

**ADVIES VAN DE VOORLOPIGE ADVIESCOMMISSIE INZAKE VOLKENRECH-
TELIJKE VRAAGSTUKKEN**

OVER

**DE ONTWERP-ARTIKELEN VAN DE INTERNATIONAL LAW COMMISSION
VAN DE VN INZAKE STAATSAANSPRAKELIJKHEID**

Den Haag, 28 augustus 1997

DE ONTWERP-ARTIKELEN VAN DE ILC INZAKE STAATSAANSPRAKELIJKHEID

1. INLEIDING

Het onderwerp van de staatsaansprakelijkheid staat reeds vanaf het eerste jaar van het bestaan van de ILC, 1949, op de agenda. De beraadslagingen erover vingen echter pas aan in 1955. Diverse rapporteurs hebben hun bijdragen geleverd aan de diverse hoofdstukken die in de ontwerp-artikelen zijn opgenomen. Vanaf 1973 werden onderdelen van de ontwerp-artikelen door de ILC afgerond. In 1980 werden alle artikelen van Deel Een, de artikelen 1 tot en met 35, in een voorlopige eerste lezing door de ILC aanvaard. De ontwerp-artikelen van Deel Twee en Deel Drie werden formeel in 1996 aanvaard in eerste lezing.

De Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken heeft zich reeds in twee eerdere adviezen over deelaspecten van de ontwerp-artikelen inzake staatsaansprakelijkheid gebogen. Bij advies van 30 oktober 1979, kenmerk CAVV no. 1289, werd aandacht besteed aan de artikelen 1 tot en met 26 van Deel Een van de ontwerp-artikelen. En bij advies van 12 februari 1982 werd aandacht besteed aan de resterende artikelen van Deel Een, de artikelen 27 tot en met 35.

In juli 1996 rondde de ILC haar werkzaamheden aan de eerste lezing van de ontwerp-artikelen af en zond deze artikelen aan de Secretaris-Generaal van de VN. Bij resolutie 51/160 van 16 december 1996, getiteld "Report of the International Law Commission on the work of its forty-eight session" stelde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in paragraaf 5:

"Draws the attention of Governments to the importance, for the International Law Commission, of having their views on the draft articles on State responsibility adopted on first reading by the Commission, and urges them to present in writing their comments and observations by 1 January 1998, as requested by the Commission."

Bij brief van 4 december 1996 verzocht de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken om - ten gevolge op de eerder gegeven adviezen¹ - een advies over de ontwerp-artikelen van de ILC inzake de staatsaansprakelijkheid. Aan dit verzoek van de Minister voldoet de Commissie gaarne². Het vraagstuk van de staatsaansprakelijkheid raakt aan de fundamenteën van het hedendaagse volkenrecht en verdient om die reden een zorgvuldige bestudering.

De Commissie heeft bij haar advisering de opzet van de ontwerp-artikelen zoveel mogelijk gevolgd. De Commissie heeft zich in dit advies beperkt tot een aantal van de meest sail-

¹Advies van 30 oktober 1979, kenmerk CAVV no. 1289; Advies van 12 februari 1982.

²Aangezien de CAVV op 1 januari 1997 ophield te bestaan en de nieuwe CAVV nog niet bij wet was opgericht werd bij Ministeriële beschikking d.d. 20 december 1996 de Voorlopige Adviescommissie voor Volkenrechtelijke Vraagstukken ingesteld met dezelfde samenstelling als de CAVV.

lante aspecten van het vraagstuk. Dat gaf reeds meer dan voldoende stof voor discussie. In het algemeen heeft de Commissie grote waardering voor het ILC-ontwerp, doch niet op alle onderdelen van het ontwerp was het mogelijk een eenduidig advies te geven. Daar waar dit niet mogelijk bleek, zijn de diverse argumenten pro en contra een bepaald ontwerp-artikel in kaart gebracht.

2. OPZET VAN DE ONTWERP-ARTIKELEN

Het ontwerp van de ILC inzake staatsaansprakelijkheid omvat een zestigtal artikelen, verdeeld over drie delen. Evenals bij het verdragenrecht het geval was, streeft de ILC een verdrag na, dat goeddeels gekenmerkt kan worden als declaratoir. Het onderwerp staatsaansprakelijkheid neemt een centrale plaats in in het internationaal recht, en het ILC-ontwerp bevat wezenlijke regels en beginselen van internationaal recht.

Deel Een behandelt de oorsprong van internationale aansprakelijkheid en is weer onderverdeeld in vijf hoofdstukken met in totaal 35 artikelen. Uitgangspunt is dat alle staten verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor al hun "wrongful" daden. Het internationale recht, en niet dit ontwerp-verdrag, bepaalt welke daden als "wrongful" aan te merken zijn. Het ontwerp geeft een overzicht van de formele kenmerken van een internationale onrechtmatige daad. Ook internationale onrechtmatige daden begaan tezamen met andere staten komen aan de orde. Rechtvaardigingsgronden voor onrechtmatig handelen, waardoor geen aansprakelijkheid ontstaat, komen eveneens aan bod.

Deel Twee gaat in op de inhoud, aard en gradaties van internationale aansprakelijkheid, telt vier hoofdstukken en 18 artikelen (artikel 36 tot en met 53). De gelaedeerde staat en het vraagstuk van herstel worden behandeld, evenals de tegenmaatregelen die de gelaedeerde mag nemen en de gevolgen van de schending.

Deel Drie tenslotte behandelt de geschillenbeslechting; dit deel bevat de artikelen 54 tot en met 60. De ontwerp-artikelen zijn verder afgerond met een tweetal annexen betreffende geschillenbeslechting: annex I behandelt de conciliatiecommissie, annex II het arbitragetribunaal.

3. ARTIKELSGEWIJS COMMENTAAR

3.1. DEEL EEN

3.1.1. Inleiding

Deel Een bevat vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk - de artikelen 1 tot en met 4 - bevat een aantal algemene beginselen. De Commissie kan in het algemeen met deze artikelen instemmen.

3.1.2. Handeling door een staat

Hoofdstuk II - artikelen 5 tot en met 15 - behandelt het vraagstuk van de "handeling door een staat". Centraal in deze artikelen staat de vraag welke handelingen van organen c.q. individuen of organisaties - naar internationaal recht - kunnen worden toegerekend aan de staat.

