

Open registers, zelfregulering en criminaliteit

N. Winchester*

Reeds sinds jaar en dag varen reders met hun schepen onder de vlag van een ander land dan hun land van herkomst. Dat gebeurde vroeger veelal vanwege politieke of economische redenen, meer recentelijk waarschijnlijk vanwege economische motieven. Pas in de periode tussen de Eerste en de Tweede Wereldoorlog ontwikkelden bepaalde landen zich echter als 'open registers',¹ dat wil zeggen staten die bijna zonder restricties de registratie accepteren van schepen van een willekeurig ander land, veelal met het doel inkomsten te verwerven. De afgelopen ongeveer vijftig jaar heeft het 'flag of convenience'-systeem zich zodanig ontwikkeld, dat in 1998 meer dan 50% van het bruto-tonnage ter wereld was geregistreerd onder FOC-vloten.

Discussies over het open registratiesysteem spitsen zich vooral toe op een aantal hoofdpunten: het effect ervan op arbeidsomstandigheden; het verband ervan met richtlijnen voor beheer en onderhoud van vaartuigen; en, het risico voor het milieu. Een aantal ongevallen, waarover uitvoerig in de media is bericht, heeft echter de vraag opgeroepen naar het verband tussen het open registratiesysteem en criminele activiteiten.

In dit artikel zal ik aantonen dat de structuur en dynamiek van het open registratiesysteem de voorwaarden scheppen voor verscheidene criminele activiteiten en dat dit kan worden verklaard door de verschillende regulerende omgevingen te bekijken die door de vlaggenstaten in het leven zijn geroepen. In de dynamische markt van scheepsregistratie maakt de reikwijdte van het regulerende toezicht dat door de vlaggenstaat wordt uitgeoefend onderdeel uit van zijn marketingstrategie en derhalve van de economische levensvatbaarheid van het register zelf. In deze context komt uit de vlaggenmarkt een uiteenlopende reeks regulerende omgevingen voort, variërend van een hoge mate van overheidstoezicht tot een omgeving die bijna vrij van regulering is. In deze laatstgenoemde situatie, waarin de omgeving bijna vrij van regulering is, worden illegale activiteiten

* De auteur is als onderzoeker verbonden aan het Seafarers International Research Centre, Cardiff University (UK).

1 In deze verhandeling worden de termen 'open register' en 'flag of convenience' gebruikt als synoniemen.

mogelijk gemaakt. Ten slotte zal ik aandacht schenken aan de mogelijkheden om dit probleem aan te pakken.

Open registers en criminele activiteiten

Voordat ik bespreek hoe een zodanige situatie kan ontstaan, is het noodzakelijk te illustreren welk soorten criminele activiteiten aan het open registratiesysteem zijn verbonden. Ik geef een beperkt verslag van criminele activiteiten en laat daarbij kwesties buiten beschouwing die betrekking hebben op schending van arbeidsovereenkomsten en gebrek aan onderhoud van schepen volgens voorgeschreven normen. Met betrekking tot het verband tussen open registratie en criminaliteit, stelt een recent onderzoek van de OESO (OECD) naar het eigendom en beheer van schepen vast dat er 'veel soepele scheepsregisters' bestaan die mogelijkheden bieden aan 'potentiële terroristen om effectief hun identiteit te verbergen' (OECD, 2003). Voor wat betreft drugshandel stelt Mackinnon dat 'clandestiene drugskoeriers gebruik maken van schepen die staan geregistreerd onder Staten die een gunstig register bieden' (Mackinnon, 2001). Er is echter nog nooit systematisch onderzoek gedaan naar het verband tussen misdaad op zee en het open registratiesysteem en ook bestaan er geen gegevensbronnen die informatie verzamelen over dit onderwerp. Bij gebrek aan zodanige gegevens geeft het volgende een beknopte samenvatting van een aantal belangrijke voorbeelden van criminele activiteiten. Het gaat hierbij om een reeks voorvallen die in de maritieme pers, en in sommige gevallen in de mondiale media, zijn besproken.

- In mei 2002 ging de Griekse kunstwacht aan boord van een veerboot die onder Boliviaanse vlag stond geregistreerd. Daarbij werden drie vrachtwagens aangetroffen met in totaal 1,5 miljoen pakjes gesmokkelde sigaretten. Uit nader onderzoek bleek dat het een Russische maffia-operatie betrof. De kapitein en bemanning werden veroordeeld tot gevangenisstraffen van vier jaar (Lifsher, 2002).
- In januari 2002 nam de Israëliëse krijgsmacht in de Rode Zee een vrachtschip in beslag dat onder de vlag van Tongo stond

geregistreerd en was geladen met vijftig ton wapens.

