

Naar een universele uitleg van een militair doel

DOOR MARVIN R. AARON¹

De definitie van een militair doel vormt een van de kernbegrippen van het humanitair oorlogsrecht. Toch bestaat er nog steeds onduidelijkheid over het begrip vanwege een aantal verschillen in zienswijzen. Dit artikel gaat nader in op deze verschillen voor zover het gaat om objecten. De verschillende zienswijzen zijn nog steeds relevant, maar zijn te overzien.

Inleiding

De uitleg van het begrip militair doel in de zin van het humanitair oorlogsrecht is van groot belang. Het geeft antwoord op de essentiële vraag wat of wie gedurende een gewapend conflict al dan niet mag worden aangevallen. Aanvullend Protocol I (AP I) geeft de alom bekende definitie van een militair doel in artikel 52(2).² Naast combattanten en personen die rechtstreeks deelnemen aan vijandelijkheden, mogen alleen objecten die naar hun aard, ligging, bestemming of gebruik een daadwerkelijke bijdrage tot de krijgsv verrichtingen leveren en waarvan de gehele of gedeeltelijke vernietiging, verovering of onbruikbaarmaking onder de omstandigheden van dat moment een duidelijk militair voordeel oplevert, worden aangevallen. Hoewel AP I alleen van toepassing is tijdens internationaal gewapende conflicten en geen verdragsrechtelijke verplichtingen oplegt aan staten die geen partij zijn bij dat protocol, zijn veel bepalingen -waaronder artikel 52(2)- gewoonterecht in zowel internationale als niet-internationale gewapende conflicten.³ Op het eerste gezicht zou in deze context de definitie van een militair doel uit AP I daarom geen probleem moeten opleveren met betrekking tot multinationale operaties waaraan staten deelnemen die geen partij zijn bij AP I. Dat is helaas niet het geval. De Verenigde Staten (VS) hangen een interpretatie aan die anders is dan de algemeen aanvaarde uitleg van een militair doel. Dit artikel gaat nader in op de vraag hoe deze interpretatie zich verhoudt tot de algemene uitleg van het begrip militair doel. Daarbij komt de vraag aan bod in hoeverre tijdens multinationale operaties waarbij de VS zijn betrokken, AP I-staten het risico lopen dat zij doelen aanvallen die niet voldoen aan de definitie van een militair doel uit AP I. Tot slot wordt ingegaan op de vraag hoe een dergelijk risico het beste kan worden beperkt. De scope van dit artikel

¹ Jurist Operationeel Recht van de Koninklijke Luchtmacht. De auteur dankt Ronald Gilissen en David Nauta voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Eventuele fouten blijven de verantwoordelijkheid van de auteur.

² Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949, betreffende de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten uit 1977 (Protocol I).

³ Zie bijvoorbeeld M. Schmitt, C. Garraway & Y. Dinstein, *Manual on the Law of Non-international Armed Conflict with Commentary* (International Institute of Humanitarian Law), 2006, p. 5-7. (en M. Henckaerts & Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law* (Volume I & II), New York: Cambridge University Press 2009, p. 29-32 (Volume I) en p. 181-190 (Volume II)).

omvat alleen de problematiek rondom de vraag welke objecten als militair doel kunnen worden gekwalificeerd. De vraag welke personen al dan niet als militair doel kunnen worden aangemerkt wordt in dit artikel buiten beschouwing gelaten.

I. De oorsprong en status van de definitie van een militair doel

De eerste aanzet voor het codificeren van de definitie van een militair doel werd gegeven door de Juristenconferentie van 1922/23.⁴ Die ontwierp de zogenaamde “Haagse regels omtrent den luchtoorlog” waarin een aantal specifiek voor luchtoorlogen bedoelde regels aan bod kwamen.⁵ Zo kwam ook de vraag aan de orde wat nu precies als militair doel mocht worden beschouwd. Het antwoord luidde: die objecten waarvan de vernietiging of beschadiging een duidelijk militair voordeel oplevert voor de aanvallende partij.⁶ Bovendien werd dat antwoord nader gedefinieerd door een limitatieve opsomming van objecten die onder deze definitie vielen.⁷ Genoemd werden onder meer militaire werken en depots, maar ook communicatie en transportverbindingen die voor militaire doeleinden werden gebruikt en belangrijke en bekende concentraties van fabrieken die bezig zijn met het produceren van wapens of munitie.⁸ In de verdragen die daarna volgden, zoals de Verdragen van Genève uit 1949, wordt het begrip militair doel wel gebruikt maar niet nader omschreven.⁹ De eerste gelijkenissen met de definitie die nu in AP I wordt gehanteerd, zijn zichtbaar vanaf het moment dat het *International Committee of the Red Cross* (ICRC) een poging waagde om een militair doel te definiëren in de *ICRC Draft Rules* van 1956.¹⁰ Ook bij dit document is een lijst gegeven waarin een groot aantal objecten wordt opgesomd die onder de in de *Draft Rules* gegeven definitie vallen. Het was uiteindelijk de Diplomatieke Conferentie in Genève van 1974-1977 die leidde tot de totstandkoming van AP I, waaronder de tekst uit artikel 52(2).

