



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 5 Militaire samenwerking

§ 1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken is de grondregel, dat de staat van verblijf afziet van de uitoefening van zijn strafrechtsmacht over de strijdkrachten van de zendstaat, waarmee de zendstaat zijn strafrechtsmacht kan uitoefenen, geanalyseerd binnen de context van gewapende conflicten en crisisbeheersingsoperaties. De stationering van troepen in het buitenland vindt niet alleen binnen die context plaats. Staten hebben in andere situaties eveneens belang bij verblijf van hun troepen op het grondgebied van bevriende staten. In dit hoofdstuk richt de analyse zich op de reikwijdte van de grondregel in de context van het buitenlandse verblijf van troepen in het kader van internationale militaire samenwerking.

In de 19^{de} eeuw en eerste helft van de 20^{ste} eeuw bleef de buitenlandse militaire aanwezigheid in deze context nog beperkt. Vaak wordt hierbij gerefereerd aan de Britse troepen in Irak en Egypte in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw²⁷⁷ en de Amerikaanse militaire adviseursmissies in Zuid- en Midden-Amerika in de jaren dertig.²⁷⁸ Voor het overige betrof het veelal kleinere detachementen, waarvoor staten geen speciale regelingen troffen.²⁷⁹

Na de Tweede Wereldoorlog veranderde die praktijk ingrijpend. De ideologische tegenstelling tussen de VS en de Sovjet-Unie en hun respectievelijke bondgenoten ontwikkelde zich tot de Koude Oorlog. Het bracht een tweedeling teweeg in de naoorlogse, politieke situatie, die lange tijd de internationale verhoudingen zou beheersen en leidde tot intensieve militaire samenwerking. Deze samenwerking uitte zich onder meer in soms grootschalige, buitenlandse stationering van troepen (par. 2).

²⁷⁷ *Treaty of Alliance*, Bagdad, 10 oktober 1922 (LNTS, 1925, No. 892) en *Treaty of Alliance Between His Majesty in Respect of the United Kingdom and His Majesty The King of Egypt*, 26 augustus 1936 (AJIL, Vol. 31, No. 2, Supplement: Official Documents (Apr., 1937), p. 77-90).

²⁷⁸ De missies bestonden uit enkele militairen die de doelmatigheid van de strijdkrachten van die staten moesten helpen verbeteren. Zij genoten veelal dezelfde rechten als diplomatieke vertegenwoordigers; zie bijvoorbeeld art. 21 *Agreement between the United States of America and the United States of Brazil, concerning a military mission of the United States of America to Brazil*; Washington, 10 mei 1934 (150 LNTS 1934, No. 445).

²⁷⁹ Nederlandse militairen brachten regelmatig officiële bezoeken aan het buitenland. Uit archiefonderzoek blijkt dat in de hierover gemaakte afspraken niet op de status van die militairen werd ingegaan. Omgekeerd was de juridische positie van bezoekende buitenlandse militairen geen onderwerp van de besprekingen met de buitenlandse krijgsmachten. Illustratief is de correspondentie naar aanleiding van het Britse verzoek aan Nederland om verlofgangers van het na de Eerste Wereldoorlog in het Rijnland gestationeerde leger via de Rijn naar het VK te mogen vervoeren (Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Oorlog: Openbaar Verbaalarchief en Gedeponeerde Archieven 1813-1945, nummer toegang 2.13.01, inventarisnummer 1795). Hieruit blijkt dat is gesproken over zaken als het dragen van wapens, de aantallen militairen en logistieke zaken, maar niet over de status van de Britse militairen. Harkavy noemt als voorbeelden van stationering van troepen in het interbellum Sovjet vliegbases in Tsjecho-Slowakije en Japanse vliegbases in Siam; vgl. Harkavy 2008, p. 72 en 73. Het is niet bekend of in dit kader statusafspraken zijn gemaakt.

Na de Koude Oorlog zetten staten de militaire samenwerking voort op een aan de eisen van de tijd aangepaste wijze. Door het wegvallen van de spanningen tussen Oost en West boette de noodzaak voor de grootschalige stationering van troepen in het buitenland aan belang in. Nieuwe bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid maakten echter duidelijk dat de vooruitgeschoven legering van troepen in bevriende staten nodig bleef. Vooral de VS handhaven daarom nog steeds een aanzienlijke militaire presentie in bijvoorbeeld Duitsland, Japan en Zuid-Korea. Tegelijkertijd intensiveren staten de samenwerking, bijvoorbeeld door het oprichten van multinationale eenheden (par. 3).

Voor militaire samenwerking blijft de status van de troepen belangrijk en staten sluiten hierover talloze overeenkomsten. Het overgrote deel hiervan komt voor rekening van Europese en Noord-Amerikaanse staten. Hoewel in andere regio's het gebruik van statusregelingen zeker niet ongebruikelijk is, blijft de informatie hierover beperkt.²⁸⁰ Om deze reden ligt de nadruk in dit hoofdstuk op de toepassing van de grondregel in de statusregelingen die Europese en Noord-Amerikaanse staten zijn overeengekomen.

Dit hoofdstuk maakt een tweedeling tussen de periode tot 1989, het einde van de Koude Oorlog, en de periode tot nu toe. Beide delen onderzoeken de statusregelingen die in het kader van de internationale militaire samenwerking tot stand zijn gebracht, waarbij een analyse van het *NAVO-statusverdrag* en daarmee samenhangende regelingen speciale aandacht krijgt.

§ 2. Koude Oorlog

Na de Tweede Wereldoorlog deden ideologische en politieke tegenstellingen de spanningen tussen de SU en de VS snel oplopen, wat een tweedeling in de internationale politieke verhoudingen veroorzaakte. Voor Duitsland en Korea leidden de nieuwe verhoudingen tot een fysieke tweedeling van de staten, waarbij de grenzen tussen de beide delen van die staten tevens de scheidslijn tussen Oost en West symboliseerden. Aan weerszijden van die lijn handhaafden de SU en de VS ongekend grote troepenmachten in hun voortdurende streven de invloed van de andere partij te beperken: een inspanning die beide staten alleen konden dragen met hulp van hun bondgenoten.

§ 2.1. Nasleep van de Tweede Wereldoorlog

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog bezetten de geallieerde krijgsmachten grote delen van het grondgebied van hun voormalige tegenstanders. Aan de bezetting kwam een einde bij het vertrek van de troepen uit die staten²⁸¹ of

²⁸⁰ Ongetwijfeld zullen staten een deel van de statusregelingen in de eigen taal hebben gepubliceerd. De internationale literatuur bevat echter weinig inhoudelijke informatie hierover. Bovendien blijven veel statusregelingen om reden van de staatsveiligheid geheim.

²⁸¹ De geallieerden trokken zich onder meer terug uit Bulgarije en Italië op basis van de Vredesovereenkomsten van Parijs van 10 februari 1947 (art. 73 *Treaty of peace with Italy*; Parijs,

doordat staten de aanwezigheid van de troepen op een andere grondslag voortzetten.²⁸² Soms bleven buitenlandse troepen langer aanwezig om toe te zien op de naleving van de termen van een vredesovereenkomst.²⁸³ Na de Tweede Wereldoorlog achtten staten, zoals West-Duitsland en Japan, het voortgezette verblijf van de buitenlandse troepen vooral nodig door de gewijzigde veiligheidssituatie, wat leidde tot militaire samenwerking tussen de voormalige tegenstanders. Zij regelden de status van de troepen bij verdrag, op basis waarvan de zendstaten aanvankelijk vaak vergaande mogelijkheden tot uitoefening van hun strafrechtsmacht over de eigen troepen kregen.²⁸⁴ Op dit punt hadden de regelingen veel weg van een voortzetting van het bezettingsregime. Na verloop van tijd hernieuwden de betrokken staten de afspraken, waarbij Duitsland en Japan, als staten van verblijf, ruimere bevoegdheden kregen over de buitenlandse troepen.²⁸⁵ Deze verdragen benaderden zo meer de praktijk van andere samenwerkende staten en sloten aan bij de systematiek van het *NAVO-statusverdrag* dat in de volgende paragraaf aan de orde komt.

Geallieerde troepen bleven na afloop van de Tweede Wereldoorlog soms ook aanwezig in de bevrijde West-Europese staten. In eerste instantie als direct gevolg van de nasleep van de oorlog en later op basis van bilaterale en multilaterale defensieafspraken. In die eerste paar jaren was de status van de troepen in de bevrijde staten op uiteenlopende wijze geregeld. In meerdere staten bleven 'Civil

10 februari 1947 (Vol. 49 UNTS 1950, No. 747) en art. 20 *Treaty of peace with Bulgaria*, Parijs, 10 februari 1947 (Vol. 41 UNTS 1949, No. 643).

²⁸² Hiervoor werd bij (vredes)verdrag vastgelegd dat aan de bezetting een einde kwam en met welk doel de voormalige bezettingstroepen hun verblijf in de staat van verblijf konden voortzetten; vgl. A. Roberts 2009, par. 17.

²⁸³ Tijdens de vredesconferentie in april 1919 werd bijvoorbeeld besloten dat het Rijnland voor een periode van 15 jaar bezet zou blijven als garantie voor de uitvoering van het *Vredesverdrag van Versailles*; zie art. 428 *Verdrag van Versailles*, 29 juni 1919 (<avalon.law.yale.edu/subject_menus/versailles_menu.asp>. In werking met ingang van 10 januari 1920.

²⁸⁴ Op basis van de *Forces Convention* konden de autoriteiten van voormalige Westerse bezettingsmachten als zendstaat bij uitsluiting van de BRD strafrechtsmacht uitoefenen over de leden van hun krijgsmacht (art. 6, eerste lid). Alleen als de zendstaat op grond van het eigen recht niet bevoegd was om die rechtsmacht uit te oefenen (art. 6, tweede lid) of indien een zendstaat bepaalde groepen gevallen of speciale gevallen aan Duitse rechtbanken had overgedragen (art. 6, vierde lid), kon de BRD die bevoegdheid (onder voorwaarden) uitoefenen; *Convention (with annexes) on the rights and obligations of foreign forces and their members in the Federal Republic of Germany*; Bonn, 26 mei 1952 (zoals gewijzigd bij *Schedule II to the Protocol on the termination of the occupation régime in the Federal Republic of Germany*; Parijs 23 oktober 1954 (Vol. 332 UNTS 1959, No. 4760). De Nederlandse vertaling luidt: *Verdrag inzake de rechten en verplichtingen van buitenlandse krijgsmachten en hun leden in de Bondsrepubliek Duitsland*; Trb. 1956, 124. In Japan genoten de Amerikaanse troepen volledige immuniteit op grond van art. XVII *Administrative Agreement under article III of the Security Treaty between the United States of America and Japan*; Tokyo, 28 februari 1952 (Vol. 208 UNTS 1955, No. 2817).

²⁸⁵ Duitsland trad toe tot het *NAVO-statusverdrag* en de *Administrative Agreement* met Japan werd in op het gebied van de strafrechtsmacht in overeenstemming gebracht met het *NAVO-statusverdrag*. In aanvullende regelingen zagen beide staten echter wel deels af van de uitoefening van hun rechtsmacht.

