

**Militaire juristen op oefening in een joint en combined scenario:
een analyse van de oefening Joint Caribbean Lion 06 vanuit een juridisch oogpunt.**

door

KLTZA MR. F.N.J. JANSEN¹⁾

Inleiding

Op het eiland Samba²⁾ in het Caribische gebied ontwikkelt zich een intra-statelijk conflict. Een gewapende groepering gebruikt openlijk geweld tegen het legitiem gekozen gezag, terroriseert de lokale bevolking en heeft grote delen van het eiland onder controle. De wettig gekozen president is gevlucht naar het eiland Puerto Maior³⁾. Een multinationale task force, die, gelet op de historische banden met de eilanden, onder leiding staat van Nederland, krijgt de opdracht om met militaire middelen in te grijpen en de orde en het gezag op het eiland te herstellen. Terwijl de task force opstroomt naar het Caribische gebied en aan boord van Hr. Ms. Rotterdam een amfibische initial entry operatie wordt voorbereid om de komst van de Land Component Commander (LCC) voor te bereiden, verslechtert ondertussen de stabiliteit van de Caribische regio en ontstaan op Puerto Maior soortgelijke ongeregeldheden als op Samba.

Dit scenario vormde de achtergrond van oefening *Joint Caribbean Lion 06* (JCL 06). Deze oefening vond plaats op Nederlands initiatief in en rond de wateren van de Nederlandse Antillen en Aruba van 23 mei tot 15 juni 2006. De wateren rond de Koninkrijksdelen in het Caribisch gebied lenen zich uitstekend voor het beoefenen van amfibische operaties. Nederland had een leidende rol bij de organisatie van deze grootschalige oefening. Aan de oefening deden verder militaire eenheden uit België, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Frankrijk, de Verenigde Staten en Canada mee. Venezuela was betrokken door het afvaardigen van waarnemers.

De oefening had een militair-operationeel karakter en had onder andere tot doel om de capaciteiten van een maritieme operatie in een internationaal verband te beoefenen en verder te ontwikkelen. Alle krijgsmachtdelen waren vertegenwoordigd en expeditionair en joint optreden stonden centraal. In deze bijdrage wordt de rol van de militaire juristen bij deze oefening beschreven. Tevens worden enkele juridische onderwerpen die een rol speelden bij deze oefening behandeld.

Opzet van de oefening

De indeling van de juristen die deelnamen aan de oefening hing samen met de commandostructuur. Hierin kunnen drie structuren worden onderscheiden; een landcomponent (43^e gemechaniseerde brigade; 43 MECHBRIG), een maritieme component (“Netherlands Maritime Forces”; NLMARFOR) en een luchtcomponent (“tactical air operation center”; TAOC).

De oefenstaf (EXCON⁴⁾) was samengesteld uit vertegenwoordigers van alle vier de krijgsmachtdelen en had verschillende rollen te vervullen. Ten eerste speelde de oefenstaf

¹⁾ Aan deze bijdrage hebben majoor mr. F.G. van Dijk en LTZA1 mr M.D. Fink als medescribent bijgedragen.

²⁾ In werkelijkheid Curaçao.

³⁾ In werkelijkheid Sint Maarten.

⁴⁾ Exercise Control.

de rol van de Commandant der Strijdkrachten (CDS). Ten tweede waren de rollen van HI-CON⁵) en de DISTAFF⁶) ook aan de oefenstaf toebedeeld. En ten derde werden de rollen van LCC en de TAOC uitgevoerd door de oefenstaf. Veel rollen werden daarom *dual-hatted* door dezelfde personen uitgevoerd. De MCC⁷) aan boord van Hr. Ms. Rotterdam was eveneens zeer beperkt bemand.