De Commissie merkt op dat het begrip "governmental authority", zoals onder andere gehanteerd in artikel 7, een begrip is dat verschilt in plaats en tijd. Het is naar het oordeel van de Commissie dan ook onmogelijk dat het internationale recht een duidelijke afbakening van dit begrip zou kunnen vastleggen. Daarenboven is wat ingevolge het internationale recht moet worden verstaan onder "governmental authority" mede afhankelijk van het nationale recht van een staat. Zo vinden in het nationale recht continu ontwikkelingen plaats die aan dit begrip een steeds wisselende invulling geven. Men denke in dit verband onder andere aan de rol van staatsondernemingen en aan de tendens tot privatisering. Het is op zich denkbaar dat in het nationale recht van een bepaald land het begrip "governmental authority" een ruimere interpretatie krijgt dan welke voortvloeit uit het internationale recht. Het is echter niet mogelijk dat het nationale recht een beperking kan aanbrengen op de reikwijdte van overheidshandelingen welke onder het internationale recht worden toegerekend aan de Staat.

3.1.3 Omvang staatsaanprakelijkheid

Daarnaast wenst de Commissie uitdrukkelijk te signaleren dat de ontwerp-artikelen van de ILC over staatsaansprakelijkheid zich vooral richten op de aansprakelijkheid van staten jegens elkaar. Slechts bij uitzondering komen ook vraagstukken betreffende bijvoorbeeld aansprakelijkheid van internationale organisaties aan de orde, maar niet de aansprakelijkheid van staten jegens individuen. Dit zou om een aantal redenen als een gemis kunnen worden ervaren. Ten eerste vanwege de ontwikkeling van het leerstuk van de verplichtingen *erga omnes* sinds de Tweede Wereldoorlog, zoals de normen op het terrein van de mensenrechten en het humanitaire oorlogsrecht. Ten tweede vanwege de toenemende erkenning van andere actoren in het internationale recht en ten derde vanwege de toenemende rol van internationale organisaties in het huidige internationale verkeer. Anderzijds, zo overweegt de Commissie, moet niet uit het oog worden verloren dat de ILC aan dit project reeds is begonnen voordat een belangrijk deel van deze ontwikkelingen zich ging voordoen, dat een beperking van het vraagstuk tot de interstatelijke aansprakelijkheid reeds voldoende problematisch is gebleken en dat met een uitbreiding naar dergelijke nieuwe ontwikkelingen ook nog tal van extra complicaties zich zouden hebben voorgedaan. Gedacht kan worden aan vraagstukken als: op welke wijze wordt de aansprakelijkheid van individuele staten gestalte gegeven voor het handelen binnen het verband van een internationale organisatie (bijvoorbeeld optreden in VN- of NAVO-verband in het kader van een vredesmissie), of in hoeverre is een staat aansprakelijk voor het onvoldoende functioneren van een internationale organisatie, indien dit het gevolg is van het tekortschieten door die staat in het nakomen van contributie- of andere verplichtingen jegens die organisatie. Aan dergelijke vraagstukken, liggend op het grensvlak van de aansprakelijkheid van staten en de aansprakelijkheid van internationale organisaties, wordt door de ontwerp-artikelen goeddeels voorbijgegaan. De Commissie acht dat terecht.

Ten aanzien van ontwerp-artikel 12 stelt de Commissie een tekstuele aanpassing voor. Lid 1 van dit artikel luidt:

"The conduct of an organ of a State acting in that capacity which takes place in the territory of another State or in any other territory under its jurisdiction shall not be considered as an act of the latter State under international law."

Ter voorkoming van het gevaar van een verkeerde interpretatie zou het naar het oordeel van de Commissie aanbeveling verdienen het onderstreepte "its" te vervangen door

woorden als "that other state's".

3.1.4 Overtredingen en misdrijven

Hoofdstuk III omvat de artikelen 16 tot en met 26 en behandelt het vraagstuk van de "schending van een internationale verplichting". Een van de meest fundamentele - en meest bediscussieerde - bepalingen uit de ontwerp-artikelen is artikel 19, dat handelt over het onderscheid tussen internationale misdrijven en internationale overtredingen. Lid 1 bepaalt in zijn algemeenheid dat een "breach of an international obligation" leidt tot een "internationally wrongful act". Lid 2 voegt daaraan toe dat bepaalde schendingen tot de kwalificatie "internationaal misdrijf" leiden. Daarbij gaat het om schendingen van een internationale verplichting "so essential for the protection of fundamental interests of the international community that its breach is recognized as a crime by that community as a whole". In lid 3 wordt een aantal voorbeelden gegeven van zulke internationale misdrijven. Dit onderscheid is van belang mede omdat in de artikelen 51 tot en met 53 specifieke rechtsgevolgen aan de internationale misdrijven worden verbonden.

De volgende discussiepunten zijn bij dit artikel van bijzonder belang:

- (a) Is het mogelijk en wenselijk om een onderscheid te maken tussen overtredingen en misdrijven?
- (b) Indien het onderscheid wordt gemaakt, welke criteria dienen dan ter onderscheiding van dit onderscheid te worden gehanteerd?
- (c) Is het wenselijk om in lid 3 een aantal voorbeelden - niet uitputtend - van misdrijven op te nemen?

Ad (a): Praktisch alle leden van de Commissie achten het wenselijk dat het onderscheid tussen overtredingen en misdrijven wordt gehanteerd. Daarbij past wel de kanttekening dat de begrippen misdrijf en overtreding hier niet in strafrechtelijke zin moeten worden gezien. Waar het om gaat is het maken van onderscheid tussen normen van internationaal recht die van meer of minder fundamentele aard zijn. Ook de ILC zelf benadrukt dit aspect in een voetnoot bij artikel 40, waar zij opmerkt dat in plaats van "international crime" ook gesproken zou kunnen worden van "an international wrongful act of a serious nature" of "an exceptionally serious wrongful act". In dit verband wordt opgemerkt dat het bij misdrijven met name gaat om volkenrechtelijke verplichtingen die geacht kunnen worden *erga omnes* te gelden.