De tekst uit artikel 52(2) AP I wordt vandaag de dag wereldwijd gebruikt als het gaat om de kwalificering van een object als rechtmatig militair doel. Primair is het een verdragsrechtelijke verplichting voor veruit de meeste staten (maar liefst 173 staten zijn partij bij dit verdrag).¹¹ Daarnaast is het een bepaling uit het gewoonterecht. Dat laatste wil zeggen dat diezelfde definitie ook bindend is voor die staten die geen partij zijn bij AP I. Uit bijvoorbeeld de studie van het ICRC over het internationaal humanitair gewoonterecht blijkt dat de tekst uit artikel 52(2)

⁴ Zie voor een uitgebreide behandeling van de totstandkoming van de codificatie van artikel 52(2) AP I A. Boivin, *The Legal Regime Applicable to Targeting Military Objectives in the Context of Contemporary Warfare* (Research Paper Series No 2/2006, University Centre for International Humanitarian Law), 2006.

⁵ ‘Rules Concerning the Control of Wireless Telegraphy in Time of War and Air Warfare’, opgesteld door de Juristenconferentie van 1922-1923 te Den Haag [hierna: HAW]. De regels zijn nooit opgenomen in een verdrag.

⁶ Zie art. 24, lid 1 HAW.

⁷ Thans is bij de definitie van een militair doel geen sprake meer van een limitatieve opsomming van objecten.

⁸ Zie art. 24, lid 2 HAW.

⁹ Zie bijvoorbeeld art. 19 van het Eerste Verdrag van Genève.

¹⁰ Zie art. 7 ‘Draft Rules for the Limitation of Danger Incurred by the Civilian Population in Time of War’. (<http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/420?OpenDocument>): ‘Only objectives belonging to the categories of objective which, in view of their essential characteristics, are generally acknowledged to be of military importance, may be considered as military objectives. Those categories are listed in an annex to the present rules. However, even if they belong to one of those categories, they cannot be considered as a military objective where their total or partial destruction, in the circumstances ruling at the time, offers no military advantage.’

¹¹ http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/States.xsp?xp_viewStates=XPages_NORMStatesParties&xp_treatySelect.ed=D9E6B6264D7723C3C12563CD002D6CE4.

wereldwijd vrijwel zonder controverse wordt geaccepteerd als een correcte weergave van het gewoonterecht.¹² In het bijzonder blijkt dat tevens uit het feit dat staten die geen partij zijn bij AP I, de tekst uit artikel 52(2) soms expliciet onderschrijven. Zo zijn Israël, India, Pakistan, Sri Lanka en de VS partij bij Protocol II of III (of beide) bij het Conventionele Wapensverdrag 1980.¹³ De definitie van een militair doel is in beide Protocollen exact gelijk aan die van AP I.¹⁴

Verder gebruikt de krijgsmacht van de VS in meerdere documenten c.q. handleidingen, dezelfde bewoordingen voor het beschrijven van een rechtmatig militair doel. Deze documenten hebben strikt genomen geen juridische relevante status; wel geven zij een inzicht in de gedachtesgang en praktijk. In bijvoorbeeld het *Operational Law Handbook* verwijzen de Amerikanen veelvuldig naar de definitie uit artikel 52.¹⁵ Er wordt in dat document onder meer onomwonden gesteld dat “*the current definition of a military objective is found in Additional Protocol I*”. Daarnaast wordt in het *Air Force Doctrine Document 2-1.9*¹⁶ vermeld:

“*Though the US is not a signatory to the Additional Protocol it views this definition as an accurate restatement of customary international law that we recognize and with which we comply.*”¹⁷

Tot slot geeft ook Israël in officiële documenten aan dat het geen moeite heeft met het feit dat de AP I-definitie een codificatie van het gewoonterecht is. In een rapport over de militaire operaties in de Gazastreek, schrijft het bijvoorbeeld dat AP I:

“*reflects customary international law in defining military objectives.*”¹⁸

Uit de literatuur en de praktijk van staten kan derhalve voldoende steun worden gevonden voor de gewoonterechtelijke status van de definitie uit AP I.

