

# Een VN-tribunaal voor piraterij: een optie in de strijd tegen Somalische piraterij?

door Annemarie Middelburg\*

Op 26 januari 2011 waarschuwde Jack Lang, de bijzonder adviseur van de VN-secretaris-generaal voor juridische kwesties gerelateerd aan piraterij, de VN-Veiligheidsraad. Hij sprak zijn zorgen uit over het feit dat 90 procent van de opgepakte Somalische piraten weer wordt vrijgelaten. Staten zijn niet bereid om Somalische piraten te vervolgen; zij verklaren in de meeste gevallen dat ze geen rechtsmacht hebben. Inmiddels worden de Somalische piraten ook wel de 'meesters' van de Indische Oceaan en de Golf van Aden genoemd. Zij kunnen ongestoord hun gang gaan, terwijl de internationale gemeenschap machteloos lijkt toe te kijken. Dit artikel geeft inzicht in de juridische problematiek omtrent Somalische piraterij en bespreekt de verschillende mogelijkheden voor berechting van Somalische piraten in het kader van het internationale recht.

## Definitie

Er zijn diverse internationale definities van piraterij in omloop, maar de definitie in het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS) is erkend als de meest gezaghebbende in het internationale recht. In artikel 101 UNCLOS wordt piraterij gedefinieerd als 'elke criminele daad van geweld, detentie of plundering die wordt gepleegd voor privédoeleinden door de bemanning of passagiers van een privéschip of vliegtuig die is gericht op volle zee tegen een ander schip, vliegtuig of personen of bezit aan boord van een schip of vliegtuig'. Deze definitie is tevens een weerspiegeling van internationaal gewoonterecht.

## Omvang van het probleem

De wateren voor de kust van Somalië zijn één van 's werelds drukste, maar ook gevaarlijkste scheepvaartroutes. De Somalische piraterij heeft

in 2010 recordniveaus bereikt. Volgens het Internationale Maritieme Bureau waren de Somalische piraten in 2010 verantwoordelijk voor 92% van alle kapingen<sup>1</sup> en namen zij in totaal 1.016 zeelieden in gijzeling.<sup>2</sup> De piraten eisen miljoenen dollars losgeld voor de vrijlating van de gegijzelden.

## Oorzaken

De belangrijkste oorzaak van Somalische piraterij ligt op het vasteland. Er is geen functionerende landelijke overheid, terwijl er een constante strijd is tussen de verschillende fracties, zoals de Al-Shabaab en de Alliantie voor de Herbevrijding van Somalië.<sup>3</sup> Grote onveiligheid en armoede kenmerken het land.<sup>4</sup> Daarnaast is de illegale visvangst en het dumpen van giftig afval voor de kust van Somalië een probleem. Een combinatie van deze factoren heeft ertoe geleid dat het aantal gevallen van piraterij voor de Somalische kust explosief is toegenomen.



*Somalische piraten in actie*

## Universele Rechtsmacht

Artikel 105 van het VN-Zeerechtverdrag geeft het recht aan lidstaten universele rechtsmacht uit te oefenen in geval van piraterij. Hierbij dient wel een kanttekening geplaatst te worden, want het VN-Zeerechtverdrag bevat geen *aut dedere aut judicare*-verplichting. Dit betekent dat staten geen verplichting, maar een bevoegdheid hebben om Somalische piraten nationaal te berechten of uit te leveren. Het internationale recht kan dus niet garanderen dat er daadwerkelijk actie wordt ondernomen.

## Vrijlaten...

In december 2009 werden 13 Somalische piraten gearresteerd en ontwapend door marineofficieren van het Nederlandse fregat *HMS Evertsen*. Na twee weken detentie werden ze weer vrijgelaten, omdat het Nederlands belang niet in het geding was.<sup>5</sup> In mei 2010 werd de onder Liberiaanse vlag varende olietanker *Moscow University* gekaapt door Somalische piraten.

Een Russisch marineschip heeft de piraten gevangen genomen, maar ook zij werden na een paar dagen weer vrijgelaten. Russische functionarissen verklaarden dat er 'onvoldoende wettelijke basis was om hen in bewaring houden'.<sup>6</sup> In december 2010 heeft het Belgische fregat *Louise-Marie* ook zes Somalische piraten vrijgelaten. De federale procureur in Brussel verklaarde dat België de piraten niet kon vervolgen, omdat 'er geen gewonden waren en het fregat niet was beschadigd'.<sup>7</sup>

