



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 13 Specifieke statusonderdelen

§ 1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken lag de nadruk op de strafrechtelijke rechtsmacht over troepen in het buitenland als centraal element van statusregelingen. Samen met de andere bepalingen dienen zij de toegang tot een vreemde staat te bespoedigen en het verblijf en het functioneren van de troepen in die staat te vereenvoudigen en ondersteunen. Vanuit dit militair-operationeelrechtelijke gezichtspunt gezien is de statusregeling als geheel een van de instrumenten van een commandant om de buitenlandse activiteiten te helpen volbrengen. Met het oog hierop bevatten statusregelingen naast bepalingen over de uitoefening van strafrechtsmacht eveneens bepalingen over civielrechtelijke immuniteiten, voorrechten en andere rechten. Al deze bepalingen staan met elkaar in verband en vormen een samenhangend geheel. Vanuit de operationeelrechtelijke invalshoek moeten de statusbepalingen daarom in hun onderling verband worden beschouwd, waarbij geweldgebruik en de afhandeling van vorderingen voor schadevergoeding gezien hun specifieke band met strafrechtsmacht meer aandacht vragen. Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag op welke wijze specifieke onderdelen van statusregelingen van invloed kunnen zijn op de uitoefening van strafrechtsmacht door de zendstaat.

Statusregelingen bevatten vaak een bepaling over het eerbiedigen van het lokale recht. In paragraaf 2 zal de strekking van deze bepaling worden onderzocht. De strijdkrachten van een staat vormen de zwaardmacht van die staat. Het gewapenderhand kunnen uitvoeren van hun taken is daarom inherent aan hun militaire status. Bij het buitenlandse verblijf is, afhankelijk van de omstandigheden, gewapend optreden soms onvermijdelijk. Dit kan leiden tot geweldsincidenten die moeten kunnen worden gebaseerd op een wettelijke grondslag of worden gerechtvaardigd door speciale geweldinstructies voor de troepen. Deze moeten in overeenstemming zijn met het strafrecht van de staat die zijn rechtsmacht kan uitoefenen op grond van gewoonte of verdrag (par. 3).

De civielrechtelijke immuniteit van strijdkrachten die in het buitenland verblijven, lijkt over het algemeen weinig discussie op te roepen. Wel is het vanuit onder meer het militair-operationeelrechtelijk perspectief gezien noodzakelijk om voor de afdoening van vorderingen voor schadevergoeding ('claims') tot aanvullende procedures te komen (par. 4). Deze procedures zijn in de loop van de tijd ontwikkeld en hebben later een vaste plaats gevonden in statusregelingen. Zij kunnen van invloed zijn op de uitoefening van de strafrechtsmacht, doordat een flexibele afhandeling van claims door de zendstaat een overweging kan zijn voor de staat van verblijf om op verzoek van de zendstaat af te zien van de uitoefening van zijn strafrechtsmacht.

§ 2 "to respect local law"

Veel statusregelingen bevatten een bepaling die de militairen uit de zendstaten verplichten het recht van de verblijfstaat te eerbiedigen.⁹⁴⁹ In artikel II van het NAVO-statusverdrag is dat als volgt verwoord:

It is the duty of a force and its civilian component and the members thereof as well as their dependents to respect the law of the receiving State.⁹⁵⁰

De vraag is hoe eerbiediging van het lokale recht moet worden uitgelegd.⁹⁵¹ In de literatuur wordt wel gewezen op het psychologische doel van de bepaling, waaruit het wederzijdse respect van de betrokken partijen bij de statusregeling spreekt.⁹⁵² In deze zin lijkt de bepaling niet meer dan een aanmoediging aan de buitenlandse troepen om rekening te houden met de wettelijke regelingen van de staat van verblijf. Sommige schrijvers menen dat het recht van de staat van verblijf alleen van toepassing is, voor zover het is geïntegreerd in het recht van de zendstaat.⁹⁵³ Zodoende zou de strekking van de bepaling over het eerbiedigen van het lokale recht beperkt zijn.

Eerbiediging van lokaal recht heeft betrekking op de toepasselijkheid van recht. In Hoofdstuk 6 is de rechtsmacht van de staat aan de orde geweest. Hier is vastgesteld dat een staat op grond van het territorialiteitsbeginsel zijn wettelijke regelingen van toepassing zal verklaren binnen zijn territoire. Op grond van andere beginselen kunnen staten de toepasselijkheid van het nationale recht uitbreiden tot buiten het eigen territoire. Een dergelijke actie impliceert niet dat de wetgeving van de andere staat daarmee buiten werking wordt gesteld.

⁹⁴⁹ Sommige SOFA's voegen daaraan de verplichting toe om tevens lokale gewoonten, tradities en cultuur te respecten; zie bijvoorbeeld art. 12, eerste lid, statusverdrag tussen Nederland en Qatar; art. 3, eerste lid, *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.mnf-iraq.com/images/CGs_Messages/security_agreement.pdf>) en art. 11, eerste lid, *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.

⁹⁵⁰ Andere voorbeelden: par. 6 *Model-statusovereenkomst van de VN* en art. 2, eerste lid, *Model-statusovereenkomst voor door de EU geleide operaties*. Overigens is deze verplichting niet specifiek voor statusregelingen en wordt bijvoorbeeld ook gehanteerd in het *Verdrag inzake diplomatiek verkeer* (art. 41). Dwingender bepalingen in statusregeling zijn niet bekend, maar komen sporadisch elders voor; zie bijvoorbeeld Rule 101.2 (c) van de Status, basic rights and duties of United Nations staff members (UN Doc ST/SGB/2002/13 (2002) van 1 november 2002: "Staff members must comply with local laws and honour their private legal obligations, including, but not limited to, the obligation to honour orders of competent courts".