Ad (b): In de leden 2 en 3 van artikel 19 wordt een tweetal criteria vermeld die van belang zijn voor het maken van het onderscheid. Lid 2 concentreert zich op het fundamentele karakter van de norm die in het geding is ("essential for the protection of fundamental interests"), lid 3 concentreert zich op de ernst van de gepleegde inbreuk op de norm. De Commissie is verdeeld over de vraag of alleen het in lid 2 gehanteerde uitgangspunt van toepassing moet zijn of ook het in lid 3 gehanteerde uitgangspunt. Voor toepassing van alleen het criterium van lid 2 pleit, dat de norm zelf al voldoende belangrijk is om elke schending ervan - ook een relatief lichte - als een misdrijf te zien. De ernst van de inbreuk is moeilijk objectief te bepalen, waardoor vaak onduidelijk zal zijn of sprake is van misdrijf of overtreding als ook de ernst van de inbreuk in aanmerking moet worden genomen. Uiteraard dient de ernst van de inbreuk wel bepalend te zijn voor de zwaarte van de daaraan te verbinden rechtsgevolgen (proportionaliteit). Daarnaast is het bij diverse normen niet goed denkbaar dat zich minder ernstige schendingen ervan zouden kunnen

voordoelen. Daarbij valt te denken aan genocide. Toepassing van beide uitgangspunten zou de drempel ten aanzien van wat als misdrijf moet worden gezien te hoog maken. Hantering van een additioneel criterium zou zelfs het fundamentele karakter van de betreffende normen kunnen ondermijnen. Als beide criteria al zouden moeten worden gehanteerd, dan zouden deze toch allebei in onderlinge samenhang in hetzelfde lid moeten worden opgenomen.

Voor toepassing van beide criteria - belang van de norm én ernst van de schending - pleit dat mineure schendingen denkbaar zijn van fundamentele normen. Gedacht zou kunnen worden aan voorbereidingshandelingen en pogingen tot het plegen van bepaalde handelingen. Daarnaast is het inbouwen van een zekere drempel juist wenselijk, mede in het licht van de in de artikelen 51-53 neergelegde rechtsgevolgen. Een te lage drempel zou te makkelijk aanleiding kunnen vormen voor allerlei - al dan niet gefundeerde - claims, waardoor relaties tussen staten ernstig verstoord kunnen raken. Van een ondermijning van de normen zelf kan overigens geen sprake zijn. Het gaat hier immers niet om de vraag of al dan niet sprake is van staatsaansprakelijkheid. Deze aansprakelijkheid geldt in alle gevallen; dus zowel voor overtredingen als voor misdrijven. Het gaat hier alleen om de vraag welke - minder vergaande of verdergaande - gevolgen aan deze aansprakelijkheid moeten worden verbonden. Een gezamenlijke behandeling van beide criteria in één lid is overigens niet vereist. De leden 2 en 3 moeten in onderlinge samenhang worden gezien, getuige ook de aanhef van lid 3 ("Subject to paragraph 2"). Bovendien wordt in de toelichting van de ILC op lid 2 zelf al direct de relatie gelegd tussen het fundamentele karakter van de norm en de ernst van de inbreuk (paragraaf 59 van de toelichting).

Ad (c): Ook de vraag of een - niet uitputtende - opsomming van misdrijven wel of niet wenselijk is, kan verschillend worden beantwoord. Enerzijds kan het bevreemding wekken dat een blijkbaar belangrijk onderscheid wordt gehanteerd, terwijl tegelijkertijd door het gebruik van de begrippen "inter alia" en "such as" geen duidelijke afbakening plaatsvindt tussen wat onder een overtreding en wat onder een misdrijf moet worden verstaan. Vanuit dat perspectief is kritiek denkbaar op het enumeratieve karakter van lid 3, en zou "inter alia" geschrapt moeten worden.

Anderzijds kan worden gesteld dat zo'n enumeratief karakter juist een additionele waarde heeft. Het geeft meer duidelijkheid en inhoud aan het begrip internationaal misdrijf. Bovendien moet de lijst wel enumeratief zijn, teneinde toekomstige rechtsontwikkelingen op dit terrein niet te blokkeren. Verder moet niet uit het oog worden verloren - het is reeds gesteld - dat het begrip "misdrijf" hier geen strafrechtelijke betekenis heeft.

Ten aanzien van de opsomming zelf signaleert de Commissie dat met name van de categorie normen onder lid 3 sub d - kort gezegd ernstige milieumisdrijven - betwijfeld kan worden of die naar geldend recht reeds algemeen als zeer fundamentele normen worden gezien waarvan niet-naleving als een misdrijf in de zin van deze ontwerp-artikelen moet worden beschouwd.

De Commissie is voorstander van het handhaven van een opsomming van voorbeelden. Indien de voorbeelden onverhoopt niet in de tekst van het artikel zouden worden gehandhaafd, zouden deze in ieder geval in de toelichting op het artikel moeten verschijnen.

3.1.5 Uitputting van nationale rechtsmiddelen

Artikel 22 handelt over de uitputting van nationale rechtsmiddelen. Het artikel bepaalt - kortweg - dat indien door het handelen van een staat jegens een vreemdeling een situatie

ontstaat die niet in overeenstemming is met een internationale verplichting, er pas sprake is van een schending van een dergelijke internationale verplichting jegens de Staat van de vreemdeling (en dus van staatsaansprakelijkheid) indien deze de hem ter beschikking staande effectieve nationale rechtsmiddelen heeft uitgeput. In de staatspraktijk van de laatste paar decennia zien staten echter soms af van de toepassing van de "local remedies rule", zoals bijvoorbeeld bij investeringsverdragen. De Commissie meent dat de thans vrijwel algemeen aanvaarde versoepeling van deze regel ofwel in de toelichting op het artikel, ofwel in het artikel zelf tot uitdrukking moet worden gebracht. Dit laatste kan geschieden met de introductie van de volgende zinsnede: "local remedies or other remedies to which the State concerned has expressly agreed".

3.1.6 Betrokkenheid van derde staten

Hoofdstuk IV (artikelen 27 en 28) handelt over de betrokkenheid van een staat bij de onrechtmatige daad van een andere staat.

