

Inzet van Nederlandse militairen en de *Rules of Engagement*

Joop Voetelink

Nederland voert een actief vredes- en veiligheidsbeleid wat onder meer met zich meebrengt dat de Nederlandse krijgsmacht regelmatig in internationaal verband wordt ingezet in crisisbeheersingsoperaties. Waar dit vroeger voornamelijk traditionele vredesbewarende operaties betrof, is de nadruk nu verschoven naar vredesafdwingende operaties. Deze vragen om een meer robuust optreden, hoog in het geweldspectrum. Nederland heeft hiermee inmiddels de nodige ervaring. De Nederlandse bijdrage aan de *Stabilisation Force Iraq* (SFIR) met onder meer grondtroepen en *Apache* gevechtshelikopters is net beëindigd. Operatie 'Enduring Freedom', de door de Verenigde Staten geleide operatie in Afghanistan, is door Nederland al eerder ondersteund met F-16's en eind februari heeft de regering besloten mariniers en commando's te sturen.

Nederlandse militairen zullen wellicht geweld moeten gebruiken om hun opdracht te kunnen uitvoeren. De regels hiervoor worden in de praktijk vastgelegd in instructies die zijn afgestemd op de concrete omstandigheden waaronder moet worden opgetreden. In overeenstemming met de internationaal gebruikelijke terminologie duid ik deze aan als *Rules of Engagement*. Zij vormen geen vrijbrief voor het gebruiken van geweld, maar stellen grenzen aan het militaire optreden. Inmiddels is de term *Rules of Engagement* vrij breed geaccepteerd. Toch bestaat nog veel onduidelijkheid met betrekking tot de aard en toepassing van deze regels, zeker ook hoe zij op juridisch gebied hun uitwerking hebben.¹ De discussie over de inzet van mariniers en commando's in Afghanistan en de commotie rond de rechtszaak tegen Erik O. zijn hier voor een deel op terug te voeren. In deze bijdrage zal ik verduidelijken wat *Rules of Engagement* voor Nederlandse strijdkrachten inhouden, met name op strafrechtelijke gebied.

Een crisisbeheersingsoperatie vraagt om een bij voorkeur internationaal mandaat. Dit mandaat zal vervolgens de grondslag bieden voor de *Rules of Engagement*. Na een korte toelichting over interstatelijk gebruik van geweld ga ik in op het mandaat voor een internationale militaire operatie. Hierop voortbouwend, kom ik op de achtergrond en strekking van de *Rules of Engagement*. Deze internationale regels kunnen nationaal worden beperkt door het maken van voorbeholden bij bepaalde onderdelen ervan. Op nationaal niveau worden verder de geweldsinstructies voor de individuele militair vertaald in onder meer een Instructiekaart. Deze nationale inbreng licht ik toe in het daaropvolgende gedeelte. Handelen al dan niet in overeenstemming met deze *Rules of Engagement* kan strafrechtelijke gevolgen hebben. In het afsluitende gedeelte komt geweldgebruik bezien vanuit het Nederlandse strafrechtelijke perspectief aan bod. Ik sluit af met een korte samenvatting en conclusie.

Interstatelijk geweldgebruik

Het recht van staten om met militaire middelen een ander land aan te vallen is met het opstellen van het Handvest van de Verenigde Naties strikt gelimiteerd binnen een collectief veiligheidssysteem. Met twee wereldoorlogen vers in het geheugen wilden de opstellers van het Handvest in 1945 'de gesel van oorlog' uitbannen. Een van de doelstellingen van de VN werd dan ook het handhaven van de internationale vrede en veiligheid. De lidstaten dienen daartoe hun internationale geschillen langs vreedzame weg tot een oplossing te brengen en zich in hun internationale betrekkingen te onthouden van bedreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een andere staat.