## ...of vervolgen?

In zeer uitzonderlijke gevallen worden Somalische piraten wel strafrechtelijk vervolgd. Op 2 januari 2009 werden vijf Somalische piraten door een Deens marineschip aangehouden in de Golf van Aden tijdens een aanval op het onder de vlag van de Nederlandse Antillen varende vrachtschip *Samanyolu*. De piraten zijn voor berechting naar Nederland overgebracht; op 17 juni 2010 werden ze voor de Rotterdamse rechter veroordeeld tot een gevangenisstraf van



*Het Duitse vrachtschip MS Taipan*

vijf jaar.<sup>8</sup> Deze zaak wordt beschouwd als een mijlpaal in de strijd tegen de Somalische piraterij, omdat Nederland als eerste Europese land erin geslaagd is Somalische piraten te berechten. Naast de *Samanyolu*-zaak was er vorig jaar nog een andere zaak in Nederland. Op 4 april 2010 werd het Duitse vrachtschip *MS Taipan* aangevallen door tien Somalische piraten. De Nederlandse marine greep in en arresteerde de piraten. Zij werden naar Nederland overgebracht, waarna het Amsterdamse Hof van Justitie de tien uitleverde aan Duitsland. Het proces is inmiddels in Hamburg begonnen; de tien piraten hangt een gevangenisstraf van maximaal 15 jaar boven het hoofd. In de Verenigde Staten zijn afgelopen jaar ook een aantal Somalische piraten veroordeeld; ze hebben gevangenisstraffen gekregen van respectievelijk 36, 33 en 30 jaar. In Jemen zijn zes Somalische piraten ter dood veroordeeld, terwijl zes andere piraten een gevangenisstraf van 10 jaar hebben gekregen. Op 21 januari 2011 werd een Koreaans schip gekaapt door een groep Somalische piraten. De marine van Zuid-Korea greep in en arresteerde vijf Somalische piraten, die naar Zuid-Korea zijn overgebracht om daar terecht te staan.

### **Redenen voor terughoudendheid**

In de praktijk blijkt dat staten alleen overgaan tot strafrechtelijke vervolging van piraten indien hun directe nationale belang is geschonden. De Nederlandse regering heeft verklaard strafrecht-

lijk te vervolgen indien een schip met de Nederlandse vlag is gekaapt, het schip eigendom is van een Nederlandse rederij of als er bij de kaping een Nederlandse bemanning is betrokken. Dezelfde redenering wordt door andere Europese landen en de Verenigde Staten gebruikt. Er is namelijk een aantal juridische problemen dat staten verhindert piraten te vervolgen.

#### *Nationale wetgeving*

In de eerste plaats is het VN-Zeerechtverdrag vaak niet geïmplementeerd in nationale wetgeving. In april 2010 heeft de VN-Veilighedsraad daarom staten opgeroepen piraterij strafbaar te stellen in overeenstemming met het internationale recht.<sup>9</sup> Er zijn helaas nog steeds veel staten die piraterij niet strafbaar hebben gesteld in hun nationale wetgeving, terwijl gewoonrecht voor de meeste staten ook geen soelaas biedt.<sup>10</sup> Indien staten piraterij wel strafbaar hebben gesteld, blijken dit vaak verouderde (sinds de 19<sup>de</sup> eeuw ongewijzigde) wetten te zijn.

#### *Verblijfsvergunning*

In de tweede plaats maken veel staten zich zorgen over de status van veroordeelde piraten die vrijkomen na het uitzitten van hun gevangenisstraf. Landen zijn terughoudend om piraten te vervolgen, omdat zij vrezen dat de vrijgekomen piraten een verblijfsvergunning kunnen aanvragen in verband met het *refoulement*-verbod.<sup>11</sup> Een beroep op dit verbod heeft goede kans van slagen gezien de huidige mensenrechtensituatie in Somalië. Een aantal piraten dat thans in Nederland gevangen zit, heeft verklaard graag in Nederland te willen blijven. Sayid, één van de piraten, zei het volgende over zijn ervaringen in de Nederlandse gevangenis: 'Het leven is goed hier. Ik krijg goed te eten, ik kan voetballen en televisie kijken. Een wc in mijn cel vind ik fantastisch. Ik doe een beroep op de overheid mij niet terug te sturen naar Somalië.' Sayid is van plan zijn vrouw en kinderen over te laten komen zodra hij wordt vrijgelaten uit de gevangenis. Ook voormalig minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen erkent het probleem. 'We kunnen niet

op het juiste spoor zitten als een Nederlandse straf meer wordt gezien als een gift dan een bedreiging', zo verklaarde hij. 'Dit kan leiden tot de vreemde situatie dat onze pogingen piraten te bestraffen, hen juist aanmoedigen in plaats van afschrikken.'<sup>12</sup>

## Alternatieven

Berechting onder nationaal recht lijkt dus geen goede optie, omdat landen zeer terughoudend zijn Somalische piraten te berechten. Er moet dus naar alternatieven worden gezocht.

