

Rechtshandhaving op zee

Het internationaalrechtelijk kader

A.H.A. Soons*

Criminaliteit op zee is waarschijnlijk ongeveer even oud als het gebruik van de zee door de mensheid. Vervoer over zee zal al snel geleid hebben tot roof, en vissers zullen elkaar de toegang tot visgronden hebben ontzegd. En zodra vorsten de invoer van bepaalde goederen in hun havens aan een heffing of verbod onderwierpen zullen smokkelaars hebben geprobeerd dat te omzeilen.

Tegelijk met de grote groei van het gebruik van de zee nam ook de omvang van deze criminele activiteiten in de afgelopen eeuwen sterk toe. In het moderne internationale recht, dat zich ontwikkelde vanaf de zeventiende eeuw, nam het recht van de zee een belangrijke plaats in en onvermijdelijk hadden de regels daarvan ook betrekking op de bestrijding van die criminaliteit.

De ontwikkeling van het internationale recht van de zee laat een voortdurende strijd zien tussen de belangen van de vooral in scheepvaart geïnteresseerde landen en de meer in de natuurlijke hulpbronnen van hun kustwateren en hun veiligheid geïnteresseerde landen. In de praktijk was dit diplomatieke krachtenspel gecompliceerd doordat veel staten in meer of mindere mate beide belangen bezaten en daartussen moesten laveren.

Al vroeg leidde dit tot overeenstemming over een tweedeling van de zee: een smalle strook langs de kust waarin de kuststaat soevereiniteit bezat (de territoriale zee) en de wateren daarbuiten (de volle zee) waar alle staten het recht hadden te varen en te vissen onder het beginsel van de vrijheid van de volle zee. In die volle zee vielen schepen uitsluitend onder de rechtsmacht van de staat waar het schip thuishoorde (de vlaggenstaat). Hoewel intussen veel is veranderd in de aard en omvang van de rechten van de kuststaat (zie hierna) is de vrijheid van scheepvaart en de daaraan verbonden rechtsmacht van de vlaggenstaat nog steeds een van de hoekstenen van het internationale recht van de zee en daarmee een van de bepalende factoren van de aanpak van de criminaliteit op zee. Er staat wel een steeds grotere

* De auteur is hoogleraar volkenrecht aan de Universiteit Utrecht en directeur van het Netherlands Institute for the Law of the Sea (NILOS).

druk op die positie van de vlaggenstaat; daarop zal hieronder worden ingegaan.

Criminaliteit op zee

De huidige vormen van criminaliteit (in een brede zin van het woord) op zee kunnen in twee groepen worden onderscheiden. De ene groep betreft activiteiten die direct aan de zee verbonden zijn en daar plaatsvinden. Daarbij kan men denken aan piraterij, illegaal vissen, of aan overtredingen van de voorschriften ter bescherming van het zee-milieu, de veiligheid van schepen en installaties, en de verkeersvoorschriften.

De andere groep betreft activiteiten die een onderdeel vormen van een groter geheel dat zich voornamelijk aan land afspeelt. Bijvoorbeeld de smokkel van goederen (waaronder drugs en wapens; of ontduiking van VN-sancties) en van mensen, terroristische aanslagen, het illegale vervoer van afvalstoffen, de dumping van afval en het tot zinken brengen van een schip om de verzekeringspenningen op te strijken (het zogenoemde 'wegbrengen').

Voor een effectieve bestrijding van beide groepen activiteiten zal zo mogelijk ook op zee zelf moeten worden opgetreden, maar voor de tweede groep zal het optreden daartegen vooral moeten worden aangepakt binnen een keten van op het land geconcentreerde toezicht- en opsporingsactiviteiten. Het gaat hier veelal om georganiseerde misdaad met allerlei vertakkingen in andere criminele verbanden. Uiteraard spelen havens een belangrijke rol in die activiteiten. Dat zijn de plaatsen waar de bij criminele activiteiten betrokken schepen meestal vandaan vertrekken en uiteindelijk weer terechtkomen en waar het gemakkelijkst controle aan boord kan plaatsvinden en eventuele aanhoudingen kunnen worden verricht. Bij het optreden tegen criminaliteit op zee speelt de havenstaat dan ook een grote rol.

