



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 14 Synthese en conclusie

§ 1. Inleiding

Dit onderzoek is gericht op de theorie over de strafrechtsmacht ten aanzien van militairen die in het buitenland verblijven met de instemming van de betrokken staten. Het achterliggende doel van het onderzoek is tweeledig. Primair wordt beoogd het internationaalrechtelijk en militair-operationeelrechtelijke perspectief bij elkaar te brengen om binnen dit gemeenschappelijke kader de theorie te formuleren die ten grondslag ligt aan de strafrechtsmacht over de strijdkrachten bij de extraterritoriale uitoefening van hun taken. Het secundaire doel van het onderzoek is op basis van de theorie een voorstel te doen voor een in de praktijk werkbare toepassingsmethode.

Centraal staat de vraag naar de theorie die ten grondslag ligt aan de hedendaagse statusregelingen gezien vanuit het perspectief van het internationaal recht en het militair operationele recht. Hieruit zijn deelvragen afgeleid die in de drie delen van het onderzoek zijn beantwoord. In Deel I is antwoord gegeven op de vraag naar de ontwikkeling en verklaring van de strafrechtsmacht over in het buitenland verblijvende militairen. Deel II en Deel III beantwoordden de vraag naar de plaats en ontwikkeling van die strafrechtsmacht binnen respectievelijk het internationaal en het militair operationeel recht.

Dit afsluitende hoofdstuk verwerkt de resultaten van die delen tot een theorie over de strafrechtsmacht over in het buitenland verblijvende militairen (par. 2). Op basis van de theorie stel ik voor te komen tot een 'Status-of-Forces Compendium' als leidraad bij het opstellen en gebruik van statusregelingen (par. 3). Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie.

§ 2. De theorie

Centraal in het internationaal recht staat de soevereine staat, die zich door de eeuwen heen heeft ontwikkeld tot een zelfstandige entiteit die onafhankelijk van een hogere orde en in een gelijkwaardige positie ten opzichte van andere staten functioneert. Deze staat kan voor de uitoefening van zijn gezag beschikken over onder meer een krijgsmacht: een instituut dat tegenwoordig het exclusieve geweldinstrument vormt voor het waarborgen van zijn interne en externe veiligheid. De krijgsmacht is zodoende een orgaan dat onlosmakelijk met de staat is verbonden, ook als zij buiten het eigen territorium wordt ingezet.

De volgende paragrafen beschrijven de theorie over de strafrechtsmacht ten aanzien van in het buitenland verblijvende troepen. Uitgangspunt is de zaak *The Exchange v. McFaddon*, waarvan de grondregel over de status van troepen is afgeleid. Vervolgens komt de functionele immuniteit van troepen aan de orde als internationaalrechtelijke norm die geldt voor alle overheidsfunctionarissen. Daarna volgt de instrumentele rol van statusregelingen, waarna de laatste paragraaf de strafrechtsmacht over troepen in breder perspectief plaatst door

militair-operationeelrechtelijke uitgangspunten te koppelen aan de context van het buitenlandse verblijf van de troepen.

§ 2.1. *The Exchange v. McFaddon* als basis

De strafrechtsmacht over militairen tijdens hun buitenlands verblijf vormde tot ongeveer twee eeuwen terug geen onderwerp dat in de statenpraktijk tot problemen leidde. Jurisprudentie over dit onderwerp ontbrak dan ook, totdat tweehonderd jaar geleden, op 24 februari 1812, het Amerikaanse Hooggerichtshof het onderwerp aanstipte in de zaak *The Exchange v. McFaddon*. Deze zaak vormt het uitgangspunt van deze studie. Chief Justice Marshall beredeneerde daarin dat de instemming van een vorst met de doortocht van buitenlandse militaire eenheden over zijn grondgebied impliceerde dat die troepen waren gevrijwaard van de uitoefening van de algehele rechtsmacht van de staat van verblijf en waren onderworpen aan de strafrechtsmacht van hun commandant. Een redenering die in latere uitspraken is uitgebreid tot het buitenlandse verblijf van troepen en die lang een centrale rol speelde in de discussie en gedachtevorming over de strafrechtsmacht ten aanzien van militairen. Veel bijdragen over de status van troepen grijpen op deze redenering terug.

Het teruggrijpen op deze zaak is opmerkelijk als wordt bedacht dat dit specifiek onderdeel uit de zaak *The Exchange v. McFaddon* een heel algemene strekking heeft en de uitspraak is gedaan in de tijd dat de aanwezigheid van troepen in buitenlands territorium een tijdelijk en kleinschalig karakter had. Bovendien past de uitspraak in de zich aan het begin van de 19^{de} eeuw ontwikkelende leer over de absolute immuniteit van staten, op grond waarvan een staat en daarmee zijn organen zijn gevrijwaard van de uitoefening van de rechtsprekende en handhavende rechtsmacht van een andere staat. In deze leer genieten militaire eenheden, als orgaan van de zendstaat, immuniteit in de staat van verblijf.

Chief Justice Marshall merkte op dat aan de immuniteit de voorwaarde was verbonden dat de staat van verblijf had ingestemd met de komst van de buitenlandse troepen. Vanuit het internationaal recht gezien een legitiem punt, aangezien bij het ontbreken van die instemming of een andere internationaalrechtelijke rechtsgrond, zoals een mandaat van de VN-Veiligheidsraad, het met troepen binnengaan van het territorium van een andere staat een internationale onrechtmatige daad kan inhouden. Een staat kan dan niet worden geacht afstand te hebben gedaan van zijn rechtsmacht. Als de situatie zou leiden tot een gewapend conflict, zou de situatie verder veranderen en de aanwezigheid van de troepen moeten worden getoetst aan het humanitair oorlogsrecht.

De leer van de absolute staatsimmuniteit en in dat kader de uitspraak in de zaak *The Exchange v. McFaddon* bieden in de 19^{de} eeuw voldoende houvast voor het bepalen van de status van troepen. Bovendien is het buitenlandse verblijf van troepen in die periode nog beperkt in tijd, plaats en aantallen militairen. Onder

deze omstandigheden bestaat geen noodzaak voor staten om, bijvoorbeeld bij verdrag, specifieke regelingen over de status van militairen te treffen.

De 19^{de} eeuwse literatuur en rechtspraak sluiten aan bij de bovenstaande ideeën, maar brengen wel enige nuance aan door de relatie te benadrukken van de zendstaat met zijn troepen. Immuniteit geldt voor militairen die deel uitmaken van een buitenlandse militaire eenheid, maar niet voor individuele militairen die geen dienst hebben en die buiten een militaire plaats, zoals een garnizoen of een schip, een vergrijp begaan. Over de eenheid als geheel oefent de commandant direct zijn gezag en bevel uit en hij kan waar nodig optreden tegen vergrijpen gepleegd door de onder zijn bevel staande militairen.