### *Internationaal Strafhof*

Het eerste alternatief is berechting door het Internationaal Strafhof in Den Haag. Deze optie werd al snel door de internationale gemeenschap verworpen, omdat de misdaad piraterij niet te vergelijken zou zijn met genocide, misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdaden.

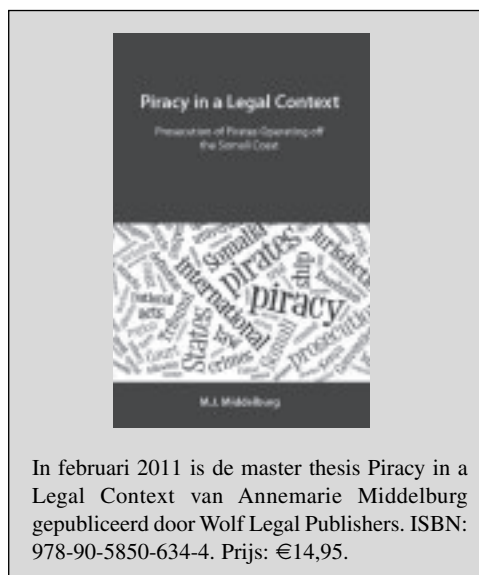
### *Somalië*

Het tweede alternatief is berechting in Somalië zelf, maar sinds president Siad Barre in 1991 in Somalië werd afgezet, is er geen functionerende overheid en ontbreekt ook een fatsoenlijk juridisch systeem. Het VN-Bureau tegen Drugs en Criminaliteit (UNODC) heeft verklaard dat internationale rechtsnormen in Somalië systematisch worden overtreden: 'Aanzienlijke internationale ondersteuning is nodig bij de hervorming van het strafrecht en bij de versterking van justitie- en politiecapaciteit om op termijn een ordentelijke rechtsgang voor verdachte piraten tot stand te brengen.'<sup>13</sup> Daarom is ook dit geen optie.

### *Derde landen in de regio*

Het derde alternatief is berechting in landen in de regio. Hoewel juristen zich afvragen of artikel 105 van het VN-Zeerechtverdrag het delegeren van rechtsmacht naar derde landen wel toestaat, hebben diverse VN-resoluties<sup>14</sup> het sluiten van overdrachtsovereenkomsten met kuststaten in Oost-Afrika aangemoedigd. Buurland Kenia

is als eerste staat bereid gevonden Somalische piraten te berechten. Kenia heeft overdrachtsovereenkomsten gesloten met de Europese Unie, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada, China en Denemarken. Opgepakte piraten werden overgedragen aan de Keniase autoriteiten voor vervolging. In mei 2010 heeft de minister van Buitenlandse Zaken van Kenia echter kenbaar gemaakt dat zijn land niet langer de capaciteit heeft nieuwe Somalische verdachten te berechten. Dit heeft de EU aangespoord om ook overdrachtsovereenkomsten te sluiten met de Seychellen, Tanzania en Mauritius. Hoewel deze overeenkomsten veelbelovende bepalingen bevatten inzake bescherming van mensenrechten, moet sterk worden afgevraagd of deze bepalingen ook hun uitwerking hebben in de praktijk. Philip Alston, speciaal VN-rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke of willekeurige executies, verklaarde dat het Keniase politie- en justitiesysteem systematisch faalt. Zijn rapport<sup>15</sup> toont aan dat in Kenia onderzoek, vervolging en gerechtelijke procedures traag en corrupt zijn. Daarnaast komt marteling en onmenselijke behandeling vaak voor in Keniase gevangenissen, terwijl verdachten vaak langer dan een jaar moeten wachten voordat ze kunnen worden gehoord. Dezelfde



In februari 2011 is de master thesis *Piracy in a Legal Context* van Annemarie Middelburg gepubliceerd door Wolf Legal Publishers. ISBN: 978-90-5850-634-4. Prijs: €14,95.

bezwaren gelden voor de Sychellen, Tanzania en Mauritius. Er bestaat dus een groot risico dat verplichtingen inzake de mensenrechten worden geschonden. Uitlevering van verdachte Somalische piraten naar derde landen is daarom evenmin een goede optie. Maar wat dan wel?