Echter, handhaving vindt ook op zee zelf plaats. Dat betekent in laatste instantie het stoppen en eventueel aan boord gaan van een schip. Om een aantal redenen zal men dat niet zo gauw doen: voor het veroorzaken van oponthoud, zeker bij grotere koopvaardis-schepen,

moeten goede redenen aanwezig zijn. Het oponthoud kan schade veroorzaken, die eventueel op de optredende staat verhaald kan worden. Voorts is er, met name bij slecht weer, een risico aan verbonden voor de uitvoerende personen. Veel staten beschikken overigens niet over de voor rechtshandhaving op zee benodigde middelen, zoals vaartuigen en vliegtuigen, walradars en satellieten. Daarom zal altijd zoveel mogelijk in de havens worden gedaan. Deze omstandigheid onderstreept ook het belang van internationale samenwerking tussen de bij een concreet geval betrokken staten (kuststaat, havenstaat en vlaggenstaat).

In deze bijdrage zal het internationaalrechtelijk kader van rechtshandhaving op zee worden geschetst. Benadrukt wordt nog eens dat de bestrijding van veel criminele activiteiten die ook op zee plaatsvinden zich vooral afspeelt op het land en dat de rechtshandhaving ter zee daarin een beperkte rol vervult. Eerst zal kort worden ingegaan op de hoofdelementen van het internationale recht van de zee, met name de verschillende jurisdictiezones op zee. Vervolgens zullen per zone en per activiteit de rechtshandhavingsmogelijkheden kort worden belicht. Ten slotte zullen enkele conclusies worden getrokken.

Het internationale recht van de zee

De zee is bij uitstek het gebied waar het internationale recht de randvoorwaarden stelt aan staten bij het uitoefenen van hun rechtsmacht. Terwijl op hun eigen grondgebied staten in beginsel volledige rechtsmacht bezitten, is op zee deze rechtsmacht door het internationale recht nauwkeurig omschreven en beperkt. Regels van internationaal recht bepalen welke staat waar, ten aanzien van wie, en met betrekking tot welke gedraging, regels mag stellen en die regels handhaven. Bij de bestrijding van criminaliteit op zee gaat het om de uitoefening van rechtsmacht (jurisdictie). Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen regelgevende jurisdictie (prescriptive jurisdiction) en handhavende jurisdictie (enforcement jurisdiction). Onder regelgevende jurisdictie wordt verstaan de bevoegdheid van een staat om rechtsregels voor te schrijven. De handhavende jurisdictie omvat de

bevoegdheid om de daadwerkelijke naleving van die regels af te dwingen. Het gaat in deze bijdrage vooral om de handhavende jurisdictie, maar die veronderstelt uiteraard het bestaan van de regelgevende jurisdictie. Echter, de regelgevende jurisdictie van staten op zee zoals die door het internationaal recht wordt toegestaan (of soms verplicht) wordt niet geheel gedekt door de handhavende jurisdictie. Zoals zal blijken zijn er situaties waarin een staat wel regelgevende jurisdictie heeft, maar geen handhavende jurisdictie.

Nadat eeuwenlang het gebruik van de zee volledig onderworpen was geweest aan regels van internationaal gewoonterecht kwamen in 1958 op de eerste Zeerechtconferentie van de Verenigde Naties te Genève vier verdragen tot stand waarin het toenmalige gewoonterecht werd gecodificeerd en deels verder ontwikkeld naar de behoeften van de tijd. Deze verdragen werden tussen 1962 en 1966 van kracht. Al gauw bleek echter dat zij ontoereikend waren om nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot het gebruik van de zee adequaat te reguleren en aan de aspiraties van vele staten te voldoen. Daarom vond tussen 1973 en 1982 de derde Zeerechtconferentie van de Verenigde Naties plaats die uiteindelijk resulteerde in het aannemen van een allesomvattend verdrag met betrekking tot het gebruik en beheer van de zee, het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee van 1982, dat in werking is getreden op 16 november 1994 (hierna aan te duiden als VN Zeerechtverdrag).¹ Voor Nederland is het verdrag in 1996 van kracht geworden. Voor de Nederlandse Antillen en Aruba is het nog niet van kracht. Inmiddels zijn 142 staten partij bij het verdrag.² Hoewel het VN Zeerechtverdrag dus geldt voor een groot aantal staten zijn er ook nog steeds staten die er niet aan gebonden zijn, zoals de Verenigde Staten, Turkije, Venezuela en Israël. De meeste bepalingen van het verdrag die voor het onderwerp van deze bijdrage relevant zijn kunnen echter worden beschouwd als een weergave van het geldend gewoonterecht. Die regels zijn derhalve verbindend voor alle staten. Hieronder zal steeds verwezen worden naar de relevante bepalingen van het VN Zeerechtverdrag.

