

Noodzakelijke regulering van Private Military Compagnies : enkele mogelijkheden

door

PETER VAN DER KRUIT¹⁾

1. Inleiding

Huurlingen bestaan sedert jaar en dag. Reeds in de verre oudheid werden deze op grote schaal ingezet. Het Oude Testament spreekt over het inhuren van meer dan twintigduizend soldaten uit Bet-Rechob en Soba om David te helpen in de strijd.²⁾ Gedurende het laatste decennium is er een trend te ontdekken waarbij het individu dat zijn gevechtskracht aanbiedt overgaat in particuliere bedrijven die militaire diensten aanbieden. Deze bedrijven zijn onder vele namen bekend, zoals *Private Military Companies* (PMC), *Private Military Firms* (PMF) en *Private Security Companies* (PSC), maar hun activiteiten zijn veelal gelijk. In dit artikel zal de term PMC worden gebruikt.

Dit artikel zal het reguleren van PMC onderzoeken, met name enkele mogelijkheden daartoe. Meer bijzonderheden over PMC kunt u lezen in het inleidende artikel van René Hiemstra in deze uitgave van het MRT.

Het gebruik van geweld dient, in beginsel, het exclusieve domein van een staat te zijn en te blijven; alleen de staat heeft het monopolie op het gebruik van geweld tegen andere staten, en de staat is en blijft verantwoordelijk en aansprakelijk bij het gebruik van geweld tegen een andere staat. De staat kan de uitvoering van het geweld wel elders beleggen, bijvoorbeeld bij PMC, maar blijft de verantwoording hiervoor behouden en blijft ervoor aansprakelijk.³⁾

Het blijkt echter dat PMC niet, of niet optimaal gereguleerd zijn, waardoor de mogelijkheid ontstaat dat een inhurende staat niet altijd haar verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid kan nakomen. De redenering is daarom dat PMC goed gereguleerd dienen te worden. Deze redenering is opgebouwd uit de volgende argumenten. PMC dienen goed gereguleerd te worden omdat deze zich niet altijd verplicht achten om de regels van het humanitaire oorlogsrecht na te leven; het bijvoorbeeld accepteren van meer *collateral damage* gedurende gevechtacties, zou een goedkopere oplossing kunnen zijn dan er alles aan doen om deze schade te voorkomen.⁴⁾ De inhurende staat acht zich bovendien niet altijd verplicht om grondige controle uit te oefenen op het naleven van het humanitaire oorlogsrecht door de ingehuurde PMC, hetgeen ook bemoeilijkt wordt doordat het gebruik van geweld elders plaatsvindt en deze staat daar niet altijd een controle- en handhavingmechanisme tot zijn

¹⁾ Dr. P. J. J. van der Kruit is universitair hoofddocent bij de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

²⁾ Bijbel, 2 Samuel 10 vers 6.

³⁾ Zie Sassoli, B., State Responsibility for violations of international humanitarian law, in: *International Review of the Red Cross*, Vol. 84 nr. 846, 30 juni 2002, pp. 401-434.

⁴⁾ Singer, P.W., *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security*, *International Security*, Volume 26, Number 3, Winter 2001/02, pp. 186-220.

beschikking heeft.⁵⁾

Een argument voor regulering van PMC is ook het feit dat een staat niet altijd weet wat voor soort mensen worden ingehuurd; mogelijk zet de PMC mensen met een strafblad in en verschijnen er mensen op het strijdtoneel die niet geheel op de hoogte zijn van het humanitair oorlogsrecht en hier ook niet naar handelen. Het laatste argument voor regulering van PMC is het feit dat overheden zaken zouden kunnen doen met een bedrijf dat weer andere PMC kan contracteren en zo kan er een ondoorzichtige keten van hiërarchie en verantwoordelijkheid ontstaan, met als gevolg dat de aansprakelijkheid ook niet eenvoudig te duiden is.

Dit artikel zal enkele maatregelen in het kader van regulering van PMC beschrijven en hoopt op deze wijze bij te dragen aan de discussie voor een oplossing voor het hierboven geschetste probleem. Dit artikel gaat niet in op de voor- en nadelen van PMC, en of ingehuurde personen de status van combattant hebben of de kwalificatie van spion of huur-ling.⁶⁾ Na een korte schets over de achtergronden van regulering zal eerst een verbod op PMC worden bestudeerd, vervolgens komt zelfregulering door PMC aan bod, evenals het van toepassing verklaren van het militaire strafrecht over personeel van PMC, gevolgd door een meer uitgebreide beschrijving van een mogelijk vergunningstelsel, omdat dit ook een effectieve manier van regulering van PMC zou kunnen zijn.

2. *Achtergronden van regulering*

Er zijn meerdere redenen om over te gaan tot regulering van PMC (zie ook hierboven). De eerste en zeker niet de onbelangrijkste reden is dat het gebruik van geweld onder controle van een staat dient te staan. We leven nu in een tijd van een terugtrekkende overheid, daarom komt er meer ruimte voor de particuliere sector. Hierdoor zullen er ook meer PMC komen, waardoor regulatie van deze bedrijfstak nog belangrijker wordt.

Indien PMC blijven groeien op een wijze zoals deze het laatste decennia zijn gegroeid, dan bestaat de kans dat het gebruik van geweld tussen staten niet meer wordt gecontroleerd door deze staten. De staat is en blijft verantwoordelijk voor het gebruik van geweld, en kan dit niet delegeren naar een particulier bedrijf, mogelijk gevestigd in een andere staat. Wel kan de uitvoering van dit geweld worden uitbesteed aan PMC, mits goed gereguleerd. Het gehele collectieve veiligheidsstelsel van de VN is zo ingericht, dat de staat bij geweldgebruik centraal staat.⁷⁾ De staat is verantwoordelijk en aansprakelijk voor het gebruik van geweld door die staat, ook indien PMC dit uitvoeren.