De Israëlische autoriteiten beweerden dat het vaartuig, *Karine A*, op weg was naar de Palestijnse Autoriteit van Yasser Arafat (zie Lowry en Osler, 2002; Nelson, 2002).

- De US Drug Enforcement Agency beschrijft de registratiepraktijken voor schepen en ondernemingen in Belize als een 'uitnodigend doelwit' voor het witwassen van drugsgelden. Volgens de DEA zijn er reeds verschillende grote cocaïnevangsten gedaan aan boord van schepen die de vlag van Belize voerden (Osler, 2001).
- In juni 2002 namen de Franse autoriteiten het in Cambodja geregistreerde schip *Winner* in beslag op verdenking van cocaïne-smokkel. De Griekse eigenaren van het schip werden daarop beschuldigd van drugshandel, het oprichten van een criminele organisatie en het witwassen van geld (zie Wilson, 2002; Hand, 2002).
- Op 31 mei bekende de hoofdmachinist van de in Panama geregistreerde tanker *Sohoh* schuld op verschillende aanklachten. Hij zou geprobeerd hebben het illegaal lozen van olie in internationale wateren te verdoezelen (McLaughlin, 2002). Verwijzend naar de Baltische Zee rapporteerde de Helsinki-commissie dat in 2001 'tijdens één bepaalde 24-uurs luchtsurveillancevlucht, meer dan 26 gevallen van illegale olielozing werden waargenomen' (Helsinki Commission).
- In 1997 werd door de Verenigde Staten de invoer van Atlantische blauwvintonijn, gevangen door schepen die stonden geregistreerd in Panama, Honduras en Belize, verboden. De visvangst die door de schepen onder deze vlaggen werd uitgevoerd, werd beschouwd als schadelijk voor het behoud van deze vissoort (US Department for Commerce).
- Een artikel in de *Wall Street Journal* van september 2002 beschrijft de Boliviaanse vlag als volgt: 'Terwijl de vloot die onder de Boliviaanse vlag vaart is uitgebreid van slechts een handvol enkele jaren geleden tot meer dan driehonderd nu, hebben de autoriteiten tientallen van deze schepen betrappt op drugshandel, dumpen van gevaarlijk afval, illegale visvangst en onveilig handelen' (Lifsher, 2002).

Deze illegale activiteiten kunnen worden opgedeeld in twee groepen: de activiteiten die zich beperken tot de scheepsactiviteiten in de zeevaartsector en de activiteiten die gebruikmaken van de structuren van de zeevaartindustrie als kanaal voor illegale activiteiten. Ik zal voor de eerste groep de samenvattende term *zeevaart* en voor de tweede groep de term *zeevaart-gerelateerd* gebruiken.

Wanneer ik spreek van *zeevaart* dan spreek ik van een categorie van activiteiten die rechtstreeks aan de zeevaartindustrie zijn gerelateerd, zoals het lozen van olie op zee en illegale visserij. In die gevallen refereren de illegale handelingen aan de illegale onderneming van het schip zelf. Het schip vormt geen dekmantel voor een ander soort onderneming. Dat betekent dat zelfs in geval van een bepaald soort illegale visvangst het hierbij nog altijd gaat om een visserij-schip dat wordt gebruikt voor de visvangst.

Wanneer ik de term *zeevaart-gerelateerd* gebruik wordt gerefereerd aan activiteiten als drugshandel of wapensmokkel. Het schip wordt gebruikt als kanaal voor het uitvoeren van een illegale handeling. Dat wil zeggen dat ondanks het feit dat een bulkcarrier verschillende soorten vracht vervoert, haar vrachtbrief geen specificatie zal geven van de illegale aard van de vracht. Voor deze groep geldt bovendien dat de activiteit zich niet beperkt tot de zeevaartindustrie, hetgeen inhoudt dat drugshandel niet uitsluitend plaatsvindt middels het gebruik van zeevaartschepen.

Tussen deze twee soorten activiteiten bestaat een verschil in de rol van de staat als het gaat om haar pogingen om die criminele activiteiten te bestrijden. In de categorie *zeevaart* vervult de staat de rol van maritieme regelgever, terwijl zijn rol in de categorie *zeevaart-gerelateerd* overgaat naar een algemene functie van de staat gericht op de bestrijding en vervolging van illegale activiteiten.

