

Aandachtspunten in de ISAF ROE vanuit het strategisch-juridische niveau

DOOR DRS. J.F.R. BODDENS HOSANG¹⁾

Inleiding

Een van de kerntaken van de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Defensie is het ondersteunen van het opstellen van Rules of Engagement (ROE) voor nationale operaties²⁾ en het beoordelen van internationale ROE in het geval van deelname van Nederlandse eenheden aan internationale operaties. Bij die beoordeling worden de ROE niet alleen getoetst aan het toepasselijke recht, maar worden ook de strategische (politieke) beleidskaders voor de inzet betrokken. Deze ondersteuning van het ROE proces op het strategische niveau wordt vervolgens voortgezet met een vertaalslag naar het operationele niveau, door de ondersteuning vanuit DJZ aan de Directie Operaties (DOPS) van de Defensiestaf die de operatie aanstuurt. Deze ondersteuning van de DOPS omvat tevens de “back office” functie ter ondersteuning van de militair juristen te velde.

De rol en positie van DJZ in het ROE proces verzekert een continue toetsing van de ontwikkelingen op ROE gebied in een operatie aan de juridische en politieke kaders voor die operatie. Door de vertaalslag via de DOPS wordt tevens een wezenlijke bijdrage geleverd aan het inzichtelijk en begrijpelijk maken van de keuzes die gemaakt (moeten) worden, zowel wat betreft de ROE zelf als wat betreft de gewenste interpretatie daarvan voor Nederlandse militairen of, uiteindelijk, eventueel aan te brengen voorbehouden (caveats) op de ROE.

Niet valt te ontkennen dat tijdens dit proces soms verschillen zichtbaar worden tussen “inzichtelijk en begrijpelijk” maken van de ROE enerzijds en het “operationeel wenselijk” zijn van die ROE keuzes anderzijds. Daar waar de operationele wensen in het operatiegebied tegen de randen van de “Haagse” kaders aanlopen, wordt immers vaak naar de ROE gekeken als mogelijke bron voor een oplossing. Toch ligt de oorzaak voor dergelijke knelpunten meestal niet in de ROE, maar in de politieke keuzes of juridische realiteiten die zijn (of worden) veroorzaakt door de verschillende nationale benaderingen ten aanzien van het internationale recht. De gevraagde aanpassingen van de ROE of caveats (in de regel worden immers meestal versoepelingen gevraagd) zouden dan geen “echte” oplossing bieden, maar slechts een (illegale) toestemming

¹⁾ De auteur is plaatsvervangend Directeur Juridische Zaken en tevens Hoofd van de Afdeling Internationale en Juridische Beleidsaangelegenheden van DJZ. Daarnaast is de auteur op persoonlijke titel doende een proefschrift over ROE te schrijven.

²⁾ Met nationale operaties wordt hier bedoeld operaties onder nationaal bevel, niet operaties binnen Nederland. Voor inzet binnen Nederland gelden de standaard geweldsinstructies die door DJZ in overleg met de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn opgesteld. Die instructies zijn een vereenvoudigde weergave van de Ambtsinstructie op basis van de Politiewet 1993. Zie artikel 8, zesde lid, Politiewet 1993 en artikel 1, eerste lid onder e, van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren wat betreft de nationale geweldsbevoegdheden van militairen die in bijstand optreden.

geven voor handelingen die niet door het recht of de politieke leiding gedragen worden. Door deze interactie kunnen de ROE echter wel, naast hun eigenlijke functie, als een soort waarschuwingsmechanisme dienst doen om fundamentele knelpunten aan het licht en onder de aandacht van het strategische niveau te brengen.