Deze benadering past eveneens in de leer van de absolute staatsimmunititeit. Aangezien een staat handelt door middel van zijn organen en overheidsfunctionarissen, worden hun gedragingen aan de staat toegerekend. Zij delen daarom in de immuniteit van de staat. Wat de literatuur en jurisprudentie duidelijk maken, is dat daarvoor niet uitsluitend de militaire status van een persoon doorslaggevend is, maar zijn verhouding als militair tot de staat bij zijn handelen.

§ 2.2. Functionele immuniteit overheidsfunctionarissen

Al in de 19^{de} eeuw onderkennen rechters beperkingen aan de staatsimmunititeit. Die relativering vindt plaats binnen het civielrechtelijk rechtsgebied en dan met name op het punt van de rechtsprekende rechtsmacht. Op civielrechtelijk gebied blijft de immuniteit van executie vrijwel onaangetast. Dat laatste geldt eveneens voor de strafrechtelijke immuniteit van de staat. Deze is zonder meer absoluut: een staat kan niet strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor zijn handelen ten overstaan van een buitenlandse rechter.

Op strafrechtelijk gebied kunnen de hoogste staatsfunctionarissen, zoals staatshoofden, regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken, en hoge stafleden van internationale organisaties aanspraak maken op volledige immuniteit. Voor een ordelijk verloop van de internationale betrekkingen dienen zij ongestoord en zonder invloed van een andere staat hun werk te kunnen doen. Zij zijn daarom volledig gevrijwaard van de uitoefening van de strafrechtsmacht van buitenlandse rechtbanken. Een vergelijkbare aanspraak kan bestaan voor hoge militairen, zoals een commandant van een internationale vredesmacht onder leiding van de VN. Zijn aanspraak is dan overigens niet gebaseerd op zijn militaire status, maar op zijn specifieke, internationale positie.

De positie van lagere overheidsfunctionarissen en stafleden van internationale organisaties is in het algemeen niet zodanig dat zij in alle gevallen volledige strafrechtelijke immuniteit dienen te genieten om hun functie naar behoren uit te kunnen oefenen. Daarom bestaat bij deze categorie functionarissen ruimte voor de uitoefening van de strafrechtsmacht door de staat van verblijf in het geval van

handelingen voor zover die niet zijn verricht in de uitoefening van hun officiële functie.

Het internationaal recht maakt hierbij geen onderscheid tussen de categorieën functionarissen. Aangezien militairen hierbij niet op grond van een internationaalrechtelijke norm zijn uitgesloten, zullen zij eveneens aanspraak kunnen maken op deze functionele immuniteit. Dit geldt in het algemeen als lid van de strijdkrachten van een zendstaat en kan in specifieke omstandigheden gelden als zij in een persoonlijke capaciteit voor een internationale organisatie werkzaam zijn, bijvoorbeeld als militaire waarnemer ('expert on mission') voor de VN. In deze zin is niet verwonderlijk dat uit de historische analyse blijkt dat slechts bij uitzondering de troepen uit de zendstaten minder dan deze internationaalrechtelijk erkende, functionele immuniteit genieten in de staat van verblijf. De historische analyse laat verder zien dat er geen uniforme regel bestaat die op alle in het buitenland verblijvende militairen kan worden toegepast. Daarvoor blijkt de context waarbinnen de troepen daar verblijven te verschillend.

§ 2.3. Instrumentele rol statusregelingen

Het militair operationeel recht biedt op dit punt aanvullende aanknopingspunten. Vanuit het operationeelrechtelijk perspectief gezien staan statusregelingen als 'ius in praesentia' niet op zichzelf. Ze bouwen voort op het 'ius ad praesentiam', dat de algemene en specifieke rechtsgrondslagen voor het buitenlandse verblijf van de troepen formuleert. Samen vormen het 'ius ad praesentiam' en het 'ius in praesentia' de 'law of visiting forces'. Dit maakt deel uit van het juridisch kader voor het militaire optreden en vormt zo een essentieel deel van het militair operationeel recht. Daarmee zijn statusregelingen instrumenteel voor de militaire commandant bij de voorbereiding en uitvoering van zijn missie. Gezien dit instrumentele karakter dienen statusregelingen de toegang tot vreemde staten te bespoedigen en het verblijf en het functioneren van de troepen te vereenvoudigen en te ondersteunen.

Vanuit militair-operationeelrechtelijk perspectief zijn de rechtsgrondslagen, waaronder tevens de instemming van de staat van verblijf met de komst van de buitenlandse troepen valt, mede bepalend voor de inhoud van de statusregelingen en zo ook voor de regeling van de strafrechtelijke rechtsmacht, wat het centrale element van statusregelingen vormt.

Onafhankelijk van de rechtsgrondslagen streven zendstaten op basis van de grondbeginselen van militair optreden vaak naar immuniteit als bescherming van hun militairen tegen het buitenlandse rechtssysteem. Veelal is het streven ingegeven door onbekendheid met dat rechtssysteem of de afwijkingen die dat systeem kent ten opzichte van het eigen systeem. Ook kan het rechtssysteem in de staat van verblijf aantoonbaar te kort schieten, doordat het onvoldoende is ontwikkeld of door crisismoments niet naar behoren functioneert. Verder kan het streven zijn gebaseerd op de vrees dat een staat van verblijf is

bevooroordeeld ten opzichte van de buitenlandse militairen, wat aan een eerlijk proces in de weg kan staan.

Immunititeit van de strafrechtsmacht van de staat van verblijf, laat de gezags- en bevelsverhoudingen van de zendstaat over zijn troepen onverlet en mag niet tot straffeloosheid leiden. Het is daarom van belang dat de zendstaat in dat geval zijn militairen die immunititeit genieten, kan vervolgen. Daartoe dient de strafwetgeving van de zendstaat van toepassing te zijn op in het buitenland verblijvende militairen. Veel staten hebben hiervoor specifieke wettelijke voorzieningen getroffen. Dit laatste punt lijkt mij een voorwaarde om militairen verdergaande immunititeit dan alleen functionele immunititeit toe te kennen.

§ 2.4. Status van troepen in perspectief

In de historische analyse was al onderzocht in hoeverre de strafrechtsmacht over in het buitenland verblijvende militairen vanuit drie verschillende contexten kon worden verklaard aan de hand van de specifieke omstandigheden van het buitenlandse verblijf en de belangen van en onderlinge verhoudingen tussen de betrokken staten. In Deel III zijn daaraan de operationeelrechtelijke overwegingen toegevoegd. De onderstaande paragrafen brengen deze elementen bij elkaar voor, achtereenvolgens, het verblijf van troepen in geallieerd territorium gedurende een gewapend conflict; deelname aan crisisbeheersingsoperaties en internationale militaire samenwerking onder vredesomstandigheden.

§ 2.4.1. Steunverlening bij gewapend conflict

Bij verblijf van troepen in geallieerd territorium gedurende een gewapend conflict zijn de troepen onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten. Alleen wanneer de oorlogsdreiging minder groot is of oorlogshandelingen niet direct in de staat van verblijf plaatsvinden, is die rechtsmacht soms beperkt, bijvoorbeeld wanneer troepen zich niet in of nabij het operatiegebied bevinden, of niet direct betrokken zijn bij de ondersteuning van de operaties. Het buitenlandse verblijf krijgt in die omstandigheden het karakter van internationale samenwerking.