De vraag luidt dan ook, waarom bestaat er een verband tussen criminele activiteiten en open registratie? Het antwoord, dat deze beide soorten criminele activiteiten omvat, heeft betrekking op de aard van de regulerende omgevingen die door de verschillende vlaggenstaten worden vastgesteld. De verschillende vormen en maten van regelgeving die door de vlaggenstaten zijn opgesteld en worden afgedwon-

gen, bieden de reder verschillende mogelijkheden om zich van de staat los te maken en in een zelfregulerende omgeving te opereren. Binnen deze verschillende regulerende niveaus worden de bestaansvoorwaarden voor deze twee soorten illegale activiteiten geschapen, ofwel de mogelijkheid voor een reder om naar behoefte buiten de regelgeving van een staat om te kunnen opereren. Voordat ik op dit punt verder inga, zal ik echter de soorten regulerende omgevingen behandelen die binnen de zeevaartindustrie bestaan.

Registratie en regulering²

Wanneer een reder ervoor kiest zijn schip onder een specifieke vlag te voeren, worden reder en schip onderdeel van een bepaalde regulerende omgeving. Middels deze wijze van scheepsregistratie krijgt de reder een aantal rechten en verplichtingen. Vanwege de internationale wetgeving aangaande scheepsregistratie, wordt de vlaggenstaat in staat gesteld deze rechten en plichten in te vullen op de wijze die zij geschikt acht, op een autoritaire of liberale manier, en de reders mogen zelf bepalen welke omgeving zij het meest passend achten voor de scheepsoperatie. Samenvattend kunnen de regulerende omgevingen van vlaggenstaten worden ingedeeld in drie algemene categorieën.³

- In het geval van efficiënt gereguleerde staten streeft de staat ernaar alle zeevaartoperaties te reguleren. Deze vlaggenstaten worden centraal vanuit de overheid bestuurd. Vanaf het eerste onderzoek van de schepen dat voorafgaat aan de inschrijving ervan tot aan de arbeidsomstandigheden voor zeevaarders, streven deze staten ernaar een efficiënte en doeltreffende regulerende omgeving te scheppen, gesteund door zowel de volledige internationale wetgeving als de politieke bereidheid daartoe. Voorbeelden van dergelijke vlaggenstaten zijn: Groot-Brittannië en Noorwegen.
- Binnen inefficiënt gereguleerde staten is de route tussen de reder en de vlaggenstaten over het algemeen enigszins ondoorzichtig. Het register wordt door de staat of een particulier totstandgebracht.

2 Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de resultaten van een drie jaar durend project dat door de auteur werd uitgevoerd teneinde de regulerende capaciteit van 37 vlaggenstaten te analyseren, zie N. Winchester en T. Alderton, *Flag state audit 2003*, Cardiff, SIRC, 2003.

3 Deze categorieën zijn ideale types en de verscheidene vlaggen komen op dit gebied op verschillende punten voor.

Men kan niet om de eisen die aan registratie worden gesteld heen, tegelijkertijd zijn ze niet erg strikt. De Imo-verdragen worden meestal matig geratificeerd en de verantwoordelijkheid voor naleving wordt doorgeschoven naar classificerende instellingen. Voorbeelden van dergelijke vlaggenstaten zijn: Panama, Liberia, Cyprus en Malta (dit zijn de, over het algemeen, gevestigde open registers).

- Binnen niet-gereguleerde registers bestaat de regulerende omgeving nauwelijks. Het register wordt particulier beheerd, vaak van buiten de staatsgrenzen. Het verband tussen de reder en de staat is zeer minimaal. De Ilo- en Imo-verdragen worden in beperkte mate nageleefd en er zijn weinig tot geen structuren of personeel in zowel de staat als de registrerende instantie aanwezig die deze op effectieve wijze zouden kunnen naleven; bovendien bestaat er weinig politieke bereidheid tot handhaving van de wetgeving. Deze registers bieden de reder een omgeving die vrij van regulering is zodat deze naar eigen inzicht kan handelen met weinig gevolgen. Voorbeelden van dergelijke registers zijn: Cambodja, Bolivia en Tonga.

Deze regulerende praktijken hebben zich ontwikkeld in de context van economische belangen, en niet zozeer vanuit de opvatting dat de vlaggenstaat een plaats is voor effectieve regelgeving. Vrije markten staan erom bekend dat zij niet in staat zijn regelgeving voor zichzelf op te stellen; pas als de regelgeving van invloed is op de winstgevendheid, zal versteviging van de regelgeving plaatsvinden.

