beoogt door een totale uitbanning van deze landmijnen een einde te maken aan één van de meest gruwelijke aspecten van de wapenproblematiek.<sup>27</sup> Opmerkelijk is dat het Landmijnenverdrag op statenniveau in zeer korte tijd en buiten de traditionele

internationale overlegfora – met name de Geneefse Ontwapeningsconferentie (CD; *Conference on Disarmament*) – tot stand is gekomen.<sup>28</sup> In oktober 1996 organiseerde Canada de eerste *ad hoc*-conferentie in Ottawa, waaraan ongeveer vijftig staten deelnamen die een volledig verbod van landmijnen nastreefden. Daarna volgden bijeenkomsten in Wenen, Brussel en uiteindelijk Oslo.<sup>29</sup> Het duidelijke nadeel van deze opzet is dat van een universele aanvaarding van het verdrag voorsnog geen sprake is. De Verenigde Staten namen wel deel aan het 'Ottawa-proces', maar aanvaardden het verdrag niet, aangezien zij onder meer een uitzondering wensden voor de grensstreek tussen Noord- en Zuid-Korea. Daar reddden volgens hen landmijnen juist mensenlevens. Een aantal andere in dit verband belangrijke landen, zoals China, India, Pakistan, Rusland en de meeste Midden-Oostenlanden, heeft zich geheel afzijdig gehouden van de onderhandelingen en zal zeker op korte termijn geen partij bij het verdrag worden. Het verdrag is op 3 december 1997 te Ottawa opengesteld voor ondertekening. Het treedt in werking een half jaar nadat de veertigste ratificatie binnen is. Op 23 juli 1998 stonden er 127 handtekeningen onder het verdrag (waaronder die van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken) en hadden 25 staten het verdrag geratificeerd (Nederland nog niet).

Het Landmijnenverdrag bevat een absoluut verbod op het bezit en gebruik van tegen personen gerichte mijnen. Een uitzondering geldt slechts voor mijnen die nodig zijn voor de ontwikkeling van en training in technieken voor de opsporing en vernietiging van mijnen. Partijen dienen hun mijnenvoorraad binnen vier jaar te hebben vernietigd en mijnenvelden op hun grondgebied in beginsel binnen tien jaar te hebben geruimd. Daarnaast bevat het verdrag bepalingen over internationale samenwerking en bijstand bij het vernietigen en ruimen van mijnen, alsmede bij het opzetten en uitvoeren van hulpprogramma's voor slachtoffers van mijnen. Partijen dienen jaarlijks alle nationale uitvoeringsmaatregelen te rapporteren aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. Tot slot bevat het verdrag een – in verhouding tot andere ontwapeningsverdragen – 'lichte' regeling over het internationaal toezicht op de naleving van de verdragsverplichtingen; daarbij is voorzien in de mogelijkheid van onafhankelijke onderzoeksmissies ter plekke. Vijf jaar na de inwerkingtreding van het verdrag vindt er een herzieningsconferentie plaats. Partijen kunnen het verdrag eenzijdig opzeggen, maar indien de betreffende staat betrokken is bij een gewapend conflict kan de opzegging pas effect krijgen na de beëindiging van het conflict.

### *Kernproeven*

Een duidelijke tegenvaller op het terrein van de wapenbeheersing, en met name de non-proliferatie van massavernietigingswapens, waren de kernproeven die India en Pakistan met succes voltooiden in mei 1998. Vijf ondergrondse kernproeven van India op 11 en 13 mei 1998 werden gevolgd door zes proeven van Pakistan op 28 en 31 mei. De proeven kwamen niet als een volledige verrassing. Uit eerdere



uitspraken van de Indiase regering was al gebleken dat de toenemende spanningen met Pakistan over de regio Kashmir een steviger aanpak vereisten. Op 19 mei stelde de Indiase minister van Binnenlandse Zaken dan ook:

“Islamabad should realise the change in the geo-strategic situation in the region and the world and roll back its anti-India policy, especially with regard to Kashmir. India's bold and decisive step to become a nuclear weapons state has brought about a qualitatively new stage in Indo-Pakistan relations, particularly in finding a solution to the Kashmir problem.”<sup>30</sup>

Pakistan erkende deze verandering in de situatie en besloot de verhoudingen weer in balans te brengen:

“The difference between the Indian and the Pakistani action is crucial since India's action was a provocation, while the action of Pakistan was a reaction. India's tests destabilized the security balance in South Asia; Pakistan's tests have re-established the balance of mutual deterrence.”<sup>31</sup>

De proeven zijn door vrijwel de gehele wereldgemeenschap afgekeurd. In een verklaring van de voorzitter van 14 mei 1998 stelde de Veiligheidsraad dat hij het sterk betreunde dat India in totaal vijf ondergrondse kernproeven had genomen, ondanks de overweldigende internationale bezorgdheid daarover en protest daartegen. De Raad riep India op af te zien van verdere kernproeven en was van mening dat dergelijke proeven in strijd zijn met het *de facto* moratorium dienaangaande en met de inspanningen gericht op nucleaire non-proliferatie en ontwapening. De Raad wees op de cruciale betekenis van het Non-Proliferatie Verdrag en het Algeheel Teststop Verdrag en riep India en alle andere staten die nog geen partij zijn bij deze verdragen op zonder uitstel deze verdragen te ratificeren. Met het oog het voorkomen van een escalatie in de wapenwedloop en het bewaren van de vrede in de regio, riep de Raad – zonder Pakistan te noemen – staten op zich zeer terughoudend op te stellen. Naar zijn mening kunnen spanningen in Zuid-Azië alleen worden opgelost door dialoog en niet door wapenopbouw. De Raad riep zijn verklaring van 31 januari 1992 in herinnering, waarin hij onder meer stelde dat de proliferatie van massavernietingswapens een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt. Vijftien dagen later, op 29 mei 1998, werden in soortgelijke bewoordingen de vijf kernproeven van Pakistan afgekeurd.<sup>32</sup> India en Pakistan werden opgeroepen hun gesprekken over alle nog openstaande geschilpunten, met name die vrede en veiligheid betreffen, te hervatten.

Vergelijkbare verklaringen zijn ook uitgegeven door de gemeenschappelijke NAVO-Rusland Raad en door de Europese Unie.<sup>33</sup>

### *Terrorisme*

Een evident nadeel van wapenbeheersingsverdragen is dat per definitie slechts staten (en/of internationale organisaties) partij zijn. Dit betekent dat wapens in

handen van terroristische organisaties niet onder een dergelijk verdrag te vangen zijn. Dat dergelijke organisaties echter een bedreiging voor de internationale veiligheid kunnen vormen, bleek weer eens in augustus 1998, toen (vermeende islamitische) terroristische groeperingen een aanslag pleegden op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania. Om toch op internationaal niveau iets tegen terrorisme te ondernemen, nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 15 december 1997 de *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings* aan.<sup>34</sup> Dit verdrag heeft betrekking op gewapende aanslagen op plaatsen voor algemeen gebruik, staats- of regeringsgebouwen, openbare transportsystemen of infrastructuur met het doel mensen te doden of ernstig te verminken of met het doel omvangrijke vernietiging van dergelijke plaatsen, gebouwen of systemen te veroorzaken. Staten die partij worden bij dit verdrag, verplichten zich deze feiten in hun nationale recht strafbaar te stellen waarbij, wat betreft de strafmaat, rekening moet worden gehouden met de ernst van het misdrijf. Partijen krijgen het recht dit misdrijf volgens het universaliteitsbeginsel strafbaar te stellen, dat wil zeggen dat de nationale strafrechtelijke jurisdictie geldt ongeacht waar of door wie dit misdrijf wordt gepleegd. Indien een verdachte zicht bevindt op het territorium van een staat die partij is bij het verdrag is de betreffende staat verplicht tot vervolging, tenzij de verdachte aan een andere staat wordt uitgeleverd. Daarnaast bevat het verdrag regelingen op het terrein van justitiële samenwerking met betrekking tot het vervolgen, berechten en straffen voor de genoemde misdrijven.

Het verdrag heeft geen betrekking op activiteiten van militaire eenheden in een gewapend conflict of in de uitoefening van hun officiële taken. Geschillen over de interpretatie of toepassing van het verdrag tussen partijen kunnen, als arbitrage is mislukt, eenzijdig aan het Internationaal Gerechtshof worden voorgelegd (maar staten die partij worden bij het verdrag kunnen hierop een voorbehoud maken). Het verdrag is op 12 januari 1998 voor ondertekening opengesteld en zal in werking treden als 22 staten daarbij partij zijn geworden.

