

mr. R. M. Eiting

luitenant-kolonel van de militair juridische dienst

Wapenstilstand en staakt-het-vuren

Reeds lang worden Nederlandse officieren in de hoedanigheid van VN-militair waarnemer belast met o.m. het toezicht op de naleving van wapenstilstandsakkoorden en van staakt-het-vuren-overeenkomsten (Engels: *armistice* resp. *cease-fire*). Het operationele werkterrein was aanvankelijk hoofdzakelijk beperkt tot het Midden-Oosten (Untso). Sinds enkele jaren is dat werkterrein echter aanzienlijk uitgebreid. Meer dan voorheen zullen officieren (als VN-militair waarnemer of bv. als EG-monitor) in de praktijk met de onderwerpen wapenstilstand en staakt-het-vuren worden geconfronteerd. Het gaat hier om een onderwerp waarvan velen zich wel een voorstelling kunnen maken, maar dat overigens tamelijk onbekend gebied is. Bovendien is niet veel (achtergrond)informatie over dit onderwerp voorhanden.

Het lijkt zinvol deze leemte in de kennis op te vullen. Niet omdat dit noodzakelijk zou zijn voor een succesvol functioneren in de praktijk, maar omdat enige juridische achtergrondkennis op dit gebied de taakuitvoering ten goede zou kunnen komen.

Hoewel de volgende beschouwing overwegend theoretisch van aard is, heb ik ernaar gestreefd de praktijk niet uit het oog te verliezen. Het artikel is bovendien geenszins als uitputtend bedoeld, doch beperkt tot een aantal hoofdzaken. Voorts merk ik op dat in het artikel zowel de term volkenrecht als de term internationaal recht worden gebruikt. In dit kader moet daaraan geen verschil in betekenis worden toegekend.

Begripsinhoud

Landoorlogsreglement en de moderne opvatting

Het staken of opschorten van gewapende vijandelijkheden maakt van oudsher deel uit van het oorlogsrecht. De enige geschreven regeling die wij kennen is die van hfdst. V van het Landoorlogsre-

glement van 1907, handelend over de wapenstilstand (art. 36 t/m 41).¹ Het Landoorlogsreglement spreekt slechts van *wapenstilstand*; de term *staakt-het-vuren* komt niet erin voor. Wat in de zin van het Landoorlogsreglement onder wapenstilstand moet worden verstaan, is omschreven in de artikelen 36 en 37.

Art. 36 luidt voluit:

De wapenstilstand schorst de krijgsv verrichtingen door een wederkerige overeenkomst tusschen de oorlogvoerende partijen. Indien de duur van den wapenstilstand niet is bepaald, kunnen de oorlogvoerende partijen ten allen tijde de krijgsv verrichtingen hervatten, mits de vijand, overeenkomstig de bepalingen van den wapenstilstand, binnen de afgesproken tijd vooruit gewaarschuwd zij.

Art. 37 luidt voluit:

De wapenstilstand kan algemeen of plaatselijk zijn. De eerste schorst de krijgsv verrichtingen der oorlogvoerende staten overal; de tweede slechts tusschen bepaalde gedeelten der oorlogvoerende legers en binnen een bepaalde kring.

Deze regeling is evenwel niet meer in elk opzicht in overeenstemming met moderne opvattingen over opschorten of staken van gewapende vijandelijkheden. De ontwikkeling van het internationale recht heeft sinds 1907 immers niet stilgestaan.

Naar moderne opvattingen moet onderscheid worden gemaakt tussen *wapenstilstand* en *staakt-het-vuren* (voor beide begrippen komt men ook wel de term *bestand* [Engels *truce*] tegen, maar juridisch heeft deze term thans geen zelfstandige betekenis meer). De begrippen kunnen als volgt worden omschreven.

- Een *staakt-het-vuren* is een overeenkomst tussen belligerenten in een internationaal gewapend conflict, waarbij wordt overeengekomen de gewapen-

¹ Zoals gevoegd bij het Landoorlogsverdrag van 1907. Zie voor de Nederlandse tekst Defensiepublicatie MP 11-20.

de vijandelijkheden geheel of gedeeltelijk voor bepaalde of onbepaalde tijd op te schorten.

- Een *wapenstilstand* is een overeenkomst tussen belligerenten in een internationaal gewapend conflict, waarbij wordt overeengekomen de wapende vijandelijkheden - en daarmee het gewapend conflict - te beëindigen.

In beide gevallen gaat het dus om een vorm van staken van de gewapende vijandelijkheden. In het ene geval (staakt-het-vuren) is dat echter van tijdelijke aard en eventueel beperkt van omvang; in het andere geval (wapenstilstand) is het definitief en algemeen. Aangenomen mag worden dat de gevestigde opvattingen deel uitmaken van thans geldend internationaal recht (zie hiervoor met name Y. Dinstein [1]).

Vergelijking van de hierboven gegeven omschrijving van *wapenstilstand* en *staakt-het-vuren* met de artikelen 36 en 37 van het Landoorlogsreglement levert het volgende beeld op. Analyse van beide artikelen in rechtshistorisch perspectief leert dat men toentertijd slechts de opschorting van de vijandelijkheden op het oog heeft gehad; niet de beëindiging ervan. Met andere woorden: in het Landoorlogsreglement van 1907 is een type overeenkomst geregeld die wij thans zouden aanduiden als staakt-het-vuren-overeenkomst. Een wapenstilstand in de moderne betekenis van een beëindiging van het gewapend conflict, wordt in het Landoorlogsreglement, in weerwil van de in hfdst. V gebezigde terminologie, niet geregeld. Er is dus sprake van een wijziging van, en vooral een internationaal rechtelijke aanvulling op, het Landoorlogsreglement.