Men gaat er vaak vanuit dat regelgeving plaatsvindt op het snijpunt waar overheid en economie samenkomen. In een situatie waarin het politieke stelsel fungeert als ontvanger van gelden en scheepsregistratie volledig onderdeel uitmaakt van de economie, neemt de mogelijkheid van een effectieve regelgeving af. Daar waar de vlaggenstaat scheepsregistratie beschouwt als enkel een inkomstengenerator, ligt het niet voor de hand dat de staat kan fungeren als autonome toezichthouder op de schepen die zij heeft geregistreerd. En ingeval de staat enige autoriteit wenst uit te oefenen, zorgt het gemak waarmee schepen kunnen 'overgaan' op een andere vlag ervoor dat de econo-

mische levensvatbaarheid van een zodanige registratie wordt bedreigd.

Open registers worden, zonder uitzondering, uitgevoerd op basis van een bedrijfsmodel. Zij hebben ten doel de opbrengsten te maximaliseren middels het vergroten van de inkomstenstromen en het laag houden van de kosten. Hiermee scheppen zij een regulerende omgeving die is ontworpen om reders naar hun register te lokken. Dit heeft als resultaat gehad dat een vlaggenmarkt is ontstaan waarbinnen de reder een reeks regulerende omgevingen gepresenteerd krijgt waaruit hij mag kiezen. De regelgeving beïnvloedt, gezien vanuit een algemeen bedrijfsmodel, en vanuit puur economische belangen, uiteindelijk de winstgevendheid. Deze soorten regulerende omgevingen zijn in wezen bedrijfsstrategieën die zijn ontworpen om tonnage voor het register aan te trekken.

Zelfregulering en misdaad

Hierboven heb ik onderscheid gemaakt tussen twee soorten criminele activiteiten die zijn gerelateerd aan het open registratiesysteem. In het navolgende zal ik bespreken hoe de regulerende omgeving zich verhoudt tot dit soort activiteiten.

Zeevaart

Voor wat betreft illegale visvangst, olielozingen en dergelijke – waarbij de activiteiten zijn gerelateerd aan maritieme operaties – streeft de reder ernaar een vlag te voeren waarvoor geldt dat de zeevaartautoriteit onvoldoende macht bezit haar wetgeving te handhaven dan wel slechts een beperkte wetgeving kent. De reder zal echter geneigd zijn een vlag te kiezen, waarvan de reputatie niet volledig is bezoedeld, dan wel een vlag die geen doelwit vormt voor de verschillende havenautoriteiten wereldwijd. Het gaat vaak om op zich wettige maritieme activiteiten die op illegale wijze worden uitgevoerd. Een noodzakelijke voorwaarde voor deze activiteiten is het gebruik van een vlag waarvoor een zwakke regulering geldt, en waarbij de reder niet door de staat onder aanzienlijke druk wordt gezet. Het merendeel van de ‘flags

of convenience' voldoet, in meer of mindere mate, aan deze voorwaarde. Dit type criminele activiteiten komt in alle open registers voor.⁴ Sommige registers, zoals bijvoorbeeld Belize, hebben echter een slechte reputatie gekregen vanwege een bepaald type criminaliteit, in dit geval visserijschepen die veelvuldig betrokken zijn geweest bij geschillen over illegale visvangst.⁵

Zeevaart-gerelateerde misdaad

Daarentegen worden criminele activiteiten als wapensmokkel, cocaïne-smokkel en de illegale mensenhandel, naast beschuldigingen met betrekking tot het bestaan van een Al Qaeda-vloot (zie Osler, 2001), bijna uitsluitend in verband gebracht met de niet-gereguleerde groep registers. Teneinde dit onderlinge verband te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk de relatie tussen registratievoorwaarden en bedrijfsoprichting in het buitenland te beschouwen.

Voor een aantal open registers geldt dat bedrijfsoprichting in het buitenland zorgt voor een verhoging van de inkomsten. De reder wordt niet alleen scheepsregistratie geboden, maar wordt tevens vaak in de gelegenheid gesteld een bedrijf in te schrijven waarvan de activa uit enkel en alleen het schip bestaan. Er is veel publiciteit gegeven aan de wetgeving voor buitenlandse bedrijven van het type dat werd aange troffen in havenbelastingstelsels wereldwijd vanwege hun aantasting van het publiciteitsbeginsel. Minimale lokale deelname, gebrek aan registers van directeuren en het routinematig accepteren van aandelen aan toonder, verbergen vaak de daadwerkelijke eigenaar van een bedrijf onder lagen van bureaucratische ondoorzichtigheid. In feite zijn de eigenaren van vaartuigen die in de open registers voorkomen