2. Waar de schoen wringt: de interpretatieverschillen ten aanzien van de definitie

Toch bestaan er verschillen als het gaat om de vraag wat nu precies onder een militair doel mag worden verstaan. Een belangrijk verschil is de lezing van de VS met betrekking tot de interpretatie ervan. Die interpretatie is mogelijk breder dan AP I en het gewoonterecht toestaan. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op dit verschil.

¹² Zie Henckaerts & Doswald-Beck 2009, p. 29-32 (Volume I) en p. 181-190 (Volume II).

¹³ Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben uit 1980 getekend te Genève.

¹⁴ Zie art. 2 van het Protocol inzake het verbod of de beperking van het gebruik van mijnen, valstrikmijnen en andere mechanismen (Protocol II) en art. I van het Protocol inzake het verbod of de beperking van het gebruik van brandwapens (Protocol III).

¹⁵ *Operational Law Handbook* (Judge Advocate General's Legal Center and School), 2012, p. 134

¹⁶ *Air Force Doctrine Document 2-1.9*. (United States Air Force), 2006, p. 89 (<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA454614>).

¹⁷ *Idem*, p. 89.

¹⁸ ‘The Operation in Gaza 27 december 2008 – 18 januari 2009: Factual and Legal Aspects’ (State of Israel), 2009, p. 38. (<http://www.mfa.gov.il/NR/rdonlyres/E89E699D-A435-491B-B2D0-017675DAFEF7/0/GazaOperation.pdf>).

2.1 'War-sustaining' en 'war-fighting'

De essentie van de discussie lijkt de uitleg te zijn die wordt gegeven in de *Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*.¹⁹ Om het verschil tussen AP I en dit handboek inzichtelijk te maken volgt hieronder eerst de letterlijke weergave van de Engelse tekst van artikel 52(2) uit AP I (ad a) en vervolgens de relevante tekst uit het handboek (ad b).

a. *[M]ilitary objectives are limited to those objects which by their nature, location, purpose or use make an effective contribution to military action and whose partial or total destruction, capture or neutralisation, in the circumstances ruling at the time, offers a definite military advantage.*

b. *Military objectives are (...) those objects which, by their nature, location, purpose, or use, effectively contribute to the enemy's war-fighting or war-sustaining capability and whose total or partial destruction, capture, or neutralization would constitute a definite military advantage to the attacker under the circumstances at the time of the attack.*

Het gaat ten aanzien van het verschil tussen de Amerikaanse uitleg en AP I met name om de bewoording 'war-sustaining' in plaats van de door AP I gehanteerde 'military action'. Dit opmerkelijke verschil is bovendien ook terug te zien in de federale wetgeving van de VS waarin min of meer dezelfde bewoordingen worden gebruikt.²⁰ Verwarrend genoeg wordt in andere Amerikaanse publicaties daarnaast een definitie gehanteerd waarvan de tekst vrijwel gelijk is aan die van artikel 52(2), maar toch verschillen toont.²¹

Deze verscheidenheid aan interpretaties doet vermoeden dat de VS niet een uniforme interpretatie van een militair doel hanteren.²² Wel kan de conclusie worden getrokken dat de VS telkens 'war-sustaining' terug laten komen. Hetzij in de tekst van een definitie waarbij *military action* wordt vervangen door 'war-sustaining'; hetzij in een uitleg bij een definitie die vrijwel gelijk is aan artikel 52(2) AP I. Veel commentatoren zijn echter van mening dat juist het element 'war-sustaining' ervoor zorgt dat de reikwijdte van de interpretatie van een militair doel in het perspectief van de VS mogelijk breder is dan AP I of het gewoonrecht toestaat.²³

¹⁹ US Department of Navy & Department of Homeland Security, NWP I-14M, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations 5.3.1*, 2007 [hierna: *Commander's Handbook*].

²⁰ 10 USC (United States Code) § 950p.

²¹ U.S. Army Law of War Deskbook (The Judge Advocate General's Legal Center & School), 2011, p. 141 [hierna: *Law of War Deskbook*] en Joint Publication 3-60 (Joint Chiefs of Staff), 2007.

²² Zie E.C. Linneweber, 'To Target or Not to Target: Why t'is Nobler to Thwart the Narcotics Trade with Nonlethal Means', *Military Law Review* 207 (2011), p. 181 & Targeting Military Objectives (Report Expert Meeting) organized by the University Centre for International Humanitarian Law Geneva, 2005, p. 4.