Artikel 27 gaat in op de hulp van een staat aan het plegen van een internationale onrechtmatige daad door een andere staat. Naar aanleiding van dit artikel wenst de Commissie op te merken dat in de ontwerp-artikelen van de ILC weinig tot geen aandacht is besteed aan de regels van volkenrecht over de aansprakelijkheid van staten die gezamenlijk optreden. Het ware wenselijk dat dit vraagstuk - bij voorkeur in een apart artikel - in de ontwerp-artikelen zou worden opgenomen. De ILC volstaat nu met het kort bespreken van dit vraagstuk in de toelichting op dit artikel 27. De Commissie onderschrijft op zich dit commentaar, dat stelt dat daar waar twee of meer staten in gezamenlijkheid een onrechtmatige daad plegen, elk der participerende staten daarvoor aansprakelijk is. Dit geldt ook indien de betreffende daad is gepleegd door een "common organ" van de betrokken staten. Dit laatste zou alleen anders kunnen zijn, indien aan dat common organ bepaalde zelfstandige bevoegdheden zouden zijn overgedragen.

3.1.7 "Circumstances precluding wrongfulness"

Hoofdstuk V omvat de artikelen 29 tot en met 35 en bespreekt de "circumstances precluding wrongfulness".

Ten aanzien van artikel 30 (countermeasures in respect of an internationally wrongful act) wordt door de Commissie gesignaleerd dat de relatie tussen dit artikel en hoofdstuk III van Deel Twee (artikelen 47 tot en met 50), dat eveneens handelt over tegenmaatregelen, nader moet worden geëxpliciteerd. Artikel 30 stelt dat een handeling van een staat jegens een andere staat niet als onrechtmatig wordt gezien, indien deze een legitieme maatregel vormt tegen een onrechtmatig handelen van de andere staat. De artikelen 47 tot en met 50 gaan nader in op de vraag onder welke omstandigheden een tegenmaatregel gerechtvaardigd is. In de tekst van artikel 30 zou een expliciete verwijzing naar de artikelen 47-50 moeten worden opgenomen teneinde de onderlinge samenhang te benadrukken.

De overige "circumstances precluding wrongfulness" geven de Commissie geen aanleiding tot nader commentaar. Wel merkt de Commissie op dat artikel 35 niet een zelfstandige "circumstance precluding wrongfulness" bevat, maar al ingaat op de mogelijke rechtsgevolgen van dergelijke circumstances. Om die reden verdient het aanbeveling dat dit artikel wordt verplaatst naar Deel Twee van de ontwerp-artikelen, waarin onder andere op die rechtsgevolgen wordt ingegaan. Wat de redactie van dit artikel betreft, signaleert de Commissie dat het aanbeveling verdient het woord "compensation" hier te vervangen door

de meer generieke term "reparation". Compensation, zo blijkt ook uit artikel 42, is slechts één van de vormen waarin reparation kan plaatsvinden.

3.2. DEEL TWEE

3.2.1 Inleiding

Deel Twee van de ontwerp-artikelen omvat de artikelen 36 tot en met 53. Dit deel is onderverdeeld in een viertal hoofdstukken, handelend respectievelijk over de algemene beginselen (artikelen 36 tot en met 40), de rechten van de gelaedeerde staat en de plichten van de onrechtmatig handelende staat (artikelen 41 tot en met 46), tegenmaatregelen (artikelen 47 tot en met 50) en de internationale misdrijven (artikelen 51 tot en met 53).

3.2.2 Algemene beginselen

De algemene beginselen ten aanzien van "content, forms and degrees of international responsibility" zijn neergelegd in de artikelen 36 tot en met 40.

Artikel 37 behandelt de *lex specialis* regel en stelt dat de bepalingen van dit deel van de ontwerp-artikelen niet van toepassing zijn indien andere regels in het internationale recht zijn ontwikkeld ten aanzien van de rechtsgevolgen van specifieke vormen van onrechtmatige daden van staten. De Commissie constateert dat deze bepaling slechts is opgenomen in Deel Twee van de ontwerp-artikelen. Op zich kan worden geconstateerd dat de regels neergelegd in Deel Twee zich eerder zullen lenen voor toepassing van de *lex specialis* regel dan de regels neergelegd in Deel Een. Naar het oordeel van de Commissie kan hieruit echter niet zonder meer worden afgeleid dat deze regel niet van toepassing zou kunnen zijn op bepalingen uit Deel Een van de ontwerp-artikelen. Zo moet toch worden aangenomen dat, bijvoorbeeld door onderlinge overeenstemming tussen partijen, van de regel van artikel 22 inzake de uitputting van nationale rechtsmiddelen kan worden afgeweken.

3.2.3 Relatie met VN-Handvest

Artikel 39 handelt over de relatie tussen de juridische gevolgen van een onrechtmatige daad van een staat op grond van de ILC-artikelen en de gevolgen van toepassing van bepalingen en procedures voorzien in het VN-Handvest betreffende de handhaving van de internationale vrede en veiligheid.

De Commissie constateert dat de ILC zelf - getuige het commentaar op dit artikel en met name de daarbij behorende voetnoot - verdeeld blijkt te zijn over de implicaties van deze relatie. Mede om die reden verzoekt de ILC VN-lidstaten om nader commentaar op deze relatie.

Met de ILC kan worden geconstateerd dat, indien de onderhavige artikelen zouden worden neergelegd in een conventie, artikel 103 van het VN-Handvest - welke een voorrangregel bevat voor verplichtingen van staten voortvloeiend uit het Handvest ten opzichte van andere uit verdragen op staten rustende verplichtingen - een duidelijk handvat biedt voor deze relatie. Met andere woorden: ontwerp-artikel 39 herbevestigt slechts de bevoegdheden van de Veiligheidsraad onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest en de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor alle lidstaten. Om die reden - zo zou kunnen worden

geredeneerd - bestaat aan deze ontwerp-bepaling geen behoefte.

Anderzijds kan worden geredeneerd dat - juist vanwege de discussies die dit vraagstuk losmaakt en vanwege het toenemende belang van de toepassing van hoofdstuk VII door de Veiligheidsraad - een goede regeling van de relatie tussen de algemene regels van staatsaansprakelijkheid en de toepassing van hoofdstuk VII van het VN-Handvest gewenst is. Discussies naar aanleiding van het arrest van het Internationale Gerechtshof inzake de Lockerbie-zaak onderschrijven dit slechts.