### VN-tribunaal voor piraterij

Nederland heeft, samen met Duitsland en Rusland, voorgesteld een *ad hoc* VN-tribunaal voor piraterij op te richten, naar het voorbeeld van het Joegoslavië- en het Rwanda-tribunaal. Een resolutie van de VN-Veiligheidsraad, aangenomen onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, zou dit mogelijk kunnen maken. Een voorwaarde is wel dat de VN piraterij als een bedreiging van de vrede en veiligheid moeten erkennen. De kosten voor het opzetten van een tribunaal zullen ongeveer 25 miljoen dollar bedragen. Dit is een 'relatief bescheiden' uitgave, vergeleken met de 7 tot 12 miljard dollar die piraterij nu kost, inclusief de miljoenen losgeld die piraten ontvangen. Als de politieke wil er is, kan een tribunaal betrekkelijk snel (binnen één à twee jaar) worden opgezet. Het voordeel van een VN-tribunaal voor piraterij is dat internationale rechters zorgdragen voor een uniforme toepassing van het internationale recht. Het bewijs zal worden gecentraliseerd en de rechten van piraten zullen worden gewaarborgd. Er zal geen willekeur meer zijn bij de berechting van piraten.

### Conclusie

De internationale misdaad piraterij heeft een internationale oplossing. De oprichting van een *ad hoc* VN-tribunaal voor piraterij op basis van een resolutie van de VN-Veiligheidsraad, is naar mijn mening de beste optie en de meest effectieve manier om juridische onduidelijkheid en straffeloosheid in de toekomst te voorkomen. Politieke wil voor deze optie leek bij de internationale gemeenschap te ontbreken, maar de afgelopen maanden heeft een onverwachte kentering plaatsgevonden. Steeds meer landen spreken zich positief uit over de oprichting van een

VN-tribunaal voor piraterij en zijn bereid om te kijken naar de mogelijkheden. Er komen geluiden vanuit de VN dat Arusha in Tanzania een geschikte standplaats voor het tribunaal zou zijn.<sup>16</sup> Laten we hopen dat deze ontwikkeling verder doorzet.

\* Annemarie Middelburg studeerde in juli 2010 *cum laude* af aan de Universiteit van Tilburg. Ze heeft de master International and European Public Law afgerond met een specialisatie in human rights law. Tijdens haar afstudeeronderzoek hield zij zich bezig met piraterij voor de kust van Somalië. Thans volgt zij de Research Master in Law aan de Universiteit van Tilburg met het oog op een promotieonderzoek betreffende vrouwenbesnijdenis.

### Noten

- <sup>1</sup> In 2010 werden in totaal 53 schepen gekaapt, waarvan 49 door Somalische piraten.
- <sup>2</sup> ICC IMB-PRC, 'Hostage-Taking at Sea Rises to Record Levels, Says IMB', 17 januari 2011.
- <sup>3</sup> K. Homan & S. Kamerling, 'Somalische Piraterij: Storm in de Hoorn', in: *Vrede en Veiligheid*, jrg. 39, 2010, blz. 70.
- <sup>4</sup> Somalië staat nummer één op de ranglijst van de *failed states index*.
- <sup>5</sup> 'Somali Pirates Released From Dutch Frigate', in: *NRC Handelsblad*, 18 december 2009.
- <sup>6</sup> 'Somali Pirates Captured and Released by Russian Navy Have Died', in: *The Telegraph*, 12 mei 2010.
- <sup>7</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken België, 'Operatie Atalanta – De Zes Overblijvende Piraten Werden Vrijgelaten in Somalië', 22 december 2010.
- <sup>8</sup> Rb Rotterdam, 17 juni 2010, 10/600012-09, LJN: BM8116.
- <sup>9</sup> VN-Veiligheidsraad Resolutie 1918 van 27 april 2010.
- <sup>10</sup> Nederland behoort niet tot deze categorie, want zeeroof is strafbaar gesteld in artikel 381, lid 1 van het Wetboek van Strafrecht.
- <sup>11</sup> Zie in het bijzonder art. 3 Anti-Folterverdrag en meer algemeen art. 3 EVRM en art. 7 IVBPR.
- <sup>12</sup> Toespraak door minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen bij een expert seminar op het Instituut Clingendael, 8 juli 2009.
- <sup>13</sup> AIV, *Piraterijbestrijding op Zee*, Advies No. 72, december 2010.
- <sup>14</sup> VN-Veiligheidsraad Resolutie 1816 van 2 juni 2008, Resolutie 1846 van 2 december 2008 en Resolutie 1851 van 16 december 2008.
- <sup>15</sup> P. Alston, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions - Mission to Kenya*, UN Doc. A/HRC/11/2, 26 mei 2009.
- <sup>16</sup> 'VN Willen Piratentribunaal in Tanzania', MO, 27 januari 2011.