²³ Zie Boivin 2006, p. 30; M.N. Schmitt, 'Targeting in Operational Law in', in: T.D. Gill en D. Fleck, 'The Handbook of the International Law of Military Operations', New York: Oxford University Press 2010, p. 254; Commentary on the HCPR Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare (Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, 2010, Section E para. 24. [hierna: *Commentary HCPR Manual*]; C. Bryon, 'International Humanitarian Law and Bombing Campaigns: Legitimate Military Objectives and Excessive Collateral Damage', *YIHL* 13, 2010, p. 187; en Y. Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, New York: Cambridge University Press 2010, p. 95-96.

2.2 Wat wordt onder 'war-sustaining' verstaan?

Door de afwijkende interpretatie van de definitie van een militair doel, bestaat de mogelijkheid dat de VS objecten als doel kunnen beschouwen die volgens staten die partij zijn bij AP I, mogelijk niet stroken met artikel 52(2). Het gaat dan om de objecten die bijdragen aan de instandhouding (*sustaining*) van het vijandelijk vermogen (*capability*) of volgens een andere Amerikaanse lezing, een indirecte doch daadwerkelijke bijdrage leveren aan het in stand houden (*sustaining*) van het oorlogvoerende vermogen (*war-fighting capability*).²⁴ Het commentaar bij het *Commander's Handbook* gaat nader in op de vraag wat 'war-sustaining' inhoudt.²⁵ Het geeft daarbij een aantal voorbeelden zoals opslagplaatsen voor olie en economische objecten waaronder spoorwegen, industrie die middelen voor oorlogvoering produceert en elektriciteitscentrales.²⁶ Het geeft tevens een opmerkelijk voorbeeld van de katoenproductie tijdens de burgeroorlog waarvan eind 19^e eeuw werd gezegd dat de vernietiging daarvan was gerechtvaardigd omdat de opbrengsten van katoen werden gebruikt voor wapens en munitie. Een ander voorbeeld dat in het commentaar wordt genoemd, is zogenaamde "war-sustaining cargo" tijdens de Iran-Irak oorlog, bestaande uit tankers met door Iran geëxporteerde olie. Of een dergelijke vracht per definitie een rechtmatig militair doel is dat mag worden aangevallen, laat het commentaar in het midden.

Het Amerikaanse *Law of War Deskbook* gaat in op het verschil tussen het Amerikaanse standpunt en AP I door een voorbeeld van een verlaten tank te beschrijven, waarbij vervolgens wordt beargumenteerd dat de tank volgens AP I niet een militair doel is omdat het geen daadwerkelijke bijdrage levert aan de krijgsv verrichtingen.²⁷ Volgens dit document laat het Amerikaanse standpunt daarentegen meer ruimte voor bestrijding van potentiële bedreigingen en vijandelijk militair vermogen (*military adversary capability*) en verwijst daarbij naar Joint Publication 3-60.²⁸ Joint Publication 3-60 geeft verder voorbeelden van economische objecten zoals fabrieken, werkplaatsen en installaties die daadwerkelijk bijdragen aan het vijandelijk militaire vermogen en daarom rechtmatige militaire doelen zijn.²⁹ Militaire doelen zoals *dual-use* objecten kunnen volgens Joint Publication 3-60 ook objecten zijn die indirect doch daadwerkelijk bijdragen aan de instandhouding van *adversary war-fighting capability*.³⁰ Welke *dual-use* objecten daaronder moeten worden verstaan, wordt echter niet uitgelegd.

Een interessante blik op 'war-sustaining' ontstaat wanneer dat wordt betrokken op een meer eigentijds voorbeeld: de Afghaanse opiumhandel in de context van het gewapende conflict in

²⁴ Er zou kunnen worden beargumenteerd dat de laatste lezing dichter in de buurt komt van de API-definitie, maar aangezien de VS niet eenduidig zijn in hun visie over de officiële uitleg met betrekking tot de precieze reikwijdte van een militair doel, wordt de meest risicovolle uitleg beschouwd ten opzichte van API en het gewoonterecht.

²⁵ Annotated Supplement to the Commander's Handbook on the Law of Naval Operations, International Law Studies 73 (US Naval War College), p. 402-404 [hierna: annotated supplement] (<http://www.usnwc.edu/Research--Gaming/International-Law/New-International-Law-Studies-%28Blue-Book%29-Series/International-Law-Blue-Book-Articles.aspx?Volume=73>).

²⁶ Idem.

