

Voorwoord

De criminaliteit die op zee plaatsvindt, heeft een zeer heterogeen karakter. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen zuivere maritieme misdaad, zoals piraterij en illegale visserij enerzijds en anderzijds maritiem gerelateerde criminaliteit waarbij scheepvaart een hulpmiddel is, zoals bij drugs- en mensensmokkel. Kenmerkend voor dit laatste type misdrijven is ook dat deze niet uitsluitend op zee plaatsvindt.

Werd veiligheid op zee tot voor kort alleen in verband gebracht met de technische staat van schepen en slechte weersomstandigheden, tegenwoordig zijn er steeds meer zeelieden die een aanval van piraten te verduren hebben gehad. Sommige van deze moderne zeeroovers bedienen zich van geavanceerde wapens. Wie de verslagen leest van deze aanvallen, kan zich weinig meer voorstellen bij de vrijbuitenromantiek die om het zeerooverschap hangt. Dat het al lang niet meer gaat om een incidenteel randverschijnsel bewijst het *Weekly Piracy Report*, uitgegeven door de Internationale Kamer van Koophandel. Tien meldingen van incidenten in een willekeurige week zijn heel normaal. De Internationale Maritieme Organisatie (IMO) in Londen hield in december vorig jaar nog een conferentie over maritieme veiligheid en de recente toename van zeeroof.

De recente ramp met de olietanker *Prestige* voor de Spaanse kust liet weer eens zien hoe kwetsbaar het kustmilieu is en hoe ongrijpbaar de verantwoordelijken (scheepseigenaren, opdrachtgevers) voor een dergelijke catastrofe zijn. Duidelijk is dat de oude principes van *mare liberum* en het recht van onschuldige doorvaart steeds meer onder druk komen te staan. Ook de relatieve almacht van de vlaggenstaat staat ter discussie nu olierampen, overbevissing en smokkelpraktijken steeds vaker in verband worden gebracht met de gebrekkige regelgevende- en handhavingscapaciteiten van goedkope-vlaglanden (Flags of Convenience, FOC). Er is dan ook een trend waarneembaar dat havenstaten steeds meer eisen gaan stellen aan bijvoorbeeld de technische staat van schepen. Veranderingen in het zeerecht gaan traag, maar lijken op den duur onontkoombaar.

De bedoeling van dit themanummer van *Justitiële verkenningen* is het probleem van criminaliteit op zee in kaart te brengen: wat gebeurt er

op de wereldzeeën wat het daglicht niet kan verdragen? Het nummer heeft dus een inventariserend karakter en wil daarnaast aandacht geven aan internationaal zeerechtelijke kwesties en handhavings- en veiligheidsstrategieën.

In het openingsartikel analyseert Teitler het verschijnsel piraterij in Zuidoost-Azië door twee perioden te beschrijven waarin zeeroof veel voorkomt. Ten eerste de negentiende eeuw, toen Zuidoost-Azië deel uitmaakte van koloniale rijken. Ten tweede het recente verleden en het heden. In de historische beschrijving staat de Oost-Indische archipel centraal. De auteur beschrijft de verschillende vormen en manifestaties van piraterij, de – soms – politieke achtergronden en complicaties en de banden tussen piraterij en andere vormen van georganiseerde misdaad. Ook staat hij stil bij de verschillende manieren waarop vroeger en nu zeeroof werd en wordt bestreden. Vervolgens concentreren Van de Bunt en Pladdet zich in hun bijdrage op de geavanceerde vormen van zeepiraterij die tegenwoordig voorkomen. De auteurs behandelen drie verschillende hedendaagse definities van het fenomeen piraterij en gaan dan in op achtergronden en de omvang. Zij constateren dat de cijfers verstrekt door de International Maritime Organisation (IMO) en het International Maritime Bureau (IMB) niet een exact beeld geven van de werkelijkheid aangezien deze instanties daarvoor afhankelijk zijn van de medewerking van scheepsbemanningen, rederijen en lokale overheden. Er bestaat een duidelijke relatie tussen het economisch peil van een land en de omvang van piraterij-activiteiten. Zodra de economie verslechtert neemt het aantal incidenten toe. Door contacten te onderhouden met autoriteiten en zakenmensen op het vasteland kunnen piraten hun activiteiten een structureel karakter geven. Het is dus niet alleen hun eigen professionaliteit in termen van kennis en technologie, maar ook de omgeving die het mogelijk maakt dat zij deze activiteiten ontplooiën.