⁹⁵¹ Zwanenburg merkt bijvoorbeeld op dat bij crisisbeheersingsoperaties het niet realistisch is om het lokale recht in volle omvang te respecteren en dat incidenteel, bijvoorbeeld op het gebied van het arbeidsrecht, het recht van de zendstaat prevaleert; Zwanenburg 2008, p. 30.

⁹⁵² Lazareff 1971, p. 100-101.

⁹⁵³ Volgens Häussler is het lokale recht alleen van toepassing op de buitenlandse militairen als het is geïntegreerd in het juridisch raamwerk van de operatie, zoals het operatieplan, met inbegrip van de 'Rules of Engagement' en 'Standing Operating Procedures'; Häussler, 2008, p. 59; in vergelijkbare zin; Burke 2011, p. 67.

Een regeling over de eerbiediging van het recht van de staat van verblijf is daarom strikt gezien overbodig in de zin dat het recht van de staat van verblijf in het algemeen van toepassing blijft. De statusregeling kan echter wel specifieke beperkingen stellen aan de uitoefening of toepasselijkheid van dat recht door het verlenen van immuniteiten en voorrechten.⁹⁵⁴

Immuniteiten impliceren niet dat de staat van verblijf afstand doet van zijn wetgevende bevoegdheid. Zijn nationale wetgeving blijft op de immuniteit genietende militairen van toepassing.⁹⁵⁵ Degenen die immuniteit genieten, zijn daarom niet ontslagen van de verplichtingen die het lokale recht hen oplegt.⁹⁵⁶ Immuniteit heeft betrekking op handhavende en rechtsprekende rechtsmacht, zodat de staat van verblijf ‘alleen’ afziet van de handhaving van de regels en van het instellen van juridische procedures tegen degenen die immuniteit genieten. Immuniteit is zodoende geen materieel recht, maar is een formele, procedurele regel.⁹⁵⁷

Als dit anders zou zijn en het recht van de staat van verblijf niet van toepassing is op degene die immuniteit geniet, kan dat problemen opleveren wanneer de zendstaat afstand doet van de immuniteit van een militair die in de staat van verblijf een misdrijf heeft gepleegd. Het recht van de staat van verblijf krijgt dan pas werking vanaf het moment dat de zendstaat afzag van zijn rechten,⁹⁵⁸ wat betekent dat op het moment dat de militair zijn daad verrichtte, het feit niet strafbaar was naar het lokale recht.

De toepassing van alle wettelijke regelingen van de staat van verblijf op buitenlandse functionarissen of op de staf van een internationale organisatie ligt echter niet altijd in de rede. Daarom verlenen staten van verblijf hen in de regel vrijstellingen van de toepassing van bepaalde regelingen.⁹⁵⁹ Dergelijke voorrechten (of privileges) zijn, anders dan immuniteiten, niet procedureel maar materieel van

⁹⁵⁴ Vgl. Lazareff 1971, p. 102.

⁹⁵⁵ ILC preliminary report 2008, par. 64. Voor zover de zendstaat zijn wetgeving op de in het buitenland verblijvende militairen van toepassing heeft verklaard, dient de militair zich te houden aan beide rechtssystemen.

⁹⁵⁶ Schermers & Blokker 2003, p. 1025, par. 1612.

⁹⁵⁷ Wouters & Naert 2002, p. 5. Het EHRM heeft in dat verband opgemerkt: *“The grant of immunity is to be seen not as qualifying a substantive right but as a procedural bar ...”*, EHRM 21 november 2001, *Al-Adsani v. the United Kingdom*, Application no. 35763/97, par. 48. Het Hof overwoog dat wanneer een staat afstand doet van zijn immuniteit ten aanzien van een tegen hem ingestelde schadeclaim, alsnog een rechterlijke procedure kan worden gevolgd; zie ook: EHRM, 21 november 2001, *McElhinney v. Ireland*, Application no. 31253/96, par. 25: *“The grant of immunity is to be seen not as qualifying a substantive right but as a procedural bar on the national courts’ power to determine the right”*.

⁹⁵⁸ Verder is in dit verband de aandacht gevestigd op medeplichtigheid. Als iemand een misdrijf pleegt samen met een persoon die immuniteit geniet en immuniteit zou betekenen dat de wet niet van toepassing is, dan zou de immuniteit genietende persoon het lokale recht niet overtreden. Daarmee zou ook geen sprake zijn van medeplichtigheid; Liivoja 2010a, p. 48.

⁹⁵⁹ Zieck 2007, p. 283.

aard. Het gaat om vrijstellingen van een verplichting of regel en niet om de handhaving van regels of vervolging van een persoon.⁹⁶⁰ De meest voorkomende voorrechten zijn te vinden op douane en fiscaal gebied, het verblijfsrecht en de sociale zekerheid.

