

Omwille de Plicht: Bescherm de koopvaardij, of delegeer de zwaarmacht.

Een volkenrechtelijk argument voor bescherming tegen piraterij.

PIETER RADEMAKERS¹

Inleiding

Het op één na oudste beroep ter wereld, dat van piraat, heeft sinds 2008 in de wateren rond de Hoorn van Afrika weer een angstaanjagende lucratieve invulling gekregen. Jongemannen van veelal Somalische komaf verkiezen het ruime sop boven de misère van het vaste land om hun geluk, of dat van hun opdrachtgevers, te beproeven door handelsschepen te enteren en de zeevarenden voor losgeld vast te houden. Bij het kapen wordt het gebruik van gewapend geweld, zoals vol-automatisch Kalashnikov-vuur en raket-geworpen granaten, niet geschuwd.

Hoewel het waar is dat de groei van dit fenomeen rond Somalië sinds 2011 is afgevlakt door het repressieve optreden van de internationale gemeenschap, stonden toch ook in 2013 nog zo'n 500 zeevarenden bloot aan gewapende aanvallen van Somalische piraten en werden twee kleine schepen gekaapt. Bovendien is de impact op de mondiale economie geschat op zo'n 6 miljard dollar in 2012 en zo'n 3 miljard in 2013. De scheepvaart droeg tussen de 70 en 80% van die kosten.² Verhoogde snelheden, omvaren, het weigeren van vracht en hoge verzekeringskosten zijn enkele voorbeelden van kostenposten voor rederijen. De consument draagt uiteindelijk bij in die kosten.

Met 250 tot 300 Nederlandse koopvaardijsschepen die jaarlijks het gebied doorkruisen,³ is de schade voor de Nederlandse reders en de economie tevens enorm te achten. De politiek, en zelfs de man op de straat, begrijpen dat Nederland, als zeevarende natie en havenstaat, grootse economische belangen heeft bij veilige maritieme handelsroutes. Een causaal verband tussen het floreren van piraterij en de negatieve gevolgen voor de *BV Nederland* en de buidel van de man op de straat is immers met gemak voor te stellen. Waarschijnlijk ligt het dan ook in dat gemak besloten dat het economisch belang als voornaamste, en, zo lijkt soms, ook als enige argument voor het Nederlandse aandeel in de bestrijding van piraterij gebruikt wordt.

De maatregelen die de staat neemt, zijn niet gering in omvang; Nederland draagt bij aan internationale militaire anti-piraterij operaties in het gebied en civiele ontwikkelingsmissies in Somalië. Echter, wegens de enorme afstanden, waardoor patrouillerende marineschepen in het geval van een aanval niet terstond ter plaatste kunnen zijn, bieden deze maatregelen in relatie tot de bescherming van de koopvaardij echter niet voldoende soelaas. Ook de defensieve stellingen aan boord van koopvaardijsschepen, zoals prikkeldraad en waterkanonnen, volstaan niet. Immers, wat begin je zonder wapens tegen een wanhopige piraat die met een raketwerper je schip aanvalt?

VPD's

Vandaar dat de overheid *Vessel Protection Detachments* (VPD's) aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen inzet. Een groep van elf tot de tanden toe gewapende mariniers, inclusief scherpschutters en medisch personeel, monstert een koopvaardij schip en vormt het om tot een onneembaar fort. Zo konden mariniers in januari 2012 door gericht vuur voorkomen dat een Nederlands steenstortschip werd gekaapt.⁴

Vreemd genoeg, zo doet vermoeden, is van de in 2013 175 beschikbare VPD's slechts één derde van dat aantal door reders aangevraagd, en zijn er uiteindelijk 40 daadwerkelijk gedeployeerd. Volgens de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) is dit lage cijfer te wijten aan de inflexibiliteit (de officiële aanvraagtermijn bedraagt 6 weken, reders aanvaarden ook opdrachten die kortstondiger vertrek vereisen), de omvang (ten minste 11 militairen) en de prijs (€5.000,- per dag) van een VPD, zo blijkt uit kamerstukken.⁵ De bureaucratie zou de Nederlandse koopvaarder tussen wal en schip doen vallen.

De gegrondheid van deze argumenten is niet onaannemelijk. Het is mede derhalve dat de scheepvaartbranche al jaren pleit om in aanvulling op het VPD-beleid private gewapende beveiliging aan boord van de Nederlandse koopvaardij schepen toe te staan, zodat er in alle gevallen gewapende bescherming mogelijk is. Die beveiligers zouden goedkoper, kleiner in omvang en meer flexibel zijn. Bovendien staan bijna alle andere Europese landen zulks beveiligers op de monsterrol wel toe. Omvlaggen, het illegaal inzetten van gewapende beveiligers of vracht weigeren, zijn de resterende én reeds gekozen opties.

