



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

'Status of forces': Strafrechtsmacht over militairen vanuit internationaalrechtelijk & militair-operationeelrechtelijk perspectief

Voetelink, J.E.D.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Voetelink, J. E. D. (2012). *'Status of forces': Strafrechtsmacht over militairen vanuit internationaalrechtelijk & militair-operationeelrechtelijk perspectief.*

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.

Hoofdstuk 4 Crisisbeheersingsoperaties

§ 1. Inleiding

De in het vorige hoofdstuk besproken conflicten en de afloop en de afwikkeling ervan, kunnen een bedreiging vormen voor de regionale en internationale vrede en veiligheid. Zij kunnen daardoor de belangen raken van andere dan de direct betrokken staten, wat aanleiding kan zijn tot het opzetten van crisisbeheersingsoperaties. Dergelijke operaties kennen een lange traditie. Sinds het midden van de 19^{de} eeuw vinden al internationale missies plaats.¹⁶³ Een wat ouder voorbeeld met Nederlandse inbreng is de internationale vredesmacht die in 1913 de orde en veiligheid hielp te bewaren in het toen net onafhankelijk geworden Albanië.¹⁶⁴

Sinds de oprichting van de VN worden crisisbeheersingsoperaties vooral geassocieerd met deze organisatie. Gezien haar centrale rol bij het handhaven en herstellen van de internationale vrede en veiligheid,¹⁶⁵ hebben de VN sinds het einde van de jaren veertig van de vorige eeuw vele crisisbeheersingsoperaties geïnitieerd.¹⁶⁶ Inmiddels vervullen ook andere internationale organisaties, zoals de NAVO en de EU, alsmede coalities van staten op dit vlak een rol. De missies bestaan soms uit kleine groepen militairen, terwijl in andere gevallen grote vredes machten de operaties uitvoeren. De taken van de troepen zijn divers en komen voort uit het internationale mandaat voor of de instemming van de betrokken staat met de missie. Zij kunnen uiteenlopen van het toezicht houden op een door de strijdende partijen gesloten wapenstilstandsakkoord of vredesovereenkomst tot het uitvoeren van complexe militaire operaties in samenwerking met andere entiteiten.

In het voorgaande hoofdstuk is de grondregel geanalyseerd in de context van het verblijf van troepen in geallieerd territorium tijdens gewapende conflicten. In dit hoofdstuk richt de analyse zich op de reikwijdte van grondregel in de context van crisisbeheersingsoperaties. Eerst wordt kort stilgestaan bij de status van troepen die waren bestemd of deelnamen aan door de Volkenbond opgerichte internationale troepenmachten (par. 2). Daarna volgt een inventarisatie van de

¹⁶³ Oswald, Durham & Bates 2010, p. 3.

¹⁶⁴ In 1912 maakte een coalitie van staten een einde aan de Turkse heerschappij over grote delen van de Balkan. Het leidde onder meer tot de onafhankelijkheid van Albanië in 1913. Nederlandse zond in de periode 1913-1914 als onderdeel van de internationale troepenmacht een kleine groep militairen naar het gebied met de taak het Albanese Gendarmeriekorps te organiseren. De militairen traden in dienst van het Albanese Gendarmeriekorps, maar waren op grond van art. 20 *Règlement relatif à position des officiers (sous-officiers) néerlandais qui prennent du service dans la Gendarmerie albanaise* niet onderworpen aan de Albanese rechtsmacht. De regeling is opgenomen in: De Veer & Thomson 1914, p. 127-131.

¹⁶⁵ Vgl. art. 1, eerste lid, *Handvest van de VN*.

¹⁶⁶ Veel recente operaties zijn gebaseerd op Hoofdstuk VII, *Handvest van de VN*. De meeste operaties, vooral de klassieke vredesoperaties, hebben echter geen expliciete grondslag in het *Handvest van de VN*, maar zijn in de praktijk algemeen geaccepteerd.

status van troepen van door de VN (par. 3), NAVO of EU geleide crisisbeheersingsoperaties of operaties opgezet door een coalitie van staten (par. 4). Op basis van deze informatie wordt vervolgens de toepassing en reikwijdte van de grondregel in deze crisisbeheersingsoperaties geanalyseerd (par. 5).

§ 2. Volkenbond

Tijdens het interbellum zette de Volkenbond in 1920 de eerste stappen voor de oprichting van een 'International Force'. Die troepenmacht, bedoeld voor de ondersteuning van de volksstemming in het door Polen en Litouwen betwiste Vilnius,¹⁶⁷ werd uiteindelijk niet uitgezonden. De troepenmacht die in 1935 de openbare orde moest handhaven rond de volksstemming in het Saargebied, werd wel ingezet.¹⁶⁸

De volledige rechtsmacht over de te leveren troepen zou volgens de Volkenbond berusten bij de zendstaten. Bij de voorbereidingen van de missie naar Vilnius meldde de Secretaris-Generaal van de Volkenbond naar aanleiding van Nederlandse vragen: "...*chacune des Puissances ayant fourni un contingent conserve une jurisdiction complète sur ses troupes*".¹⁶⁹ Deze positie kwam expliciet tot uitdrukking in het besluit waarmee de Volkenbond de troepenmacht voor het Saargebied oprichtte. Paragraaf 4 van dit besluit luidde:¹⁷⁰

The command of the international force, its organs and services and the members of the said force shall be exempt from the jurisdiction of the courts of the Territory.

§ 3. VN

Met de oprichting van de VN in 1945 kreeg deze organisatie de leidende rol bij het handhaven van de internationale vrede en veiligheid.¹⁷¹ De VN zetten op basis

¹⁶⁷ Resoluties van de Volkenbond van 28 oktober en 21 en 25 november 1920.

¹⁶⁸ Wainhouse 1966, p. 25. In beide gevallen benaderde de Volkenbond Nederland voor het leveren van een bijdrage; Vilnius: Resolutie van de Raad van 21 november 1920, *League of Nations Official Journal*, December 1920. Saargebied: *League of Nations Official Journal*, December 1934, p. 1730.

¹⁶⁹ De vraag betrof toen de troepen bestemd voor Vilnius, Nationaal Archief, Den Haag, Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken: A-dossiers 1919-1940, nummer toegang 2.05.21, inventarisnummer 1795, Brief van de Secretaris Generaal van de Volkenbond aan de Minister van Buitenlandse Zaken van 30 november 1920. In een stuk in het Militair Rechtelijk Tijdschrift werd hierover aangegeven dat de deelnemende staten onverkort hun gezag en rechtsmacht over de troepen zouden behouden: Nederlandsche militairen naar Wilna, p. 386. Vgl. bijvoorbeeld de zaak *In re Polimeni* waarin de Italiaanse krijgsraad zich bevoegd achtte ten aanzien van een Italiaans lid van de troepenmacht die een Britse collega had verwond, Barton 1950, p. 220.

¹⁷⁰ Resolutie van de Raad van 11 december 1934, *League of Nations Official Journal*, December 1934, p. 1762-1763. Internationale spoorwegtroepen die van 1927 tot 1930 in het Saargebied waren ingezet, genoten eveneens immuniteit, zij het op basis van een regeling van de Regeringscommissie die was belast met het bestuur van het gebied; Schmalenbach 2004, p. 138-139.

¹⁷¹ Art. 24 *Handvest van de VN*.

hiervan de door de Volkenbond ingezette praktijk op het gebied van internationale missies voort. Al in de jaren veertig richtten de VN de eerste onbewapende waarnemersmissies op. Later volgden vredesmachters met bewapende militairen die in de laatste decennia werden aangevuld met politie en civiele elementen. Hoewel een expliciete grondslag voor deze missies en vredesmachters in het *Handvest van de VN* ontbreekt, is deze bevoegdheid gezien de taak van de organisatie onbetwist.¹⁷²

§ 3.1. 'Experts on mission'

De eerste operatie onder de vlag van de VN vond in 1947 plaats toen de Algemene Vergadering van de VN militaire waarnemers naar Griekenland stuurde als onderdeel van de 'UN Special Committee on the Balkans' (UNSCOB).¹⁷³ Andere waarnemersmissies volgden al snel, zoals de nog steeds actieve 'United Nations Truce Supervision Organization' (UNTSO), die in 1948 van start ging.¹⁷⁴ De status van de waarnemers had zijn grondslag in artikel 105, tweede lid van het *Handvest van de VN* dat bepaalt dat vertegenwoordigers van de lidstaten en VN-functionarissen de voorrechten en immuniteiten genieten die noodzakelijk zijn voor een onafhankelijke uitoefening van hun functies in VN-verband. Deze bepaling is verder uitgewerkt in het *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties*.¹⁷⁵

Dit laatste verdrag maakt een onderscheid tussen verschillende categorieën functionarissen. Militaire waarnemers vallen in de categorie genoemd in artikel VI: deskundigen met zendingen voor de VN (of met de Engelse term: 'experts on mission'). Deze externe deskundigen maken geen deel uit van de VN, maar voeren op grond van hun specifieke deskundigheid uiteenlopende taken voor de organisatie uit.¹⁷⁶

Een definitie is niet in het *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties* opgenomen en valt ook moeilijk te geven. In *Mazilu*-zaak omzeilde het IGH deze uitdaging en verklaarde dat de aard van de missie bepalend is voor beantwoording van de vraag of een persoon als 'expert on mission' is aan te merken. De daarop volgende opsomming van taken, waarvoor de VN in het verleden deskundigen als 'expert on mission' hadden ingezet,¹⁷⁷ vermeldde ook

¹⁷² Oswald, Durham & Bates 2010, p. 3.

¹⁷³ UN Doc A/RES/109 (II) (1947), UNSCOB, 21 oktober 1947.

¹⁷⁴ UN Doc S/RES/50 (1948).

¹⁷⁵ *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties*; 13 februari 1946 (S. 1948, I 224).

¹⁷⁶ Deze praktijk stamt al uit de tijd van de Volkenbond, waar men tegen het probleem aanliep dat deze personen geen juridische bescherming kon worden geboden, Miller 2007, p. 18.