De rechtshandhaving op zee dient te geschieden door de bevoegde organen van een staat. Het internationale recht stelt daarbij voorts als

1 Tractatenblad 1983, 83. Nederlandse tekst in Trb. 1984, 55.

2 Voor meer informatie over het verdrag zie de website van de Verenigde Naties: <http://www.un.org/Depts/los/index.htm>

eis dat de hierbij ingezette schepen en vliegtuigen overheidsstatus moeten hebben: oorlogsschepen of militaire vaartuigen, of andere vaartuigen met kentekens waaruit duidelijk blijkt dat zij in dienst zijn van de staat en tot het optreden gerechtigd zijn.³ De reden hiervoor is dat schepen wanneer zij op zee worden aangehouden niet behoren te hoeven twijfelen of zij wel met daartoe bevoegde overheidsfunctionarissen hebben te maken.

Het internationale recht verbiedt het optreden tegen schepen die in overheidsdienst van een andere staat zijn (oorlogsschepen en andere schepen die op grond van het internationale recht immuniteit genieten).⁴ Deze categorie blijft hier verder buiten beschouwing.

Maritieme jurisdictiezones

Het internationale recht verdeelt de zee in verschillende zones met het oog op de uitoefening van jurisdictie. Deze zones zijn bepalend voor ons onderwerp; per gebied zullen we bezien welke handhavingsbevoegdheden er zijn. Er zijn drie categorieën zeegebieden:

- gebieden onder de soevereiniteit van een kuststaat;
- gebieden onder beperkte, ‘functionele’ jurisdictie van een kuststaat; en
- gebieden buiten de jurisdictie van kuststaten.

Zeegebieden onder soevereiniteit van een kuststaat

Deze omvatten:

- De *maritieme binnenwateren*. Dit zijn de landwaarts van de ‘basislijn’ gelegen wateren die in open verbinding met de zee staan. De normale basislijn is de laagwaterlijn langs de kust. In bijzondere gevallen, bijvoorbeeld bij zeer grillige kustlijnen en in de mondingen van baaien en rivieren, mag een kuststaat ‘rechte’ basislijnen trekken tussen bepaalde punten.⁵
- De *archipelwateren*. Archipelstaten (geheel uit eilanden of delen van eilanden bestaande staten) mogen onder bepaalde voorwaarden rechte basislijnen trekken tussen de uiterste punten van de uiterste

3 Zie bijvoorbeeld art. 107, 110(5) en 111(5) VN Zeerechtverdrag. Alle hiernavolgende verwijzingen naar artikelen in de voetnoten betreffen het VN Zeerechtverdrag, tenzij anders vermeld.

4 Zie art. 32, 95 en 96.

5 Art. 7-10.

eilanden van de archipel. De binnen die lijnen gelegen wateren hebben dan de status van archipelwateren.⁶

- De *territoriale zee*. Deze mag zich uitstrekken tot maximaal 12 zeemijl (22 km) uit de basislijn.⁷

In het geval van de territoriale zee zal veelal grensafbakening nodig zijn, namelijk tussen aangrenzende staten en wanneer er binnen een afstand van 24 zeemijl vanaf de basislijn een tegenoverliggende staat gelegen is.⁸

Zeegebieden onder functionele jurisdictie van een kuststaat

Deze omvatten:

- De *aansluitende zone*. Dit is een gebied voorbij de territoriale zee tot maximaal 24 zeemijl uit de basislijn, waarin de kuststaat zijn voorschriften op het terrein douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid mag handhaven.⁹ Ook heeft hij zeggenschap over archeologische en historische voorwerpen in dit gebied.¹⁰
- Het *continentaal plat*. Dit omvat de zeebodem en ondergrond voorbij de territoriale zee, tot een afstand van maximaal 200 zeemijl (370 km) uit de basislijn (in bijzondere gevallen mag het continentaal plat zich nog verder uitstrekken), waar de kuststaat soevereine rechten bezit ten behoeve van de opsporing en winning van de niet-levende rijkdommen (in het bijzonder olie en gas) alsmede sedentaire soorten.¹¹ Tussen aangrenzende staten en indien er binnen een afstand van vierhonderd zeemijl een andere kuststaat is gelegen zal een afbakening van het continentaal plat noodzakelijk zijn.¹²
- De *exclusieve economische zone* (EEZ). Dit is een relatief nieuw begrip. Deze zone omvat wederom het gebied tot maximaal tweehonderd zeemijl uit de basislijn. In dit gebied bezit de kuststaat soevereine rechten met betrekking tot de opsporing en winning van alle natuurlijke rijkdommen (levende en niet-levende), en met betrekking tot energieopwekking uit water, stromen en wind, alsmede rechtsmacht ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden en installaties, het wetenschappelijk zee-

6 Art. 46-49.

7 Art. 2-5.

8 Art. 15.

9 Art. 33.

10 Art. 303.

11 Art. 76-82.

12 Art. 83.

onderzoek en de bescherming en het behoud van het zeemilieu.¹³ Ook hier kan grensafbakening nodig zijn.¹⁴ Sommige landen eisen in dit gebied uitsluitend de rechten met betrekking tot de levende rijkdommen op, en noemen het de visserijzone (zoals de Nederlandse Antillen en Aruba).