Een tweede reden dat het gebruik van geweld door een staat dient te worden gecontroleerd, is dat het niet afhankelijk mag zijn van commerciële factoren, zoals vraag en aanbod, of kartelvorming door de PMC, omdat anders de commerciële factoren zouden kunnen prevaleren boven de correcte naleving van het humanitair oorlogsrecht. Crisisbeheersingsoperaties zouden afhankelijk kunnen worden van commerciële belangen waardoor de staat

⁵⁾ Swiss Initiative in Cooperation with the International Committee of the Red Cross to Promote Respect for International Humanitarian Law and Human Rights Law with regard to Private Military and Security Companies Operating in Conflict Situations, Bern, 22 november 2006, vindplaats: [www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/humlaw.Par.0025.File.tmp/PMSCs%20-%20Outline%20-%20engl.%20\(13.4.07\).pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/humlaw.Par.0025.File.tmp/PMSCs%20-%20Outline%20-%20engl.%20(13.4.07).pdf), (mei 2007).

⁶⁾ Zie hiervoor de Geneefse Verdragen en de daarbij behorende Protocollen.

⁷⁾ Zie het Handvest van de Verenigde Naties.

het initiatief verliest en zeker de controle. Privatisering en commercialisering van militaire operaties, zonder verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de staat dienen te worden voorkomen.

Andere redenen dat PMC gereguleerd dienen te worden is dat een particulier bedrijf dat militaire diensten aanbiedt aan een derde, daarbij in conflict kan komen met het buitenlandse beleid van zijn eigen staat. De soldaten van een staat zouden kunnen komen te staan tegenover landgenoten, of zelfs tegenover vroegere collega's, met de kennis en kunde die zij hebben opgedaan tijdens hun opleiding en ervaring terwijl zij nog in dienst waren van die staat. Een PMC kan dus het imago van zijn staat negatief beïnvloeden.

Het imago van PMC is op dit moment niet overal even goed, hetgeen mogelijk veroorzaakt wordt door, onder andere, de slechte naam die huurlingen in de loop der tijd hebben opgebouwd en door het feit dat niet alle PMC de regels van het humanitair oorlogsrecht altijd naleven, waardoor schendingen van de mensenrechten plaats kunnen vinden. Regulering zou dus voordelen opleveren voor zowel de inhurende staat als voor de PMC.

Voordelen van regulering van PMC zijn dat deze bedrijfstak kan worden voorzien van richtlijnen en ook mede daardoor een beter imago zou kunnen verkrijgen. Dit kan dan, mogelijk weer resulteren in een door de internationale gemeenschap geaccepteerde bedrijfstak, hetgeen op dit moment niet kan worden gezegd, omdat niet alle PMC voldoen aan de juridische normen, waardoor zij het internationale recht schenden.

Enkele nadelen die mogelijk aan de regulering van PMC kleven zijn de kosten die hieraan verbonden zijn, evenals de regelgeving, en de controle- en handhavingssystemen die hiermee samenhangen. Het opzetten van een reguleringssysteem en het oprichten van een wereldwijd controle- en handhavingmechanisme kunnen mogelijk veel mankracht kosten en daardoor ook grote financiële gevolgen krijgen voor de PMC, omdat de regulering dient te worden gecontroleerd door een onafhankelijk instituut, dat daarvoor mogelijk op vele plaatsen in de wereld personeel in dienst te zetten. Deze nadelen hoeven echter niet onoverkomelijk te zijn, omdat de kosten collectief gedragen kunnen worden door de PMC en bovendien kunnen deze additionele kosten van de PMC mogelijk worden doorberekend aan de inhurende staten.

Een globaal en volledig sluitend systeem is waarschijnlijk niet mogelijk, maar gezien de vlucht die PMC op dit moment nemen en gezien de voordelen die regulering van deze commerciële bedrijven oplevert, dient er een regulering te komen voor de PMC, ondanks de mogelijk hoge kosten.

3. *Reguleringsmogelijkheden*

Indien men het personeel van de PMC als legervolgelingen⁸⁾ beschouwt, dan kan men stellen dat zij niet rechtstreeks mogen deelnemen aan de vijandelijkheden, maar het staat vast dat bepaalde PMC wel rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden,⁹⁾ nog afgezien van het feit dat de term 'rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden' heden ten

⁸⁾ Zie artikel 4 A 4 van het Derde Verdrag van Genève, Trb. 1951, 74.

⁹⁾ Shameen, S., Special Rapporteur on Mercenaries, in her annual report, Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right to self-determination, UN Doc. E/CN.4/2005/14, para 50.

dagen zeer moeilijk te definiëren is en op velerlei manieren kan worden uitgelegd. Denk hierbij aan training, adviseren en het bedienen van wapensystemen door PMC op grote afstand van het gevechtsgebied. Ook het onderhoud van militaire vliegtuigen vlakbij het gevechtsgebied geschiedt vaak door PMC.¹⁰⁾ Indien men de term ‘rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden’ ruim interpreteert, dan vallen vele van de hierboven genoemde activiteiten onder deze term.