¹⁷⁷ IGH 15 december 1989, *Applicability of article VI, section 22 of the Convention on the privileges and immunities of the United Nations (Mazilu case)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1989, p. 177, par. 47 en 48; zie ook: IGH 29 april 1999, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights (Cumaraswamy case)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1999, p. 62.

personen die “...have participated in certain peacekeeping forces ...”, waartoe ook militaire waarnemers behoren.¹⁷⁸

Staten detacheren militaire waarnemers bij de VN, waar de militairen als internationale functionarissen werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de VN.¹⁷⁹ Zij dienen de VN “in a personal capacity and not as representatives of their State”.¹⁸⁰ Als ‘experts on mission’ genieten zij de immuniteiten die noodzakelijk zijn voor de onafhankelijke uitoefening van hun functie ten behoeve van de VN. Daartoe behoort strafrechtelijke immuniteit:

met betrekking tot gedurende de vervulling van hun zending door hen gesproken of geschreven woorden en door hen verrichtte handelingen.¹⁸¹

Hierdoor kunnen zij hun mandaat uitvoeren zonder intimidatie of inmenging van de staat van verblijf.¹⁸² De verkregen immuniteiten dienen het belang van de VN en niet van de individuele waarnemer. De Secretaris-Generaal kan daarom afstand doen van de immuniteit van een ‘expert on mission’, als naar zijn oordeel de immuniteit aan de loop van gerechtigheid in de weg staat en het geen inbreuk maakt op de belangen van de VN (paragraaf 23).¹⁸³

Bij de eerste missies was de juridische positie van de waarnemers geen specifiek aandachtspunt.¹⁸⁴ Later werd de ook nu nog gevolgde praktijk ontwikkeld dat de statusovereenkomsten die de VN sluiten met de staat van verblijf, de militaire waarnemers expliciet aanwijzen als ‘experts on mission’ in de zin van artikel VI van het VN verdrag.¹⁸⁵

¹⁷⁸ Andere militairen die door de VN als ‘expert on mission’ zijn aangeduid, is personeel in de staf van de ‘Force Commander’. Specifiek voor de UNPROFOR-missie waren de bemanningen van vliegtuigen die de missie ondersteunden (Miller 2007, p. 28 en 3) en technici die logistieke ondersteuning verleenden aan de ‘Rapid Reaction Force’ van UNPROFOR (Sharp 1996, p. 129) als ‘experts on mission’ aangemerkt. Voor de ‘United Nations Operation in Somalia’ UNOSOM II waren leden van een Duits bataljon als zodanig aangewezen; Fleck & Saalfeld 1994, p. 83.

¹⁷⁹ Oswald, Durham & Bates 2010, p. 6.

¹⁸⁰ *UN Doc A /62/329* (2007) Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission, Note by the Secretariat, 11 september 2007, par. 55.

¹⁸¹ Paragraaf 22, onder b, *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties*. Op basis hiervan hebben ‘experts on mission’s zogeheten functionele immuniteit; vgl. ‘Letter to the Acting Chair of the Special Committee on Peacekeeping Operations, United Nations, regarding immunities of civilian police and military personnel’, 14 april 2004, p. 324.

¹⁸² Oswald & Bates 2011, p. 377.

¹⁸³ Paragraaf 23, *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties*.

¹⁸⁴ Bowett 1964, p. 83.

¹⁸⁵ Miller 2007, p. 21; zie bijvoorbeeld de *Exchange of letters constituting an agreement establishing the United Nations Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG)*; New-York, 19 augustus 1988 en Teheran, 28 maart 1989 (Vol. 1512 UNTS 1988, No. 26126). Ook bij het ontbreken van een statusovereenkomst wordt de status van de experts on mission beheerst door het *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties*; ‘Letter to the Acting Chair of the Special Committee on Peacekeeping Operations, United Nations, regarding immunities of civilian police and military personnel’, 14 april 2004.

De hoogste vertegenwoordigers van de VN binnen de waarnemersmissie, waaronder militairen, zoals de ‘Chief Military Observer’, krijgen de immuniteiten die diplomatieke gezanten genieten in het internationaal recht. Zij verkrijgen hierdoor op strafrechtelijk gebied volledige strafrechtelijke immuniteit (over de status van diplomaten zie Deel II, Hoofdstuk 7, par. 3.3.4.). Wanneer de omstandigheden in de missie het nodig maken, krijgt soms ook het overige personeel, inclusief de militaire waarnemers, dezelfde immuniteiten als diplomatieke gezanten.¹⁸⁶

§ 3.2. Troepen

Een waarnemersmissie is relatief bescheiden van omvang. De vredes machten die de VN vanaf medio jaren vijftig instelden, bestonden echter uit omvangrijke militaire eenheden. De eerste VN-operatie van deze soort vond plaats na de Suez-crisis in 1956. Nadat Britse en Franse troepen hadden ingegrepen in de strijd tussen Israël en Egypte rond het Suezkanaal, presenteerde de Secretaris-Generaal van de VN een rapport, waarin hij zijn plannen uiteenzette voor een ‘emergency force for the United Nations’.¹⁸⁷ Het resulteerde in de oprichting in november 1956 van de ‘United Nations Emergency Force’ (UNEF) die moest toezien op de beëindiging van de vijandelijkheden en bijdragen aan de terugtrekking van buitenlandse troepen uit Egypte.¹⁸⁸

Anders dan militaire waarnemers, die op individuele basis worden uitgezonden, vormen de troepen die deel uitmaken van de vredes machten, een nationaal uitgezonden contingent dat onder bevel staat van een nationale commandant.¹⁸⁹ Het was niet helemaal duidelijk of deze troepen net als de militaire waarnemers onder de werking van het *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties* vielen¹⁹⁰ dat was opgesteld met het oog op de bescherming van de uitoefening van diplomatieke functies door VN-functionarissen.¹⁹¹ Voor de status

¹⁸⁶ Bijvoorbeeld de *Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and Lebanon concerning the status of the United Nations Observation Group in Lebanon*, New-York, 13 juni 1958 (Vol. 303 UNTS 1958, No. 4386) en de *Exchange of letters constituting an agreement relating to the privileges, immunities and facilities for the Observation Operation along the Saudi Arabia-Yemen border established pursuant to the Security Council resolution of 11 June 1963*, New-York, 23 augustus 1963 (Vol. 474 UNTS 1963, No. 6879).

¹⁸⁷ *UN Doc A/3302* (1956), Second and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency international United Nations Force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956 (A/3276), 6 november 1956, p. 1-8.

¹⁸⁸ *UN Doc A/3354*, Resolutions adopted by the General Assembly during its first emergency special session from 1 to 10 November 1956; Resolutie 1000 (ES-1) van de Algemene Vergadering van de VN.

¹⁸⁹ Zij worden, in tegenstelling tot waarnemers, “...provided by a sending State as representatives of that State”, *UN Doc A /62/329* (2007) Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission, Note by the Secretariat, 11 september 2007, par. 56.

¹⁹⁰ Higgins 1969, p. 382. Tegenwoordig wordt ervan uitgegaan dat de leden van de troepenmachten niet onder dit verdrag vallen; Bourloyannis-Vrailas 1995, p. 570.

¹⁹¹ Fleck 2006, p. 146.

van UNEF en het deelnemende personeel sloten de VN daarom een statusverdrag met Egypte (het *UNEF-statusverdrag*).¹⁹² Het verdrag merkte de UNEF aan als een orgaan van de Algemene Vergadering. Paragraaf 11 bevatte de regeling voor de rechtsmacht over de deelnemende troepen:

Members of the Force shall be subject to the exclusive jurisdiction of their respective national States in respect of any criminal offences which may be committed by them in Egypt.

Verder had de Secretaris-Generaal van de VN interne voorschriften voor UNEF opgesteld (de *UNEF-regulation*).¹⁹³ Deze voorschriften herhaalden dat de leden van de UNEF-strijdkrachten uitsluitend waren onderworpen aan de strafrechtsmacht van de eigen staat en legden de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke uitoefening van die rechtsmacht bij de betreffende zendstaten.

De staten die troepen leverden aan UNEF, waren geen partij bij het *UNEF-statusverdrag*. Hun instemming met dit verdrag lag besloten in de overeenkomsten die de VN met de troepenleverende staten sloten over de voorwaarden, waaronder zij hun troepen ter beschikking stelden. In die overeenkomsten gingen de staten expliciet akkoord met de bepalingen over de uitoefening van strafrechtelijke rechtsmacht in zowel het *UNEF-statusverdrag* als de *UNEF-regulation* en verbonden zich die strafrechtsmacht uit te oefenen:

This immunity from the jurisdiction of Egypt is based on the understanding that the authorities of the participating states would exercise such jurisdiction as might be necessary with respect to crimes or offences committed in Egypt by any members of the Force provided from their own military service.¹⁹⁴

Ook bij latere operaties bleven de VN het principe dat troepen zijn onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten consequent volgen.¹⁹⁵

¹⁹² Israël gaf geen toestemming voor de stationering van VN-troepen op haar grondgebied, zodat alleen met Egypte een verdrag nodig was: *Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and the Government of Egypt concerning the status of the United Nations Emergency Force in Egypt*; New-York, 8 februari 1957 (Vol. 260 UNTS 1957, No. 3704).

¹⁹³ *UN Doc ST/SGB/UNEF/1*, Regulations for the United Nations Emergency Force, 20 februari 1975.

¹⁹⁴ Zie bijvoorbeeld par. 5, *Exchange of letters (with annexes) constituting an agreement concerning the service with the United Nations Emergency Force of national contingent provided by the Government of Canada*; New-York, 21 juni en 29 juli 1957 (Vol. 274 UNTS 1957, No. 3957). Vergelijkbare bepalingen zijn opgenomen in de overeenkomsten met de andere troepenleverende staten.