Affairs Agreements',²⁸⁶ die voor de duur van de oorlog van kracht hadden moeten blijven, langer in werking dan oorspronkelijk was voorgenomen.²⁸⁷ Zendstaten behielden op basis hiervan de exclusieve strafrechtsmacht over hun troepen. Soms werden nieuwe regelingen getroffen die voortbouwden op de 'Civil Affairs Agreements'.²⁸⁸

Andere overeenkomsten boden de staten van verblijf meer ruimte tot uitoefening van hun strafrechtsmacht over de troepen van de zendstaten. Frankrijk, belangrijk voor het VK en de VS in verband met bevoorrading van hun bezettingstroepen in Duitsland en Oostenrijk, oefende in principe strafrechtsmacht uit over de Britse en Amerikaanse troepen,²⁸⁹ maar als de dader en het slachtoffer lid waren van de strijdkrachten van de zendstaat (een zogeheten 'inter se' vergrijp) of het vergrijp geen strafbaar feit naar Frans recht opleverde, kon Frankrijk hiervan afzien ten gunste van het VK en de VS.²⁹⁰ Bovendien bestond de mogelijkheid om Frankrijk te vragen af te zien van de uitoefening van zijn rechtsmacht. De VS hadden nog met een aantal andere staten regelingen getroffen. In het algemeen waren dat tijdelijke en informele, niet gepubliceerde afspraken op grond waarvan de VS in een beperkt aantal staten absolute immuniteit genoten.²⁹¹ In andere gevallen was de immuniteit in enige vorm beperkt.²⁹²

²⁸⁶ Zie Hoofdstuk 3, par. 3.

²⁸⁷ Vgl. Lazareff 1971, p. 274 die opmerkte dat Frankrijk bij de behandeling van schadeclaims de procedures van de in de oorlog gesloten overeenkomsten, waaronder de 'Civil Affairs Agreement', bleven hanteren.

²⁸⁸ Een voorbeeld is het *Treaty relating to the status and facilities to be accorded in Belgium to the forces under the British High Command taking part in the occupation of Germany and Austria*; Brussel, 11 maart 1946 (UNTS 1948, No. 387). Wat betreft de rechtsmacht over de Britse troepen bevatte de overeenkomst een vrijwel identieke bepaling als de 'Civil Affairs Agreement' die tussen beide staten was gesloten: punt 8 van het Memorandum in de *Exchange of notes (with annexed Memorandum of Agreement) constituting an agreement concerning civil administration and jurisdiction in Belgium territory liberated by an Allied Expeditionary Force*; Londen, 16 mei 1944 (Vol. 90 UNTS 1951, No. 266). Een vergelijkbare regeling werd later opgenomen in een overeenkomst tussen België en de VS: art. 9 *Memorandum of Agreement regarding the Status and Facilities Accorded in Belgium to the United States Forces Engaged in the Occupation of Germany and Austria* bij de Exchange of Notes; Brussel, 29 april 1948 (5 Bevens 661 1968).

²⁸⁹ De status van de Britse troepen was vastgelegd in het verdrag van 19 april 1948, UKTS, 1948, No. 44, vermeld in Stanger 1957/'58, p. 143; datum genoemd in: Lazareff 1971, p. 34. De positie van de Amerikaanse troepen was in een serie, deels geheime, overeenkomsten met Frankrijk overeengekomen. De inhoud hiervan blijkt uit een verklaring van de Franse minister van Justitie in antwoord op vragen van de Nationale Vergadering uit 1952, waarvan delen zijn opgenomen in Lazareff 1971, p. 35. Zie ook art.X *Agreement between the United States of America and the Republic of France regarding Facilities for United States Forces in France in Connection with the Occupation of Germany and Austria*; Parijs, 16 februari 1948 (7 Bevens 1230 1968).

²⁹⁰ Art. 4 verdrag van 19 april 1948, UKTS, 1948, No. 44, vermeld in Stanger 1957/'58, p. 143. De VS moesten hier blijkbaar een verzoek voor doen aan de Franse minister van Justitie; Lazareff 1971, p. 35.

²⁹¹ Brief van Acting Secretary of State Smith aan Senator Wiley, 22 april 1953; Stanger 1957/'58, p. 143.

²⁹² De overeenkomst die in 1946 met Polen was gesloten, verleende de Amerikaanse troepen immuniteit alleen voor zover zij 'in an official or other character' op Pools grondgebied waren; *Exchange of notes constituting an agreement relating to criminal offences committed by members of the armed forces of the two countries*; Warschau, 5 en 29 augustus 1946 (UNTS 1953, No. 2097).

Al met al vertoonden de statusregelingen direct na de Tweede Wereldoorlog een redelijke mate van diversiteit en vonden zij in de literatuur alle hun medestanders. Een deel van de regelingen zette de praktijk voort van het bezettingsrecht of de statusregelingen die onder oorlogsomstandigheden waren gesloten, zodat de troepen waren onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten. In de literatuur verdedigde tijdens en gelijk na de oorlog met name King, een voormalig Amerikaans militair jurist, dat deze exclusieve rechtsmacht een algemeen aanvaard principe inhield.²⁹³

In de naoorlogse literatuur huldigde Barton een tegenovergesteld standpunt. Hij verdedigde dat troepen uit de zendstaten op grond van het internationaal gewoonterecht juist zijn onderworpen aan de strafrechtsmacht van de rechtbanken van de staat van verblijf en dat uitzonderingen hierop moeten zijn terug te voeren op “*express privilege or concession*”.²⁹⁴ Met de oprichting van de NAVO kozen veel staten voor een lijn die het midden hield tussen beide benaderingen.

§ 2.2. NAVO

Toen de SU na afloop van de Tweede Wereldoorlog haar invloed over de Centraal- en Oost-Europese staten verstevigde, besloten West-Europese staten in reactie hierop tot vergaande samenwerking op defensiegebied en zetten zij een gemeenschappelijke verdediging op. In 1948 legden België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het VK de afspraken hierover vast in het *Verdrag van Brussel*.²⁹⁵ Met het oog op de mogelijke legering van strijdkrachten van een van de partijen bij dit verdrag op het grondgebied van een andere partij, stelden zij een verdrag op over de status van de leden van die strijdkrachten.²⁹⁶ In afwijking van de tot dan toe gebruikelijke statusregelingen nam dit verdrag de strafrechtsmacht van de staat van verblijf als uitgangspunt (artikel 7, tweede lid, eerste volzin):

“Members of a foreign force” who commit an offence in the “receiving state” against the law in force in that state can be prosecuted in the courts of the “receiving state”.

Deze regeling had echter geen absolute strekking. Indien het vergrijp tevens inbreuk zou maken op het recht van de zendstaat, dan zou volgens dezelfde bepaling de staat van verblijf een verzoek van de zendstaat voor berechting van de beschuldigde in de zendstaat “...*examine with the greatest sympathy*...”. Verder zou de

²⁹³ Zie King 1942, p. 567. Zie ook Bathurst 1946.

²⁹⁴ Barton 1946, p. 234.

²⁹⁵ *Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland*; Brussel 17 maart 1948 (S. I 519).

²⁹⁶ *Status of members of the armed forces of the Brussels Treaty Powers*; Brussel, 21 december 1949 (Department of State Bulletin, 20 maart 1950). Het verdrag is niet in Nederland gepubliceerd.

staat van verblijf bij bepaalde vergrijpen alleen tot vervolging overgaan, als er speciale overwegingen waren die dat vereisten (artikel 7, tweede lid, tweede volzin), zoals bij vergrijpen tegen de veiligheid of eigendommen van de zendstaat, of tegen een ander lid van de strijdkrachten van de zendstaat of bij vergrijpen die betrekking hadden op een gebrek aan loyaliteit tegenover de zendstaat. Uiteindelijk is dit verdrag niet in werking getreden. Wel vormde het mede de grondslag voor de ontwerpteksten van het *NAVO-statusverdrag*.

De voortdurende communistische dreiging die het Westen voelde, was aanleiding voor de partijen bij het *Verdrag van Brussel* om kort na ondertekening van het verdrag besprekingen te beginnen met Canada en de VS over de oprichting van een Atlantisch bondgenootschap. Het overleg leidde op 4 april 1949 tot het sluiten van het *NAVO-verdrag*.²⁹⁷ Gelet op de bondgenootschappelijke samenwerking achtten de lidstaten een overkoepelende overeenkomst voor de status van troepen noodzakelijk. Het eerste voorstel kwam van de VS met een op het statusverdrag voor de troepen onder het *Verdrag van Brussel* gebaseerd concept.²⁹⁸ De onderhandelingen hierover resulteerden in het *NAVO-statusverdrag*.

Dit laatste verdrag is van toepassing op strijdkrachten die zich voor de uitoefening van de dienst op het grondgebied van een andere verdragspartij bevinden, zo volgt uit artikel I, onder a.²⁹⁹ Een militair die bijvoorbeeld zijn vakantie in een andere NAVO-staat doorbrengt, kan geen beroep op het verdrag doen.³⁰⁰

Artikel VII bevat een uitgebreide en uitgebalanceerde regeling van de strafrechtsmacht.³⁰¹ In het eerste lid, onder a en b, zijn respectievelijk het vlagbeginsel en het territorialiteitsbeginsel verwoord. De zendstaat kan strafrechtsmacht uitoefenen over het eigen personeel in de staat van verblijf.³⁰² Omgekeerd kan de staat van verblijf rechtsmacht uitoefenen over de bezoekende eenheden. Door deze expliciete vermelding van beide principes geven de verdragsluitende partijen te kennen dat zendstaat noch staat van verblijf exclusieve rechtsmacht hebben en geen van beide principes bij voorbaat voorrang heeft.

²⁹⁷ *Noord-Atlantisch verdrag*, Washington, 4 april 1949 (*S.* 1949, 355). Tijdens de Koude Oorlog is de NAVO op basis van art. X *NAVO-verdrag* verder uitgebreid tot 16 lidstaten.

²⁹⁸ De VS leverden het eerste voorstel, aangezien zij de meeste troepen op het grondgebied van andere NAVO-lidstaten hadden gestationeerd; Snee 1961, p. 7.

²⁹⁹ Dit uitgangspunt werd al eerder in de literatuur genoemd in de zin dat een staat van verblijf alleen afzag van zijn rechtsmacht over georganiseerde, bezoekende strijdkrachten van een andere soevereine staat.

³⁰⁰ Tenzij bij overeenkomst anders is bepaald; zie bijvoorbeeld *Agreement between the Federal Republic of Germany and the United States on the status of persons on leave*, 3 augustus 1959 (deels gepubliceerd in: Stanger, 1957/58).

³⁰¹ Zie bijvoorbeeld Lazareff 1971, p. 128 e.v. en Fleck 2003a, p. 108 e.v.

³⁰² Het verdrag spreekt van de personen die zijn onderworpen aan de militaire wetten van de staat. Gelet op art. 2 *WMSr* jº art. 2 *Wet militaire strafrechtspraak* zijn dit militairen en zij die bij of krachtens wet met Nederlandse militairen zijn gelijkgesteld; vgl. Van den Bosch c.s., Deel I, Commentaar art. 2 Wetboek van Militair Strafrecht, aantekening 2. Wie militair zijn, is vastgelegd in art. 60 *WMSr*.

Uit het eerste lid volgt niet welke staat in een concreet geval daadwerkelijk zijn strafrechtsmacht kan uitoefenen. Dat maken de twee volgende leden van artikel VII duidelijk. Het tweede lid maakt een eerste logische verdeling voor de uitoefening van de strafrechtsmacht. De zendstaat heeft de exclusieve bevoegdheid om feiten te vervolgen die alleen in de eigen staat strafbaar zijn (sub a).³⁰³ Omgekeerd is de staat van verblijf als enige bevoegd ten aanzien van feiten die alleen in de staat van verblijf strafbaar zijn (sub b).³⁰⁴

Over feiten die in zowel de zendstaat als de staat van verblijf strafbaar zijn, hebben beide staten rechtsmacht. Het overgrote deel van de statusregelingen was tot nu toe uitgegaan van de exclusieve rechtsmacht van de zendstaat of een verdeling van de rechtsmacht op basis van bepaalde criteria of voorwaarden. In het *NAVO-statusverdrag* neemt samenloop van rechtsmacht (concurrente rechtsmacht) een centrale plaats in. Een staat kan zijn rechtsmacht niet bij uitsluiting van de andere staat uitoefenen, maar alleen met voorrang op die andere staat.

