



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Rechtshandhaving tijdens oefeningen in het buitenland

*Een vergeten groente uit het militair operationeel-rechtelijke moestuintje?*

Voetelink, J.E.D.

#### Publication date

2016

#### Document Version

Author accepted manuscript

#### Published in

Militair Rechtelijk Tijdschrift

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

Voetelink, J. E. D. (2016). Rechtshandhaving tijdens oefeningen in het buitenland: Een vergeten groente uit het militair operationeel-rechtelijke moestuintje? *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 109(2), 16-22. [https://puc.overheid.nl/doc/PUC\\_62180\\_11/1/#9316fad7-4380-4c6c-ae7c-7fb5442f35f9](https://puc.overheid.nl/doc/PUC_62180_11/1/#9316fad7-4380-4c6c-ae7c-7fb5442f35f9)

#### 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.



Ministerie van Defensie

# **Rechtshandhaving tijdens oefeningen in het buitenland. Een vergeten groente uit het militair operationeel-rechtelijke moestuintje?**

Versie 1, 16-06-2016

Dit document is gepubliceerd door MRT op het publicatie platform voor uitvoering (PUC).  
Dit document is niet de authentieke bron. Meer info op <http://puc.overheid.nl>.

Publicatiedatum document: 09-09-2016

# Inhoudsopgave

Titel.....	3
Voorwoord.....	4
Introductie.....	5
Introductie en uitgangspunten.....	6
Soevereiniteit, rechtsmacht en immuniteit.....	7
Positie van overheidsfunctionarissen.....	8
Het NAVO-Statusverdrag.....	9
Afsluiting.....	12

# Titel

## **Rechtshandhaving tijdens oefeningen in het buitenland**

Een vergeten groente uit het militair operationeel-rechtelijke moestuintje?

# Voorwoord

Voordracht voor het symposium 'Status of Forces Agreements en Memoranda of Understanding; Rechtshandhaving tijdens oefeningen in het buitenland, in theorie en praktijk, 11 december 2015'

Kolonel mr. dr. J.E.D. Voetelink<sup>1</sup>

*De theorie over extraterritoriale rechtshandhaving tijdens oefeningen in het buitenland is diep geworteld in het internationaal recht en is terug te voeren op de soevereiniteit van staten. Deze soevereiniteit komt tot uitdrukking in de rechtsmacht van een staat. Rechtsmacht is in principe territoriaal van aard en de uitoefening daarvan kan worden beperkt door immuniteiten onder het internationaal recht. Internationale inzet van militairen in het buitenland heeft als bijzondere dimensie dat zendstaten, tot op zekere hoogte, hun rechtsmacht over deze troepen willen kunnen blijven uitoefenen. Dit leidt in de praktijk tot het sluiten van Status of Forces Agreements waarin afspraken over rechtsmacht worden vastgelegd. Extraterritoriale rechtshandhaving blijft in deze overeenkomsten veelal impliciet en moet worden beoordeeld op basis van de principes en uitgangspunten van het internationaal recht.*

---

<sup>1</sup> Kolonel mr. dr. Joop Voetelink is als universitair hoofddocent militair recht geplaats bij de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Deze bijdrage maakt deel uit van zijn onderzoek onder auspiciën van het Amsterdam Center for International Law en de NLDA in het onderzoeksprogramma 'The Role of Law in Armed Conflict and Peace Operations'. Deze presentatie is op persoonlijke titel verzorgd.

# Introductie

Generaal, dames en heren, goede morgen. Het doet me enorm veel deugd met dit brede publiek mijn gedachten over de theorie rond extraterritoriale rechtshandhaving tijdens oefeningen in het buitenland te kunnen delen. Voor ik daaraan begin, wil ik de organisatie complimenteren met dit initiatief. Het onderwerp maakt ontegenzeggelijk deel uit van het militair operationeel-rechtelijk raamwerk, maar blijft in de praktijk echter vaak impliciet. Daardoor leidt het een soms schemerig bestaan. In deze tijden waarin internationale militaire samenwerking zoveel terechte aandacht krijgt, is het goed eens in te zoomen op dit bijzondere onderwerp.