4 We dienen echter voorzichtig te zijn met het doen van beweringen gericht op het gehele flag of convenience-systeem. Het is al sinds jaar en dag bekend dat sommige nationale registers beschikken over ineffektieve regulerende omgevingen voor scheepsregistratie, ook al is vaak het verband gelegd tussen de normen van de vaartuigen zelf en de slechte behandeling van zeevaarders. Dikwijls ontvangen deze zogenaamde slechte nationale registers onvoldoende financiële steun van de staat of ontbreekt het hen inderdaad aan de noodzakelijke deskundigheid voor de regulering van vaartuigen en hun bedrijvigheid. In tegenstelling tot open registers wordt hierbij vaak vereist dat er sprake is van een duidelijk verband tussen staat en eigendom van het schip, en beschikken deze registers ook niet over regulering voor deze gelimiteerde en goedkope bedrijfsoprichting in het buitenland.

5 Zie M. Grey, 'Belize flag dismisses substandard inspectors', *Lloyd's List*, 23 mei 2000. Onder toenemende internationale druk heeft Belize onlangs 40% van de vaartuigen uit haar register verwijderd. Veel van deze vaartuigen doken echter vervolgens op onder vlaggen van onder andere Cambodja en Tonga.

vaak zodanig in mist gehuld, dat er maanden voor nodig zijn om deze te achterhalen.⁶

Voor inschrijving van een schip in open registers is, naast het betalen van inschrijfgeld en de uitwisseling van bepaalde documentatie, in meer of mindere mate de aanwezigheid in die staat vereist. De regulering van Liberia eist bijvoorbeeld dat alleen een persoon met de Liberiaanse nationaliteit of een rechtspersoon een schip mag inschrijven in haar registers. Deze beperkingen zijn niet al te drukkend aangezien een zodanige rechtspersoon kan bestaan uit een individuele scheepsonderneming wier activa enkel en alleen uit dat schip bestaan, noch zorgen deze criteria voor een verhoogde transparantie van de zeevaartindustrie. Het contrast met degenen die actief zijn aan de niet-gereguleerde kant van de vlaggenmarkt is echter duidelijk. Cambodja, Belize, Bolivia en Equatoriaal-Guinea vereisen geen deelname in de vlaggenstaat voor registratie; zelfs de minimumvoorwaarden die door de gevestigde open registers worden gesteld, zijn niet van kracht. In feite kan ieder bedrijf met één schip dat waar dan ook ter wereld staat ingeschreven, worden gebruikt om het schip in deze registers in te schrijven.⁷ Het spreekt voor zich dat zodanige structuren zeer uitnodigend zijn voor degenen die zich met verschillende illegale activiteiten willen bezighouden.

In zulke registers zien we het bijna volledige gebrek aan regulering per se. Vanuit het perspectief van iemand die voornemens is criminele activiteiten te ontplooiën, is het mogelijk deze registers te beschouwen als een middel om een uiterst ondoorzichtige, internationaal vertakte bedrijfsstructuur te creëren en enig verband tussen hemzelf en het vaartuig te verhullen, dit alles zonder inmenging van de staat. Dergelijke registers zijn bij uitstek geschikt voor het ontplooiën van illegale activiteiten. Niet dat deze scheepsregisters met dat doel in het leven geroepen zijn. Maar hun gebrekkige regulering en handhavingscapaciteiten kunnen dergelijke activiteiten niet voorkomen.

Discussie

Vaartuigen die de vlag van open registers voeren zijn betrap op drugs- en wapensmokkel. Het zou niet correct zijn te stellen dat deze

⁶ De *Erika* is hiervan een uitstekend voorbeeld, zie *Lloyd's List*, 'Erika owner riddle grows', 15 januari 2000.

⁷ De logica hiervan gaat nog verder, dit bedrijf met één schip kan zelf weer eigendom zijn van een buitenlandse onderneming in een ander rechtsgebied, waardoor het verband tussen de reder en de vlaggenstaat nog onduidelijker wordt.