Zeegebieden buiten de jurisdictie van enige kuststaat

Deze omvatten:

- Het *internationale zeebodemgebied*. Dit gebied omvat de zeebodem voorbij het continentaal plat. De opsporing en winning van de minerale rijkdommen hier is onderworpen aan het gezag van een internationale organisatie, de Internationale Zeebodem Autoriteit.¹⁵
- De *volle zee*. Dit is de waterkolom voorbij de EEZ: een gebied dat thans nog ongeveer tweederde van het totale zeeoppervlak beslaat. Hier geldt de vrijheid van de volle zee, met name de vrijheid van scheepvaart en van visserij.¹⁶ In de volle zee vallen schepen in beginsel onder de uitsluitende rechtsmacht van de vlaggenstaat: dat is de staat waarvan het schip de nationaliteit bezit doordat het er geregistreerd is, en de vlag waarvan het dan gerechtigd is te voeren.¹⁷

Rechtshandhaving in zeegebieden onder soevereiniteit van de kuststaat

De kuststaat mag hier in beginsel zijn gehele nationale wetgeving laten gelden en handhaven.

Het regiem van de territoriale zee kent echter twee belangrijke uitzonderingen op de soevereiniteit van de kuststaat: van oudsher het recht van onschuldige doorvaart in alle territoriale zeegebieden, en meer recentelijk (sinds de uitbreiding van de territoriale zee van drie tot twaalf zeemijl) het recht van doortocht in die gebieden die een internationale zeestraat vormen. Ten aanzien van vreemde schepen die een van die doorvaartrechten uitoefenen is de kuststaat beperkt in zijn bevoegdheden; ten aanzien van vreemde schepen die zich overigens in zijn territoriale zee bevinden is de kuststaat volledig bevoegd.

¹³ Art. 55-73.

¹⁴ Art. 74.

¹⁵ Deel XI VN Zeerechtverdrag.

¹⁶ Art. 86-90.

¹⁷ Art. 91-92.

Verreweg de meeste gevallen van piraterij die zich tegenwoordig voordoen spelen zich af binnen de territoriale zee of de archipelwateren. Het is de betrokken kuststaat die volledig en uitsluitend bevoegd is daar tegen op te treden. Dit laatste geldt ook voor terroristische daden binnen de territoriale zee.

Het recht van onschuldige doorvaart houdt in zowel het lateraal doorvaren van de territoriale zee als het varen naar en van een haven in de kuststaat. Het schip mag de veiligheid van de kuststaat niet in gevaar brengen en moet zich aan diens voorschriften houden.¹⁸ De voorschriften van de kuststaat met betrekking tot bouw, uitrusting en bemanning van schepen mogen niet verder gaan dan de algemeen aanvaarde internationale regels;¹⁹ deze voorwaarde is opgenomen om te voorkomen dat schepen op internationale reizen met steeds verschillende nationale voorschriften op dit terrein worden geconfronteerd. Tijdens doorvaart mag een schip bepaalde activiteiten niet verrichten; doet het dat toch, dan is het niet meer in onschuldige doorvaart en mag de kuststaat ertegen optreden: voorbeelden zijn smokkel, vissen en het opzettelijk veroorzaken van ernstige verontreiniging.²⁰

Indien een schip in onschuldige doorvaart een voorschrift van de kuststaat overtreedt mag de kuststaat er slechts tegen optreden indien de gevolgen van de overtreding zich doen gevoelen in de kuststaat of zijn territoriale zee, op verzoek van de gezagvoerder of een vertegenwoordiger van de vlaggenstaat, of indien de kuststaat het nodig acht ter bestrijding van de handel in verdovende middelen.²¹ Dit laatste betekent dat niet alleen in gevallen dat de verdovende middelen aan boord afkomstig zijn uit of bestemd voor de kuststaat zelf mag worden opgetreden, maar ook indien uitsluitend sprake is van doorvoer. Andere voorbeelden van gevallen waarin de kuststaat mag optreden zijn overtreding van de verkeersregels en milieuvoorschriften. In het geval van vermoeden van een illegale lozing door een vreemd schip in onschuldige doorvaart mag de kuststaat overgaan tot feitelijke inspectie, en zonodig vasthouding, van het schip.²² Wanneer het schip zich vrijwillig in een haven van de kuststaat bevindt mag altijd tot rechtsvervolgning worden overgegaan.²³