De indeling en primaire taakstelling van de militaire juristen

Om deze structuur te ondersteunen werden twee *legal advisors* (LEGAD) ingedeeld in de oefenstaf. Dit betrof een “maritieme” jurist en een landgeoriënteerde jurist. De LEGAD’s binnen de oefenstaf vervulden enerzijds een rol binnen het oefenscenario maar traden anderzijds op als coördinator voor “real-life” of NonEx-incidenten op juridisch gebied. Hierbij dient in het bijzonder te worden gedacht aan coördinatie met lokale justitiële autoriteiten, aan tuchtrechtelijke- en strafrechtelijke vergrijpen, geweldsincidenten en de daaruit voortvloeiende “meldingen bijzonder voorval”. Daarnaast traden de LEGAD’s op als schadecoördinatoren. In dat kader was voor aanvang van de oefening overleg gevoerd met de afdeling Claims van het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening. Op basis van deze gesprekken was duidelijk dat een dergelijke grootschalige oefening waarbij met rupsvoertuigen op land zou worden geopereerd tot aanzienlijke schade zou kunnen leiden met alle daarbij behorende juridische aansprakelijkheden. De behandeling, en gedeeltelijke afhandeling, van schade is niet een specifiek juridische taak, desalniettemin beschouwde een ieder die was betrokken bij de oefening het als een vanzelfsprekendheid dat de LEGAD hierbij de leiding had.

Daarnaast werd de oefening ondersteund door de stafofficier juridische zaken van de Commandant Zeemacht in het Caribische gebied (CZMCARIB), die als geen ander op de hoogte is van specifieke lokale juridische omstandigheden.

Hr. Ms. Rotterdam betrof het vlaggeschip van de CATF (*Commander Amphibious Task Force*) en de CLF (*Commander Landing Force*). NLMARFOR, een 1-ster niveau *battle-staff*, acteerde ditmaal in de rol van CATF/CLF. Aan boord van Hr. Ms. Rotterdam, als organiek onderdeel van NLMARFOR, bevonden zich twee LEGAD’s. Bij de vorming van het CZSK medio 2004/2005 was voorzien dat voor zowel de ATF als de LF een militaire jurist beschikbaar zou moeten zijn, aangezien de CATF immers na de initiële landing de operaties op zee zou continueren, terwijl de CLF zich zou richten op optreden op het land. Beide juristen ondersteunden de CATF en de CLF in uitvoering van de operaties.

Een LEGAD met specifieke kennis van luchtop treden nam niet deel aan de oefening.

Samenwerking

De eerste voorbereidende besprekingen voor JCL 06 begonnen medio juni 2005. Gelet op het feit dat toen nog uitsluitend sprake was van een maritieme oefening waren er geen juristen van andere krijgsmachtdelen bij de voorbereiding van de oefening betrokken. Gaandeweg groeide het aantal deelnemers zowel joint tot deelname van alle krijgsmachtdelen, als *combined*. Onder meer de Verenigde Staten, België, Verenigd Koninkrijk, Canada en Frankrijk deden mee aan de oefening. Door Venezuela was een beperkt detachement afgevaardigd. Deze militairen hebben zich overigens hoofdzakelijk beperkt tot de rol van “*observer*”. In de vervolgbesprekingen bleef de “maritieme” LEGAD uit pragmatische overwegingen een coördinerende rol spelen voor de LEGAD’s van NLMARFOR en de 43

⁵) Higher Command.

⁶) Direction staff.

⁷) Maritime component commander.

MECHBRIG.

Ter verbetering van de samenwerking hebben de “maritieme” juristen aan de collega van de KL in Havelte een bezoek gebracht en is de KL jurist bij alle relevante bijeenkomsten betrokken geweest. Naast kennis maken met elkaar zijn constructieve zaken besproken. Een dergelijk vorm van contact is nuttig en vereenvoudigt de verdere contacten.

Mede gelet op de vele internationaalrechtelijke aspecten die met deze oefening samen hingen is van meet af aan nauw samengewerkt met de directie Juridische zaken (DJZ). Hierbij dient in het bijzonder te worden gedacht aan het opstellen van mogelijke SOFAs⁸⁾ en MOUs⁹⁾ met deelnemende eenheden van andere landen. Tevens is met hulp van de afdeling Claims/JDV invulling gegeven aan de schadeorganisatie ten behoeve van de “real-life” incidenten tijdens de oefening.