De in dit artikel beschreven regulering houdt zich voornamelijk bezig met PMC die rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden, omdat dit in beginsel valt onder het gebruik van geweld waarvoor de inhurende staat primair verantwoordelijk en aansprakelijk is. Het gaat over het gedrag van de individuele persoon, ingehuurd door een PMC, die uit naam van de inhurende staat geweld gebruikt, maar ook over het gedrag van de PMC als commercieel bedrijf, ook dit valt onder de verantwoordelijkheid van de inhurende staat.

PMC die niet rechtstreeks meedoen aan de vijandelijkheden, in de ruime interpretatie, dienen ook gereguleerd te worden, maar dit gebeurt meer in de sfeer van het (internationale) privaatrecht, de commerciële markt zal dit reguleren en controleren, bijvoorbeeld door *private-public-partnerships*.¹¹⁾

Na te hebben geconstateerd dat er PMC bestaan en dat een regulering hiervan gewenst en noodzakelijk is, worden er hier vervolgens enkele methoden van regulering onderzocht. Dit onderzoek zal geen uitputtende reeks van mogelijkheden bevatten, maar de meest voorkomende soorten van regulering worden hier beschreven, dit zijn een verbod op PMC, zelfregulatie van de bedrijfstak, het van toepassing verklaren van het militair strafrecht over het personeel van PMC en een vergunningstelsel voor PMC.¹²⁾

3.1. Verbod

Er bestaat een internationaal verbod op huurlingen. Dit is vastgelegd in meerdere verdragen,¹³⁾ maar het verbod op huurlingen is zeker niet universeel. In de Haagse Verdragen, en in de Geneefse Verdragen van 1949 wordt de term ‘huurling’ niet expliciet genoemd of gedefinieerd; overigens wordt de huurling ook niet verboden. In VN Resoluties kan men sedert de zestiger jaren een trend ontdekken dat de huurling steeds meer aan banden werd gelegd, met name de inzet van huurlingen tegen zittende regeringen en het criminele karakter van de klassieke huurling wordt benadrukt.¹⁴⁾

Artikel 47 van het Eerste Aanvullende Protocol (AP I)¹⁵⁾ verstrekke een definitie van de term ‘huurling’, deze definitie bleek echter zo ruim dat in het algemeen de PMC er niet onder vallen. Indien men de PMC zou willen verbieden, dan zou door aanpassingen de term ‘huurling’ op een dusdanige wijze moeten worden vernauwd, dat ook de huidige PMC hier

¹⁰⁾ Voetelink, J.E.D., De inzet van contractors bij crisisbeheersingsoperaties in: MRT 2004, pp. 129-147.

¹¹⁾ Krahnmann, E., Controlling Private Military Companies: The United Kingdom and Germany, Harvard University, 2003.

¹²⁾ Zie voor meer reguleringsinstrumenten, Baakman, N.A.A., (redactie), Overheid en Onderneming, een inleiding, Heerlen: Wolters-Noordhoff, 1991.

¹³⁾ Internationaal verdrag tegen de aanwerving, het inzetten, de financiering en de opleiding van huurlingen, New York, 4 december 1989, Resolutie AVVN 44/43, 1989; Verdrag inzake de eliminatie van het huurlingenschap in Afrika, Libreville, Gabon, 3 juli 1977.

¹⁴⁾ Resolutie AVVN 2395, 1968; Resolutie AVVN 2465, 1968; Resolutie AVVN 2625, 1975; Resolutie 3314, 1974.

¹⁵⁾ Trb. 1980, 87.

onder komen te vallen. Ook andere verdragen die de term ‘huurling’ bevatten zouden voor aanpassing in aanmerking komen.¹⁶⁾ Een verbod op PMC conform het verbod op huurlingen in meerdere verdragen is de meest directe manier om PMC te verbieden.

Een geheel of gedeeltelijk verbod op PMC conform huurlingen dient eerst te worden neergelegd in verdragen, waarbij tevens een internationaal controle- en handhavingmechanisme ontwikkeld moet worden. Het uitbannen van huurlingen via verdragsbepalingen is mede door onduidelijke definities niet gelukt. Daarom zal, analoog aan het verbieden van huurlingen via verdragsbepalingen, het verbieden van PMC waarschijnlijk ook geen reële optie vormen, indien men geen duidelijke definities en bepalingen opneemt, bijvoorbeeld over het deelnemen aan vijandelijkheden. Een andere reden dat een verbod op PMC geen reële optie is, is het feit dat er veel meer vraag dan aanbod is op de markt van militaire diensten en daardoor reeds een onvervangbare substantiële deelname van PMC bij de huidige crisisbeheersingsoperaties plaatsvindt; de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties zou in gevaar kunnen komen.¹⁷⁾

Indien men internationaal rechtelijk bepaalt dat PMC verboden dienen te worden of dat personeel van deze bedrijven niet mogen deelnemen aan vijandelijkheden, dan zal elke staat via nationale wetgeving ook een verbod op PMC moeten instellen. Op dit moment hebben niet veel staten dat.¹⁸⁾

3.2. Zelfregulering

We kunnen vaststellen dat er geen internationale regulering voor de PMC is. Een mogelijkheid is dat de bedrijfstak zichzelf een regulering oplegt, zelfregulering dus, omdat de PMC die meedoen met deze zelfregulering dan eerder door staten worden ingehuurd op basis van een veronderstelde betrouwbaarheid.