Het spreekt voor zich dat in een complexe multinationale operatie als ISAF zich knelpunten voordoen die via de ROE aan het licht komen. Naast de constatering dat elke internationale operatie automatisch de nodige aandachtspunten met zich brengt, bevindt ISAF zich tevens op het snijpunt van verschillende inspanningen van de internationale gemeenschap ter zake de wederopbouw van Afghanistan. Wat betreft operationele militaire inzet is met name de interactie tussen de ISAF missie, met haar door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties vastgestelde mandaat, en de operatie Enduring Freedom (OEF), die is gebaseerd op het recht op (collectieve) nationale zelfverdediging, van belang. De onvermijdelijke samenwerking in het inzetgebied³⁾ tussen OEF en ISAF maakt als gevolg van de verschillende politieke en juridische kaders van deze operaties, verschillen in de ROE tussen deze operaties direct merkbaar en zichtbaar. Juist op die momenten is duidelijkheid en uitvoerbaarheid van de “eigen” ROE voor de eenheden van cruciaal belang, maar kan een operationele wenselijkheid om de ruimste benadering te mogen toepassen zich voordoen.

Hieronder wordt eerst het NAVO ROE proces kort⁴⁾ uiteengezet, toegespitst op de structuur van ISAF. Vervolgens worden twee ROE aandachtspunten behandeld die met name in de ISAF missie nadrukkelijk de aandacht hebben getrokken. Dit betreft ten eerste de specifieke ISAF variant van de problematiek inzake het verschil tussen de begrippen Hostile Act, Hostile Intent en Self-Defense. Vervolgens wordt het targeting proces voor ISAF behandeld, in het bijzonder de Nederlandse caveat ter zake legitieme doelkeuze. Het artikel sluit af met een conclusie.

NAVO ROE proces binnen ISAF

Het ROE proces voor een NAVO operaties vangt aan met een concept-ROE profiel opgesteld door de staf van de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR). Een dergelijke concept-ROE set wordt afgeleid van het operatieplan voor de operatie in kwestie, wat op zich weer een vertaling betreft van het mandaat voor de operatie. De concept-ROE worden vervolgens door SHAPE aangeboden aan het Militair Comité.

De Nederlandse Permanente Militaire Vertegenwoordiger (PMV) bij de NAVO, die onder aansturing van de Commandant der Strijdkrachten het Nederlandse standpunt inbrengt in het Militair Comité, stuurt de concept-ROE voor reactie en instructie aan het Ministerie van Defensie. Binnen het ministerie wordt dit concept vervolgens beoordeeld door DOPS, DJZ en HDAB en wordt in overleg tussen deze Directies een reactie en instructie voor de PMV opgesteld.

³⁾ Samenwerking tussen OEF en ISAF is een politiek gevoelig punt in het Nederlandse politieke beleid. Waar in dit artikel over dergelijke samenwerking wordt gesproken wordt niet bedoeld op gezamenlijke missies, maar op de implementatie van de afspraken tussen OEF en ISAF gericht op deconflctie van het respectieve optreden en de wederzijdse steun in geval van zogenaamde “in extremis” situaties.

⁴⁾ Voor een uitgebreidere discussie over het ROE proces in de operationele besluitvorming, zie Boddens Hosang, “Rules of engagement : het politiek-juridische struikelblok voor de militaire commandant” in *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (2003), Vol. 96, issue 9, p. 354 – 370.

Indien in dit stadium al overleg of afstemming met Buitenlandse Zaken nodig is, fungeert HDAB als koppelvlak tussen Defensie en BZ.

Pas wanneer alle leden van het Militair Comité met het concept instemmen, schriftelijk dan wel in vergadering, worden de concept-ROE doorgestuurd naar de Noord-Atlantische Raad (NAR). De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger in de NAR wordt door BZ van een instructie voorzien, waarin het Nederlandse standpunt ter zake de concept-ROE staat uiteengezet. Hoewel elk van de lidstaten formeel een vetorecht heeft, de NAVO beslist immers alleen bij consensus, zal Nederland in de praktijk zelden als enige een dergelijk krachtig middel gebruiken om een puur nationaal standpunt uit te dragen. Mocht Nederland op een bepaald onderwerp alleen (dreigen te) komen te staan, zal eerder gebruik worden gemaakt van een voorbehoud (caveat). Hoewel caveats niet in de NAR worden afgestemd, kan in voorkomend geval wel in de NAR een indicatie worden gegeven dat een (of meer) caveat(s) nodig zullen zijn.⁵⁾