## **Voormalig Joegoslavië**

### *Uitvoering Dayton-akkoord*

Het mandaat van UNMIBH (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina*), de vredesmacht waaronder ook de internationale politiemacht IPTF (*International Police Task Force*) valt, liep af op 21 december 1997 en werd door de Veiligheidsraad in eerste instantie verlengd tot 21 juni 1998.<sup>35</sup> Het besluit werd in februari 1998 gevolgd door een aankondiging van de NAVO om ook de stabilisatiemacht SFOR te willen continueren na afloop van het mandaat in juni 1998. Gelet op de niet geheel naar wens verlopende uitvoering van het vredesakkoord zouden de taken volgens de NAVO ongewijzigd moeten blijven: “to deter renewed hostilities and to contribute to a secure environment for the ongoing civil implementation efforts in order to stabilize and consolidate the peace in Bosnia and

Herzegovina.”<sup>36</sup> Het vereiste nieuwe mandaat voor de verlenging van SFOR is op 15 juni 1998 door de Veiligheidsraad neergelegd in Resolutie 1174(1998). Op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest machtigde de Veiligheidsraad de lidstaten om door of in samenwerking met de NAVO, SFOR te continueren voor een periode van twaalf maanden. In dezelfde Resolutie heeft de Veiligheidsraad het mandaat van de VN-vredesmissie UNMIBH en van de daaronder vallende IPTF verlengd tot 21 juni 1999.

De door de NAVO aangenomen operationele planning voorziet in een *Multinational Specialized Unit* opgericht onder hetzelfde mandaat als de andere SFOR-onderdelen. Het is de bedoeling dat deze eenheid de mogelijkheden van SFOR vergroot om ondersteuning te bieden aan lokale autoriteiten bij het bestrijden van ongeregeldeheden, met name waar het gaat om de veilige terugkeer van vluchtelingen en de installatie van de nieuwe gemeenteraden en bestuurders.<sup>37</sup> SFOR zelf zal met name verder gaan met het bieden van hulp bij de implementatie van het civiele gedeelte van het Dayton-akkoord. In dat verband zal nauw worden samengewerkt met de Hoge Vertegenwoordiger (Westendorp), de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (met name waar het gaat om een ordelijke terugkeer van de vluchtelingen), IPTF, de OVSE (mede gelet op de verkiezingen in september 1998) en het Joegoslavië-Tribunaal (door te zorgen voor transport van verdachten naar Den Haag).

### *Kosovo*

Er is geen *Balkan-watcher* of hij heeft in de laatste twintig jaar wel eens een bloedige oorlog rond Kosovo voorspeld.<sup>38</sup> Deze grotendeels Albanese provincie van Servië was een grote afwezige in het Dayton-akkoord, hetgeen de positie van de radicale onafhankelijkheidsstrijders heeft versterkt. De aanvallen van het zogenoemde Kosovo Bevrijdingsleger op Servische politieagenten en burgers namen steeds meer toe en de Serven hebben hierop gewelddadig gereageerd. De situatie is het afgelopen jaar dermate geëscaleerd dat onder druk van de grootscheepse Servische aanvallen op dorpen in Kosovo inmiddels duizenden Kosovaren richting het buurland Albanië zijn gevlucht.

De verschillende internationale organisaties zijn niet met een oplossing voor de crisis gekomen. In een resolutie van 31 maart 1998 kondigde de Veiligheidsraad, op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest, een wapenembargo af tegen Joegoslavië in verband met de situatie in Kosovo.<sup>39</sup> Een speciaal comité van de Veiligheidsraad dient toe te zien op de uitvoering van het embargo. Deze late en magere reactie op de explosieve situatie in Kosovo is met name veroorzaakt door de aanhoudende tegenwerking van Rusland en China. China besloot uiteindelijk – als enig lid van de Raad – zich te onthouden van stemmen. China stelde dat de Raad een slecht precedent had geschapen door zich te mengen in dit binnenlands conflict zonder daartoe door de betreffende regering te zijn opgeroepen.

Opvallend is dat de Raad de situatie in Kosovo niet uitdrukkelijk betitelde als een bedreiging van de vrede – maar die lijkt door de verwijzing naar hoofdstuk VII

noodzakelijkerwijze geïmpliceerd. In de preambule veroordeelde de Raad het gewelddadig optreden van de Servische politiemacht tegen burgers en vreedzame demonstranten in Kosovo alsmede ook het terrorisme van het Bevrijdingsleger van Kosovo en andere groepen. In het verlengde daarvan doet de Raad – in het operationele gedeelte – een dringend beroep op het Albanese leiderschap in Kosovo alle terroristische acties te veroordelen. Richting de autoriteiten in Belgrado stelt de Raad dat de weg voor de bestrijding van het geweld en terrorisme in Kosovo is de Albanese gemeenschap een werkelijk politiek proces aan te bieden. Partijen worden opgeroepen, zonder voorwaarden vooraf, een zinvolle dialoog over de politieke status te beginnen, eventueel onder begeleiding van de Contactgroep. Daarbij benadrukt de Raad dat hij steun geeft aan een versterkte status voor Kosovo, waaronder begrepen “a substantially greater degree of autonomy and meaningful self-administration”.

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) kwam op 11 maart 1998 in een speciale zitting bijeen om de situatie in Kosovo te bespreken. Aan het slot van de bijeenkomst werd een besluit vastgesteld dat, qua inhoud, echter meer een verklaring is.<sup>40</sup> De Raad veroordeelde zowel het excessieve en indiscriminatoire gebruik van geweld door Servische politie-eenheden in Kosovo als alle terroristische activiteiten. Vastgesteld wordt dat de crisis in Kosovo niet uitsluitend een interne aangelegenheid is van Joegoslavië, gezien de schendingen van OVSE-beginselen en verplichtingen op het terrein van de rechten van de mens en vanwege de invloed op de veiligheid in de regio. Evenals de Verenigde Naties roept de OVSE de autoriteiten in Belgrado en het Albanese leiderschap in Kosovo op een betekenisvolle dialoog te beginnen zonder voorwaarden vooraf en gebaseerd op een volledige nakoming van de OVSE-beginselen en -verplichtingen.

Ook de NAVO sprak in een speciale zitting haar bezorgdheid uit over de situatie in Kosovo.<sup>41</sup> De NAVO ziet een “process of open and unconditional dialogue” vooralsnog als de beste oplossing van de crisis. Er wordt gestreefd naar een politieke oplossing, waarbij de NAVO-maatregelen vooral zijn gericht op bescherming van de buurlanden Albanië en Macedonië. In deze landen zullen de Partnerschap voor Vrede-activiteiten extra worden versterkt om de veiligheid in die gebieden te vergroten en (meer van psychologische aard) “to signal NATO's interest in containing the crisis and in seeking a peaceful resolution”.

De Europese Unie maakte gebruik van de bijeenkomst van de ‘Europese Conferentie’ (de EU-lidstaten plus de aspirant-leden) op 12 maart 1998 om een verklaring uit te geven over de situatie in Kosovo.<sup>42</sup> In deze verklaring spraken de 26 staten en de voorzitters van het Europees Parlement en de Europese Commissie hun zorg uit over de veiligheid in de regio. Het excessieve geweld van de Servische autoriteiten tegen de burgerbevolking in Kosovo werd streng veroordeeld en Servië werd opgeroepen om internationale hulporganisaties in Kosovo toe te laten. Over het beleid van de Europese Unie werd de volgende dag door de Algemene Raad (en de Commissie) informeel vergaderd in Edinburgh.<sup>43</sup> Besloten werd tot het nemen van aanvullende sancties in vervolg op de besluiten van de Contactgroep voor

voormalig Joegoslavië van 9 maart 1998. Daarnaast werd besloten tot het bijeenroepen van een conferentie van staten uit de regio om samen met hen (en met de Verenigde Staten en Rusland) te praten over mogelijke oplossingen. De bemoeienis van de Europese Unie heeft zich verder geuit in de aanstelling van een speciale onderhandelaar voor Kosovo en van een streven naar versterkte aanwezigheid in Kosovo door middel van een permanent bureau. Duidelijk werd in ieder geval dat de Unie voorsnog geen voorstander is van een zelfstandig Kosovo, maar van “versterkte autonomie” in samenhang met een verbeterde dialoog tussen de betrokken landen. In vervolg op deze afspraken nam de Raad op 19 maart 1998 een Gemeenschappelijk Standpunt aan tot beperking van de economische en financiële betrekkingen met Joegoslavië.<sup>44</sup> In dit besluit wordt het door de Verenigde Naties ingestelde wapenembargo bevestigd; wordt besloten geen apparatuur meer te leveren die kan worden gebruikt voor binnenlandse repressie of terrorisme; wordt een moratorium ingesteld op door de overheid gefinancierde steun voor exportkredieten; en wordt besloten geen visa meer af te geven aan hooggeplaatste vertegenwoordigers van Joegoslavië en Servië die verantwoordelijk zijn voor de repressie door de ordediensten in Kosovo. De economische en financiële sancties zijn op 27 april 1998 verder uitgewerkt in een Verordening van de EG.<sup>45</sup> Op 29 juni 1998 besloot de Raad dat niet aan de door de Europese Unie gestelde voorwaarden was voldaan, hetgeen een reden was om nieuwe maatregelen te nemen, te beginnen met een verbod op vluchten van Joegoslavische luchtvaartmaatschappijen tussen Joegoslavië en de Europese Unie.<sup>46</sup>

Ook tijdens de EU-top in Cardiff op 15 en 16 juni 1998 ging veel aandacht uit naar de situatie in Kosovo. In een speciale verklaring veroordeelde de Europese Raad “het gebruik van willekeurig geweld door de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) en de Servische veiligheidstroepen om de politieke wil van de regering in Belgrado op te leggen”. De verklaring verwijst ook naar de “zware persoonlijke verantwoordelijkheid” van president Milosević. De Europese Raad verzocht president Milosević in het bijzonder om: 1. het stopzetten van alle operaties van de veiligheidstroepen waardoor de burgerbevolking wordt getroffen en het terugtrekken van de eenheden die voor onderdrukking van de burgers worden ingezet; 2. het mogelijk maken van doeltreffend en permanent internationaal toezicht in Kosovo; 3. het vergemakkelijken van de terugkeer naar hun woonplaatsen van alle vluchtelingen en ontheemden, en van onbelemmerde toegang voor humanitaire hulporganisaties; en 4. het boeken van snelle vooruitgang bij de politieke dialoog met de leiders van de Albanese Kosovaren. Belangrijk is echter dat ook deze verklaring onomwonden stelt dat de Europese Unie krachtig tegen onafhankelijkheid gekant blijft. De Unie “is nog altijd voorstander van een bijzondere status, waarin een grote mate van autonomie voor Kosovo is ingebouwd, binnen de Federale Republiek Joegoslavië”.