Het derde lid beantwoordt de vraag welke staat voorrang heeft bij de uitoefening van zijn rechtsmacht. In de eerste plaats heeft de zendstaat voorrang op de staat van verblijf bij de uitoefening van de rechtsmacht (primaire rechtsmacht) bij delicten die alleen zijn gericht tegen de eigendommen of tegen de veiligheid van de zendstaat of zijn gericht tegen de persoon of eigendom van een ander lid van de strijdkrachten van de zendstaat. In de tweede plaats heeft de zendstaat primaire rechtsmacht bij delicten die voortkomen uit enige handeling of nalaten tijdens de uitoefening van de dienst (zie derde lid, sub a, onderdeel i en ii).³⁰⁵ In alle andere gevallen heeft de staat van verblijf de primaire rechtsmacht (zie derde lid, sub b). Wanneer een staat geen primaire rechtsmacht bezit, kan hij op grond van het derde lid, sub c, de staat die voorrang heeft bij het uitoefenen van die rechtsmacht verzoeken om van dit recht af te zien (om een 'waiver' verzoeken).³⁰⁶

In deze voorrangsregeling is een aantal elementen te onderkennen die van oudsher ook bij de genuanceerde uitleg van de grondregel werden benoemd.

³⁰³ Dit criterium werd ook gehanteerd in de Brits-Franse overeenkomst van 19 april 1948, *UKTS*, 1948, No. 44, vermeld in Stanger 1957/'58, p. 143. Datum genoemd in Lazareff 1971, p. 34.

³⁰⁴ De onder sub b genoemde situatie zal zich voor Nederland als zendstaat niet kunnen voordoen. Op grond van art. 170 *WMSr* zijn feiten, begaan door Nederlandse militairen die in het buitenland een strafbaar feit opleveren, maar naar Nederlands recht niet strafbaar zijn, naar Nederlands strafrecht als overtreding strafbaar.

³⁰⁵ Dit criterium werd al onderkend in de jurisprudentie en gehanteerd in verschillende statusovereenkomsten, zoals de Brits-Franse overeenkomst van 1948.

³⁰⁶ Staten hebben diverse, aanvullende overeenkomsten gesloten, waarin staten van verblijf bij voorbaat afstand doen van hun voorrangsrecht (zie bij voorbeeld punt 3 van de Bijlage bij *Notawisseling tussen de Nederlandse en Amerikaanse regering inzake legering van Amerikaanse troepen in Nederland, met Bijlagen*, 's-Gravenhage, 13 augustus 1954 (*Trb.* 1954, 120). Hierdoor genieten troepen van de zendstaat in de praktijk vrijwel absolute immuniteit.

Wellicht het belangrijkste punt is de positie van de buitenlandse troepen als orgaan van de zendstaat. Wanneer een militair van de zendstaat een vergrijp begaat in de uitoefening van de dienst, wegen de belangen van de zendstaat het zwaarst en krijgt die staat voorrang bij de uitoefening van zijn rechtsmacht. Ook wanneer op een andere manier voornamelijk de belangen van de zendstaat worden geraakt, wegen die zwaarder dan het belang van de staat van verblijf bij de handhaving van zijn openbare orde en heeft de zendstaat voorrang bij de uitoefening van zijn rechtsmacht. Bij vergrijpen tussen militairen van de zendstaat onderling, de 'inter se' vergrijpen, heeft de zendstaat eveneens voorrang.

Een element dat in het *NAVO-statusverdrag* niet direct terugkomt, is beperking van de uitoefening van rechtsmacht door de staat van verblijf ten aanzien van buitenlandse militairen binnen de bij hen in gebruik zijnde militaire plaatsen. Onder naoorlogse, bondgenootschappelijke omstandigheden is het verblijf van de troepen niet beperkt tot vastgestelde locaties, zodat een dergelijke bepaling minder waarde heeft. Daarnaast zijn de bases en kampementen niet het exclusieve terrein van de bezoekende eenheden. Vaak is er lokaal personeel werkzaam en soms ook militairen van de staat van verblijf of andere staten. Voor het overige zal een zendstaat voor veel vergrijpen die op een basis worden gepleegd toch de primaire rechtsmacht hebben, omdat ze vaak hoofdzakelijk zullen zijn gericht tegen eigendommen of de veiligheid van de zendstaat.

Het wederkerige karakter van het statusverdrag dat de gelijkwaardige posities van de staten onderstreept, versterkt de afgewogen aard van de regeling. Zij geldt voor een staat zowel in zijn hoedanigheid van zendstaat als van staat van verblijf. Verder verschaft de regeling de staten desgewenst nog enige flexibiliteit, doordat de staat die bij voorrang zijn strafrechtsmacht kan uitoefenen, hier op verzoek van de andere staat afstand van kan doen. In de praktijk biedt deze bepaling de mogelijkheid om in aanvullende, bilaterale verdragen de uitoefening van de strafrechtsmacht door de staten van verblijf te beperken.

Zoals gezegd zijn niet alle elementen in het *NAVO-statusverdrag* volkomen nieuw. Wel biedt de combinatie van de elementen in hun onderlinge samenhang en het wederkerig karakter van de overeenkomst een nieuw perspectief op statusregelingen.

In een protocol bij het *NAVO-statusverdrag* is de status van de militaire hoofdkwartieren van de NAVO geregeld. Dit *Protocol van Parijs*³⁰⁷ zorgt, kort gezegd, dat het *NAVO-statusverdrag* van toepassing is op de hoofdkwartieren en

³⁰⁷ *Verdrag nopens de rechtspositie van internationale militaire Hoofdkwartieren, ingesteld uit hoofde van het Noord-Atlantisch Verdrag*, Parijs, 28 augustus 1952 (*Trb.* 1953, 11). Op werkzaamheden van NAVO hoofdkwartieren en haar personeel, die plaatsvinden op het grondgebied van een partij bij het *Nader Aanvullend Protocol bij het PJP verdrag* wordt het *Protocol van Parijs* op gelijke wijze toegepast: *Nader Aanvullend Protocol bij het Verdrag tussen de Staten die Partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag en de overige Staten die deelnemen aan het Partnerschap voor de Vrede nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten*, Brussel, 19 december 1997 (*Trb.* 1998, 188).

hun personeel en regelt hoe de verantwoordelijkheden van de partijen bij het *NAVO-statusverdrag* zullen worden uitgeoefend ten aanzien van de hoofdkwartieren.³⁰⁸

Ten tijde van de oprichting van de NAVO was de Bondrepubliek Duitsland (BRD) nog bezet.³⁰⁹ Ideeën werden naar voren gebracht om het land te herbewapenen en te betrekken bij de verdediging van West-Europa binnen de Europese Defensie Gemeenschap (EDG).³¹⁰ In het oprichtingsverdrag van de EDG was voorzien in een gemeenschappelijke strijdmacht: de Europese Defensiestrijdkrachten.³¹¹ Bij de inwerkingtreding van het verdrag zouden de lidstaten “*de repressie van door leden van de Europese Defensiestrijdkrachten gepleegde strafbare feiten*” overdragen aan de EDG,³¹² waarvoor een gemeenschappelijke militaire strafwetgeving zou moeten worden gecreëerd.³¹³ Deze vergaande ideeën zijn nooit gerealiseerd, omdat ook dit verdrag nooit in werking is getreden.³¹⁴ De BRD trad met de beëindiging van de bezetting op 5 mei 1955 toe tot NAVO³¹⁵ en werd op 1 juli 1963 partij bij het *NAVO-statusverdrag*.

In aanvulling op het *NAVO-statusverdrag* zijn later weer verschillende verdragen gesloten. Een van de belangrijkste is de *Aanvullende overeenkomst bij het NAVO-statusverdrag* die van toepassing is op NAVO-troepen in de BRD.³¹⁶ In artikel 19,

³⁰⁸ Het *NAVO-statusverdrag* brengt rechten en plichten voor de lidstaten met zich mee; in sommige gevallen zal een hoofdkwartier als zelfstandige entiteit in de plaats van de staten moeten treden.

³⁰⁹ In 1949 splitsten de vier bezettingsmachten Duitsland op in twee staten. In mei kreeg het gebied bestaande uit de Amerikaanse, Britse en Franse zones de onafhankelijkheid als de Bondrepubliek Duitsland (BRD). De Russische zone volgde in oktober als de Duitse Democratische Republiek (DDR).

³¹⁰ Trybus 2007, p. 14 e.v.

³¹¹ Art. 9 *Verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap met twee Protocollen van ondertekening, Verklaring en nota's*; Parijs, 27 mei 1952 (*Trb.* 1952, 119, Nederlandse vertaling *Trb.* 1952, 150). Partijen bij dit verdrag waren: België, de BRD, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland.

³¹² Ar. 18 *Verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap (Protocol betreffende de rechtspraak)*; Parijs, 27 mei 1952 (*Trb.* 1952, 121, Nederlandse vertaling *Trb.* 1952, 152).

³¹³ Art. 19 *Verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap (Protocol betreffende het militair strafrecht)*; Parijs, 27 mei 1952 (*Trb.* 1952, 122, Nederlandse vertaling *Trb.* 1952, 153). Voor overige onderdelen die gewoonlijk in een statusregeling aan de orde komen zie: *Overeenkomst betreffende de rechtspositie van de Europese Defensiestrijdkrachten en het handelspolitieke en fiscale regiem der Europese Defensie Gemeenschap*; Parijs, 27 mei 1952 (*Trb.* 1952, 129, Nederlandse vertaling *Trb.* 1952, 160).

³¹⁴ De BRD trad toen toe tot het *Verdrag van Brussel* dat gelijktijdig werd gewijzigd, waarna de organisatie verder ging onder de naam West-Europese Unie (WEU); *Protocol tot wijziging en aanvulling van het Verdrag van Brussel*; Parijs 23 oktober 1954 (*Trb.* 1954, 179).

³¹⁵ *Protocol to the North Atlantic Treaty on the accession of the Federal Republic of Germany*; Parijs 23 oktober 1954 (Vol. 243 UNTS 1956 No. 541).

³¹⁶ *Aanvullende overeenkomst bij het NAVO verdrag nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten, met betrekking tot de buitenlandse krijgsmachten, gestationeerd in de Bondrepubliek Duitsland met Protocol van ondertekening*; Bonn, 3 augustus 1959 (Vol. 481 UNTS 1963, No. 6986; *Trb.* 1960, 37, Nederlandse vertaling in *Trb.* 1961, 119). Nadat de BRD op 1 juli 1963 was toegetreden tot het *NAVO-statusverdrag* kwam een einde aan de werking van de *Forces Convention*, die tot dan toe de status van de voormalige Westerse bezettingsmachten in de BRD regelde en werd de

eerste lid van deze overeenkomst was afgesproken dat de BRD op verzoek van de zendstaat afstand zou doen van het primaire recht om een verdachte te vervolgen wanneer de BRD en de zendstaat beide rechtsmacht zouden hebben. In de *Agreed Minutes* bij de *Aanvullende overeenkomst* was vervolgens afgesproken dat de zendstaten al bij de inwerkingtreding van de *Aanvullende overeenkomst* om een 'waiver' konden verzoeken, waaraan de BRD dan tegemoet zou komen. Slechts in nauwkeurig omschreven omstandigheden zou de BRD dan alsnog zelf rechtsmacht kunnen uitoefenen. In de praktijk benaderde deze regeling de vrijwel absolute immuniteit van de uitoefening van de rechtsmacht door Duitse rechtbanken.³¹⁷ Omgekeerd gold voor Duitse troepen in veel andere NAVO-staten, zoals Nederland,³¹⁸ Canada, het VK en de VS,³¹⁹ alleen de regeling uit het *NAVO-statusverdrag*.