¹⁹⁵ Voor verschillende operaties (UNEF II, 'United Nations Disengagement Observer Force', UNDOF en 'United Nations Transition Assistance Group', UNTAG) zijn geen statusverdragen gesloten. In rapporten van de Secretaris-Generaal van de VN werd verwezen naar immuniteiten zoals voorzien in het *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties* (*UN Doc S/11052/Rev.1* (1973), 27 oktober 1973, par. 4b; *UN Doc S/12611* (1978), 19 maart 1978, par. 4b en *UN Doc S/12827* (1978) 29 augustus 1978, par. 19). Aangezien deze documenten zijn opgesteld "*having in mind past experience*", werd in de praktijk naar alle waarschijnlijk de regeling van onder meer UNEF I gevolgd; Siekmann 1988, p. 173. Op enig moment hebben wel de Operatieplannen en 'Rules of Engagement' de 'Force Regulations' vervangen; Bothe & Dörschel 2003, p. 494.

Op basis van de ervaringen die de VN in de loop der jaren opdeden, stelde de Secretaris-Generaal van de VN in 1990 de *Model-statusovereenkomst van de VN* op.¹⁹⁶ Sindsdien vormt dit model de grondslag en het raamwerk voor het overleg tussen de VN en een staat van verblijf over de definitieve statusregeling voor een specifieke missie.¹⁹⁷ Die missie specifieke statusregeling kan van het model afwijken, wanneer de omstandigheden in de betreffende staat of de bijzondere eisen voor die missie dat nodig maken en de staat van verblijf daarmee kan instemmen.¹⁹⁸

Paragraaf 46 van de *Model-statusovereenkomst* bevat de clause over de immuniteit van alle leden van een VN-operatie:¹⁹⁹

All members of the United Nations peace-keeping operation including locally recruited personnel shall be immune from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity.

In aanvulling op deze bepaling over de functionele immuniteit, die voor alle leden van de missie geldt, bevat paragraaf 47 van de *Model-statusovereenkomst* een voorziening specifiek voor de deelnemende troepen. Zoals eerder is opgemerkt, is het in de militaire praktijk niet voldoende dat militairen alleen zijn onttrokken aan de strafrechtsmacht van de staat van verblijf, maar is het ook noodzakelijk dat de zendstaat zijn rechtsmacht over hen uitoefent. Daarom bepaalt paragraaf 47, onder b:

Military members of the military component of the United Nations peace-keeping operation shall be subject to the exclusive jurisdiction of their respective participating States in respect of any criminal offence which may be committed by them in [host country/territory].

Deze bepalingen komen in vrijwel ongewijzigde vorm terug in de missie specifieke overeenkomsten die de VN met de staten van verblijf sluiten en volgen de lijn die de VN al bij de UNEF-missie had uitgezet. In het verlengde van deze bepaling bepaalt paragraaf 48 van de *Model-statusovereenkomst van de VN* dat de Secretaris-Generaal de verzekering zal verkrijgen van de deelnemende staten dat zij bereid

¹⁹⁶ *Model Status-of-Forces Agreement for Peace-Keeping Operations*, Report of the Secretary-General, UN Doc A/45/594 van 9 oktober 1990.

¹⁹⁷ UN Doc A/54/670 (2002), Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, Report of the Secretary-General, par. 50.

¹⁹⁸ Voor wijzigingen en aanvullingen op de Model statusovereenkomst die in recente VN-statusverdragen zijn terug te vinden, zie: Oswald, Durham & Bates 2010, p. 39 e.v. Zie voor een inventarisatie van dergelijke afwijkingen: Background Paper on UN Peacekeeping and The Model Status of Forces Agreement 2010, Annex 1.

¹⁹⁹ Deze bepaling is vergelijkbaar met art. 22, onder b, *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties*.

zijn om daadwerkelijk de strafrechtelijke rechtsmacht over hun troepen uit te oefenen.²⁰⁰

In de praktijk kan het sluiten van een missie specifieke statusregeling een moeizame en langdurige aangelegenheid zijn. Dat kan ertoe leiden dat in uitzonderlijke gevallen helemaal geen statusovereenkomst wordt gesloten²⁰¹ of het sluiten van een statusovereenkomst langere tijd in beslag neemt en een operatie van start gaat nog voordat partijen een definitieve regeling overeen zijn gekomen.²⁰²

Door deze regelmatige optredende vertraging bij het tot stand komen van de missie specifieke statusverdragen schreef de VN-Veiligheidsraad een tijdslimiet voor waarbinnen een statusovereenkomst moest worden gesloten.²⁰³ Tegelijkertijd werd de *Model-statusovereenkomst* voorlopig van toepassing verklaard in afwachting van de ondertekening van de bilaterale overeenkomst.²⁰⁴ Verder heeft de Veiligheidsraad bij uitvoering van crisisbeheersingsoperaties enkele malen een bestaande statusovereenkomst van overeenkomstige toepassing verklaard, bijvoorbeeld toen de EU de SFOR-operatie in Bosnië-Herzegovina overnam van de NAVO.²⁰⁵ Incidenteel werkten de VN een statusverdrag verder uit door het sluiten van aanvullende statusregelingen.²⁰⁶

²⁰⁰ Zie hiervoor art. 7 quinquies, *Model Memorandum of understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation]*, *UN Doc A/C.5/63/18* van 29 januari 2009, p. 161 e.v.

²⁰¹ Bijvoorbeeld omdat de tijd hiervoor ontbrak, geen functionerende regering bestond in het gebied waar de operatie plaatsvond (UNOSOM II) of de status van het gebied onduidelijk was of het gebied bezet was (UNDOF), Bothe & Dörschel 2003, p. 493. Bij UNEF II en UNDOF speelde onenigheid over de toepasselijkheid van het Israëliësch recht mee; Siekmann 1978, p. 159, vn. 11.

²⁰² Murphy 2008a, p. 110. In het geval van de 'United Nations Interim Force in Lebanon' (UNIFIL) duurde het om onduidelijke redenen zelfs twintig jaar, voordat een statusverdrag werd gesloten. Kroatië ondertekende het statusverdrag met de VN voor UNPROFOR pas in 1995, zodat vanaf 1993 het VK op basis van informele afspraken de strafrechtsmacht over haar troepen uitoefende; Rubin 1999, p. 30.

²⁰³ *UN Doc A/RES/52/12 B* (1997), *Renewing the United Nations: a programme for reform*, par. 7.

²⁰⁴ De eerste keer dat de Veiligheidsraad deze weg volgde was in de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR) voor de 'United Nations Mission in the Central African Republic' (MINURCA), *UN Doc S/RES/1158* van 27 maart 1998, para 19. Deze praktijk wordt nu regelmatig gevolgd; zie bijvoorbeeld UNMEE (*UN Doc S/RES/1320* (2000), para 6); MINUSTAH (*UN Doc S/RES/1542* (2004), para 11) en MINURCAT (*UN Doc S/RES/1778* (2007), para 4).

²⁰⁵ De Raad besloot om de statusovereenkomsten die waren opgenomen in Appendix B van Annex 1-A, *Vredesovereenkomst van Dayton. General Framework Agreement for peace in Bosnia and Herzegovina*; Parijs, 14 december 1995 (<www.ohr.int/dpa/>) voorlopig toe te passen op de EU-missie en de deelnemende strijdkrachten; paragraaf 20, *UN Doc S/RES/1551* (2004) van 9 juli 2004.

²⁰⁶ Oswald & Bates 2010, p. 384 vermelden in dit verband de *Supplemental Arrangements between the United Nations Mission in Sudan and the Government of National Unity of Sudan*, Khartoem, 28 december 2005 (Annex bij *Agreement between the Government of Sudan and the United Nations concerning the status of the United Nations Mission In Sudan*, Khartoem 28 december 2005,

In de loop van de tijd veranderde de aard van VN-operaties en werden vaker missies uitgevoerd in gebieden waar een conflict nog voortduurde. Gezien het toenemend geweldgebruik tegen VN-personeel werd op 9 december 1994 het *Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel* getekend.²⁰⁷ Dit verdrag en het later toegevoegde *Aanvullend Protocol* proberen zeker te stellen dat, kort gezegd, het door de VN ingezette personeel de bescherming geniet die nodig is voor de uitvoering van hun taken in een VN-operatie.²⁰⁸ Het verdrag regelt niet de status van de troepen, maar verplicht in artikel 4 de VN en de staat van verblijf ('de ontvangende staat' in termen van het verdrag) om zo spoedig mogelijk een overeenkomst te sluiten over de status van de VN-operatie en het bij de operatie betrokken personeel.

Incidenteel sluiten de VN statusverdragen met staten van waaruit een operatie wordt ondersteund of over wiens territoir de VN-troepen moeten reizen om in het operatiegebied te komen.²⁰⁹ Voor de UNEF-operatie sloten de VN voorbeeld overeenkomsten met Libanon over een 'UNEF-Leave Centre' in Libanon²¹⁰ en een 'transitunit' op het internationale vliegveld van Beiroet.²¹¹ Ook in dit soort overeenkomsten legden de VN vast dat de troepen waren onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten.

§ 4. Andere organisaties en coalities

Gezien de doelstellingen van de VN ten aanzien van de internationale vrede en veiligheid is deze organisatie de centrale instelling op het gebied van crisisbeheersingsoperaties. Hieraan staat niet in de weg dat andere instanties, zoals regionale organisaties in de zin van Hoofdstuk VIII van het *Handvest*, internationale organisaties en coalities van staten een belangrijke rol spelen.²¹²

§ 4.1. Algemeen

In de periode tot 1989 was die rol nog vrij bescheiden en bleef het aantal operaties beperkt. Uit het weinige beschikbare materiaal over de status van de militairen in deze operaties kan worden afgeleid dat de zendstaten exclusieve strafrechtsmacht

<unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/sofa.pdf>.

²⁰⁷ *Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel*; New York, 9 december 1994 (*Trb.* 1996, 62).

²⁰⁸ Het begrip VN-operatie is gedefinieerd in art 1, onder c, van het verdrag. In een facultatief protocol is de staten de mogelijkheid geboden de bescherming van het verdrag uit te breiden tot andere categorieën operaties: *Facultatief Protocol bij het verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel*; New York, 8 december 2005 (*Trb.* 2006, 211).