²⁷ Law of War Deskbook, p. 142.

²⁸ De vraag is of het klopt dat artikel 52(2) AP I niet toelaat dat een verlaten tank geen militair doel (meer) is. Hier kan namelijk tegen in worden gebracht dat een tank, verlaten of niet, vanwege zijn aard daadwerkelijk bijdraagt aan krijgsv verrichtingen en de vernietiging daarvan een militair voordeel oplevert.

²⁹ Joint Publication 3-60, E-3.

³⁰ Idem.

Afghanistan. Een Amerikaanse auteur komt tot de conclusie dat het twijfelachtig is of Afghaanse opium met een beroep op ‘war-sustaining’ een rechtmatig militair doel zou zijn. Enerzijds levert de opiumhandel de Taliban financiële opbrengsten op die zij kunnen aanwenden in hun strijd tegen onder meer de VS, anderzijds kan worden betoogd dat deze opbrengsten geen daadwerkelijke bijdrage leveren aan het militair vermogen van de Taliban omdat deze niet essentieel zijn voor de instandhouding van hun militair vermogen.³¹ In ieder geval komt dezelfde auteur tot de conclusie dat Afghaanse opium met inachtneming van de AP I-definitie geen rechtmatig doel zou zijn geweest, terwijl daar blijkbaar nog wel over kan worden getwijfeld als ‘war sustaining’ als uitgangspunt wordt genomen.³²

Een ander voorbeeld van een ruime interpretatie van het begrip militair doel, is het bestrijden van de vijandelijke wil om te vechten. Een militair voordeel hoeft daarbij niet per se te worden behaald zolang het object dat wordt aangevallen, bijdraagt aan het vijandelijke oorlogvoerende vermogen of de instandhouding daarvan. Controversiële voorbeelden van zulke doelen zijn onder meer bankrekeningen, financiële instituten, winkels en entertainmentgelegenheden.³³ De meeste doelen in deze categorie zullen zich in beginsel niet verdragen met AP I of het gewoonterecht en staan bovendien ook op gespannen voet met de toch al ruime interpretaties van de VS.³⁴

2.3 ‘war-sustaining’ versus AP I

Met doelen die volgens de VS ‘war-sustaining’ zijn lijkt, gezien de genoemde voorbeelden, met name te worden bedoeld op objecten die voor de vijand op een of andere manier economische meerwaarde hebben en waarbij de financiële winst die daaruit voortvloeit wordt gebruikt om vijandelijke activiteiten te ontplooiën. Deze zogenaamde economische objecten kunnen mogelijk buiten de reikwijdte van AP I vallen. Er zijn ook economische objecten die zonder twijfel conform AP I kunnen worden bestreden. De gewoonterechtstudie van het ICRC laat bijvoorbeeld zien dat er voldoende statenpraktijk bestaat onder AP I-staten om aan te nemen dat economische objecten die daadwerkelijk bijdragen aan militaire operaties een militair doel kunnen zijn mits een aanval daarop een concreet militair voordeel oplevert.³⁵ Voorbeelden die worden genoemd zijn industrieën, elektriciteitscentrales en opslagplaatsen voor brandstof. Een directe link met militaire operaties wordt gezien het voorgaande zeker noodzakelijk geacht. Objecten die indirect bijdragen aan militaire operaties of geen concreet militair voordeel opleveren verdragen zich niet met AP I of hetgeen algemeen wordt aanvaard als het gewoonterecht, maar mogelijk wel met het afwijkende perspectief van de VS. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval, valt hierbij te denken aan doelen met een economische waarde voor de tegenstander zoals

³¹ Linneweber 2011, p. 187-191.

³² *Idem.*

³³ Zie J.M. Meyer, ‘Tearing Down the Facade: A Critical Look at the Current Law on Targeting the Will of the Enemy and Air Force Doctrine’, *Air Force Law Review* 51 (2001), p. 163-182.

³⁴ Zie Linneweber 2011 p. 191-194. De 9/11 verdachten worden bijvoorbeeld ten laste gelegd dat zij onder meer civiele objecten hebben aangevallen (waaronder het WTC). Het WTC is een centrum van financiële activiteiten dat onder de ruime uitleg van “war-sustaining” als militair doel had kunnen worden aangemerkt. Zover lijken de Amerikanen in dit geval niet te (willen) gaan.

³⁵ Henckaerts & Doswald-Beck 2009, p. 32 (Volume I) en p. 216-222 (Volume II).

exportgoederen, drugsproductie, financiële instellingen en handelsmaatschappijen. Het lijkt erop dat met name deze beperkte categorie doelen het verschil maakt tussen de AP I-benadering enerzijds en de Amerikaanse benadering anderzijds.

