



UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

The Law of Arms Control: International Supervision and Enforcement

den Dekker, G.R.

Publication date
2001

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

den Dekker, G. R. (2001). *The Law of Arms Control: International Supervision and Enforcement*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam]. Martinus Nijhoff.

General rights

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

Disclaimer/Complaints regulations

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

Samenvatting

De voorliggende studie, getiteld 'het wapenbeheersingsrecht: internationale supervisie en handhaving', beoogt de rol van het Volkenrecht in het proces van internationale wapenbeheersing te identificeren. De vraag naar deze rol dringt zich op, alleen al vanwege het feit dat staten afspraken over wederzijdse wapenbeheersing hebben neergelegd in juridisch bindende, bilaterale en multilaterale, verdragen. De studie is in drie delen verdeeld, waarin respectievelijk centraal staan (a) de plaats van het wapenbeheersingsrecht in het systeem van internationaal recht en internationale politiek, (b) het juridisch kader van supervisie in het wapenbeheersingsrecht, en (c) de handhaving van het wapenbeheersingsrecht. Het tweede deel van de studie bevat tevens een systematische vergelijking van supervisiemechanismen in multilaterale wapenbeheersingsverdragen.

Al sedert de Oudheid bevatten internationale overeenkomsten, in de eerste plaats vredesverdragen, afspraken over wapenbeheersing. Toen oorlog niet langer toegestaan was als algemene methode van (rechts-) handhaving (Volkenbondconvenant, Pact van Parijs van 1928), kreeg het extra betekenis om in vreedstijd wapenbeheersingsverdragen te sluiten. Sinds de oprichting van de Verenigde Naties (VN) zijn er vele van dergelijke verdragen gesloten en heeft zich langzamerhand een specifiek rechtsgebied ontwikkeld: het wapenbeheersingsrecht. Het wapenbeheersingsrecht kan worden omschreven als 'het deel van het internationaal publiekrecht dat de beperkingen op de gedragsvrijheid van staten met betrekking tot hun nationale wapenmacht regelt, alsmede de toepasselijke supervisiemechanismen'. Het 'gedrag' van staten dat in de verschillende wapenbeheersingsverdragen aan de orde komt omvat niet alleen het gebruiken, testen, produceren, verhandelen en ontwikkelen van wapens, maar ook het bezit, de opslag en de plaatsing van wapens. Naast massavernietigingswapens (nucleair, chemisch, biologisch) zijn ook bepaalde conventionele wapens onderwerp van wapenbeheersingsverdragen. De beperkingen die van de verschillende verdragen uitgaan zijn zowel kwalitatief als kwantitatief van aard en kunnen zelfs volledige verboden inhouden voor een bepaalde categorie wapens, hetgeen op een alomvattende ontwapeningsverplichting neerkomt (zoals bijvoorbeeld het geval is bij de CWC).

Een belangrijk kenmerk van het wapenbeheersingsrecht heeft betrekking op de bronnen van dit rechtsgebied. Door de nauwe samenhang, zowel nationaal als internationaal, tussen wapenmacht en veiligheid, moeten de normen in het wapenbeheersingsrecht precies geformuleerd en duidelijk zijn. Er heeft zich binnen dit rechtsgebied dan ook geen specifiek

gewoonterecht gevormd (afgezien van bepaalde algemene rechtsbeginselen). Verdragen, vaak tot in de kleinste details uitgewerkt, vormen de voornaamste bron van het wapenbeheersingsrecht. Het aloude uitgangspunt van het Volkenrecht, geen juridische binding zonder expliciete en vrije instemming, is nagenoeg onaantastbaar gebleven in dit rechtsgebied. Vreemd is dit niet, aangezien staten ook in het huidige internationale systeem zelf hun (militaire) veiligheid moeten bewaken en verzekeren, bij gebrek aan een volmaakt functionerend systeem van wereldwijde collectieve veiligheid. Specifieke internationale samenwerking is noodzakelijk om het streven naar nationale en internationale veiligheid met elkaar in overeenstemming te brengen en om aan het klassieke veiligheidsdilemma te ontsnappen. Samenwerking tussen staten die is gericht op de wederzijdse beheersing van nationale wapenmacht is in beginsel de enige manier om internationale vrede en veiligheid via het wapenbeheersingsproces dichterbij te brengen.