18 Art. 17-21.

19 Art. 21(2).

20 Art. 19.

21 Art. 27.

22 Art. 220(2).

23 Art. 220(1).

Het recht van doortocht is een relatief nieuw begrip, dat wordt gebruikt om de doorvaartrechten van vreemde schepen in internationale zeestraten aan te duiden. Een internationale zeestraat is een zeegebied, nauwer dan 24 zeemijl (dus geheel gelegen binnen de territoriale zee van een of meer kuststaten) dat de verbinding vormt tussen delen van de EEZ of volle zee en gebruikt wordt door de internationale scheepvaart.²⁴ Vanwege hun belang voor de scheepvaart geldt in deze gebieden een regiem dat sterk lijkt op de vrijheid van scheepvaart in de volle zee.

Het recht van doortocht houdt in dat de kuststaat de doorvaart hier nimmer mag belemmeren en slechts in beperkte mate voorschriften mag stellen en handhaven. Ten aanzien van zeeverontreiniging bijvoorbeeld mag de kuststaat slechts optreden in gevallen van illegale lozingen die aanzienlijke schade aan het zeemilieu dreigen te veroorzaken.²⁵ Het recht van onschuldige doorvaart geldt ook in de archipelwateren, en het recht van doortocht geldt ook in de belangrijkste doorvaartroutes door de archipelwateren (de zogenoemde archipelzeewegen).²⁶

Rechtshandhaving in zeegebieden onder functionele jurisdictie van de kuststaat

Aansluitende zone

In de aansluitende zone mag de kuststaat toezicht uitoefenen en optreden tegen vreemde schepen teneinde te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op zijn wetten en voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid die binnen zijn gebied of territoriale zee van kracht zijn. Hij mag ook optreden om een binnen zijn grondgebied of territoriale zee gemaakte inbreuk op deze wetten en voorschriften te bestraffen. Niet zeker is of met betrekking tot verdovende middelen de kuststaat uitsluitend mag optreden in geval van aanwijzingen dat deze middelen afkomstig zijn van of bestemd zijn voor zijn eigen grondgebied of ook indien het schip slechts in doorvaart is door de aansluitende zone. De aansluitende zone is tegenwoordig ook belangrijk geworden voor de aanpak van mensensmokkel.

24 Art. 34-37.

25 Art. 233.

26 Art. 52-53.

Nederland heeft nimmer een aansluitende zone ingesteld maar overweegt dat thans te doen.

Continentaal plat

Het continentaal plat is uit een oogpunt van rechtshandhaving minder interessant. De kuststaat mag hier zijn mijnbouwvoorschriften en visserijvoorschriften met betrekking tot sedentaire vissoorten handhaven ten aanzien van vreemde schepen. Ook is hij bevoegd dumping van afvalstoffen op het plat te reguleren.²⁷ Op kunstmatige eilanden en installaties op het continentaal plat heeft de kuststaat volledige jurisdictie.²⁸

Exclusieve economische zone

In de EEZ mag de kuststaat optreden tegen vreemde schepen die verdacht worden van vissen zonder vergunning, of van vissen in strijd met algemene voorschriften of vergunningsvoorwaarden. Dit optreden mag inhouden het aan boord gaan, inspecteren, en aanhouden van schepen, en het instellen van een strafvervolging. Aangehouden schepen en hun bemanning dienen onverwijld in vrijheid te worden gesteld na het verschaffen van een redelijke waarborgsom of het stellen van een andere zekerheid. De straffen van de kuststaat mogen niet vrijheidsbeneming omvatten of andere vormen van lichamelijke straf. De kuststaat moet in gevallen van aanhouding of vasthouding van vreemde schepen onverwijld langs passende weg de vlaggenstaat in kennis stellen van de genomen maatregelen en van de daarna opgelegde eventuele straffen.²⁹

Voor dit gebied is voorts van belang het optreden in geval van milieu-overtredingen. Dumping (het in zee storten van op het land ontstaan afval) mag alleen met toestemming van de kuststaat; indien het plaatsvindt zonder diens toestemming of in strijd met de vergunningvoorschriften mag de kuststaat altijd optreden tegen vreemde schepen.³⁰ Met betrekking tot zeeverontreiniging door schepen (de zogenoemde bedrijfsmatige of 'operationele' lozingen) is een uitgebalanceerd stelsel opgenomen in het VN Zeerechtverdrag. De kuststaat mag voorschriften stellen die overeenkomen met en uitvoering geven aan de algemeen aanvaarde internationale normen. Hij mag die echter