De vergaande mogelijkheden voor de zendstaten om met uitsluiting van de staten van verblijf hun strafrechtsmacht over hun troepen uit te oefenen zijn vanuit operationeelrechtelijk oogpunt noodzakelijk. De eenheid heeft als opdracht om een tegenstander in een gewapend conflict te helpen verslaan. In deze operationele context vereist een succesvol en slagvaardig optreden dat de eenheid als één geheel, onder bevel van de militaire commandant opereert onafhankelijk van de staat van verblijf. Uit operationele noodzaak moeten de troepen in deze omstandigheden daarom immunititeit van de strafrechtsmacht van de staat van verblijf genieten en bovendien moet de zendstaat zijn gezag en controle op de troepen kunnen uitoefenen onder meer door de uitoefening van zijn strafrechtsmacht over de troepen.

Gezien de specifieke omstandigheden in een gewapend conflict is de bevoegdheid strafrechtsmacht uit te kunnen oefenen over de buitenlandse troepen niet altijd in het belang van de staat van verblijf. In oorlogstijd verblijven soms enorme legermachten voor meerdere jaren op buitenlands grondgebied vaak geconcentreerd in bepaalde gebieden. De langdurige en intensieve contacten met de lokale bevolking maken inbreuken op de lokale rechtsorde reëel. Hoewel de staat van verblijf op grond hiervan rechtsmacht zal willen kunnen uitoefenen, zal de tijdelijke en massale aanwezigheid van de buitenlandse troepen tevens een onevenredige belasting kunnen vormen voor de lokale autoriteiten die onder invloed van de oorlogsomstandigheden mogelijk toch al beperkt zijn in hun mogelijkheden.

Van bijzonder belang zijn verder de relatieve machtsverhoudingen. Staten, hoewel juridisch elkaars gelijken, zijn in economisch en militair opzicht verschillend en van elkaar afhankelijk. Dit onderscheid weegt onder oorlogsomstandigheden zwaar in de onderhandelingen over de status van troepen. Zo zijn staten waarvan de troepen moeten uitwijken naar een andere staat, of staten waarvan de territoriale integriteit wordt bedreigd door een vijandelijke inval, afhankelijk van bevriende staten

. Militair en economisch sterke staten die een doorslaggevende bijdrage kunnen leveren aan de strijd, zullen daarentegen in onderhandelingen met de staat van verblijf meer gewicht in de schaal leggen en beter in staat zijn hun wensen ten aanzien van hun troepen te realiseren.

Daarnaast moeten de andere belangen van de betrokken staten worden meegewogen. De komst van bevriende strijdkrachten is mede in het belang van de staten van verblijf, die hun voortbestaan bedreigd weten door de oorlogshandelingen van hun tegenstander. In die omstandigheden zal een staat de aanwezigheid van de buitenlandse troepen en het verlies van de strafrechtsmacht over die troepen niet als een onevenredige aantasting van de soevereiniteit ervaren. Bovendien is de strijd tegen de gemeenschappelijke vijand een coalitiebelang dat uitstijgt boven de individuele belangen van de betrokken staten. Door af te zien van de uitoefening van zijn strafrechtsmacht over de buitenlandse troepen, erkent en eerbiedigt de staat van verblijf dit algemeen belang.

De internationale praktijk op het punt van de status van troepen bij verblijf in geallieerd territorium in oorlogstijd volgt tijdens de operationele fase waarin de voorbereiding en daadwerkelijke uitvoering van militaire operaties plaatsvinden, in feite de oorlogsrechtelijke praktijk dat staten de exclusieve strafrechtsmacht over de eigen troepen blijven uitoefenen. Aangezien het oorlogsrecht geen rechtsbasis biedt voor de status van geallieerde troepen in het eigen territorium, verschaft een statusregeling hiervoor de juridische grondslag.

De historische analyse heeft de wijdverbreide praktijk aangetoond dat bij de operationele inzet van strijdkrachten, de militairen volledige strafrechtelijke

immunitet genieten en zijn onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten. Deze praktijk, die mede vanuit de operationele praktijk kan worden onderbouwd, is in de loop van de tijd vrijwel niet aan veranderingen onderhevig en wordt niet door staten betwist. Zodoende kan naar mijn mening de gewoonterechtelijke norm worden aangenomen dat de troepen van de zendstaat bij de voorbereiding en uitvoering van militaire operaties in een gewapend conflict zijn onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaat en daarmee volledige strafrechtelijke immunitet genieten in de staat van verblijf. Deze norm kan niet worden aangenomen buiten de operationele fase wanneer troepen niet direct zijn betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van operaties. Hiervoor zullen de betrokken staten en internationale organisaties in statusverdragen nadere regelingen kunnen treffen. Aangezien in oorlogsomstandigheden het zich moeilijk laat vaststellen voor welke militairen de operationele fase precies geldt en gezien de overige omstandigheden en belangen, zal de zendstaat in overwegende mate zijn exclusieve rechtsmacht over de troepen kunnen blijven uitoefenen.

§ 2.4.2. Crisisbeheersingsoperaties

De operationele fase bij het verblijf van troepen in geallieerd territorium gedurende een gewapend conflict vertoont veel praktische overeenkomsten met de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties. Het wekt daarom weinig verbazing dat de aan de operatie deelnemende troepen in de staat waar de crisisbeheersingsoperatie plaatsvindt, onder de exclusieve rechtsmacht van de zendstaat blijven vallen. Dat geldt zonder beperking voor alle deelnemende troepen ongeacht hun werkzaamheden en plaats van tewerkstelling binnen de staat van verblijf.

Deze status is vanuit militair-operationeelrechtelijk perspectief te onderbouwen gezien de aard van de werkzaamheden van de buitenlandse troepen. Ze moeten optreden in een onstabiele en mogelijk vijandige omgeving en zijn gerechtigd daarbij gewapend geweld te gebruiken. Zelfs als sprake is van relatieve rust in het operatiegebied, moet de commandant als de omstandigheden dit vragen zijn eenheden direct gewapend kunnen inzetten ter uitvoering van het internationale mandaat. In die omstandigheden zal de commandant uit operationele noodzaak over zijn eenheden moeten kunnen beschikken zonder dat de staat van verblijf door uitoefening van de strafrechtsmacht zijn bevelsbevoegdheden doorbreekt en mogelijk de uitvoering van de militaire missie beïnvloedt of zelfs hindert.