De Commissie stelt zich op het standpunt dat - indien een artikel als artikel 39 al gehandhaafd zou moeten worden - de reikwijdte ervan nader dient te worden afgebakend. De woorden "are subject to the provisions and procedure of the Charter of the United Nations relating to the maintenance of international peace and security" verdienen verdere verfijning. Naar het oordeel van de Commissie kan deze omschrijving slaan op aanbevelingen van de Veiligheidsraad onder hoofdstuk VI van het Handvest en op aanbevelingen en besluiten onder hoofdstuk VII van het Handvest. Echter alleen indien de Veiligheidsraad besluiten neemt onder hoofdstuk VII kan sprake zijn van een afwijking van de door de ILC voorgestelde regels inzake staatsaansprakelijkheid. Alleen op die situaties zou het voorgestelde artikel 39 betrekking moeten hebben. De Commissie zou in dat licht voorkeur hebben voor een formulering als: "The legal consequences of an internationally wrongful act of a State set out in the provisions of this Part are subject, as appropriate, to the decisions of the Security Council taken under Chapter VII of the Charter of the United Nations."

3.2.4 De "injured state"

Artikel 40 bevat een definitie van "injured state". Onder paragraaf (e) worden een drietal categorieën weergegeven waarbij staten zichzelf als "injured state" kunnen beschouwen, indien een recht is geschonden, dat is neergelegd in een multilateraal verdrag of voortvloeit uit gewoonterecht en dat recht vervolgens voldoet aan één der omschrijvingen in de subparagrafen (i) - (iii). De Commissie constateert dat, terwijl bij de subparagrafen (i) en (ii) er nog een duidelijke relatie bestaat tussen het geschonden recht en het belang van de betrokken staat, deze bij subparagraaf (iii) verder verwijderd is. Deze subparagraaf komt er op neer dat indien een staat de mensenrechten schendt, iedere staat partij bij een multilateraal mensenrechtenverdrag of iedere staat gebonden aan gewoonterechtelijke mensenrechtelijke normen, zich als "injured state" kan opwerpen.

De Commissie ziet deze bepaling in het licht van de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de Barcelona Traction-zaak en onderschrijft het belang ervan. De bescherming en bevordering van de mensenrechten moet worden beschouwd als een belangrijk "acquis", waarop staten elkaar kunnen aanspreken. Wel plaatst de Commissie hier nog de kanttekening, dat bij de bepalingen inzake de rechten van "injured states" om te reageren op de internationale onrechtmatige daad van een andere staat (artikelen 41 tot en met 50) nader bekeken zal moeten worden of de daar opgesomde reactiemogelijkheden ook steeds van toepassing zijn op de categorie van de mensenrechtenschendingen. Een oproep van een "injured state" aan een mensenrechtenschendende staat om aan deze schendingen een eind te maken ondervindt vanuit deze optiek geen problemen, maar twijfels kunnen rijzen ten aanzien van de wenselijkheid en mogelijkheid dat een staat eenzijdig vergaande "counter-measures" zou kunnen nemen tegen een staat die zijn verplichtingen onder deze subparagraaf niet nakomt.

De Commissie vraagt zich bij subparagraaf (e)(iii) wel af, of het hier alleen gaat om

normen op het terrein van de mensenrechten. Naar haar mening behoren ook een aantal elementaire normen op het terrein van het humanitaire oorlogsrecht tot de categorie van normen, waarop de Barcelona Traction-regel van toepassing is. Daarnaast signaleert de Commissie een overlap tussen deze subparagraaf en paragraaf 3, welke ziet op de "crimes", neergelegd in artikel 19 van de ontwerp-artikelen. Ook bij de crimes moet onder "injured state" worden verstaan: alle andere staten. Dit hangt ten nauwste samen met de kwalificatie "crime" die aan bepaalde onrechtmatige handelingen wordt verbonden. Schendingen van mensenrechten en van bepalingen uit het humanitaire oorlogsrecht vallen onder de reikwijdte van het begrip "crime". Het verdient aanbeveling deze beide bepalingen beter op elkaar af te stemmen.

3.2.5 Plichten van de onrechtmatig handelende staat

Hoofdstuk II van Deel Twee behandelt de rechten van de "injured state" en de plichten van de internationale onrechtmatige daad plegende staat (artikelen 41-46).

Artikel 44 bespreekt het vraagstuk van de compensatie. De Commissie kan zich vinden in de hierin neergelegde beginselen.

Ten aanzien van artikel 45 wenst de Commissie een kanttekening te plaatsen bij het derde lid. Dit lid stelt dat "[T]he right of the injured State to obtain satisfaction does not justify demands which would impair the dignity of the State which has committed the internationally wrongful act." De Commissie observeert dat het begrip "dignity of the State" nogal ouderwets aandoet en zich makkelijk laat lenen voor misbruik door de onrechtmatig handelende staat.

3.2.6 Countermeasures

Hoofdstuk III van Deel Twee (artikel 47 tot en met 50) behandelt het vraagstuk van de "countermeasures". Artikel 47 lid 1 vangt aan met een definitie van "countermeasures". In artikel 48 heeft de ILC een balans proberen te zoeken tussen enerzijds het belang van staten om countermeasures te nemen en anderzijds het belang van de bevordering van vreedzame geschillenbeslechtingprocedures.

De Commissie constateert dat de ILC niet het voorstel van de rapporteur, Arangio-Ruiz, heeft overgenomen om de uitoefening van countermeasures afhankelijk te stellen van de voorafgaande toepassing van geschillenbeslechtingprocedures. In plaats daarvan is gekozen voor hetgeen nu is vastgelegd in artikel 58 lid 2. Deze bepaling biedt naar het oordeel van de Commissie een goede basis voor een redelijk evenwicht tussen de belangen van de betrokken staten (de staat die de countermeasures heeft genomen en de staat waartegen de countermeasures zijn genomen). Het oorspronkelijke voorstel van Arangio-Ruiz kan, aldus een meerderheid van de Commissie, worden gezien als te belastend voor de staat die zich genoodzaakt zou voelen countermeasures te nemen. Voor nadere opmerkingen over de geschillenbeslechting zij verwezen naar het commentaar op Deel Drie van de ontwerp-artikelen, dat specifiek is gewijd aan de geschillenbeslechting.