Overstag

Tot genoegen van de branche ging de regering in april 2013 overstag: Minister Hennis van Defensie kondigde wetgeving ter delegatie van het geweldsmonopolie aan, welke eind 2014 klaar zou gaan zijn. Maar de vreugde is mogelijk van korte duur: Een motie van regeringspartij Partij van de Arbeid (PvdA), gesteund door een kamermeerderheid, is op handen om roet in het eten te gooien. De PvdA, bij monde van Tweede Kamerlid Sultan Günal-Gezer, erkent de bestaande problemen met de inzet van VPD's, maar 'wil het geweldsmonopolie van de overheid niet loslaten' en 'het probleem oplossen binnen de instrumenten van de overheid zelf.'⁶ Minister Hennis heeft echter al aangegeven dat de rek er uit is, en dat beveiliging van overheidswege niet kan worden versoepeld. Het is aldus vooralsnog onzeker of de aangekondigde wetgeving er inderdaad komen gaat.

De vraag rijst of het beleid private gewapende beveiligers niet toe te staan houdbaar en rechtvaardig is. Is de bestrijding van piraterij een vrijwillige inspanning, of zou er ook een zorgplicht zijn om koopvaardij schepen tegen piraterij te beschermen?

Zorgplicht?

Ter beantwoording van die vraag, heb ik rechtswetenschappelijk onderzoek gedaan naar het internationaal publiekrecht, waarbij ik het zeerecht, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het *jus cogens* besprak. Daarbij nam ik niet de economische schade, maar de risico's die Nederlandse koopvaardij schepen en hun bemanning lopen als uitgangspunt.

Uit het onderzoek is gebleken dat Nederland, als zijnde vlagstaat, alle maatregelen moet nemen die nodig zijn om de veiligheid van zijn koopvaardij schepen op zee te garanderen. Daaronder valt ook de zeewaardigheid van een schip, uit hoofde waarvan het veiligheidsbeleid adequaat moet zijn en de levensveiligheid op zee zou moeten worden gegarandeerd. Het maritiem arbeidsrecht verplicht Nederland om een veilige werkplek en fatsoenlijke werk- en leefomstandigheden aan boord van zijn schepen te garanderen. De staat moet zich onthouden de reder te beperken in het leveren van zo'n plek.

Hoewel reeds diverse rapporten er vanuit gingen dat het EVRM op de onderhavige situatie van toepassing is, zoals de Commissie De Wijkerslooth aannam, is nu met uitgebreide analyse aangetoond dat dit inderdaad het geval is. Zo bleek dat het uitblijven van bescherming een schending van het recht op leven kan opleveren. Kort gezegd dient de staat ook operationele maatregelen te nemen in het beschermen van zijn schepen.

Hoewel het *jus cogens* oproept tot het bestrijden, het vervolgen en het uitleveren van piraten, zoals ook het zeerecht bepaalt, zijn geen bepalingen gevonden die specifiek nopen tot het beschermen van de koopvaardij.

Het onderzoek, wat binnenkort als boek zal verschijnen, concludeert aldus dat op de Staat der Nederlanden inderdaad een volkenrechtelijke verplichting rust om zijn koopvaardij schepen, welke in de internationale wateren van de Hoorn van Afrika varen, te beschermen tegen aanvallen van piraten door adequate gewapende bescherming te bieden. Echter, zo komt tevens uit het internationaal recht voort, wanneer deze verplichting een buitenproportionele last voor de staat vormt, is hij nog gehouden om datgene te doen wat nog wel in zijn macht ligt: Toestaan van private gewapende beveiligers.

Trigger Happy Cowboys

Maar zou het überhaupt redelijk zijn om wapengebruik door private entiteiten toe te staan? Niemand wil *trigger happy* cowboys die op alles schieten wat beweegt. Iedereen heugt zich nog wel het incident met *Blackwater*, het Amerikaanse beveiligingsbedrijf dat in 2007 17 burgers op een Irakese markt doodde. In de publieke opinie heerst zelfs het idee dat zulks beveiligers in een juridisch vacuüm opereren, waar zij niet gereguleerd zijn en niet voor hun daden verantwoordelijk (kunnen) worden gehouden.

Op al deze vragen zijn vandaag de dag antwoorden te geven die de vragensteller gerust zullen doen stellen.

Zo heeft the *International Maritime Organisation*, het agentschap van de Verenigde Naties met als missie het promoten van veilige, beveiligde, milieuvriendelijke, efficiënte en duurzame scheepvaart, meerdere instrumenten voor de regulering van deze *Private Security Companies* (PSC's). Het *Montreux Document*, de breed gedragen *International Code of Conduct for Private Security Service Providers*, en de vereisten voor certificering van beveiligers, uitgevaardigd door de *International Organization for Standardization*, dragen bij aan de mogelijkheid om beveiligers goed te reguleren en hen uit de gevreesde rechtsluwte te houden. Ook

de positie van de kapitein, wie in principe verantwoordelijk is voor alles dat aan boord van zijn schip gebeurt, kan worden geregeld. Aan andere Europese staten kan een voorbeeld worden genomen.