Het verbod op interstatelijk geweldgebruik is echter niet absoluut; het Handvest kent twee belangrijke uitzonderingen. In de eerste plaats is in Artikel 51 de gewoonterechtelijke regel gecodificeerd dat ieder land het recht heeft zichzelf te verdedigen tegen een aanval van een

ander land. Dit recht komt niet alleen aan een land afzonderlijk toe maar ook aan een groep van landen (de individuele en collectieve zelfverdediging). Binnen de VN is de Veiligheidsraad het orgaan dat primair is belast met de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Ook als landen in zelfverdediging handelen, kunnen zij niet om de Veiligheidsraad heen. Zij zullen de genomen maatregelen moeten melden waarna de Raad op ieder moment kan overgaan tot het optreden dat nodig wordt geacht voor het handhaven of het herstel van de internationale vrede en veiligheid.

Met de betrokkenheid van de Veiligheidsraad komen we op de tweede uitzondering op het geweldsverbod die in het Handvest is opgenomen. Op grond van Artikel 42 kan de Veiligheidsraad 'overgaan tot zulk optreden door middel van lucht-, zee- of landstrijdkrachten als nodig is voor het herstel van de internationale vrede en veiligheid'. Dit kan zich beperken tot acties zoals het opzetten van blokkades, maar maakt ook grootschalig militair optreden mogelijk. Een sprekend voorbeeld vormt Resolutie 678 (29 november 1990) waarin de Raad lidstaten machtigde om met 'all necessary means' Koeweit te bevrijden. Militair optreden is het uiterste middel dat de Raad ter beschikking heeft. Alvorens hiertoe kan worden besloten, moet eerst worden vastgesteld dat sprake is van een bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede of daad van agressie (Artikel 39). Vervolgens kan de Raad tijdelijke maatregelen nemen of maatregelen waaraan geen wapengeweld te pas komt (Artikel 40 en 41). Alleen als de Raad van oordeel is dat dergelijke maatregelen onvoldoende zouden zijn of al onvoldoende zijn gebleken kan Artikel 42 van het Handvest worden toegepast.

Internationaal mandaat

Op grond van dit collectieve veiligheidssysteem is bij interstatelijk geweldgebruik zo steeds een rol weggelegd voor de Veiligheidsraad van de VN. Een besluit waarbij een militaire operatie wordt geautoriseerd, vormt het mandaat voor de betreffende missie en is de grondslag voor de inzet van strijdkrachten. Hiermee is op internationaal niveau de bevoegdheid geschapen voor landen om gewapend op te treden. De praktijk is helaas soms weerbarstiger dan de theorie en niet altijd ligt aan een operatie een VN-mandaat ten grondslag. Het komt regelmatig voor dat de Veiligheidsraad niet in staat is om tot een besluit te komen in situaties waar sprake is van een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Dit kan leiden tot optreden van staten of groepen van staten buiten de VN om. Een voorbeeld is het NAVO-ingrijpen in Kosovo in 1999. De humanitaire situatie in het land rechtvaardigde in ieder geval naar de mening van de NAVO-landen militair optreden toen binnen de Veiligheidsraad hierover geen overeenstemming kon worden bereikt. In plaats van een VN-mandaat vormde hier het NAVO-besluit de grondslag voor het optreden. In het navolgende ga ik uit van de meest gebruikelijke situatie waarbij een resolutie van de VN-veiligheidsraad aan een operatie ten grondslag ligt.

Het mandaat geeft het doel van de missie aan en legt tevens de basisvoorwaarden voor het gebruik van de militaire middelen vast. In het verleden kon dat mandaat vrij beperkt zijn.² De nadruk lag op vredebewarende missies waarbij de instemming van de betrokken partijen met de komst van de vredestroepen het uitgangspunt vormde voor de operatie. Meestal hadden de strijdende partijen al overeenstemming bereikt over bijvoorbeeld een staakt-het-vuren of zelfs een vredesregeling en stonden de vredesmachten, vaak letterlijk, tussen de partijen om op de gesloten akkoorden te kunnen toezien. Onpartijdigheid stond voorop; geweldgebruik tegen een van de partijen moest tot een minimum worden beperkt om zelfs de schijn van partijdigheid te voorkomen. In de jaren negentig begon de aard van de operaties te verschuiven naar vredebewarende missies. De vredessoldaten kregen meer taken dan alleen het toezien op gemaakte afspraken. Actief en meer robuust optreden werd nodig juist om de gewenste situatie desnoods af te dwingen. Tegenwoordig bieden VN-resoluties daarom de mogelijkheid om het gestelde doel te bereiken met toepassing van 'all necessary means'.³