De uitvoering van crisisbeheersingsoperaties vraagt om de inzet van omvangrijke militaire eenheden die vaak langdurig in de staat van verblijf aanwezig blijven. Inbreuken op de lokale rechtsorde zijn, gezien de beschreven ervaringen van de VN op het gebied van uitbuiting en seksueel misbruik, meer dan reëel. Het zijn zaken die de rechtsorde van de staat van verblijf direct raken en de uitoefening van zijn rechtsmacht zouden kunnen rechtvaardigen. Daar staat tegenover dat de aanwezigheid van de buitenlandse troepen juist mede is ingegeven door ernstige instabiliteit in de staat van verblijf zelf, zodat de uitoefening van de

strafrechtsmacht door de staat van verblijf, zijn mogelijk al gehavend rechtssysteem ernstig kan belasten.

Als praktisch punt kan worden aangevoerd dat staten niet altijd voldoende vertrouwen zullen hebben in het rechtssysteem van de staat van verblijf en alleen bereid zijn troepen aan de operatie bij te dragen als hun strafrechtelijke immuniteit is gewaarborgd. Verder spelen ook bij crisisbeheersingsoperaties machtsverhoudingen een rol. In het onderhandelingsproces nemen de betrokken internationale organisaties of een staat namens een internationale coalitie een dominante positie in en kunnen zo meer druk uitoefenen op de staat van verblijf om aan de internationale verlangens tegemoet te komen.

Het belangrijkste aspect is dat de troepenleverende staten niet primair hun eigen belangen dienen met de deelname aan de operaties, maar het belang van de internationale gemeenschap. Gezien dit internationale karakter moeten de internationale troepenmacht onafhankelijk en zonder tussenkomst van de staat van verblijf opereren, waarbij de troepen boven de betrokken partijen staan. De strafrechtelijke immuniteit van de troepen uit de zendstaten is daarvoor essentieel. Het algemeen belang van de internationale gemeenschap gaat zo uit boven het belang van de individuele staat van verblijf bij het behoud van de strafrechtsmacht over de buitenlandse troepen.

Uit de historische analyse kwam naar voren dat sinds internationale organisaties vredes machten oprichten, de deelnemende troepeneenheden zijn onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaat en daarmee zijn gevrijwaard van de uitoefening van de strafrechtsmacht van de staat van verblijf. Deze wijsverbreide praktijk kent zo goed als geen uitzonderingen hierop en het principe is bijvoorbeeld ook niet ter discussie gesteld in de onderzoeken naar aanleiding van geconstateerde misstanden in VN-operaties. De VN hebben meermalen aangegeven de absolute immuniteit als gewoonterechtelijke norm te zien, zonder dat staten dit standpunt hebben betwist. De exclusieve strafrechtsmacht die zendstaten uitoefenen over hun aan crisisbeheersingsoperaties deelnemende troepen en de daaruit voortvloeiende strafrechtelijke immuniteit van de troepen kan tegenwoordig worden gezien als een gewoonterechtelijke norm.

Deze norm geldt voor de staat waar de operatie plaatsvindt. Leden van troepenmachten die tijdens hun deelname aan de operatie naar andere staten reizen, bijvoorbeeld voor het doorbrengen van hun verlof of het doen van inkopen, zullen daar geen strafrechtelijke immuniteit genieten als lid van een vredesmacht. Bij optreden vanuit derde staten is de volledige immuniteit van de aan een crisisbeheersingsoperatie deelnemende troepen evenmin vanzelfsprekend. Ook hier speelt het argument een rol dat buiten het operatiegebied wanneer de activiteiten niet direct de operatie ondersteunen, de operationele noodzaak tot uitoefening van de strafrechtsmacht door de staat van verblijf minder groot lijkt. Bovendien vindt de operatie zelf niet plaats in de betreffende staat van verblijf,

zodat de lokale belangen bij de operatie minder groot kunnen zijn. Op dat punt kan meespelen dat de individuele zendstaten vaak de statusregelingen moeten sluiten. Ze leggen bij de onderhandelingen mogelijk minder gewicht in de schaal en bovendien spreekt daaruit dat de ondersteunende activiteiten een minder sterk internationale karakter hebben.

§ 2.4.3. Internationale militaire samenwerking

De status van troepen tijdens het extraterritoriale verblijf in het kader van internationale militaire samenwerking is in vreedstijd heel anders dan bij stationering van troepen in geallieerd territoir gedurende een gewapend conflict en bij deelname aan crisisbeheersingsoperaties. Slechts in uitzonderlijke gevallen zijn de troepen in de staat van verblijf onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaat en genieten zij volledige immuniteit. In het algemeen zijn de troepen in ieder geval gevrijwaard van de uitoefening van de strafrechtelijke rechtsmacht door de staat van verblijf gedurende de uitoefening van de dienst. Veel statusovereenkomsten bieden nog verdergaande immuniteiten. Hierbij is de afgewogen systematiek van het *NAVO-statusverdrag* tegenwoordig vaak richtinggevend, die onder meer voorziet in immuniteit bij, kort gezegd, tegen de zendstaat gerichte vergrijpen. Slechts incidenteel accepteren zendstaten dat hun troepen minder dan functionele immuniteit in de staat van verblijf genieten.

Internationale militaire samenwerking vindt plaats buiten gewapende conflicten en crisisbeheersingsoperaties, zodat de troepen hun taken kunnen uitvoeren onder normale vredesomstandigheden. Met het oog op de instandhouding van de geoefendheid en gereedheid van de militaire eenheid, moet een commandant ook dan het bevel over zijn eenheden kunnen uitoefenen. Echter, onder vredesomstandigheden conflicteert de uitoefening van de strafrechtsmacht door de staat van verblijf in zijn algemeenheid niet zodanig met de uitvoering van de taken van de eenheid dat de geoefendheid en gereedheid van de militaire eenheid in het geding komt. Functionele immuniteit conform de internationaalrechtelijke standaard voldoet in die situatie. Verdergaande immuniteit kan van militair-operationeelrechtelijk oogpunt gezien zelfs nadelig uitwerken, als vervolgens de zendstaat zijn strafrechtsmacht uitoefent en de lokale bevolking de uitoefening daarvan als onrechtvaardig ervaart. Overigens kunnen andere instrumenten, zoals een ruimhartig beleid bij het afhandelen van schadegevallen, die negatieve effecten weer enigszins opheffen.

Dat troepen in het algemeen toch vrij uitgebreide immuniteiten genieten in de staat van verblijf kan onder meer worden verklaard aan de hand van de veranderde aard van het buitenlandse verblijf van de troepen. Vanaf de Tweede Wereldoorlog is de internationale militaire samenwerking sterk toegenomen. Als gevolg hiervan verblijven vaker troepen, soms voor langere tijd in het territoir van andere staten. Hierbij kunnen zij worden vergezeld door familie en beperkt hun verblijf zich niet tot een enkel garnizoen of basis. Zij kunnen zich vrij verplaatsen in de staat van verblijf en contacten onderhouden met de lokale bevolking.

Eenzijds vergroten deze omstandigheden de kans dat militairen door 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 zullen 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 zware belasting kan betekenen voor zijn rechterlijk apparaat. Een gebalanceerde verdeling van de rechtsmacht is zo in het belang van beide staten. Hoe die verdeling precies uitvalt, is onder meer afhankelijk van het wederzijds vertrouwen en afhankelijkheid van de betrokken staten in dat specifieke geval.