Alle PMC zouden lid moeten kunnen worden van een organisatie die de zelfregulering organiseert. Om zelfregulering te kunnen toepassen op PMC moet de bedrijfstak voldoen aan een drietal randvoorwaarden, namelijk een bepaald niveau van kennis, draagvlak en een organisatiegraad. Het is de bedrijfstak zelf die reguleert, waarbij de voorwaarden worden gesteld door de internationale gemeenschap, ook de juridische voorwaarden, zoals voldoende onderricht in het humanitair oorlogsrecht en de aanwezigheid van militair juridische adviseurs. Het is met name het gedrag van PMC, inclusief zijn werknemers, dat gereguleerd dient te worden. Instrumenten hiervoor zijn een gedragscode,¹⁹⁾ een keurmerk, certificatie, erkenningregelingen, ketengarantieregeling en visitatie door onafhankelijke instanties. Ook zullen er geschillenbeslechtende instrumenten moeten worden ontworpen.²⁰⁾ Dit alles op initiatief en kosten van de be-

¹⁶⁾ Convention on the Prevention and Suppression of Mercenaries, produced by the International Commission of Inquiry on Mercenaries, Luanda, 1976; Internationaal verdrag tegen de aanwerving, het inzetten, de financiering en de opleiding van huurlingen, New York, 4 december 1989, Resolutie AVVN 44/43. Zie ook het Ninth Report of the Foreign Affairs Committee Private Military Companies, October 2002, p. 3, vindplaats: www.fco.gov.uk/Files/kfile/cm5642.pdf. (mei 2007).

¹⁷⁾ Camaron, L., Private Military Companies and their status under international law in: International Review of the Red Cross, Volume 88, nr. 863, September 2006.

¹⁸⁾ Private Military Companies: Options for Regulations 2001-02, Green Paper, HC 557, London: the Stationary Office, 12 februari 2002.

¹⁹⁾ Zie bijvoorbeeld de Code of Conduct of the International Peace Operations Association, vindplaats: <http://ipoaonline.org/en/standards/code.htm> (mei 2007).

²⁰⁾ Baarsma, B., e.a., Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten, een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Amsterdam, april 2003.

drijfstak zelf. Bedrijven die geen lid willen of kunnen worden zijn uitgesloten van het verlenen van militaire diensten aan staten.

De initiatieven voor zelfregulering zal van de bedrijfstak zelf moeten komen. Zij zijn het die de verschillende PMC zullen moeten gaan benaderen, vervolgens criteria opstellen en onderling draagvlak en consensus moeten vinden over de regulering van hun gedrag en over het gedrag van hun personeel, met name het personeel dat meedoet aan de vijandelijkheden, in de ruime interpretatie. Genoemde criteria zullen moeten worden vastgesteld in overleg met de internationale gemeenschap en dienen te voldoen aan de minimum eisen zoals onder andere vastgelegd in het volkenrecht, i.c. het humanitaire recht.

Het voordeel van zelfregulering van de bedrijfstak zou kunnen zijn dat er meer transparantie komt, en dat de afnemer van militaire diensten een bedrijf dient te kiezen dat lid is van de bedrijfsorganisatie. Zelfregulatie is een relatief eenvoudig stelsel van regels die de bedrijfstak zelf heeft opgesteld. Dit alles kan er toe leiden dat de schendingen van mensenrechten zullen verminderen. Het nadeel is en blijft dat er in het buitenland ook controles dienen plaats te vinden, maar dit kan worden neergelegd bij de staat die deze PMC inhuurt, deze staat behoort ook verantwoordelijk te zijn voor de daden van de PMC; het contract dient dan ook te voorzien in deze materie, ook in de financiële afwikkeling van controles en geschillenbeslechting.

3.3. *Militair Strafrecht van toepassing op PMC*

Een andere manier van regulering is het van toepassing verklaren van het militair strafrecht op personeel van PMC. In Nederland is het Militair Strafrecht van toepassing op militairen.²¹⁾ Personeel van PMC valt hier in beginsel dus buiten. Dit is het geval in vele landen.

De Verenigde Staten (VS) hebben dit onlangs veranderd. De *United Military Code of Justice*²²⁾ is op 1 januari 2007 in diere voege veranderd dat ook PMC personeel onder deze wetgeving kan komen te vallen tijdens crisisbeheersingsoperaties. Voor de genoemde datum was dit alleen het geval gedurende 'tijd van oorlog'.²³⁾ Voor januari 2007 was de UCMJ dus alleen van toepassing op personen, militairen maar ook burgers, die dienden bij de krijgsmacht, maar dan beperkt tot 'gedurende tijd van oorlog'. In de VS was door rechtbanken bepaald dat het hier een oorlog betrof die officieel door het Congres was verklaard aan de vijand, i.c. een ouderwetse oorlogsverklaring.²⁴⁾

De UCMJ was daarom niet van toepassing op personeel van PMC gedurende de strijd in Afghanistan en later in Irak begin 2003, omdat er hier geen sprake was van een door het Congres officieel verklaarde oorlog aan deze staten. Veel personeel, met name van PMC, kon daardoor niet of nauwelijks vervolgd worden bij het begaan van met name militaire misdrijven, daarom was het tijd voor een aanpassing van de wetgeving op het gebied van

²¹⁾ Kruit, P.J.J. van der, (red) Militair Recht, NLDA, 2007, p. 110.

²²⁾ De tekst van de Uniform Code of Military Justice (UCMJ) kan worden aangetroffen op: www.constitution.org/mil/ucmj19970615.htm.

²³⁾ Zie de Clarification of application of Uniform Code of Military Justice during a Time of War. Titel 10, sectie 802(a), paragraaf 10 van het UCMJ. De term 'war' is veranderd in de term 'declared war or a contingency operation'.