Gesteld kan worden dat de juridische dimensie van wapenbeheersing niet los van zijn politieke achtergronden te begrijpen is. Dit mag evenwel niet zo worden uitgelegd dat internationaal recht op het gebied van de wapenbeheersing een andere betekenis zou hebben dan in andere gebieden van Volkenrecht, zelfs in aanmerking nemend dat er zich hier geen specifiek gewoonterecht heeft gevormd. Het wapenbeheersingsrecht bevat de juridische bouwstenen voor het internationale wapenbeheersingsproces waarbij staten wederzijds, gefaseerd en uitgebalanceerd trachten te komen tot het verklaarde eindpunt van dat proces, namelijk algemene en volledige ontwapening onder strikt en effectief internationaal toezicht (*general and complete disarmament under strict and effective international control*). De voltooiing van dit proces biedt de grootst mogelijke waarborg tegen internationale gewapende agressie en alles wat daaruit kan voortvloeien. Hierbij past overigens de opmerking dat hoe 'algemeen' en 'volledig' het wapenbeheersingsproces ook dient te zijn, dit concept nooit mag worden uitgelegd als een verplichting inhoudend voor staten om te ontwapenen tot een niveau waarop zij niet langer in staat zouden zijn de binnenlandse openbare orde te handhaven (en in voorkomende gevallen proportioneel bij te dragen aan internationale vredesoperaties).

Het wapenbeheersingsrecht beoogt door middel van het stabiliseren van machtsverhoudingen bij te dragen tot het vergroten van de internationale veiligheid en het voorkomen van grootschalige internationale gewapende conflicten. Internationale stabiliteit wordt ook nagestreefd met behulp van supervisiemechanismen in de wapenbeheersingsverdragen. De term 'supervisiemechanismen' verwijst naar juridische regelingen op grond waarvan staten dan wel (rechts-) personen namens de staten toezicht kunnen uitoefenen op de naleving van verdragsverplichtingen. Het uitoefenen van supervisie is alleen mogelijk bij normen die gekenmerkt worden door een zekere 'bepaaldheid' (*determinacy*), dat wil zeggen normen die zo specifiek

en duidelijk geformuleerd zijn dat zij precies gedefinieerd gedrag voorschrijven en duidelijk maken wie tot dat gedrag verplicht is en wie er de begunstigde van is. Net als in andere rechtsgebieden kan er in het wapenbeheersingsrecht een onderscheid worden gemaakt tussen de materiële rechtsregels, die centrale gedragsnormen stellen (bijvoorbeeld 'de partijen verplichten zich om geen kernproeven uit te voeren') en het geheel van institutionele regels, dat de rechtshandhaving in goede banen leidt. Het materiële wapenbeheersingsrecht is voor een groot deel gesteld in termen van verboden. Gedrag is derhalve toegestaan, tenzij de staat zich bij verdrag of, bij uitzondering, anderszins (bijvoorbeeld door eenzijdige verklaringen) aan een verbod heeft gecommitteerd. Het principe dat 'wat niet verboden is, is toegestaan' kan dan ook als een algemeen beginsel van (materieel) wapenbeheersingsrecht worden beschouwd. Een eveneens belangrijke karakteristiek van het wapenbeheersingsrecht is de grote omvang en reikwijdte van de institutionele regels, waaronder de supervisiemechanismen begrepen worden, in verhouding tot de weinige materiële regels, die doorgaans zijn neergelegd in korte en overzichtelijke bepalingen. De aanzienlijke omvang van het institutionele wapenbeheersingsrecht wordt onder meer veroorzaakt doordat rekening gehouden moet worden met zogenaamde *dual-use* technologieën en de daarbij behorende geheimhoudingsregelingen (*confidentiality regimes*): terwijl het gebruik van chemische, biologische en nucleaire grondstoffen voor wapendoeleinden verboden is, moet het vreedzaam gebruik van diezelfde grondstoffen juist worden gestimuleerd binnen dezelfde wapenbeheersingsregimes. Deze moeilijke processen, waarbij niet alleen de wapens zelf maar ook de productieplaatsen en productiemiddelen direct betrokken zijn, maken uitgebreide en gedetailleerde regelgeving onvermijdelijk.