## VN-vredesoperaties

1998 is een jubileumjaar voor de *peacekeeping*-activiteiten van de Verenigde Naties. Het systeem bestaat vijftig jaar, hetgeen voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties reden was om een speciaal herdenkingscomité in het leven te roepen. Dat het niet alleen om feestvieren gaat, blijkt uit de opdracht aan het comité: "to honour those who served in peacekeeping operations in the past 50 years, especially those who lost their lives in the service of the United Nations". Sinds 1948 zijn er 48 VN-vredesoperaties geweest; 35 daarvan werden ingesteld in de periode 1988-1998. Op dit moment (augustus 1998) zijn er 16 missies actief, waaraan in totaal 14 duizend *peacekeepers* deelnemen.<sup>47</sup> Sinds 1948 hebben meer dan 750 duizend militairen en politiemensen uit 111 landen deel uitgemaakt van een VN-vredesoperatie; meer dan 1.500 *peacekeepers* hebben het niet overleefd. Het *peacekeeping*-budget van de Verenigde Naties bedroeg in de periode juli 1997-juni 1998 ongeveer 1 miljard dollar (in 1995 was dit nog 3 miljard) en de lidstaten hadden in februari 1998 in totaal nog een 'peacekeeping-schuld' van 1,6 miljard dollar bij de Verenigde Naties.<sup>48</sup>

Hieronder worden enkele kanttekeningen gemaakt bij VN-vredesoperaties die het afgelopen jaar in het oog sprongen.

### *Kroatië*

Veel aandacht ging ook de afgelopen periode weer uit naar voormalig Joegoslavië. Met name aan Kroatië is door de VN-Veiligheidsraad relatief veel tijd besteed. Op 14 juli 1997 verlengde de Veiligheidsraad de mandaten van de VN-vredesmacht in Kroatië voor het toezicht op de demilitarisatie van het schiereiland Prevlaka (UNMOP, *United Nations Mission of Observers in Prevlaka*) en van het bestuur in de Donau-regio (UNTAES, *United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium*) tot 15 januari 1998,<sup>49</sup> en twee dagen voor het aflopen van die termijn werd besloten tot een verlenging met zes maanden van het mandaat van UNMOP.<sup>50</sup> Hoewel de schendingen van het demilitarisatieregime waren afgenomen, constateerde de Raad dat een vreedzame oplossing van het geschil tussen Kroatië en Joegoslavië over het schiereiland niet naderbij is gekomen. Voor Kroatië is het een veiligheidsprobleem, terwijl het voor Joegoslavië een territoriaal geschil is.

Naast UNMOP had de Verenigde Naties militaire waarnemers ingezet voor het voeren een tijdelijk bestuur over de regio Oost-Slavonië, Baranja en Westelijk Sirmium (UNTAES). Deze Donau-regio werd in 1991, na de Kroatische onafhankelijkheidsverklaring, in een bloedige oorlog veroverd door Kroatische Serviërs, maar door Kroatië via twee bliksemcampagnes in 1995 heroverd. De oorlog had het gebied in een volstrekt desolate toestand gebracht en de (deels gevluchte) bevolking van Kroaten en Serviërs ernstig verscheurd. Op verzoek van Kroatië en Joegoslavië werd het gebied begin 1996 onder tijdelijk VN-bestuur gesteld. Er was nog steeds weinig terecht gekomen van de toezeggingen van de Kroatische regering, met name met betrekking tot de terugkeer van vluchtelingen en de programma's van 'verzoe-ning'. Volgens de Kroatische regering lag dit voor een belangrijk deel aan de

omvangrijke militaire aanwezigheid van de Verenigde Naties. De Raad stemde daarom in met het voorstel van de Secretaris-Generaal tot een geleidelijke terugtrekking van de vredesmacht. In een verklaring van zijn voorzitter zegde de Veiligheidsraad op 18 september 1997 sterker dan voorheen de Kroatische regering de wacht aan en de Raad somde een groot aantal maatregelen op die de regering nog moest nemen ten aanzien van onder meer: de terugkeer van (Servische) ontheemden en vluchtelingen, in het bijzonder betreffende hun veiligheid en sociale en economische omstandigheden; het vestigen van effectief lokaal bestuur; etnische propaganda in de media; en de samenwerking met het Joegoslavië-Straftribunaal. De Raad dreigde met verdere 'actie' indien de regering niet onmiddellijk tot uitvoering van deze taken zou overgaan.<sup>51</sup> In een vervolgvklaring van 20 oktober 1997 constateerde de Raad echter dat de Kroatische regering een aantal positieve maatregelen had genomen, met betrekking tot onder meer scholing, de rechterlijke macht, lokaal bestuur en het overhandigen van dossiers over 25 zaken betreffende oorlogsmisdrijven.<sup>52</sup> Op 19 december 1997 besloot de Veiligheidsraad tot beëindiging van het mandaat van UNTAES per 15 januari 1998.<sup>53</sup> Op 13 februari 1998 stelde de voorzitter van de Veiligheidsraad de succesvolle afronding van UNTAES definitief vast en wees hij op de sleutelrol die de OVSE in Kroatië met het verdwijnen van UNTAES is toegefallen.<sup>54</sup>

Dit betekent echter niet dat de Verenigde Naties haar handen van het gebied heeft afgetrokken. De Veiligheidsraad blijft de situatie in Kroatië met bezorgdheid volgen.<sup>55</sup> De Raad constateerde weliswaar dat hoewel in het algemeen de veiligheidssituatie in de Donau-regio relatief stabiel is, hij bezorgd is over toenemende vormen van (gewelddadige) intimidatie tegen de lokale Servische bevolking en het falen van de Kroatische regering om op een effectieve wijze het proces van nationale verzoening tot stand te brengen. Deze situatie, samen met recente uitlatingen van Kroatische autoriteiten, doen de Veiligheidsraad twijfelen of Kroatië er werkelijk werk van maakt om de etnische Serviërs en leden van andere minderheidsgroepen als volwaardige en gelijke leden van de Kroatische samenleving te behandelen.

#### *Abchazië en Tadzjikistan*

Een andere vredesmacht die kon rekenen op een warme belangstelling van de Veiligheidsraad was de *United Nations Observer Mission in Georgia* (UNOMIG), de eenheid die toeziet op de wapenstilstand tussen Georgië en de 'onafhankelijke' bergstreek aan de Zwarte Zee, Abchazië. In juli 1997 constateerde de Veiligheidsraad het nog steeds voortdurend geweld tegen met name Georgiërs die willen terugkeren naar hun huizen en land in Abchazië.<sup>56</sup> De terugkeer wordt niet alleen onmogelijk gemaakt door Abchaziërs, maar ook door gewapende terreurgroepen uit Georgië, die elke 'status aparte' van Abchazië afwijzen en zich daartoe ook keren tegen de vredesmachten van de Verenigde Naties en van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS). De 'mijnenoorlog' tegen de Russische vredestroepen van het GOS – die al tot tientallen doden heeft geleid – en het conflict tussen

beide partijen over de uitbreiding van de taken van de GOS-vredesmacht, maakte de verlenging van het mandaat zeer onzeker. Op 15 augustus 1997 tekenden de Georgische president Sjevardnadze en de Abchazische leider Ardzinba een verklaring over een vreedzame oplossing van hun geschillen, maar echt zichtbare vooruitgang werd nog niet geboekt met betrekking tot de sleutelkwesaties voor een oplossing van de situatie: de toekomstige politieke status van Abchazië en de permanente terugkeer van vluchtelingen en ontheemden.<sup>57</sup> De inmiddels weer toegenomen activiteiten van gewapende groepen, waaronder het leggen van mijnen, waren reden voor de Veiligheidsraad om het mandaat van de vredesmacht UNOMIG te verlengen.