²⁰⁹ Bourloyannis-Vrailas 1995, p. 573.

²¹⁰ *Exchange of letters constituting a provisional arrangement concerning the United Nations Emergency Force Leave Centre in Libanon*; Beiroet, 20 en 29 april en 1 mei 1957 (Vol. 226 UNTS 1957, No. 3827).

²¹¹ *Exchange of letters (with aide-mémoire) constituting an agreement concerning the establishment and operation by the United Nations Emergency Force of a transit unit at the Beirut International Airport*; Gaza, 21 december 1957 en Beiroet, 20 januari 1958 (Vol. 286 UNTS 1958, No. 4166).

²¹² Heldt 2008, p. 9.

over hun troepen bezaten (zie Bijlage B, Overzicht I en II).²¹³ De status van bijvoorbeeld de leden van de ‘Multinational Force and Observers’ (MFO) in Egypte is vastgelegd in het aanhangsel bij het *MFO-Protocol*.²¹⁴ Paragraaf 11 bepaalt dat de leden van de MFO zijn onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de respectievelijke zendstaten. Paragraaf 11(d) van het aanhangsel maakt het verder voor de deelnemende staten mogelijk om aanvullende regelingen te treffen met de staat van verblijf over de status van de MFO-leden. Hiervan heeft een aantal staten gebruik gemaakt om met Israël een regeling te treffen voor het personeel dat daar het verlof doorbrengt.²¹⁵ In deze overeenkomsten doen de zendstaten onder meer afstand van hun, bij het *MFO-Protocol* verkregen, recht tot vervolging van bepaalde wapen- en drugsdelicten.²¹⁶

De nieuwe internationale politieke verhoudingen na de Koude Oorlog gaven aanvankelijk nieuw élan aan crisisbeheersingsoperaties. Door de verminderde tegenstellingen tussen de VS en de Russische Federatie maakten beide staten minder gebruik van het vetorecht in de VN-Veiligheidsraad, waardoor deze slagvaardiger kon optreden. Daarnaast waren staten eerder bereid om aan deze operaties bij te dragen. Na 1989 nam zodoende niet alleen het aantal VN-operaties toe, maar groeide tevens de rol van (sub)regionale organisaties,²¹⁷ militaire bondgenootschappen en coalities van staten.

In Bijlage B, Overzicht III is een overzicht opgenomen van de strafrechtsmacht bij door internationale organisaties geleide crisisbeheersingsoperaties vanaf het einde van de Koude Oorlog. Uit de weinige daar genoemde statusovereenkomsten die buiten VN, NAVO en EU verband zijn gepubliceerd, blijken de zendstaten de

²¹³ *Status of forces agreement of the Arab League Force in Kuwait*; Koeweit, 12 augustus 1961 (gepubliceerd in: Terry M. Mays, *Historical Dictionary of Multinational Peacekeeping*, Lanham, 1996, Appendix II); *Agreement between the Transitional National Union Government of the Republic of Chad and the Organization of African Unity (OAU) regarding the status of a Pan-African peacekeeping force in Chad*; Nairobi, 28 november 1981 (Annex in: Terry M. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation, the OAU in Chad 1981-1982*, Westport 2003); *Exchange of notes constituting an agreement on United States participation in a multinational force in Beirut*; Beiroet, 18 en 20 augustus 1982 (Vol. 1751 UNTS 1993, No. 30567) en *Exchange of notes constituting an agreement on United States participation in a Multinational Force in Beirut*; Beiroet, 25 september 1982 (Vol. 1777 UNTS 1994, No. 31022). Afspraken van Frankrijk en Italië zijn niet gepubliceerd in de UNTS.

²¹⁴ *Protocol relating to the establishment and maintenance of a Multinational Force and Observers (with annex)*; Washington, 3 augustus 1981 (Vol. 1335 UNTS 1983, No. 22403).

²¹⁵ Bijvoorbeeld Australië, Nederland, het VK en de VS. Voor Nederland zie de *Briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Israëlische Regering inzake strafrechtelijke immuniteit van MFO-militairen tijdens verlof in Israël*; Jeruzalem en Tel Aviv, 28 september en 1 oktober 1982. (*Trb.* 1982, 164; Nederlandse vertaling *Trb.* 1983, 18).

²¹⁶ Zie bijvoorbeeld Nr. I, onder (a), *Briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Israëlische Regering inzake strafrechtelijke immuniteit van MFO-militairen tijdens verlof in Israël*.

²¹⁷ In het VN-systeem spelen regionale organisaties nadrukkelijk een rol op het gebied van de internationale vrede en veiligheid; vgl. art. 53 *Handvest van de VN*. In het rapport van de Secretaris-Generaal ‘Agenda for Peace’ en een latere aanvulling hierop benadrukte hij de noodzaak van een actieve rol op dit gebied van regionale organisaties (*UN Doc A/47/277-S/24111* (1992), *An Agenda for Peace*, 17 juni 1992 en *UN Doc S/1995/1 - A/50/60* (1995), *Supplement to An Agenda for Peace*, 25 januari 1995).

exclusieve strafrechtsmacht ten aanzien van de aan een operatie deelnemende troepen te bezitten. In het onderstaande gedeelte wordt de praktijk toegelicht van de NAVO en EU, die beide een grote rol spelen op het gebied van crisisbeheersingsoperaties en waarvan de praktijk goed is gedocumenteerd.

§ 4.2. NAVO

De NAVO beschikt evenmin als de VN over eigen troepen, zodat operaties moeten worden uitgevoerd met door de lidstaten onder NAVO-bevel gestelde eenheden. De eerste stappen op het gebied van crisisbeheersing zette de NAVO aan het begin jaren negentig van de vorige eeuw met het uitvoeren van maritieme en lucht operaties op de Balkan.²¹⁸ Nadat de strijdende partijen in het voormalig Joegoslavië in 1995 het *Vredesakkoord van Dayton* hadden ondertekend,²¹⁹ ging de NAVO in op de oproep van de VN-Veiligheidsraad tot oprichting van de 'multinational military Implementation Force' (IFOR).²²⁰ Later breidde de NAVO zijn activiteiten op de Balkan verder uit tot onder meer Kosovo en Macedonië. Daarna leidde de organisatie buiten Europa verschillende andere operaties, waaronder de ISAF-missie en enkele maritieme operaties.²²¹ Tot slot ondersteunt de NAVO de Afrikaanse Unie (AU) en missies van deze organisatie.

Voor de NAVO is de status van de deelnemende troepen steeds een aandachtspunt geweest, waarbij de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten over hun troepen voorop heeft gestaan. De statusregelingen bij het *Vredesakkoord van Dayton* bepalen bijvoorbeeld:²²²

²¹⁸ Vanaf 1992 voerde de organisatie operaties uit ter uitvoering van het wapenembargo en de economische sancties die de VN hadden opgelegd. Later zag de NAVO toe op het door de VN ingestelde vliegverbod en konden ook gronddoelen worden aangevallen.

²¹⁹ *General Framework Agreement for peace in Bosnia and Herzegovina*; Parijs, 14 december 1995 (<www.ohr.int/dpa/>).

²²⁰ In art. I, eerste lid van Annex 1-A bij het *Vredesakkoord van Dayton* (*Agreement on the military aspects of the peace settlement*) nodigden de partijen de VN Veiligheidsraad uit om de vredesmacht op te richten, waaraan de Raad met resolutie 1031 gehoor gaf: *UN Doc S/RES/1031* (1995) van 15 december 1995. Na een jaar ging IFOR over in de 'Stabilization Force' (SFOR), eveneens onder leiding van de NAVO, *UN Doc S/RES/1088* (1996) van 12 december 1996.

²²¹ Bestrijding van terrorisme (Operatie 'Active Endeavour' in het Middellandse Zee gebied (6 oktober 2001 – heden)), beschermen van voedseltransporten (Operatie 'Allied Provider' (oktober - december 2008)) en het voorkomen van piraterij Operatie 'Allied Protector' (maart 2009 – 17 augustus 2009) en 'Operation Ocean Shield' (17 augustus 2009 - heden).

²²² *Agreement between the Republic of Bosnia and Herzegovina and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) concerning the status of NATO and its personnel; Agreement between the Republic of Croatia and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) concerning the status of NATO and its personnel and Agreement between the Federal Republic of Yugoslavia and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) concerning transit arrangements for peace plan operations*; Wright-Patterson Air Force Base, Ohio, 21 november 1995 en Parijs 14 december; Appendix B to Annex 1-A bij de Vredesovereenkomst van Dayton (<www.ohr.int/dpa/>).

NATO military personnel under all circumstances and at all times shall be subject to the exclusive jurisdiction of their respective national elements in respect of any criminal or disciplinary offenses which may be committed by them...²²³

Bepalingen met dezelfde strekking kwamen in enigszins afwijkende bewoordingen terug in andere statusregelingen²²⁴ en -overeenkomsten.²²⁵ Enkele afspraken zijn als geheim gerubriceerd en daarom niet gepubliceerd.

Uit de praktijk valt niet op te maken dat staten van verblijf enige strafrechtsmacht over de troepen hebben kunnen uitoefenen. Anders dan de VN en de EU (zie hierna) hanteert de NAVO geen model statusovereenkomst die de NAVO positie verder zou kunnen verduidelijken.²²⁶ Voor zover bekend heeft de NAVO overigens voor de maritieme operaties en voor de steun aan de AU geen specifieke statusregelingen getroffen.