open registers dit soort gedrag aanmoedigen, maar het zou tevens onjuist zijn te beweren dat zij alles doen om dit gedrag te voorkomen. We moeten echter voorzichtig zijn met het doen van beweringen aangaande causaliteit. Het flag of convenience-systeem veroorzaakt geen criminele activiteiten, noch is dit hierop een doeltreffend antwoord. In plaats daarvan biedt het open registratiesysteem degenen die zich willen bezighouden met criminele activiteiten een kant-en-klaar systeem dat zij in hun voordeel kunnen gebruiken. Derhalve bestaat er een natuurlijke verwantschap tussen het open registratiesysteem en de uitoefening van criminele activiteiten. In feite creëren deze ondoorzichtige structuren van vaartuigeigendom, vage voorwaarden voor de oprichting van bedrijven in het buitenland, beperkte inschrijfvoorwaarden en het gebrek aan doeltreffende toezichthoudende procedures een omgeving die personen kan aantrekken die zich bezighouden met illegale activiteiten. Deze zou echter ook kunnen worden beschouwd als een gedereguleerde omgeving waarin de reder zijn kosten kan minimaliseren en toch zijn eigen normen kan behouden bij gebrek aan rechtstreeks overheidstoezicht. In wezen benadrukt het eerste de problemen behorend bij doeltreffende zelfregulering en draait het laatste dit om en bekijkt het vrijheidsgezinde vrije marktelement van dit argument.

Het probleem is dat deze structuren beide soorten handelingen gelijk mogelijk maakt, door de grootst mogelijke ruimte voor zelfregulering te bieden. Op verscheidene aan zodanige registers verbonden schepen hebben illegale activiteiten plaatsgevonden en de ervaring met zelfregulering in andere sectoren van de economie heeft ons geleerd dat vrije markten volstrekt ongeschikt zijn voor het onderschrijven van effectieve normen en voor het werkelijk garanderen van de legaliteit van ondernemingen. Terwijl het opzetten van een open register door een aantal ministaten en verarmde landen wordt beschouwd als een eenvoudige manier om inkomsten in dollars te verwerven, heeft dit het effect van het scheppen van een dynamische markt, waarin regulering een wezenlijk element vormt die de slagingskansen van de registers bepaalt. Zo is er een markt ontstaan voor scheepsregistratie waarin de reder kan kiezen uit de mate van regulering

die het beste past bij zijn activiteiten, waaronder tevens criminele handelingen vallen.

Conclusie

Hierboven heb ik gesteld dat de ontwikkeling van het open registratiesysteem heeft geleid tot een situatie waarin reders zelf een reguleringssysteem kunnen kiezen dat bij hun behoeften aansluit. In wezen krijgen reders de mogelijkheid geboden: te kiezen voor een laag belastingstelsel; hun wettelijke aansprakelijkheid te beperken door het oprichten van een bedrijf met slechts één schip; bemanning in dienst te nemen van iedere gewenste nationaliteit en samenstelling; hun eigen systeem voor scheepsonderhoud te hanteren; en de organisatie te kiezen die hun schepen classificeert. De reders krijgen evenwel tevens de mogelijkheid geboden om: hun identiteit te verbergen onder verschillende lege BV's; hun vaartuigen in te schrijven onder weinig tot geen toezicht van de vlaggenstaat; geen onderhoud te plegen aan hun vaartuigen; visserijwetgeving niet na te leven zonder noemenswaardige problemen met de vlaggenstaat; en om zich bezig te houden met allerlei illegale activiteiten bij gebrek aan rechtstreeks overheidstoezicht.

Dit systeem schept de voorwaarden voor het bestaan van allerlei criminele activiteiten alsmede voor het leiden van een weinig effectieve onderneming binnen de grenzen van de wetgeving. Hierdoor biedt de huidige vlaggenmarkt reders een omvangrijke vrijheid die botst met de pogingen om de uitoefening van illegale activiteiten door en via de zeevaartindustrie te voorkomen.

Een aantal staten heeft verschillende pogingen ondernomen om iets aan de inherente onvolkomenheden van het systeem te doen.

Intergouvernementele organisaties als de Helsinki-commissie werden opgericht om het verontreinigingsprobleem aan te pakken door gebruik te maken van een combinatie van toezicht vanuit de lucht en de ontwikkeling van technieken die een verband kunnen leggen tussen olieverontreiniging en afzonderlijke schepen. De verschillende havenstaatcontrolestelsels wereldwijd hebben een uitvoerig systeem van scheepsinspectie ontwikkeld, en ontwerpen nu een programma waar-

mee risicoschepen kunnen worden aangepakt. Een recente richtlijn van het Europees Parlement⁸ maakt het mogelijk om schepen die een vlag voeren die voorkomt op de 'Zwarte Lijst' van de Havenstaatcontrole Parijs, uit de Europese communautaire wateren te weren.⁹