Ook een andere regio binnen het GOS bleef het afgelopen jaar voor problemen zorgen. Op 12 september 1997 besloot de Veiligheidsraad tot verlenging van het mandaat van de VN-vredesmacht in Tadzjikistan (UNMOT, *United Nations Mission of Observers in Tajikistan*).<sup>58</sup> De Secretaris-Generaal had in een uitvoerig rapport aangegeven dat ook een uitbreiding van het mandaat en van de vredesmacht noodzakelijk was.<sup>59</sup> Er was nog steeds een groot veiligheidsprobleem in (met name het midden van) het land, aangezien lokale machthebbers zich niet bij de gesloten overeenkomsten wensten neer te leggen. Twee maanden later, toen de Veiligheidsraad opnieuw over de verlenging van UNMOT moest oordelen, stemde de Raad in met de gevraagde uitbreiding van de vredesmacht, zowel wat betreft de taken als personeel.<sup>60</sup> Op 14 mei 1998 besloot de Veiligheidsraad het mandaat van UNMOT voor een periode van zes maanden te verlengen, tot 15 november 1998.<sup>61</sup> De Raad stelde vast dat in de laatste maanden de voortgang in het vredesproces zeer langzaam is geweest en dat er verschillende schendingen zijn vastgesteld van de wapenstilstand.

### *Cyprus*

Mede tegen de achtergrond van aangekondigde onderhandelingen tussen de Griekse en Turks-Cypriotische leiders, verlengde de Veiligheidsraad in juni 1997 voor de zoveelste keer het mandaat van UNFICYP (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*), de VN-vredesmacht die al sinds 1964 toeziet op de wapenstilstand tussen beide delen van het eiland.<sup>62</sup> De Raad sprak opnieuw zijn bezorgdheid uit over de bovenmatige militaire eenheden en wapenarsenalen en de aanwezigheid van buitenlandse troepen in de republiek. Half juli 1997 zijn in Genève onderhandelingen van start gegaan, maar ondanks de inspanningen van de speciale vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal voor Cyprus, Cordovez, is er in het afgelopen jaar nauwelijks vooruitgang geboekt in de besprekingen tussen de leiders van de Griekse en Turkse gemeenschap op het eiland. De tweede ronde van onderhandelingen eindigde zonder resultaat door conflict over de uitnodiging van de Europese Unie aan Cyprus voor het openen van toetredingsonderhandelingen.



## Gerechtelijke geschillenbeslechting

### *Het Internationaal Gerechtshof*

Op 27 februari 1998 oordeelde het Internationaal Gerechtshof dat het bevoegd is de zaak met betrekking tot de aanslag op Pan-Am-vlucht 103 boven het Schotse Lockerbie 1988 te behandelen. Tevens achtte het Hof de Libische vorderingen ontvankelijk. Naar elke volgende uitspraak in deze zaak wordt niet alleen door partijen – in rechte gaat het om twee zaken van Libië tegen het Verenigd Koninkrijk en tegen de Verenigde Staten – uitgezien, maar ook door de nabestaanden van de 270 slachtoffers van de aanslag en door vele internationale juristen. Deze laatste groep is voornamelijk geïnteresseerd in de rechtsvraag die deze zaak beheerst: is het Hof bevoegd dan wel bereid resoluties van de Veiligheidsraad te toetsen aan het internationale recht en in het bijzonder aan het VN-Handvest?

In de Lockerbie-zaak, die op 3 maart 1992 door Libië aan het Hof werd voorgelegd, betwist Libië dat het verplicht is twee van zijn onderdanen die worden verdacht van betrokkenheid bij de aanslag, aan het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten uit te leveren. Libië staat op het standpunt dat het het recht heeft, op grond van het Verdrag van Montreal over het bestrijden van onrechtmatige daden tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart uit 1971, de betreffende verdachten zelf te berechten. Dit verdrag bepaalt in art. 14 dat geschillen over de uitleg en toepassing ervan, die niet via onderhandeling of arbitrage kunnen worden opgelost, door elk der partijen aan het Internationaal Gerechtshof kunnen worden voorgelegd. Libië verzocht in 1992 het Hof ook direct voorlopige maatregelen te treffen ten einde Libië te beschermen tegen de grote druk die het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, mede via de Veiligheidsraad, op hem uitoefenden. Nog voor het Hof uitspraak kon doen, nam de Veiligheidsraad – onder hoofdstuk VII en onder verwijzing naar art. 25 VN-Handvest – Resolutie 748(1992) aan waarin de Raad sancties tegen Libië afkondigde. Op 14 april 1992 wees het Hof het Libische verzoek tot voorlopige maatregelen af, met name omdat naar de mening van het Hof de *prima facie* geldige Resolutie 748(1992) op grond van art. 103 VN-Handvest voorrang heeft boven alle andere verdragsverplichtingen van partijen. In dit stadium van de procedure, zo oordeelde het Hof, kon het niet ingaan op de vraag naar de rechtmatigheid van de Resolutie. En dus dienden de door Libië geëiste voorlopige maatregelen te wijken voor de in de Resolutie getroffen dwangmaatregelen.

In de onderhavige uitspraken concludeert het Hof dat er tussen partijen een geschil bestaat over de uitleg en toepassing van het Verdrag van Montreal in het algemeen en over de plaats van vervolging (art. 7) en de hulp bij vervolging in strafzaken (art. 11) in het bijzonder. Het antwoord op de cruciale vraag naar de rechtsgeldigheid van de sanctie-resoluties – bij Resolutie 883(1993) werden de sancties nog eens aangescherpt – wordt echter opnieuw uitgesteld, ongetwijfeld in

de hoop dat 'de tijd' deze kwestie zal oplossen. Het Hof verwerpt alle Britse en Amerikaanse verweren, die er in feite op neerkomen dat door de resoluties er geen geschil (meer) is tussen betrokken partijen, maar tussen Libië en de Veiligheidsraad. Het Hof meent dat noch zijn bevoegdheid noch de ontvankelijkheid van de vorderingen door de resoluties is ontkracht, aangezien deze zijn aangenomen na de 'kritieke datum', de dag waarop Libië de klacht bij het Hof heeft ingediend.<sup>63</sup>

Een *einduitspraak* werd door het Hof op 25 september 1997 gegeven in de zogenoemde Gabcikovo-Nagymaros-zaak tussen Hongarije en Slowakije.<sup>64</sup> Deze zaak ging over een geschil tussen beide landen met betrekking tot de aanleg van twee dammen in het deel van de Donau dat de grens tussen beide staten vormt. De bedoeling was de Donau beter bevaarbaar te maken, overstromingen tegen te gaan en energie op te wekken. De afspraken zijn in 1977 in een verdrag neergelegd; de uitvoering is gestart in 1978. In 1989 besloot de Hongaarse regering echter, onder druk van de milieubeweging, de werkzaamheden aan het project stil te leggen. Het toenmalige Tsjechoslowakije besloot om het project eenzijdig voort te zetten op basis van een alternatief plan, maar dit ging de Hongaarse regering te ver en het verdrag werd eenzijdig beëindigd. Uiteindelijk werd de zaak op 2 juli 1993 door beide partijen aan het Internationaal Gerechtshof voorgelegd.

Het Hof was van mening dat er geen rechtsgeldige gronden waren voor Hongarije om het verdrag op te zeggen. Hongarije had de werkzaamheden in 1989 niet mogen stilleggen, maar aan de andere kant had Slowakije geen uitvoering mogen geven aan het alternatieve plan. Geconcludeerd werd dat beide partijen in gebreke zijn gebleven en maatregelen moeten nemen om de doelstellingen van het verdrag te verwezenlijken. Wel moet rekening worden gehouden met de nieuwe milieunormen die inmiddels zijn ontwikkeld. Omdat beide partijen waarschijnlijk ongeveer evenveel schade hebben geleden, suggereert het Hof om dit punt met gesloten beurzen af te handelen.

Op dit moment houdt het Hof zich bezig met een zaak tussen Spanje en Canada over de jurisdictie over viswateren. Daarnaast zijn nog negen andere zaken bij het Hof aanhangig.<sup>65</sup>

### *Het Joegoslavië-Tribunaal*

Het Internationale Straftribunaal voor voormalig Joegoslavië is opgericht door de VN-Veiligheidsraad in Resolutie 827(1993). Het Tribunaal is bevoegd om personen te vervolgen die worden verdacht van ernstige schendingen van internationaal humanitair recht op het grondgebied van voormalig Joegoslavië sinds 1991. De werkdruk van het Tribunaal is de laatste tijd toegenomen en op 13 mei 1998 besloot de Veiligheidsraad in Resolutie 1166(1998) tot het instellen van een Derde Kamer en benoeming van drie extra rechters. De verwachting is dat de nieuwe rechters voor het einde van 1998 aan de slag kunnen.

Op dit moment zitten 26 personen vast en lopen er acht internationale arrestatieverzoeken (waaronder tegen de leiders van de Servische gewelddadigheden Karadzi\_ en Mladi\_). Het Tribunaal heeft vijf lopende zaken en tot nu toe zijn twee personen veroordeeld: Tadi\_ en Erdemovi\_.<sup>66</sup> De laatstgenoemde zal zijn straf in Noorwegen uitzitten om de overvolle Scheveningse penitentiaire faciliteiten enigszins te ontlasten.