De theorie over extraterritoriale rechtshandhaving, of iets anders geformuleerd: extraterritoriale uitoefening van handhavende strafrechtsmacht, is diep geworteld in het internationaal recht en zal niet tot ieders dagelijkse kost behoren. Mijn bijdrage kan daarom soms wat weerbarstig zijn en de titel van deze bijdrage is, ben ik bang, het meest luchtige deel ervan. De sprekers na mij zullen de pil wat vergulden door de materie vanuit de praktijk te benaderen. Toch hoop ik dat u mijn bijdrage aan het einde van de dag niet helemaal hebt kunnen vergeten en de praktijkperikelen kunt plaatsen in het door mij te schetsen theoretisch raamwerk.

Ik zal zo eerst beginnen met enkele algemene punten over de rechten en plichten van in het buitenland verblijvende militairen en de overeenkomsten waarin een en ander wordt vastgelegd: de zogeheten 'Status of Forces Agreements', ofwel: SOFA's. Aangezien het onderwerp van vandaag zijn wortels heeft in het internationaal recht, ga ik verder met enkele samenhangende kernbegrippen uit deze rechtsdiscipline: soevereiniteit, rechtsmacht en immuniteit. De volgende stap is een bespreking van de status van overheidsfunctionarissen onder het internationaal recht, waarbij ik specifiek de uitoefening van de handhavende rechtsmacht toelicht. Ook militairen zijn, vanzelfsprekend, overheidsfunctionarissen. Hoewel hun status in het buitenland dezelfde grondslag heeft als die van andere overheidsfunctionarissen, stellen staten zich ten aanzien van hen anders op. Ik zal dit toelichten aan de hand van de SOFA die in veel gevallen bij oefeningen in het buitenland onze positie bepaalt: het *NAVO-Statusverdrag*.<sup>2</sup> Artikel VII over de strafrechtsmacht zal hierbij centraal staan.

---

<sup>2</sup> Verdrag tussen de Staten bij het Noord-Atlantisch Verdragnopens de rechtspositie van hun krijgsmachten; Londen, 19 juni 1951 (Trb. 1951, 114; Nederlandse vertaling Trb. 1953, 10).

# Introductie en uitgangspunten

De juridische positie van troepen in het buitenland, *status of forces* dus, heeft zijn oorsprong in basisbeginselen van het internationaal recht. Toch zullen de meeste mensen die hier aanwezig zijn, het eerst denken aan de specifieke internationale overeenkomsten die hierover worden gesloten: de SOFA's. Dat is ook terecht want Nederland, en veel andere landen, zullen bij buitenlands verblijf van hun troepen iets over de status willen vastleggen. Dat moet bij voorkeur in een juridisch bindend stuk, zodat de meeste SOFA's bij verdrag worden gesloten. Overigens kunnen ook internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties (VN) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), dergelijke verdragen sluiten ten behoeve van troepen die deelnemen aan door hen geleide operaties.

Kort gezegd zijn SOFA's afspraken tussen staten en/of internationale organisaties over de juridische positie van militairen (en anderen) uit zendstaten die met instemming van de gaststaat in die staat verblijven. Elementair in deze omschrijving is het woord 'instemming'. De zendstaat moet met de komst en activiteiten van de buitenlandse troepen hebben ingestemd. Bij situaties als een gewapende aanval op een land en de daarop volgende vijandelijke bezetting daarvan, sabotageacties, etc. ontbreekt die instemming en gelden andere regels.

Wat precies in een SOFA hoort te staan, ligt niet vast. Per geval zullen de betrokken staten en organisaties dit bekijken en vastleggen. Vanuit operationeel perspectief gezien dient een SOFA ondersteunend te zijn aan het buitenlandse verblijf van de troepen en te helpen binnenkomst, verblijf en uit te voeren taken in de zendstaat soepel te laten verlopen. Dat betekent dat de meeste SOFA's bepalingen bevatten over praktische zaken als paspoort- en visumverplichtingen, gebruik van infrastructuur, belastingen en andere heffingen, vergunningen, etc.