Rules of Engagement

Een mandaat dat alle ruimte biedt aan militair optreden, betekent zeker niet dat van die bevoegdheden ook daadwerkelijk gebruik moet worden gemaakt. Tal van redenen zijn te bedenken die een inzet kunnen beperken. Hard optreden kan onder de omstandigheden bijvoorbeeld in strijd met het (internationale) recht zijn, gevaar voor eigen troepen opleveren of internationale steun doen verminderen. Het betekent dat verdere richtlijnen nodig zijn. Deze worden in de praktijk verstrekt door het land of de organisatie dat de leiding heeft over een operatie. Dit kan de VN zijn, maar ook (een groep van) landen of een andere organisatie zoals de NAVO, indien de VN de uitvoering heeft overgedragen.

Die nadere instructies voor militair optreden op basis van het mandaat zijn de *Rules of Engagement*. In de Nederlandse landmachtdefinitie zijn dit de “regels voor de toepassing en gebruik van geweld met militaire middelen, vastgesteld voor een specifieke operatie.”⁴ Een wat beperkte insteek omdat in de praktijk niet alleen beperkingen aan daadwerkelijk geweldgebruik worden gesteld maar ook aan andere vormen van de inzet van de troepen. De NAVO spreekt dan ook over richtlijnen “[...] that define the circumstances, conditions, degree and manner in which force, or actions, which might be construed as provocative, may be applied.”⁵

De *Rules of Engagement* vormen het resultaat van de afweging van een drietal verschillende belangen: politieke, militair-operationele en juridische.⁶ In theorie heeft geen van deze drie het overwicht. Gelet echter op het feit dat het mandaat voor een operatie een met name politieke achtergrond heeft, lijkt mij dat bij het opstellen van de *Rules of Engagement* de nadruk initieel bij de politieke belangen ligt. Dit vindt enige ondersteuning in het feit dat de uitgifte van de NAVO-RoE's vergezeld gaat van een *Political Policy Statement* (PPS). Hierin worden de beleidsdoelen uiteengezet zodat de militaire commandanten de *Rules of Engagement* in de juiste context van de missie kunnen plaatsen. De PPS wordt verder aangevuld met de *Political Policy Indicators* (PPI) die de te verwachten (of gewenste) ontwikkeling van de situatie weergeven. Bij ‘X-ray’ staat deëscalatie voorop: betrokkenheid van de NAVO moet worden beperkt. ‘Yankee’ ziet op handhaving van de bestaande situatie, terwijl in ‘Zulu’ de kans op escalatie wordt geaccepteerd.

Het politieke element is ook in de Nederlandse procedures terug te vinden. In ons land heeft de regering op basis van Artikel 97 van de Grondwet het oppergezag over de krijgsmacht. Het is de regering die het besluit tot inzet neemt, terwijl in de meeste gevallen ook het parlement zich over de inzet zal uitspreken. Teneinde een brede parlementaire steun te verkrijgen, kan de regering de inzetmogelijkheden beperken of juist uitbreiden. Dit kan zijn uitwerking hebben op de keuze van wapensystemen, inzetgebied, tijdsduur, beperkingen in bevoegdheden et cetera. Toch maakt dit de *Rules of Engagement* geen politiek document. Wanneer niet ook de militaire en juridische belangen zijn meegewogen, zal een onwerkbaar instructie ontstaan. De militaire mogelijkheden zijn niet onuitputtelijk en een opdracht moet ook uitvoerbaar zijn. Beschikbaarheid van getrainde eenheden die in staat zijn onder de specifieke omstandigheden in het operatiegebied te kunnen opereren met de juiste ondersteuning en aansturing, bepalen dus mede de uiteindelijke vorm van *Rules of Engagement*. Tot slot stellen ook het internationale recht en het nationale recht van de deelnemende landen de nodige eisen aan de inzet van militaire middelen.