In nauw verband met voorrechten staan bepaalde internationale praktijken die zijn gebaseerd op internationale beleefdheden. Strikt gezien bestaat op grond hiervan geen plicht voor een staat om nationale regels buiten toepassing te laten, maar zal die staat in het algemeen dat wel doen. Op grond van artikel 27, derde lid van het *Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer*⁹⁶¹ mag bijvoorbeeld de diplomatieke tas van een diplomatieke zending niet door de staat van verblijf worden geopend. Voor een koffer van een diplomaat geldt dit niet. Toch is het internationale praktijk dat douanebeambten die koffer ongemoeid laten, tenzij redelijke vermoedens bestaan dat het recht van de staat van verblijf wordt overtreden.

De bepaling in een statusregeling dat de troepen van de zendstaat het recht van de staat van verblijf dienen te eerbiedigen, laat de wetgevende bevoegdheid van de staat van verblijf onverlet. De buitenlandse troepen zijn dus onderworpen aan het lokale recht. Dat recht is niet in zijn volle omvang op de troepen van toepassing. Partijen erkennen in de statusregeling bepaalde uitzonderingen in de vorm van immuniteiten of voorrechten. Met de formulering “*to respect local law*” brengen partijen tot uitdrukking dat de troepen zijn gehouden aan het lokale recht, voor zover dat op hen van toepassing is gezien de immuniteiten en voorrechten en dat zij voor het overige het lokale recht als geheel zullen respecteren. Het gebruik van de term ‘eerbiedigen’ verwoordt dus zeker niet een bepaalde mate van vrijblijvendheid⁹⁶² die de zendstaat ruimte biedt om naar eigen afweging te bepalen welke regels van de staat van verblijf door hun troepen moeten worden nageleefd.

§ 3. Geweldgebruik

Een staat heeft het monopolie op het gebruik van geweld⁹⁶³ en kan voor het uitoefenen van geweld beschikken over een voor die taak toegeruste krijgsmacht. Nationale regelgeving biedt voor de inzet van de strijdkrachten de rechtsbasis en reguleert het geweldgebruik.⁹⁶⁴ Bij het extraterritoriale verblijf van de krijgsmacht is het voor handen hebben van wapens en de uitoefening van geweld bovendien mede onderworpen aan het recht van de staat van verblijf en het internationaal

⁹⁶⁰ Vgl. Wouters & Naert 2002, p. 6.

⁹⁶¹ *Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer*, Wenen, 18 april 1961 (*Trb.* 1962, 101; Nederlandse vertaling *Trb.* 1962, 159; herziene versie *Trb.* 1985, 79).

⁹⁶² Het gebruik van het woord ‘respecteren’ duidt naar hedendaagse opvattingen niet op een minder dan juridische verplichting tot naleving van lokale wetgeving; Denza 2004, p. 272-274.

⁹⁶³ In een democratische rechtsstaat is het monopolie op geweldgebruik niet absoluut, in de zin dat zelfbescherming van burgers mogelijk is, waar de staat geen absolute garantie kan bieden voor hun veiligheid; vgl. Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, hoofdstuk 2.

⁹⁶⁴ Vgl. Ducheine 2008, p. 27.

recht. In het algemeen zal dit lokale recht het dragen en gebruiken van wapens beperken of zelfs verbieden. De onderstaande paragrafen zullen uitzonderingen hierop behandelen die voortvloeien uit statusregelingen, de ‘Rules of Engagement’ (ROE) en het recht op zelfverdediging, en deze relateren aan strafrechtsmacht.

§ 3.1. Statusregeling

Meestal wordt in statusregelingen het dragen van wapens toegestaan,⁹⁶⁵ waaraan staten van verblijf beperkingen kunnen stellen, bijvoorbeeld door het voorhanden hebben van de wapens te beperken tot specifieke activiteiten.⁹⁶⁶ Het komt minder frequent voor dat staten in statusregelingen het gebruik van wapens en andere vormen van geweldgebruik vastleggen.⁹⁶⁷ In verschillende statusverdragen voor crisisbeheersingsoperaties zijn wel indirecte verwijzingen te vinden, doordat de verdragen het vereiste respect voor het humanitair oorlogsrecht benadrukken.⁹⁶⁸ Enkele statusverdragen bevatten specifieke regelingen. Artikel 12 van de *Aanvullende Overeenkomst* met Duitsland bepaalt bijvoorbeeld dat buitenlandse militairen belast met de bewaking van geld of goederen, of militairen die gezien hun functie bijzonder gevaar lopen, wapens mogen dragen en gebruiken.⁹⁶⁹ De overeenkomst tussen Nederland en Rwanda staat gebruik van wapens alleen toe voor trainingsdoeleinden op door de staat van verblijf vastgestelde locaties. Enigszins afwijkend is het statusverdrag tussen Irak en de VS uit 2008, waarin ook bepalingen waren opgenomen over de uitvoering door Amerikaanse troepen van

⁹⁶⁵ Zie bijvoorbeeld art. VI *NAVO-statusverdrag*.

⁹⁶⁶ Het statusverdrag dat Nederland heeft gesloten met bijvoorbeeld Rwanda, staat het dragen van wapens alleen toe bij deelname aan oefeningen: art. 5 *Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Rwanda betreffende de status van militair en burgerpersoneel van hun Ministerie van Defensie, aanwezig op elkaars grondgebied voor activiteiten die verband houden met bilaterale militaire samenwerking*; Kigali, 13 mei 2009 (*Trb.* 2009, 114; Nederlandse vertaling *Trb.* 2009, 146).

⁹⁶⁷ Het statusverdrag tussen Afghanistan en de VS vermeldt bijvoorbeeld alleen dat militaire operaties ‘ongoing’ zijn, maar bevat verder geen regeling over geweldgebruik; Mason 2011, p. 8.