Vanuit het operationeel-rechtelijke perspectief is traditioneel de aandacht vooral toegespitst op rechtsmacht over de troepen en dan vooral de strafrechtelijke aspecten daarvan. De centrale vraag die de SOFA moet beantwoorden is dan, eenvoudig gezegd, wie mag de Nederlandse militair vervolgen die wordt verdacht van het plegen van een vergrijp tijdens zijn buitenlands verblijf. Neem het voorbeeld dat een Nederlandse militair tijdens een oefening in Turkije wordt verdacht van het slaan van een collega uit Qatar bij een bezoek aan de Amerikaanse basis aldaar.

In het algemeen kan deze vraag zonder al te grote problemen worden beantwoord aan de hand van de betreffende SOFA-bepaling. De vervolgvraag is dan of de staat die de betreffende militair kan berechten, ook bevoegd is ter plaatse opsporingsactiviteiten uit te voeren, zoals het horen van getuigen, het betreden van plaatsen en het in beslag nemen van voorwerpen. De bevoegdheid tot het verrichten van strafrechtelijk onderzoek en alles wat daarmee te maken heeft blijft vaak impliciet. Hierop richten we ons vandaag dan ook. Het onderwerp valt in internationaalrechtelijke zin onder uitoefening van handhavende rechtsmacht en is zodoende breder dan alleen opsporingshandelingen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verzamelen van inlichtingen waarop binnen Nederland de *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002* (Wiv 2002) ziet.

# Soevereiniteit, rechtsmacht en immuniteit

Om uitoefening van strafrechtsmacht goed te begrijpen moet eerst een stap terug in de tijd worden gedaan binnen het internationaal recht. In 1648 zetten een aantal Europese entiteiten een voorlopige punt achter een langdurige periode van strijd die grote delen van Europa verwoest en uitgeput had. De vredesverdragen van Westfalen maakten niet alleen een formeel einde aan de Tachtigjarige oorlog en de Dertigjarige oorlog, maar gaven ook een impuls aan de ontwikkeling naar het moderne statensysteem. Niet langer waren staten ondergeschikt aan een hoger gezag van keizer of paus, maar vormden zij zelf het hoogste gezag ('suprema potestas') binnen hun eigen territorium. Ook nu nog zijn soevereine staten in juridische zin aan elkaar gelijkwaardig en onafhankelijk van elkaar. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het adagium 'par in parem non habet imperium' (een gelijke kan geen gezag uitoefenen over zijn gelijke).

Soevereiniteit van een staat komt onder meer tot uitdrukking in de uitoefening van rechtsmacht. Met zijn wetgevende rechtsmacht stelt een staat regels op voor burgers en gebeurtenissen, met de handhavende rechtsmacht dwingt de staat naleving van de regels af, terwijl de staat met de rechtsprekende rechtsmacht zijn burgers kan onderwerpen aan juridische procedures. Gezien de soevereine positie van de staat is rechtsmacht en de uitoefening daarvan territoriaal beperkt. In principe kan een staat zijn gezag niet buiten het eigen territorium laten gelden aangezien dit de soevereine rechten van andere staten kan raken.

Dat laatste hoeft echter niet altijd het geval te zijn. De toepassing van nationale wetgeving op personen of activiteiten buiten de eigen landsgrenzen maakt niet per definitie een inbreuk op de soevereiniteit van een andere staat. Daarom biedt het internationaal recht enige ruimte voor extraterritoriale wetgeving waarvoor bijvoorbeeld nationaliteit en belangen van de betreffende staat vaak het aanknopingspunt vormen. Zo strekt de werking van het Nederlandse strafrecht zich uit over Nederlandse militairen in het buitenland (zie artikel 4 *Wetboek van Militair Strafrecht*). Veel wetten gelden echter alleen voor het eigen land. De eerder genoemde Wiv 2002 heeft territoriale werking en kan dus naar Nederlands recht geen bevoegdheid verlenen voor het verzamelen van inlichtingen in het buitenland.

Extraterritoriale uitoefening van handhavende en rechtsprekende rechtsmacht heeft veel meer het risico in zich dat inbreuk wordt gemaakt op de soevereiniteit van een andere staat. Tegenwoordig is daarom het uitgangspunt dat deze bevoegdheden alleen uitgeoefend kunnen worden als daarvoor een internationaalrechtelijk grondslag bestaat (denk bijvoorbeeld aan een VN-mandaat) of de andere staat zijn instemming verleent. Een voorbeeld zijn verdragen en andere afspraken over het verlenen van onderlinge rechtshulp. Ook in dit soort verdragen blijft het primaat van territoriale rechtsmachtuitoefening overeind. Vaak zal de staat aan wie het rechtshulpverzoek is gericht zelf optreden ten behoeve van de verzoekende staat, bijvoorbeeld door het horen van personen of het afnemen van DNA-materiaal, en zijn functionarissen uit de verzoekende staat gehouden hun werkzaamheden in de andere staat uit te oefenen onder leiding en in beginsel in aanwezigheid van functionarissen van die staat.