De VS hadden daarnaast nog in nadere afspraken met de BRD vastgelegd dat deze bepalingen uit de *Aanvullende Overeenkomst* ook van toepassing zouden zijn op Amerikaans personeel dat in Noord-Afrika en Europa was geplaatst en tijdelijk in de BRD verbleef om het verlot daar door te brengen.³²⁰ Verder sloten de VS met een aantal NAVO-staten aanvullende, bilaterale verdragen die zich richtten op de 'waiver'-procedure van artikel VII, derde lid, onder c, *NAVO-statusverdrag*. De staten van verblijf deden in de aanvullende verdragen op voorhand afstand van hun recht om primaire rechtsmacht uit te oefenen op grond van artikel VII.³²¹

Aanvullende overeenkomst van kracht (Convention (with annexes) on the rights and obligations of foreign forces and their members in the Federal Republic of Germany; Bonn, 26 mei 1952 (zoals gewijzigd bij Schedule II to the Protocol on the termination of the occupation régime in the Federal Republic of Germany; Parijs 23 oktober 1954 (Vol. 332 UNTS 1959, No. 4760)).

³¹⁷ Lazareff 1971, p. 432. Indien de zendstaten geen rechtsmacht uitoefenden behield de BRD, zoals gezegd, het secundaire recht tot uitoefening van rechtsmacht.

³¹⁸ Art. 4 *Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland nopens de stationering van militaire eenheden van de Bondsrepubliek Duitsland in Nederland; 's-Gravenhage, 17 januari 1963 (Trb. 1963, 7).*

³¹⁹ Zie bijvoorbeeld de *Agreement between the Department of Defense of the United States of America, referred to as "DoD" and the Federal Minister of Defense of the Federal Republic of Germany, referred to as "FMOD", on the stationing of training components of the FMOD in the United States (with annexes); Bonn, 24 mei 1977 en Washington, 6 juli 1977 (Vol. 1178 UNTS 1980, No. 18590) en Exchange of notes constituting an agreement between the government of Canada and the government of the Federal Republic of Germany concerning German air flight training in the vicinity of Goose Bay, Labrador; Bonn, 8 april 1981 (Vol. 1470 UNTS 1987, No. 24921). Het VK paste voor Duitse troepen in het VK de regeling uit het *NAVO-statusverdrag* toe, voordat de BRD partij was bij het verdrag: *Exchange of notes constituting an agreement between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Federal Republic of Germany applying to any force of the Federal Republic serving in the United Kingdom the provisions of the Agreement between the parties to the North Atlantic Treaty Organisation regarding the status of their forces, signed at London on 19 June 1951; Bonn, 12 juli 1961 (Vol. 421 UNTS 1962, No. 6109).**

³²⁰ *Agreement between the Federal Republic of Germany and the United States on the status of persons on leave; 3 augustus 1959 (deels gepubliceerd in: Stanger, 1957/'58).*

³²¹ Overigens was het Amerikaans beleid om ook als geen aanvullend verdrag was gesloten waar mogelijk een waiver te verkrijgen, wat in de praktijk erg succesvol bleek; Stambuk 1963a, p. 110.

Nederland was de eerste staat die zo van de uitoefening van het recht afzag. Wel maakten partijen een voorbehoud:

behalve in het geval dat zij [de Nederlandse autoriteiten] van oordeel zijn dat het van bijzonder belang is dat rechtsmacht wordt uitgeoefend door de Nederlandse autoriteiten.³²²

Deze praktijk bood Amerikaanse militairen vergaande, hoewel geen absolute, bescherming tegen de uitoefening van de rechtsmacht van de lokale rechtbanken.

Samengevat kenmerkte de legering van troepen in het kader van de gemeenschappelijke Westerse, militaire samenwerking in de strijd tegen de dreiging uit het Oosten zich door de nadruk die werd gelegd op de rechtsmacht van de staat van verblijf. Het statusverdrag bij het *Verdrag van Brussel* stelde de positie van staat van verblijf op dit punt zelfs voorop. Korte tijd later vonden staten in het *NAVO-statusverdrag* een meer afgewogen balans tussen de belangen van de zendstaat en de staat van verblijf. In geval van concurrente rechtsmacht werd de balans bereikt aan de hand van een samenstel van criteria die merendeels eerder waren gehanteerd in vroegere, bilaterale statusovereenkomsten. Door de uitgangspunten van het *NAVO-statusverdrag*, de combinatie van criteria en de wederkerige toepassing ervan zette het verdrag een nieuwe richting in. In aanvullende regelingen kozen sommige staten alsnog ervoor om de uitoefening van de primaire rechtsmacht over te dragen aan de zendstaten.

§ 2.3. *Bilaterale samenwerking buiten de NAVO*

Voor veel Europese staten vormden de binnen NAVO-verband gemaakte afspraken de kern van de internationale militaire samenwerking. Daarnaast stationeerde een aantal staten militaire eenheden in hun voormalige koloniale gebieden.³²³ Vooral Frankrijk onderhoudt sterke militaire banden met zijn vroegere koloniën in Afrika.³²⁴ In 1960 sloot het land bijvoorbeeld een defensieverdrag met de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR), Kongo en Tsjaad over het gebruik van militaire installaties in die staten.³²⁵ In de bilaterale afspraken die Frankrijk op basis van dit verdrag sloot,³²⁶ werd vervolgens in de Annex de

³²² Art. 3 Bijlage bij de *Notawisseling tussen de Nederlandse en Amerikaanse regering inzake legering van Amerikaanse troepen in Nederland, met Bijlagen*; 's-Gravenhage, 13 augustus 1954 (*Trb.* 1954, 120).

³²³ Voor een gedetailleerd overzicht zie Harkavy 2007, p. 141-145 en Appendix IV.

³²⁴ Berman & Sams 2000, p. 291 e.v. Frankrijk behield onder meer in de CAR, Djibouti, Gabon, Ivoorkust, Kameroen, Senegal en Tsjaad het recht om troepen te legeren: Gregory 2000, p. 438. Verder zijn genoemd: Burkina Faso, Madagaskar en Togo, Jacques Baillet, *Tribunal aux Armées de Paris* 2009.

³²⁵ Art. 4 *Defence agreement*; Brazzaville, 15 augustus 1960 (Vol. 821 *UNTS* 1972, No. 11761) en art. 5 van de Annex bij het verdrag.

³²⁶ *Agreement concerning technical military assistance*; Bangui, 13 augustus 1960 (Vol.821 *UNTS* 1972, No. 11759), *Agreement concerning technical military assistance*; Brazzaville, 15 augustus 1960 (Vol. 821 *UNTS* 1972, No. 11755) en *Agreement concerning technical military assistance (with annex and exchange of letters)*; Parijs, 19 mei 1964 (Vol. 653 *UNTS* 1969, No. 9443).

status van de Franse troepen geregeld. Hierbij kon Frankrijk zijn strafrechtsmacht uitoefenen:

in respect of any offence with which a member of the French armed forces is charged and which is committed while he is on duty or committed within the bases or installations of such forces.

In de overige gevallen kon Frankrijk de staten van verblijf verzoeken om af te zien van de uitoefening van de rechtsmacht. In afspraken met andere Afrikaanse staten zijn vergelijkbare regelingen opgenomen.³²⁷

Het VK nam meer dan Frankrijk op politiek en militair gebied afstand van de koloniale gebieden³²⁸ en continueerde in een beperkt aantal staten na hun onafhankelijkheid een militaire presentie. De statusregelingen die het VK hierover sloot, haakten op het punt van de uitoefening van strafrechtsmacht aan bij de regeling in het *NAVO-statusverdrag*.³²⁹ Eind jaren tachtig had het VK nog bases in Belize, Brunei en Cyprus. De positie van de troepen op Cyprus is enigszins afwijkend, omdat bij de oprichting van de Republiek Cyprus het VK de soevereine rechten over twee gebieden behield (de 'Sovereign Base Areas', SBA).³³⁰ Binnen de SBA kan het VK daarom de exclusieve rechtsmacht over haar troepen uitoefenen. Daarbuiten kan het VK rechtsmacht over haar troepen uitoefenen conform het *NAVO-statusverdrag*.³³¹

Voor de VS waren de NAVO-afspraken slechts een onderdeel van hun totale veiligheidsbeleid. In 1947 verhief president Truman 'containment', het indammen van het communisme, tot het leidende principe voor het Amerikaanse buitenlandse beleid.³³² Tegen deze achtergrond zetten de VS defensie bondgenootschappen op die zich uitstrekten rond de Europese en Aziatische communistische staten.³³³ Een uitgebreid netwerk van militaire bases moest dit beleid ondersteunen en de internationale politieke en economische banden tussen

³²⁷ Bijvoorbeeld Kameroen (1960) en Djibouti (1977).

³²⁸ Berman & Sams 2000, p. 317; zie ook Woodliffe 1992, p. 68.

³²⁹ Bijvoorbeeld Annex 3, Sectie 1 *Agreement (with annexes and exchange of letters) on external defence and mutual assistance*; Kuala Lumpur, 12 oktober 1957 (Vol. 285 UNTS 1958, No. 4149) en art. 1 *Agreement regarding the status of the armed forces of the United Kingdom in Botswana*; Gaborone, 30 september 1966 (Vol. 595 UNTS 1967, No. 8646).

³³⁰ Art. 1 *Treaty concerning the establishment of the Republic of Cyprus*; Nicosia, 16 augustus 1960 (Vol. 382 UNTS 1960, No. 5476).

³³¹ Sectie 8, Annex C *Treaty concerning the establishment of the Republic of Cyprus*; Nicosia, 16 augustus 1960 (Vol. 382 UNTS 1960, No. 5476). Op grond van deze wederkerige bepaling heeft Cyprus binnen de SBAs vergelijkbare rechten.

³³² 12 maart 1947; Duke 1989, p. vii.

³³³ Harkavy 2007, p. 96 en Mott 2002, p. 2. Naast de NAVO kunnen worden genoemd de *Inter-American Treaty on Reciprocal Assistance*, het Rio Pact; 1947, de *Australia-Nieuw-Zeeland-US Security Treaty*, ANZUS; 1951 en de *Southeast Asia Collective Defence Treaty*, SEATO; 1954 en de bilaterale afspraken met Japan, Zuid-Korea en Taiwan.

de bondgenoten versterken.³³⁴ Daarnaast moesten Amerikaanse militaire missies en adviseurs helpen voorkomen dat staten hun heil in het communistische gedachtegoed zouden zoeken,³³⁵ in welk kader de VS vooral in de jaren vijftig van de vorige eeuw een reeks bilaterale verdragen sloten.³³⁶

Met enkele staten werd afgesproken dat de Amerikaanse troepen onderworpen waren aan de exclusieve strafrechtsmacht van de VS.³³⁷ Op grond van het merendeel van de verdragen was de rechtsmacht van de VS beperkter. Zo werden diverse statusregelingen op grond waarvan Amerikaanse troepen oorspronkelijk waren onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de VS, na verloop van tijd aangepast. Een voorbeeld is Panama, waar in 1977 de exclusieve strafrechtsmacht van de VS werd beperkt tot de 'military sites' en buiten die locaties tot vergrijpen die uitsluitend waren gericht tegen Amerikaanse eigendommen, veiligheid of eigen personeel of die voortkwamen uit de uitoefening van de dienst.³³⁸ Met een aantal andere staten kwamen de VS overeen om op het punt van de strafrechtsmacht het model van het *NAVO-statusverdrag* te volgen. Dit betrof onder meer Japan,³³⁹ Korea³⁴⁰ en de Filippijnen,³⁴¹ waar de VS grote militaire eenheden hadden gelegerd.