Na goedkeuring door de NAR, worden de ROE door SACEUR in de bevelslijn geïmplementeerd en uitgegeven. Dit is tevens het moment waarop de CDS intern Nederland de ROE kan bekrachtigen als nationaal dienstvoorschrift, meestal in een bijlage bij het Nederlandse operatiebevel. Tevens worden in de nationale lijn de Aide-Memoire voor commandanten en de Instructiekaart Geweldgebruik voor alle aan de operatie deelnemende Nederlandse militairen van deze vastgestelde ROE afgeleid. De door Nederland aan te brengen caveats op de ROE worden vervolgens door DJZ in overleg en nauwe samenwerking met DOPS opgesteld, door de CDS vastgesteld en door de CDS zowel intern uitgegeven als extern aan SACEUR en (via het Nederlandse Contingentscommando) aan de internationale commandant van de operatie bekend gemaakt. Voor ISAF is dat uiteraard COMISAF.

In de internationale bevelslijn worden de ROE doorgegeven aan het betreffende hoofdkwartier dat de operatie aanstuurt. Voor ISAF is dat het JFC hoofdkwartier te Brunssum. Dit geeft de ROE vervolgens door aan COMISAF, die ze doorgeeft aan de regionale commandanten, die de ROE tenslotte doorgeven aan de onder hun bevel gestelde contingenten. Voor de Nederlandse Commandant van de TF-U zijn de ISAF ROE door de Regional Commander South (RC South) doorgegeven.

Elke commandant is bevoegd om op zijn of haar niveau bepaalde ROE vast te houden bij het doorgeven van de ROE. Bij dergelijke ROE wordt dan aangetekend dat deze “retained” zijn, alsmede het niveau waarop ze zijn vastgehouden. Deze ROE mogen vervolgens niet worden toegepast zonder toestemming van dat niveau. In de bij de ROE behorende “ROE authorization matrix” wordt vervolgens per ROE aangegeven op welk niveau een aanvraag moet worden ingediend om de betreffende ROE vrij te geven. Wordt een ROE geheel vrijgegeven voor alle niveaus, dan wordt deze als “unrestricted” in de matrix opgenomen.

Omdat ROE kunnen worden vastgehouden “in de lijn” en inherent een middel zijn voor de operationele commandant om het optreden te kunnen sturen, dienen aanvragen van vrijgave, wijzigingen, enz., van de ROE in de bevelslijn te worden ingediend. Dit voorkomt te snelle in-menging vanuit de hoofdsteden in de aansturing van de operatie door de NAVO en maakt het

⁵⁾ Gelet op de onwenselijkheid van caveats vanuit het internationale militair-strategische perspectief, kan een dergelijke aankondiging ook als beperkt of subtiel drukmiddel worden gebruikt. De mate van succes daarvan hangt uiteraard af van de vraag hoe principieel het onderwerp is voor de andere lidstaten.

tevens mogelijk voor de operationele commandant om de gewenste cohesie en coherentie tussen de ROE en de opgedragen taken, maar ook de opgelegde restricties, te kunnen waarborgen. Wel kunnen, uiteraard, door de lidstaten gewenste aanpassingen vooraf worden besproken met COMISAF of SACEUR om de haalbaarheid te kunnen toetsen. Dergelijke toetsing kan in het operatiegebied door de staf van het Contingentscommando als vertegenwoordiger van de CDS plaatsvinden. Dit aspect, waaronder met name het vasthouden van ROE, speelt een wezenlijke rol in de eerste van de hieronder te behandelen detailonderwerpen.

Hostile Act, Hostile Intent, Self-Defense

Eén van de meest complexe aspecten van het recht inzake geweldgebruik tijdens militaire operaties en in het bijzonder de rol van ROE daarin, betreft het onderscheid tussen de begrippen Hostile Act, Hostile Intent en Self-Defense. Alleen al ten aanzien van het laatste van deze begrippen, Self-Defense, bestaat met name vanuit Nederlands juridisch perspectief verwarring. Een korte inleiding is dan ook noodzakelijk voordat de specifieke ISAF aspecten besproken worden.