Dit alles heeft tot gevolg dat wanneer een staatsburger uit staat A naar B reist, hij de eigen rechtsorde verlaat en die van staat B binnengaat. Hij is dan onderworpen aan de wetgevende, handhavende en rechtsprekende rechtsmacht van staat B en daarnaast aan de wetten van staat A, zover die extraterritoriale werking hebben. Een normale situatie die weinig mensen tot nadenken stemt als ze op vakantie gaan. Voor overheidsfunctionarissen ligt dat anders.



## Positie van overheidsfunctionarissen

Soevereiniteit van staten impliceert dat een staat in principe is gevrijwaard van de uitoefening van handhavende en rechtsprekende rechtsmacht door een andere staat, die immers zijn gelijke is. Tegenwoordig is algemeen aanvaard dat deze immuniteit van staten niet langer absoluut is en kan een staat ook in het buitenland voor de rechter worden gedaagd. In deze leer van de relatieve staatsimmunititeit kunnen staten wel een beroep blijven doen op immuniteit voor typische overheidshandelingen ('*acta iure imperii*').

Staten zijn natuurlijk abstracties en kunnen niet zelf handelen. Dat doen overheidsorganen en – functionarissen als een soort instrument van die staat. Wanneer overheidsfunctionarissen in dienst van hun staat in het buitenland werkzaam zijn, zou het hele idee van staatsimmunititeit een lege huls zijn als een buitenlandse staat wel die overheidsfunctionaris aan zijn handhavende en rechtsprekende rechtsmacht kan onderwerpen. Daarom zijn overheidsfunctionarissen in het buitenland gevrijwaard van de uitoefening van de handhavende en rechtsprekende rechtsmacht van die buitenlandse staat voor handelingen die zijn verricht in de uitoefening van hun overheidsfunctie.

Immunititeit is een, wat ik wel eens noem, passief begrip in de zin dat de verblijfsstaat als het ware op zijn handen moet blijven zitten. Immunititeit onttrekt een functionarissen aan de handhavende en rechtsprekende rechtsmacht, maar het zegt niet wat vervolgens met die functionaris gaat gebeuren. Functionele immuniteit geldt in principe ook voor de militair die met instemming van de buitenlandse staat in het buitenland werkzaam is. Deze militair die in de uitoefening van de dienst een vergrijp pleegt, geniet dus op basis van deze regel immuniteit, ook als er geen SOFA van kracht is.

Nu sluiten staten om verschillende redenen juist wel SOFA's af. Een van die redenen lijkt te zijn dat immuniteit vanuit militair operationeel-rechtelijk oogpunt gezien niet altijd voldoende is. Staten willen een bepaalde mate van gezag over de eigen troepen behouden en verleggen in SOFA's vaak de nadruk naar de uitoefening van rechtsmacht over de militair. Dat geeft de regeling een meer actief karakter in de zin dat een staat kan vervolgen en onderzoeken. Een voorbeeld van een dergelijke SOFA is het NAVO-*Statusverdrag*.

# Het NAVO-Statusverdrag

Het NAVO-Statusverdrag is in 1951 tot stand gebracht met het oog op stationering van troepen uit de staten die partij zijn bij het *Noord-Atlantisch Verdrag*<sup>3</sup> op elkaars grondgebied. De SOFA gaat onder meer uit van een verdeling van de uitoefening van strafrechtsmacht tussen zendstaat en verblijfsstaat. Aangezien deze voor die tijd vernieuwende en uitgebalanceerde systematiek veel navolging heeft gevonden buiten NAVO-verband en het verdrag zelf van toepassing is op veel internationale activiteiten, zoals oefeningen, zal de strafrechtssystematiek van dit verdrag hier meer in detail worden gesproken.