Voorafgaand aan de oefening heeft de “maritieme” LEGAD van de HICON deelgenomen aan een verkenning op Curaçao en Aruba. Tijdens deze verkenning is onder meer gesproken met vertegenwoordigers van de lokale KMar, de stafofficier juridische zaken voor het Caribische gebied, van CZMCARIB de civiele politie en het openbaar ministerie. Een dergelijk kort werkbezoek is nuttig gebleken. Ter plekke konden wederzijdse intenties en verwachtingen worden weergegeven, contactpersonen worden vastgesteld, zaken worden opgelost en kennis worden genomen van lokale omstandigheden. Voor de oefening werd het KMar-detachement met enkele personen versterkt om de oefening in goede banen te kunnen leiden.

Internationale afspraken

De leiding voor het maken van internationale afspraken lag zoals gezegd bij DJZ en werd waar nodig gesteund door de juristen van de krijgsmachtsdelen. Oefenen in het Caribische gebied brengt een aantal bijzonderheden met zich mee op het gebied van internationale afspraken. De Koninkrijksdelen van deelnemende Europese landen vallen niet onder het NAVO Statusverdrag¹⁰⁾. Dit betekende dat ondanks de deelname van krijgsmachten van landen die wel partij zijn bij het NAVO Statusverdrag, deze in beginsel niet gold op de overzeese gebiedsdelen van bijvoorbeeld Nederland en Frankrijk. Daarnaast is op volle zee het NAVO Statusverdrag evenmin van toepassing op schepen van verschillende krijgsmachten die deelnamen aan de oefening en waarop de eenheden van verschillende landen veelvuldig en langdurig met elkaar geïntegreerd zouden opereren¹¹⁾. Door middel van intentieverklaringen (op CDS-niveau) werden de leemtes in status zoveel mogelijk opgelost. Daarnaast werden voor de oefening oude reeds bestaande afspraken verlengd, zoals dit het geval was met betrekking tot de Amerikaanse bijdrage aan de oefening¹²⁾.

Niet alle afspraken die voorzien waren om de status van militairen in de Caribische zee te waarborgen kwamen tot stand. Zo kwam er geen afspraak tussen de Verenigde Staten en Frankrijk tot stand die de status van Amerikaanse militairen op de Franse

⁸⁾ Status of forces agreement.

⁹⁾ Memoranda of understanding.

¹⁰⁾ Zie artikel XX NATO SOFA. De NATO SOFA is slechts, behoudens enkele uitzonderingen, van toepassing op het moederland van de verdragssluitende partij. De eilanden in de Atlantische Oceaan genoemd in artikel XX van NAVO SOFA moeten noord van de kreeftkeerkring liggen, blijkens artikel 6 van het Noord Atlantisch Verdrag. Het “North Atlantic Treaty area” waar de SOFA van toepassing is omvat dus hoe dan ook niet de NA en A.

¹¹⁾ Zie voor een andere mening B. de Vidts, ‘Territorial applicability’, in D. Fleck (red.), *The Handbook of the law of visiting forces* (2003), 249 e.v.

¹²⁾ *Notawisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake de status van militair – en burgerpersoneel van de Amerikaanse strijdkrachten tijdens militaire training en oefeningen op de Nederlandse Antillen, 3 mei 2005. Trb. 2005 nr. 176.*

eilanden regelde. Gevolg was dat de Amerikaanse landingsvaartuigen de Nederlandse militairen slechts aan land mochten brengen en vervolgens weer snel van het strand moesten vertrekken.