Ontwikkeling van de begripsinhoud in historisch perspectief

De hierboven geschetste wijziging in de betekenis van het begrip wapenstilstand en de introductie van het begrip staakt-het-vuren hangen samen met in de loop van tijd gewijzigde volkenrechtelijke opvattingen over oorlog en vrede en de daarmee samenhangende praktijk van staten. Voor een goed begrip is het zinvol kort aandacht te besteden aan de ontwikkelingsgeschiedenis van die verandering.

Voor de Tweede Wereldoorlog was een formele staat van oorlog bepalend voor volkenrechtelijke (o.m. oorlogsrechtelijke) consequenties op dit gebied, ook al vonden in het geheel geen gevechten

plaats (vergelijk de situatie in 1939 na de oorlogsverklaringen door Groot-Brittannië en Frankrijk aan Duitsland na de Duitse inval in Polen). Een formele oorlogsverklaring was (verplicht) gebruik, zo ook een formeel einde d.m.v. een capitulatie of een vredesverdrag. In een dergelijke formele benadering past niet goed een ander einde van het gewapend conflict. Welke gevolgen zouden volkenrechtelijk daaraan moeten worden verbonden? (Het volkenrecht zou daarmee niet goed raad hebben weten.) In deze benadering kon een wapenstilstand dan ook eigenlijk geen andere betekenis hebben dan opschortend.

Toch zien wij reeds vóór de Tweede Wereldoorlog de eerste voorboden van een andere benadering van het begrip wapenstilstand. Wanneer staten oorlogsmoe of om andere redenen de oorlog wensten te beëindigen, initieerde men, met het oog op een te sluiten vredesverdrag, niet zelden voorbereidende vredesonderhandelingen. Het was vanzelfsprekend zeer gewenst gedurende die vredesonderhandelingen de vijandelijkheden zoveel mogelijk op te schorten, en dat bovendien met het politieke oogmerk deze geheel te beëindigen. Een in dat verband overeengekomen wapenstilstand kon, hoewel formeel van tijdelijke aard, feitelijk het beoogde einde van de vijandelijkheden betekenen; zo hebben bv. de wapenstilstandsakkoorden tussen de westelijke geallieerden en Duitsland in november 1918 die strekking gehad. De eerste contouren van een tweedeling worden zichtbaar. Enerzijds een wapenstilstand als een opschorting van vijandelijkheden met een politiek doel (einde aan de gevechtshandelingen om vredesonderhandelingen mogelijk te maken); anderzijds een onderbreking van de gevechtshandelingen van plaatselijke, tijdelijke en/of anderszins beperkte aard, met een militair doel.

Deze tendens zette na de Tweede Wereldoorlog in versterkte mate door en wel in het bijzonder door een verschuiving van een formele benadering van het verschijnsel oorlog naar een feitelijke. Onder invloed van de VN, met name door het geweldsverbod van art. 2(4) van het Handvest van de VN en het verbod van een agressieoorlog, wordt, behoudens het geval van zelfverdediging (ex art. 51 Handvest van de VN), oorlog niet langer aanvaard als een legitiem middel van de politiek. In verband met o.m. de stigmatiserende werking raken oorlogsverklaringen in onbruik en datzelfde gebeurt met de term *oorlog*. De gewapende conflicten zijn

echter daarmee natuurlijk niet de wereld uit geholpen. Het volkenrecht past zich bij deze ontwikkeling aan, door niet meer de formele maar feitelijke toestand beslissend te achten voor volkenrechtelijke consequenties.²

In samenhang met de verandering van de volkenrechtelijke opvattingen over oorlog veranderen ook de opvattingen over het verschijnsel en het begrip *vrede*. Men ziet in dat *vrede* meer is dan de afwezigheid van een gewapend conflict. Afwezigheid van gewapende vijandelijkheden is wel een noodzakelijke voorwaarde voor *vrede*, maar is niet voldoende. Een vredestoestand treedt pas in na normalisatie van de betrekkingen tussen partijen (herstel van economische en diplomatieke betrekkingen e.d.). Met andere woorden: het einde van het gewapende conflict kan worden losgemaakt van het einde van het totale conflict. Het ene hoeft niet op het andere te wachten. Het gewapende conflict kan ook zonder vredesonderhandelingen worden beëindigd. Zo wordt dan de deur opengezet naar een ontwikkeling waarbij een bepaalde vorm van opschorting van de vijandelijkheden onder de benaming *wapenstilstand*, in de statenpraktijk tot een instrument wordt om een gewapend conflict te beëindigen.

Ter illustratie van deze ontwikkeling kunnen de wapenstilstandsovereenkomsten dienen die in 1949 zijn gesloten tussen enerzijds Israël en anderzijds Egypte, Syrië, Libanon en Jordanië, en de wapenstilstand die in 1953 in Korea is gesloten (Panmoenjom). Deze overeenkomsten beëindigden de Israëlische onafhankelijkheidsoorlog resp. de oorlog in Korea zonder dat daarmee een vredestoestand werd gecreëerd. De wapenstilstandsovereenkomsten tussen Israël en de genoemde Arabische landen schrijven o.m. voor dat, met het oog op de bevordering van het herstel van een duurzame vrede in Palestina, het de partijen verboden is de gewapende vijandelijkheden te hervatten. Bovendien wordt in de overeenkomsten bepaald dat deze van kracht blijven totdat een vreedzame regeling van het conflict is bereikt. De Panmoenjom-overeenkomst vestigt een wapenstilstand met als doel een

² Dit ligt ook voor de hand. Staten zouden anders door een spel met woorden – oorlog geen oorlog noemen – zich aan volkenrechtelijke consequenties kunnen onttrekken. Vergelijk ook de Verdragen van Genève van 1949 en de Aanvullende Protocollen van 1977 (zie MP 11-20), waar voor de toepasselijkheid niet oorlog maar feitelijk gewapend conflict als noodzakelijke en voldoende voorwaarde wordt gesteld.

volledig staken van alle gewapende vijandelijkheden in Korea totdat een definitieve vredesregeling tot stand is gekomen. [1]

Ter onderscheiding van *wapenstilstand* in de nieuwe betekenis ontstaat de gewoonte een opschorting van de vijandelijkheden in eigenlijke zin (dus bedoeld als tijdelijk, eventueel plaatselijk en/of anderszins beperkt, doorgaans met in de eerste plaats een militair doel) aan te duiden met *staakt-het-vuren*.