Artikel VII erkent dat zowel gastland als zendstaat rechtsmacht hebben ten aanzien van personeel dat een vergrijp heeft begaan in de staat van verblijf. In de volgende leden wordt uitgewerkt welke staat daadwerkelijk zijn rechtsmacht mag uitoefenen. Tenzij vergrijpen onder de exclusieve rechtsmacht van een van beide staten vallen, kan de zendstaat, heel sterk samengevat, met voorrang zijn strafrechtsmacht uitoefenen over het personeel bij delicten begaan tijdens de uitoefening van de dienst en bij delicten die alleen de eigen nationale belangen raken of het eigen personeel betreffen. In andere gevallen heeft de staat van verblijf voorrang.

Artikel VII maakt geen onderscheid tussen de verschillende soorten rechtsmacht. Dat betekent dat de staat die rechtsmacht heeft, zowel zijn handhavende als rechtsprekende rechtsmacht kan uitoefenen. Uit de formulering van de bepaling volgt wel de beperking dat de zendstaat zijn activiteiten beperkt moet houden tot het eigen personeel. Om dat te benadrukken vermeldt lid 4 van artikel VII dat de zendstaat geen enkel recht heeft tot uitoefening van rechtsmacht over inwoners uit de verblijfsstaat.

Om een eigen militair effectief te kunnen vervolgen zal de zendstaat wel een gedegen strafrechtelijk onderzoek moeten kunnen uitvoeren. Stel dat Nederland in Turkije onderzoek wil doen naar de toedracht van het incident tussen de Nederlandse militair en zijn collega uit Qatar, dan biedt het NAVO-statusverdrag geen expliciete bevoegdheden om niet-Nederlandse getuigen en het slachtoffer te horen of plaatsen te betreden. Deze tekortkoming wordt deels ondervangen doordat lid 6(a) bepaalt dat de zendstaat en verblijfsstaat elkaar helpen bij het uitvoeren van alle noodzakelijke opsporingen en bij het verzamelen van bewijsmateriaal, inclusief inbeslagname en eventueel overdracht van voorwerpen.

Lid 6 is algemeen gesteld zodat de precieze reikwijdte van de regeling niet geheel duidelijk is. De totstandkomingsgeschiedenis biedt weinig aanknopingspunten voor uitleg. De bepaling is overgenomen uit de SOFA<sup>4</sup> die was bedoeld voor troepen die zouden worden gelegerd op het grondgebied van partijen bij het *Verdrag van Brussel* van 1949.<sup>5</sup> Dat verdrag voorzag in vergaande defensiesamenwerking en een gemeenschappelijke verdediging van enkele Europese staten. Beide verdragen zijn nooit in werking getreden door de oprichting van de NAVO. In tegenstelling tot andere delen van artikel VII leidde de rechtshulpregeling niet tot discussie bij de besprekingen over de ontwerp teksten voor het NAVO-statusverdrag. Het lijkt wel alsof een zekere vanzelfsprekendheid van de bepaling uitging: natuurlijk help je elkaar waar dat kan.

---

3 Noord-Atlantisch verdrag; Washington, 4 april 1949 (S. 1949, 355).

4 Status of members of the armed forces of the Brussels Treaty Powers; Brussel, 21 december 1949 (Department of State Bulletin, 20 maart 1950).

5 Verdrag van economische, sociale en culturele samenwerking en collectieve zelfverdediging tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland; Brussel, 17 maart 1948 (S. I 519); door Nederland opgezegd in 2010 (Trb. 2011, 177). No. I 519. 17 maart 1948, in werking 1949.

In 2003 hebben de lidstaten van de EU eveneens een SOFA gesloten, die overigens nog niet in werking is getreden, en die nauw aansluit bij het NAVO-Statusverdrag. De rechtshulpbepaling is hierin echter niet overgenomen. De reden hiervoor kan zijn dat inmiddels een uitgebreid, hoewel niet sluitend, systeem van rechtshulpverdragen bestaat, waarop in veel gevallen kan worden teruggevallen. Onduidelijk is waarom vervolgens in het Verdrag tot oprichting van het Europees Gendarmeriekorps uit 2007<sup>6</sup> de rechtshulpbepaling uit het NAVO-Statusverdrag vrijwel letterlijk weer is overgenomen.