Rules of Engagement

Gedurende dit soort oefeningen speelt het beoefenen van het werken met ROE een prominente rol. Doordat de oefening in een *joint* en *combined* dimensie plaatsvond, konden alle facetten van ROE worden beoefend. Mede hierdoor neemt onder alle betrokkenen het begrip over de interpretatie van MC 362/1 en de onderliggende doctrines toe.

In de Nederlandse maritieme praktijk treedt de LEGAD zowel op als de behoeftesteller, de opsteller en als toetsers van ROE. Deze historische gegroeide rol dient nader te worden geëvalueerd. ROE zijn primair een stuk “gereedschap” in handen van de operationele planners. Deze zijn uitgaande van de operationele context waarin moet worden geopereerd de behoeftestellers. De LEGAD heeft in dat proces een adviserende rol. Zo wordt ook voorkomen dat de “slager zijn eigen vlees keurt”.

Het scenario betrof, zoals gezegd, zowel operaties op zee (zoals maritieme interceptie operaties en *naval gunfire support* operaties), als amfibische operaties die in de *littoral* werden uitgevoerd, en landoperaties. Nu het de bedoeling was om geïntegreerde ROE voor alle *component commanders* te maken, was één van de uitdagingen een pakket ROE samen te stellen dat werkbaar was voor alle dimensies. Onderwerpen van discussie betrof onder meer het delegatieniveau van diverse ROE en de interpretatie van ROE door de verschillende dimensies.

Afwijkende verbindingsmiddelen bij de deelnemende eenheden aan deze oefening vormden een bijkomende complicerende factor in de onderlinge communicatie. De Koninklijke Marine werkt primair met het zogenaamde “Military Message Handling System”, terwijl dit systeem bij de Koninklijke Landmacht nagenoeg niet gebruikt wordt. Desalniettemin werd een modus gevonden om elkaar goed op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. Bij het aantreden in het operatiegebied was de “land” LEGAD volledig op de hoogte van de status van de ROE.

Gebruik van geweld

Gedurende de oefening was een grote hoeveelheid militair materieel op verschillende geografische posities opgeslagen, in het bijzonder op Curaçao en in mindere mate op Aruba. De vrees bestond dat terroristische groeperingen vanuit Zuid-Amerika zogenaamde “hit en run”-operaties zouden kunnen gaan uitvoeren. Er diende derhalve een adequate juridische voorziening te worden getroffen om in voorkomende gevallen gewapend te kunnen optreden. De basis hiervoor vormde de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten. Op basis hiervan zijn door de Commandant Zeestrijdkrachten aanwijzingsbesluiten ondertekend die het mogelijk maakten om adequate beschermingsmaatregelen te nemen. Het feit dat in een zeer laat stadium werd besloten welke terreinen op Curaçao in aanmerking kwamen voor aanwijzing vormde hierbij een complicerende factor. Daarnaast diende een instructiekaart geweldgebruik te worden vastgesteld. In tegenstelling tot andere instructiekaarten is deze kaart uitsluitend in het Nederlands opgesteld aangezien de bevoegdheid om op basis van deze wet geweld te gebruiken berust uitsluitend berust bij Nederlands defensiepersoneel. Dit leverde, met name bij deelnemende Amerikaanse eenheden, enig onbegrip op aangezien zij van mening zijn dat zij immer bevoegd zijn de aantasting van hun militair materieel te voorkomen.

Schadecommissaris (DAMCON¹³).

In beginsel is de LEGAD zijdelings betrokken bij de behandeling van schadeclaims. Het betreft dan doorgaans kwesties rondom juridische aansprakelijkheid. Kennis van het lokale recht kan hierbij van belang zijn. Mede omdat de scribe van deze bijdrage drie jaar als stafofficier juridische zaken op Curaçao heeft gediend was hij verantwoordelijk voor de behandeling van schadeclaims gedurende de oefening. Daarnaast heeft de 43 MECHBRIG organiek een DAMCON-functionaris in haar organisatie. In samenspraak met hem werden schademeldingen terstond onderzocht en waar mogelijk ter plekke afgehandeld. Een dergelijke uitbreiding van het takenpakket van de LEGAD vormde bij deze oefening een welkome aanvulling immers het bood de gelegenheid achter het bureau vandaan te komen. Overigens is het aantal schademeldingen gelet op de omvang van deze grootschalige oefening zeer beperkt gebleven. De intensieve samenwerking tussen de staf van de oefening, de lokale politie en de KMAR heeft hier positief gewerkt.