Dit zal uiteindelijk leiden tot een set van regels die per operatie sterk kunnen verschillen. Wel bestaat hiervoor inmiddels een gemeenschappelijke basis. Organisaties zoals de NAVO, VN en tegenwoordig ook de Europese Unie hanteren een soort catalogus van regels die al naar gelang de operatie kunnen worden geactiveerd. Binnen de NAVO is de MC 362/1, *NATO Rules of Engagement* (zie noot 5), het belangrijkste document. Hierin zijn de regels onderverdeeld in verschillende categorieën zoals: geografische positie van de eigen troepen, identificatie van doelen, aanhouding en gevangenneming et cetera. Binnen elke categorie

zijn regels ('prohibitions and permissions') geformuleerd die de verschillende opties binnen die categorie weergeven. Vaak is hierin een oplopende lijn in de mogelijkheden voor optreden te zien, beginnend met een verbod en vervolgens een steeds ruimere autorisatie.

Voor aanvang van een door de NAVO geleide operatie zal het Defensieplanningscomité van Noord-Atlantische Raad (NAR/DPC) de voor die specifieke operatie benodigde regels uit de verschillende categorieën selecteren. Samen vormen deze de *Rules of Engagement* voor een operatie. In tegenstelling tot de MC 362/1 zijn deze gerubriceerd (geheim). Via de operationele kanalen worden zij bekend gesteld door ze als bijlage op te nemen in het Operatieplan (OPLAN). Gedurende een operatie kunnen ze worden aangepast. De militaire commandant kan hiertoe om wijzingen of aanvulling van de regels verzoeken (ROEREQ, *ROE request*). Als de NAR instemt zal, een autorisatie worden verleend (ROEAUTH) die vervolgens door de militaire commandant kan worden ingevoerd (ROEIMPL, *ROE Implementation*).

De nationale inbreng

De door de NAC goedgekeurde *Rules of Engagement* vormen als het ware de bovengrens voor het mogelijke militaire optreden. Deze hoeven ook niet altijd in de volle vorm te worden toegepast. Minder ingrijpend optreden is mogelijk als de situatie dat toelaat. Dit zal in ieder geval een afweging moeten zijn van een commandant die zijn troepen inzet. Daarnaast is het echter ook een overweging voor de deelnemende landen. Optreden in overeenstemming met de *Rules of Engagement* kan op sommige onderdelen in strijd komen met de nationale rechtsregels of beleid. De betrokken landen kunnen dan instemmen met de *Rules* in het geheel, maar op onderdelen een voorbehoud maken: de nationale 'caveats'. Deze kunnen de werking van de *Rules of Engagement* voor dat land verder beperken.

De *Rules of Engagement* richten zich in de eerste plaats op de hogere militaire commandanten die moeten beslissen over de inzet van de eenheden en wapensystemen. Voor de individuele militair zijn deze vaak te omvangrijk en abstract om ze in de praktijk toe te kunnen passen. Daarom worden op nationaal niveau de *Rules of Engagement* voor een operatie 'vertaald' in instructies voor de individuele militair. Deze Instructiekaart Geweldgebruik (de '*soldierscard*') wordt vastgesteld door de Chef Defensie Staf (CDS). Hierin worden in beknopte vorm en in de eigen taal de belangrijkste regels en verplichtingen uit de *Rules of Engagement* vertaald voor de individuele militair. Uitgifte van de kaart heeft echter alleen zin als de militair ook voldoende uitleg heeft gehad over de geldende regels en in het gebruik is getraind. Voor Nederlandse eenheden vormt dit een vast aspect bij de voorbereiding op een uitzending. Daarnaast wordt vaak voor het kader dat leiding geeft aan de militairen, door de CDS een *Aide-mémoire* uitgegeven. Deze bevat aanvullende informatie bij de Instructiekaart en moet een handvat bieden bij de uitleg van de regels.