Daarmee is dan ten slotte de volgende situatie ontstaan. De regeling van het Landoorlogsreglement leeft voort onder andere naam (*staakt-het-vuren*); de oude term *wapenstilstand* duidt een moderne ongeschreven gewoonterechtelijke aanvulling op het Landoorlogsreglement aan. Daarbij gaat het om een aanvulling die als het ware het domein van het oorlogsrecht (het *ius in bello*) heeft verlaten. Immers een wapenstilstandsovereenkomst beëindigt het gewapend conflict, en is daarmee het domein van het recht van oorlog en vrede (*ius ad bellum*) binnengetrepen.

De geschetste ontwikkeling is een voorbeeld van hoe de behoeften van de praktijk (internationale relaties tussen staten) en daarmee samenhangende veranderende theoretische opvattingen de statenpraktijk zodanig kunnen beïnvloeden, dat op grond van die praktijk oude oorlogsrechtelijke verdragsbepalingen worden aangevuld met ongeschreven volkenrechtelijk gewoonterecht. Daardoor kunnen o.m. klassieke begrippen van betekenis veranderen en nieuwe begrippen worden geïntroduceerd.

Toepasselijkheid

In het oorlogsrecht wordt onderscheid gemaakt tussen een internationaal gewapend conflict (tussen staten) en een niet-internationaal conflict (burgeroorlog). Het oorlogsrecht is van oudsher georiënteerd op een gewapend conflict tussen staten. Op een burgeroorlog is slechts een zeer beperkt deel van het oorlogsrecht van toepassing (het gemeenschappelijke art. 3 van de vier Verdragen van Genève van 1949 en het Tweede Aanvullende Protocol van 1977). De vraag die zich nu voordoet is of de regelingen van *staakt-het-vuren* en *wapenstilstand* ook gelden in een niet-internationaal conflict. De *staakt-het-vuren*-overeenkomst (zoals geregeld

in het Landoorlogsreglement) maakt deel uit van het oorlogsrecht zoals dat geldt in een internationaal gewapend conflict. Noch in het gemeenschappelijke art. 3 van de Verdragen van Genève van 1949, noch in het Tweede Aanvullende Protocol is op dit terrein iets geregeld. Geheel in de lijn van de historisch bepaalde strekking van het oorlogsrecht geldt dus dat slechts staten staakt-het-vuren-overeenkomsten kunnen sluiten.

Ook een wapenstilstand, als volkenrechtelijke overeenkomst op de grens van oorlog en vrede, kan in principe slechts door staten worden gesloten. Dat betekent dat de volkenrechtelijke regels die op deze overeenkomst van toepassing zijn in een burgeroorlog niet gelden. Voor wat betreft de toepasselijkheid bestaat hier geen verschil tussen een staakt-het-vuren en een wapenstilstand.

Betekent dit nu dat in burgeroorlogssituaties in het geheel geen wapenstilstand of staakt-het-vuren zou kunnen worden overeengekomen? (Men vergelijk bv. de conflicten in Angola, Cambodja en in voormalig Joegoslavië.) Het is zinvol hier onderscheid te maken tussen enerzijds feitelijk handelen van de strijdende partijen en anderzijds de daaraan te verbinden juridische gevolgen. (Welke rechten en plichten brengt dit feitelijke handelen mee?) Vanzelfsprekend kunnen de partijen in een burgeroorlog, al dan niet in onderling overleg, tot een feitelijk staken van de vijandelijkheden besluiten. Men kan dat zelfs een staakt-het-vuren of wapenstilstand noemen; het is echter geen staakt-het-vuren of een wapenstilstand in volkenrechtelijke zin. Het volkenrecht verbindt daaraan geen consequenties.

Met het voorgaande wil echter niet zijn gezegd dat aan een overeenkomst in een burgeroorlog om de gevechtshandelingen op te schorten/te staken in het geheel geen rechtsgevolg is verbonden. Zo geldt altijd het universele rechtsbeginsel dat bonafide overeenkomsten behoren te worden nagekomen. Bij de uitwerking daarvan zou men de oorlogsrechtelijke bepalingen terzake als richtlijn kunnen nemen. Ook zouden op een dergelijke overeenkomst nationale rechtsregels van toepassing kunnen zijn, althans voor zover deze door elk der belligerente partijen worden erkend (wat overigens in de overeenkomst zelf buiten twijfel zou kunnen worden gesteld). Volkenrechtelijk zijn aan deze overeenkomsten echter geen rechten of plichten verbonden, noch sancties op schending daarvan. Behoudens uitdrukkelijk geregelde uitzonderingen (zoals in het oor-

logsrecht in de vorm van art. 3 van de Verdragen van Genève en het Tweede Aanvullende Protocol) bemoeit het Volkenrecht zich in principe niet met de binnenlandse aangelegenheden van een soevereine staat.

De staakt-het-vuren-overeenkomst

Het verdient de voorkeur de staakt-het-vuren-overeenkomst te behandelen vóór de bespreking van de wapenstilstandsovereenkomst. Staakt-het-vuren kan worden beschouwd als de in het Landoorlogsreglement geregelde basisfiguur waarvan de wapenstilstand een bijzondere vorm is. De wapenstilstands-overeenkomst is immers, zoals wij hebben gezien, een uit het Landoorlogsreglement voortgekomen, maar daarbuiten geregelde, moderne figuur onder een oude benaming, die op een aantal punten afwijkt van de basisfiguur, en daarom beter daarna kan worden behandeld.