NAVO-lidstaten die deelnemen aan een operatie, zijn geen partij bij de door de Secretaris-Generaal van de NAVO ondertekende statusverdragen. Volgens artikel 36 van het *Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht* vereisen bepalingen die voorzien in rechten voor derde-staten de instemming van die staten.²²⁷ De NAVO-staten sluiten geen overeenkomsten met de NAVO over de deelname van hun troepen, waarin zij de bepalingen over bijvoorbeeld de uitoefening van de strafrechtsmacht accepteren, zoals bij de VN gebruikelijk is. De toepasselijkheid van de bepalingen van het statusverdrag voor de NAVO-lidstaten kan worden afgeleid van het besluitvormingsproces binnen de NAVO (zie ook Hoofdstuk 9, par. 4.2.). Het proces is gebaseerd op consensus, waardoor het besluit van de Noord-Atlantische Raad tot instemming met de tekst van het statusverdrag, impliciet wordt geaccepteerd door de lidstaten. Verder kan worden geredeneerd dat met de overdracht van de bevelsbevoegdheid over de troepen aan de NAVO-commandant (zie Hoofdstuk 11, par. 3) de zendstaat impliciet instemt met door de NAVO getroffen voorzieningen.

²²³ In december 2004 nam de EU de operatie van SFOR over. Op grond van Veiligheidsraad Resolutie 1575 (*UN Doc S/RES/1575* (2004) van 22 november 2004) was de status van de EU-troepen gelijk aan die van de NAVO-troepen.

²²⁴ Bijvoorbeeld de *Regulation No. 2000/47 on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo*; 18 augustus 2000 (<www.unmikonline.org/regulations/2000/reg47-00.htm>).

²²⁵ Bijvoorbeeld de *Agreement between the government of the Republic of Albania and NATO concerning the status of NATO and its personnel present on the territory of the Republic of Albania*; Brussel, 24 juni 1999 (NAVO Document SG(99)1003 van 25 juni 1999).

²²⁶ Naar verluidt werkt de NAVO aan een standaard overeenkomst die, ter onderscheid van het *NAVO-statusverdrag*, wordt aangeduid als de 'Status of Mission Agreement' (SOMA).

²²⁷ *Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht*; Wenen, 23 mei 1969 (*Trb.* 1977, 169).

§ 4.3. EU

Met de ondertekening van het *EU-verdrag* in 1992 kreeg het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) een plaats in de EU.²²⁸ In 1999 formuleerde de Europese Raad in Keulen het Europees (sinds het *Verdrag van Lissabon*:²²⁹ het Gemeenschappelijk) Veiligheids- en Defensiebeleid als onderdeel van de GBVB.²³⁰ Op grond hiervan kon de EU strijdkrachten inzetten ter uitvoering van militaire operaties in het kader van humanitaire- of reddingstaken, vredeshandhavingstaken en crisisbeheersing, de zogeheten Petersberg-taken.²³¹

Met de invoering van het *Verdrag van Lissabon* zijn de taken opnieuw geformuleerd als missies “...met het oog op vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid...” (artikel 42, eerste lid, *EU-verdrag*). Het *Verdrag van Lissabon* schept voor de EU verder de mogelijkheid om een coalitie van lidstaten te autoriseren een operatie voor de EU uit te voeren (artikel 42, vijfde lid van het *EU-verdrag*).

Sinds 31 maart 2003 voert de EU daadwerkelijk crisisbeheersingsoperaties uit,²³² waarvoor lidstaten en derde staten troepen ter beschikking stellen. Na de succesvolle uitvoering van enkele kleinere missies²³³ nam de EU op 2 december 2004 onder de naam EUFOR Althea/BiH de taak van SFOR over in Bosnië-Herzegovina. Daarna voerde de EU verschillende operaties uit in Afrika.²³⁴ Op 31 december 2008 begon operatie Atalanta, de eerste maritieme missie van de EU, ter bescherming van schepen van het ‘World Food Programme’ en ter bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië.

²²⁸ *Verdrag betreffende de Europese Unie*, Maastricht, 7 februari 1992 (*PbEG* 1992, C 191; *Trb.* 1992, 74).

²²⁹ *Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*; Lissabon, 13 december 2007 (*PbEU* 2007, C 306; *Trb.* 2008, 11).

²³⁰ Murphy 2008b, p. 67.

²³¹ Art. 17 (oud) *EU-verdrag*.

²³² Naast verschillende soorten andere, voornamelijk civiele missies, zoals politie; ‘rule of law’, ‘security sector reform’ en waarnemersmissies; daarnaast hebben de Europese Gemeenschappen, later EU, een waarnemersmissie uitgevoerd in het voormalige Joegoslavië; zie: Naert 2010, p. 98. Gezien het niet-militaire karakter komen deze hier verder niet aan de orde.

²³³ Operatie Concordia in Macedonië (31 maart 2003 tot 15 december 2003) en Operatie Artemis onder Franse leiding (de ‘framework nation’ in EU-terminologie) in Bunia, het oosten van de Democratische Republiek Congo (12 juni tot 1 september 2003).

²³⁴ Van april tot november 2006 ondersteunde de EUFOR DRC de ‘United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo’ (MONUC). Vanaf 28 januari 2008 tot 14 maart 2009 voerde de EU een operatie in Tsjad en de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR) (EUFOR Tchad/RCA). uit. Van 18 juli 2005 tot 31 december 2007 ondersteunde de EU de missie van de Afrikaanse Unie in Soedan (AMIS).

De EU heeft steeds met de staten, waar zij de operaties uitvoerde, voor zover mogelijk, afspraken gemaakt over de status van de deelnemende troepen. Het eerste statusverdrag sloot de EU met Macedonië.²³⁵ Artikel 6 van het verdrag vermeldde:

EUF-personeel geniet een behandeling, waaronder voorrechten en immuniteiten, die gelijkwaardig is aan die welke aan diplomatieke vertegenwoordigers is toegekend uit hoofde van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 18 april 1961.

Hierdoor genoot het personeel volledige strafrechtelijke immuniteit. Derde staten die aan de missie bijdroegen, sloten vervolgens een overeenkomst met de EU over de deelname van hun strijdkrachten.²³⁶ Hierin werd bevestigd dat de betreffende statusregeling op alle deelnemende troepen van toepassing was.²³⁷

Uit daaropvolgende statusovereenkomsten bleek dat de EU de absolute strafrechtelijke immuniteit van de zendstaten over hun troepen voorop bleef stellen, maar niet meer onder verwijzing naar het *Verdrag van Wenen*. In het verdrag met Gabon, waar de EU troepen stationeerde ter ondersteuning van EUFOR in de Democratische Republiek Congo, was overeengekomen:²³⁸

Het EUFOR-personeel geniet onder alle omstandigheden immuniteit ten aanzien van de rechtsmacht in strafzaken van de gaststaat.

Tegelijkertijd verbond het statusverdrag aan de immuniteit voor de zendstaten de mogelijkheid ter plaatse strafrechtmacht over hun troepen uit te oefenen (artikel 8):

De bevoegde autoriteiten van een zendstaat mogen op het grondgebied van de gaststaat de rechtsmacht in strafzaken en de krijgstuuchtelijke rechtsmacht uitoefenen die hun door de wetgeving van de zendstaat verleend wordt met betrekking tot al het EUFOR-personeel dat onder het ter zake doende recht van de zendstaat valt.

²³⁵ *Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië over de status van de door de Europese Unie geleide troepenmacht in de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië*, Skopje, 21 maart 2003 (PbEU 2003, L 82/46).

²³⁶ Over het algemeen worden vrij veel van deze overeenkomsten gesloten. Voor deze specifieke operatie waren dat er twaalf; zie: Naert 2007, p. 71.

²³⁷ Zie bijvoorbeeld art. 3 *Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Slowaakse Republiek betreffende de deelname van de strijdkrachten van de Slowaakse Republiek aan de door de Europese Unie geleide troepenmacht (EUF) in de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië*, Brussel, 9 december 2003 (PbEU 2004, L 12/54).

²³⁸ Art. 6, derde lid, *Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Gabon inzake de status van de door de Europese Unie geleide troepenmacht in de Republiek Gabon*, Libreville, 16 juli 2006 (PbEU 2006, L 187/43).

Dezelfde bepalingen kwamen terug in de latere verdragen die de EU sloot, bijvoorbeeld voor de operatie in Tsjaad²³⁹ en de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR)²⁴⁰ en voor 'EU Naval Force Somalia'.²⁴¹ De hierboven aangehaalde bepalingen maken inmiddels onderdeel uit van de *Model-statusovereenkomst voor door de EU geleide operaties*.²⁴² Deze bepalingen zijn op het punt van strafrechtelijke immuniteit specifiekere dan de regelingen in de statusverdragen van de VN en de NAVO, maar leiden wat betreft de uitoefening van de strafrechtsmacht over de aan de operatie deelnemende militairen tot hetzelfde resultaat.

De toepasselijkheid van de statusverdragen voor EU-operaties op de troepen van de deelnemende staten staat buiten discussie. Op grond van artikel 216, tweede lid van het *EU-Werkingsverdrag* zijn de door de Unie gesloten overeenkomsten verbindend voor de EU-instellingen én voor de lidstaten.²⁴³ Met andere deelnemende staten sluit de EU 'Participation Agreements', waarin wordt vastgelegd dat de door de EU gesloten statusverdragen op die staten van toepassing zullen zijn.²⁴⁴ In die 'Participation Agreements' is tevens uitdrukkelijk vermeld dat derde-staten deel kunnen uitmaken van de door de EU geleide troepenmacht.

§ 4.4. Coalities van staten

Na de Koude Oorlog nam niet alleen het aantal operaties onder leiding van internationale organisaties toe, maar ook de operaties die coalities van staten ondernamen. Een voorbeeld zijn de operaties in Oost-Timor. Nadat de bevolking van dit gebied zich in augustus 1999 in een referendum voor onafhankelijkheid

²³⁹ *Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Tsjaad inzake de status van de door de Europese Unie geleide troepenmacht in de Republiek Tsjaad*; N'Djaména, 6 maart 2008 (PbEU 2008, L 83/40).

²⁴⁰ *Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Centraal-Afrikaanse Republiek inzake de status van de door de Europese Unie geleide troepenmacht in de Centraal-Afrikaanse Republiek*; Bangui, 16 april 2008 (PbEU 2008, L 136/46).