Nederlands strafrecht

Zowel de Instructiekaart als de *Aide-mémoire* "dienen om de rechtszekerheid te verhogen van en waarborgen te bieden voor de individuele militair die onder operationele omstandigheden zijn taak moet uitvoeren."⁷ En dat is van belang omdat uiteindelijk een militair zich voor de Nederlandse rechter moeten kunnen verantwoorden voor het aanwenden van geweld. Naar Nederlands recht bestaat geen *recht* op het gebruik van geweld. Met andere woorden: als een Nederlandse militair iemand verwondt of doodt, is in eerste instantie sprake van een strafbaar feit. Dat leidt overigens niet automatisch tot vervolging en veroordeling. Indien de militair het geweld aanwendt in de uitoefening van zijn functie, zal de handeling in de meeste gevallen kunnen worden gerechtvaardigd. Dat rechtvaardiging mogelijk is, leidt geen twijfel. Onduidelijker is waarop die rechtvaardiging precies is gebaseerd.

Gebruik van geweld waarbij een persoon letsel oploopt, impliceert dat een inbreuk is gemaakt op de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam (Artikel 11). Dit grondwettelijk recht kan worden beperkt op basis van een wettelijk voorschrift. Met dit in het achterhoofd is bijvoorbeeld met de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten uit 2003 een regeling getroffen voor de militair in zijn bewakings- en beveiligingstaak. Op grond van deze wet is de militair bevoegd om in de rechtmatige uitoefening van die bewakings- en beveiligingstaken geweld aan te wenden. Daarbij zijn verdere regels gegeven die het gebruik van de geweldsmiddelen reguleren. Zolang binnen deze regels is opgetreden, kan de militair zich beroepen op de rechtvaardigingsgrond van Artikel 42 van het Wetboek van Strafrecht: "Niet strafbaar is hij die een feit begaat ter uitvoering van een wettelijk voorschrift."

Het zou voor de hand liggen dat ook in andere situaties waarin het voorzienbaar is dat een militair in de uitoefening van zijn functie geweld zou kunnen gebruiken, hij zich kan beroepen op de uitvoering van een wettelijk voorschrift. Dit is echter niet altijd het geval. Geweldgebruik van militairen bij de inzet in crisisbeheersingsoperaties is niet in de wet geregeld. De *Rules of Engagement*, Instructiekaart Geweldgebruik en de *Aide-mémoire* die voor deze situaties zijn opgesteld, hebben dus geen expliciete wettelijke basis. Het is dan ook de vraag of een beroep op Artikel 42 kans van slagen heeft. Ook de verdere juridische status van de documenten roept vragen op. De rechter heeft in de zaak Erik O voorlopig wel enige duidelijkheid geschapen. Ten aanzien van de beide Nederlandse documenten heeft hij vastgesteld dat zij voldoen aan de eisen die Artikel 135 Wetboek van Militair Strafrecht (WMSr) stelt aan het dienstvoorschrift ("een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur [...] gegeven besluit van algemene strekking dat enig militair dienstbelang betreft en een tot de militair gericht ge- of verbod bevat").