Het juridisch kader van supervisie in het wapenbeheersingsrecht laat zich niet eenvoudig beschrijven. Supervisie over de naleving van verplichtingen door staten is een veel voorkomende activiteit in de internationale betrekkingen, die zich grotendeels langs diplomatieke kanalen afspeelt en zich daarmee eveneens grotendeels onttrekt aan juridische beoordeling. In het wapenbeheersingsrecht is supervisie in de loop der tijd echter in toenemende mate geïnstitutionaliseerd. Er is specifiek sprake van *internationale* supervisie, waarbij een 'derde' partij belast wordt met het toezicht op de naleving van verdragsverplichtingen door de staten die partij zijn bij het wapenbeheersingsverdrag. Deze 'derde' partij is in zijn meest ontwikkelde vorm een gespecialiseerde internationale organisatie met internationale rechtspersoonlijkheid. Hiervan opereren er momenteel drie wereldwijd op het terrein van de wapenbeheersing: de IAEA, de OPCW en de CTBTO (de laatste voorlopig alleen in de vorm van een PrepCom). Enerzijds zou men deze ontwikkeling kunnen beschouwen als een vermindering van de nadruk op de soevereiniteit van staten, anderzijds kan

juist respect voor staatssoevereiniteit worden afgeleid uit het feit dat een internationale organisatie (en bijvoorbeeld niet een enkele staat) verantwoordelijk is voor het toezicht op de verdragspartijen, uiteraard met hun instemming. Naast gespecialiseerde organisaties is een groot aantal overlegorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid in het leven geroepen, ondermeer uit hoofde van de verschillende nucleaire wapenbeheersingsverdragen die de VS en de toenmalige SU hebben gesloten.

Voor de keuze van de organisatievorm van de supervisor is politieke noodzaak en haalbaarheid doorslaggevend gebleken. Zo is het niet toevallig dat het IAEA-NPT regime 'zijn tijd ver vooruit' was. De machtigste kernwapenstaten, de VS en SU, die verwickeld waren in een heftige wapenwedloop, was er alles aan gelegen om het kernwapen exclusief te houden. Door de IAEA te belasten met het toezicht op de naleving van de verplichtingen die uit het NPT voortvloeien, verzekerden kernwapenstaten en niet-kernwapenstaten zich van een zekere onafhankelijke, neutrale controle op dit voor de internationale veiligheid en machtsverhoudingen zo wezenlijke verdrag. Het streven naar verhoogde internationale veiligheid en een niet-competitief machtsevenwicht (*balance of power*) is herkenbaar in nagenoeg elk wapenbeheersingsverdrag. Zelfs de beperkingen op biologische en chemische wapens, hoewel uit humanitaire overwegingen begonnen, hebben een duidelijke internationale veiligheidsdimensie.

Supervisiemechanismen in verdragen komen voor in meer en minder uitgebreide vorm. Binnen 'volledige' supervisiemechanismen kunnen vier verschillende, doch nauw samenhangende, fasen (*phases*) worden onderscheiden. Deze zijn: *monitoring*, verificatie (*verification*), geschillenbeslechting (*dispute settlement*) en correctie/afdwinging (*correction/enforcement*).