27 Art. 210 en 216.

28 Art. 80.

29 Art. 73.

30 Art. 210 en 216.

slechts in beperkte mate ook daadwerkelijk handhaven ten aanzien van vreemde schepen. Bij een vermoeden van een illegale lozing mag de kuststaat informatie opvragen. Indien het een aanzienlijke lozing betreft die aanmerkelijke verontreiniging van het zeemilieu veroorzaakt mag de kuststaat een feitelijke inspectie aan boord verrichten. In geval van een lozing die grote schade toebrengt mag de kuststaat het schip aanhouden en een rechtsvervolgning instellen.³¹ Wanneer het schip zich na een vermoedelijke overtreding in de EEZ vrijwillig in een haven van de kuststaat bevindt mag de kuststaat altijd een rechtsvervolgning instellen.³²

Op kunstmatige eilanden en installaties in de EEZ heeft de kuststaat volledige jurisdictie.³³ Wetenschappelijk zeeonderzoek behoeft de toestemming van de kuststaat.³⁴

Overigens geldt in al deze gebieden onder functionele jurisdictie van kuststaten de vrijheid van scheepvaart: vreemde schepen vallen voor het overige (dus afgezien van de zojuist beschreven bevoegdheden van kuststaten) in beginsel onder de uitsluitende rechtsmacht van de vlaggenstaat. Omdat de vrijheid van scheepvaart een onderdeel is van het rechtsregiem van de volle zee dient thans te worden gekeken naar de situatie in volle zee.

Rechtshandhaving in volle zee

Schepen in volle zee vallen in beginsel onder de uitsluitende rechtsmacht van de vlaggenstaat.³⁵ Deze heeft de verplichting om effectieve rechtsmacht uit te oefenen over schepen onder zijn vlag, met name ten aanzien van alle administratieve, technische en sociale aangelegenheden. De vlaggenstaat moet ervoor zorgen dat zijn schepen voldoen aan alle algemeen aanvaarde internationale voorschriften met betrekking tot de bouw, uitrusting en bemanning van schepen, en dat zij de algemeen aanvaarde internationale voorschriften ter voorkoming van zeeverontreiniging naleven.³⁶

De praktijk heeft duidelijk uitgewezen dat sommige vlaggenstaten niet in staat zijn deze verplichtingen na te komen. Hoewel het vereiste van het bestaan van een 'wezenlijke band' tussen een schip en de staat

31 Art. 220(3)-(6).

32 Art. 220(1).

33 Art. 60.

34 Art. 246.

35 Art. 92.

36 Art. 94 en 217.

waar het wordt geregistreerd³⁷ vooral bedoeld was om te verzekeren dat vervolgens effectieve controle door de vlaggenstaat zou kunnen plaatsvinden, wordt daar in een aantal gevallen van met name zogenoemde ‘goedkope vlag’ staten (flags of convenience) onvoldoende uitvoering aan gegeven. Dit is een van de grote punten van aandacht binnen de Internationale Maritieme Organisatie (Imo), de gespecialiseerde organisatie van de VN op het terrein van de scheepvaart. Het is ook de belangrijkste reden waarom in de afgelopen decennia de rol van de havenstaat, en in mindere mate de kuststaat, steeds groter is geworden. Met name regionale systemen van ‘port State control’ hebben een grote vlucht genomen: inspecties in havens (en eventueel daaruit voortvloeiende maatregelen) blijken het meest effectief. Een staat mag in de volle zee ten aanzien van vreemde schepen zonder toestemming van de vlaggenstaat slechts optreden wanneer een regel van internationaal recht dat uitdrukkelijk toestaat. De gevallen waarin een oorlogsschip of ander gemachtigd overheidsvaartuig een vreemd schip in volle zee mag aanhouden staan opgesomd in art. 110 van het VN Zeerechtverdrag.

Het klassieke geval betreft zeeroof. Wanneer er gegronde redenen bestaan aan te nemen dat een vaartuig zich bezighoudt met zeeroof mag het worden aangehouden en in beslag genomen, en de personen aan boord worden gearresteerd. De staat die de aanhouding verrichtte mag de verdachten berechten.³⁸ Zeeroof wordt in het internationale recht gedefinieerd als een daad van geweld of plundering verricht in volle zee door de bemanning of passagiers van een particulier schip, gepleegd voor persoonlijke doeleinden, tegen een ander schip³⁹ (Dubner, 1979). De meeste daden van piraterij worden tegenwoordig verricht binnen de territoriale zee of archipelwateren en vallen dus niet onder de definitie van zeeroof in het internationale recht.