³³⁴ Voor een overzicht van Amerikaanse bases, zie Harkavy 2007, p. 98-124 en Appendix IV.

³³⁵ Mott 2002, p. 2-3. Voor een belangrijk deel was deze praktijk gebaseerd op de *Mutual Defense Assistance Act of 1949*, *AJIL* 1950, p. 68 e.v.

³³⁶ Aan het begin van de jaren zestig hadden de VS met 42 staten dergelijke afspraken gemaakt: Stambuk 1963b, p. 472.

³³⁷ Soms was dit expliciet bepaald. Een voorbeeld is het verdrag met Ethiopië, waarin in art. XVII was overeengekomen dat: "*Members of the United States forces shall be immune from the criminal jurisdiction of Ethiopian courts*"; *Agreement between the Government of the United States of America and the Imperial Ethiopian Government concerning the utilization of defense installations within the Empire of Ethiopia*; Washington, 22 mei 1953 (Vol. 191 UNTS 1954, No. 2577). Soms vloeide de volledige rechtsmacht voort uit het feit dat was vastgelegd dat aan het militair personeel op strafrechtelijk gebied een gelijkwaardige status werd toegekend als de administratieve en technische staf van een ambassade. Dit soort afspraken werd vooral gemaakt voor het personeel van relatief kleine missies.

³³⁸ Art. VI *Agreement in implementation of article IV of the Panama Canal Treaty* (with annexes and agreed minutes); Washington, 7 september 1977 (Vol.1280 UNTS 1982, No. 21088).

³³⁹ *Protocol to amend Article XVII of the Administrative Agreement under article III of the Security Treaty between the United States of America and Japan*; Tokyo, 29 september 1953 (Vol. 208 UNTS 1955, No. 2817). In 1960 sloten Japan en de VS de *Treaty of Mutual Co-operation Security between Japan and the United States of America*; Washington, 19 januari 1960. De op dezelfde datum gesloten statusovereenkomst week op het punt van de strafrechtsmacht niet af van het *Administrative Agreement*; *Agreement under article VI of the Treaty of Mutual Co-operation and Security between Japan and the United States of America, regarding facilities and areas and the status of United States armed forces in Japan*; Washington, 19 januari 1960.

³⁴⁰ *Agreement under Article IV of the Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of Korea, regarding facilities and areas and the status of United States Armed Forces in the Republic of Korea* (with agreed minutes, agreed understandings and exchange of letters); Seoul, 9 juli 1966 (Vol. 674 UNTS 1971, No. 9605). Overigens kan de VS aan Zuid-Korea vragen om afstand te doen van de uitoefening van de strafrechtsmacht. Deze 'waiver-procedure volgt de lijn van de *Aanvullende overeenkomst* bij het *NAVO-statusverdrag*, zodat in de praktijk Korea sterk beperkt is in de uitoefening van rechtsmacht over Amerikaanse militairen, Wexler 2008, p. 62.

³⁴¹ *Exchange of notes (with Annex, agreed official minutes and agreed implementing arrangements) constituting an agreement amending the Agreement between the Republic of the Philippines and the United States of America*

Samengevat vond de systematiek van het *NAVO-statusverdrag* brede navolging bij de stationering van troepen in het kader van de bilaterale, militaire samenwerking buiten NAVO verband. Daarnaast stond een aantal staten het aan zendstaten toe om onder bepaalde voorwaarden strafrechtsmacht over hun troepen uit te oefenen. In enkele gevallen deden staten van verblijf vrijwel volledig afstand van hun stafrechtsmacht.

§ 2.4. Oost-Europa

De deelname van de BRD aan zowel de West Europese Unie in 1954³⁴² als de NAVO in 1955 was aanleiding voor de SU om een Oost-Europees systeem voor collectieve verdediging op te zetten.³⁴³ Op 15 mei 1955 werd het *Warschau Pact-verdrag* getekend dat de algemene grondslag vormde voor de militaire samenwerking tussen de betrokken staten.³⁴⁴ In aparte, bilaterale verdragen met Polen,³⁴⁵ de DDR,³⁴⁶ Roemenië³⁴⁷ en Hongarije³⁴⁸ werd de stationering van Russische troepen mogelijk gemaakt³⁴⁹ en tegelijkertijd de status van die troepen vastgelegd.³⁵⁰

concerning military bases; Manilla, 10 August 1965 (UNTS 1966, No. 6730). Doordat de Filippijnen in de *agreed official minutes* bij deze overeenkomst bij voorbaat afzagen van hun recht om in bepaalde situaties hun rechtsmacht over Amerikaanse militairen uit te oefenen, bleef de Amerikaanse rechtsmacht over hun troepen vrijwel absoluut.

³⁴² Bij toetreding van de BRD en Italië tot het *Verdrag van Brussel*, werd het verdrag gewijzigd en ging de organisatie verder onder de naam West-Europese Unie: *Protocol tot wijziging en aanvulling van het Verdrag van Brussel*; Parijs 23 oktober 1954 (Trb. 1954, 179).

³⁴³ De SU heeft op een veel minder uitgebreide schaal dan de VS zijn buitenlandse aanwezigheid in de Koude Oorlog versterkt. Over de regeling van de status van de Sovjet troepen buiten Europa is echter weinig tot niets bekend en blijft hier verder onbesproken. Voor een overzicht van de Russische bases, zie Harkavy 2007, p. 129-141 en Appendix IV.

³⁴⁴ *Treaty of friendship, co-operation and mutual assistance between the People's Republic of Albania, the People's Republic of Bulgaria, the Hungarian's People's Republic, the German Democratic Republic, the Polish People's Republic, the Romanian People's Republic, the Union of Soviet Socialist Republics and the Czechoslovak Republic*; Warschau, 14 mei 1955 (Vol. 219 UNTS 1956, No. 2962). Het verdrag trad op 6 juni 1955 in werking.

³⁴⁵ *Treaty concerning the legal status of Soviet forces temporarily stationed in Poland*; Warschau, 17 december 1956 (Vol 226 UNTS 1957, No. 3830).

³⁴⁶ Onder verwijzing naar het stationeringsverdrag uit 1955 werd de status van de troepen geregeld in: *Abkommen zwischen der Regierung der DDR und der Regierung der UdSSR über Fragen, die mit der zeitweiligen Stationierung sowjetischer Streitkräfte auf dem Territorium der DDR zusammenhängen*; Berlijn, 12 maart 1957 (Vol. 285 UNTS 1958, No. 4150).

³⁴⁷ *Agreement concerning the legal status of Soviet forces temporarily stationed in the territory of the Romanian People's Republic*; Boekarest, 15 april 1957 (UNTS 1957, No. 3964). Nadat Russische troepen in 1958 het land hadden verlaten werd de overeenkomst niet meer verlengd.

³⁴⁸ *Agreement concerning the legal status of Soviet forces temporarily stationed in the territory of the Hungarian People's Republic*; Budapest, 27 mei 1957 (Vol. 407 UNTS 1957, No. 5864).

³⁴⁹ De overeenkomsten voorzagen niet in de legering van buitenlandse troepen in de SU, zodat de statusverdragen geen wederkerig karakter hadden.

³⁵⁰ Met Bulgarije sloot de SU geen statusovereenkomst, omdat de SU zijn troepen uit dit land terugtrok na het sluiten van het vredesverdrag in 1947. In Tsjecho-Slowakije werden pas in 1968 Russische troepen gelegerd, nadat de SU het land was binnengevallen om een einde te

Deze bilaterale verdragen waren niet helemaal identiek, maar de regelingen van de strafrechtelijke rechtsmacht verschilden niet veel van elkaar. De uitoefening van de strafrechtsmacht door de staat van verblijf gold als uitgangspunt voor de regelingen: indien leden van de Russische strijdkrachten in die staat een vergrijp hadden gepleegd, dan waren, kort gezegd, de autoriteiten van de staat van verblijf bevoegd die zaak te vervolgen. Deze bepaling vond echter geen toepassing bij vergrijpen gepleegd “*solely against the Soviet Union or against an individual serving with the Soviet forces or a member of the family of such individual*” of vergrijpen gepleegd “*...in the performance of his official duties*”. Verder konden partijen elkaar in specifieke gevallen verzoeken om rechtsmacht over te dragen of over te nemen.

Zo kreeg ook in Oost-Europa de positie van de staat van verblijf de aandacht bij het vaststellen van de status van de Sovjettroepen in de andere Warschau Pact-staten. Onder voorwaarden die leken op de eisen die het *NAVO-statusverdrag* stelde, kon de SU rechtsmacht over de eigen troepen uitoefenen.³⁵¹ Overigens bleven de contacten tussen de buitenlandse militairen en de lokale bevolking beperkter dan in de NAVO-staten, doordat de Russische dienstplichtigen weinig mogelijkheden kregen om buiten hun bases te recreëren.

§ 3. Na de Koude Oorlog

Aan het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw verminderden de internationale spanningen en brokkelde de traditionele Oost-West tegenstelling in snel tempo af. Het leidde in november 1989 tot de val van de Berlijnse muur, wat het einde symboliseerde van de Koude Oorlog. Deze ontwikkeling bracht een ingrijpende wijziging in de internationale veiligheidssituatie en verminderde de noodzaak om het aantal in het buitenland gestationeerde troepen op hetzelfde niveau te handhaven.³⁵²

§ 3.1. *Partnership for Peace, uitbreiding NAVO en EU*

Terwijl het Warschau Pact op 1 juli 1991 werd opgeheven, paste de NAVO zich aan de nieuwe verhoudingen aan door zich, naast de bestaande zorg voor de collectieve verdediging van de NAVO-lidstaten, te richten op de veiligheid en stabiliteit in het Euro-Atlantische gebied.³⁵³ Een van de middelen daarvoor was

maken aan liberaliseringspolitiek daar. Gelijk na de inval werd een statusregeling gesloten die de stationering van de Russische troepen legaliseerde; vermeld in: Verona 1992, p. 190, vn. 23.

³⁵¹ In NAVO-verband zou dan sprake zijn van uitoefening van primaire rechtsmacht. In Warschau-pact verband zagen de staten van verblijf af van de uitoefening van hun rechtsmacht en verleenden de Russische troepen daarmee immuniteit.

³⁵² De VS bijvoorbeeld sloten bijvoorbeeld 60% van hun buitenlandse bases, Strengthening the U.S. Global Defense Posture 2004, p. 10. Zo beëindigden zij (gedwongen) hun militaire aanwezigheid in de Filippijnen; zie verder Harkavy 2007, p. 151-155. Van de Russische buitenlandse bases bleef slechts een handvol over in staten ten zuiden van de Russische Federatie; Harkavy 2007, p. 147-148.

³⁵³ Giegerich 2008, p. 120; zie ook het NAVO Strategisch Concept 1999 <www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm>.

het aangaan van vriendschappelijke banden met staten in Oost- en Centraal-Europa,³⁵⁴ bijvoorbeeld in het 'Partnership for Peace' (PfP) programma.³⁵⁵ In dit PfP-verband vinden veel gemeenschappelijke activiteiten plaats, zoals internationale trainingen en oefeningen.