Political advisor (POLAD)

In toenemende mate worden politieke adviseurs (POLAD) betrokken bij militaire operaties. Zo was bij de operaties van het eerste mariniers bataljon in Irak een POLAD ingedeeld. Deze van het ministerie van Buitenlandse Zaken afkomstige vertegenwoordiger bleek van onschatbare waarde voor de commandant, in het bijzonder vanwege het feit dat hij zeer goed op de hoogte was van de lokale omstandigheden. Tegenwoordig is de POLAD een vast onderdeel van de uit te zenden eenheden naar Afghanistan. Het is derhalve heel begrijpelijk dat bij grootschalige oefeningen als JCL06 een POLAD in het oefenscenario wordt betrokken.

Voor de oefening JCL06 kon een beroep worden gedaan op de voormalige ambassadeur van Nederland in Venezuela. Hij was evenals de LEGAD ingedeeld binnen de HICON-staf en adviseerde de oefenleiding over de internationaal politieke gevolgen, dit in tegenstelling tot de LEGAD die zich richtte op met het internationale recht en de invloed hiervan op het verloop van de oefening. Beide specialismen hangen echter nauw met elkaar samen. Mede als gevolg van de fysieke indeling van de bureaus ontstond tijdens JCL 06 daarom een “natuurlijke” band tussen beide functionarissen. Een dergelijk contact vormt een aantrekkelijke aanvulling op het werkpakket van de militaire jurist.

Operatie Falla Watra

Een bijzonderheid tijdens de oefening is dat NLMARFOR werd geconfronteerd met een “real life”-operatie. Tijdens de transit naar het Caribische gebied vond er als gevolg van grootschalige overstromingen een humanitaire ramp plaats in Suriname. NLMARFOR, op dat moment slechts enkele dagen verwijderd van Suriname, kreeg op de opdracht om humanitaire steun te verlenen. Er werd besloten om Hr. Ms. Rotterdam, een aantal Lynx helikopters en een deel van de staf richting Suriname te dirigeren om de hulp te verlenen, terwijl de rest van het eskader zich met de oefening zouden bezig houden. Een LEGAD nam deel aan de humanitaire noodhulp operatie te Suriname, die al gauw werd omgedoopt tot operatie Falla Watra¹⁴). Met hulp van de LEGAD op het Defensie Operatie centrum (DOC) kwamen snel en tijdig de benodigde documenten tot

¹³) Damage control.

¹⁴) Surinaams voor ‘vallend water’.

stand en aan boord, zoals een SOFA met Suriname¹⁵⁾ en geweldsinstructiekaarten, om de operatie voorspoedig te laten verlopen.

Conclusie.

De samenwerking tussen “maritieme” en “land”juristen is zonder problemen verlopen. Ondanks de verschillen tussen de krijgsmacht delen spreken zijn eenzelfde juridische taal en hebben een soortgelijke pragmatische instelling. Hierbij is duidelijk geworden dat een al te theoretische opstelling niet werkt maar dat de LEGAD oog moet hebben voor de praktijk maar hierbij de juridische grenzen niet uit het oog kan en mag verliezen.

¹⁵⁾ De president van Suriname R. R. Venetiaan ging akkoord met de van toepassing verklaring van de SOFA die oorspronkelijk voor de jungle trainingen is bedoeld. Het betreft hier de Notawisseling tussen Nederland en Suriname over de status van Nederlandse militairen en burgerpersoneel in Suriname, Paramaribo, 26 augustus 2004 (Trb. 2004, 243. Nadien enkele malen verlengd.]