Bij militaire samenwerking zullen de belangen van de betrokken staten meer met elkaar in evenwicht zijn. Dit evenwicht kan worden beschreven als een soort verbintenis 'quid pro quo', waarbij de staat van verblijf de zendstaat rechten voor het buitenlandse verblijf gunt en zo een zekere beperking op zijn soevereine rechten accepteert, terwijl de zendstaat als tegenprestatie militaire steun verleent, economische voordelen biedt of veiligheid garandeert in de vorm van collectieve verdediging. De belangen van de betrokken staten zullen nooit volledig met elkaar in evenwicht zijn. Staten kunnen daarom in een afhankelijk positie verkeren, en onder invloed van dergelijke machtsverhoudingen de troepen van de zendstaat verdergaande immuniteiten toekennen.

Hoewel bij internationale samenwerking functionele immuniteit in het algemeen het uitgangspunt vormt bij het bepalen van de status van de troepen, is hun uiteindelijke status afhankelijk van de besprekingen tussen de betrokken staten. De resultaten hiervan worden vastgelegd in formele regelingen, in de meeste gevallen statusverdragen. Hedendaagse statusverdragen vertonen op het punt van de uitoefening van strafrechtsmacht veel overeenkomsten. Dat laatste neemt echter niet weg dat de internationale praktijk op onderdelen dusdanig divers is dat geen sprake kan zijn van een internationaal gewoonterechtelijke norm die een verdergaande immuniteit dan functionele immuniteit omvat. Op het punt van internationale militaire samenwerking is de status van troepen daarom primair verdragsrechtelijk van aard.

§ 3. Voorstel voor de praktijk

Het secundaire doel van het onderzoek is op basis van de in de vorige paragraaf geschetste theorie over de strafrechtsmacht ten aanzien van in het buitenland verblijvende militairen een voorstel te doen voor een in de praktijk werkbare toepassingsmethode. Deze paragraaf werkt deze doelstelling verder uit. Eerst zal worden toegelicht dat ook in de toekomst statusregelingen nodig zijn. Vervolgens zal ik aangeven dat het opstellen van statusregelingen in bepaalde omstandigheden echter achterwege kan blijven. Daarna doe ik het voorstel om op basis van

opgedane ervaringen te komen tot een breed te dragen ‘Status-of-Forces Compendium’.

§ 3.1. Buitenlands verblijf troepen in de toekomst

Defensiebudgetten staan in veel staten onder druk. Als reactie hierop intensiveren staten de internationale militaire samenwerking om zo effectief mogelijk gebruik te kunnen maken van de beschikbare, schaarse middelen.¹⁰⁰¹ Verblijf van troepen in het buitenland zal daardoor in de komende jaren onverminderd doorgang blijven vinden. Voor Nederland mag worden aangenomen dat die samenwerking voor een groot deel zal plaatsvinden met bestaande partners binnen het huidige bondgenootschappelijk kader,¹⁰⁰² waarvoor op het gebied van statusregelingen weinig tot geen aanpassingen nodig zijn.

Meer dynamiek is voorzienbaar op het punt van samenwerking met het oog op de voorbereiding en uitvoering van crisisbeheersingsoperaties. De eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF over de periode 2006-2010 vermeldde dat defensie zich meer dan ooit moet instellen op complexe operaties in verafgelegen delen van de wereld.¹⁰⁰³ Dit soort activiteiten kan niet worden uitgevoerd zonder intensieve samenwerking met andere staten. Die samenwerking is bijvoorbeeld nodig om de strijdkrachten de gelegenheid te geven vooraf te kunnen trainen onder de klimatologische en geografische condities die zich in mogelijke inzetgebieden kunnen voordoen. In dat kader nemen bijvoorbeeld kleine Nederlandse eenheden regelmatig deel aan de zogeheten ‘Flintlock’-oefeningen in Afrika.¹⁰⁰⁴ Op dat continent werkt Nederland ook samen met staten om te helpen met het opbouwen of versterken van hun capaciteiten op het gebied van de veiligheidsector of het uitvoeren van vredesoperaties. Soms zijn dat staten waar tot voor kort nog crisisbeheersingsoperaties actief waren, zoals Rwanda en Burundi.

Internationale militaire samenwerking is verder essentieel, omdat recente missies hebben aangetoond dat bij activiteiten in verafgelegen gebieden de operaties niet alleen vanuit de zendstaten kunnen worden ondersteund. Zodoende zijn in de staten op de routes naar en in de regio van de staat waar de operatie plaatsvindt, logistieke en operationele steunpunten nodig voor onder meer de doorvoer van mensen en materiaal en de uitvoering van de missie.

¹⁰⁰¹ Onder meer om deze reden is voor Nederland internationale samenwerking geen keuze meer, maar noodzaak, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 279 nr. 3 (Nota internationale militaire samenwerking), p. 3.

¹⁰⁰² Voor de Nederlandse regering vormen de NAVO en de EU vanzelfsprekende fora waarbinnen militaire samenwerking tot stand komt; *Kamerstukken II* 2011/12, 33 279 nr. 2 (Regeringsreactie op AIV advies ‘Europese defensiesamenwerking’), p. 2.

¹⁰⁰³ *Kamerstukken II* 2010/11, 27 925, nr. 436, p. 94.

¹⁰⁰⁴ Aanhangsel, *Handelingen II* 2010/11, 2711.

In het algemeen zal het buitenlands verblijf minder omvangrijk en frequent zijn dan in het verleden. De huidige militaire samenwerking tussen Nederland en Afrikaanse staten laat zien dat daarbij kleinere eenheden en soms zelfs alleen individuele militairen zijn betrokken. Ook de ondersteuning van crisisbeheersingsoperaties vraagt veelal om kleinere detachementen die bijvoorbeeld de doorvoer van troepen en materieel in goede banen moeten leiden of op andere wijze de inzet van troepen in het operatiegebied faciliteren.

Deze praktijk heeft minder impact op de staat van verblijf dan grootschalige troepenlegering, zoals in de periode van de Koude Oorlog gebruikelijk was. De economische en sociale druk op de staat van verblijf en met name op de lokale gemeenschappen waar de troepen worden ondergebracht, zal beperkt blijven. De militairen zullen zo eerder als gast worden beschouwd dan als bijvoorbeeld een koloniale overheerser of bezetter. Tevens zullen zij afhankelijk zijn van de steun van de staat van verblijf, bijvoorbeeld voor het leveren van diensten, waardoor de nadruk meer komt te liggen op de samenwerking tussen de krijgsmachten van staat van verblijf en zendstaat.