Een andere reeds lang bestaande uitzondering betreft schepen die zich bezighouden met slavenhandel – een activiteit die nog steeds voorkomt. Een dergelijk schip mag worden aangehouden, en aan boord aangetroffen slaven moeten in vrijheid worden gesteld, maar de aanhoudende staat mag de daders niet bestraffen.⁴⁰

Recentelijk is toegevoegd het optreden tegen schepen onder vreemde

37 Art. 91(1).

38 Art. 105.

39 Art. 101.

40 Art. 110(1) en 109.

vlag die zich schuldig maken aan illegale radio- en TV-uitzendingen. In die gevallen mag echter slechts door bepaalde categorieën van staten worden opgetreden.⁴¹

Behalve de uitdrukkelijk in het VN Zeerechtverdrag genoemde gevallen is er nog een ander geval, namelijk wanneer de Veiligheidsraad van de VN daartoe heeft gemachtigd. De Veiligheidsraad heeft de bevoegdheid onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest om dwingende sancties op te leggen aan een staat wanneer de vrede en veiligheid wordt bedreigd. Deze sancties kunnen inhouden een wapen- of handels-embargo.⁴² De daadwerkelijke handhaving daarvan zal soms op zee moeten worden afgedwongen, en in die gevallen kan de Veiligheidsraad in een resolutie uitdrukkelijk alle of een bepaalde groep van lidstaten machtigen om op zee schepen aan te houden, ongeacht hun nationaliteit, teneinde zeker te stellen dat zij zich niet schuldig maken aan een overtreding van het embargo. Schepen mogen worden opgebracht en lading verbeurd verklaard. Handhaving van VN-embargo's ter zee heeft plaatsgevonden in de gevallen van Zuid-Rhodesië, Irak, voormalig Joegoslavië, Haïti en Sierra Leone (Soons, 2001).

Met betrekking tot het vervoer van verdovende middelen bestaat echter geen algemene uitzondering op de rechtsmacht van de vlaggenstaat.⁴³ Ook het Verdrag van Wenen inzake het illegale verkeer in verdovende middelen van 1988 laat de uitsluitende rechtsmacht van de vlaggenstaat op volle zee onverlet; hoewel er een plicht tot samenwerking is opgenomen blijft voor optreden steeds toestemming van de vlaggenstaat nodig (art. 17). De samenwerking zal vooral gestalte krijgen in de vorm van regionale verdragen⁴⁴ en bilaterale overeenkomsten; in sommige van die laatste is een toestemming tot optreden jegens elkaars schepen opgenomen (Gilmore, 1991).

Een groot probleem tegenwoordig vormt de visserij in volle zee in strijd met beheersmaatregelen van regionale organisaties door schepen die de vlag voeren van een niet bij de regionale organisatie aangesloten staat. Met het oog hierop zijn verschillende internationale regelingen totstandgekomen, ter aanvulling op de bepalingen hierover in het VN Zeerechtverdrag. In het bijzonder is van belang het zogenoemde

41 Art. 109.

42 Art. 41 Handvest VN.

43 Art. 108 VN Zeerechtverdrag.

44 In het kader van de Raad van Europa is een dergelijk verdrag in 1995 tot stand gekomen.

Straddling stocks-verdrag⁴⁵ dat partijen de mogelijkheid geeft om op te treden tegen schepen van andere partijen die zich niet aan de beheersmaatregelen houden.

Voor milieuovertredingen in volle zee geldt ook dat slechts de vlaggenstaat mag optreden. Hier is echter een potentieel effectief middel in de vorm van universele havenstaat jurisdictie die is opgenomen in het VN Zeerechtverdrag.⁴⁶ Voorzover bekend is daar in de praktijk nog geen uitvoering aan gegeven.

Optreden met betrekking tot een schip onder vreemde vlag in de gevallen dat dit is toegestaan veronderstelt overigens dat de optredende staat zelf strafrechtsmacht heeft; dit zal dus afhankelijk zijn van de nationale wetgeving.