In het voorgaande is de ontwikkeling van het begrip *staakt-het-vuren* besproken. Wij hebben daarbij gezien dat staakt-het-vuren in de moderne betekenis een overeenkomst inhoudt tussen belligerenten in een internationaal gewapend conflict, waarbij wordt overeengekomen dat de gewapende vijandelijkheden geheel of gedeeltelijk voor bepaalde of onbepaalde tijd zullen worden opgeschort. Thans zal nader worden ingegaan op een aantal aspecten van de staakt-het-vuren-overeenkomst, en wel: doel, modaliteit, bevoegdheid, vorm, inhoud en gevolgen.

Overigens zij hier volledigheidshalve nog opgemerkt dat buiten het geval van een oorlogsrechtelijke staakt-het-vuren-overeenkomst ook in uitsluitend feitelijke zin sprake kan zijn van het tijdelijk achterwege blijven van gewapende vijandelijkheden. Aan een dergelijke toestand als zodanig zijn echter geen rechten of plichten verbonden. Ik zal daaraan verder geen aandacht besteden.

Modaliteiten, doel en bevoegdheid

Volgens art. 37 van het Landoorlogsreglement kan een staakt-het-vuren algemeen of plaatselijk zijn. Een algemeen staakt-het-vuren schort alle gewapende vijandelijkheden tussen de belligerenten op (waar dan ook). Met een plaatselijk staakt-het-vuren wordt bedoeld dat het is beperkt naar plaats en/of betrokken strijdkrachten.

Hoewel een algemeen staakt-het-vuren mede militaire doelen kan dienen, zal men doorgaans in de eerste plaats een politiek doel voor ogen hebben. Mogelijke politieke doelen kunnen uiteenlopen van het sparen van de strijdkrachten – eventueel om daarmee later onder gunstiger omstandigheden de strijd te hervatten – tot het scheppen van een gunstige uitgangspositie voor de beëindiging van het gewapend conflict. Laatstbedoelde situatie kan de strekking hebben bemiddeling door derde staten mogelijk te maken, doch ook om een wapenstilstand voor te bereiden en/of rechtstreekse vredesonderhandelingen mogelijk te maken. In dit verband moet worden opgemerkt, dat een algemeen staakt-het-vuren ook door de Veiligheidsraad van de VN kan worden aanbevolen (zoals bv. tijdens de Falklandsoorlog in 1982), en ingevolge hfdst. VII van het Handvest van de VN (onder de daar genoemde voorwaarden) zelfs door de Veiligheidsraad kan worden opgedragen.

Een beperkt staakt-het-vuren kan variëren van zeer beperkt tot bijna algemeen. Het geldt altijd slechts voor een geografisch beperkt gebied en dikwijls slechts voor een deel van de strijdkrachten. Er is altijd sprake van een militair doel dat dikwijls (zo niet meestal) tevens humanitair van aard is. Voorts zal in het geval van een beperkt doch bijna algemeen staakt-het-vuren doorgaans ook enigerlei politieke doelstelling een belangrijke rol of zelfs een hoofdrol kunnen spelen.

Niet zelden zal het kunnen gaan om de naleving van oorlogsrechtelijke verplichtingen. Zo schrijft bv. art. 15 van het Eerste Verdrag van Genève van 1949 (bescherming van gewonden en zieken te veld) voor, dat zodra de omstandigheden dit toelaten een staakt-het-vuren moet worden georganiseerd om gewonden te verzamelen, uit te wisselen en te evacueren. Een dergelijk staakt-het-vuren, voor wellicht maar enkele uren, kan *on the spot* worden geregeld. Het is echter ook denkbaar dat in een bepaald operatiegebied de gevechtshandelingen tussen land- en luchtmacht van de partijen 24 uur worden opgeschort, teneinde dringende humanitaire hulp aan de burgerbevolking of evacuatie van (een deel van) die burgerbevolking mogelijk te maken.

Wie zijn bevoegd een staakt-het-vuren-overeenkomst te sluiten? Het Landoorlogsreglement spreekt slechts over partijen. Het antwoord zal dus moeten

worden beredeneerd (waarbij algemene volkenrechtelijke beginselen en regels behulpzaam kunnen zijn). Het hangt ervan af of men te maken heeft met een (bijna) algemeen of met een beperkt staakt-het-vuren.

Gelet op het politieke doel van een (bijna) algemeen staakt-het-vuren en de daarmee samenhangende belangen en politieke implicaties, zal de beslissingsbevoegdheid als regel aan de politieke leiding (van staat of statencoalitie) zijn voorbehouden. Daarbij is het geoorloofd te achten dat deze bevoegdheid namens de politieke leiding door een daartoe gemachtigde militaire bevelhebber of een hoge militaire vertegenwoordiger van de regering (of van het politieke leidinggevende orgaan van een coalitie) wordt uitgeoefend. Ook is het denkbaar dat de politieke leiding deze bevoegdheid – eventueel onder het stellen van voorwaarden – aan de hoogste militaire bevelhebber heeft gedelegeerd. Men vergelijk de onderhandelingen over een staakt-het-vuren in de Golfoorlog van 1991 tussen enerzijds de geallieerde bevelhebber (generaal Schwartzkopf) en gemachtigde Irakese militaire autoriteiten anderzijds.

Een overeenkomst tot een beperkt staakt-het-vuren (beperkter dan bijna algemeen) dient altijd in de eerste plaats (en dikwijls uitsluitend) een militair doel. Het antwoord op de bevoegdheidsvraag ligt in het verlengde daarvan. Volkenrechtelijk is elke commandant binnen zijn gebied van bevelsverantwoordelijkheid bevoegd een dergelijke overeenkomst te sluiten zonder dat hij daarvoor de toestemming van een hogere commandant behoeft. Zo zou in principe (dus afgezien van praktische uitvoeringsproblemen) de pelotonscommandant van een zelfstandig optredend peloton met de vijand een lokaal staakt-het-vuren van een uur kunnen overeenkomen om gewonden van het gevechtssveld te evacueren. Volkenrechtelijk gezien heeft hij daarvoor van niemand toestemming nodig.