⁹⁶⁸ Sectie 3 van het Secretary-Generals’s Bulletin Observance by United Nations forces of international humanitarian law bepaalt bijvoorbeeld dat in de statusovereenkomst die de VN sluit, moet worden opgenomen dat de operaties met volledig respect voor het humanitair oorlogsrecht moeten worden uitgevoerd (*UN Doc ST/SGB/1999/13* (1999), Secretary-Generals’s Bulletin Observance by United Nations forces of international humanitarian law, 6 augustus 1999). Voor een opsomming van statusregelingen waarin dit punt is opgenomen zie: Background Paper on UN Peacekeeping and The Model Status of Forces Agreement 2010, p. 33.

⁹⁶⁹ Art. 12, eerste en tweede lid, *Aanvullende overeenkomst bij het NAVO verdrag nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten, met betrekking tot de buitenlandse krijgsmachten, gestationeerd in de Bondsrepubliek Duitsland met Protocol van ondertekening*, Bonn, 3 augustus 1959 (Vol. 481 UNTS 1963, No. 6986; *Trb.* 1960, 37, Nederlandse vertaling in *Trb.* 1961, 119); later gewijzigd. Wapengebruik moet overigens in overeenstemming zijn met speciaal hiervoor ontworpen voorschriften die zijn gebaseerd op het Duitse recht op zelfverdediging (‘Notwehr’).

operaties.⁹⁷⁰ Veel statusregelingen, zoals het *NAVO-statusverdrag*, zwijgen echter over gebruik van wapens.⁹⁷¹

§ 3.2. *Rules of Engagement*

Het ontbreken van een regeling op dit punt valt op in de zin dat geweldgebruik in beginsel strafrechtelijk kan worden getoetst,⁹⁷² met het oog waarop statusregelingen juist voorzien in een afgewogen verdeling van bevoegdheden. Deze paragraaf bespreekt de ROE en de mogelijke strafrechtelijke implicaties. In dit verband moet eerst worden verwezen naar de gelaagde structuur van de ‘law of visiting forces’. Statusregelingen staan niet op zichzelf maar bouwen voort op de algemene en bijzondere rechtsgrondslagen voor het buitenlandse verblijf van de troepen. De mogelijkheid tot gebruik van geweld kan hieruit voortvloeien. Wanneer de rechtsgrondslag bijvoorbeeld bestaat uit een defensieverdrag, waarbij staten afspreken elkaar bij te staan in geval van een gewapende aanval op een van hen, dan is duidelijk dat wanneer een dergelijke aanval plaatsvindt en een staat zijn troepen naar de bevriende staat stuurt, zij ook geweld zullen kunnen gebruiken. Hetzelfde geldt als de grondslag wordt gevormd door een mandaat van de VN voor de uitvoering van een crisisbeheersingsoperatie. Aan de operatie deelnemende troepen moeten daarom binnen de termen van het mandaat geweld kunnen aanwenden. Eveneens kan de aard van de missie met zich meebrengen dat van aan geweldgebruik gerelateerde bevoegdheden, zoals detentie, gebruik moet worden gemaakt.

In welke mate geweldgebruik mogelijk is, blijkt niet uit het bovenstaande. Hiervoor moet worden gekeken naar een ander onderdeel van het militair operationeel recht: de ROE. De NAVO omschrijft deze als:

directives to military forces (including individuals) that define the circumstances, conditions, degree, and manner in which force, or actions which might be construed as provocative, may be applied.

De ROE zijn een politiek en operationeel middel om het gebruik van geweld te beheersen⁹⁷³ binnen de toepasselijke juridische kaders, zoals het internationaal recht en het nationale recht van de betrokken staten.⁹⁷⁴ In het geval staten elkaar ondersteunen in een gemeenschappelijke strijd, zullen de betrokken staten ieder apart⁹⁷⁵ of gezamenlijk de ROE opstellen.⁹⁷⁶ In het geval van een

⁹⁷⁰ Zie met name art. 4. Specifieke bepalingen over geweldgebruik ontbreken, met uitzondering van de opmerking in het vijfde lid dat: “*The Parties retain the right to legitimate self defense within Iraq, as defined in applicable international law.*”

⁹⁷¹ Mason 2011, p. 6.

⁹⁷² Bovendien is hier sprake van extraterritoriale uitoefening van uitvoerende bevoegdheden van een staat die expliciete instemming vragen van de staat van verblijf.

⁹⁷³ NATO Legal Deskbook 2010, p. 254.

⁹⁷⁴ Zie bijvoorbeeld Boddens Hosang 2003, p. 354-370 en Diepenbrugge 2003, p. 371-375.

⁹⁷⁵ In dit geval zullen de ROE op elkaar moeten worden afgestemd.

⁹⁷⁶ Cathcart 2010a, p. 203.

crisisbeheersingsoperatie zal de organisatie die leiding geeft aan de operatie, deze taak op zich nemen.