3. Wanneer zijn de risico's het grootst?

Aangezien de VS kennelijk het begrip militair doel ruimer interpreteren dan AP I toestaat, kan dat risico's opleveren voor AP I-staten die meedoen aan multinationale operaties waaraan ook de VS deelnemen. Dat risico valt in de praktijk echter mee omdat er in grote mate consensus bestaat over het feit dat de strekking van artikel 52(2) kan worden gekwalificeerd als gewoonrecht. Het risico is bij nader inzien nog beperkter omdat zelfs bij een ruime interpretatie zoals die van de VS, het vooral gaat om een beperkte categorie doelen die buiten de reikwijdte van AP I kunnen vallen. Het bestrijden van een doel in strijd met AP I, kan echter vergaande gevolgen hebben voor de verantwoordelijke staat of zelfs voor de individuele militairen die betrokken zijn bij een dergelijke aanval. Om toch ervoor te zorgen dat een AP I-staat of zijn onderdanen in een dergelijke operatie niet een verdragsverplichting schenden door mee te werken aan het bestrijden van doelen die strijdig zijn met artikel 52(2) AP I, kan een AP I-staat bijvoorbeeld voorbeholden (*caveats*) maken. Dat voorbehoud zou kunnen inhouden dat een militair afkomstig van een AP I-staat geen wapens mag inzetten als dat alleen op aanwijzing gebeurt van een militair die afkomstig is van een land dat geen partij bij AP I is.³⁶ Een voorbeeld hiervan is een jachtvlieger (afkomstig uit een AP I-staat) die door een *Joint Tactical Air Controller* (JTAC) van een staat die geen partij is bij AP I, een doel krijgt aangewezen. De jachtvlieger mag wel wapens inzetten, maar alleen als hij zelf zeker kan stellen dat het doel dat hij krijgt aangewezen voldoet aan de eisen van AP I. Het voordeel is dat op deze manier kan worden gewaarborgd dat de jachtvlieger geen doelen aangrijpt die strijdig zijn met AP I. Het nadeel is dat een dergelijk voorbehoud belemmeringen met zich mee kan brengen onder hectische operationele omstandigheden waarbij snelheid en effectiviteit van levensbelang kunnen zijn (bijvoorbeeld bij geweldgebruik als reactie op een vijandige intentie of daad). Een dergelijk voorbehoud geldt immers ook in die situaties waar het niet voor de hand ligt dat het gaat om doelen die in strijd zijn met AP I en vormt daarom een extra obstakel bij het optreden in coalitieverband.

3.1 Targeting processen

Een benadering die tegemoet komt aan de operationele behoeften om zonder belemmeringen met coalitiegenoten samen te kunnen werken, is na te gaan in welke gevallen zo een voorbehoud al dan niet een rol speelt. Wat zijn bijvoorbeeld de situaties waarin de reële kans aanwezig is dat een doel wordt geselecteerd dat niet voldoet aan de eisen van AP I? Om op deze vraag een antwoord te formuleren, is het raadzaam om nader in te gaan op de processen achter het bestrijden van een doel.

³⁶ Zie bijvoorbeeld J.F.R. Boddens Hosang, 'Aandachtspunten in de ISAF ROE vanuit het strategisch-juridisch niveau', *MRT* 2009, p. 223-226.

Volgens Nederlandse, Amerikaanse en NAVO doctrine³⁷, kan het aangrijpen van doelen worden onderscheiden in:

- 1) *Deliberate targeting*
 - 2) *Dynamic en time-sensitive targeting*
- 1) *Deliberate targeting*

Bij *deliberate targeting* zijn de aan te vallen doelen altijd vooraf bekend. Deze doelen worden bijvoorbeeld vastgesteld op een lijst. In de planningsfase is dan ook tijd om de rechtmatigheid van een aanval op het doel te toetsen. AP I-staten kunnen daarom relatief gemakkelijk zekerstellen dat hun eenheden louter worden ingezet om doelen uit te schakelen die de grenzen van AP I niet overschrijden. Middels een *red card holder* systeem³⁸ kan een staat namelijk waarborgen dat bij de opdrachtverdeling doelen die een AP I-staat niet wil aanvallen, niet worden opgedragen aan zijn eenheden.