Onder deze omstandigheden zal de buitenlandse militaire aanwezigheid niet als een ernstige aantasting van de soevereiniteit van de staat van verblijf kunnen worden gevoeld. De gezien de aard van de activiteiten noodzakelijke functionele immuniteit is conform de internationaal rechtelijke norm en vereist daarom geen specifieke regeling. In de praktijk zullen vooral zendstaten toch statusafspraken willen maken om zo aanvullende immuniteiten en rechten voor de troepen te bewerkstelligen. Mede gezien de wens van zendstaten hun militairen zoveel mogelijk bescherming te bieden, zal daarbij de regeling over de strafrechtsmacht verder kunnen worden uitgewerkt.

§ 3.2. Verminderen van de lasten

De praktijk heeft uitgewezen dat het tot stand brengen van deze verdragen een aanzienlijke investering in tijd en capaciteit van de betrokken staten vraagt. Daarbij is het ook niet zeker dat die investering op tijd tot het gewenste resultaat leidt. De inspanningen kunnen worden verminderd door de samenwerking waar mogelijk te concentreren op een specifieke groep staten of regio's. Hiermee wordt voorkomen dat voor elke afzonderlijke activiteit met steeds weer nieuwe partnerstaten verdragen moeten worden gesloten.

De keuze voor de staten of regio's is vooral een politieke of beleidsafweging, waarbij echter ook vanuit militaire zijde zal moeten worden aangegeven met welke staten de samenwerking wederzijds voordeel kan opleveren. Dat laatste is van belang, omdat wanneer de belangen van de zendstaat en de staat van verblijf in evenwicht zijn, ruimte bestaat voor een afgewogen statusregeling die aan de wederzijdse belangen tegemoet komt. Hierbij kan worden overwogen de statusregeling een wederkerig karakter te geven.

Verder is een optie een minder formeel instrument dan een verdrag te gebruiken. Veel staten, waaronder Nederland, hanteren nu als praktijk dat statusregelingen bij verdrag worden overgekomen. Voor deze formele aanpak wordt gekozen met het oog op de rechtszekerheid van de in het buitenland verblijvende militairen. Wanneer het nationale recht geen verplichting schept tot het afsluiten van een statusregeling bij verdrag, wat bijvoorbeeld het geval is in Nederland, kan worden overwogen een niet juridisch bindende overeenkomst als het MOU te gebruiken. Dit instrument is politiek en moreel bindend voor de betrokken partijen en biedt een informele en flexibele procedure om tot een internationale regeling te komen.

Voor kortdurende activiteiten die niet bij herhaling plaatsvinden en waarbij weinig (onbewapende) militairen zijn betrokken, bestaat ruimte om het sluiten van een statusregeling achterwege te laten.¹⁰⁰⁵ Hierbij valt te denken aan het afleggen van werkbezoeken, het volgen van cursussen et cetera. Daarbij zal moeten worden afgewogen of en in hoeverre het risico bestaat dat een militair een strafrechtelijk vergrijp begaat en hoe de rechterlijke instanties van de staat van verblijf daarop kunnen reageren. Tevens moet daarbij in beschouwing worden genomen in hoeverre eventuele verdere risico's kunnen worden verkleind door het nemen van voorzorgsmaatregelen, bijvoorbeeld door de bewegingsvrijheid te beperken.

Van belang is dat in ieder geval de instemming van de staat van verblijf met de komst van de Nederlandse militairen duidelijk vaststaat. Bovendien zal Nederland in de communicatie met de staat van verblijf blijk moeten geven ervan uit te gaan dat de positie van de militairen onder het internationaal recht zal worden gerespecteerd. Wanneer de staat van verblijf dit punt niet weerspreekt, zal dit gegeven, samen met de instemming van de staat van verblijf met hun komst voldoende grond moeten zijn de functionele immuniteit van de militairen aan te nemen.

§ 3.3. 'Status-of-Forces Compendium'

Voor andere activiteiten zullen staten statusregelingen noodzakelijk blijven achten. Om de lasten te verlichten en tijd te besparen zou een breed gedragen, universeel statusverdrag uitkomst kunnen bieden. Het lijkt echter niet reëel dat op een redelijke termijn een dergelijk verdrag tot stand kan komen gezien de grote verschillen in de aard van de samenwerking en de specifieke wensen van de daarbij betrokken staten. Ik geef daarom in overweging om als alternatief, op basis van de jarenlange praktijk van staten en internationale organisaties, te komen tot een 'Status-of-Forces Compendium', waarin de 'best practices' zijn verzameld op het gebied van statusregelingen en dat de bouwstenen bevat voor specifieke statusregelingen. De volgende paragrafen geven kort aan hoe het Compendium kan worden opgebouwd en gebruikt.

¹⁰⁰⁵ Dat geldt eveneens bij vlootbezoeken. Gezien de al eeuwen bestaande praktijk op dit vlak lijkt verdere regeling niet noodzakelijk. Voor oefeningen en trainingen heeft de Nederlandse krijgsmacht criteria geformuleerd in een intern memorandum.

§ 3.3.1. Algemene toelichting

Het 'Status-of-Forces Compendium' kan worden voorafgegaan door een algemene, toelichtende tekst die de theorie en juridische uitgangspunten van de status van troepen schetst. Hierbij zou de positie van statusverdragen binnen de 'law of visiting forces' kunnen worden benadrukt door de onderliggende rechtsgrondslagen uit te werken. Dit aspect kan in het Compendium terugkomen door de optie op te nemen om in de preambule van het verdrag te verwijzen naar de onderliggende verdragen en andere relevante rechtsgrondslagen.

Verder dient de toelichting de rol van het internationaal recht en het recht van de staat van verblijf te benadrukken. Hiermee komt tot uitdrukking dat enerzijds de buitenlandse militaire aanwezigheid geen afbreuk doet aan de soevereiniteit van de staat van verblijf en anderzijds dat de buitenlandse troepen niet boven het lokale recht zijn gesteld. In afzonderlijke paragrafen kunnen in de toelichting specifieke thema's worden uitgewerkt en verduidelijkt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het eerbiedigen van het lokale recht, het vaststellen of een handeling is uitgevoerd in de uitoefening van de dienst, de toepasselijke regelingen over gebruik van geweld en het recht op zelfverdediging.

§ 3.3.2. Onderwerpen

Na de algemene toelichting kunnen in specifieke paragrafen de verschillende onderwerpen worden geïdentificeerd die deel uit kunnen maken van een op te stellen statusregeling. Per onderwerp kunnen alternatieve verdragsbepalingen worden opgenomen die als bouwstenen kunnen dienen voor het opstellen van een specifieke statusregeling (zie volgende paragraaf). De alternatieve bepalingen moeten rekening houden met zowel de belangen van de staat van verblijf als van de zendstaat en zo worden opgesteld dat zichtbaar wordt hoe de nadruk verschuift van het belang van de ene naar de andere staat. Per onderwerp kan een toelichting worden opgenomen die duidelijk maakt onder welke omstandigheden bepaalde alternatieven de voorkeur kunnen krijgen met eventueel verwijzingen naar bestaande regelingen.