De meningen lopen uiteen of een dienstvoorschrift daarmee moet worden aangemerkt als wettelijk voorschrift.⁸ Als een beroep op deze rechtvaardigingsgrond niet kan slagen, dan rest in ieder geval nog Artikel 43 van het Wetboek van Strafrecht: "Niet strafbaar is hij die een feit begaat ter uitvoering van een ambtelijk bevel, gegeven door het daartoe bevoegde gezag." Zowel de Instructiekaart Geweldgebruik als de *Aide-mémoire* zijn vastgesteld door de CDS en kunnen zo gelden als een bevoegd gegeven ambtelijk bevel. De *Rules of Engagement* daarentegen zijn internationaal vastgesteld. De rechtbank stelde in de zaak Erik O. zonder verdere toelichting vast dat de *Rules of Engagement* "inderdaad van een andere orde zijn." De status van het document wordt zo in het midden gelaten. Dat roept in de eerste plaats de vraag op de *Rules* in de praktijk voor een Nederlandse strafrechter als rechtvaardiging van het handelen kunnen worden ingeroepen. In de tweede plaats kan men zich afvragen welk document bij afwijkingen tussen de *Rules of Engagement* en de Instructiekaart en *Aide-mémoire* in een strafrechtelijke procedure voor gaan.⁹ Dat levert een weinig bevredigende situatie op. Een (tijdelijke) oplossing kan worden gevonden door de *Rules of Engagement* voor de Nederlandse militairen formeel vast te laten stellen door de CDS. Een lijn die nu wordt gevolgd bij de uitzending van mariniers en commando's naar Afghanistan voor inzet in Operatie 'Enduring Freedom'. Bij uitzondering hanteert Nederland naar verluid bij deze operatie nationale *Rules of Engagement*.¹⁰

Een andere belangrijke rechtvaardigingsgrond voor militairen kan worden gevonden in Artikel 38 van het Wetboek voor Militair Strafrecht:

Niet strafbaar is hij die in tijd van oorlog binnen de grenzen zijner bevoegdheid een naar regelen van het oorlogsrecht geoorloofd feit begaat, of wiens bestraffing strijdig zou zijn met een verdrag, geldend tussen Nederland en de mogendheid waarmee Nederland in oorlog is, of enig voorschrift, ingevolge zodanig verdrag vastgesteld.

Kort gezegd kan een militair zijn handelen rechtvaardigen als hij in overeenstemming met het oorlogsrecht heeft gehandeld. Belangrijke beperking is de verwijzing naar 'in tijd van oorlog'.

In september 2004 heeft de militaire Kamer van de Gerechtshof in Arnhem naar aanleiding van een wachtdelict in Irak aangegeven, dat 'tijd van oorlog' niet snel kan worden aangenomen. Momenteel wordt onderzocht of 'in tijd van oorlog' in de diverse wettelijke bepalingen niet kan worden uitgebreid met het begrip 'in tijd van een gewapend conflict'.¹¹ Hiermee zal bij gewapend optreden in het kader van een crisisbeheersingsoperatie een beroep kunnen worden gedaan op Artikel 38 WMSr. Dit laatste is ook mogelijk als een verklaring wordt afgegeven voor een uitgezonden eenheid dat voor de duur van de inzet tijd van oorlog aanwezig wordt geacht. Dit is mogelijk op basis van Artikel 71 WMSr en is voor de eerste maal toegepast bij de inzet van mariniers en commando's in Afghanistan.¹²

Tot slot kan iedere militair, net zoals iedere burger zich in voorkomend geval beroepen op het recht op zelfverdediging (noodweer) volgens Artikel 41 van het Wetboek van Strafrecht: "Niet strafbaar is hij die een feit begaat, geboden door de noodzakelijke verdediging van eigen of andermans lijf, eerbaarheid of goed tegen ogenblikkelijke, wederrechtelijke aanranding." Dit recht wordt zelfstandig uitgeoefend, los van de *Rules of Engagement* en daarop voortbouwende nationale instructies. Anders geformuleerd: geweldgebruik tijdens een operaties is alleen mogelijk binnen de *Rules of Engagement* zover het niet is geoorloofd met een beroep op zelfverdediging. In de praktijk worden de grondregels voor zelfverdediging ook in *Rules of Engagement* en Instructiekaarten opgesomd.