Vanuit commandovoeringsoogpunt zou e.e.a. problemen kunnen opleveren. De uitvoering van de opdracht zou in gevaar kunnen komen, of een hogere commandant heeft zich de bewuste bevoegdheid voorbehouden. Intern tuchtrechtelijk moge dat gevolgen hebben, volkenrechtelijk is het niet relevant. *Volkenrechtelijk is slechts relevant of de commandant door zijn bevelsverantwoordelijkheid is gelegitimeerd en de tegenpartij daarop in goed vertrouwen mocht afgaan.* Overigens staat het een

commandant vanzelfsprekend vrij eerst toestemming te vragen aan zijn naasthogere commandant, maar dat ontnemt hem niet zijn primair volkenrechtelijke verantwoordelijkheid. Binnen het eigen bevelsgebied aangaan van een staakt-het-vuren-overeenkomst in opdracht van een hogere commandant is ook mogelijk. Ook dan is echter de uitvoerende commandant zelf volkenrechtelijk de bevoegde en aansprakelijke commandant, tenzij de overeenkomst uitdrukkelijk op gezag en op naam van de hogere commandant wordt gesloten.

Vorm en inhoud

Een oorlogsrechtelijke staakt-het-vuren-overeenkomst is in principe vormvrij. Het Landoorlogsreglement schrijft hier niets voor en geen andere regel van internationaal recht verzet zich ertegen. De overeenkomst kan dus zowel mondeling als schriftelijk worden aangegaan. Waarom het uiteindelijk gaat is dat de inhoud van de overeenkomst voldoende duidelijk vaststaat; ook achteraf. Zo is het denkbaar dat een lokaal overeengekomen beperkt staakt-het-vuren voor bv. 3 uren, met geen ander doel dan gewondenevacuatie, mondeling wordt overeengekomen.

Het ligt echter voor de hand dat het, hoe omvangrijker en/of gecompliceerder het gebied is waarop het staakt-het-vuren betrekking heeft en hoe groter de belangen zijn die op het spel staan, des te wenselijker is (mede in verband met bewijslast achteraf) de overeenkomst schriftelijk vast te leggen. Een algemeen staakt-het-vuren zal niet anders dan schriftelijk kunnen worden vastgelegd. Door of namens regeringen gesloten, zal een dergelijke overeenkomst bovendien de status hebben van een volkenrechtelijk verdrag. Als richtlijn kan worden aangehouden dat in het algemeen de schriftelijke vorm de voorkeur verdient omdat deze de meeste zekerheid biedt.

Wat moet en wat kan in de overeenkomst worden geregeld? In elk geval zal moeten vaststaan wie wát zijn overeengekomen en met welk doel. Zonder antwoord op deze vragen kan niet worden gesproken van een volwaardige (geldige) overeenkomst. Voor het overige staat het de betrokken partijen in principe vrij om binnen de door het volkenrecht getrokken grenzen in de overeenkomst te regelen wat men wil. Ter toelichting het volgende.

- In de eerste plaats moet vaststaan op wiens gezag de overeenkomst is gesloten en wie voor de naleving ervan verantwoordelijk en aansprakelijk is. Dat zal doorgaans niet veel problemen behoeven op te leveren, maar enige oplettendheid is zo nu en dan geboden. De officier die de onderhandelingen voert hoeft niet de bevoegde autoriteit resp. commandant te zijn (en zal dat dikwijls ook niet zijn). Uit de overeenkomst zelf moet blijken wie de bevoegde autoriteit (commandant) is.

- In de tweede plaats moeten onderwerp en doel van de overeenkomst voldoende nauwkeurig zijn bepaald. Gaat het alleen om de evacuatie van gewonden, of ook om de uitwisseling van gewonde krijgsgevangenen? Dient de ontruiming van een bepaalde sector alleen een militair-humanitair of ook een politiek doel? Voor wie en waar geldt het staakt-het-vuren?

Vervolgens moet de aandacht worden gevestigd op de artikelen 36, 38 en 39 van het Landoorlogsreglement. Deze bevatten voorschriften waarvan de uitwerking voor het concrete geval, hetzij verplicht, hetzij bij voorkeur, in de overeenkomst moet worden geregeld.

Art. 36 bepaalt o.m. dat, wanneer de duur van het staakt-het-vuren niet is vastgesteld, de partijen elk moment de gevechtshandelingen mogen hervatten, op voorwaarde dat een in de overeenkomst vastgelegde minimale waarschuwingstijd in acht wordt genomen. Het is dus raadzaam de duur van het staakt-het-vuren in de overeenkomst vast te leggen. Is de duur onbepaald - hetgeen nadrukkelijk kan worden vermeld, maar zonder andersluidende regeling moet worden aangenomen - dan moet in elk geval in de overeenkomst worden opgenomen welke waarschuwingstermijn men in acht zal nemen.

Art. 38 schrijft o.m. voor, dat de staakt-het-vuren-overeenkomst officieel en tijdig aan de troepen moet worden bekendgemaakt, en dat de vijandelikheden onmiddellijk na de bekendmaking of op het daartoe bepaalde tijdstip worden geschorst. Strikt genomen kan dat ook buiten de eigenlijke overeenkomst worden geregeld. Het zal echter duidelijk zijn dat het, gelet op het ermee gemoeide belang, sterk de voorkeur verdient het tijdstip waarop het staakt-het-vuren ingaat in de overeenkomst zelf te regelen. Partijen dienen daarbij rekening te houden met hun communicatiemogelijkheden en voldoende tijdsmarge in te bouwen, opdat alle betrok-

ken troepen zich aan het afgesproken tijdstip kunnen houden.