De bepalingen over de uitoefening van de strafrechtsmacht over de buitenlandse militairen, het kernelement in statusregelingen, vormen vanzelfsprekend een van de uit te werken onderwerpen. Als eerste optie voor een verdragsbepaling kan de immuniteit bij dienstuitoefening van de buitenlandse militairen worden genoemd en kan worden geëindigd met een bepaling over de uitoefening van de exclusieve strafrechtsmacht door de zendstaat. Tussenliggende bepalingen kunnen de functionele immuniteit uitbreiden tot bijvoorbeeld bepaalde vergrijpen, plaatsen of situaties.

Tevens kan het 'Status-of-Forces Compendium' verwijzingen bevatten naar gerelateerde onderwerpen binnen een statusregeling. Zo kan bijvoorbeeld op het punt van de uitoefening van de strafrechtsmacht worden verwezen naar

opsporingsbevoegdheden. Naar mate troepen van de zendstaat verdergaande immuniteiten genieten, is het nodig dat de zendstaat tevens voldoende bevoegdheden heeft om een eigen strafrechtelijke procedure tot een goed einde te brengen. Daarom zal de zendstaat bijvoorbeeld over bepaalde opsporingsbevoegdheden moeten beschikken om bewijs en getuigenverklaringen te kunnen verzamelen. Deze bevoegdheid dient waar mogelijk in samenwerking met de staat van verblijf te worden uitgeoefend. Een dergelijk punt kan tevens de belangen van beide straten verder dienen, wanneer zij overeenkomen elkaar inzicht geven in de gebruikte methoden en technieken en de andere staat daarbij eventueel verder trainen.

Bij de uitoefening van de strafrechtsmacht kan verder een verwijzing worden opgenomen naar de rechten van de in het buitenland verblijvende militairen. Deze militairen genieten in strafrechtelijke procedures in de eigen staat bepaalde grondrechten. Als staten de immuniteiten van troepen beperken, dan kan het nodig zijn via de statusregeling te verzekeren dat wanneer de militairen in de staat van verblijf terecht staan, hun rechten in de strafrechtelijke procedures worden gerespecteerd.

In uitzonderlijke gevallen kunnen staten overeenkomen dat zelfs de functionele immuniteit van de troepen verder wordt ingeperkt. Dat betekent dat voor bepaalde handelingen geen immuniteit meer bestaat voor de uitoefening van de strafrechtsmacht door de lokale rechtbanken, zelfs als die handelingen in de uitoefening van de dienst zijn verricht. Hiervoor zou naar mijn mening in het bijzonder moeten gelden dat de zendstaat met de uitoefening van de strafrechtsmacht door de staat van verblijf alleen instemt, als de grondrechten van de militair voldoende zijn gewaarborgd.

§ 3.3.3. Gebruik

Staten kunnen vervolgens aan de hand van de bouwstenen uit het Compendium in onderling overleg een uitgebalanceerd statusverdrag opstellen die recht doet aan de aard van de samenwerking en de belangen van de betrokken staten. De optie bestaat om het verdrag een flexibel karakter te geven. Dat kan bijvoorbeeld door op te nemen dat onder bepaalde, duidelijke beschreven omstandigheden of op een in onderling overleg vast te stellen tijdstip, andere of aanvullende regels zullen gelden. Op deze manier kan bijvoorbeeld worden bereikt dat wanneer de taakstelling van de buitenlandse troepen wijzigt, de statusregeling hiermee automatisch rekening houdt. Vanzelfsprekend zal die gewijzigde taakstelling de staat van verblijf duidelijk moeten zijn en hij zal daarmee moeten hebben ingestemd.

Zo is voorstelbaar dat staten afspraken hebben gemaakt over militaire samenwerking, waarbij is overgekomen dat troepen in de staat van verblijf trainingen kunnen volgen en samen met lokale eenheden kunnen oefenen. Wanneer de zendstaat vervolgens vanuit de betreffende staat van verblijf een

crisisbeheersingsoperatie in een andere staat in die regio wil ondersteunen, of misschien zelfs uitvoeren en de staat van verblijf hiermee instemt, dan is het voorstelbaar dat vanuit militair-operationeelrechtelijk oogpunt de zendstaat over verdergaande immuniteiten en andere rechten wil beschikken. Als hiermee bij het opstellen van het statusverdrag al voorzieningen zijn getroffen, kunnen deze direct worden doorgevoerd en bij beëindiging van die activiteiten worden teruggedraaid.

§ 3.3.4. Informatieverstrekking

De bepalingen in een statusregeling die de rechten en plichten van individuele militairen raken, kunnen afwijken van voor die militairen gebruikelijke regels. Zij zullen vanzelfsprekend uitleg moeten krijgen over het recht van de staat van verblijf en de eisen die de statusregeling aan hun gedragingen stelt. Omgekeerd zal de statusregeling ook voor lokale autoriteiten veranderingen brengen. De kans is aannemelijk dat vooral lokale functionarissen daarvan niet op de hoogte zijn. Om aan praktische problemen tegemoet te komen dient de commandant van de buitenlandse troepen goede contacten te onderhouden met de lokale autoriteiten en te zorgen dat zij bij incidenten snel in overleg met elkaar kunnen komen.

In aanvulling daarop kunnen militairen in de staat van verblijf worden voorzien van een ‘status-chit’: een statuskaartje in zakformaat. Deze ‘status-chit’ zou in beknopte vorm een overzicht kunnen geven van de belangrijkste rechten en verplichtingen van zowel de militair als de lokale autoriteiten ten opzichte van de individuele militair. De kaart kan in twee talen worden uitgevoerd, zodat ook lokale overheidsfunctionarissen er gebruik van kunnen maken. Het ‘Status-of-Forces Compendium’ kan aangeven welke onderdelen in een ‘status-chit’ kunnen terugkomen en eventueel kan een voorbeeld met een toelichtende tekst worden opgenomen.

§ 3.3.5. Verantwoording

Bij het opstellen van de ‘Status-of-Forces Compendium’ moet gebruik worden gemaakt van de ervaringen van zoveel mogelijk staten en internationale organisaties uit verschillende regio’s en moet nadrukkelijk worden gekeken naar de praktijk van enerzijds staten die uitgebreide ervaring hebben met de buitenlandse stationering van hun troepen en anderzijds van staten die de buitenlandse troepen op hun grondgebied hebben ontvangen. Deze aanpak verschaft het Compendium een brede basis.

Het Compendium is niet bedoeld als een juridisch bindende document, zoals een verdrag, zodat het in die zin alleen een hulpmiddel vormt bij het opstellen van een statusovereenkomst. Deze eigenschap kan voor staten de drempel verlagen om van het document gebruik te maken. Het niet-juridisch bindende karakter maakt het verder makkelijker het Compendium na verloop van tijd waar nodig uit te werken of aan ontwikkelingen in de praktijk aan te passen.