Het achtervolgingsrecht

Aparte vermelding verdient hier nog een reeds lang aanvaarde uitzondering op de rechtsmacht van de vlaggenstaat in volle zee die een steeds verdere uitbreiding heeft gekregen door de uitdijende bevoegdheden van de kuststaat: het achtervolgingsrecht.⁴⁷ Kort samengevat komt deze uitzondering hier op neer. Indien een schip door de autoriteiten van een kuststaat op heterdaad wordt betrap in de territoriale zee, de aansluitende zone of de EEZ bij het begaan van een overtreding van de wetten van de kuststaat en het schip een signaal heeft gekregen om te stoppen maar probeert zich uit de voeten te maken door richting volle zee te varen, dan mag de achtervolging worden ingezet. Indien deze achtervolging ononderbroken wordt voortgezet mag het schip worden aangehouden waar het zich ook heen heeft begeven, behalve in de territoriale zee van een andere staat (tenzij die staat toestemming geeft). Bij de achtervolging mag ook een vliegtuig worden ingezet. Overigens hoeft het schip dat wordt achtervolgd zelf niet in de territoriale zee, aansluitende zone of EEZ van de kuststaat te zijn geweest indien het als moederschip diende voor kleine vaartuigen die wel in die gebieden aanwezig waren. De uitoefening van het achtervolgingsrecht komt regelmatig voor. Het lijkt erop dat de specifieke voorwaarden zoals die in het VN Zeerechtverdrag zijn omschre-

45 Overeenkomst over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee van 10 december 1982 die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over lange afstand trekkende visbestanden, met Bijlagen; New York, 4 augustus 1995. Trb. 1996, 277 (Nederlandse vertaling in Trb. 2000, 40).

46 Art. 218(1).

47 Art. 111.

ven in de praktijk inmiddels wat ruimer worden geïnterpreteerd, als gevolg van de ontwikkelingen in technieken communicatie en observatie op zee (Poulantzas, 2002; Allen, 1989).

Slotopmerkingen

De rol van de vlaggenstaat is bij de bestrijding van criminaliteit op zee buiten de gebieden onder soevereiniteit van de kuststaat nog steeds prominent, al zijn er inmiddels veel uitzonderingen op. Omdat blijkt dat het huidige systeem, mede door het nog steeds groeiende gebruik van de zee en ook de daaruit voortvloeiende belasting van het ecosysteem, niet goed voldoet zal de druk om meer mogelijkheden voor doeltreffende rechtshandhaving blijven bestaan. Vooralsnog zal het beginsel van de vrijheid van scheepvaart en de rechtsmacht van de vlaggenstaat het uitgangspunt blijven van nieuwe regelingen. De verbeteringen zullen vooral moeten worden bereikt door meer gebruik te maken van de mogelijkheden van havenstaatjurisdictie. Daarnaast kunnen voor specifieke onderwerpen speciale verdragen (mondiaal en regionaal) worden gesloten waarin de partijen reciproque rechten tot controle en handhaving van elkaars schepen op zee opnemen.

Literatuur

Allen, C.H.

*Doctrine of hot pursuit;
a functional interpretation
adaptable to emerging maritime
law enforcement technologies
and practices*

Ocean development and international law journal, 20e jrg., 1989, pp. 309-341

Churchill, R.R., A.V. Lowe

The law of the sea (third edition)

Manchester, Manchester University Press, 1999

O'Connell, D.P., I.A. Shearer

*The international law of the sea
(2 volumes)*

Oxford, Clarendon, 1982, 1984

Dubner, B.H.

The law of international sea piracy
Den Haag, Nijhoff, 1979

Gilmore, W.C.

Drug trafficking by sea: the 1988

*United Nations Convention
Against Illicit Traffic in Narcotic
Drugs and Psychotropic
Substances*

Marine Policy, 15e jrg., 1991,
pp. 183-192

Poulantzas, N.

*The right of hot pursuit in inter-
national law (second edition)*

Den Haag/Londen/New York,
Martinus Nijhoff, 2002

Ronzitti, N. (red)

*Maritime terrorism and
international law*

Dordrecht, Nijhoff, 1999

Shearer, I.A.

*Problems of jurisdiction and law
enforcement against delinquent
vessels*

International and comparative
law quarterly, 35e jrg., 1986,
pp. 320-343.

Somers, E.

*Inleiding tot het internationaal
zeerecht (tweede druk)*

Antwerpen, Kluwer

Rechtswetenschappen, 1990

Soons, A.H.A.

Nederland en het V.N.

Zeerechtverdrag

Marineblad, 105e jrg., 1995
pp. 12-16

Soons, A.H.A.

*Enforcing the economic embargo
at sea*

In: Gowlland-Debbas, V. (red.),

*United Nations sanctions and
international law* Dordrecht,

Kluwer law international, 2001,
pp. 307-324