Het aanwenden van geweld, zelfs als dit plaatsvindt door vertegenwoordigers van de overheid in de uitoefening van de opgedragen taken, moet binnen het Nederlandse strafrechtstelsel kunnen worden gerechtvaardigd. Het meest voor hand had gelegen dat de militair die heeft gehandeld op grond van *Rules of Engagement*, Instructiekaart of *Aide-mémoire* zich kan rechtvaardigen met een beroep op een wettelijk voorschrift. Een expliciete wettelijke grondslag voor geweldgebruik tijdens crisisbeheersingsoperaties ontbreekt echter, zodat andere rechtvaardigingsgronden uitkomst moeten bieden. Een beroep hierop wordt gecompliceerd doordat de juridische status van de verschillende documenten niet vaststaat. Dit speelt met name een rol bij de *Rules of Engagement*. Tijdelijke oplossingen bieden uitkomst en kunnen onduidelijkheid bij strafrechtelijke procedures voorkomen. Maar militairen die voor de moeilijkste beslissing in iemand leven worden gesteld, beslissingen over soms leven of dood, verdienen alle steun en meer juridische zekerheid.

Wanneer de kans bestaat dat een militair in de uitoefening van zijn opgedragen taken inbreuk kan maken op de lichamelijke integriteit doordat hij iemand moet verwonden of zelfs doden, dan zou hiervoor een expliciete grondslag in de wet moeten bestaan. Optreden op grond van (internationaal) vastgestelde *Rules of Engagement* en de nationale Instructiekaart Geweldgebruik en de *Aide-mémoire* zou daarmee eenduidig kunnen worden gerechtvaardigd. Een dergelijke wettelijke grondslag bestaat nu ook voor de politieambtenaar op basis van Artikel 8 van de Politiewet 1993. Een wettelijke basis moet natuurlijk zijn aangepast aan de eisen van deze tijd en zich richten op inzet tijdens gewapende conflict. Dit voorkomt dat een rechter in de toekomst moet gaan zoeken naar de rechtsbasis voor militair geweldgebruik en zorgt dat de rechter zich kan richten op de toetsing van de feiten aan het vaststaande en voor de militair inzichtelijke recht.

Conclusie

De inhoud van *Rules of Engagement* wordt voor een belangrijk deel bepaald door het internationale mandaat voor de betreffende vredesoperatie; in het algemeen een resolutie van de Veiligheidsraad van de VN. De laatste jaren autoriseren deze vrijwel zonder uitzondering de 'use of all necessary means'. De landen of de organisaties zoals de NAVO, die met de uitvoering van een operatie zijn belast, zullen echter zelden de militaire middelen ongelimiteerd inzetten. Hiervoor stellen zij in de *Rules of Engagement* nadere regels op in de vorm van verboden en autorisaties. De inhoud ervan wordt vanuit verschillende richtingen

beïnvloed. Met name de politieke factor lijkt in de beginfase van doorslaggevend belang, maar ook de operationele en juridische afwegingen spelen een belangrijke rol.

Binnen de NAVO worden de *Rules of Engagement* vastgesteld binnen de Noord-Atlantische Raad. Dit betekent echter niet dat landen geen invloed meer kunnen uitoefenen op de uitvoering van de regels. In de praktijk worden vaak nationale voorbeholden (de 'caveats') op de *Rules of Engagement* gemaakt waarmee de internationale commandant bij de inzet van de eenheden rekening zal moeten houden. Daarnaast vertalen landen de *Rules of Engagement* in instructies voor de individuele militair. Nederland gebruikt hiervoor de Instructiekaart Geweldgebruik die in de Nederlandse taal is opgesteld en kort en bondig uitleg geeft over de belangrijkste regels. Voor de mensen die aan een groep militairen leiding moet geven, bestaat een iets uitgebreidere versie, de *Aide-mémoire*, waarin aanvullende informatie is opgenomen.