Bestrijden en beschermen omwille de plicht daartoe

Hierboven heeft u kennis kunnen maken met het internationaal rechtelijk argument voor de bescherming van de koopvaardij. Reeds worden stappen ondernomen piraterij te bestrijden en de koopvaardij te beschermen. Echter, zoals genoemd, wordt als reden daartoe niet deze juridische plicht, maar veelal een economisch argument aangehaald. Dat is mijn inziens verwerpelijk.

Hoewel men kan stellen dat het uiteindelijke bieden van bescherming de motivatie daartoe heiligt, wat die motivatie dan ook is, is het beschermen omwille de plicht die daartoe bestaat een beter keuze. Immers is een economisch argument voorwaardelijk; Wanneer er geen, of minder economische schade is, zou er dan geen reden tot bescherming zijn? Bij hoeveel schade zou dan worden ingegrepen? Bovendien negeert het de ernst van de levensrisico's die door de bemanning van Nederlandse schepen gelopen wordt.

Het optreden uit hoofde van de genoemde juridische plicht is daarentegen onvoorwaardelijk. De plicht komt voort uit het eeuwenoude principe van de *mare liberum*, de vrije zee, en is door de jaren heen als universeel recht gaan gelden, gecodificeerd in verdragen waarbij het Koninkrijk is aangesloten. Daarom is Nederland niet slechts gehouden tot het optreden tegen piraterij omwille van nationale belangen: Piraten zijn de vijand van ieder volk, gezien zij de vrije en noodzakelijke handel tussen die volkeren belemmeren, op een plaats die voor ieder toegankelijk is, maar niemand toe behoort. Derhalve is hun bestrijding een plicht jegens de internationale gemeenschap. Die plicht zou moeten worden onderkend, waardoor Nederland op grond van de juiste motivatie, het juiste doet.

Echter, in de omstandigheid waarbij niet op die bestrijding en bescherming kan worden gerekend, waar dat bijvoorbeeld praktisch onmogelijk is, en de overheid dus haar plicht verzuimd, daar zou zij de zelfredzaamheid van de burger niet moeten beperken. Koopvaarders zouden in volle zee zelf de macht moeten hebben om zich terdege te kunnen beschermen tegen de daar aanwezige bedreigingen. Of zoals Hugo de Groot schreef:

“Under the law of nations, the following principle was established: that all men should have the power to trade freely with one-other, nor might they be deprived of that power by any person.”⁷

Eindnoten:

- ¹ Pieter Rademakers (pieter.rademakers@gmail.com) behaalde zijn titel 'Bachelor of laws' met de scriptie 'Neerlands Koopvaardij onder Vuur - Volkenrechtelijke Verplichtingen voor het toestaan van Private Gewapende Beveiliging'. Deze scriptie, waarop dit artikel gebaseerd is, zal binnenkort als boek verschijnen bij Wolf Legal Publishers.
- ² Jonathan Bellish, *The Economic Cost of Somali Piracy 2012*, Oceans Beyond Piracy 2013, p. 1 en Jens Vestergaard Madsen *et al*, *The State of Maritime Piracy 2013*, Oceans Beyond Piracy 2014, p. 7
- ³ De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) geeft aan dat tot 2009 om en nabij 500 Nederlandse schepen met een totaal van ongeveer 5000 bemanningsleden, per jaar door de Golf van Aden voeren. Volgens hen is door de wezenlijke dreiging van piraterij het aantal schepen momenteel gedaald naar 250 tot 300 op jaarbasis. De AIV stelt vraagtekens bij deze laatste redenering. Volgens de adviesgroep de daling immers ook te wijten kunnen zijn aan de wereldwijde economische crisis. Zie Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Piraterijbestrijding op Zee - Een Herijking van Publieke en Private Verantwoordelijkheden*, 2010, p. 58.
- ⁴ Ministerie van Defensie, *Mariniers slaan aanval piraten af*, Nieuwsbericht 17-01-2012, zie <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/01/17/mariniers-slaan-aanval-piraten-af.html> (13-11-2013)
- ⁵ Kamerstukken II 2013/14, 32 706, nr. 63, p.3
- ⁶ VSO Vessel Protection Detachments (32706, nr. 63), 10-04-2014, p. 74-9-2
- ⁷ Zie Hugo Grotius, *Mare Liberum 1609-2009*, Ed. door Robert Feenstra, Brill, Leiden 2009, p. 52