De strafrechtelijke implicaties van de ROE zijn afhankelijk van het recht van de betrokken staten.⁹⁷⁷ Naar Nederlands recht kunnen ROE bijvoorbeeld het militair optreden van militairen rechtvaardigen.⁹⁷⁸ Of en in hoeverre dat voor andere staten geldt, of dat deze staten andere consequenties verbinden aan ROE, zal per geval moeten worden vastgesteld. Voor militaire eenheden die op basis van ROE in het buitenland geweld gebruiken, is het van belang dat hun optreden wordt getoetst aan het recht waarop hun opleiding en training in, en de procedures voor, het aanwenden van geweld en eventueel het gebruik van wapens daarbij, is gebaseerd. Aangezien gewapend geweldgebruik in principe voortvloeit uit de uitoefening van de dienst, waarvoor militairen immuniteit genieten, zal dit geen problemen opleveren. Als hun optreden zou moeten worden getoetst aan het recht van de staat van verblijf, dan zouden militairen voor iedere buitenlandse inzet tevens moeten worden opgeleid in procedures gebaseerd op het recht van de staat van verblijf. Dit aspect onderschrijft de noodzaak van (functionele) immuniteit van troepen.

Een aspect dat verder van belang is, betreft de geheimhouding.⁹⁷⁹ De ROE zijn onder meer een instrument voor de commandant om zijn operatie uit te voeren. Vanuit operationeel oogpunt kan geheimhouding van (delen van) de ROE noodzakelijk zijn. Wanneer de staat van verblijf zelf niet deelneemt aan de operatie, wat bijvoorbeeld bij crisisbeheersingsoperaties het geval kan zijn, zal hij geen toegang hebben tot de operationele en geheime documenten. Dat betekent dat het voor deze staat zelfs niet mogelijk is de ROE in een strafrechtelijke procedure mee te wegen.

§ 3.3. *Recht op zelfverdediging*

Wanneer een statusregeling zwijgt over de mogelijkheden voor buitenlandse militairen om geweld te gebruiken en de ROE het geweldgebruik beperken, laten die omstandigheden het individuele recht op zelfverdediging onverlet. Wat dat recht precies inhoudt, zal moeten worden bepaald aan de hand van het nationale recht. Per staat zal het recht op zelfverdediging anders zijn verwoord. Het betekent dat wanneer een in het buitenland verblijvende militair zichzelf verdedigt en de staat van verblijf onder de termen van de statusregeling strafrechtsmacht kan uitoefenen, het optreden van de militair in de eerste plaats moeten worden beoordeeld aan de hand van het lokale recht.⁹⁸⁰ Als echter de zendstaat zijn

⁹⁷⁷ NATO Legal Deskbook 2010, p. 257.

⁹⁷⁸ Zie de strafuitsluitingsgrond van art. 38, tweede lid, *WMSr*: “*Niet strafbaar is de militair die geweld gebruikt in de rechtmatige uitoefening van zijn taak en in overeenstemming met de regels die voor de uitoefening van die taak zijn vastgesteld*”.

⁹⁷⁹ Dolman, Ducheine, Gill, & Walgemoed 2005, p. 393.

⁹⁸⁰ Voor zover het recht van de zendstaat en de staat van verblijf van elkaar verschillen, zouden de militairen hiervan op de hoogte moeten zijn. Een optie zou zijn om militairen in het buitenland

rechtsmacht kan uitoefenen, moet de handeling worden getoetst aan het zelfverdedigingsrecht van de zendstaat.

Militairen zullen in het algemeen alleen gerechtigd zijn tot het dragen van wapens tijdens de uitoefening van hun functie.⁹⁸¹ Aangezien zij in die omstandigheden ten minste functionele immuniteit genieten in de staat van verblijf, is rechterlijke toetsing van geweldgebruik bij de uitoefening van het recht op zelfverdediging in die situatie voorbehouden aan de zendstaat. Dat is belangrijk, omdat ook in deze situatie de opleiding en training zijn gebaseerd op het recht van de zendstaat. Als dat anders zou zijn, dan zouden militairen voor iedere buitenlandse inzet zich tevens de lokale zelfverdedigingsprocedures moeten eigen maken.

Voor de staat van verblijf kan het enige risico's met zich meebrengen, wanneer de eigen staatsburgers in contact kunnen komen met bezoekende militairen die in de uitoefening van hun recht op zelfverdediging, andere regels voor het aanwenden van geweld hanteren die mogelijk minder beperkend zijn dan het lokale recht. Het risico laat zich vooral voelen onder vredesomstandigheden, als gewapend optreden van de bezoekende troepen minder voor de hand of niet in de lijn van verwachting ligt. Staten kunnen in die omstandigheden risico's verkleinen, bijvoorbeeld door het dragen van wapens te beperken of de gewapende bewaking van personeel en materieel van de zendstaten over te laten aan de autoriteiten van de staat van verblijf.⁹⁸²

§ 4. Claims

Handelen van de troepen van de zendstaat, zeker wanneer grotere contingenten lange tijd in het territoir van de staat van verblijf aanwezig zijn, leidt vrijwel altijd tot schade bij de lokale bevolking.⁹⁸³ Deze schadegevallen, vaak veroorzaakt door verkeersongevallen, kunnen een bron van ergernis vormen en de relatie tussen de betrokken staten schaden. Wanneer aan het schadegeval een strafrechtelijk vergrijp ten grondslag ligt, kan een flexibele en eerlijke afhandeling van de schade ertoe leiden dat de staat van verblijf zich welwillend opstelt ten aanzien van de uitoefening van zijn strafrechtelijke bevoegdheden of dat, wanneer de zendstaat zijn strafrechtsmacht over de troepen uitoefent, eventuele mogelijk negatieve gevoelens hierover bij de bevolking worden weggenomen.

voor noodgevallen een zakkaartje mee te geven waarin hun rechten onder de statusregeling zijn beschreven; een soort 'emergency jurisdictional chit'; vgl. Norman & Leary 2010, p. 39.