### *Het Internationale Strafhof*

Op 17 juli 1998 werd te Rome het verdrag tot oprichting van het Internationaal Strafhof door 120 staten aanvaard.<sup>67</sup> Zeven landen – Bahrein, China, India, Israël, Qatar, de Verenigde Staten en Vietnam – stemden tegen, terwijl 21 landen zich van stemming onthielden. De totstandkoming van dit verdrag – officieel geheten *Rome Statute of the International Criminal Court* – sluit een zeer lange periode van VN-onderhandelingen af.<sup>68</sup> De eerste VN-rapporten over dit onderwerp dateren al van het begin van de jaren vijftig, maar de onderhandelingen werden in 1956 opgeschort en pas in 1990 heropend. Het uiteindelijk resultaat – waaraan Nederlandse regeringsvertegenwoordigers een belangrijke bijdrage hebben geleverd – is een zeer omvangrijke, 128 artikelen tellende verdragstekst, met de materieelrechtelijke en formeelrechtelijke regelingen voor het eerste algemene en permanente Strafhof in de wereldgeschiedenis. Niet alleen in het algemene en permanente karakter verschilt het Strafhof van de bestaande straftribunalen voor voormalig Joegoslavië en Ruanda. Aan het nieuwe strafhof ligt een *verdrag* ten grondslag en niet een voor alle staten bindend besluit van de Veiligheidsraad. Dit betekent dat alleen staten zijn gebonden die het verdrag te zijner tijd ook bekrachtigen. Voor het inwerking treden van het verdrag is bovendien vereist dat ten minste zestig staten hun ratificaties hebben ingediend.<sup>69</sup> Het Hof zal worden gevestigd in Nederland.

De rechtsmacht of jurisdictie van het Hof beperkt zich tot 'de meest ernstige internationale misdrijven' en met name tot het misdrijf van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en agressie.<sup>70</sup> Deze misdrijven worden uitvoerig omschreven in het Statuut. Onder de misdrijven tegen de menselijkheid worden bepaalde handelingen – zoals moord, deportatie, mishandeling, verkrachting – begrepen, die deel uitmaken van een omvangrijke en systematische aanval tegen een bevolkingsgroep. De oorlogsmisdrijven hebben betrekking op de ernstige schendingen van het oorlogsrecht in zowel internationale als niet-internationale gewapende conflicten. Daaronder is begrepen het stichten van nederzettingen in bezet gebied, hetgeen voor Israël al voldoende reden was tegen het verdrag te stemmen. Tot het laatst toe is zeer omstrede geweest de bepaling in het verdrag dat lidstaten de rechtsmacht van het Hof met betrekking tot oorlogsmisdrijven voor zeven jaar kunnen uitsluiten. Een definitie van het misdrijf van agressie zal via een amendement van het Statuut in het verdrag worden opgenomen.<sup>71</sup>

Het Statuut van Rome vestigt een internationale strafrechtelijke aansprakelijkheid van *personen*, en niet die van bijvoorbeeld staten. Daarbij is het uitgangspunt dat het Strafhof tot vervolging kan overgaan als de verdachte personen de nationaliteit van een lidstaat hebben óf als het vermeende misdrijf is gepleegd op het grondgebied van een lidstaat.<sup>72</sup> Dit laatste (territorialiteits)beginsel heeft vooral de woede van de Verenigde Staten opgeroepen, omdat op grond daarvan, ook als de Verenigde Staten geen partij worden bij het verdrag, Amerikaanse militairen voor het Hof kunnen worden gedaagd, namelijk in geval van betrokkenheid bij vermeende oorlogsmisdrijven gepleegd op het grondgebied van een verdragspartij. Daarbij wijzen de Verenigde Staten vooral op de veelvuldige deelname van Amerikaanse militairen aan (VN)-vredesoperaties, waarbij zij het risico groot achten dat deze militairen, op grond van politieke motieven, zouden worden vervolgd. Hierbij moet echter worden bedacht dat de aanklager – die een onderzoek kan starten op verzoek van een lidstaat, de Veiligheidsraad of op eigen initiatief – een zaak na afsluiting van het vooronderzoek altijd ter beoordeling moet voorleggen aan de zogenoemde Onderzoekskamer van het Hof, alvorens hij of zij tot daadwerkelijke vervolging van personen kan overgaan.<sup>73</sup> De Veiligheidsraad kan bovendien een onderzoek telkens voor een periode van twaalf maanden opschorten.<sup>74</sup> De aanklager moet overigens alle betrokken staten op de hoogte stellen van het vooronderzoek.<sup>75</sup> Indien een staat binnen een bepaalde termijn aangeeft dat hij dezelfde zaak via het nationale strafrecht al in onderzoek heeft, dient de aanklager in beginsel de vervolging te staken.

## Europese veiligheidssamenwerking

### *Vijftig jaar West-Europese Unie*

Op 17 maart 1998 bestond het *Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence* (het Verdrag van Brussel uit 1948, gewijzigd in 1954 en sindsdien bekend als het 'WEU-Verdrag') vijftig jaar. Al jaren werd gespeculeerd op eventuele opzeggingen van dit Verdrag, hetgeen op grond van art. XII na vijftig jaar mogelijk is. Gelet op een uitspraak van de WEU-Raad in Erfurt op 18 november 1997 zijn dergelijke opzeggingen echter niet te verwachten: "Although political circumstances have dramatically changed since the signature of the modified Treaty, Ministers agreed that it continues to form a valuable part of the European security architecture." Als zelfstandige organisatie heeft de WEU ook het afgelopen jaar weer geprobeerd haar taken te (her)formuleren in samenhang met zowel de Europese Unie (waarvan zij de 'defensiecomponent' is) als met de NAVO (waar de WEU van afhankelijk is voor het uitvoeren van operationele acties). Wel is duidelijk dat het niet de bedoeling is de vijftig jaar geleden afgesproken collectieve defensietaak voorrang te geven. Veeleer blijft de WEU zich richten op een mogelijk uitvoering (eventueel in opdracht van de Europese Unie) van de zogenoemde 'Petersberg-taken' (*peacekeeping*, humanitaire assistentie, crisismanagement en eventueel *peace enforcement*).

De belangrijkste door de WEU uitgevoerde taken liggen de laatste tijd dan ook niet op het militaire vlak, maar op het terrein van de politie.<sup>76</sup> Na de politionele activiteiten van de WEU in Mostar (Bosnië), begon op 12 mei 1997 MAPE, de *Multinational Advisory Police Element* in Albanië. De instelling van MAPE berust op een besluit van alle 28 bij de WEU betrokken staten (dus inclusief de waarnemers, geassocieerde leden en geassocieerde partners)<sup>77</sup> en voorzag in eerste instantie in het uitsuren van twintig politiefunctionarissen ter advisering aan het Albanese Ministerie van Binnenlandse Zaken, een trainingsprogramma voor politieopleiders en hulp bij de aanschaf van benodigd materieel.<sup>78</sup> In september 1997 besloot de Permanente WEU-Raad tot een nieuw mandaat en meer mensen (60 met een uitloop naar 90), hetgeen leidde tot MAPE 2. Dit mandaat loopt tot 12 april 1999 (met een evaluatie in oktober 1998). MAPE zal ook worden gebruikt om advies en training aan de lokale politie te geven waar het gaat om de bewaking van de grens met Kosovo.

### *Uitbreiding*

Tijdens de bijeenkomst van de Noord-Atlantische Raad te Brussel op 16 december 1997 zijn de protocollen ondertekend die toetreding van Hongarije, Polen en Tsjechië mogelijk moeten maken.<sup>79</sup> Sindsdien wordt nauw met deze landen samengewerkt. Het is de bedoeling dat de Lidstaten van de NAVO de protocollen spoedig zullen ratificeren, zodat toetreding van de drie landen mogelijk is tijdens de feestelijke herdenking van de vijftigste verjaardag van het Noord-Atlantische

Verdrag in april 1999. Op drie staten na (Nederland, Portugal en Turkije) is dit inmiddels gebeurd. Er is veel gesproken over de kosten die de uitbreiding met zich brengt. Volgens NAVO-berekeningen zouden de gezamenlijk te dragen kosten aan de zijde van de Alliantie neerkomen op 1,5 miljard dollar over een periode van tien jaar, waarvan 1,3 miljard ten behoeve van het *NATO Security Investment Programme*. Gelet op het voordeel van de toenemende veiligheid in Europa zijn deze kosten in de ogen van de Lidstaten echter “manageable”.

Ook de Europese Unie heeft zich het afgelopen jaar uitdrukkelijk beziggehouden met de geplande uitbreiding. Op zijn bijeenkomst in Luxemburg op 12 en 13 december 1997 heeft de Europese Raad besloten het voorstel van de Commissie (zie de vorige aflevering van dit hoofdstuk) over te nemen en onderhandelingen over toetreding te beginnen met Cyprus, Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië.<sup>80</sup> Deze (bilaterale) onderhandelingen zijn in het voorjaar van 1998 begonnen. Daarnaast is besloten tot oprichting van de al genoemde ‘Europese Conferentie’, waarbinnen de Lidstaten van de Europese Unie en alle potentiële nieuwe leden samen zullen werken op de beleidsterreinen van de Unie. De eerste bijeenkomst van de Europese Conferentie vond plaats op 12 maart 1998 onder voorzitterschap van de Britse premier Blair.<sup>81</sup> Het is de bedoeling om door middel van nieuwe instrumenten als “accession partnerships” en “increased pre-accession aid” de aspirant-Lidstaten klaar te stomen voor het toekomstig lidmaatschap. Turkije doet hier in eerste instantie niet aan mee. De Raad heeft echter wel de mogelijkheid van toekomstige toetreding van Turkije erkend, maar maakte de kanttekening dat veel afhangt van de politieke en economische hervormingen binnen het land en de aanvaarding van mensenrechtenstandaarden, het respect voor de minderheden, de relaties met Griekenland, de bereidheid tot beslechting van geschillen door juridische procedures (met name via het Internationaal Gerechtshof) en de situatie in Cyprus.