²⁴¹ In dit kader heeft de EU verdragen gesloten met onder meer Djibouti, Somalië en de Seychellen; zie bijvoorbeeld de *Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Djibouti over de status van een door de Europese Unie geleide strijdmacht in de Republiek Djibouti in het kader van de militaire operatie Atalanta van de Europese Unie*; Djibouti, 5 januari 2009 (PbEU 2009, L 33/43). Het verdrag met de Seychellen bevat nog de toevoeging "De gaststaat zorgt ervoor dat de bevoegde autoriteiten van de zandstaat zo goed mogelijk hun rechtsmacht kunnen uitoefenen"; art. 8, laatste volzin, *Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek der Seychellen inzake de status van de door de Europese Unie geleide troepenmacht in de Republiek der Seychellen in het kader van de militaire operatie Atalanta van de EU*; Victoria, 10 november 2010 (PbEU 2009, L 323/19).

²⁴² Goedgekeurd door de Raad op 13 juni 2005; Noot van de Raad aan de Europese Raad van dezelfde datum, nr. 10032/05. In een gewijzigd ontwerp van de modelovereenkomst is de bepaling over de strafrechtsmacht in dezelfde vorm gehandhaafd; zie *EU Doc* (11894/07), corrigendum van 5 september 2007 (*EU Doc* 11894/07 COR 1). Beide laatste documenten vormen de grondslag voor onderhandelingen voor toekomstige statusverdragen; *EU Doc* 12616/07 van 6 september 2007.

²⁴³ *Verdrag betreffende werking van de Europese Unie*; Rome, 25 maart 1957 (*Trb.* 1957, 74; Nederlandse vertaling *Trb.* 1957, 91); tot 1 december 2009 was dit het *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*.

²⁴⁴ Zie bijvoorbeeld Naert 2011, p. 232.

van Indonesië had uitgesproken, braken ernstige onlusten uit. De inzet van een door de VN geautoriseerde multinationale troepenmacht moest daar de vrede en veiligheid herstellen en humanitaire hulpverleningsoperaties mogelijk maken.²⁴⁵ Australië had de leiding over deze 'International Force in East Timor' (INTERFET) en sloot op 24 september 1999 bij notawisseling een overeenkomst met Indonesië over de status van de INTERFET-troepen.²⁴⁶ Het verdrag is geheim en daarom niet gepubliceerd, maar klaarblijkelijk behielden de zendstaten de volledige strafrechtelijke rechtsmacht over hun troepen.²⁴⁷

Op 28 februari 2000 nam de 'United Nations Transitional Administration in East Timor' (UNTAET) de missie van INTERFET over. UNTAET oefende vervolgens het bestuur over het gebied uit tot de onafhankelijkheid van Oost-Timor (Timor Leste) op 20 mei 2002. In 2006 verslechterde de veiligheidssituatie, waarna de regering van Timor Leste internationale steun vroeg om de orde en rust in het land te helpen herstellen. Hierop stuurden Australië en Nieuw-Zeeland in juni 2006 de 'International Stabilization Force' (ISF).²⁴⁸ De status van de troepen werd vastgelegd in twee statusregelingen tussen Oost-Timor en Australië²⁴⁹ en Nieuw Zeeland.²⁵⁰ Hierin was overeengekomen dat het personeel de status kreeg:

...equivalent to that accorded administrative and technical staff of the Contributing Governments under the Vienna Convention on Diplomatic Relations of April 18, 1961.

Deze verwijzing naar het *Verdrag van Wenen* is bij crisisbeheersingsoperaties een uitzondering. In het algemeen laten de statusovereenkomsten die zijn gesloten voor andere coalitie-operaties zien dat, voor zover informatie beschikbaar is, ook bij coalitietoetreden de troepen zijn onderworpen aan de exclusieve strafrechtelijke rechtsmacht van de zendstaten (zie Bijlage B, Overzicht IV).

§ 5. Stationering in en doortocht door derde staten

Staten zetten wapensystemen soms in vanuit andere staten dan waar crisisbeheersingsoperaties daadwerkelijk plaatsvinden. Steun van deze derde staten kan verder nodig zijn voor de doorvoer of opslag van materieel of de doortocht

²⁴⁵ UN Doc S/RES/1264 (1999) van 15 september 1999.

²⁴⁶ F. Rogers, 2005, p. 570-571.

²⁴⁷ Zie Riordan 2001, p. 22.

²⁴⁸ De ISF opereerde naast de 'United Nations Integrated Mission in Timor-Leste' (UNMIT), die de VN in augustus 2006 oprichtte.

²⁴⁹ *Annex A, Arrangements concerning the status of visiting personnel in Timor-Leste, Arrangement between the government of Australia and the government of the Democratic Republic of Timor-Leste concerning the restoration and maintenance of security in Timor-Leste*, Dili 26 mei 2006 (<www.laohamutuk.org/reports/UN/06SOFAs.html#Australia>).

²⁵⁰ *Exchange of notes between the government of New Zealand and the government of the Democratic Republic of Timor-Leste concerning the restoration and maintenance of security in Timor-Leste and the status of visiting personnel in Timor-Leste*, Dili 26 mei 2006 (<www.laohamutuk.org/reports/UN/06SOFAs.html#Australia>).

van troepen door of over hun territorium. Bovendien is ondersteuning mogelijk door het faciliteren van bijvoorbeeld logistieke en medische diensten. In deze situaties zijn verdere afspraken met deze derde staten nodig over de status van de militairen die daar tijdelijk verblijven.

Soms sluiten internationale organisaties en coalities de benodigde statusovereenkomsten. Enkele voorbeelden uit de VN-praktijk zijn al genoemd in de afsluitende alinea van par. 3.2. De NAVO heeft meerdere ‘transit agreements’ gesloten met het oog op de operaties op de Balkan en in Afghanistan. Verder heeft de NAVO de EU ondersteund met luchttransportcapaciteiten voor de AMIS-operatie in Soedan. Hiervoor moest vanaf ‘Embarkation’ en ‘Aerial Ports of Debarkation’ worden geopereerd in verschillende staten. Op enkele uitzonderingen na zijn afspraken hierover niet gepubliceerd en is niet bekend hoe de rechtsmacht over de NAVO-troepen is geregeld.²⁵¹

De EU heeft in verband met de missies in en rond Afrika meerdere overeenkomsten met derde staten gesloten. Een voorbeeld is het statusverdrag met Oeganda voor de ondersteuning van de EU-operatie Artemis in de Democratische Republiek Congo (DRC).²⁵² In deze overeenkomst werd de status van de deelnemende troepen afgeleid van het *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties* uit 1946. De troepen genoten op grond hiervan een vergelijkbare status als ‘expert on mission’, zodat zij immuun waren voor strafrechtelijke vervolging voor handelingen uitgevoerd in de uitoefening van hun missies. Bij de ondersteuning van latere missies in Afrika en voor de maritieme operaties in de wateren rond Somalië heeft de EU verschillende statusverdragen gesloten, op grond waarvan de zendstaten de exclusieve rechtsmacht in strafzaken konden uitoefenen.²⁵³

²⁵¹ NAVO troepen op doortocht door Oostenrijk vielen onder de strafrechtsmacht van de respectievelijke zendstaten: *Exchange of letters constituting an agreement between Austria and the North Atlantic Treaty Organization on Privileges and Immunities*; Brussel, 15 en 16 december 1995 (Vol. 1912 UNTS 1996, No. 32623).

²⁵² Hiertoe werd de bestaande overeenkomst tussen Frankrijk en Oeganda (*Agreement between the government of the Republic of Uganda and the Government of the French Republic concerning the status of the French armed forces participating in the deployment of the interim emergency multinational force and other provisions relating to their presence in the Republic of Uganda*; Kampala, 18 juni 2003 (Vol. 2227 UNTS 2004, No. 39494; *EU Doc* 10773/03 jo 12225/03 (Brussel, 4 september 2003)) uitgebreid tot de deelnemende strijdkrachten van de EU en derde staten; Note Verbal van het ministerie van buitenlandse zaken van Oeganda van 20 augustus 2003 (*EU Doc* 12225/03); zie ook: Naert 2010, p. 115, vn. 461.

²⁵³ Zie bijvoorbeeld art. 6, derde lid, *Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Gabon inzake de status van de door de Europese Unie geleide troepenmacht in de Republiek Gabon*; Libreville, 16 juli 2006 (*PbEU* 2004, L 187). Vergelijkbare afspraken sloot de EU voor de doortocht van EU-troepen door het territorium van Kameroen ter ondersteuning van de EU-missie in CAR en Tsjad. Zie voor de maritieme operatie Atalanta bijvoorbeeld art. 6, derde lid, *Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Djibouti over de status van een door de Europese Unie geleide strijdmacht in de Republiek Djibouti in het kader van de militaire operatie Atalanta van de Europese Unie*; Djibouti, 5 januari 2009 (*PbEU* 2009, L 33/43. Verdere overeenkomsten sloot de EU met de Seychellen en Somalië.

In veel gevallen laten organisaties het sluiten van overeenkomsten met derde staten over aan de zendstaten, waarbij de inhoud van de overeenkomsten kan wisselen. De praktijk van Nederland is hier een duidelijk voorbeeld van (zie Bijlage B, Overzicht V). In de meeste situaties kon Nederland exclusieve strafrechtsmacht over zijn militair personeel uitoefenen, maar in enkele gevallen beperkte de staat van verblijf deze bevoegdheid over de Nederlandse militairen. In Qatar kon Nederland alleen strafrechtsmacht uitoefenen ten aanzien van strafbare feiten begaan door Nederlandse militairen "...tegen Nederlandse eigendommen, veiligheid, eigen personeel of uitrusting".²⁵⁴ Wel bestond voor Nederland de mogelijkheid om Qatar te vragen afstand te doen van de uitoefening van de strafrechtsmacht. Naar verluidt waren de mogelijkheden voor Nederland in de Verenigde Arabische Emiraten om rechtsmacht over de Nederlandse militairen uit te oefenen eveneens beperkt, maar doordat de afspraken geheim zijn, ontbreekt precieze informatie.