Het ‘Status-of-Forces Compendium’ maakt het voorbereidingstraject voor statusregelingen transparant, doordat het de principes die aan statusregelingen ten grondslag liggen expliciet maakt. Daarnaast kunnen de onderhandelingen, in ieder geval deels, worden gevoerd aan de hand van bestaande en vanuit de praktijk onderbouwde voorbeelden. Het Compendium kan de uitvoering van het statusverdrag vergemakkelijken, wanneer partijen de statusregeling voorzien van een toelichting die is afgeleid van het Compendium zelf of daarnaar verwijst. De commandant van de in het buitenland verblijvende militairen kan bij toepassing van de bepalingen van de statusregeling deze toelichting gebruiken bij de planning en uitvoering van zijn activiteiten, terwijl de autoriteiten van de staat van verblijf hiermee de samenwerking met en ondersteuning van de buitenlandse troepen kunnen afstemmen.

Het opstellen van een dergelijk ‘Status-of-Forces Compendium’ is een niet te onderschatten taak. De huidige praktijk laat zien dat bijvoorbeeld een onderdeel als de uitoefening van de strafrechtsmacht over troepen een controversieel punt is dat ook veel emoties kan oproepen. Het opstellen van het Compendium zal daarom de nodige tijd en regelmatig overleg tussen alle betrokkenen vergen. Het totstandkomingsproces en het uiteindelijke document kunnen in ieder geval bijdragen aan een beter begrip van statusregelingen en de rechtsprincipes die daaraan ten grondslag liggen. Mogelijk biedt dit staten tevens het vertrouwen om flexibelere wijzen van vastlegging van statusregelingen te overwegen.

§ 4. Conclusie

De internationale praktijk van internationale organisaties en staten laat vooral sinds de Tweede Wereldoorlog een lappendeken van statusregelingen zien met daarin uiteenlopende voorzieningen op het gebied van de uitoefening van strafrechtsmacht over in het buitenland verblijvende militairen. Deze praktijk is in vereenvoudigde vorm samengevat in de historische analyse van dit onderzoek.

Hoewel die lijnen ook bij een oppervlakkige beschouwing kenbaar zijn, blijkt daar nog niet de onderlinge samenhang uit. Het is daarom niet verwonderlijk dat in de literatuur soms wordt volstaan met een verwijzing naar het verdragsrechtelijke karakter van de juridische status van troepen. Hieruit mag overigens niet worden afgeleid, zoals soms wel gebeurt, dat bij het ontbreken van een dergelijk verdrag de status van militairen in het buitenland niet anders is dan die van een buitenlandse toerist.¹⁰⁰⁶ Het gebruik van verdragen is wel een opvallend element in de ‘law of visiting forces’. Een praktijk die kan worden verklaard door de wens van de betrokken staten om tot specifieke regelingen te komen ten aanzien van de status van troepen in het algemeen en op het onderdeel strafrechtsmacht in het bijzonder. Deze praktijk leidt echter de aandacht af van de stevige,

¹⁰⁰⁶ Bijvoorbeeld Conderman 2009, par. 2. Bovendien betreft het een soms zwaar bewapende toerist; Smith 2003, p. 14.

gewoonterechtelijke grondslag die de status van in het buitenland verblijvende troepen heeft binnen het internationaal recht.

Als afgeleide van de immuniteit van staten genieten overheidsfunctionarissen die in de uitoefening van hun officiële functies handelen, immuniteit van de uitoefening van de strafrechtsmacht door buitenlandse rechtbanken. Het internationaal recht maakt hierbij geen onderscheid tussen de verschillende categorieën functionarissen en sluit militairen niet van deze regel uit. Daarom genieten militairen, die met instemming van de staat van verblijf in zijn territorium aanwezig zijn, strafrechtelijke immuniteit in de uitoefening van de dienst.

Deze internationaalrechtelijk gewaarborgde functionele strafrechtelijke immuniteit van troepen blijkt niet voldoende onder operationele omstandigheden, zoals bij de geallieerde ondersteuning gedurende een gewapend conflict of de deelname aan een crisisbeheersingsoperatie. Onder deze omstandigheden zijn troepen onderworpen aan de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten, waaruit de absolute immuniteit van de uitoefening van de strafrechtsmacht door buitenlandse rechtbanken voortvloeit. Een praktijk die vanuit het militair operationele recht kan worden onderbouwd vanuit de specifieke, militaire taak die de volledige zeggenschap van een commandant over zijn troepen verlangt. Deze wijdverbreide praktijk wordt inmiddels dermate breed toegepast en aanvaard dat de exclusieve strafrechtsmacht van de zendstaten over hun troepen en de daaruit voortvloeiende absolute immuniteit van troepen die deelnamen aan crisisbeheersingsoperaties of direct zijn betrokken bij een gewapend conflict in een bevriende staat, als gewoonterechte norm kan worden beschouwd.

Bij internationale militaire samenwerking in vreedstijd biedt de algemene functionele immuniteit van overheidsfunctionarissen militairen veelal voldoende ruimte om hun taken onafhankelijk van de staat van verblijf uit te voeren. In het algemeen streven zendstaten ernaar om hun militairen in het buitenland zoveel mogelijk bescherming te bieden tegen het onbekende en soms onbegrepen of onvolkomen buitenlandse rechtssysteem. Onderhandelingen over de status met de staat van verblijf kunnen leiden tot regelingen, op grond waarvan militairen aanspraak kunnen maken op verdergaande immuniteiten en soms zelfs volledige immuniteit.

Voor veel samenwerkingsverbanden dient de systematiek van het *NAVO-statusverdrag* als voorbeeld. Deze systematiek, die zorgt voor een uitgebalanceerde verdeling van de uitoefening van de strafrechtsmacht over de bezoekende buitenlandse militairen tussen de rechtbanken van de zendstaat en de staat van verblijf, wordt soms strikt nagevolgd, maar in veel gevallen in enigszins gewijzigde vorm toegepast. Daarnaast zijn zeer afwijkende regelingen bekend, waarin de zendstaat grotendeels het recht op uitoefening van rechtsmacht over zijn troepen wordt onthouden of hij juist de exclusieve rechtsmacht heeft. Op grond daarvan

kan niet gesproken worden van een gewoonterechtelijke norm die uit het *NAVO-statusverdrag* zou spreken.

De inhoud van statusregelingen bij internationale militaire samenwerking blijft zodoende sterk afhankelijk van de onderhandelingen tussen de betrokken partijen, waarbij factoren als de machtsverhoudingen tussen beide staten, hun belangen bij het verblijf van de troepen en de concrete omstandigheden van het geval een duidelijke rol spelen. Aangezien internationale samenwerking in de toekomst nodig zal blijven en de totstandkoming van statusregelingen de nodige tijd en energie vergt, is voorgesteld een 'Status-of-Forces Compendium' samen te stellen.

Dit Compendium brengt de 'best practices' van zendstaten en staten van verblijf bij elkaar en licht de internationaalrechtelijke en militair-operationeelrechtelijke uitgangspunten voor statusregelingen toe. Het kan bij het opstellen van statusregelingen als instrument dienen om tot een afgewogen keuze voor verdragsbepalingen te komen en kan bij de toepassing van een specifiek statusverdrag als referentiedocument fungeren.