⁹⁸¹ Vgl. bijvoorbeeld art. VI, *NAVO-statusverdrag*.

⁹⁸² In samenwerkings-MOU's wordt daarom vaak de afspraak gemaakt dat de staat van verblijf de bewaking van een bepaald terrein of gebied voor zijn rekening neemt. De zendstaat mag dan alleen binnen dit beveiligde gebied bepaalde objecten bewapend beveiligen.

⁹⁸³ Verder kunnen de staat van verblijf, andere zendstaten en leden van de krijgsmacht van de zendstaat schade lijden. Schade bij burgers van de zendstaat komt veel voor en heeft de meeste impact in de staat van verblijf, waardoor het van invloed kan zijn op de uitoefening van strafrechtsmacht. Deze paragraaf concentreert zich daarom op deze schadegevallen.

Evenals bij de vraag naar de strafrechtsmacht over bezoekende militairen, speelt bij dit onderwerp de immuniteit van de staat een rol. Voor zover de handelingen aan de zendstaat kunnen worden aangemerkt als ‘acta iure imperii’, blokkeert de staatsimmunititeit voor een benadeelde burger de toegang tot de rechter in de staat van verblijf. Hoewel het internationaal recht uitzonderingen toelaat op de immuniteit van staten bij onrechtmatig handelen, zijn die in principe niet van toepassing bij optreden van de krijgsmacht.⁹⁸⁴

Wel kan de benadeelde burger een actie instellen voor de rechter van de zendstaat.⁹⁸⁵ Bij schade van geringe omvang zal dit voor een gewone burger echter geen reële mogelijkheid zijn, zodat hij geen mogelijkheid heeft zijn schade te verhalen.⁹⁸⁶ Wanneer geen reële rechtsgang voor een geschade burger openstaat, kan dat ertoe leiden dat die burger zijn schade zelf moet dragen. Vanuit juridisch oogpunt is dit geen aanvaardbare situatie, gezien het algemene principe dat wie schade veroorzaakt, deze moet vergoeden.⁹⁸⁷ Bovendien draagt het niet bij aan het scheppen en in stand houden van het draagvlak voor het buitenlandse verblijf onder de lokale bevolking.⁹⁸⁸

Tegenwoordig vormt de afdoening van schadeclaims een vast element van statusregelingen. Een voorbeeld is in artikel VIII, lid 5 van het *NAVO-statusverdrag*.⁹⁸⁹ Kort gezegd komt de NAVO-procedure erop neer dat de vordering tot schadevergoeding naar aanleiding van handelen of nalaten in de uitvoering van de dienst wordt ingediend bij en afgehandeld door de staat van verblijf in overeenstemming met zijn nationale regelgeving.⁹⁹⁰ De inwoner van die staat die

⁹⁸⁴ Vgl. art. 11 *Europees-staatsimmunitetenverdrag* en art. 12 *VN-staatsimmunitetenverdrag*. Beide bepalingen zijn niet van toepassing op activiteiten van de strijdkrachten; zie bijvoorbeeld Gattini 2011, p. 175.

⁹⁸⁵ Zie House of Lords 13 juni 2006, *Al-Skeini and others (Respondents) v. Secretary of State for Defence*, [2007] UKHL 26, (<www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldjudgmt/jd070613/skeini-1.pdf>) en Hof 's-Gravenhage 5 juli 2011, *Srebrenica*, LJN BR0132 en BR0133.

⁹⁸⁶ Juridisch gezien zou strijd kunnen bestaan met art. 6, eerste lid, *EVRM* op grond waarvan een burger recht heeft op toegang tot een onafhankelijke rechter. Sari wijst erop dat dat niet het geval hoeft te zijn wanneer een staat in overeenstemming met het internationale gewoonterecht de strijdkrachten van een andere staat vrijwaart van zijn rechtsmacht; Sari 2008a, p. 82. Een andere optie is dat de staat van verblijf de claims van zijn burgers overneemt en als een eigen vordering via diplomatieke kanalen aan de zendstaat voorlegt. In het verleden werden met deze vorm van diplomatieke bescherming claims afgehandeld; vgl. Lazareff 1971, p. 268.

⁹⁸⁷ Reisman & Sloane, p. 514.

⁹⁸⁸ Een aspect dat waarschijnlijk ook meespeelde bij het tot stand komen van art. VIII, zesde lid, *NAVO-statusverdrag*, op grond waarvan de zendstaat een onverplichte uitkering kan aanbieden bij schade veroorzaakt niet in de uitoefening van de dienst; vgl. Lazareff 1971, p. 345 en 355.

⁹⁸⁹ Bij de onderhandelingen lagen twee principes aan de ontwerpen ten grondslag: de immuniteit van de zendstaat en als uitvloeisel daarvan een compensatieregeling voor benadeelden; vgl. Lazareff 1971, p. 277.

⁹⁹⁰ Nederland heeft bijvoorbeeld uitvoering gegeven aan deze bepaling met de *Wet vergoeding van door NAVO-motorrijtuigen veroorzaakte schade*. Kort gezegd is hierin vastgelegd dat de Staat der Nederlanden de schade vergoedt die door NAVO-voertuigen is veroorzaakt. Overigens kan op

schade heeft geleden, krijgt die dus vergoed van zijn eigen overheid. De zendstaat is vervolgens verplicht het uitbetaalde schadebedrag weer aan de staat van verblijf te betalen. Daarbij geldt wel een bepaalde verdeelsleutel, waardoor de staat van verblijf zelf een deel van de kosten draagt. Deze verdeelsleutel moet voorkomen dat de staat van verblijf onvoldoende rekening zou houden met de belangen van de zendstaat.