#### *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)*

Zoals vorig jaar in dit hoofdstuk werd betoogd, zal de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een verdere institutionalisering betekenen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie (GBVB). Deze institutionalisering, door middel van verdergaande regelgeving, betekent echter niet dat de diplomatieke betrekkingen binnen de Unie volledig door het GBVB zijn vervangen. Ook de afgelopen periode bleek weer dat bilaterale overleggen (met name tussen Frankrijk en Duitsland) geregeld worden gebruikt als voorbereiding voor multilaterale initiatieven, maar ook om een aantal EU-staten buiten te sluiten. Voor de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken was dit laatste een reden om te klagen dat er in de praktijk helemaal geen GBVB bestaat: niet alleen ontbreekt een gemeenschappelijk beleid, zelfs de procedurele regels worden overtreden.<sup>82</sup> Dit laatste valt gelukkig in de praktijk nog wel mee en de woorden van Allen lijken tegenwoordig inderdaad niet ver bezijden de waarheid:

“No state in the Union seems anxious to attempt to go it alone in contemporary international politics.”<sup>83</sup> Toch gaat het met name bij vraagstukken van groot politiek belang inderdaad nog wel eens mis. Er was bijvoorbeeld geen overleg door Frankrijk en Duitsland met de andere EU-collega's over een eventueel nieuwe gewapend optreden tegen Irak; de erkenning van Macedonië is niet met iedereen besproken; in de Contactgroep voor voormalig Joegoslavië worden besluiten genomen waarop de meeste EU-staten geen invloed hebben en het Midden-Oostenbeleid hangt voor een groot gedeelte af van de inzichten van het Voorzitterschap. Daarnaast blijft het nationale politieke belang voorop staan als het bijvoorbeeld gaat om structurele problemen als de Griekse houding tegenover Turkije en Cyprus of het Britse beleid ten aanzien van Gibraltar.

### Slotbeschouwing

Een beschouwing van de internationale vrede en veiligheid vanuit volkenrechtelijk perspectief kan op basis van de bovenstaande voorbeelden wederom tot moedeloosheid leiden bij degenen die een wereldregering (nog steeds) als ideale doelstelling van de ontwikkeling van de internationale regelgeving hebben. Doen de staten immers niet steeds meer waar ze zelf zin in hebben en neemt het respect voor het VN-Handvest af en toe geen lachwekkende vormen aan? Inderdaad lijken machtige staten, de Verenigde Staten voorop, hun nationale politieke voorkeuren te laten prevaleren boven het versterken van de internationale rechtsorde, of het nou gaat om het onder de duim houden van Irak door het weigeren de economische sancties tegen de bevolking van dat land op te heffen, het bereid zijn tot gebruik van militair geweld zonder duidelijk mandaat van de Veiligheidsraad, het niet-aanvaarden van het Landmijnenverdrag, of het tegenwerken van de onderhandelingen over het nieuwe Internationale Strafhof.

Zoals uit de inleiding van dit hoofdstuk al duidelijk werd, is een volkenrechtelijke beoordeling van dergelijke ontwikkelingen een andere dan een politieke of morele beoordeling. Het niet-aanvaarden van een verdrag mag dan `vervelend', `lastig' of zelfs `schandalig' zijn vanuit politieke of morele overwegingen, volkenrechtelijk is er veel minder op aan te merken. Het verdrag is een belangrijke bron van internationaal recht, maar het uitgangspunt van de soevereiniteit van staten is – zeker als het gaat om rechtsvorming – nog steeds een basisbeginsel binnen datzelfde recht. Zo is bijvoorbeeld de veroordeling van de kernproeven van India en Pakistan door de andere vijf kernwapenstaten vanuit veiligheidspolitieke overwegingen begrijpelijk, maar internationaal-rechtelijk veel moeilijker hard te maken.

De, wellicht wat wrange, conclusie zou wel eens kunnen zijn dat zonder de macht van staten (lees: soevereiniteit), of zelfs zonder de *extra* macht voor enkele staten, het ontstaan van de internationale rechtsorde zoals we die nu kennen waarschijnlijk niet mogelijk zou zijn geweest. Dit geldt voor de internationale

rechtsorde op basis van het VN-Handvest, maar gaat waarschijnlijk evenzeer op voor de EU-rechtsorde. Wel dient de internationaal jurist te blijven waken voor overtredingen van de wél gemaakte afspraken. In dat verband lijkt wat extra aandacht voor de Verenigde Staten (op het mondiale vlak) of voor Frankrijk en Duitsland (binnen de Europese Unie) wel gerechtvaardigd.

## Noten

1. Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op de rubriek “Besluiten Internationale Veiligheidsorganisaties” in *Transaktie. Tijdschrift over de wetenschap van oorlog en vrede*. Deze rubriek wordt geschreven samen met Ige Dekker. Uiteraard zijn eventuele onvolkomenheden in de tekst slechts de auteur van dit hoofdstuk aan te rekenen.

2. Zie: P. Malanczuk, *Akehurt's Modern Introduction to International Law*, London; New York: Routledge, 1997 (7th ed.). De titel van deze paragraaf is ontleend aan hoofdstuk 1 van eerdere edities van dit boek: “Is international law really law?”

3. Toonaangevende denkers in deze stroming zijn bijvoorbeeld H. Kelsen en H.L.A. Hart. Hart heeft zelf overigens moeite om het internationale recht als een ‘systeem’ van normen te zien; volgens hem is er slechts sprake van een ‘set’ niet per definitie met elkaar samenhangende normen. Zie: hoofdstuk 10 in zijn *The Concept of Law*, Oxford: Clarendon Press, 1961, 1994 (2nd ed.). Een goede Nederlandstalige inleiding op de problematiek en op de ‘institutionalistische’ variant is te vinden in W.G. Werner, *Het recht geworden woord*, Enschede: Universiteit Twente, 1995.

4. H. Kelsen, *General Theory of Norms*, Oxford: Clarendon Press, 1991, pp. 171 en 213.

5. Hart, *The Concept of Law*.

6. Zie: *Letter dated 20 August 1998 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/1998/780*: “[...] to report that the United States of America has exercised its right of self-defence in responding to a series of armed attacks against United States embassies and United States nationals [...]”.

7. Deze paragraaf is deels gebaseerd op eerdere publicaties die de auteur schreef met Guido den Dekker: “De Verenigde Staten en Irak”, *Transaktie*, jrg. 27, 1998, nr. 1, pp. 5-8; “Geen rechtsbasis voor militaire actie tegen Irak”, *Internationale Spectator*, jrg. 52, april 1998, nr. 4, pp. 213-214; “Military enforcement of arms control in Iraq”, *Leiden Journal of International Law*, 1998 (nog te verschijnen); en “Militaire handhaving van wapenbeheersing in Irak”, *Mercourios*, 1998 (nog te verschijnen).

8. Zie: ‘Memorandum of Understanding between the United Nations and the Republic of Iraq’, 23 February 1998, par. 1-3 (S/1998/166).

9. Zie: D.A. Leurdijk, “De Verenigde Naties en Irak”, *Internationale Spectator*, jrg. 52, januari 1998, nr. 1, pp. 8-12. Zie voorts de bijdragen van D.A. Leurdijk en R.C.R. Siekmann: *NRC Handelsblad* (“Militaire acties tegen Irak nu al toegestaan”, 17 februari 1998; “Akkoord Bagdad strijdig met resoluties Veiligheidsraad”, 28 februari 1998 en “Resolutie 687 is uniek”, 26 maart 1998), in *de Volkskrant* (“VS staan in hun recht met actie tegen Irak”, 23 februari 1998), *Trouw* (10 maart 1998) en in *de Internationale Spectator* (“De rechtsbasis voor militaire actie tegen Irak”; jrg. 52, april 1998, nr. 4). Zie tevens: J. Dahlitz, “VS missen mandaat voor nieuwe aanval”, *NRC Handelsblad*, 17 februari 1998; N. Schrijver, “Alleen geweld na een degelijk besluit”, *NRC Handelsblad*, 7 maart 1998.



10. Zie voor een overzicht van de resoluties die zijn aangenomen in deze kwestie: D.A. Leurdijk and L. van Zandbrink, *Decision-making by the Security Council. The case of the Iraqi invasion of Kuwait, 1990-1995: A review of resolutions*, The Hague: Clingendael, juni 1995.

11. Met de 'eerste' Golf-oorlog wordt meestal bedoeld op de oorlog tussen Irak en Iran van 1980 tot 1988.

12. Met name dit laatste was nogal opmerkelijk, omdat er in Irak op basis van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) van 1968 altijd al inspecties waren uitgevoerd door het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA), dat er op toeziet dat materiaal dat in een staat aanwezig is ten behoeve van het opwekken van kernenergie niet wordt omgezet in materiaal dat bruikbaar is voor het ontwikkelen van een kernwapen.