De gemeenschappelijke factor van deze activiteiten is dat zij stilzwijgend accepteren dat de vlaggenstaat zich onttrekt aan de regulerende kaders. Deze activiteiten vormen geen aanvulling op het toezicht op vlaggenstaten, maar een vervanging ervan. Zij vullen de plaats op van de zich terugtrekkende vlaggenstaat. Het probleem van deze aanpak is dat het verzuimt de kern van de structurele voorwaarden aan te pakken, die bepaalde soorten illegale activiteiten mogelijk maakt.¹⁰ Hierdoor is de aanpak vatbaar voor dezelfde kritiek als het strafrechtstelsel ten deel valt voor het principe van massale opsluiting (Garland, 2001). De aanpak gaat simpelweg voorbij aan de kern van het probleem: het element dat ruimte laat voor het bestaan van illegale activiteiten.¹¹

De legitimering van het open registratiesysteem vloeit voort uit internationale wetgeving. De voornaamste wetgeving op het gebied van scheepsregistratie is het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee (Unclos). In artikel 91 van dit verdrag staat dat iedere staat de voorwaarden dient vast te stellen voor het verlenen van zijn nationaliteit aan een vaartuig, voor de registratie van vaartuigen in zijn wateren, en van het recht zijn vlag te voeren. Vaartuigen hebben de nationaliteit van de staat waarvan zij de vlag mogen voeren. Tussen de staat en het vaartuig dient een specifiek verband te bestaan.¹² Dit artikel wordt op een zodanige wijze geïnterpreteerd dat dit de vlaggenstaat in staat stelt naar eigen inzicht de voorwaarden vast te

8 Richtlijn 2001/106/EC van het Europees Parlement en van de Raad van 19 december 2001.

9 Deze richtlijn schendt mogelijkserwijs het beginsel in art. 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee, met de titel *Recht op vrije toegang* waarin staat vermeld dat 'onder dit Verdrag schepen uit alle Staten, hetzij langs de kust dan wel inlands, het recht hebben op vrije toegang tot de territoriale wateren'.

10 Ik beweer inderdaad dat het Havenstaatcontrolestelsel ten doel heeft gehad ruimte te creëren onderaan de vlag, wat de opkomst van deze zeer niet-gereguleerde systemen mogelijk heeft gemaakt, zie N. Winchester en T. Alderton, 'Regulation, representation and the flag market', *Journal for maritime research*, september 2002.

11 Bij de Imo heeft de Kustwacht van de VS gepoogd het probleem van de bedrijfsmatige sluiers aan te pakken middels een voorstel waarin onder meer het kenbaar maken van het vruchtgebruik van een schip verplicht werd gesteld. Dit voorstel kreeg echter onvoldoende steun in dit forum. Rederijgroeperingen beweerden dat dit voorstel 'onwerkbaar' was, mogelijk averechts zou werken en vol wettelijke en praktische obstakels zat', zie 'IMO scuppering of ownership disclosure accepted by US', *Lloyds List*, 6 mei 2002.

12 UN: *United Nations Convention of the Law of the Sea*, Hoofdstuk 2, art. 91, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UNCLOS.pdf

stellen voor registratie van een vaartuig.¹³ Op deze wijze kan de vlaggenstaat autonoom zijn regulerende omgeving bepalen, waardoor staten zich kunnen onttrekken aan effectieve machtsuitoefening op het moment dat zij hun recht op het voeren van een vlag laten gelden. Dit heeft geleid tot het ontstaan van een agressieve vlaggenmarkt, met duidelijke lagen van regulerende systemen.

In artikel 94 van hetzelfde verdrag, getiteld *Verplichtingen van de vlaggenstaat*, staat echter vermeld dat 'iedere vlaggenstaat ten aanzien van de vaartuigen die zijn vlag voeren een doeltreffende uitoefening van zijn jurisdictie en controle dient te garanderen voor wat betreft administratieve, technische en sociale kwesties'.¹⁴ Ondanks het feit dat deze stelling duidt op het concept van een vlaggenstaat die regulerende autoriteit uitoefent, wordt deze gedachte in het verdrag niet verder uitgewerkt. Er bestaat geen minimum- dan wel maximumnorm voor een zodanige omgeving, noch zijn er concrete richtlijnen om te bepalen wat een acceptabele norm is dan wel hoe een modelstelsel van de 'beste praktijk' eruit zou moeten zien.

Een model-vlaggenstaat

Wanneer men het probleem van misdaad op zee vanuit het perspectief van scheepsregistratie wil aanpakken, dienen de rol en de staatsregeling van de vlaggenstaat opnieuw te worden beoordeeld. Het varen onder de vlag van een staat zou meer moeten inhouden dan enkel een uitwisseling van gelden. Dit kan alleen worden aangepakt door de functie van de vlaggenstaat te wijzigen van een concurrerende markt voor buitenlandse inkomsten, naar een methode voor de handhaving en naleving van de 'beste praktijk'. Vlaggenstaten dienen aan minimumvoorwaarden te voldoen die hen in staat stellen te handelen als verantwoordelijke partner in de effectieve regulering van de zeevaartindustrie.