²⁴⁾ Zie *US v. Averette*, 19 USCMA 363, 41 CMR 363 (1970), zie ook *American Journal of International Law*, Vol. 64, No. 4 oktober 1979, pp. 964-965; Zie verder *US v. Castillo*, 34 MJ 1160, 1164 (NMCMR) 1992.

het militair strafrecht vond ment in de VS. Het Congres heeft daarop de UCMJ aangepast opdat PMC personeel dat de Amerikaanse strijdkrachten vergezeld, in beginsel ook hieronder valt tijdens ‘contingency’ operaties,²⁵⁾ inclusief crisisbeheersingsoperaties²⁶⁾. Hierbij dient genoteerd te worden dat het in de VS niet ongebruikelijk is dat burgers onder het militaire recht komen te vallen.²⁷⁾ Verder dient hier vastgesteld te worden dat er, op dit moment, geen officiële toelichting op dit amendement op de UCMJ te vinden is.

Indien men, in het algemeen, personeel van PMC laat vallen onder militair strafrecht, dan bestaat voor een staat die een PMC inhuurt de mogelijkheid om hier controle over uit te voeren over het personeel. Bij eventuele schendingen van de mensenrechten of andere misdaden begaan tijdens crisisbeheersingsoperaties kan de inhurende staat deze wetsovertreders vervolgen en straffen en ook kan de hurende staat deze personen verwijderen uit het gebied en de mogelijkheid scheppen dat deze persoon niet meer wordt ingehuurd via een PMC. Op deze wijze heeft een inhurende staat controle over het gebruik van geweld door PMC en het personeel van deze commerciële bedrijven.

Het plaatsen van PMC personeel onder het militair strafrecht kan overigens ook onbedoelde consequenties hebben. Indien het van toepassing verklaren van het militair strafrecht op personeel van PMC een vorm van regulering wordt, dan dienen er wel zeer goede definities te komen voor alle categorieën personeel die ingezet worden door PMC en/of andere bedrijven. Kunnen, bijvoorbeeld, niet-ingezetenen van een staat vallen onder het militair strafrecht van een staat? Hoe zit het met de ‘embedded’ journalisten die door een PMC worden uitgezonden naar de brandhaarden op deze wereld? Indien deze onder de het militaire strafrecht komen te vallen dan staat dat wel in een bijzondere verhouding tot hun onafhankelijke status als journalist. Personeel van PMC zou dan ook mogelijk strafrechtelijk kunnen worden vervolgd als zij een dienstbevel of dienstvoorschrift niet opvolgen. De hiërarchie zou dus moeten worden geregeld. Ook zou men de keuze kunnen maken om alleen bepaalde gedeelten van het militaire strafrecht van toepassing te verklaren op personeel van PMC.

Internationaalrechtelijk gezien zou het redelijk eenvoudig kunnen zijn om een bepaling te concipiëren die bepaalt dat personeel van PMC onder het militair strafrecht komt te vallen. Vervolgens wordt deze bepaling opgenomen in relevante verdragen of protocollen, maar de uitwerking van deze vorm van regulering zou wel eens zeer gecompliceerd kunnen worden indien staten die internationaal rechtelijke bepaling omzetten in hun nationale (militair) strafrecht. Alle individuele staten dienen de toepassing van het militair strafrecht over ingehuurd personeel van een PMC zeer consciëntieus te regelen in hun nationale recht, omdat anders de wonderlijke situatie zich kan voordoen dat indien een staat het uitstekend regelt in zijn nationale militair strafrecht, een PMC geen zaken meer wil doen met deze staat, omdat de *contractors* er de voorkeur aan zouden kunnen geven om hun diensten aan te bieden aan staten waar dit niet duidelijk is geregeld. De commerciële normen zouden dan kunnen prevaleren boven de juridische normen.

Het voordeel is dat een staat die zijn militair strafrecht van toepassing verklaart over in-

²⁵⁾ De wijziging van de UCMJ is te vinden in de John Warner National Defense Authorization Act, 2007, Pub. Law no. 109-364, 120 Stat. 2083 (2007).

²⁶⁾ Zie het postscriptum bij het artikel van Michael Smitt in dit tijdschrift.

²⁷⁾ Yost, M.J., Anderson, D.S., Current Development, the Military Extraterritorial Jurisdiction Act 2000: Closing the Gap, in: American Journal of International Law, L. 446 (2001).

gehuurde *contracters*, dit via een PMC ingehuurde personeel kan controleren en daar waar nodig corrigeren, en op deze wijze zijn staatsaansprakelijkheid dragen.

Indien het militair strafrecht van toepassing wordt verklaard op ingehuurd burgerpersoneel dat rechtstreeks deelneemt aan de vijandelijkheden in de ruime zin van het woord, dan dient men zich te realiseren dat een inhurende staat wel het individu dat verdacht wordt van mensenrechtenschendingen kan vervolgen via het militair strafrecht, maar de PMC als bedrijf blijft in dit geval buiten schot. Daar dient een ander reguleringsinstrument voor gevonden te worden.

3.4. Vergunningenstelsel

Indien alle PMC een vergunning moeten hebben voordat zij hun diensten mogen aanbieden, dan heeft de vergunningverlener in ieder geval controle over deze PMC. Aan de vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden, zodat er een zekere mate van detaillering kan plaats vinden. Intrekking van een vergunning kan het gevolg zijn van de overtreding van zo'n voorwaarde, waardoor de PMC geen diensten meer kan verkopen, hetgeen uiteindelijk kan leiden tot alleen maar kwalitatief goede PMC. Dit zou kunnen leiden tot vermindering van het schenden van mensenrechten door de werknemers van deze commerciële bedrijven, wat weer een goede uitwerking kan hebben voor de naam en faam van PMC.