- 2) *Dynamic en time-sensitive targeting*

In het geval van *dynamic targeting* gaat het om doelen die (bijvoorbeeld door een locatie die constant verandert) niet via het *deliberate targeting* proces kunnen worden aangegrepen. Dat kunnen doelen zijn die vooraf bekend zijn, maar bijvoorbeeld nog niet zijn gedetecteerd of doelen waarvan het bestaan onbekend is maar bij ontdekking aan bepaalde criteria voldoen waardoor in het kader van de operatie het opportuun is om hen uit te schakelen. *Time-sensitive targets* zijn doelen die meteen moeten worden aangegrepen omdat zij anders een gevaar voor de operatie vormen of van zulke waarde zijn dat het opportuun is om deze direct uit te schakelen.

Dynamic targeting is in tegenstelling tot *deliberate targeting* gericht op flexibiliteit. Als een mogelijk doel wordt gedetecteerd, dan moet het vervolgens niet te lang duren voordat het doel ook daadwerkelijk kan worden uitgeschakeld. Dat is nu juist de kracht van *dynamic targeting*. Ook bij deze soort *targeting* kan een *red card holder* systeem echter uitkomst bieden. *Dynamic targeting* kan namelijk op zijn beurt worden onderscheiden in geanticipeerde en niet geanticipeerde doelen. Bij doelen die in deze context vooraf bekend zijn (geanticipeerde doelen), kan -net als bij *deliberate targeting*- al een juridische toetsing aan AP I en nationale voorbehouden plaatsvinden ruim voordat wapeninzet plaatsvindt. Het wordt meer controversieel als het gaat om dynamische doelen waarvan het bestaan onbekend is (niet geanticipeerde doelen), maar die zich wel plotseling presenteren of worden gedetecteerd als een mogelijk doel. In dat geval is er wellicht niet genoeg tijd voor het gebruik van het *red card holder* systeem. Het is dan maar de vraag of er een wezenlijk (verhoogd) risico bestaat dat een eenheid van een AP I-staat opdracht krijgt om een doel uit te schakelen dat mogelijk niet in lijn is met AP I, maar bijvoorbeeld wel binnen de Amerikaanse interpretatie valt. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven ligt het interpretatieverschil in het feit dat de Amerikaanse interpretatie ook doelen omvat die weliswaar indirect, maar tevens daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de vijandelijkheden. Hierbij moet worden gedacht aan doelen met een economische waarde voor de tegenstander. Deze

³⁷ Zie respectievelijk Joint Doctrine Publicatie 5, Commandovoering (Ministerie van Defensie), p. 130-132; Joint Publication 3-60 en Allied Joint Doctrine for Joint Targeting, AJP-3.9 (2008), para. 0103-0108.

³⁸ Zie P.J.J. van der Kruit, *Handboek Militair Recht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 292.

doelen zijn echter naar hun aard niet zodanig dat zij zich plotseling presenteren als een mogelijk doel of waarvan de gelegenheid om ze uit te nemen aan een heel beperkte tijd is gebonden. Exportgoederen, drugslaboratoria, fabrieken of financiële instellingen zijn bijvoorbeeld doelen die eerder via het *deliberate targeting* proces worden aangegrepen. Die objecten zijn immers doelen waarvan men meestal voorafgaande aan een missie weet dat zij bestaan en waarvoor genoeg tijd is om het *deliberate targeting* proces te doorlopen. Deze categorie objecten bestaat ook niet uit doelen waarvan uitschakeling zo snel mogelijk is geboden omdat zij anders een gevaar vormen voor lopende operaties (zgn. *time-sensitive targets*). De kans is daarom klein dat dit soort omstreden doelen als *time-sensitive target* of niet-geanticipeerd doel via het *dynamic targeting* proces worden opgedragen aan een eenheid.

Daarnaast bestaan er situaties waarin eenheden doelen uitschakelen omdat zij op basis van waarnemingen (van henzelf of andere bronnen) kunnen concluderen dat een doel (binnenkort of daadwerkelijk) een directe bedreiging vormt. Hierbij kan worden gedacht aan het uitoefenen van het zelfverdedigingsrecht (voor henzelf maar ook voor anderen) of het tegengaan van een vijandige daad (*hostile act*) of vijandige intentie (*hostile intent*). Doelen in deze context zijn per definitie militaire doelen in de zin van AP I en het gewoonterecht. Over de rechtmatigheid van deze doelen zal onderling (dat wil zeggen: tussen AP I-staten en andere staten) weinig tot geen twijfel bestaan.