Voor de regeling van de status van de troepen vielen de NAVO en PfP-staten terug op het *NAVO-statusverdrag*. Artikel I van het *PfP-statusverdrag* (of *PfP-SOFA*) bepaalt dat de partijen bij het verdrag het *NAVO-statusverdrag* zullen toepassen, als waren zij partij bij dat verdrag.³⁵⁶ Doordat de NAVO is uitgebreid³⁵⁷ en bovendien veel PfP-staten in de loop van de tijd tot het verdrag zijn toegetreden, heeft de werking van het *NAVO-statusverdrag* zich zo de afgelopen decennia uit kunnen breiden tot vrijwel geheel Europa en delen van Azië.³⁵⁸

Bestaande aanvullende overeenkomsten op het *NAVO-statusverdrag*, waarin staten onder meer afstand doen van hun recht op uitoefening van de primaire strafrechtsmacht, bleven veelal ongewijzigd, zoals de Amerikaans-Nederlandse overeenkomst uit 1954. De regeling in de *Aanvullende overeenkomst* werd na de hereniging van de beide Duitslanden op 3 oktober 1990³⁵⁹ enigszins aangepast³⁶⁰ (hierna wordt de herenigde staat verder aangeduid als Duitsland). Deze wijziging liet echter onverlet dat de buitenlandse strijdkrachten in Duitsland in de praktijk vergaande strafrechtelijke bevoegdheden over hun troepen konden blijven

³⁵⁴ Zie bijvoorbeeld de *London Declaration on a transformed North Atlantic Alliance*, 5-6 juli 1990, <www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>.

³⁵⁵ In januari 1994 zette de NAVO het programma op om praktische, bilaterale samenwerking tussen individuele staten met NAVO-lidstaten tot stand te brengen; *Partnership for Peace Framework Document 1994*.

³⁵⁶ *Verdrag tussen de Staten bij het Noord-Atlantisch Verdrag en de overige aan het Partnerschap voor Vrede deelnemende Staten nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten*, Brussel, 19 juni 1995 (*Trb.* 1996, 74).

³⁵⁷ In drie fasen is de organisatie uitgebreid tot 28 lidstaten die alle ook partij zijn bij het *NAVO-statusverdrag*: Hongarije, Polen en Tsjechië traden op 12 maart 1999 toe; Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Slovenië op 29 maart 2004; Albanië en Kroatië op 1 april 2009. In de toekomst zullen naar verwachting nog andere staten volgen: tijdens het NAVO-overleg in april 2008 in Boekarest werd afgesproken dat de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië zou worden uitgenodigd zodra met Griekenland een acceptabele oplossing voor de naam van de staat wordt bereikt (Griekenland betwist het gebruik van de naam Macedonië). Verder werd afgesproken dat in de toekomst mogelijk Georgië en de Oekraïne kunnen toetreden.

³⁵⁸ Voor een overzicht van partijen bij het verdrag zie: <www.state.gov/documents/organization/91332.pdf>.

³⁵⁹ Op die datum trad de DDR toe tot de BRD op basis van het *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands*, Berlijn, 31 augustus 1990 (*BGBI* 1990 II, 889); Fleck 2003d, p. 355.

³⁶⁰ Duitsland stelde zich op het standpunt dat in de bestaande statusregelingen, het *NAVO-statusverdrag* en de *Aanvullende overeenkomst*, een beter evenwicht moest worden gevonden tussen de rechten van de zendstaten en van Duitsland, Toelichtende Nota bij vier defensieverdragen met Duitsland, 1 mei 2000, *Kamerstukken 1999/00*, 27 097, nrs. 224 en 1, p. 3.

uitoefenen en dat Duitsland zelden strafrechtsmacht over de troepen uitoefende.³⁶¹

Omgekeerd gold deze regeling niet voor Duitse militairen op het grondgebied van andere NAVO-staten. Duitsland tracht deze ongelijkheid in bilaterale verdragen te herstellen. Voor de status van de in Nederland gestationeerde Duitse militairen geldt sinds 1997 de *Aanvullende overeenkomst Nederland*.³⁶² In artikel 14 van dit verdrag doet Nederland afstand van de uitoefening van rechtsmacht in geval van samenloop van rechtsmacht. In afzonderlijke gevallen kan Nederland de afstand van het recht tot uitoefening van rechtsmacht herroepen wegens bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld bij zware gewelddelicten.³⁶³

Met het oog op crisisbeheersingsoperaties van de EU is op 17 november 2003 in Brussel het *EU-statusverdrag* getekend³⁶⁴ dat onder meer de status regelt van de strijdkrachten uit EU-lidstaten die ter voorbereiding of uitvoering van door de EU geleide operaties aanwezig zijn op het grondgebied van andere EU-lidstaten.³⁶⁵ Aangezien de EU gebruik kan maken van NAVO-middelen,³⁶⁶ was het nodig om het *EU-statusverdrag* aan te laten sluiten bij de bestaande NAVO-afspraken. In artikel 19, zesde lid, onder a, *EU-statusverdrag* is daarom opgenomen dat het verdrag slechts van toepassing is voor zover de status van het personeel niet in een ander verdrag is geregeld. In overleg tussen de betrokken staten en organisaties kunnen specifieke afspraken over de toepassing van de verschillende verdragen worden gemaakt (zesde lid, onder b), maar bij ontbreken van specifieke

³⁶¹ Ten aanzien van Nederlandse militairen heeft Duitsland pas in 2007 voor de eerste maal die waiver in een specifieke zaak herroepen en zijn rechtsmacht over in Duitsland gelegerde Nederlandse militairen uitgeoefend, Van den Bosch 2008, p. 195

³⁶² *Aanvullende Overeenkomst bij het Verdrag van 19 juni 1951 tussen de Staten die partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten met betrekking tot de in het Koninkrijk der Nederlanden gestationeerde Duitse strijdkrachten, met Protocol*, Bergen, 6 oktober 1997 (*Trb.* 1998, 124).

³⁶³ Toelichtende Nota bij vier defensieverdragen met Duitsland, 1 mei 2000, Staten-Generaal 1999-2000, 27 097, nrs. 224 en 1, p. 8.

³⁶⁴ *EU-statusverdrag: Akkoord tussen de lidstaten van de Europese Unie betreffende de status van de militairen en leden van het burgerpersoneel die bij de instellingen van de Europese Unie gedetacheerd zijn, van de hoofdkwartieren en de strijdkrachten die ter beschikking van de Europese Unie kunnen worden gesteld in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de opdrachten bedoeld in artikel 17, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en van de militairen en leden van het burgerpersoneel van de lidstaten die aan de Europese Unie beschikbaar zijn gesteld om in dit kader op te treden (EU SOFA)*; Brussel, 17 november 2003 (*Trb.* 2004, 142 en *PbEU* 2004, C 321). Het verdrag is nog niet in werking getreden.

³⁶⁵ Vervolgens is in april 2004 het *EU Claims Akkoord* getekend waarin in aanvulling op het statusverdrag een regeling is getroffen voor vorderingen van een lidstaat tegen een andere lidstaat in geval van schade die buiten het grondgebied van de lidstaten is ontstaan in het kader van een EU-crisisbeheersingsoperatie: *EU-claimsverdrag: Akkoord tussen de lidstaten van de Europese Unie betreffende de vorderingen van een lidstaat tegen een andere lidstaat ter zake van schade aan goederen die zijn eigendom zijn of door hem worden gebruikt of geëxploiteerd, dan wel van letsel of overlijden van een militair of een lid van het burgerpersoneel van zijn strijdkrachten in het kader van een EU-crisisbeheersingsoperatie*; Brussel, 28 april 2004 (*Trb.* 2004, 162 en *PbEU* 2004, C 116).

³⁶⁶ De EU kan gebruik maken van NAVO-middelen op grond van de 'Berlin-Plus' afspraken van 17 maart 2003. Deze mogelijkheid heeft de EU bijvoorbeeld benut bij de operaties Concordia en EUFOR-Althea; Paulo 2008, p. 23-24.

afspraken hebben andere verdragen voorrang op het *EU-statusverdrag* (zesde lid, onder c). In veel situaties zullen hierdoor de NAVO-afspraken gewoon van toepassing kunnen blijven, zoals het *NAVO-statusverdrag* en het *Protocol van Parijs*. De belangrijkste onderdelen van het *NAVO-statusverdrag*, waaronder de bepalingen over strafrechtelijke rechtsmacht, zijn uiteindelijk vrijwel letterlijk in het *EU-statusverdrag* overgenomen (artikelen 17 en 18).

Een bijzondere regeling geldt voor het personeel dat EU-lidstaten ter beschikking stellen aan activiteiten van het Europees Agentschap voor beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (FRONTEX). Hun status is vastgelegd in enkele verordeningen van de EU, waarin staat dat personeel wat betreft strafbare feiten op dezelfde wijze wordt behandeld als functionarissen van de staat van verblijf.³⁶⁷ Hieruit kan worden afgeleid dat de staat van verblijf zijn strafrechtelijke rechtsmacht over het buitenlandse personeel uitoefent. Een verklaring voor deze afwijkende regeling is vooralsnog niet te geven.

Verder richtten in 2007 enkele EU-lidstaten de 'European Gendarmerie Force' (EGF) op om snel een politiemacht met militaire status te kunnen inzetten voor het uitvoeren van politietaken tijdens crisisbeheersingsoperaties.³⁶⁸ De strafrechtelijke rechtsmacht van het EGF-personeel aanwezig in het territorium van de lidstaten is in artikel 25 *EGF-verdrag* op dezelfde manier geregeld, als in het *NAVO-* en in het *EU-statusverdrag*, waarnaar de preambule ook verwijst.

Samengevat: na de Koude Oorlog kreeg de NAVO-systematiek ten aanzien van de uitoefening van strafrechtelijke rechtsmacht brede toepassing. PFP-staten pasten het *NAVO-statusverdrag* toe, als waren zij partij bij het *verdrag* en het aantal partijen bij het *NAVO-statusverdrag* nam toe door de uitbreiding van de NAVO. Verder vond de systematiek uit het *verdrag* navolging, doordat andere organisaties, waaronder de EU, deze overnamen in eigen statusregelingen.

§ 3.2. Veiligheidssituatie na 11 september 2001

Na de Koude Oorlog is duidelijk geworden dat gewapende conflicten niet de enige bedreiging vormen voor de internationale gemeenschap. Armoede en besmettelijke ziekten, massavernietigingswapens, terrorisme, grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, dreiging van digitale aanvallen en klimaatverandering

³⁶⁷ Art. 10 quater *Verordening nr. 2007/2004* van 26 oktober 2004 over de oprichting van FRONTEX (*PbEU* 2004, L 349/1), zoals gewijzigd bij *Verordening nr. 836/2007* van 11 juli 2007 (*PbEU* L 2007, 199/30) en *Verordening nr. 1168/2004* van 25 oktober 2011 (*PbEU* 2011, L 304/1) en art. 11 *Verordening nr. 836/2007* van 11 juli 2007 over de oprichting van snelle-grensinterventieteams (*PbEU* L 2007, 199/30). Voor een toelichting zie Voetelink 2011, p. 146-148.

³⁶⁸ *Verdrag tussen het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden en de Portugese Republiek tot oprichting van het Europese Gendarmeriekorps EUROGENDFOR*; Velsen, 18 oktober 2007 (*Trb.* 2007, 227). Het verdrag is nog niet in werking getreden.

spelen eveneens een rol.³⁶⁹ De terreuraanvallen op de VS in september 2001 gevolgd door zware aanslagen elders in de wereld onderstrepen de dreiging nog eens.³⁷⁰ Tegenwoordig moet er rekening mee worden gehouden dat gebeurtenissen ver buiten de eigen landsgrenzen van invloed kunnen zijn op de veiligheidssituatie van de eigen staat.