Naast vier inhoudelijke aspecten van een vergunningenstel, - inhoud, duur, handhaving en coördinatie – kan men ook op de volgende vier factoren invloed uitoefenen: de bevoegdheden tot vergunningverlening, de organisatie daarvan, de procedure-eisen en de gehanteerde beslissingscriteria. Dit zijn de zogenaamde conditionerende aspecten en hebben betrekking op de totstandkoming van de vergunning.²⁸⁾

Nationaal controle- of vergunningenstelsel conform wapenhandel

Voor Nederland en vele andere staten is de uitvoer van strategische goederen (militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik, ook wel *dual use* goederen genoemd), vanwege veiligheidsredenen en een reeks van internationale afspraken, aan voorwaarden gebonden. In de meeste gevallen is de uitvoer van zulke goederen in juridische zin verboden, tenzij daarvoor tevoren een vergunning is aangevraagd en verkregen. In sommige gevallen zijn er ook voorwaarden gesteld aan de invoer (bij bepaalde chemische stoffen) en doorvoer (bij militair materieel) van strategische goederen en kan ook daarvoor een vergunningplicht gelden. De verwerking en beoordeling van aanvragen voor uitvoer- en doorvoervergunningen, waarbij meerdere ministeries en diensten betrokken zijn, wordt samengevat met het begrip exportcontrole. Vergunningen worden uiteindelijk toegekend of afgewezen namens de staatssecretaris van Economische Zaken.²⁹⁾

Bij de exportcontrole op militaire goederen staat in Nederland het wapenexportbeleid van Nederland centraal. Over de uitgangspunten van dit beleid, de ontwikkelingen binnen dat beleid en de resultaten ervan, worden jaarrapporten opgesteld door het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken. Deze rapporten bevatten statistische overzichten van de waarde van de afgegeven vergunningen uitgesplitst naar de aard van het materieel en het land van bestemming. Nederland kent ook een controle op de doorvoer van militaire

²⁸⁾ Tak, Th. v. d., Vergunning verleend. Een bestuurskundige studie op grond van de Wet inzake luchtverontreiniging en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam, Delft 1988.

²⁹⁾ Zie Handboek Strategische Goederen op: www.minez.nl/content.jsp?objectid=147519 (mei 2007).

goederen. Voor de doorvoer van deze goederen geldt, behoudens enkele uitzonderingen, een vergunningplicht zoals die ook bij uitvoer bestaat. Om een goed beeld te hebben van omvang en aard van de doorvoer van militaire goederen over Nederlands grondgebied is bovendien sprake van een meldplicht aan de Nederlandse autoriteiten. Naast bovenstaande nationale vergunningen heeft ook de Europese Unie (EU) regels gesteld op het gebied van wapenexport.³⁰⁾

Er is geen vergunningstelsel te vinden op het gebied van export van militaire diensten zoals aangeboden door de PMC. Analoog aan de export van wapens en andere militaire goederen, zou men nationaal een vergunningstelsel kunnen opzetten voor militaire diensten, ook kan men dit op Europees niveau regelen. Het voordeel van een dergelijk vergunningstelsel is dat de staat een flexibel instrument tot haar beschikking heeft, dat naast legale aspecten ook de politieke en strategische doeleinden van de staat kan dienen, zoals het mensenrechtencriterium, uitzonderingen voor spanningsgebieden en internationale embargo's.

Ook kan de staat, bij eventuele misstanden, verantwoordelijk en aansprakelijk gehouden worden. In de Verenigde Staten van Amerika wordt zo'n nationaal vergunningstelsel voor PMC reeds meer dan twintig jaar naar behoren toegepast.³¹⁾

De nadelen zijn ook in dit geval van regulering de handhaving, aangezien de uitvoering van de vergunningen, inclusief de voorwaarden in het algemeen niet plaatsvinden in het land dat de vergunningen uitdeelt, maar op plaatsen waar rechtshandhaving in het algemeen niet goed geregeld is. Bovendien kunnen de omstandigheden en feiten waaronder de diensten van de private militaire bedrijven plaatsvinden snel ten nadele van de staat veranderen; de staat heeft dan verder geen instrument ter controle. Ook kunnen er verdragen optreden bij het verlenen van de vergunningen, aangezien er veel informatie dient te worden ingewonnen door de staat die de vergunningen met voorwaarden verleent. Ook hier geldt dat PMC zich onder de controle kunnen uitkomen door zich *offshore* te vestigen en te werken via internet.

Internationaal controle- of vergunningstelsel conform wapenhandel

Bij een internationaal controle- of vergunningstelsel voor militaire diensten kan men weer een vergelijk maken met de handel in wapens. In oktober 2006 nam de Algemene Vergadering van de VN een resolutie aan over een wapenhandelsverdrag.³²⁾ De resolutie stelt, kort samengevat, dat er een bindend internationaal wapenhandelsverdrag moet komen gebaseerd op bestaande verplichtingen onder het internationale recht waaronder internationaal humanitair recht en mensenrechtenstandaarden. Ook dient er in 2007 een rapport door de Secretaris-generaal van de VN over een dergelijke verdrag geschreven te worden. Dit op basis van de inbreng van staten die hun mening aan de Secretaris-generaal kenbaar zullen maken. En als laatste moet er in 2008 een groep van *Governmental Experts* aan het werk gaan, die op basis van de consultatie uit 2007 de haalbaarheid en inhoud van een wapenverdrag in kaart dienen te brengen.