Artikel 50 somt een aantal maatregelen op die niet als countermeasure mogen worden gehanteerd. In paragraaf (d) wordt het begrip "basic human rights" gehanteerd. De toelichting op dit artikel geeft aan, dat dit begrip is ontleend aan het arrest van het Internationaal Gerechtshof in de meergenoemde Barcelona Traction zaak en moet worden gelijkgesteld aan die mensenrechten, waarvan is vastgelegd dat daarvan onder geen enkele

omstandigheid mag worden afgeweken, de zogenaamde "notstandsfeite" rechten. Ook hier echter vraagt de Commissie zich af, of onder dit specifieke begrip niet ook een aantal basisnormen van het internationale humanitaire recht moet worden begrepen.

3.2.7 Rechtsgevolgen van misdrijven

In hoofdstuk IV van Deel Twee (de artikelen 51 tot en met 53) wordt ingegaan op de rechtsgevolgen van de "internationale misdrijven", zoals deze in artikel 19 waren gedefiniëerd. Artikel 52 bepaalt dat een injured state, bij de uitoefening van zijn recht op "restitution" en "satisfaction" niet gebonden is aan bepaalde grenzen die hieraan in geval van andere internationale onrechtmatige daden zijn gesteld. Zo is de injured state gerechtigd tot het verkrijgen van restitution, zelfs indien dit "would involve a burden out of all proportion to the benefit which the injured state would gain from obtaining restitution in kind instead of compensation" en indien dit "would seriously jeopardize the political independence or economic stability of the State which has committed the internationally wrongful act, whereas the injured state would not be similarly affected if it did not obtain restitution in kind". Wat betreft "satisfaction" bepaalt artikel 52 dat het recht daarop door de injured state ook mag worden uitgeoefend indien dit "would impair the dignity" van de onrechtmatig handelende staat.

De Commissie acht deze bepalingen te ver gaan en vreest dat toepassing ervan in de praktijk zou kunnen leiden tot verdere escalatie van door staten jegens elkaar gepleegde onrechtmatige handelingen. Naar het oordeel van de Commissie verdient het daarom aanbeveling dat deze bepaling ofwel wordt aangepast ofwel wordt geschrapt.

Daarnaast wijst de Commissie erop dat momenteel goede vorderingen worden gemaakt om tot oprichting van een internationaal strafhof te komen, waarin personen individueel strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gehouden voor het plegen van ernstige misdrijven die de wereldgemeenschap als zodanig raken. Veelal gaat het daarbij om personen die deze misdrijven plegen in de uitoefening van een overheidsfunctie of die in ieder geval door een overheid worden gesteund. Het komt de Commissie voor dat zulke misdrijven, die vele raakvlakken hebben met de misdrijven genoemd in artikel 19 van deze ontwerp-artikelen, mede langs de weg van de individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het op te richten strafhof kunnen worden aangepakt. Hierbij zij wel aangetekend, dat de vraag of de weg van de staatsaansprakelijkheid zou moeten worden gevolgd mede afhankelijk is van politieke ontwikkelingen in een bepaald land. Zo zal de behoefte om Zuid-Afrika nu nog langs deze weg aansprakelijk te houden sterk zijn afgenomen door de machtswisseling van een aantal jaren geleden. De vermogensrechtelijke aansprakelijkheid blijft echter onverminderd van belang.

Met betrekking tot artikel 53 signaleert de Commissie een zekere relatie tussen het gestelde onder (b) "not to render aid or assistance to the State" welke het misdrijf pleegt en artikel 27, waarin eveneens gesproken wordt over de "aid or assistance" van een staat aan een andere staat, welke laatste zich schuldig maakt aan een internationale onrechtmatige daad. Het verschil, zo begrijpt de Commissie, is er in gelegen dat artikel 27 ziet op de "aid or assistance" aan het plegen van de onrechtmatige handeling zelf, terwijl artikel 53 ziet op "aid or assistance" ten aanzien van het bestendigen van de situatie die is ontstaan als gevolg van het door een andere staat gepleegd misdrijf. De bepalingen hebben derhalve beide een zelfstandige betekenis.

De Commissie onderschrijft de doelstelling, die ten grondslag ligt aan artikel 53: het uitsluiten dat door middel van handelingen van derde staten een misdrijf van een staat

alsnog een zekere legitimatie zou verkrijgen. Een dergelijk doel behoeft veelal niet te bestaan bij delicten. Bij delicten is het immers niet uitgesloten dat door de reactie van andere staten een op zich onrechtmatige handeling van een staat niet langer als zodanig wordt aangemerkt. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de oorspronkelijk unilaterale claims op een 200-mijls EEZ, die door opvolgende statenpraktijk is aanvaard. Bij misdrijven kan een dergelijke ontwikkeling niet plaatsvinden. Dit gezegd zijnde, moet tegelijkertijd worden geconstateerd, dat de praktijk niet altijd zo eenvoudig valt weer te geven. Ook in meer recente tijden is het voorgekomen dat bijvoorbeeld door geweld tot stand gebrachte grensverschuivingen alsnog door de wereldgemeenschap worden erkend. Verwezen zij in dit verband naar de territoriale afspraken, neergelegd in de Dayton-akkoorden voor het voormalig Joegoslavië. De Commissie onderschrijft, nogmaals, deze in artikel 53 neergelegde regel, maar vraagt zich tegelijkertijd af of mogelijkheden bestaan de redactie van dit artikel meer te laten aansluiten bij de praktijk.

3.2.8 Verjaring

Naar aanleiding van de bespreking van de rechtsgevolgen van misdrijven, signaleert de Commissie dat de ontwerp-artikelen niet reppen van een verjaringstermijn voor internationale onrechtmatige daden. Het element tijdsverloop speelt wel impliciet een rol bij een aantal vraagstukken, zoals bij acquiescence, estoppel en het moment van het nemen van countermeasures, maar het wordt nergens in de ontwerp-artikelen expliciet besproken. Ook de toelichting op de artikelen zwijgt hier verder over. De Commissie bepleit dat de ILC in tweede lezing van de ontwerp-artikelen zich buigt over de vraag of een bepaling inzake verjaring dient te worden opgenomen.

3.2.9 Misdrijven en delicten; een afsluiting

De Commissie acht het hier tevens op zijn plaats, naast de commentaren op de artikelen 19, 40 en 51 tot en met 53 afzonderlijk, een aantal nadere kanttekeningen te plaatsen ten aanzien van de wenselijkheid van het maken van een onderscheid bij internationale onrechtmatige daden tussen delicten en misdrijven en de daaraan in de ontwerp-artikelen verbonden rechtsgevolgen.