Het begrip “Self-Defense” duidt op het inherente recht van vredesmachten om zichzelf met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit te verdedigen tegen een aanval of onmiddellijk dreigende aanval. Dit recht volgt uit het bestaan van de vredesmacht en de bevoegdheden uit het mandaat. Zonder het recht op zelfverdediging zou het mandaat immers *à priori* onuitvoerbaar zijn. Dit begrip is dan ook anders dan, maar vertoont op detailpunten overeenkomsten met, het begrip “noodweer”. Dat begrip is op het individu gebaseerd en vormt, onder strikte voorwaarden en uit de jurisprudentie afleidbare restricties, een strafuitsluitingsgrond in het Nederlandse strafrecht. “Self-Defense”, dat te vertalen valt als militaire zelfverdediging, is een ruimer begrip en een op de vredesmacht als geheel gebaseerd inherent recht.

De ROE geven aan dat zij het inherente recht op (militaire) zelfverdediging niet beperken of wegnemen. Dat houdt in dat waar de ROE een effectieve uitoefening van het recht op zelfverdediging in de weg zouden staan, de ROE voor zover en voor zo lang als dat het geval is terzijde kunnen worden gelegd. Deze regel komt er feitelijk op neer dat de militair niet het leven hoeft te laten enkel omdat de ROE in een gegeven operationele situatie tekort (kunnen) schieten. Het recht op zelfverdediging is daarbij echter beperkt tot het redden van eigen of andermans leven. De aanwending van geweld om de missie uit te voeren, dus in alle overige gevallen, dient wel geheel binnen de kaders van de ROE plaats te vinden.⁶⁾

Waar een daad geen aanval of onmiddellijk dreigende aanval is maar wel vijandig is jegens de eigen troepen of het uitvoeren van de missie verhindert, spreekt men van een vijandige daad (Hostile Act). Het optreden daartegen valt buiten de kaders voor militaire zelfverdediging en vereist derhalve een toestemming daartoe in de ROE. Het spreekt voor zich dat waar zulks het geval is voor een vijandige daad, zulks al zeker het geval is voor een waargenomen voornemen

⁶⁾ Het onderscheid tussen deze begrippen is niet zwart-wit. In de praktijk bestaat veel controverse over de juiste scheiding tussen zelfverdediging en het voortzetten van een aangegaan gevecht waarin tevens levens van eigen troepen worden beschermd. Dit onderwerp is echter te complex en vereist een te uitvoerige discussie om in dit artikel geheel uitgewerkt te worden.

tot het plegen van een vijandige daad (Hostile Intent), nu dat nog verder verwijderd is van het begrip (militaire) zelfverdediging.

Omdat de interpretatie van zelfverdediging verschilt tussen de landen, zijn de ROE voor Hostile Act en Hostile Intent bedoeld om de verschillen in mogelijke reactie op een daad van de tegenpartij te effenen. Waar een handeling voor sommigen al recht op actie in zelfverdediging tot gevolg heeft, kunnen de landen met minder extensieve interpretaties van het recht op zelfverdediging gebruik maken van deze ROE om toch legitiem op de daad te kunnen reageren. Zo luidt althans de theorie, die tevens aangeeft dat deze ROE dan wel “unrestricted” moeten zijn.

Het probleem met de ROE in kwestie is dat ze zijn geformuleerd als inhoudende een *aanval* op eenheden die een vijandige daad uitvoeren of een vijandige intentie tonen. Dat woordje *aanval* impliceert in de ogen van vele commandanten en internationale stafmedewerkers dat deze ROE een andere bedoeling hebben dan het extensiveren van het *reactieve* optreden als “gelijkmaker” van de verschillen in interpretatie van het recht op zelfverdediging. In deze benadering dienen deze ROE alleen te worden gebruikt in robuuste operaties die proactief geweldgebruik toestaan of ten minste op een relevant hoog niveau te worden vastgehouden. Ook binnen ISAF was enige tijd deze gedachte gemeengoed.