In art. 39 is bepaald, dat het aan de partijen wordt overgelaten in de overeenkomst afspraken vast te leggen over de contacten die in het betrokken gebied mogen worden onderhouden met de burgerbevolking en tussen partijen onderling.

Wordt men het daarover niet eens, dan kan dat betekenen dat een overeenkomst niet tot stand komt. Oppenheim [2] geeft daarvan een oud voorbeeld uit de Frans-Duitse oorlog van 1870. Een voorgenomen staakt-het-vuren van 25 dagen ging niet door, omdat de Duitsers hervatting van de voedselvoorziening van de bevolking van Parijs niet toestonden (hetgeen overigens thans naar het moderne oorlogsrecht een schending van het oorlogsrecht zou betekenen).

In het verlengde van art. 39 dienen drie kwesties zich voor nadere regeling aan.

- Een eerste kwestie betreft de aloude strijdvraag of de partijen tijdens het staakt-het-vuren hun posities mogen verbeteren en zich mogen versterken. In het volkenrecht is daarop geen volledig en ondubbelzinnig antwoord te vinden. In het algemeen is men het erover eens, dat buiten het gebied van direct gevechtscontact tussen de betrokken strijdkrachten niets de partijen verbiedt zich (militair) te versterken. Er bestaat echter geen overeenstemming over wat wel en niet toelaatbaar is binnen het gebied van direct gevechtscontact. Vooral dit laatste punt leent zich voor regeling door de partijen zelf.

- De tweede kwestie betreft de regeling van communicatie en overleg tussen de partijen gedurende de duur van het staakt-het-vuren. Behalve in gevallen van kwade trouw of een plotseling totaal gewijzigde situatie, is geen der partijen gebaat bij een voortijdig einde van het staakt-het-vuren ten gevolge van misverstanden e.d. In het bijzonder bij langer durende en verstrekkende overeenkomsten kunnen partijen besluiten een permanente verbinding tussen hen tot stand te brengen, liaisonofficieren uit te wisselen, al dan niet gesteund door tolken e.d.

- De derde kwestie betreft de regeling van scheidings- of demarcatielijnen. Het gaat daarbij om een gemarkeerde, althans op een kaart en in het terrein herkenbare begrenzing van een neutrale zone tussen de betrokken strijdkrachten, die door geen van hen mag worden betreden.

Gevolgen

Pacta sunt servanda; overeenkomsten dienen te goeder trouw te worden nagekomen. Dat is het belangrijkste gevolg van een rechtsgeldig gesloten staakt-het-vuren-overeenkomst. Rechtsgeldig is de overeenkomst wanneer er volkenrechtelijk geen gebreken aan kleven (zoals het ontbreken van een onderwerp, een overeenkomst die onder ongeoorloofde druk tot stand is gekomen of door onbevoegden is gesloten).³

Het vereiste van de goede trouw speelt o.m. een rol bij de uitleg en toepassing van art. 36 van het Landoorlogsreglement. Volgens dit artikel kunnen de oorlogvoerende partijen te allen tijde de krijgsverrichtingen hervatten indien de duur van het staakt-het-vuren niet is bepaald. De werking van de goede trouw brengt mee dat deze bevoegdheid wordt beperkt. Het vereiste van de goede trouw wil dat, ook in een geval van staakt-het-vuren voor onbepaalde tijd, de vijandelijkheden pas worden hervat nadat het staakt-het-vuren kans van slagen heeft gehad; met andere woorden: pas nadat een redelijke termijn is verstreken. In art. 36 kan geen legitimatie worden gevonden om een staakt-het-vuren-overeenkomst één minuut nadat ze is ingegaan alweer te verbreken [1].

Welke zijn nu de gevolgen van een schending van een staakt-het-vuren? Ter beantwoording van die vraag moet eerst eraan worden herinnerd dat de schending alle in de overeenkomst gemaakte afspraken kan betreffen, en dus niet is beperkt tot de afspraak het vuren tijdelijk te zullen staken. Wanneer in de staakt-het-vuren-overeenkomst is afgesproken dat (gewonde) krijgsgevangenen zullen worden uitgewisseld en één der partijen zich niet eraan houdt, dan betekent ook dat een schending van de overeenkomst, ook al zwijgen de wapens nog steeds. Vervolgens leert raadpleging van de artikelen 40 en 41 van het Landoorlogsreglement (handelend over schendingen) ons meer.

In artikel 40 is bepaald dat een ernstige schending de andere partij het recht geeft de overeenkomst op te zeggen en wanneer de situatie dringend is, onmiddellijk de vijandelijkheden te hervatten. Uit dit artikel kunnen de volgende drie soorten schendingen (met gevolgen) worden afgeleid [1] [2]. ▷

³ Overigens wil diezelfde goede trouw dat partijen zich over en weer van elkaars bevoegdheid vergewissen.

1. Een lichte schending die niet het recht geeft de overeenkomst op te zeggen.
2. Een ernstige schending die de andere partij het recht geeft de overeenkomst op te zeggen, maar niet dan na een waarschuwing vooraf.
3. Een ernstige schending en een dringende situatie die de andere partij het recht geven zonder waarschuwing vooraf direct de vijandelijkheden te hervatten.

Dit theoretische onderscheid zal in de praktijk niet probleemloos zijn. Wat voor de een licht is, is voor de ander ernstig; wat voor de een dringend is hoeft dat voor de ander niet te zijn. Een en ander kan echter wel zover worden gepreciseerd, dat het bij een ernstige schending toch wel zal moeten gaan om een aanzienlijke inbreuk op een of meer van de belangrijkste afspraken, en dat „dringend” in elk geval op een aanzienlijke en onmiddellijke bedreiging van de veiligheid van de eigen troepen duidt.