13. Bij een inval door inspecteurs van het IAEA in het hoofdkwartier van de organisatie die verantwoordelijk was voor het Iraakse kernwapenprogramma werden 40 duizend documenten gevonden waaruit bleek dat Irak een gigantisch bewapeningsprogramma had dat het nooit had opgegeven. Om te voorkomen dat deze informatie naar buiten kwam, werden de inspecteurs gegijzeld op het parkeerterrein van het hoofdkwartier. Na twee dagen werden ze vrijgelaten maar moesten daarbij alle gevonden documenten achterlaten. In andere gevallen werd inspecteurs de toegang tot fabrieken ontzegd en er is zelfs op inspecteurs geschoten.

14. Zie bijvoorbeeld: Resolutie 707(1991), par. 1, waarin de Veiligheidsraad "*Condemns Iraq's serious violation of a number of its obligations under section C of resolution 687(1991) and of its undertakings to cooperate with the Special Commission and the IAEA, which constitutes a material breach of the relevant provisions of resolution 687 [...].*"

15. Vergelijk het commentaar op art. 2(4) van het Handvest, in: B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A commentary*, Oxford: Oxford University Press, 1994, p. 118, waarin wordt aangevoerd dat een van de redenen waarom bedreigingen met geweld in de statenpraktijk vaak worden getolereerd, is "[...] that they play the role of a ritualized substitute for the use of armed force and, as such, may help to speed up the peaceful settlement of disputes."

16. In veel felle bewoordingen Weston (in *AJIL*, vol. 85 (1991), p. 525): "Thus, the process by which the Security Council Resolution 678 was won, while perhaps legally correct *stricto sensu*, confirms how complete the power of the United States over the UN policing mechanism had become in the absence of Cold War opposition."

17. Zie: M. van Rossem, "De enige overgebleven supermogendheid", *Internationale Spectator*, jrg. 52, februari 1998, nr. 2. Zie ook: Weston (in *AJIL*, vol. 85 (1991), p. 535), die spreekt van een "unipolar world of unbridled American power in which Washington will enforce its economic and strategic policies worldwide in whatever way it sees fit."

18. Zie bijvoorbeeld: Resolutie 1137(1997), par. (8): "[The security Council] *Expresses* the firm intention to take further measures as may be required for the implementation of this resolution."

19. Zie: Resolutie 678(1990), 29 november 1990, par 2: "[The Security Council] *Authorizes* Member States cooperating with the Government of Kuwait, [...] to use all necessary means to uphold and implement resolution 660(1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area [...]."

20. Het is overigens nog de vraag of dit "herstel van de internationale vrede en veiligheid" als een zelfstandig doel moet worden gezien (zoals Leurdijk en Siekmann beweren), of dat het meer een 'algemene' vaststelling betreft die aangeeft dat het optreden in overeenstemming is met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties, zoals neergelegd in art. 1 en 2 (zie met name art. 1(1) van het Handvest (zoals door Schrijver wordt aangevoerd)).

21. Hiervoor bestaan aanwijzingen: Resolutie 707(1991), par. 1, verwijst naar Resolutie 687 als de resolutie "[...] which established a cease-fire and provided the conditions essential to the restoration of peace and security in the region".

22. Ware dit anders geweest, dan had kunnen worden volgehouden dat niet het handhaven van de internationale vrede en veiligheid in het gebied het doel zou zijn van een militaire actie, maar het afdwingen van medewerking met alle VN-resoluties inzake Irak die zijn aangenomen ná Resolutie 678, iets waarvoor Resolutie 678 zelf in ieder geval geen basis kan bieden.

23. Zie: Resolutie 1154(1998), par. 3: “[The Security Council] *Stresses* that compliance by the Government of Iraq with its obligations, repeated again in the memorandum of understanding, to accord immediate, unconditional and unrestricted access to the Special Commission and the IAEA in conformity with the relevant resolutions is necessary for the implementation of resolution 687(1991), but that any violation would have the severest consequences for Iraq.”

24. Zie bijvoorbeeld: “No authorisation for use of force”, *CNN World News* special: Security Council unanimously endorses Annan's deal, March 2, 1998 (<http://cnn.com/WORLD/9803/02/un.iraq/index.html>) en “Vs behouden zich het recht voor tot militaire actie”, *de Volkskrant*, 4 maart 1998.

25. Of, zoals Secretaris-Generaal Annan het uitdrukte: “Washington did not win the automatic right to use force, as it has insisted”. Zie: “UN sets ground rules in Iraq”, *International Herald Tribune*, March 10, 1998.

26. De tekst van het verdrag is te vinden op internet (<http://www.un.org/Depts/Landmine/UN-Docs/ban>) en zal worden gepubliceerd in *International Legal Materials*.

27. Volgens berekeningen van de Verenigde Naties liggen ruim 110 miljoen niet-geëxplodeerde landmijnen verspreid over 64 landen – waaronder Afghanistan, Angola, Cambodja, Irak en Korea – en deze mijnen hebben maandelijks achthonderd dodelijke slachtoffers en 1.200 mensen die voor het leven verminkt zijn tot gevolg. Dit vraagstuk is sinds 1992 vooral door het Internationaal Comité van het Rode Kruis en de Internationale Campagne voor het Uitbannen van Landmijnen (ICBL) op de internationale politieke agenda gezet en gehouden. De ICBL – een samenwerkingsverband van inmiddels zo'n duizend internationale en nationale non-gouvernementele organisaties – en haar coördinator Jody Williams hebben voor hun inspanningen de Nobelprijs voor de Vrede 1997 toegekend gekregen.

28. Het passeren van bestaande internationale instituties was een reactie op de door vele staten als teleurstellend ervaren resultaten van de herziening van het Landmijnenprotocol bij het Conventionele Wapenverdrag van 1980, die op 3 mei 1996 haar beslag kreeg. Dit herziene protocol, waarbij overigens maar ongeveer vijftig staten partij zijn, bevat alleen een verbod op het gebruik van niet op te sporen (niet-detecteerbare) mijnen en stelt daarnaast beperkingen aan het gebruik van zogenoemde ‘domme’ mijnen, mijnen die niet voorzien zijn van een betrouwbaar zelfvernietigingsmechanisme. Verder legt het protocol de verantwoordelijkheid voor het ruimen van mijnen bij de staat die de mijnen heeft gelegd en verbiedt het de overdracht van mijnen aan staten die geen partij zijn bij het protocol, evenals aan niet-staten. Zie voor de tekst van het herziene protocol: 35 *International Legal Materials* 1996, p. 1206. Daarover nader M.J. Matheson, “Revision of the mines protocol”, 91 *American Journal of International Law* 1997, pp. 158-167.

29. Zie: J. Klarenbeek, “Naar een totaalverbod op landmijnen”, in: B. Bomert en H. de Lange (red.), *Jaarboek vrede en veiligheid 1997*, Nijmegen: Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, 1997, pp. 59-67.

30. Speech van de Indiase minister van Binnenlandse Zaken op 19 mei 1998.

31. Uitspraak van Razi, Eerste Secretaris van de Ambassade van Pakistan in Den Haag, 22 juni 1998, IKV-bijeenkomst Utrecht.

32. UN Doc. S/PRST/1998/17, 29 mei 1998.

33.NATO-Russia Permanent Joint Council meeting at Ministerial Level, Luxembourg, *Statement on the Nuclear Tests of Pakistan and India*, 29 mei 1998. De EU-Verklaringen zijn uitgegeven op 11 mei en 15 juni.

34.37 *International Legal Materials* 1998, pp. 251-260. De incidenten die tot het onderhavige verdrag aanleiding hebben gegeven betreffen onder meer de aanslagen in de Tokiose ondergrondse, op het World Trade Center in New York, op het regeringsgebouw in Oklahoma City, en tijdens de Olympische Spelen in Atlanta.

35.VR-Resolutie 1144(1997), 19 december 1997.

36.*Statement of the North Atlantic Council on the Continuation of a NATO-led Multinational Military Presence in Bosnia and Herzegovina*, Press Release (98)18, February 20, 1998. Het mandaat bevat wederom de autorisatie tot het nemen van “all necessary measures” in de volgende gevallen: 1. “to effect the implementation of and to ensure compliance with Annex 1-A of the Peace Agreement”; 2. “at the request of SFOR, either in defence of SFOR or to assist the force in carrying out its mission”; 3. “to defend itself [SFOR] from attack or threat of attack”; en 4. “to ensure compliance with the rules and procedures established by the Commander of SFOR, governing command and control of airspace over Bosnia and Herzegovina”.

37.Zie: Statement on Bosnia and Herzegovina, May 28, 1998, Press Release M-NAC-1(98)60. Zie met betrekking tot de mogelijkheid om het SFOR-mandaat te gebruiken voor politieachtige taken ter ondersteuning van de *International Police Task Force (IPTF)* ook: *The Bosnian Public Security Gap: An Obstacle for Peace*, Den Haag: IKV, 1998.

38.Zie: F. Timmermans, “Kosovo”, *Transaktie*, jrg. 27, 1998, nr. 2, pp. 136-140.

39.VR-Resolutie 1160(1998), 31 maart 1998.

40.Permanent Council Decision No. 218, 11 maart 1998.

41.Statement on Kosovo, Press Release M-NAC-1(98)61, May 28, 1998.

42.European Conference, Statement on Kosovo, 12 maart 1998.

43.Zie: Edited Transcript of Press Conference by the Foreign Secretary, Mr Robin Cook, Informal Meeting of EU Foreign Ministers, Edinburgh, Friday 13 March 1998.