Monitoring is gericht op het verzamelen van informatie over het gedrag van de staten die partij zijn bij het wapenbeheersingsverdrag als doel op zichzelf. Het is een voortdurende (herhaalde of zelfs permanente) activiteit, die incident-onafhankelijk is (dat wil zeggen: er hoeft geen aanwijzing voor niet-naleving door enige staat te zijn om monitoring activiteiten uit te voeren). Verificatie vormt de kern van supervisie en is zelf een proces bestaande uit drie stadia (*stages*), dat pas in gang gezet wordt wanneer daar een aanleiding (*trigger*) voor bestaat. Verificatie bestaat uit, ten eerste, het vaststellen van de specifieke feiten omtrent het gedrag van de staat (*fact-finding*), ten tweede toetsing (*review*) van de gevonden feiten aan het toepasselijke recht, en ten derde een uit het voorgaande voortvloeiend oordeel (*assessment*) over de rechtmatigheid van het onderzochte gedrag. Geschillenbeslechting, de derde fase, kan eveneens verlopen in drie stadia (*stages*), via specifieke feiten-vaststelling (*fact-finding*), toetsing (*review*) en een uit het voorgaande voortvloeiend oordeel (*assessment*). Afhankelijk van de beslechtende instantie en de juridische binding van het oordeel, is

geschillenbeslechting juridisch (*judicial*) of niet-juridisch (*non-judicial*).

De laatste fase binnen supervisiemechanismen ziet toe op de correctie van onrechtmatig gedrag alsmede op de afdwinging van rechtmatig gedrag, doorgaans nadat eerder in het supervisieproces een onregelmatigheid is geconstateerd. Tenslotte kan er nog een vijfde 'element' binnen supervisie worden onderscheiden, het element van interpretatie (*interpretative element*). Het element van interpretatie vormt de erkenning van het feit dat elke activiteit binnen supervisie gepaard gaat met een zekere mate van specificatie en verduidelijking van het toepasselijke recht. Het moge duidelijk zijn dat met name in de stadia van toetsing (*review*) binnen de verificatie en geschillenbeslechting een dergelijke interpretatie plaatsvindt, maar ook het 'vaststellen' van feiten vereist reeds een mate van interpretatie omdat daarin steeds een juridische kwalificatie wordt verdisconteerd.

Voor een goed begrip van de plaats van supervisiemechanismen binnen het internationale recht is het onderscheid tussen de methoden (*methods*) en de institutionele vormgeving (*institutional design*) van supervisie van belang. De methoden van supervisie zijn de middelen waarmee supervisie wordt uitgeoefend, zoals kennisgevingen, rapporten, inspecties ter plaatse en satellietbeelden. De institutionele vormgeving is het geheel van bepalingen dat aangeeft door wie, wanneer en op welke wijze de supervisiemethoden kunnen worden aangewend. Voor bepaalde fasen van supervisiemechanismen zoals zij voorkomen in het wapenbeheersingsrecht is de institutionele vormgeving vrijwel geheel bepaald binnen het toepasselijke verdrag: deze fasen zijn verdragsspecifiek. Dit geldt volledig voor de fasen van monitoring en verificatie, terwijl de niet-juridische geschillenbeslechting in overwegende mate verdragsspecifiek van aard is. Juridische geschillenbeslechting alsmede de fase van correctie/afdwinging zijn daarentegen niet tot nauwelijks verdragsspecifiek en zijn institutioneel vrijwel geheel bepaald door het algemeen internationaal recht, in de eerste plaats het collectief veiligheidsrecht zoals neergelegd in het Handvest van de VN. Op grond hiervan dienen geschillen langs vreedzame weg beslecht te worden en mag militair geweld slechts worden gebruikt uit zelfverdediging of op last en gezag van de VN Veiligheidsraad. Hoewel de regels uit het Handvest uiteraard op elk rechtsgebied van toepassing zijn, spelen zij binnen het wapenbeheersingsrecht een zeer prominente rol juist omdat het wapenbeheersingsrecht zich bezighoudt met de middelen waarmee recht zowel als macht effectief afgedwongen kunnen worden. Een analyse van de multilaterale wapenbeheersingsverdragen die op dit moment van kracht zijn, laat zien dat de omvang en gedetailleerdheid van de verdragsspecifieke fasen van de supervisiemechanismen in recente verdragen is toegenomen. Daarnaast hebben de met supervisie belaste organisaties ruime bevoegdheden gekregen. Met name de bevoegdheden die ten dienste staan van de feitenverzameling zijn uitgebreid. Ook dragen de organisaties veelal de verantwoordelijkheid voor gezaghebbende interpretaties van het verdrag.