Een andere tot de verbeelding sprekende vorm van maritieme criminaliteit is het zogeheten (eufemistisch geformuleerde) wegbrengen van schepen om zo verzekeringsgelden op te strijken. De schrijver over dit onderwerp, Faber, stelt dat het opzettelijk doen zinken van

zeeschepen niet veel voorkomt. Wel was er kort na de Eerste Wereldoorlog een plotselinge opleving van het verschijnsel. Waarschijnlijk was dit te wijten aan al te veel onderling vertrouwen tussen partijen bij een verzekeringsovereenkomst, dit gekoppeld aan een totaal gebrek aan controle. In de huidige tijd wordt ons perspectief op wegbrengpraktijken vooral gekleurd door twee beroemde zaken, de *Lucona* en de *Salem*. Een analyse van deze en andere zaken wijst uit dat fraude met zeeschepen ondermeer wordt bevorderd door de manier van werken in de (Nederlandse) maritieme verzekeringswereld. De nadruk op vertrouwen tussen zakenrelaties kan worden gezien als een criminogene factor. Interessant is dat de Nederlandse verzekeringswereld wederzijds vertrouwen juist ziet als een manier om misbruik te voorkomen.

Harjono en Leemans behandelen vervolgens het probleem van de milieucriminaliteit. Lozingen van giftige substanties, rampen met olietankers en overbevissing brengen grote schade toe aan het oceaan- en kustmilieu overal in de wereld. De ondernemingen die deze schade veroorzaken worden daarvoor echter niet verantwoordelijk gesteld. Integendeel, vervuilen loont: schade toebrengen aan het zeemilieu is vaak profijtelijk. Een heel complex van factoren maakt dat deze situatie voortduurt. Te denken valt aan de basisbeginselen die gelden in de scheepvaart, zoals *mare liberum* of het recht op vrije doorvaart, alsmede aan de geringe pakkans bij illegale vervuilende activiteiten. Een probleem is dat de International Maritime Organisation (IMO) van de VN er niet in slaagt het zeemilieu effectief te beschermen. De IMO wordt gedomineerd door economische krachten die geen belang hebben bij strengere regelgeving ten aanzien van vervuilende activiteiten op zee. Zolang de IMO wordt gedomineerd door de goedkope-vlagstaten (FOC's) zullen de oceanen en kusten lijden onder de kwalijke praktijken van gewetenloze scheepseigenaren, agenten en opdrachtgevers, aldus de auteurs. Radicale veranderingen in het internationaal zeerecht zijn een eerste vereiste voor het vinden van oplossingen, zo luidt hun conclusie. Daarnaast zou Europese samenwerking die prioriteit geeft aan de bescherming van het zeemilieu wel eens de beste manier kunnen zijn om de huidige vervuilende praktijken te stoppen.

De Flags of Convenience (FOC's), de goedkope-vlagstaten, staan centraal in de bijdrage van Winchester. Aldaar geregistreerde schepen worden vaak in verband gebracht met allerlei criminele activiteiten. In dit artikel wordt betoogd dat de structuur en de dynamiek van het hedendaagse open-registratiesysteem – of 'vlaggenmarkt' – de voorwaarden creëert voor bepaalde illegale activiteiten. Scheepseigenaren kunnen zelf kiezen of zij wat betreft regelgeving en controle onder een gematigd of streng regime willen vallen dan wel onder een regime dat nauwelijks eisen stelt. Door het competitieve karakter van de registratiemarkt is het onwaarschijnlijk dat deze zelf op enig moment meer effectieve regelgeving en controle zal genereren, temeer daar de scheepsregistratie voor FOC's een belangrijke bron van inkomsten is. De meest geëigende manier om dit probleem aan te pakken, zo concludeert de auteur, is door het concept en de rol van de vlaggenstaat in het internationaal zeerecht opnieuw te definiëren en minimum-normen voor regulering en handhaving te formuleren.

De reikwijdte van de jurisdictie van de vlaggenstaat in verhouding tot de jurisdictie van de kuststaat en de havenstaat, komt aan de orde in het artikel van Soons. Er volgt een korte uitleg van het internationale zeerecht in relatie tot handhavingsvraagstukken op zee. Traditioneel vallen schepen op volle zee (afgezien van een smalle strook territoriale zee) onder de exclusieve jurisdictie van de vlaggenstaat. In steeds meer gevallen heeft de kuststaat tegenwoordig de bevoegdheid buitenlandse schepen te dwingen tot naleving van regels. Maar buiten de Exclusieve Economische Zone van 200 mijl is de jurisdictie van de vlaggenstaat nog steeds intact, en dat geldt ook voor bepaalde activiteiten die plaatsvinden binnen de EEZ. Effectieve rechtshandhaving is daardoor moeilijk. Praktisch gezien kunnen veel obstakels worden overwonnen door effectiever gebruik te maken van de havenstaat en door nieuwe verdragen te sluiten over rechtshandavingssystemen op verschillende terreinen.

De Nederlandse marine heeft inmiddels enige ervaring opgedaan met rechtshandhaving op zee, in het bijzonder met het bestrijden van illegale drugstransporten in het gebied van de Nederlandse Antillen. Van der Kruit en Blocq bezien de inzetmogelijkheden van de marine

tegen de achtergrond van het internationaal zeerecht. Buiten de territoriale wateren kan de marine weinig ondernemen tegen buitenlandse schepen die drugs vervoeren. Daarbinnen speelt de marine volgens de auteurs een belangrijke rol, die zich uitstrekt tot controle op de organisatie en werkwijze van de kustwacht.

M.P.C. Scheepmaker