In het uiterste geval zal een Nederlandse militair het gebruik van geweld aan de hand van deze Nederlandse documenten moeten verantwoorden tegenover de Nederlandse strafrechter. Zij vormen de juridische rechtvaardiging voor het handelen. Dat de Instructiekaart en de *Aide-mémoire* geweldgebruik kunnen rechtvaardigen leidt geen twijfel, maar het is niet volledig duidelijk onder welke rechtvaardigingsgrond van het Wetboek van Strafrecht zij vallen. Uit de zaak Erik O. blijkt dat de status van *Rules of Engagement* helemaal ongewis is, indien zij niet door een Nederlandse autoriteit zijn vastgesteld. Om aan deze rechtsonzekerheid een einde te maken heeft het de voorkeur, zoals de Grondwet dit ook verlangt, een wettelijke basis te creëren voor de Nederlandse militair die in de uitoefening van zijn taken tijdens de inzet in een gewapend conflict geweld moet gebruiken.

Lt.kol. mr. J.E.D. Voetelink is docent recht aan de Koninklijke Militaire Academie (KMA) te Breda. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven en verscheen eerder in het tijdschrift *Carré* nr. 5 2005.

Noten

1. P.A.L. Ducheine en G.F. Walgemoed spreken over 'de complexe grondslagen van militair geweldgebruik' in 'Militair functioneel geweld en de positie van militairen na "rake zaken"', *Militaire Spectator* nr. 2 2005 – p. 48.
2. Zie voor de veranderende rol en positie van onder mandaat van de VN opererende troepen: Alex Bellamy, Paul Williams en Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity 2004.
3. Zie ten aanzien van de operaties van de afgelopen periode N.J. Schrijver, 'Kroniek van het internationaal publiekrecht', *Nederlands Juristenblad*, 4 maart 2005 – p. 487.
4. Landmacht Doctrine Publicatie deel III, Vredesoperaties, Vastgesteld door de Bevelhebber der Landstrijdkrachten op 29 juni 1999.
5. MC 362/1, NATO Rules of Engagement, goedgekeurd door de Noord-Atlantische Raad 22 juli 2003 – p. 2.
6. Zie bijvoorbeeld J.F.R. Boddens Hosang, 'Rules of Engagement: het politiek juridische struikelblok voor de militaire commandant', *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 2003, aflevering 9 – p. 357 e.v.
7. Militaire Kamer van de Rechtbank Arnhem, 18 oktober 2004 (zaak Erik O.), *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 2004, aflevering 10 – p. 454.
8. Het Openbaar Ministerie stelt in het requisitoir in het hoger beroep tegen Erik O dat deze "dienstvoorschriften kunnen worden opgevat als 'wettelijke voorschriften' in de zin van art. 42." Haverman meent dat zij moeten worden gezien als een bevoegd gegeven ambtelijk bevel (in: 'Expeditionair optreden en strafrecht: een extra uitdaging voor de militair', in: *Kernvraag* 2004/1, nr. 132, *De veranderende rol van de militair*). Idem Walgemoed en Ducheine (zie noot 1).
9. De Nederlandse *Aide-mémoire* stelt dat de *Rules of Engagement* voor gaan. Iets wat het OM in het requisitoir in het hoger beroep tegen Erik O. betwijfelt.

10. Brief van de minister van Defensie en van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Kamer van 25 februari 2005.
11. Brief van de minister van Defensie aan de Kamer van 22 april 2005.
12. Zie kamerbrief van 22 april 2005. De tekst van Artikel 71 WMSr luidt (voor zover van belang):
"Zodra aan een gedeelte der krijgsmacht op de door Ons te bepalen wijze is bekendgemaakt, dat het door het militair gezag is aangewezen, [...] tot enig optreden ofwel tot collectieve of tot individuele zelfverdediging, [...] wordt ten aanzien van dat gedeelte, totdat die taak is geëindigd, tijd van oorlog aanwezig geacht, en worden, ten aanzien van datzelfde gedeelte, de personen tegenover wie het geweld der wapenen wordt of kan worden aangewend, gelijkgesteld met de vijand."