Dit kan betekenen dat de strijdkrachten vaker en verder buiten de eigen regio zullen moeten worden ingezet. Het in de Tweede Wereldoorlog en Koude Oorlog opgebouwde systeem van buitenlandse bases is ondertussen deels weggefallen, zodat meer ad hoc voorzieningen nodig zijn.³⁷¹ De VS richten hun aandacht tegenwoordig vooral op de 'arc of crisis' die loopt vanaf Noord-Afrika, via de Hoorn van Afrika en de Kaukasus naar Centraal-Azië.³⁷² Bij deze aanpak blijven voor de VS grotere, bestaande bases ('Main Operating Bases') in Europa en Azië nodig ter ondersteuning van of als doorvoerpunt voor operaties elders in de wereld.³⁷³ In en rond de regio's waar de operaties moeten plaatsvinden, zijn 'Forward Operating Sites' ingericht, van waaruit kleine, expeditionaire eenheden operaties kunnen uitvoeren.³⁷⁴ In het operatiegebied zelf moeten de eenheden die de operaties uitvoeren, toegang hebben tot vliegbases, havens en andere faciliteiten die met minimale middelen zijn ingericht voor gebruik door Amerikaanse strijdkrachten. Deze 'Cooperative Security Locations' hebben net als de 'Forward Operating Sites' geen permanente Amerikaanse bezetting en worden door lokale troepen in stand gehouden.³⁷⁵ De Amerikaanse troepen die van de 'Forward Operating Sites' en 'Cooperative Security Locations' gebruik maken, verblijven daar voor kortere duur op rotatiebasis.³⁷⁶

Deze benadering betekent dat de VS nieuwe overeenkomsten moeten sluiten over te gebruiken installaties en de status van de Amerikaanse troepen en eventueel bestaande afspraken moeten wijzigen.³⁷⁷ De inhoud van die regelingen kan sterk uiteenlopen. Soms genieten de Amerikaanse troepen volledige strafrechtelijke immuniteit, bijvoorbeeld doordat het militair personeel een status krijgt die

³⁶⁹ High-level Panel 2004 en European Security Strategy 2003, p. 3.

³⁷⁰ Bali (oktober 2002), Madrid (maart 2004), Londen (juli 2005) en Mumbai (november 2008).

³⁷¹ Harkavy 2007, p. 158.

³⁷² Harkavy 2007, p. 150 en 154.

³⁷³ Strengthening the U.S. Global Defense Posture 2004, p. 10. Een voorbeeld is 'Ramstein Air Force Base' in Duitsland.

³⁷⁴ Lachowski 2007, p. 8-9. 'Camp Lemonnier' in Djibouti is bijvoorbeeld de FOS van waaruit de 'Combined Joint Task Force Horn of Africa' (CJTF HOA) uiteenlopende taken in het kader van terrorismebestrijding uitvoert, Ploch 2009, p. 8.

³⁷⁵ Ploch 2009, p. 8.

³⁷⁶ Lachowski 2007, p. 15.

³⁷⁷ Peterson 2009, p. 197. Op het ogenblik hebben de VS met ongeveer een derde van de Afrikaanse staten een vorm van statusovereenkomst, Palmer 2008, p. 79. In Centraal-Azië werden de Amerikaanse stationeringsrechten beperkt. De VS verloren de rechten op gebruik van bases in Oezbekistan in juli 2005 en moesten het gebruik van de enig overgebleven basis in Centraal-Azië, 'Manas Air Base' in Kirgizië, beperken.

vergelijkbaar is met de administratieve en technische staf van een ambassade.³⁷⁸ In andere gevallen zijn de troepen deels onderworpen aan de uitoefening van strafrechtsmacht van de rechtbanken van de staat van verblijf, zoals de statusregeling laat zien die Irak en de VS overeenkwamen toen het VN-mandaat voor de operatie in Irak op 31 december 2008 afliep.³⁷⁹

Op grond van artikel 12 van het verdrag kreeg Irak het primaire recht om rechtsmacht uit te oefenen over Amerikaanse militairen voor ernstige, met voorbedachte rade gepleegde misdaden ('grave premeditated felonies') voor zover die waren gepleegd buiten de overeengekomen faciliteiten en gebieden en buiten de dienst ('outside duty status') (paragraaf 1). De VS kregen het primaire recht om rechtsmacht uit te oefenen over leden van de Amerikaanse strijdkrachten ten aanzien van aangelegenheden die zich voordeden binnen overeengekomen faciliteiten en gebieden, tijdens de dienst buiten de overeengekomen faciliteiten en gebieden en in omstandigheden die niet werden gedekt door de eerste paragraaf (paragraaf 3).³⁸⁰

Andere staten, zoals het VK en Frankrijk, handhaven op een bescheidenere schaal militaire bases in het buitenland. Zo heeft Frankrijk op 26 mei 2009 voor het eerst sinds lange tijd weer een basis in het buitenland geopend.³⁸¹ Vanuit deze strategisch gunstig gelegen locatie

in Abu Dhabi wordt onder meer de maritieme EU-operatie Atalanta ondersteund. Staten die over minder omvangrijke militaire middelen beschikken, zullen geen eenheden voor langere tijd in het buitenland kunnen stationeren. De nieuwe internationale veiligheidssituatie biedt hen toch de nodige uitdagingen, doordat hedendaagse operaties zich in andere regio's en onder andere omstandigheden kunnen afspelen dan waarvoor krijgsmachten decennia lang hebben getraind. Staten zullen hiervoor realistische trainings- en opleidingsmogelijkheden moeten vinden in staten buiten de eigen regio, waarmee nog weinig of geen samenwerking op militair gebied bestaat. Zo heeft Nederland gespecialiseerde eenheden jungletraining laten volgen in bijvoorbeeld Belize, Brunei en Suriname en nemen Nederlandse militairen regelmatig deel aan het

³⁷⁸ Palmer 2008, p. 79.

³⁷⁹ *Agreement Between the United States of America and the Republic of Iraq on the Withdrawal of US Forces from Iraq and the Organisation of their Activities during their Temporary Presence in Iraq*, 17 november 2008 (<www.state.gov/documents/organization/122074.pdf>).

³⁸⁰ Een vergelijkbare regeling kwam terug in art. 6, eerste lid, statusverdrag tussen Irak en het VK: "*The United Kingdom Forces shall be subject to the jurisdiction of Iraq with the exception of crimes committed while on duty which are not committed with intent or do not arise from gross negligence, with the exception of those committed by them inside the United Kingdom Forces facility referred to in Article 4, in which case they shall be subject to the jurisdiction of the United Kingdom.*": *Agreement Concerning the Training and Maritime Support to the Iraqi Forces by and between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Iraq*, Bagdad 6 juni 2009 ([2010] UKTS 4).

³⁸¹ *Accord entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de la République des Emirats arabes unis relatif à la coopération en matière de défense*, Abu Dhabi, 26 mei 2009.

Amerikaanse oefenprogramma 'Flintlock' in Noord-Afrika.³⁸² Bovendien zijn de voortgaande bezuinigingen bij Westerse krijgsmachten een drijfveer om capaciteiten te bundelen en verdergaande militaire samenwerking te overwegen.³⁸³

Verder zijn staten zich tegenwoordig meer bewust dat voor het behoud van de internationale vrede en veiligheid samenwerking nodig kan zijn met instabiele staten om de rust en veiligheid in een regio te versterken. In dat kader worden activiteiten uitgevoerd, zoals het Security Sector Reform (SSR) en Security Sector Development (SSD).³⁸⁴ De samenwerking is hierbij gericht op het hervormen van de veiligheidssector van een staat (voornamelijk defensie, politie, justitie en veiligheidsdiensten).³⁸⁵ Nederlandse militairen hebben aan verschillende activiteiten een bijdrage geleverd of zijn daar nog bij betrokken. Vaak gaat het om kleinere verbanden die daar voor kortere tijd verblijven. Voor de eenheden zullen veelal bilaterale statusregelingen worden getroffen (zie ook Bijlage C).

De toegenomen internationale militaire samenwerking blijkt bijvoorbeeld uit de in Bijlage B opgenomen overzichten van statusovereenkomsten die Nederland is overeengekomen in het kader van deze samenwerking. De inhoud van de afspraken loopt op strafrechtelijk gebied uiteen. In een aantal staten zijn de Nederlandse troepen onderworpen aan de exclusieve Nederlandse strafrechtsmacht. In andere staten is voor Nederland de mogelijkheid tot uitoefening van de strafrechtsmacht beperkt tot vergrijpen die zijn gepleegd in de uitoefening van de dienst of wordt de systematiek van het *NAVO-statusverdrag* gevolgd. Incidenteel houdt een staat van verblijf sterker vast aan het behoud van zijn rechtsmacht. Zo zag Egypte bij een tweejaarlijkse multinationale oefening in dat land alleen af van de uitoefening van zijn strafrechtsmacht over de Nederlandse troepen ten aanzien van vergrijpen gerelateerd aan de oefening of gepleegd op de oefenterreinen.³⁸⁶ Toen Egypte bij volgende oefeningen vasthield

³⁸² In dat laatste kader zijn Nederlandse militairen ingezet in Burkina Faso, Mali, Mauritanië en Senegal; Aanhangel, *Handelingen II* 2010/11, 2711.

³⁸³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 733, nr. 1, p. 14. Binnen NAVO-verband onderzoekt de 'Multinational Approaches Task Force' verdere mogelijkheden voor multinationale samenwerking en is 'Smart Defence' gelanceerd als een raamwerk voor toekomstige capaciteitsontwikkeling, dat uitgaat van "*prioriteitenstelling, multinationale samenwerking en specialisatie, en moet zorgen voor een efficiëntere besteding van defensiebudgetten door meer gezamenlijk en afgestemde ontwikkeling van capaciteiten*", *Kamerstukken II* 2011/12, 28 676, nr. 148, p. 4. Zie verder *Kamerstukken II* 2011/12, 33 279 nr. 2 (Regeringsreactie op AIV advies 'Europese defensiesamenwerking') en *Kamerstukken II* 2011/12, 33 279 nr. 3 (Nota internationale militaire samenwerking).

³⁸⁴ Het oogmerk van het eerder genoemde oefenprogramma 'Flintlock', waaraan Nederland bijdraagt, is onder meer het opbouwen van de "*Afrikaanse (institutionele) capaciteit ten behoeve van de veiligheidssector*" en "*capaciteitsopbouw voor terrorismebestrijding*"; Aanhangel *Handelingen II* 2010/11, 2711, p. 4.

³⁸⁵ Adviesraad Internationale Vraagstukken 2009, p. 21.

³⁸⁶ Op basis van een MOU uit 2005 was Nederland bevoegd ten aanzien van vergrijpen begaan door Nederlandse militairen "*during the exercise or exercise related activities*" (art. 4, derde lid); buiten de oefening of buiten de oefenterreinen had Egypte rechtsmacht (art. 4, tweede lid,

aan deze regeling, was dat voor Nederland reden om in de daaropvolgende jaren niet aan de oefening deel te nemen.

§ 4. Analyse van de praktijk

De stationering van troepen in het kader van de internationale militaire samenwerking leidde vanaf de Tweede Wereldoorlog tot een groot aantal statusverdragen. Deze verdragen zetten de praktijk voort die was ingezet met de statusverdragen die de geallieerden onderling sloten tijdens de beide wereldoorlogen. Een verklaring voor het gebruik van verdragen kan mijns inziens worden gevonden in het feit dat nooit eerder in vreedstijd zulke grote aantallen militairen op semi-permanente basis op het grondgebied van bevriende staten waren gestationeerd. Bovendien werden ze vaak vergezeld door hun gezin en leefden zij tussen de lokale bevolking, wat de interactie tussen beide groepen bevorderde. Deze omstandigheden vroegen om duidelijke en gedetailleerde afspraken.³⁸⁷ Hierdoor werden de regelingen omvangrijker en waren soms nog aanvullende regelingen nodig.