In art. 41 is bepaald dat wanneer particulieren, optredend binnen het gebied van verantwoordelijkheid van één partij, eigenmachtig de overeenkomst schenden, dit de andere partij niet het recht geeft de overeenkomst te beëindigen, doch wel het recht geeft de bestraffing van de schuldigen en schadevergoeding door de wederpartij te eisen. Het artikel heeft het oog op situaties waar particulieren onder de verantwoordelijkheid van de partijen vallen, en de overeenkomst inhoudt dat het staakt-het-vuren ook voor hen zal gelden.

Een vraag die nog moet worden gesteld is of een ernstige schending van een staakt-het-vuren een oorlogsmisdrijf kan opleveren. Hoewel het Landoorlogsreglement zich daarover niet uitlaat, mag die mogelijkheid niet worden uitgesloten. Het moderne oorlogsrecht bevat daarvoor wel indicaties (met name in de jurisprudentie van de Militaire Tribunaal van Neurenberg en Tokio na de Tweede Wereldoorlog), maar geheel ondubbelzinnig is het niet.

Tot slot moet worden opgemerkt dat hervatting van de vijandelijkheden na een staakt-het-vuren (hetzij legitiem, hetzij bij wijze van schending) in principe geen nieuw gewapend conflict oplevert, doch hervatting/voortzetting van het bestaande conflict betekent. Dat is vanzelfsprekend voor vormen van een beperkt staakt-het-vuren, maar minder vanzelfsprekend voor een algemeen staakt-het-vuren van lange duur. Doch ook in dat geval geldt dat in prin-

cipe geen nieuw gewapend conflict uitbreekt. Er is één uitzondering denkbaar, die (als grensgeval) hierna bij de bespreking van de wapenstilstands-overeenkomst aan de orde zal komen.

De wapenstilstandsovereenkomst

Men neme een staakt-het-vuren; men voege daar de *intentie* van partijen het gewapend conflict te beëindigen aan toe, en men heeft een wapenstilstand. Dit is natuurlijk een te simpele voorstelling van zaken, maar de benadering vertoont ook een kern van waarheid. In de grond van de zaak is de wapenstilstandsovereenkomst een bijzondere vorm van de staakt-het-vuren-overeenkomst. Het is echter de intentie van partijen die de wapenstilstand als het ware over een denkbeeldige grens tussen *ius in bello* en *ius ad bellum* tilt, waardoor deze qua gevolgen in belangrijke mate verschilt van staakt-het-vuren. Ik zal mij beperken tot die afwijkende gevolgen.

Een wapenstilstandsovereenkomst wordt altijd aangegaan met het oogmerk het gewapende conflict te beëindigen. Zij dient dus een politiek doel. Het is echter niet hetzelfde als een vredesverdrag; zoals in het voorafgaande is uiteengezet is daarvoor méér nodig.

Ook is de wapenstilstand niet de enige wijze waarop een gewapend conflict kan worden beëindigd. Dat kan ook nog steeds rechtstreeks d.m.v. een vredesverdrag plaatsvinden, dus zonder dat eerst een wapenstilstand is gesloten. Het moge echter duidelijk zijn dat vredesonderhandelingen ter voorbereiding van een vredesverdrag aanzienlijk worden bevorderd wanneer eerst een wapenstilstand is gesloten. Een gewapend conflict wordt ook beëindigd door capitulatie van een der partijen. Ook al wordt hier wel gesproken van een capitulatieakkoord of -overeenkomst, dat neemt niet weg dat het hier gaat om een eenzijdig dictaat, en geenszins om een wederkerige overeenkomst, zoals bij een wapenstilstand. Een gewapend conflict kan ook een einde nemen doordat een algemeen staakt-het-vuren vele jaren standhoudt, de partijen zonder vredesverdrag feitelijk de betrekkingen hebben genormaliseerd en uit alles blijkt dat de partijen het gewapend conflict als beëindigd beschouwen, maar om bepaalde redenen het niet (meer) nodig achten een formele wapenstilstand te sluiten. Ook is denkbaar dat een gewapend conflict eindigt zonder wapenstilstand,

doordat gedurende vele jaren feitelijk geen vijandelijkheden meer plaatsvinden en uit alles blijkt dat partijen het gewapend conflict als beëindigd beschouwen. Vooral de laatstgenoemde mogelijkheid is echter niet ontbloeit van onzekerheden. De wapenstilstandsovereenkomst heeft het grote voordeel van duidelijkheid en zekerheid.

Een wapenstilstandsovereenkomst kan niet beperkt zijn, maar moet algemeen zijn. Een gewapend conflict omvat alle vijandelijkheden tussen partijen, waar dan ook. Het oogmerk waarmee een wapenstilstandsovereenkomst wordt gesloten is aan al die vijandelijkheden definitief een einde te maken. Een gedeeltelijke wapenstilstand is theoretisch niet goed te verdedigen, en praktisch een fictie.

Slechts de politieke leiding van een staat of statencoalitie moet bevoegd worden geacht een wapenstilstandsovereenkomst te sluiten. Het politieke belang van een wapenstilstandsovereenkomst laat geen andere conclusie toe. Wel kan een daartoe aangewezen (militaire) autoriteit namens de politieke leiding de onderhandelingen voeren en namens de politieke leiding de overeenkomst tekenen. Zo is bv. de wapenstilstandsovereenkomst in 1949 tussen Egypte en Israël namens de betrokken regeringen getekend door officieren met de rang van kolonel.