§ 6. Humanitaire hulpverlening

Een bijzondere categorie vormen operaties in het kader van humanitaire hulpverlening in noodsituaties. Het doel van de hulpverlening is het beschermen van de door rampen getroffen bevolking. Doordat strijdkrachten over direct inzetbare middelen beschikken die bij de hulpverlening dringend nodig zijn, zoals communicatie- en transportmiddelen en gespecialiseerde genie-eenheden, is de militaire bijdrage van blijvend belang voor humanitaire hulpverleningsoperaties in het buitenland.²⁵⁵

De status van buitenlandse militairen die deelnemen aan humanitaire operaties, is deels geregeld in bestaande verdragen. Enkele van deze overeenkomsten volgen de lijn die ook bij andere operaties wordt gevolgd, op grond waarvan de zendstaten de exclusieve strafrechtsmacht over hun troepen uitoefenen.²⁵⁶ Incidenteel beperken de verdragen de immuniteit tot de uitoefening van de taken.²⁵⁷

De *Oslo Guidelines*, een toonaangevend document op het gebied van de inzet van militaire en 'civil defence' middelen bij 'disaster relief', gaat eveneens uit van

²⁵⁴ Art. 12, derde lid, *Overeenkomst inzake de rechtspositie van de strijdkrachten voor militair personeel en troepenuitrusting tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Staat Qatar*; Dawhah, 11 maart 2002 (Trb. 2002, 98).

²⁵⁵ UN Doc A/54/670 (2002), Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, Report of the Secretary-General; zie ook Fisher 2007, p. 154.

²⁵⁶ Voorbeelden zijn: art. 10 *Convention on the prediction and prevention of major hazards and mutual assistance in the event of natural or man-made disasters*; Parijs, 16 september 1992 (Vol. 1962 UNTS 1997, No. 33532) en art. 9, derde lid, *Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and man-made Disasters*; Sochi, 15 April 1998 (<www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreementmous/agr4/Documents/Emergencyagreement%20071116.pdf>).

²⁵⁷ Art. 21, tweede lid, onder a, *Agreement establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency (CDERA)*; 1991, (<www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/agreement_cdera.jsp>).

functionele immuniteit.²⁵⁸ Het document bevat in Annex I een *Model agreement covering the status of Military and Civil Defence Assets (MCDA)*. Artikel 21 van de *Model-MCDA overeenkomst* merkt personeel dat is ingezet op verzoek van het ‘UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs’ (OCHA), aan als ‘experts on mission’. Personeel dat niet op verzoek van de OCHA is ingezet, geniet:

...immunity from legal process in respects of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity (artikel 41).

Deze bepaling volgt de *Model-statusovereenkomst van de VN*. Deze laatste overeenkomst bevat verder, zoals eerder is aangegeven, de bepaling dat de troepen zijn onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten. Dit onderdeel keert niet terug in de *Model-MCDA overeenkomst*.

De achtergrond van deze keuze voor de functionele benadering is niet geheel duidelijk. Voor de stellers van de *Oslo Guidelines* ligt een militaire bijdrage aan de humanitaire hulpverlening gevoelig aangezien zij die hulpverlening niet direct als een militaire aangelegenheid zien. Gelet op deze achtergrond is het voorstelbaar dat men de status van al het personeel dat hulp verleent, ongeacht hun positie, op gelijke voet heeft willen regelen en geen uitzonderingspositie voor militairen nodig achtte.

De NAVO kiest een vergelijkbare benadering voor de status van personeel van de civiele en militaire elementen van de ‘Euro-Atlantic Disaster Response Unit’ (EADRU). Bij de ‘Standing Operating Procedures’ voor deze eenheid is in Annex 4 een *Model agreement covering the status of national elements of the EADRU on mission in the territory of a stricken nation* opgenomen.²⁵⁹ Punt 6.2.1. bepaalt dat de immuniteiten onder meer omvatten:

immunity from legal process, arrest and detention, in respect of words spoken or written acts or omissions done by them in their official capacity and within the limits of their authority;

Dat de praktijk er anders uit kan zien, toont de regeling die de NAVO met Pakistan overeenkwam na de zware aardbevingen in 2005. Het civiele en militaire personeel dat de NAVO voor deze hulpverleningsoperatie inzette, was toen “*under*

²⁵⁸ De *Oslo Guidelines* zijn “...the primary contemporary reference concerning military and civil defence assets in disasters relief; UN Doc A/CN.4/590 (2007), Protection of persons in disasters. Memorandum by the Secretariat, par. 190. De VS hebben bijvoorbeeld de Guidelines opgenomen in hun militaire doctrine (Joint Publication 3-29, Foreign Humanitarian Assistance; Ohlweiler 2011, p. 14.

²⁵⁹ *Standing operating procedures for the Euro-Atlantic Disaster Response Unit (EADRU)*, 1998 <www.nati.int/eadrcc/sop/sop.htm>.

all circumstances and at all times” onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten.²⁶⁰

Veel informatie is overigens verder niet bekend over de statusregelingen die zijn gesloten bij hulpverleningsoperaties. Deze operaties worden in het algemeen onder een enorme tijdsdruk opgezet en functioneren vaak voor korte tijd in de staat van verblijf. Formele regelingen blijven daarom soms achterwege, terwijl over andere, mindere formele afspraken zelden informatie naar buiten komt.

Nederland heeft in het verleden regelmatig een bijdrage geleverd aan humanitaire hulpverleningsoperaties,²⁶¹ bijvoorbeeld in Marokko (1960), Tunesië (1969) en Soedan (1974). Alleen bij laatste operatie had Nederland een verdrag gesloten over de status van het Nederlandse detachement.²⁶² Op basis van dit verdrag bleven de Nederlandse militairen onderworpen aan de exclusieve rechtsmacht van de Nederlandse autoriteiten. Van recentere datum is de Nederlandse militaire bijdrage aan de hulpverlening in Suriname (operatie ‘Falla Watra’ in 2007) en in Haïti (2010). Voor de activiteiten in Suriname bood het bestaande statusverdrag voor jungletraining uitkomst, doordat de Surinaamse president instemde met de toepassing ervan.²⁶³ Op grond van dit verdrag geniet Nederlands personeel dezelfde immuniteiten als die worden verleend aan het technische en administratieve personeel van diplomatieke posten.²⁶⁴ Voor de hulp aan Haïti is wel overleg geweest tussen beide staten, maar is de status van de Nederlandse hulptroepen niet formeel geregeld.

§ 7. Analyse van de praktijk

De status van de aan crisisbeheersingsoperaties deelnemende troepen en in het bijzonder de vraag naar de uitoefening van strafrechtsmacht ten aanzien van die troepen is een terugkerend aandachtspunt voor de aan de operaties deelnemende staten en de daarbij betrokken internationale organisaties. Dit blijkt onder meer uit de praktijk om de status te regelen met formele instrumenten en de in de meeste gevallen absolute toepassing van de grondregel.

²⁶⁰ Art. 7 *Exchange of letters between NATO and the Islamic Republic of Pakistan*; november 2005 (NATO DOC SG(2005)0798 van 4 november 2005). De overeenkomst herleefde bij de hulp van de NAVO naar aanleiding van overstromingen in Pakistan in 2010.

²⁶¹ Zie het overzicht *Internationale Operaties van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie* < www.defensie.nl/nimb>.

²⁶² *Notawisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Democratische Republiek Soedan inzake het ter beschikking stellen van Nederlandse militairen ten behoeve van voedseltransporten in West-Soedan*; Khartoem, 22 juni, 9 juli en 24 juli 1974 (*Trb.* 1974, 221).

²⁶³ Jansen 2007, p. 362-363.

²⁶⁴ Art. I, tweede lid, *Notawisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake de status van Nederlandse militairen en Nederlands burgerpersoneel, aanwezig in Suriname in verband met training en opleiding*; Paramaribo, 16 augustus 2004 (*Trb.* 2004, 243). De Nederlandse troepen genieten zodoende volledige strafrechtelijke immuniteit.

De Volkenbond legde de status van de troepen die deelnamen aan de 'International Force' vast in een eenzijdig door de Raad van de Bond genomen besluit. De VN volgen deze aanpak alleen als zij niet op korte termijn een statusovereenkomst kunnen sluiten. Doorgaans kiezen de VN ervoor om de status van de VN-vredesmachts bij verdrag vast te leggen. Hiermee benadrukt de staat van verblijf als het ware nogmaals zijn instemming met de missie.²⁶⁵ Daarbij vereisen de vaak omvangrijke crisisbeheersingsoperaties regeling van veel andere aspecten dan alleen de toedeling van de strafrechtsmacht, waarvoor het sluiten van een bindend verdrag een logische praktijk vormt.

Bovendien brachten de operaties de langdurige stationering van grote aantallen troepen uit verschillende staten met zich. Net als bij de samenwerking in oorlogstijd vergroten deze omstandigheden de kans op incidenten, zodat duidelijkheid over de toepassing van de grondregel wenselijk is. Tot slot kan de mogelijke onduidelijkheid over de reikwijdte van de grondregel een rol hebben gespeeld. In de periode na de Tweede Wereldoorlog werkten staten intensiever met elkaar samen op defensiegebied. In de hieruit voortkomende statusverdragen was de mogelijkheid tot uitoefening van de strafrechtsmacht door de zendstaat verre vanzelfsprekend, zoals duidelijk zal worden in het navolgende hoofdstuk. In die omstandigheden is het belangrijk dat over de reikwijdte van de grondregel geen onduidelijkheden bestaan. Een verdrag komt dan tegemoet aan het streven van staten naar "*a greater degree of precision and predictability than may be available under customary international law*".²⁶⁶

Staten en andere internationale organisaties hebben zich bij de VN-praktijk aangesloten. Uit de overzichten blijkt dat bij veel crisisbeheersingsoperaties statusverdragen worden gesloten, hoewel bij een aantal operaties onduidelijkheid bestaat over het bestaan van specifieke regelingen.²⁶⁷ Naast het formaliseren van de status van de troepen in verdragen, is tegenwoordig tevens een zekere vorm van standaardisatie te zien. Dit blijkt uit het gebruik van model statusverdragen en de praktijk om af te spreken dat militairen overeenkomstige immuniteiten genieten als diplomatiek of VN-personeel op basis van respectievelijk het *Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer* of het *Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties*.