De praktijk laat echter zien dat hoewel deze ROE inderdaad meer proactief zijn dan het reactieve recht op zelfverdediging, waarin immers de *aanval* onmiddellijk dreigend moet zijn of reeds moet zijn ingezet, een dynamische operatie als ISAF een meer flexibele benadering nodig maakt. Het onderscheid tussen een vijandige daad en een onmiddellijk dreigende *aanval* is in veel gevallen haast non-existent of vervaagt in een dermate kort tijdsbestek dat het aanvragen van de relevante ROE voor Hostile Act of Hostile Intent niet mogelijk is – voor zover ze dan nog relevant zijn, omdat de situatie dan snel omslaat in een situatie van zelfverdediging. Omdat daarmee tevens het initiatief uit handen wordt gegeven, is het juist ter voorkoming van dergelijke ontwikkelingen van belang dat de ROE voor Hostile Act en Hostile Intent worden geïmplementeerd en op een niet te hoog niveau worden neergelegd.

Ook in de ISAF bevelslijn heeft de praktijk inmiddels dit besef doen post vatten en is de systematiek ter zake de Hostile Act en Hostile Intent ROE aangepast om de inzet van deze ROE sneller en eenvoudiger mogelijk te maken.

Doelkeuze

Ongeacht de formele status van de ISAF missie in het internationale rechtsperspectief is het vast beleid van zowel de NAVO als van Nederland om de verboden en beperkingen uit het humanitair oorlogsrecht te allen tijde als veilige buitengrens van het optreden te hanteren, ongeacht of dat recht formeel juridisch van toepassing is⁷⁾. Daarnaast hebben enkele confrontaties in ISAF kader aangetoond dat voor ISAF eenheden in ieder geval tijdelijk en plaatselijk het geweldniveau naar een dusdanig niveau kan stijgen dat voor dat optreden sprake kan zijn van een verplichte toepassing van het humanitair oorlogsrecht. De noodzaak om de regels

⁷⁾ Zie onder andere de Notitie over de juridische aspecten van vredesoperaties, I e Kamer, Kamerstuk 30300X, nr.A, van 25 november 2005 (registratiedatum 14 december 2005).

van het humanitair oorlogsrecht te hanteren is in ISAF kader dan ook evident.⁸⁾

Helaas is de inhoud van dat recht, nog ongeacht de interpretatie daarvan, niet voor alle deelnemende landen gelijkloidend. Met name wat betreft het Eerste Aanvullende Protocol van 1977 bij de Verdragen van Genève van 1949 is er verschil in de ratificatie daarvan. Waar voor grote delen van het Protocol gesteld kan worden dat het dwingend gewoonterecht betreft, geldt zulks niet waar landen als zogenaamd “persistent objector” aangemerkt kunnen worden. Dat is bij dit Protocol (hierna:API) het geval, terwijl API tevens de belangrijkste bron is voor de rechtsregels en criteria om te bepalen of een bepaald object een legitiem militair doelwit is.

Elke set ROE bevat een bepaling waarin staat aangegeven wat de minimum-voorwaarden zijn om van “positive identification” te kunnen spreken, zijnde de mate van zekerheid die vereist is om wapens tegen dat doel in te zetten. Een dergelijke ROE geeft een aantal mogelijke middelen weer die voor doelidentificatie kunnen worden aangewend en geeft vervolgens aan hoeveel van dergelijke of soortgelijke middelen minimaal gebruikt moeten worden (en waarvan de uitkomsten dus uiteraard moeten correleren) voordat een object of persoon met zekerheid als voldoende geïdentificeerd kan worden aangemerkt. Een “positive identification” geldt als startpunt voor het bepalen van een object of persoon als legitiem doelwit, zonder een dergelijke identificatie is immers het toepassen van alle overige criteria haast onmogelijk.

De overige criteria komen, als gezegd, uit API en zijn voor de Nederlandse ISAF militairen samengevat in de Targeting Guidelines die door de CDS worden verstrekt. Met name artikel 52 van API speelt daarin een centrale rol: het tweede lid van dat artikel bevat de definitie van een militair doelwit en is daarmee de kernbepaling voor het vaststellen of een object of persoon mag worden aangevallen. Ook overige bepalingen uit API en het overige HOR zijn echter relevant en zijn in de Targeting Guidelines verwerkt.