Hoe het ook zij, lid 6 van artikel VII geeft ruimte tot het verlenen van rechtshulp door zendstaat en staat van verblijf, maar laat in het midden hoe procedures verlopen, afspraken moeten worden vastgelegd en bevoegdheden zijn verdeeld. Nationale regelgeving kan hieraan verder invulling geven. De Nederlandse Goedkeuringswet NAVO-Statusverdrag bepaalt ter uitvoering van lid 6 bijvoorbeeld dat Nederlandse opsporingsambtenaren, het Openbaar Ministerie en de rechter-commissaris verplicht zijn hun medewerking te verlenen aan een opsporingsonderzoek van de zendstaat als de met de vervolging belaste autoriteit van de zendstaat Staat of een officier van de strijdkrachten van die staat daarom vragen.

Uit een beleidsregel van de Minister van Justitie uit 1981 volgt verder dat opsporingsonderzoek door de zendstaat in Nederland ten aanzien van een militair uit de zendstaat onder leiding van de Nederlandse justitie plaatsvindt, maar dat het onderzoek, zeker bij wat ernstiger strafzaken, gezamenlijk kan plaatsvinden. Ook mag de Officier van Justitie zelfstandig beslissen op verzoeken tot inbeslagname en overdracht van voorwerpen (*Handleiding ten behoeve van de praktijk inzake delicten begaan door vreemde militairen (waaronder begrepen burgerpersoneel en gezinsleden van 19 februari 1981)*).<sup>7</sup> In de Nederlandse regels werkt de rechtshulpverplichting ook door in het geval geen SOFA van kracht is. Zo instrueert de Minister van Defensie commandanten in het buitenland de verblijfsstaat medewerking te verlenen bij opsporingsonderzoek en het verzamelen van bewijs ook indien geen SOFA is gesloten (artikel 6(7) van het *Reglement toepassing straf- en tuchtrecht ten aanzien van Nederlandse militairen geplaatst buiten het Koninkrijk uit 1971*).<sup>8</sup>

Naast onduidelijkheid over de reikwijdte van lid 6, speelt dat de regeling van artikel VII zich naar de letter van de regeling beperkt tot de relatie tussen zendstaat en staat van verblijf. In de casus van de Nederlandse militair die zijn collega uit Qatar slaat, kan dus niet worden teruggevallen op het NAVO-Statusverdrag als Nederlandse opsporingsambtenaren op de Amerikaanse basis onderzoek willen doen en eventuele getuigen willen horen. Met een welwillende interpretatie van lid 6 die uitgaat van de geest van het verdrag en internationale samenwerking in het algemeen kan men een eind komen, maar de letterlijke tekst steunt dit niet.

Het NAVO-Statusverdrag biedt dus niet altijd uitkomst bij het uitoefenen van extraterritoriale handhavende rechtsmacht zodat moet worden teruggevallen op het internationaal recht. Datzelfde geldt als geen SOFA van kracht is of, als er wel een SOFA is op basis waarvan de in het buitenland verblijvende militairen immuniteit genieten, maar daarin geen afspraken zijn gemaakt over de uitoefening van strafrechtsmacht. In alle gevallen is voor uitoefening van strafrechtsmacht de instemming van de staat van verblijf vereist.

---

6 Verdrag tussen het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden en de Portugese Republiek tot oprichting van het Europese Gendarmeriekorps EUROGENDFOR; Velsen, 18 oktober 2007 (Trb. 2007, 227).

7 Handleiding ten behoeve van de praktijk inzake delicten begaan door vreemde militairen (waaronder begrepen burgerpersoneel en gezinsleden) brief van de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht van 19 februari 1981, nr. 137/281, par. V.

8 Reglement toepassing straf- en tuchtrecht ten aanzien van Nederlandse militairen, geplaatst buiten het Koninkrijk, vastgesteld bij Beschikking van de minister van Defensie van 17 juni 1971, gepubliceerd in Van den Bosch c.s., Deel II, Bijlage V.