Enerzijds constateren enkele leden dat het onderscheid tussen delicten en misdrijven afhankelijk is van een subjectieve beoordeling van de mate van ernst van een bepaalde inbreuk en daarom aan duidelijkheid te wensen overlaat. Dit, in relatie tot het ontbreken van een geschillenbeslechtsingsprocedure over dit onderscheid, kan, aldus deze leden van de Commissie, tot de conclusie leiden, dat beter van dit onderscheid kan worden afgezien.

Anderzijds moet naar het oordeel van een meerderheid van de Commissie niet uit het oog worden verloren dat het onderscheid tussen delicten en misdrijven niet zozeer in de ontwerp-artikelen zelf wordt gecreëerd als wel dat de ontwerp-artikelen slechts het bestaan ervan in het internationale recht onderkennen. Met andere woorden: het internationale recht maakt reeds onderscheid tussen de beide categorieën onrechtmatige handelingen. De ILC doet in feite niets meer dan in dit onderscheid enige duidelijkheid proberen aan te brengen en de rechtsgevolgen ervan te schetsen. Het laten vallen van dit onderscheid zou in feite betekenen dat onvoldoende recht zou worden gedaan aan deze ontwikkelingen elders in het internationale recht.

Overigens is een deel van de controverse over de wenselijkheid van het onderscheid terug te voeren op de gebruikte terminologie. De begrippen "delicten" en "misdrijven" hebben

een strafrechtelijke connotatie. Dit kan tot verwarring leiden, juist nu door de ILC is beoogd dat deze connotatie er niet moet zijn (zie de voetnoot bij artikel 40, pagina 272). Waar het om gaat is het maken van een onderscheid tussen inbreuken door een staat op internationaalrechtelijke verplichtingen van minder ernstige en van ernstiger aard door een staat. Dat dit onderscheid als zodanig in het internationale recht wordt gemaakt, wordt door niemand tegengesproken.

De rechtsgevolgen van misdrijven zijn van drieërlei aard. In de eerste plaats betekent het begaan van een misdrijf dat onder "injured state" niet alleen begrepen moet worden de staat wiens rechten door het misdrijf rechtstreeks zijn aangetast, maar ook alle andere staten. In de tweede plaats verklaart artikel 52 van de ontwerp-artikelen een aantal beperkingen op de rechten van de injured state jegens de onrechtmatig handelende staat niet van toepassing indien deze handeling een misdrijf betreft. En in de derde plaats schept artikel 53 een aantal verplichtingen voor alle staten, als gevolg van het feit dat een staat een misdrijf pleegt.

De Commissie is de mening toegedaan dat met name het rechtsgevolg van artikel 40, het feit dat de wereldgemeenschap zich in feite kan presenteren als "injured state", een belangrijke toegevoegde waarde heeft. Er bestaan echter twijfels over de wenselijkheid van een aantal rechtsgevolgen voorzien in artikel 52.

3.3. DEEL DRIE

3.3.1 Geschillenbeslechting over artikel 19?

Deel III van de ontwerp-artikelen (de artikelen 54 tot en met 60) handelt over geschillenbeslechting.

De Commissie signaleert in de eerste plaats dat een voorstel van rapporteur Arangio-Ruiz, gedaan tijdens de besprekingen van de ontwerp-artikelen door de ILC in 1995, om te voorzien in een geschillenbeslechtingsprocedure met betrekking tot de vraag of een bepaalde handeling van een staat moet worden gezien als een delict danwel als een misdrijf in de zin van artikel 19 van de ontwerp-artikelen, in de uiteindelijke versie van de ontwerp-artikelen is verdwenen. Vanwege de vérstrekkende gevolgen van het onderscheid tussen delicten en misdrijven, is een maximum aan duidelijkheid omtrent de afbakening tussen beide begrippen wenselijk, zo niet noodzakelijk. Om die reden vraagt de Commissie zich af of een geschillenbeslechtingsprocedure ten aanzien van dit onderscheid niet alsnog overwogen zou kunnen worden. Zo zou overwogen kunnen worden dat de geschillenbeslechtingsprocedure van artikel 58 lid 2 in die zin wordt aangepast, dat de staat tegen wie countermeasures worden genomen of dreigen te worden genomen, aan het Hof de vraag kan voorleggen, of er in casu door deze staat een handeling is verricht die moet worden beschouwd als een delict of als een misdrijf. Daarbij zou tevens de vraag aan de orde kunnen komen of bepaalde maatregelen, genomen onder de artikelen 52 en/of 53 rechtens toelaatbaar zijn. Mocht deze geschillenbeslechtingsprocedure controversieel worden geacht, dan zou kunnen worden overwogen deze optioneel te maken.

3.3.2 Een verdrag inzake staatsaansprakelijkheid?

De Commissie merkt daarnaast op dat de vraag of de ontwerp-artikelen moeten voorzien in

een geschillenbeslechtsprocedure met name afhankelijk is van de vraag of deze zullen worden neergelegd in een verdrag. Indien dat inderdaad het geval is, dan heeft opneming van een dergelijke procedure zin. Indien dat niet het geval is, dan heeft opneming van zo'n procedure mogelijkwerwijs alleen zin als een soort algemene richtlijn ten aanzien van de vormgeving van zulke geschillenbeslechtsprocedures. Het is overigens opmerkelijk dat de International Law Commission zich heeft gewaagd aan de opstelling van een dergelijke procedure. Normaliter onthoudt zij zich van voorstellen op dit terrein, ervan uitgaande dat het meer op de weg ligt van staten tijdens een diplomatieke conferentie om afspraken dienaangaande te maken.

De ontwerp-artikelen inzake de geschillenbeslechting voorzien in de eerste plaats in een plicht voor partijen om door middel van onderhandelingen een geschil op vreedzame wijze te beslechten (artikel 54). Artikel 56 voorziet vervolgens in een verplichte conciliatieprocedure, gevolgd door een mogelijkheid van arbitrage (artikel 58 lid 1). Alleen indien sprake is van een situatie waarin een staat countermeasures heeft genomen tegen een andere staat, is de laatste gerechtigd unilateraal het daaruit rijzende geschil voor te leggen aan een arbitrage-tribunaal (artikel 58 lid 2). Deze bepaling kan worden gezien als een vertaling van het oorspronkelijke voorstel van rapporteur Arangio-Ruiz om de toepassing van countermeasures afhankelijk te maken van voorafgaand gebruik van een geschillenbeslechtsprocedure. De huidige bepaling stelt het gebruik van een dergelijke procedure niet meer als voorwaarde voor de uitoefening van countermeasures, maar geeft de door dergelijke maatregelen getroffen staat wel de mogelijkheid eenzijdig zulke procedures te initiëren. Overigens is in paragraaf 4 van annex II inzake het arbitrale tribunaal, ook in geval van toepassing van artikel 58 lid 2, niet uitgesloten dat betrokken partijen via een overeenkomst het betreffende dispuut voorleggen aan het tribunaal.