Een precair onderwerp blijft de bevoegdheid tot beoordeling of de staat in kwestie al dan niet (materiële of institutionele) verdragsverplichtingen heeft geschonden. Slechts uit een beperkt aantal verdragen kan de - veelal impliciete - bevoegdheid van de met supervisie belaste organisatie worden afgeleid om een (juridisch bindend) oordeel te geven inzake geconstateerde verdragschendingen.

Hoewel wapenbeheersing politiek gezien vaak uiterst gevoelig ligt, zijn er inmiddels zoveel staten bij de diverse verdragsregimes betrokken dat het wapenbeheersingsrecht zijn wereldwijd stabiliserende functie effectief kan vervullen. Geen enkel wapenbeheersingsverdrag van na de Tweede Wereldoorlog is in onbruik geraakt of opgezegd. Ernstige schendingen van wapenbeheersingsverdragen zijn zeer zeldzaam, hoewel het verbergen van ernstige schendingen onder een zeer imperfect supervisiemechanisme zoals dat van de BWC mogelijk is gebleken. Onder de veel stringentere mechanismen van bijvoorbeeld het INF, het CFE Verdrag, het NPT-IAEA regime, de CWC en het CTBT zijn verborgen schendingen veel onwaarschijnlijker - hoewel niet uitgesloten, zoals het geval Irak heeft bewezen. Het uitblijven van ernstige schendingen van het materiële wapenbeheersingsrecht kan grotendeels verklaard worden uit het feit dat de verdragen pas tot stand komen als iedere staat met enig gezag in het internationale systeem zich in de inhoud ervan kan vinden. Dit is tevens de kracht van het (consensuele) wapenbeheersingsrecht: naleving is elke verdragspartij tot zorg, want het handhaven van internationale stabiliteit en veiligheid is allen tot zorg. Het feit dat zich allerlei praktische problemen kunnen voordoen bij de implementatie van wapenbeheersingsverdragen doet hieraan niets af. Onvolkomenheden in de naleving van institutionele verdragsverplichtingen zijn veelal het gevolg van onmacht en niet van onwil van de betrokken staat en hoeven niet verontrustend te zijn, althans zolang het niet-naleven van institutionele verplichtingen niet kan worden gebruikt om de schending van meer fundamentele verdragsverplichtingen te verhullen. In dit verband is het belangrijk te erkennen dat zelfs met het meest geavanceerde supervisiemechanisme onmogelijk elke potentiële verdragsinbreuk in elk voorkomend geval opgemerkt kan worden. Supervisiemechanismen bieden dan ook geen absolute garanties, maar kunnen naleving van verdragsverplichtingen wel *bevorderen* door niet-naleving met een zo groot mogelijke mate van waarschijnlijkheid op te sporen. Naast het afschrikken van niet-naleving van verdragsverplichtingen, heeft supervisie zodoende een duidelijk preventieve en vertrouwenwekkende (*confidence-building*) werking.

Opvallend is dat, terwijl het proces van wapenbeheersing sterk 'gejuridificeerd' is doordat het wordt neergelegd in steeds ingewikkelder, gedetailleerder en omvangrijker verdragen, waarbij gespecialiseerde internationale organisaties als toezichhoudende instanties fungeren, internationale rechterlijke instanties in dit rechtsgebied nauwelijks een rol

spelen. Voorzieningen voor rechterlijke interventie in wapenbeheersingsverdragen zijn hoogst uitzonderlijk, en indien voorzien blijven zij in de praktijk ongebruikt. Problemen bij de naleving van wapenbeheersingsrecht onttrekken zich aan rechterlijk toezicht en worden langs diplomatieke weg opgelost, zelfs als een duidelijke rechtsvraag, zoals de interpretatie van een verdragsbepaling, aan het probleem ten grondslag ligt. Kennelijk dient het internationale recht op het terrein van de wapenbeheersing wel als de - uiterst serieus genomen - bezegeling van politieke afspraken, maar eist de politiek binnen dat aldus geschapen kader een eigen rol. Tegen deze achtergrond moet de bewering worden begrepen dat wapenbeheersing een middel is en geen doel op zichzelf. Het is een middel om vertrouwen en voorspelbaarheid te scheppen in de betrekkingen tussen staten op het terrein van vrede en veiligheid.