In dit hoofdstuk is gebleken dat de aan crisisbeheersingsoperaties deelnemende troepen die opereren in de staat waar de betreffende operatie plaatsvindt,

²⁶⁵ Instemming van de betrokken partijen met de operaties is een van de beginselen van VN-operaties, naast onpartijdigheid en beperking van geweldgebruik, zie bijvoorbeeld Oswald, Durham & Bates 2010, p. 7.

²⁶⁶ Oxman 2007, par. 33.

²⁶⁷ Het is mogelijk dat staten of organisaties eenvoudigweg hebben verzuimd om de overeenkomsten bij de VN aan te melden in overeenstemming met art. 102 *Handvest van de VN*, een minder formele status aan de overeenkomst hebben toegekend of afspraken om redenen van confidentialiteit niet willen publiceren. Tot slot kunnen bij sommige missies in het geheel geen statusafspraken zijn gemaakt.

volledige immuniteit genieten van de uitoefening van strafrechtsmacht door de rechtbanken in de staat van verblijf; vaak doordat de statusregelingen bepalen dat de troepen zijn onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten. Deels kunnen hiervoor dezelfde argumenten als in het vorige hoofdstuk worden aangevoerd. Ook hier is het doel van belang, waarvoor de zendstaten hun troepen in de staat van verblijf inzetten en de operationele omstandigheden waaronder die inzet plaatsvindt. Hierop zal Deel III dieper ingaan. Deze paragraaf besteedt nog aandacht aan de belangen van de betrokken staten en hun onderlinge verhoudingen.

Een belangrijk aspect is dat de troepenleverende staten niet alleen hun eigen belangen dienen met de deelname aan de operaties. Zo zag de Raad van de Volkenbond het vraagstuk rond het Saargebied al “*als een vraag van internationale orde*”,²⁶⁸ waarbij de troepen boven de andere partijen stonden.²⁶⁹ In een evaluatie van UNEF benadrukte de Secretaris-Generaal van de VN in gelijke zin het exclusief internationale karakter van de VN missies.²⁷⁰ Om het internationale karakter te kunnen blijven garanderen, achtte hij het noodzakelijk dat een VN-troepenmacht onafhankelijk van de staat van verblijf kan opereren, waarvoor strafrechtelijke immuniteit essentieel is.²⁷¹ In deze zin prevaleert het algemeen belang van de internationale gemeenschap boven het belang van de individuele staat van verblijf bij het behoud van de strafrechtsmacht over de buitenlandse troepen.²⁷²

Als praktisch punt voerde de Secretaris-Generaal overigens nog aan dat het verlenen van immuniteiten het voor staten makkelijker maakte om te besluiten met troepen bij te dragen aan een missie.²⁷³ Hierbij zal mede een rol spelen dat niet alle geledingen in de staat van verblijf de aanwezigheid van een internationale troepenmacht even positief zullen beoordelen en dat zendstaten niet altijd voldoende vertrouwen zullen hebben in justitiële instellingen in de staat van verblijf.

²⁶⁸ Kamerstukken 1935, Overzicht betreffende de door Nederland verleende medewerking bij de voorbereiding van de volksstemming in het Saargebied, 13 januari 1935, p. 3.

²⁶⁹ In art. 2 van de instructie voor de commandant van het Nederlandse contingent voor de troepenmacht voor het Saargebied stond expliciet: “*De internationale troepenmacht is geen bezettingsleger doch een boven alle partijen staande troepenmacht, welke een groote onpartijdigheid ten opzichte van die partijen in acht moet nemen.*”; Nationaal Archief, Den Haag, Nederlands Detachement Saargebied, 1934-1935, nummer toegang 2.13.01.05 en Militair Rechtelijk Tijdschrift 1934/1935, p. 457.

²⁷⁰ *UN Doc A/3943*, Summary study of the experiences derived from the establishment and operation of the Force, report of the Secretary General, 9 oktober 1958, par. 14.

²⁷¹ *Idem*, par. 136.

²⁷² Aan de operatie deelnemende militairen wordt ook wel gezien als internationaal personeel; zie bijvoorbeeld: Superior Provincial Court (Oberlandesgericht) of Vienna, 26 februari 1979, *N.K. v. Austria*, IIR 77, p. 473.

²⁷³ *UN Doc A/3943*, Summary study of the experiences derived from the establishment and operation of the Force, report of the Secretary General, 9 oktober 1958, par. 136.

Ook bij crisisbeheersingsoperaties spelen machtsverhoudingen een rol. In het algemeen gaat de betrokken internationale organisatie of een staat namens een internationale coalitie de statusregelingen aan. Deze multinationale betrokkenheid vergroot de politieke invloed op het proces, zodat in de onderhandelingen de gezamenlijke zendstaten een dominantere positie in kunnen nemen dan de staat van verblijf en meer druk kunnen uitoefenen om aan de internationale verlangens tegemoet te komen.²⁷⁴

Tot slot zijn ook de omstandigheden, waaronder troepen in crisisbeheersingsoperaties optreden van belang. De operaties vinden plaats in staten die betrokken zijn geweest bij gewapende conflicten. Mede hierdoor zal het lokale justitiële apparaat er niet op zijn berekend om rechtsmacht uit te oefenen over een grote internationale troepenmacht.

Het bovenstaande neemt niet weg dat de internationale praktijk enkele uitzonderingen kent op de absolute immuniteit voor aan crisisbeheersingsoperaties deelnemende militairen. Het betreffen bijvoorbeeld militaire waarnemers, die staten als ‘expert on mission’ ter beschikking stellen aan de VN. Verder genieten troepen die deelnemen aan operaties van het ‘Commonwealth of Independent States’ alleen functionele immuniteit.²⁷⁵

Bij optreden vanuit derde staten is de volledige strafrechtelijke immuniteit van de aan een crisisbeheersingsoperatie deelnemende troepen minder vanzelfsprekend. Ook hier speelt het argument een rol dat buiten het operatiegebied wanneer de activiteiten niet direct de operatie ondersteunen, de uitoefening van de strafrechtsmacht door de zendstaat minder noodzakelijk lijkt. Bovendien vindt de operatie niet plaats in de betreffende staat van verblijf, zodat de lokale belangen bij de operatie minder groot kunnen zijn. Op dat punt kan meespelen dat de individuele zendstaten vaak de statusregelingen zelf moeten sluiten. Ze leggen bij de onderhandelingen mogelijk minder gewicht in de schaal en bovendien spreekt daaruit dat de ondersteunende activiteiten een minder sterk internationale karakter hebben.

§ 8. Conclusie

In dit hoofdstuk is de reikwijdte van de grondregel geanalyseerd in de context van crisisbeheersingsoperaties. De beschikbare statusregelingen leiden tot de conclusie dat bij de uitvoering van de operaties de troepen vrijwel zonder uitzondering strafrechtelijke immuniteit genieten van de uitoefening van de strafrechtsmacht door de rechtbanken van de staat van verblijf en meestal zijn onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten. Alleen voor militairen die staten als

²⁷⁴ Cathcart 2010b, p. 236.

²⁷⁵ Zie Bijlage B, Overzicht III. De reden hiervoor is mogelijk dat de CIS-operaties niet plaatsvinden in derde staten, maar in lidstaten van het CIS.

‘expert on mission’ ter beschikking stellen aan de VN en troepen in enkele specifieke operaties is de immuniteit functioneel beperkt.

De immuniteit van de aan crisisbeheersingsoperaties deelnemende troepen kan worden verklaard door de internationale functie van de troepenmacht. Bovendien leggen internationale organisaties en coalities van staten meer gewicht in de schaal bij de onderhandelingen over de statusregelingen, zodat zij beter in staat zijn aan de wensen van de troepenleverende zendstaten tegemoet te komen. Tot slot kan de lokale rechterlijke macht nog onvoldoende in staat zijn om zijn functies ten opzichte van een grote troepenmacht uit te oefenen.

De statusregelingen zijn beperkt tot de staten waar de operaties plaatsvinden. Leden van troepenmachten die tijdens hun deelname aan de operatie naar andere staten reizen, bijvoorbeeld voor het doorbrengen van hun verlof of het doen van inkopen, zullen daar niet de strafrechtelijke immuniteit genieten als lid van een vredesmacht.²⁷⁶ Wanneer troepen vanuit derde staten worden ingezet voor de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties elders of wanneer zij vanuit derde staten worden ondersteund zijn eveneens statusafspraken nodig. De Nederlandse praktijk laat zien dat de inhoud van die afspraken kan verschillen. In sommige gevallen is het ondersteunend personeel onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaat. In andere gevallen ziet de staat van verblijf deels af van de uitoefening van zijn rechten.

Wanneer staten de operaties uitvoeren in het kader van humanitaire hulpverlening, is de status van de deelnemende troepen minder duidelijk. Hoewel enkele modellen de uitoefening van de strafrechtelijke rechtsmacht van de zendstaten beperken tot handelingen verricht in de uitoefening van hun taken, lijkt in de praktijk de voorkeur te bestaan om de zendstaten de exclusieve rechtsmacht over de troepen te laten uitoefenen.

²⁷⁶ Een Israëlische rechtbank oordeelde bijvoorbeeld dat een Senegalese UNIFIL militair die was gestationeerd in Libanon, tijdens zijn bezoek aan Israël onder de Israëlische strafrechtsmacht viel; District Court of Haifa 10 mei 1979, *Israel v. Papa Ben Coli Dista Saar*, UN Juridical Yearbook 1979. De rechtbank was van oordeel dat hem de toegang tot het land was toegestaan, zoals elke toerist of bezoeker en dat zijn gedragingen niet plaatsvonden in de “*framework of his job*”. Hieruit kan worden afgeleid dat de rechtbank tot een ander oordeel zou zijn gekomen als de betreffende militair had gehandeld in de uitoefening van de dienst en zich met instemming van Israël in het land had opgehouden.