3.3.3 Een rol voor het Internationaal Gerechtshof

De Commissie betreurt het feit dat de geschillenbeslechtsbepalingen alleen verwijzen naar conciliatie en arbitrage. Het zou niet hebben misstaan indien in deze bepalingen, in ieder geval optioneel, ook verwezen zou zijn naar geschillenbeslechting door middel van het Internationaal Gerechtshof. De Commissie verwijst in dit verband naar de rol die het Internationaal Gerechtshof in het Weens Verdragenverdrag is opgedragen in verband met de interpretatie van normen van *ius cogens*.

In de ontwerp-artikelen ware te voorzien in een duidelijker rol voor het Hof. Gebruikmaking van het Internationaal Gerechtshof in geval van artikel 58 lid 2, dus bij toepassing van countermeasures, zou bovendien het voordeel opleveren dat het Hof voorlopige maatregelen zou kunnen uitvaardigen of een oordeel kan vellen over de rechtmatigheid van de genomen maatregelen.

Indien aan het Hof geen grotere rol wordt toegekend, zou in ieder geval in deze bepalingen duidelijk tot uitdrukking moeten worden gebracht, dat niets partijen behoeft te weerhouden om een tussen hen bestaand geschil voor beslechting voor te leggen aan het Internationaal Gerechtshof.

4. TOT SLOT

De Commissie komt tot een afronding. De totstandbrenging van de ontwerp-artikelen

inzake staatsaansprakelijkheid is een proces van lange adem gebleken. Dit is niet verwonderlijk vanwege de vele lastige en fundamentele vraagstukken, die met dit onderwerp verbonden zijn. De Commissie constateert dat de ontwerp-artikelen, waarvan diverse reeds enige jaren geleden waren afgerond in eerste lezing, reeds op dit moment een belangrijke bron vormen voor de staten en voor de beoefenaars van het volkenrecht. Diverse aspecten ervan worden beschouwd als behorend tot het gewoonterechtelijke volkenrecht.

De Commissie acht de ontwerp-artikelen een goede basis voor verdere discussies in de Algemene Vergadering van de VN over het onderwerp staatsaansprakelijkheid. Met deze discussies valt te hopen dat de ILC de ontwerp-artikelen in tweede lezing verder kan afronden.

Tenslotte doet zich de vraag voor, zoals al even aangestipt, of de ontwerp-artikelen van de ILC inzake staatsaansprakelijkheid in een verdragsvorm dienen te worden gegoten, danwel dat volstaan zou kunnen worden met een bevestiging van de erin verwoorde beginselen in bijvoorbeeld een declaratie. De Commissie signaleert dat voor beide alternatieven argumenten kunnen worden aangedragen.

Enerzijds zou kunnen worden gesteld dat het kiezen voor een niet-verdragsvorm onvoldoende recht zou doen aan de enorme inspanningen die zijn verricht ten behoeve van de ontwikkeling van deze ontwerp-artikelen. De ontwerp-artikelen beogen grenzen te stellen aan zowel volkenrechtelijk onrechtmatig handelen als grenzen aan de wijze waarop daarop mag worden gereageerd. Deze grenzen winnen enorm aan waarde, indien deze in een volkenrechtelijk bindend instrument worden vastgelegd. Sterker nog, met het niet bindend vastleggen van deze normen zou twijfel kunnen gaan rijzen over de waarde van de ontwikkelde normen. Bovendien, indien voor een verdragsvorm wordt gekozen, zal tevens worden voorzien in een geschillenbeslechtsprocedure. Dit laatste zou de aanvaardbaarheid van een aantal van de in de delen I en II van de ontwerp-artikelen neergelegde beginselen kunnen bevorderen.

Anderzijds kan worden gesteld, dat gedurende de vele jaren dat de International Law Commission heeft gewerkt aan de ontwikkeling van de diverse beginselen inzake staatsaansprakelijkheid, de staten vertrouwd zijn geraakt met deze beginselen en er een duidelijke tendens is ontstaan om deze beginselen, in ieder geval materiëel, te onderschrijven. De juridische relevantie van deze beginselen is derhalve reeds gegeven. Indien deze beginselen nu zouden worden vastgelegd in een verdragstekst, zou, zeker zolang een dergelijk verdrag geen groot aantal ratificaties heeft ontvangen, de a contrario-redenering kunnen worden gehanteerd, dat de ontwikkelde beginselen geen ruime erkenning vinden in de wereldgemeenschap. Bovendien zouden de beginselen door de onderhandelingen leidend tot de verdragstekst de nodige veranderingen kunnen ondergaan, waardoor onduidelijkheid en onzekerheid over de inhoud van de normen zou kunnen gaan ontstaan. Vastlegging van de beginselen in een declaratie behoeft aan de status van de normen geen afbreuk te doen.

De Commissie zou hier de aanbeveling willen doen dat de argumenten vóór een verdrag uiteindelijk zwaarder kunnen worden geacht dan de argumenten tegen. Indien reeds algemeen de in de ontwerp-artikelen verwoorde beginselen als geldend gewoonterecht kunnen worden beschouwd, zou het met dat karakter niet in overeenstemming zijn, indien ze slechts zouden worden vastgelegd in een verklaring of andere niet-verbindende vorm. Daarnaast behoeft naar het oordeel van de Commissie er niet voor gevreesd te worden dat vastlegging van deze beginselen in een verdrag nieuwe gewoonterechtsvorming zou

blokken. Een dergelijke blokkade heeft zich ook bij andere verdragen niet voorgedaan. Concluderend stelt de Commissie dat, vanwege de bijdrage die daarmee aan de rechtsontwikkeling kan worden geleverd, het aanbeveling verdient dez ontwerp-artikelen vast te leggen in een verdrag.