³⁰⁾ Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer, Brussel, 8 juni 1998; Controle op de tussenhandel in wapens, Brussel, 23 juni 2003, vindplaats: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/sn01021.nl07.pdf (mei 2007).

³¹⁾ Peterson, L., *Privatizing Combat, the New World Order*, Washington, 28 oktober 2002, vindplaats: www.publicintegrity.org/bow/report.aspx?aid=148 (mei 2007).

³²⁾ GA/DIS/335 26 oktober 2006.

Ter informatie zij hierbij ook opgemerkt dat Nederland in 1991 als voorzitter van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) het initiatief nam voor een voorstel tot de resolutie 'Doorzichtigheid in bewapening'.³³⁾ Hieruit ontstond het VN Register van Conventionele Wapens.³⁴⁾

Vrijwel alle staten geven hun data over wapenhandel door aan dit Register. Het doel van het Register is niet het terugdringen van wapens in de wereld, maar het inzichtelijk maken van im- en export van wapens, om op deze manier overdadige opeenhopingen van wapens in bepaalde landen of regio te kunnen voorkomen. Het is dus een systeem waaraan staten rapporteren, waardoor ongeveer 90% van de wereldwijde wapenhandel in kaart gebracht is.

Het VN Wapenregister kan worden vergeleken met het in 1949 opgerichte *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (CoCom) dat in 1996 werd opgevolgd door *Wassenaar Arrangement*.³⁵⁾

Beiden instrumenten hebben als doel om te komen tot een grotere inzichtelijkheid van de wapenhandel. Een kenmerkend verschil is het feit dat de *Wassenaar Arrangement* een forum biedt voor onderling overleg over wapenexportbeleid, terwijl het VN Register een passief instrument is.

Een andere stap op weg naar internationale inzichtelijkheid van wapen im- en export is de Europese *Code of Conduct on Arms Exports*,³⁶⁾ die staten adresseert. Deze gedragsregels geven acht criteria waaraan wapenleveranties moeten voldoen, het gaat hier o.a. over handhaving van de vrede, nationale veiligheid, status van het ontvangende land, doorvoer en ook economische criteria. Deze *Code of Conduct* geeft overigens geen mogelijkheid tot dwang, maar geeft het parlement van een staat wel de gelegenheid om hun regering te controleren op minder wenselijke wapenleveranties.

Internationaal gezien zijn er dus meerdere instrumenten die wapenleveranties controleren, er is echter geen internationale instrument bekend die dit doet voor militaire diensten, waaronder het leveren van gevechtskracht door PMC.

Een mogelijkheid voor regulering van PMC zou kunnen zijn dat men de lijn van de wapenleveranties volgt. Indien men bovenstaande redenering doorvoert zou men kunnen komen tot een nieuw verdrag op het gebied van PMC. Hiervoor zou een nieuw aanvullend protocol een goed instrument kunnen zijn.³⁷⁾ In dit protocol zou dan de PMC en de huurling juridisch uit elkaar gehouden worden door middel van heldere definiëringen. In dit protocol zou men een stelsel van vergunningen kunnen initiëren. Een PMC kan, indien die aan bepaalde in het protocol vastgelegde normen voldoet, een internationaal keurmerk verkrijgen. Dit keurmerk zou kunnen bijdragen aan de goede naam van de PMC en aan de transparantie van de privaat militaire bedrijfstak die gebaseerd is op commerciële eigenschappen. Deze bedrijfstak is dan in de gelegenheid om zijn geloofwaardigheid uit te breiden. Een orgaan

³³⁾ A/RES/46/36 L, General and Complete Disarmament, Transparency in Armaments, 6 december 1991.

³⁴⁾ Zie voor meer bijzonderheden: <http://disarmament.un.org/cab/register.html> (mei 2007).

³⁵⁾ Buzan, B., Herring, E., *The Arms Dynamic in World Politics*, 1998; Lipson, M. *The Reincarnation of COCom*, in: *The Non-proliferation Review*, winter 1999. Zie voor meer bijzonderheden: www.wassenaar.org/ (mei 2007).

³⁶⁾ Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer, Brussel, 8 juni 1998; Controle op de tussenhandel in wapens, Brussel, 23 juni 2003, vindplaats: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/sn01021.nl07.pdf. (mei 2007).

³⁷⁾ Zie hiervoor Hille, C., Een oproep voor een Additioneel Protocol in: Carré 4-2007, p. 6-9. De auteur van bovenstaande artikel had het voorrecht om het concept protocol waarover geschreven wordt in Carré van commentaar te mogen voorzien.

van de VN zou belast kunnen worden met de uitgifte van dit keurmerk en dient dit dan ook te controleren. Dit orgaan kan de huidige *Working Group on the use of Mercenaries* van de UNHCR³⁸⁾ zijn, of een nog op te richten orgaan.

Een keurmerk voor PMC zou er voor moeten zorgen dat de personeelsleden van deze bedrijven adequaat zijn opgeleid, met name in het humanitair oorlogsrecht. Ook de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de PMC is beter te bewaken door het toezichthoudende orgaan. Van een keurmerk voorziene PMC zullen zich niet lenen voor allerlei opdrachten van mindere hoedanigheid, waarbij de regels van het humanitair oorlogsrecht niet worden nageleefd. Hun vergunning kan immers worden ingetrokken door de VN, met de nodige nadelige financiële consequenties.