De zendstaat blijft in dit proces uiteindelijk verantwoordelijk voor de betaling van de schadevergoeding. Wat betreft de juridische procedures treedt de staat van verblijf als het ware in de plaats van de zendstaat.⁹⁹¹ Dat voorkomt dat de zendstaat direct bij de claimsafhandeling is betrokken en doet zo recht aan het principe van staatsimmunititeit. Voor degene die schade heeft geleden, biedt het statusverdrag een toegankelijke, in zijn eigen taal gevoerde procedure. Veel bilaterale statusverdragen hanteren vaak vergelijkbare of iets eenvoudiger regelingen, maar wel gebaseerd op hetzelfde principe.⁹⁹²

De afhandeling van claims kan van invloed zijn op de uitoefening van strafrechtsmacht over de troepen uit de zendstaat.⁹⁹³ Wanneer een bezoekende militair een strafbaar feit heeft begaan waarbij schade is ontstaan, dan is de geschade burger vooral gediend bij een snelle en correcte afdoening van zijn schade. Wanneer de zendstaat hiertoe bereid en in staat is, kan dat voor de staat van verblijf, afhankelijk van de aard van het vergrijp en verdere bijkomende omstandigheden, een overweging zijn om af te zien van de uitoefening van zijn strafrechtsmacht.⁹⁹⁴

Wanneer de schade is veroorzaakt bij het plegen van een strafbaar feit en de zendstaat de strafzaak afhandelt, dan kan het zijn dat de uitkomst van de zaak niet beantwoordt aan het rechtsgevoel van de lokale bevolking. De mogelijke negatieve gevoelens die dit oproept, kunnen door een snelle en welwillende afdoening van de schade mogelijk (deels) worden weggenomen. Een voorbeeld is de afhandeling van de tragische gebeurtenis die zich in 1998 bij het Noord-Italiaanse dorp Cavalese voordeed. Een Amerikaanse EA-6B Prowler die met een laagvlieg oefening bezig was, raakte de kabel van een skilift. Een gondel stortte

grond van art. VIII, achtste lid, *NAVO-statusverdrag* de vraag of handelen of nalaten plaatsvond in de uitvoering van de dienst worden voorgelegd aan een arbiter.

⁹⁹¹ De staat van verblijf wordt echter niet zelf aansprakelijk, zodat de bepaling procedureel van aard lijkt; Lazareff 1971, p. 321.

⁹⁹² Zie bijvoorbeeld art. VIII, derde lid, *Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Republiek Senegal betreffende de status van strijdkrachten*, Dakar, 18 oktober 2010 (*Trb.* 2010, 320): “*Vorderingen tot schadevergoeding van derden (behoudens vorderingen uit overeenkomst) wegens verliezen, schade of letsel veroorzaakt door het personeel van de zendstaat worden door de ontvangende staat namens de zendstaat afgewikkeld in overeenstemming met de wet- en regelgeving van de ontvangende staat. Kosten die verband houden met de afwikkeling van dergelijke vorderingen worden door de zendstaat terugbetaald*”.

⁹⁹³ Mullins 1966, p. 84.

⁹⁹⁴ Stephenson 1994, p. 208.

naar beneden waarbij twintig passagiers omkwamen,⁹⁹⁵ terwijl het vliegtuig zijn tijdelijke thuisbasis Aviano wist te bereiken. Een door de Italiaanse openbare aanklager gestarte strafrechtelijke procedure vond geen doorgang, aangezien de rechter oordeelde dat de primaire rechtsmacht in deze zaak bij de VS lag op grond van artikel VII, lid 3, sub a, onder ii van het *NAVO-statusverdrag*.⁹⁹⁶

In het daarop volgende strafproces sprak de Amerikaanse krijgsraad de vlieger vrij van doodslag. Dit vonnis werd met verontwaardiging ontvangen in Italië en de andere NAVO-staten waar de slachtoffers vandaan kwamen. De VS pareerden de kritiek onder meer door te benadrukken dat zij hun verantwoordelijkheid niet ontliepen en verwezen naar de compensatie van de nabestaanden. Gemeld werd dat de families van de slachtoffers een voorschot van \$100.000,- was aangeboden om de eerste kosten te kunnen opvangen en dat andere claims op basis van het *NAVO-statusverdrag* snel zouden worden gehonoreerd.⁹⁹⁷

In 1999 betaalde Italië vervolgens in overeenstemming met artikel VIII, lid 5 van het *NAVO-statusverdrag* \$42 miljoen schadevergoeding uit aan de nabestaanden.⁹⁹⁸ Bovendien reserveerden de VS \$20 miljoen, zodat Cavalese de kabelbaan kon herstellen, hoewel het *NAVO-statusverdrag* hiertoe niet direct verplichtte.⁹⁹⁹ Dergelijke onverplichte “*supplementary strategic compensation procedures*” kunnen cruciaal zijn om de lokale steun voor de buitenlandse militaire aanwezigheid niet te verliezen.¹⁰⁰⁰

§ 5. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn enkele specifieke onderwerpen onderzocht die direct of indirect in verband staan met de strafrechtsmacht over in het buitenland verblijvende militairen en die deel uit kunnen maken van statusregelingen. Deze statusregelingen kunnen zeer uitgebreide documenten zijn die naast de kernbepalingen over de strafrechtsmacht uiteenlopende andere bepalingen bevatten. Al deze onderdelen staan zo niet op zichzelf en moeten in hun

⁹⁹⁵ De dodelijke slachtoffers waren acht Duitsers, vijf Belgen, drie Italianen, twee Polen, één Nederlander en één Oostenrijker.