Een verdere verklaring voor het toenemende gebruik van verdragen, kan worden gevonden in de zich wijzigende gedachten ten aanzien van de uitoefening van strafrechtsmacht over bezoekende militairen. Bij militaire samenwerking lijkt de strikte toepassing van de grondregel verre vanzelfsprekend. In het algemeen blijkt dat bezoekende troepen in ieder geval tot op zekere hoogte onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de zendstaten. In hoeverre en onder welke voorwaarden dat geldt, moet in onderling overleg worden bepaald. Voor het vastleggen van de afspraken is het verdrag een geschikt instrument.³⁸⁸

Binnen de context van steunverlening van staten in een gewapend conflict of de context van crisisbeheersingsoperaties blijven buitenlandse troepen in het algemeen onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaat, waaruit de immuniteit voortvloeit van de troepen voor de uitoefening van strafrechtsmacht door rechtbanken van de staat van verblijf. Onder andere omstandigheden, bij militaire samenwerking blijkt dat veelal anders te liggen. Hoewel troepen ook dan soms zijn onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaat, doet in veel gevallen de staat van verblijf alleen onder bepaalde voorwaarden afstand van zijn recht strafrechtsmacht uit te oefenen ten aanzien van troepen uit de zendstaat, of verkrijgt de zendstaat het primaire recht zijn rechtsmacht uit te oefenen, voorbeeld bij 'inter se' vergrijpen, of bij vergrijpen gepleegd in de uitoefening van de dienst.

Memorandum of Understanding (MOU) between the Ministry of Defense of the Arab Republic of Egypt and the Ministry of Defense of the Kingdom of Netherlands on exercise Bright Star 2005 (niet gepubliceerd).

³⁸⁷ Rouse & Baldwin 1957, p. 30.

³⁸⁸ Re 1956, p. 392.

Staten gaven hiermee in de praktijk ruimte aan een toepassing van de grondregel die ook rekening hield met de belangen van de staat van verblijf. In de praktijk van staten was dit aspect niet eerder zo expliciet naar voren gekomen. Wel behielden de zendstaten in alle gevallen in zekere mate het recht op uitoefening van rechtsmacht over hun troepen. Een belangrijke reden voor de grotere nadruk op de belangen van de staat van verblijf kan zijn dat in de periode volgend op de Tweede Wereldoorlog staten doorgaans minder genegen waren extraterritoriale rechten aan andere staten toe te kennen en dat regelingen die neigden naar kolonialisme kritisch werden beoordeeld.³⁸⁹ De mogelijkheid om strafrechtsmacht uit te kunnen oefenen over buitenlandse troepen werd gezien als uiting van de soevereiniteit van staten, wat zeker bij net onafhankelijk geworden staten gevoelig lag.³⁹⁰

Bij internationale samenwerking zijn bovendien de belangen van de betrokken staten meer in evenwicht,³⁹¹ wat zich mede vertaalt in het wederkerige karakter van bijvoorbeeld het *NAVO-statusverdrag*. Dit evenwicht kan ook worden beschreven als een soort verbintenis ‘quid pro quo’ tussen twee in principe gelijkwaardige staten. Daarbij gunt de staat van verblijf de zendstaat bepaalde rechten op het gebruik van een buitenlandse basis en accepteert zo een zekere beperking op zijn soevereine rechten. Hiervoor levert de zendstaat de tegenprestatie in de vorm van collectieve verdediging, militaire steunverlening of economische voordelen.³⁹² Toch kunnen ook in die omstandigheden staten in een afhankelijk positie verkeren, waardoor andere staten overwicht over hen kunnen behouden. Onder invloed van dergelijke machtsverhoudingen kan die staat een verdergaande vorm van immuniteit voor zijn troepen bewerkstelligen.

Verder zijn de specifieke omstandigheden waaronder de buitenlandse stationering plaatsvindt, van invloed op de statusregelingen. Die omstandigheden zijn sinds de Tweede Wereldoorlog fundamenteel anders dan in voorgaande tijden, waar de impact van de buitenlandse troepen naar tijd en plaats nog beperkt was. Staten laten nu voor lange tijd en vaak op grootschalige wijze troepen op elkaars grondgebied toe. Het verblijf van de troepen is niet beperkt tot een enkel garnizoen of basis, maar kan zich uitstrekken tot het hele territoir van de staat van verblijf. Troepen en individuele militairen kunnen zich vrij verplaatsen tussen de locaties waar ze zijn gelegerd. Vaak wonen militairen met hun gezin te midden van de lokale bevolking en velen brengen een deel van het verlof en vrije tijd door in de staat van verblijf. Contacten met de burgerbevolking nemen nog verder toe, doordat lokaal personeel werkzaamheden verricht op de bases en kampementen of in dienst is van de troepen van de zendstaat.

³⁸⁹ Rouse & Baldwin 1957, p. 32. Dit gold zeker voor staten in Azië en Afrika.

³⁹⁰ F.T. Moore 1959, p. 276.

³⁹¹ Vgl. Spies 2008, p. 239.

³⁹² Vgl. Stambuk 1963b, p. 474, Harkavy 2007, p. 156 en Munoz-Mosquera 2011, p. 3. Stambuk 1963a, p. 8 meldt dat in die tijd de zendstaat in tegenstelling tot de periode daarvoor geïnteresseerd was in de veiligheid van de staat van verblijf.

Deze omstandigheden vergroten de kans dat militairen met het plegen van strafbare feiten inbreuk maken op de rechtsorde van de staat van verblijf en de belangen van burgers raken. Het belang van de staat van verblijf neemt dan toe om strafrechtsmacht te kunnen uitoefenen over het buitenlandse militair personeel. Bovendien kunnen veel vergrijpen plaatsvinden buiten de uitoefening van de dienst, zodat de uitoefening van de strafrechtsmacht door de zendstaat minder voor de hand ligt. Hier staat tegenover dat vervolging van alle vergrijpen door de staat van verblijf een belasting kan betekenen voor zijn rechterlijk apparaat. Een gebalanceerde verdeling van de bevoegdheden is zo in het belang van beide staten. Hoe die verdeling uitvalt, is afhankelijk van het wederzijds vertrouwen en afhankelijkheid.

Militaire samenwerking kan raakvlakken hebben met situaties die in de voorgaande hoofdstukken zijn geanalyseerd. Wanneer bijvoorbeeld een zendstaat vanuit de staat van verblijf een crisisbeheersingsoperatie elders ondersteunt, dan zal de zendstaat zijn verblijf in de staat van verblijf als onderdeel zien van de uitvoering van die operatie, wat voor de volledige immuniteit van zijn troepen zou pleiten. Voor de staat van verblijf zal dat minder evident zijn. Hij kan de buitenlandse militaire aanwezigheid zien als een vorm van samenwerking die een minder vergaande beperking van zijn bevoegdheden vraagt.³⁹³ Het onderscheid tussen de verschillende grondslagen voor buitenlandse stationering is in deze situaties niet scherp te trekken, waardoor ruimte bestaat voor de onderhandelingen over uitoefening van de strafrechtsmacht over de bezoekende troepen.

De aard van de samenwerking kan bovendien wijzigen, bijvoorbeeld wanneer een gewapend conflict ontstaat. Dergelijke omstandigheden kunnen aanleiding zijn om de statusregelingen aan te passen. Artikel XV, eerste lid, *NAVO-statusverdrag* schetst als uitgangspunt dat het verdrag van toepassing blijft tijdens vijandelijkheden waarop het *NAVO-verdrag* van toepassing is. Op grond van artikel XV, tweede lid heeft in die situatie ieder van de verdragspartijen de mogelijkheid om iedere bepaling van het statusverdrag op te schorten. Bovendien zullen de partijen direct (“terstond”) artikel VII over de strafrechtsmacht opnieuw in beschouwing nemen en wijzigen. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat de VS van mening waren dat het in die situatie noodzakelijk, en op grond van de regeling mogelijk is om de exclusieve strafrechtsmacht over hun troepen te kunnen uitoefenen.³⁹⁴ Het verdrag biedt staten zo de mogelijkheid om de grondregel desgewenst strikter toe te passen.³⁹⁵

§ 5. Conclusie

³⁹³ Zie ook de voorbeelden die zijn genoemd in Hoofdstuk 4.

³⁹⁴ Snee, p. 221.

³⁹⁵ Vgl. Fleck 2007c, p. 255-256.

In dit hoofdstuk is de toepassing van de grondregel geanalyseerd in de context van het buitenlandse verblijf van troepen in het kader van internationale militaire samenwerking, waarvoor de vraag moest worden beantwoord naar de reikwijdte van de grondregel in die specifieke context. Na de Tweede Wereldoorlog leken staten aanvankelijk niet goed raad te weten met de status van de grote aantallen buitenlandse militairen die zich nog op hun grondgebied ophielden of daar doorheen trokken. In de bezette staten gold het bezettingsrecht en wanneer troepen daar langer verbleven, sloten de staten verdragen op grond waarvan troepen waren onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaat.

De eerste statusovereenkomsten die de geallieerde staten onderling in de nasleep van de oorlog overeen kwamen, wekten enerzijds de indruk dat sommige staten hun bondgenoten op strafrechtelijk gebied graag ter wille wilden zijn en daarom de regelingen die tijdens de oorlog waren getroffen voortzetten;³⁹⁶ anderzijds leken staten te zoeken naar een nieuwe balans, nu de urgente noodsituatie waarop in oorlogstijd de exclusieve strafrechtsmacht voor de vreemde, bevriende troepen kon worden gebaseerd, was vervallen. Staten benadrukten daarbij het territorialiteitsbeginsel, op grond waarvan de staat van ontvangst rechtsmacht toekwam.³⁹⁷ Dit beginsel stond bijvoorbeeld voorop in de statusovereenkomst bij het *Verdrag van Brussel*, waardoor de rechtsmacht van de staat van verblijf het uitgangspunt vormde bij de bepaling van de strafrechtsmacht. De staat van verblijf zag in dit verdrag met het verlenen van zijn instemming met de komst van de buitenlandse militairen niet direct af van zijn rechtsmacht, maar kon dat doen op verzoek van de zendstaat.

Het *NAVO-statusverdrag* biedt de zendstaat meer duidelijkheid, doordat hierin staat aangegeven onder welke omstandigheden de zendstaat met voorrang van zijn rechtsmacht gebruik kan maken. De zendstaat heeft primaire rechtsmacht over vergrijpen gepleegd door zijn troepen die, kort gezegd, zijn gericht tegen de belangen van de zendstaat of zijn gepleegd in de uitoefening van de dienst. In de overige gevallen behoudt de staat van verblijf de primaire strafrechtsmacht. Doordat het verdrag tegemoetkomt aan de belangen van zowel de staat van verblijf als de zendstaat, vindt de afgewogen systematiek van het *NAVO-statusverdrag* brede navolging.

Dat laatste neemt niet weg dat bij militaire samenwerking andere, hiervan afwijkende regelingen toepassing vinden. Hierin doen sommige staten van verblijf vrijwel volledig afstand van hun strafrechtsmacht, terwijl andere staten van verblijf alleen onder voorwaarden afstand doen van hun rechtsmacht. De soms grote verschillen tussen staten laten zich verklaren doordat de onderlinge belangen van

³⁹⁶ Mogelijke speelde ook mee dat gelijk na de bevrijding de rechterlijke macht van de bevrijde staten nog onvoldoende in staat was om zijn taken uit te voeren.

³⁹⁷ Barton concludeerde bijvoorbeeld dat een regel van internationaal recht bestond, op grond waarvan de leden van bezoekende eenheden in principe zijn onderwerpen aan strafrechtelijke rechtsmacht van de lokale rechtbanken; Barton 1950, p. 234.

staten uit elkaar kunnen lopen en de concrete omstandigheden waaronder de troepen in de staat van verblijf aanwezig zijn uiteen kunnen lopen. Wat alle regelingen met elkaar gemeen hebben, is dat zendstaten in enige mate bevoegd blijven om hun rechtsmacht over de eigen troepen uit te oefenen.