Over de vorm en inhoud kan, ter aanvulling op wat hierboven bij de overeenkomst van staakt-het-vuren is besproken, nog het volgende worden opgemerkt. Een wapenstilstandsovereenkomst heeft in principe de status van volkenrechtelijk verdrag. Dat betekent dat de vorm niet anders dan schriftelijk kan zijn, en aan formele vormvereisten zal moeten voldoen (e.e.a. volgens het Weense Verdrag inzake het volkenrechtelijke-verdragenrecht van 1969). In de overeenkomst kunnen bepalingen worden opgenomen over het beloop van (eventueel omstreden) grenzen. Deze kunnen als *demarcatielijnen* worden aangeduid. Men dient evenwel in het oog te houden dat hiermee niet hetzelfde wordt bedoeld als in een staakt-het-vuren-overeenkomst. Het gaat hier om werkelijke grenzen, over het beloop waarvan nog geen volledige overeenstemming hoeft te bestaan, maar waarover men afsprekt dat eventuele wijziging slechts langs vreedzame weg zal plaatsvinden. Tot zolang legt men een *status-quo* vast.

Evenals bij een staakt-het-vuren-overeenkomst is het belangrijkste gevolg van een wapenstilstandsovereenkomst dat ze te goeder trouw moet worden

nagekomen. Voor de abstracte gevolgen meer *en detail* dient men echter niet het Landoorlogsreglement te raadplegen, maar het eerder genoemde Weense verdragenrechtsverdrag van 1969 (het valt buiten het bestek van het onderwerp hierop verder in te gaan).

Schending van een wapenstilstandsovereenkomst als zodanig levert geen schending van het oorlogsrecht op. De wapenstilstandsovereenkomst is immers als het ware opgeschoven van het terrein van het oorlogsrecht (*ius in bello*) naar het terrein van het recht van oorlog en vrede (*ius ad bellum*). Dit betekent dat een schending van een wapenstilstandsovereenkomst moet worden beoordeeld aan de hand van de criteria van het *ius ad bellum*. De belangrijkste vraag die zich hierbij voordoet is, of ten gevolge van die schending van het uitbreken van een gewapend conflict kan worden gesproken. Dat is het geval wanneer de schending naar internationaal recht ernstig genoeg is; er is dan altijd sprake van een *nieuw* gewapend conflict, met alle gevolgen van dien. Daarbij zijn opnieuw primair de bepalingen in het Handvest van de VN over het verbod van geweld en het recht op zelfverdediging van belang. Schending kan, gelet op het voorgaande, een internationaalrechtelijk misdrijf tegen de vrede opleveren (agressieoorlog), waarbij de agressor een andere kan zijn dan die van vóór de wapenstilstand. In dit verband moet overigens eraan worden herinnerd dat bij wijze van uitzondering, en wel onder de in de paragraaf over de staakt-het-vuren-overeenkomst genoemde omstandigheden, ook een duurzaam algemeen staakt-het-vuren tot bovenbedoeld resultaat kan leiden.

Het voorgaande kan worden geïllustreerd aan de hand van de praktijk van het langdurende conflict in het Midden-Oosten tussen Israël en de Arabische Staten.

Het gewapende conflict tussen Israël en Egypte in 1956 was een nieuw gewapend conflict omdat de oorlog tussen Israël en Egypte in 1949 was geëindigd met een wapenstilstandsovereenkomst. Daarentegen was de Jom-Kippoeroorlog van 1973 juridisch gezien niet meer dan de hervatting van het gewapende conflict van juni 1967, omdat dit noch door een wapenstilstand noch anderszins was beëindigd. Tussen Israël en Irak bestaat reeds sinds 1948 een toestand van een gewapend conflict. (Dat er in de tussentijd lange perioden zijn geweest waarin feitelijk een gewapende confrontatie uit-

bleef maakt, zoals wij hebben gezien, in beginsel geen verschil.) Noch de Israëlische luchtaanval in 1981 op de kernreactor in aanbouw bij Bagdad, noch de Iraakse Scudaanvallen op Israëlische bevolkingscentra tijdens de Golfoorlog in 1991 waren het begin van een nieuw gewapend conflict. Regels betreffende het „ius ad bellum” waren dan ook niet van toepassing (wel de regels van „ius in bello”, m.a.w. het oorlogsrecht, waarvan laatstgenoemde aanvallen een duidelijke en ernstige schending vormden).

Slotopmerking

Staakt-het-vuren en wapenstilstand lijken twee loten van dezelfde stam te zijn, en in zekere zin zijn

ze dat ook. Zowel een staakt-het-vuren als een wapenstilstand onderbreken de gewapende vijandelijkheden. In het ene geval (staakt-het-vuren) is dat echter tijdelijk, in het andere geval (wapenstilstand) voorgoed. Beide vormen van een internationaalrechtelijke overeenkomst hebben dan ook niet alleen het een en ander gemeen, ze vertonen tevens belangrijke verschillen.

Het gaat hier niet slechts om een theoretisch spel met woorden of begrippen. Het genoemde onderscheid heeft belangrijke consequenties, ook voor de praktijk. De staakt-het-vuren- en de wapenstilstandsovereenkomst verschillen in hun gevolgen. Het is zinvol dat in het oog te houden. Een correct gebruik van de terminologie kan daaraan bijdragen.

Literatuur

1. Y. Dinstein - *War, aggression and selfdefence*. Cambridge (1988).
2. L. Oppenheim en H. Lauterpacht - *International law*, dl 2. Disputes, war and neutrality. Londen (1969).
3. G. Schwarzenberger - *International law*, dl 2. The law of armed conflict. Londen (1968).
4. I. Brownlie - *Principles of public international law*. Oxford (1990).
5. I. Brownlie - *Basic documents in international law*. Oxford (1975).
6. J. Norton Moore - *The Arab-Israeli conflict*. Princeton (1977).



U bent actief dienend officier van KL of KLu,

maar gaat binnenkort de dienst verlaten.

U wilt echter wél graag maandelijks de Militaire Spectator blijven ontvangen?
Dat kàn: als lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (contributie f 30,- per jaar; buitenland f 40,-) vindt u hem iedere maand in de bus, en tevens viermaal per jaar „Mars in Cathedra”.

Meldt u als lid bij de secretaris: Donkslagen 22, 4823 KE Breda