In verband met het definiëren van een model-vlaggenstaat, bestaan er enkele basiskennmerken die gedeeltelijk overeenkomen met de definitie van een effectieve vlaggenstaat, namelijk:

- ratificeert brede internationale wetgeving, zowel Imo als Ilo;
- wordt gedefinieerd op basis van de regulerende autoriteit;

13 Voor een samenvatting van dit punt zie M. McConnell, 'Darkening confusion mounted upon darkening confusion; the search for the elusive genuine link', in: *Journal of maritime law and commerce*, 16e jrg., 1985. Voor een tegengesteld gezichtspunt op de gezamenlijke interpretatie zie R.R. Churchill en C. Hedley, *The meaning of the 'genuine link' requirement in relation to the nationality of ships* (www.icons.org.au/images/ITF-Oct2000.pdf, 2000).

14 UN: *United Nations Convention of the Law of the Sea*, Hoofdstuk 2, art. 94, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UNCLOS.pdf

- houdt complete dossiers van reders bij, de reder dient het schip zelf te registreren in plaats van een lege BV;
- is in staat inspecties en letselonderzoek uit te voeren onder zijn eigen bevoegdheid;
- beoordeelt zijn eigen prestatie niet aan de hand van inkomstenverwerving;
- handhaaft doeltreffende certificering en arbeidsomstandigheden voor zeevaarders;
- beschikt over wetgeving die de rechten van zeevaarders zowel nationaal als internationaal op doeltreffende wijze beschermt;
- ontvangt voldoende financiële steun van de staat om zijn verantwoordelijkheden na te komen aan de hand van het aantal geregistreerde schepen;
- houdt toezicht op de naleving van ketens van verantwoordelijkheid en transparantie ten opzichte van de reders en enige andere partij die bemiddelt of optreedt namens de vlaggenstaat.

Deze voorwaarden zijn niet bepaald bezwaarlijk wanneer men de vlaggenstaat beschouwt als een plaats van regulerende autoriteit. Ze lijken echter strijdig met de praktijken van staten die scheepsregistratie beschouwen als een eenvoudige manier om inkomsten te verwerven. En dat is misschien wel een van de problemen van de zeevaartindustrie. Alleen door het concept van de vlaggenstaat opnieuw te definiëren en op te bouwen kan de kwestie van open registratie en misdaad bij de bron worden aangepakt. Een zodanige aanpak zal niet bewerkstelligen dat de zee wordt bevrijd van misdaad, maar deze kan zich wel ontdoen van het systeem dat misdaad mogelijk maakt.

Literatuur

Garland, D.

The culture of control; crime and social order in contemporary society

Oxford, Oxford University Press, 2001

Hand, M.

Winner registry is the loser as

Cambodia acts

Lloyd's List, 24 juni 2002

Helsinki Commission, the

Baltic Sea wildlife at risk as illegal oil dumping continues
www.edie.net/gf.cfm?L=left_frame.html&R=http://www.edie.net/news/Archive/5557.cfm

Lifsher, M.

Bolivia en todos los mares
 The Wall Street journal Americas
 23 oktober 2002

Lifsher, M.

Landlocked Bolivia is making waves on the high seas
 Wall Street journal, 23 oktober 2002

Lowry, N., D. Osler

Register confirms Iraqi ownership of Karine A
 Lloyd's List, 9 januari 2002

Mackinnon, D.

Transnational dimensions of maritime crime
 2001, www.aic.gov.au/conferences/transnational/mackinnon.pdf

McLaughlin, J.

Engineer admits oil dumping
 Lloyd's List, 31 mei 2002

Nelson, R.

Karine A arms cargo destined for Palestinians says captured master
 Lloyd's List, 8 januari 2002

OECD

Maritime Transport Committee - januari 2003
www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-52-1-no-9-38157-52,00.html

Osler, D.

Bin Laden group shipping interests probed
 Lloyd's List, 28 september 2001

Osler, D.

Registry makes Belize a target for drug money launderers says US
 Lloyd's List, 12 juni 2001

US Department for Commerce

Commerce department release on Atlantic fisheries meeting
www.useu.be/ISSUES/fish1130.html.

Wilson, J.

Warning shot across the bow could signal the end of corrupt flags of convenience
 The Guardian, 25 juni 2002