44.Gemeenschappelijk Standpunt 98/240/GBVB van 19 maart 1998, *PB EG L* 95, 27 maart 1998.

45.Verordening (EG) Nr. 926/98 van de Raad van 27 april 1998, *PB EG L* 130, 1 mei 1998.

46.Gemeenschappelijk Standpunt 98/426/GBVB van 29 juni 1998, *PB EG L* 190, 4 juli 1998. Het besluit spreekt van vluchten tussen Joegoslavië en de *Europese Gemeenschap*. Waarom hier naar de EG en niet naar de EU wordt verwezen, is de auteur niet duidelijk.

47.In Afrika gaat het om: MONUA (*United Nations Observer Mission in Angola*, vanaf juli 1998); MINURCA (*United Nations Mission in the Central African Republic*, vanaf april 1998); UNOMSIL (*United Nations Mission of Observers in Sierra Leone*, vanaf juli 1998); en MINURSO (*United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara*, vanaf april 1991). In Noord/Zuid Amerika is MIPONUH nog actief (*United Nations Civilian Police Mission in Haiti*, vanaf december 1997). In Azië zijn er twee operaties: UNMOGIP (*United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*, vanaf januari 1949) en UNMOT (*United Nations Mission of Observers in Tajikistan*, vanaf december 1994). In Europa gaat het om: UNMIBH (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina*, vanaf december 1995); UNMOP (*United Nations Mission of Observers in Prevlaka*, vanaf januari 1996); de *United Nations Civilian Police Support Group* (Kroatië, vanaf januari 1998); UNFICYP (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*, vanaf maart 1964), UNPREDEP (*United Nations Preventive Deployment Force in Macedonië*, vanaf maart 1995) en UNOMIG (*United Nations Observer Mission in Georgia*, vanaf augustus 1993). In het Midden-Oosten, ten slotte, zijn nog vier operaties actief: UNDOF (*United Nations Disengagement Observer Force*, Golan Hoogvlakte, vanaf juni 1974); UNIKOM (*United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission*, vanaf april 1991); UNIFIL (*United Nations Interim*

*Force in Lebanon*, vanaf maart 1978) en UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization*, vanaf juni 1948).

48. Deze feiten zijn te vinden op de homepage van de Verenigde Naties: [http://www.un.org/Depts/DPKO/pk50\\_i.htm](http://www.un.org/Depts/DPKO/pk50_i.htm).

49. VR-Resoluties 1119(1997) en 1120(1997). Zie: rapporten van de Secretaris-Generaal van respectievelijk 1 juli 1997 en 23 juni 1997, UN Doc. S/1997/506 en S/1997/487.

50. VR-Resolutie 1147(1998), 13 januari 1998. Zie voor het rapport van de Secretaris-Generaal: UN Doc. S/1997/1019, 30 december 1997.

51. UN Doc. S/PRST/1997/45, 18 september 1997. Zie het rapport van de Secretaris-Generaal: UN Doc. S/1997/487, 23 juni 1997.

52. UN Doc. S/PRST/1997/48, 20 oktober 1997. Zie het rapport van de Secretaris-Generaal: UN Doc. S/1997/767, 2 oktober 1997.

53. VR-Resolutie 1145(1997), 19 december 1997.

54. UN Doc. S/PRST/1998/3, 13 februari 1998; zie ook het rapport van de Secretaris-Generaal: UN Doc. S/1998/59, 22 januari 1998.

55. UN Doc. S/PRST/1998/6, 6 maart 1998.

56. VR-Resolutie 1124(1997).

57. UN Doc. S/PRST/1997/50, 6 november 1997. Zie ook het rapport van de Secretaris-Generaal: UN Doc. S/1997/827, 28 oktober 1997.

58. VR-Resolutie 1128(1997), 12 september 1997.

59. Zie: UN Doc. S/1997/686, 4 september 1997.

60. UN Doc. S/1138(1997), 14 november 1997. Zie ook het rapport van de Secretaris-Generaal: UN Doc. S/1997/859, 5 november 1997.

61. VR-Resolutie 1167(1998), 14 mei 1998.

62. VR-Resolutie 1117(1997), 27 juni 1997. Zie het rapport en de brief van de Secretaris-Generaal van respectievelijk 5 juni en 20 juni 1997, UN Doc. S/1997/437 en S/1997/480.

63. Het meest omstreden was het 'extra' verweer dat door de resoluties de vorderingen zonder 'voorwerp' zijn geworden. Een – overigens nog ruime – meerderheid van het Hof acht dit verweer niet van exclusief preliminaire aard (in de zin van art. 79 Reglement van het Hof) en oordeelt dat daarop dus pas bij de behandelingen van de vorderingen als zodanig kan worden ingegaan. Hiermee is echter niet uitgesloten dat het Hof dan alsnog de vorderingen niet-ontvankelijk verklaart. Dat was ook reden voor een aantal rechters om tegen dit onderdeel van de uitspraak te stemmen. De Nederlandse rechter Kooijmans benadrukte in zijn *separate opinion* dat de Veiligheidsraad niet bevoegd is het recht vast te stellen en dat het omstreden is of de Raad het recht kan wijzigen bij de toepassing ervan op een concrete situatie.

64. De uitspraak zal worden gepubliceerd in: *International Legal Materials*. Zie uitgebreider: I.F. Dekker en N.J. Schrijver, *Ars Aequi Katem* 65, 1997, pp. 3131-3132; en H.H.G. Post, *Nederlands Juristenblad*, 20 februari 1998, pp. 361-363.

65. 1. Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain); 2. Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom); 3. Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America); 4. Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America); 5. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia); 6. Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria); 7. Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia); 8. Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America); en 9. Difference relating to

immunity from legal process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights (Request for Advisory Opinion).

66. De lopende zaken betreffen die tegen Delali\_, Deli\_, Landzo en Muci\_ (de 'Celebici-zaak') (vanaf 10 maart 1997); Blaski\_ (vanaf 24 juni 1997); Aleksovski (vanaf 6 januari 1998); Furdija (vanaf 8 juni 1998); en tegen Kupreski\_ en anderen (vanaf 17 augustus 1998). De uitspraken tegen Tadi\_ en Erdemovi\_ zijn aan de orde geweest in de vorige editie van dit hoofdstuk. Erdemovi\_ is na zijn hoger beroep op 5 maart 1998 veroordeeld tot vijf jaar gevangenisstraf.

67. *Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 juli 1998. Hierna ook aangeduid als Statuut van Rome. Voor de volledige tekst zie: UN Doc. A/CONF.183/9; [www.un.org/icc](http://www.un.org/icc). De tekst zal ook in 37 *International Legal Materials* 1998 en in het (Nederlandse) *Tractatenblad* - worden gepubliceerd.

68. Daarover nader B. Graefrath, "Universal criminal jurisdiction and an International Criminal Court", 1 *European Journal of International Law* 1990, pp. 67-88; J. Crawford, "The ILC's Draft Statute for an International Criminal Court", 88 *American Journal of International Law* 1994, pp. 140-152; J. Crawford, "The ILC adopts a Statute for an International Criminal Court", 89 *American Journal of International Law* 1995, pp. 404-416; Ch.K. Hall, "The first two sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court", 91 *American Journal of International Law* 1997, pp. 177-187; Ch.K. Hall, "The Third and Fourth Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court", 92 *American Journal of International Law* 1998, pp. 124-133.

69. Statuut van Rome, art. 126.

70. Statuut van Rome, art. 5-9.

71. Statuut van Rome, art. 5(2), 121, 123.

72. Statuut van Rome, art. 12. Daarnaast kunnen staten die geen partij zijn bij het verdrag altijd op *ad hoc*-basis de rechtsmacht van het Hof erkennen (Statuut van Rome, art. 12(2)(3)).

73. Statuut van Rome, art. 13-15

74. Statuut van Rome, art. 16.

75. Statuut van Rome, art. 18.

76. Zie over de rechtsgeldigheid van deze nieuwe taken: R.A. Wessel, "The legality of the new functions of the Western European Union. The attribution of powers reconsidered on the occasion of the 50th anniversary of the Brussels Treaty", *Studia Diplomatica*, 1998 (nog niet gepubliceerd).

77. Waarnemer zijn die staten die geen lid zijn van de WEU maar wel van de Europese Unie; geassocieerde leden zijn de Europese landen die geen lid zijn van de WEU, maar wel van de NAVO; geassocieerde partners zijn de landen die een associatieovereenkomst met de EG hebben gesloten.

78. Zie: *Briefing by Brigadier-General Messervy-Whiting, Deputy Director of the WEU Planning Cell*, Erfurt 18 November 1997.

79. Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 16 December 1997, *NATO Press Release M-NAC-2(97)155*, December 16, 1997.

80. Luxembourg European Council, 12 and 13 December, Presidency Conclusions.

81. Zie: *Inaugural Meeting of the European Conference*, London, 12 March 1998, Chairman's Conclusions.

82. Zie: *NRC Handelsblad*, 19 mei 1998. Deze zelfde krant geeft een overzicht van andere voorbeelden uit een jaar GBVB.

83.D. Allen, "Conclusions: The European rescue of national foreign policy?", in: C. Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London; New York: Routledge, 1996, p. 296.