⁹⁹⁶ Ciampi 1999a, p. 220-224.

⁹⁹⁷ Reisman & Sloane 2000, p. 509. Een wetsvoorstel van de Amerikaanse senator Robb om gelden vrij te maken, zodat de VS de schade zelf konden afdoen, haalde het niet. De senator had onder meer het voorstel onderbouwd met de waarschuwing dat met het ongeluk en daarop volgende vrijspraak van de vlieger de reputatie van de VS in het geding was. Gezien de wereldwijde stationering van Amerikaanse troepen woog naar zijn mening het voorgestelde schadebedrag van \$40 miljoen ruimschoots op tegen de mogelijke schade aan de reputatie van de VS.

⁹⁹⁸ Gezien de politieke drang om snel tot een regeling te komen werd een speciale procedure gevolgd en werd de schadevergoeding bij wet vastgesteld; Ciampi 1999b, p. 118. Conform onderdeel e van deze bepaling voldeden de VS 75% van deze kosten weer aan Italië; Reisman & Sloane 2000, p. 513.

⁹⁹⁹ Reisman & Sloane 2000, p. 513. Op grond van art. VIII, tweede lid dient bij schade aan niet-militaire eigendommen van een staat een arbiter het schadebedrag te bepalen.

¹⁰⁰⁰ Reisman & Sloane 2000, p. 516.

onderling verband worden beoordeeld. Naast de voor statusregelingen kenmerkende bepaling ten aanzien van de strafrechtsmacht over de troepen, bevatten hedendaagse overeenkomsten ook regelingen over civielrechtelijke immuniteiten. Bovendien kunnen staten door het verlenen van voorrechten overeenkomen dat het recht van de staat van verblijf op specifieke gebieden niet van toepassing zal zijn op de buitenlandse troepen. Door deze bepalingen zijn de buitenlandse troepen niet volledig onderworpen aan het lokale recht, maar zijn zij gehouden het lokale recht te eerbiedigen.

Bepalingen over geweldgebruik komen minder frequent in statusregelingen voor. Deels kan dit worden verklaard vanuit de gelaagde structuur van de 'Law of visiting forces' en kan de bevoegdheid voor de bezoekende militairen om geweld te gebruiken voortvloeien uit de grondslagen voor hun buitenlandse verblijf. De mate waarin geweld kan worden aangewend staat dan uitgewerkt in de ROE. Daarnaast behoudt iedere militair het recht om zichzelf tegen een directe aanval te verdedigen. Dit recht op zelfverdediging dat eenieder toekomt, hoeft niet expliciet in de statusregeling te worden vermeld.

In alle gevallen is het vanuit operationeelrechtelijk oogpunt van belang dat het geweldgebruik wordt beoordeeld naar het recht van de zendstaat. Opleiding en training van de militair in het aanwenden van geweld en het inzetten van geweldsmiddelen is gebaseerd op het recht van de zendstaat. Aangezien gewapend geweldgebruik met name zal voortvloeien uit de uitoefening van de dienst, zal de militair immuniteit genieten, zodat geen toetsing aan het lokale recht nodig zal zijn. Indien de militair geen immuniteit zou genieten, moet toetsing plaatsvinden aan de hand van het recht van de staat van verblijf. Dat zou betekenen dat de training van de militairen hieraan zou moeten worden aangepast en de militair de 'skills and drills' waarop zijn opleiding is gebaseerd, in aangepaste vorm moet gebruiken.

Hedendaagse statusregelingen bevatten naast de bepalingen over de strafrechtsmacht, steeds een regeling over de afdoening van schade van burgers in de staat van verblijf, veroorzaakt door handelen of nalaten van troepen van de zendstaat. Vanuit het militair operationeelrechtelijk perspectief zijn de claimsprocedures van belang voor behoud van het draagvlak onder de lokale bevolking voor de buitenlandse militaire aanwezigheid. Snelle en adequate afdoening van schade helpt voorkomen dat een negatieve houding ontstaat door het schadeveroorzakende gedrag. Bovendien kunnen claimsprocedures ondersteunend zijn aan de strafrechtelijke afhandeling van zaken. Indien een zendstaat zich bereid toont schade als gevolg van strafbaar handelen van zijn troepen snel en eerlijk af te doen, dan kan in het geval de staat van verblijf zijn strafrechtsmacht kan uitoefenen, hij sneller bereid zijn in te gaan op een verzoek van de zendstaat om af te zien van de uitoefening van zijn strafrechtsmacht.

Verder kan het zijn dat een strafrechtelijke procedure uitgevoerd door de zendstaat, niet beantwoordt aan het rechtsgevoel van de staat van verblijf. De negatieve gevoelens die dit in de staat van verblijf kan oproepen, worden deels weggenomen als de zendstaat zijn verantwoordelijkheid en betrokkenheid toont door de eventuele schade van de burgerbevolking op snelle en ruimhartige wijze te vergoeden.