Hoewel de regels inzake doelselectie in beginsel voor alle militairen gelden, zal voor de individuele militair die patrouille loopt het doelselectieproces anders verlopen dan voor een vuursteeneenheid die op afstand opereert of voor een jachtvlieger die op grote hoogte en met grote snelheid een doel op de grond moet naderen om het, meestal op aangeven van een militair op de grond, uit te schakelen. Voor de uitgestegen militair ter plaatse geldt immers in de regel de mogelijkheid het meest betrouwbare middel voor doelidentificatie te gebruiken: de “eyeball Mk. 1”, oftewel direct zicht op doel en visuele identificatie van het doelwit.

Het aanwenden van geweld tegen een object of persoon uitsluitend op aangeven van een andere militair vereist veel vertrouwen in het adequaat en juist toepassen van het doelselectieproces door die andere militair. Daarnaast vereist een rechtsgeldig optreden dat de aanwijzende militair dezelfde rechtskaders hanteert als de bedienaar van het wapensysteem. Anders zou immers door de aanwijzingen te volgen van militairen die niet door API gebonden zijn, de daarin opgenomen beperkingen van het HOR overtreden kunnen worden. Hoewel dat voor de aanwijzende militair van een niet-API lidstaat niet relevant is, omdat die immers niet gebonden is, levert dat voor de gewelddaanwendende militair mogelijk een strafbaar feit of zelfs een oorlogsmisdrijf op.

Een eerste uitweg uit dit probleem is om de benadering te hanteren dat de ter plaatse aanwezige aanwijzende militair de inzet van het wapen “koopt” en alleen voor de juiste inzet

⁸⁾ Het spreekt voor zich dat voor de OEF operatie, die geldt als gewapend conflict, het HOR integraal van toepassing is.

verantwoordelijk is. Deze benadering is echter niet in alle omstandigheden houdbaar, om zowel juridische als praktische redenen. Ten eerste zou deze benadering een uitholling van het recht tot gevolg (kunnen) hebben. Immers, indien de aanwijzende militair de rechtsgeldigheid van het doelwit bepaalt, zou door behendig gebruik te maken van militairen afkomstig van landen met de ruimste interpretaties van het recht de voor de overige landen geldende beperkingen kunnen worden omzeild. Die beperkingen zouden dan bij feitelijke inzet dode letters worden.

Daarnaast zou deze regel haast direct al weer uitzonderingen moeten krijgen. Bij inzet ter ondersteuning van OEF eenheden in zogenaamde “in extremis” situaties zou deze benadering immers tot gevolg hebben dat de steunverlenende eenheden opeens naar OEF regels, ROE, mandaat, enz., zouden gaan handelen. Vanuit politiek beleidsmatig oogpunt lijkt dat ten minste onwenselijk. Een instructiekaart met de uitzonderingen op de regel en hoe deze toe te passen zou vervolgens alle winst van deze regel wat betreft veronderstelde vereenvoudiging van het stelsel weer teniet doen.

Een tweede uitweg uit het probleem is om in de ROE een caveat aan te brengen met de beperking dat inzet van wapens op aangeven van een voorwaartse waarnemer, een Forward Air Controller of een Joint Tactical Air Controller⁹⁾ alleen is toegestaan als betrokkene afkomstig is uit een land dat partij is bij API. In overige gevallen moet de voor de wapeninzet verantwoordelijke militair (piloot, bevelvoerend militair van een batterij, enz.) zelf het doelselectieproces toepassen.

Deze benadering heeft zeker het voordeel van de duidelijkheid en de eenvoud en geeft maximale zekerheid wat betreft de naleving van API bij het doelselectieproces. Als keerzijde geldt echter dat het niet mogelijk is om te kiezen welke JTAC wordt gebruikt terwijl het voor de bedienaar van het wapensysteem vaak niet mogelijk is om zelf het doelselectieproces te doorlopen. Daarbij valt te denken aan de afstand tot het doel (vuursteun), meteorologische omstandigheden (jachtvlieger) of de snelheid die geboden is bij de inzet om verlies van leven aan eigen zijde te voorkomen. Het niet verlenen van de gevraagde steun in dergelijke omstandigheden is vervolgens niet bevorderlijk voor de cohesie van de internationale inspanningen en het bondgenootschappelijk optreden.