In een ideale wereld zouden afspraken over de uitoefening van die strafrechtsmacht kunnen worden vastgelegd in een soort mondiaal raamwerkverdrag over rechtshulp in militaire zaken. We leven echter niet in die ideale wereld. Meer realistisch is rechtshulpaspecten in een samenwerkingsverdrag of de SOFA vast te leggen en uit te werken in het 'Memorandum of Understanding' (MOU) over de details van de buitenlandse oefening. Bij het ontbreken daarvan zullen in de praktijk meer pragmatische en creatieve wegen moeten worden bewandeld, waarbij, gelet op wat hiervoor is besproken, de staat van verblijf die wegen wel moeten hebben vrijgegeven. De komende uren zullen we horen hoe in de praktijk met deze uitdagingen is omgegaan.

Wat hierboven over rechtshulp bij opsporing aan de orde is gekomen, kan grotendeels ook worden gebruikt bij een andere bepaling in het NAVO-*Statusverdrag* die de zendstaten handhavende bevoegdheden verleent op het gebied van de handhaving van de militaire orde en tucht. Op grond van artikel VII, lid 10 mogen zendstaten politietoezicht uitoefenen binnen faciliteiten die zij bij overeenkomst in gebruik hebben en daarbuiten mogen zij orde en tucht onder de leden van de eigen krijgsmacht handhaven op basis van een overeenkomst en in samenwerking met de staat van verblijf. Ook hier is de SOFA niet sluitend en geeft het verdrag zelf aan dat afspraken met de staat van verblijf moeten worden gemaakt. In het *Reglement* uit 1971 instrueert de Minister van Defensie commandanten een overeenkomst aan te gaan over de voorwaarden waaronder en de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend.

# Afsluiting

De status van in het buitenland verblijvende troepen is in veel gevallen vastgelegd in SOFA's. In deze overeenkomsten zijn de belangrijkste zaken geregeld over hun rechten en plichten in de staat van verblijf, inclusief de strafrechtsmacht. Wanneer geen SOFA is opgesteld of de SOFA niet alle zaken voldoende regelt, kan worden teruggevallen op het internationaal recht. Uitgangspunt hierbij is dat soevereine staten hun rechtsmacht kunnen uitoefenen binnen het eigen territorium. Extraterritoriale uitoefening van hun rechtsmacht kan de soevereiniteit van andere staten raken, zodat staten op dit punt uiterst terughoudend zijn.

Bij inzet van troepen in het buitenland zullen staten in het algemeen een bepaalde mate van rechtsmacht over de eigen troepen willen kunnen blijven uitoefenen. Gezien het raakvlak met de soevereiniteit van de staat van verblijf kan dat heel gevoelig liggen. Met het NAVO-*Statusverdrag* hebben de NAVO lidstaten een uitgebalanceerde regeling getroffen die zendstaten recht geeft in bepaalde gevallen met voorrang op de staat van verblijf hun rechtsmacht uit te oefenen over de eigen troepen. Het recht een strafrechtelijk onderzoek te houden is in principe ook beperkt tot het eigen personeel, net als de mogelijkheid toezicht te houden op de militaire orde en tucht. Wel bevat het verdrag bepalingen over rechtshulp en toezicht tussen zendstaat en verblijfsstaat. De reikwijdte ervan is niet helemaal duidelijk is en laat in het midden hoe bevoegdheden zijn verdeeld. Het lijkt dat het aan de lidstaten is overgelaten hoe hieraan uitvoering moet worden gegeven. Bovendien strekt de bepaling zich niet uit tot andere zendstaten en andere landen.

In dat geval moet de extraterritoriale rechtshandhaving plaatsvinden met eerbiediging van de soevereine rechten van de verblijfsstaat, net als in het geval geen SOFA van kracht is. Eenvoudig gezegd zal de staat van verblijf op een of andere manier zijn formele instemming moeten geven aan de opsporings- en toezichtshandelingen.

Dat brengt me terug bij de vraag die ik in de inleiding heb gesteld: is rechtshandhaving tijdens oefeningen in het buitenland een vergeten groente uit het militair operationeel-rechtelijke moestuintje? Uit theoretisch oogpunt zou het antwoord bijna niet negatief kunnen zijn. Hoe dat in de praktijk uitwerkt, zal blijken uit de volgende bijdragen.

Ik ben blij een bijdrage aan deze dag te hebben kunnen leveren en dank u voor uw aandacht. Veel plezier met de volgende bijdragen.