Hiermee is evenwel nog niet alles gezegd. Duidelijk is, dat de kwestie van de handhaving van wapenbeheersingsrecht als een centraal probleem van dit rechtsgebied kan worden beschouwd. De vraag wat er moet gebeuren nadat een ernstige schending van een wapenbeheersingsverdrag is vastgesteld ("*after detection - what?*") is moeilijk te beantwoorden. Dit is niet alleen het geval omdat voor de afdwinging van naleving van internationaal recht effectieve middelen per definitie nagenoeg ontbreken (uit noodzaak verwijzen wapenbeheersingsverdragen uiteindelijk naar de VN Veiligheidsraad met zijn door veto's geplaagde besluitvorming), maar ook omdat de meeste vormen van afdwinging het binnen de wapenbeheersing geprefereerde mechanisme van diplomatie en onderhandelingen doorbreken. Normaal gesproken zal een staat niet eenzijdig de wapenmacht die hij als de waarborg ziet voor zijn nationale veiligheid opgeven op instigatie van andere staten of een internationale (rechterlijke of politieke) instantie. Een dergelijke doorbreking van het wezen van de staatssoevereiniteit vindt slechts plaats in zeer uitzonderlijke omstandigheden, namelijk na afloop van een oorlog. In dergelijke gevallen eisen de overwinnaars onveranderlijk beperkingen op de nationale wapenmacht van de overwonnenen en is er sprake van opgelegde wapenbeheersing (*dictated arms control*).

Het Volkenrecht biedt in voorkomende gevallen evenwel ook nog de mogelijkheid om terug te vallen op de methoden van afdwinging die onder het algemeen internationaal recht inzake staatsaansprakelijkheid alsmede het verdragenrecht aan staten ten dienste staan. Weliswaar hebben de verdragsspecifieke remedies binnen het wapenbeheersingsrecht, als *lex specialis*, voorrang (*priority*) op de remedies onder algemeen internationaal recht, maar dit kan niet voorkomen dat staten in 'ultieme gevallen' hun recht kunnen halen ter bescherming van hun veiligheid; de terugtrekkingsclausule (*withdrawal clause*) die in vrijwel alle wapenbeheersingsverdragen is terug te vinden vormt hiervan de voornaamste erkenning. De mogelijkheid voor staten om zich uiteindelijk te verlaten op remedies in algemeen internationaal recht, in de eerste plaats tegenmaatregelen (*countermeasures*),

hoeft niet angstvallig verzwegen te worden. Juist de dreiging dat van remedies onder algemeen internationaal recht gebruik gemaakt kan worden kan een ondersteuning van de verdragsspecifieke mechanismen betekenen, omdat staten er gewoonlijk alles aan zullen doen om een verstoring van de zo zorgvuldig opgebouwde verdragsregimes te voorkomen. Onmiddellijk moet hieraan worden toegevoegd dat de meest machtige staten ter wereld - en hier moet in de eerste plaats aan de erkende kernwapenstaten worden gedacht - degenen zijn die met hun steun dan wel tegenwerking een wapenbeheersingsregime in de praktijk kunnen maken ofwel breken. Aldus blijft het wapenbeheersingsrecht ook na de Koude Oorlog een belangrijk instrument in de handen van de grootmachten, waar - vooralsnog - zorgvuldig gebruik van wordt gemaakt.

Het is voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid van groot belang dat het internationale proces van wapenbeheersing wordt voortgezet, niet alleen door het (verder) opbouwen van non-proliferatie regimes, maar ook door middel van verdere, gefaseerde en uitgebalanceerde, wederzijdse reducties in nationale wapenmacht. Daarbij is het niet alleen de bedoeling dat er nieuwe wapenbeheersingsverdragen worden gesloten, maar ook dat zo veel mogelijk staten zich committeren aan de reeds bestaande verdragen. Zodoende zal het wapenbeheersingsrecht ook in de toekomst zijn stabiliserende rol kunnen vervullen zonder tot agressie uit te nodigen.