Een compromis kan echter worden bereikt door de JTAC niet als bepalende instantie te beschouwen, maar als “levende sensor”. Door vragen gebaseerd op de Targeting Guidelines te stellen kan de bedienaar van het wapensysteem immers de JTAC die informatie laten doorgeven, die de bedienaar van het wapensysteem in staat stelt om zelf een beeld te vormen van de situatie en op basis daarvan zelf een afweging te maken ter zake de legitimiteit van het beoogde doelwit. Daarmee blijft de aanwijzing van het object of de persoon als doelwit in eigen hand, maar kan tevens maximale flexibiliteit worden bereikt door de inzet van de JTAC als “enabler” of als “force multiplier”.

Niettegenstaande deze praktische oplossing in ISAF kader spreekt het echter voor zich dat de enige echt tot tevredenheid leidende oplossing voor dit knelpunt universele ratificatie van API zou zijn. Het is echter niet waarschijnlijk dat de samenwerking in ISAF kader die uitkomst wezenlijk dichterbij zal brengen.

⁹⁾ Hierna wordt ter vereenvoudiging alleen nog gesproken over JTAC. Het gestelde geldt echter evenzo voor alle overige militairen die een soortgelijke rol vervullen.

Conclusie

In elke complexe operatie leiden de keuzes op strategisch beleidsniveau tot potentiële knelpunten in de operationele uitvoering van het mandaat. Omdat de ROE vaak als instrument worden gebruikt om de gemaakte keuzes bindend in te verwerken, maar met name omdat de ROE het meest direct bepalend zijn voor de grenzen van het militaire optreden, worden de ROE vaak vereenzelvigd met de geconstateerde knelpunten. Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat ook in het geval van de ISAF operatie, dit aan de orde is geweest.

De voorbeelden tonen echter ook aan dat creatieve benaderingen, die vaak in goede samenspraak tussen de militair juristen te velde en de juristen van DJZ tot stand komen, en het lerend vermogen van de commandantenlijn het mogelijk maken om de ROE werkbaar te maken voor de eenheden in het theater. Wel verdient deze beschouwing echter een bescheiden waarschuwendende boodschap als conclusie.

De mogelijkheden om knelpunten in het operationele optreden via de ROE op te lossen worden begrenst door de kaders die op strategisch beleidsniveau worden gemaakt. Die kaders worden deels door het toepasselijk recht bepaald en deels door politieke beleidskeuzes. Indien het recht een bepaald verbod bevat en in een gegeven situatie een gewenst operationeel optreden alleen mogelijk is door overtreding van dat verbod, zal de oplossing dan ook niet liggen in het creatief omgaan met de regels maar zal een andere operationele benadering moeten worden gekozen. Een uitleg aan de commandant dat het gewenste optreden ronduit verboden is (waarbij een goed jurist overigens tevens direct met alternatieven dient te komen die de gewenste uitkomst langs andere weg alsnog mogelijk maken) laat daarbij weinig ruimte voor verdere discussie.

Anders is het als een verwijzing naar de kaders, de regels of de ROE (inclusief caveats) wordt gehanteerd om een discussie over gemaakte politieke beleidskeuzes bij voorbaat af te wijzen of dood te slaan. Het kritisch kijken naar de ROE gedurende een operatie en het vragen naar het “waarom” van bepaalde regels houdt de ROE levend en voorkomt dat ongeteste aannames vanzelf waarheden worden. De ROE voor ISAF zijn gezond en laten voldoende ruimte voor het effectief uitvoeren van de missie. Ze laten vanzelfsprekend voldoende ruimte voor het aanwenden van geweld in zelfverdediging, nu de ROE dat recht immers niet beperken. De toekomst van de ISAF missie en de politieke keuzes die daarvoor moeten worden gemaakt zullen echter tevens bepalend zijn voor de toekomst van de ISAF ROE.