Het is belangrijk dat er regels komen die de gegevens van de individuele werknemer van de PMC monitoren, zodat het onmogelijk wordt dat bijvoorbeeld een veroordeelde oorlogsmisdadiger weer naar een front wordt gestuurd, of dat er werknemers van de PMC zijn die niet zijn opgeleid in de regels van het humanitair oorlogsrecht. In dat geval zouden ook artikelen 83 en 87 van AP 1 worden overtreden, indien deze PMC rechtstreeks deelnemen aan vijandelijkheden in de ruime zin des woords. Deze regels beschermen ook de PMC en kunnen bijdragen aan een beter imago van de bedrijfstak.

De PMC die een vergunning en keurmerk aanvraagt dient van alle in te zetten werknemers een schriftelijke personeelsstatus in te dienen, voorzien van een foto. De VN zou dan een identiteit- en legitimatiebewijs kunnen afgeven voor een bepaalde plaats en een bepaalde tijd of voor een specifieke crisisbeheersingsmissie.³⁹⁾ Verder heeft het controle orgaan van de VN het recht om bij de PMC additionele gegevens te vragen en ook om onregelmatige tijden inspecties uit te voeren. Officiële nationale instanties zouden via het VN controle orgaan ook informatie mogen inwinnen van individuele werknemers van de PMC. Dit alles kan voorkomen dat een werknemer bij de ene PMC wordt ontslagen wegens wangedrag, bij een andere PMC weer wordt aangenomen.

De verantwoordelijkheid- en aansprakelijkheidsrelatie tussen de inhurende staat en de PMC zou ook een plaats moeten vinden in een eventueel nieuw protocol. Deze relatie moet zodanig geregeld zijn dat er altijd iemand verantwoordelijk gesteld kan worden voor de uitvoering van militair geweld. Deze regels zouden ook een eind moeten maken aan PMC die in het niets oplossen, nadat er schendingen van de mensenrechten of het humanitair oorlogsrecht hebben plaatsgevonden, waardoor er niet meer vervolgd kan worden. Ook zou dit nieuwe protocol een bijdragen kunnen leveren bij de verbetering van het imago van de PMC en bij de individuele en generale preventie van schendingen van het oorlogsrecht.

4. Concluderende opmerkingen

Huurlingen zijn van alle tijden, PMC zijn voornamelijk iets van de laatste jaren. Afgelopen twee decennia hebben er substantiële personele- en financiële reducties plaats gevonden binnen, met name, Westerse krijgsmachten, terwijl het aanbod van werk voor deze krijgsmachten groter geworden is. Het verschil wordt voor een deel gecompenseerd door PMC. Deze private militaire bedrijven, die ook gevechtskracht aanbieden, zijn daarom niet meer weg te denken op dit moment.

³⁸⁾ Zie Resolutie UNHCR 2005/2, 7 april 2005.

³⁹⁾ Zie ook het identiteitsbewijs voor legervolgingen in artikel 4.A.4. en Annex IV van Derde Geeneefse Verdrag, Trb. 1951, 75.

Staten hebben, in beginsel, het monopolie over het gebruik van geweld tegen andere staten. Staten moeten aansprakelijk gesteld kunnen worden voor de PMC en het personeel die zij inhuren voor de uitvoering van dit geweld, i.c. het rechtstreeks deelnemen aan vijandigheden in de ruime zin van het woord. Deze staten zouden moeten kunnen kiezen uit meerdere betrouwbare PMC. Dan zou men een transparante markt kunnen krijgen, met offertes, contracten etc.

Indien men een betrouwbare PMC inhuurt zouden de schendingen van de mensenrechten ook kunnen afnemen, omdat ook PMC het humanitair oorlogsrecht moeten respecteren en naleven; hierop worden ze ook beoordeeld. Zij dienen hun personeel op te leiden in deze materie. Bovendien zullen zij juridische adviseurs in dienst moeten hebben om te voldoen aan artikel 82 van AP 1. De PMC moeten alle nationale en internationale regelgeving respecteren en daar waar zij dit niet doen zullen zij zich moeten verantwoorden.

PMC zijn voor een groot deel wel georganiseerd, maar er is geen instrument dat internationaalrechtelijk gezien de aansprakelijkheidsrelatie tussen de inhurende staat en de PMC regelt, ook is er geen controle instrument bekend. Daarom is het noodzaak om deze bedrijfstak te reguleren. Dit kan op meerdere manieren. Dit artikel heeft in het kort enkele van deze manieren beschreven, waaronder een verbod op PMC, zelfregulatie van deze bedrijven, toepassing van het militair strafrecht over personeel van PMC, en een vergunningstelsel.

De conclusie is dat het reguleren van PMC een noodzaak is om met name schendingen van het humanitair oorlogsrecht te voorkomen. Met name daar waar de PMC rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden, oftewel geweld gebruiken in opdracht en uit naam van een inhurende staat, is regulering noodzaak.

De manier waarop men PMC wil reguleren dient onderwerp van discussie te worden. Een verbod op PMC lijkt niet haalbaar, een zelfregulatie geeft ook geen antwoord op alle problemen. Het van toepassing verklaren van het militair strafrecht over het ingehuurde personeel is een goede, maar geen complete oplossing. Regulering door de VN met behulp van een vergunningstelsel analoog aan de wapenhandel is zeker geen verkeerde oplossing, maar er dient wel een goed controle- en handhavingorgaan in het leven te worden geroepen.

Door het bestuderen van enkele mogelijkheden tot een noodzakelijke regulering van PMC hoopt dit artikel een bijdrage te leveren aan de discussie: hoe zal deze regulering plaats vinden?