Als de hierboven weergegeven processen worden toegepast, lijkt het risico dat een eenheid van een AP I-staat door samenwerking met de VS een object aangrijpt dat buiten de reikwijdte van AP I valt vanwege het interpretatieverschil, nogal klein (ook zonder het maken van een voorbehoud). Zowel bij *deliberate* als *dynamic targeting* en in situaties waarbij eenheden zelf bedreigingen waarnemen, kunnen individuele eenheden in beginsel (zie paragraaf 3.2) ervan uitgaan dat doelen die worden aangewezen en/of opgedragen, binnen de algemeen aanvaarde interpretatie van een militair doel vallen.

3.2 Nadere overwegingen

Uiteraard spelen ook de geldende *rules of engagement* (ROE) tijdens een operatie in coalitieverband een grote rol. Het zou kunnen voorkomen dat vanwege de ROE die voor de operatie zijn vastgesteld, duidelijk is dat nooit of vrijwel geen wapeninzet kan plaatsvinden die niet voldoet aan de eisen van AP I. In dat geval zou dit interpretatieprobleem niet meer aan de orde zijn en kan worden gesteld dat probleemloos doelen kunnen worden bestreden in samenwerking met landen die geen partij zijn bij AP I. Maar zelfs in deze situatie of in een operatie waarbij alleen AP I-staten zijn betrokken, heeft de militair die uiteindelijk zijn wapens inzet individuele verplichtingen bij het aanvallen van een doel. Als een militair bijvoorbeeld weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat het doel waartegen hij zijn wapens inzet de toets van een rechtmatig militair doel niet doorstaat (bijvoorbeeld door proportionaliteitsoverwegingen), moet hij zich onthouden van het uitvoeren van de aanval. Dat geldt dus ook in het geval dat gebeurt op aanwijzing van een militair die afkomstig is uit een staat die wel partij is bij AP I. Deze individuele verantwoordelijkheid blijft intact en staat los van de gebondenheid aan AP I of nationaliteit van de militair die het doel aanwijst.

Bij het bestrijden van doelen zijn er overigens meer punten van zorg te bedenken met betrekking tot verdragsverplichtingen die voortvloeien uit AP I en het gewoonterecht. Zo legt AP I de lidstaten een striktere verplichting op ten aanzien van het aanvallen van werken of installaties die gevaarlijke krachten bevatten (stuwdammen, dijken en elektriciteitscentrales) dan het ge-

BESCHOUWING

woonterecht.³⁹ Datzelfde geldt voor de bepalingen met betrekking tot aanvallen die het milieu raken.⁴⁰ De VS en Israël hebben in het verleden ook de gewoonterechtelijke status betwijfeld van de regel die stelt dat in eerste instantie bij twijfel ervan uit moet worden gegaan dat een object geen militair doel is.⁴¹ Zij lijken hiermee te suggereren dat AP I met deze regel absolute zekerheid eist, terwijl in werkelijkheid de algemeen aanvaarde uitleg van de regel is dat het gaat om een redelijke zekerheid.⁴²

Conclusie

De interpretatie van de VS met betrekking tot een militair doel is op bepaalde punten ruimer dan de algemeen aanvaarde interpretatie uit AP I en het gewoonterecht. Een complicerende factor hierbij is dat binnen de VS een verscheiden aantal interpretaties circuleren. Ondanks het feit dat er een verschil bestaat tussen de lezing van AP I-staten enerzijds en de VS anderzijds, is in coalitieverband het risico op het aanvallen van doelen die zich niet verdragen met de algemeen aanvaarde definitie uit AP I-staten, gering. Dat is te danken aan de relevante *targeting* processen die tijdens militaire operaties worden doorlopen en waarborgen (zoals het hebben van een *red card holder*) die door AP I-staten kunnen worden toegepast. Bij aanvallen op doelen die een directe bedreiging vormen, is er sprake van doelen die gezien hun aard binnen de algemeen aanvaarde interpretatie van AP I en het gewoonterecht vallen. Hoewel het interpretatieverschil te overzien is, kan dit verschil voor sommige staten een reden zijn om middels een voorbehoud alle risico's uit te sluiten. Het optreden in coalitieverband is daardoor moeilijker. De ideale oplossing is één universele uitleg van het begrip militair doel.

³⁹ Zie art. 56 AP I en Henckaerts & Doswald-Beck 2009, p. 139-141.

⁴⁰ Art. 35 en 55 AP I. Zie ook Commentary on HCPR Manual, p. 204-205.

⁴¹ Zie art. 52(3) AP I en Boivin 2006, p. 20.

⁴² *Idem* & Ian Henderson, *The Contemporary Law of Targeting*, Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2009, p. 164-165.