

Gewelds- monopolie en piraterij



Gewelds- monopolie en piraterij

Adviescommissie gewapende particuliere
beveiliging tegen piraterij

Inhoud

Lijst met afkortingen, kaart van de Indische Oceaan	4
Samenvatting	6
1 De opdracht	8
2 Het geweldsmonopolie	12
3 Piraterij en bescherming daartegen	18
4 De particuliere militaire bedrijven	24
5 Uitgangspunten, keuze-mogelijkheden en implicaties	30
6 Advies	36
Summary and recommendation	40
Geraadpleegde literatuur	44
Bijlage. Samenstelling van de Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij	48

Lijst met
afkortingen,
kaart van de
Indische Oceaan

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BMP	Best Management Practices
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
ICC	International Chamber of Commerce
IMB	International Maritime Bureau
IMO	International Maritime Organisation
KVNR	Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
MSCHOA	Maritime Security Centre (Horn of Africa)
PMC	Private Military Company
PMSC	Private Military and Security Company
PSC	Private Security Company
SUA	Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation
VPD	Vessel Protection Detachment
WPBR	Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WWM	Wet wapens en munitie



Indische Oceaan

Samenvatting

De Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij heeft op verzoek van de regering gekeken naar de wenselijkheid en de mogelijkheid van de inzet van de private sector bij het versterken van de gewapende beveiliging van koopvaardij schepen tegen piraten. Dit betreft vooral de Somalische piraterij.

De commissie stelt vast dat het in beginsel mogelijk is om private beveiligers daarvoor in te schakelen. Maar bij het toelaten van vormen van gewapende zelfbescherming moet de overheid zorgen voor voldoende rechtstreekse waarborgen. Dat vraagt om vormen van regulering en toezicht, die ingrijpende wijzigingen van de nationale regelgeving nodig maken en die ook vragen om niet vrijblijvende internationale arrangementen. Deze voorwaarden leiden tot het advies niet toe te laten dat reders zelf contracten aangaan met private militaire bedrijven om hun schepen met wapens te beschermen. De commissie wijst erop dat dit thema in veel landen tot discussie leidt, welke tot ontwikkelingen kan leiden die het ook voor Nederland verantwoord maken dat reders de veiligheid van hun schepen op deze manier verzekeren.

Vooralsnog, zo meent de commissie, heeft de overheid zelf de plicht om voor een voldoende niveau van beveiliging tegen piraterij te zorgen. Dat gebeurt nu al door patrouilles en escortes van de marine rondom de Hoorn van Afrika en door incidenteel gewapende manschappen aan boord van zeer kwetsbare transporten mee te laten varen. Dit verdient uitbreiding zodat alle daarvoor in aanmerking komende transporten van een toereikende militaire beveiliging door Defensie worden voorzien. Als dat nodig is, kan de daarvoor benodigde capaciteit, met behulp van financiering door de reders, gecreëerd worden door inschakeling van reservisten of door inlening van personeel van kwalitatief hoogstaande particuliere bedrijven, die dan als (tijdelijk) militair door Defensie worden ingezet op de te beschermen koopvaardij schepen.

1

De opdracht

Aanleiding

1 Piraterij en zeeroof zijn verschijnselen die net zo oud zijn als de zeescheepvaart zelf. Toch is de discussie over (bestrijding van) piraterij de afgelopen jaren opgeblaasd, zowel in Nederland als daarbuiten. Dit heeft vooral te maken met de toename van gewelddadige incidenten bij (poging tot) kaping van koopvaardij schepen rondom de Hoorn van Afrika, in het bijzonder de Golf van Aden, het Somalië bassin en de Indische Oceaan. In deze wateren liggen strategische doorvoer routes voor maritiem transport. Het rapport van de *UN Special Advisor to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia* dat eind januari 2011 werd vrijgegeven, luidde de noodklok over de situatie in Somalië.¹ Dit heeft geleid tot hernieuwde aandacht en initiatieven in internationaal verband ter bestrijding van piraterij. Er lijkt sprake van een nauwelijks te beheersen situatie vanwege het ontbreken van statelijk gezag in Somalië en vanwege de beperkte capaciteiten in de regio om de dreiging effectief tegen te gaan. Piraterij vanuit Somalië strekt zich steeds verder uit over de Indische Oceaan en de Arabische zee en is uitgegroeid tot een lucratieve bezigheid voor professionele internationale criminele netwerken. Er is een breed gevoel dat piraterij en zeeroof niet ongestraft mogen blijven, hetgeen een internationale aanpak vergt vanwege het beperkte vermogen van de landen in de regio om zelf op te treden.

2 Sinds 2008 levert Nederland een militaire bijdrage aan internationale piraterijbestrijding voor de kust van Somalië. Dit betreft het escorteren van kwetsbare transporten die zijn aangemeld voor militaire ondersteuning (waaronder VN-voedseltransporten), als ook het patrouilleren tegen en het aanhouden van piraten. In bijzondere gevallen kan worden overgegaan tot (ondersteuning bij) ontzetting van een gekaapt schip. Voorts heeft het huidige kabinet besloten tot inzet van militaire beveiligingsteams (*Vessel Protection Detachments*, VPD's) aan boord van zeer kwetsbare schepen.² Voor de aanvraag van militaire ondersteuning is een (vertrouwelijk) draaiboek ontwikkeld.³ De procedure in het draaiboek mondt uit in een kwalificering voor de verlening van militaire ondersteuning. Bij hoge uitzondering wordt een positieve kwalificering voor militaire ondersteuning aanvullend getoetst om in aanmerking te komen voor een VPD. Er is een beleidskader ontwikkeld aan de hand

waarvan de eventuele inzet van een VPD wordt beoordeeld.⁴

3 Nederland streeft vervolging na van personen die worden verdacht van piraterij of zeeroof, bij voorkeur in de regio. Daartoe zijn in internationaal verband afspraken gemaakt met landen als Kenia en de Seychellen. In enkele gevallen is Nederland zelf overgegaan tot vervolging van gevangen genomen Somalische piraten.⁵ Dit heeft eenmaal geleid tot berechting en veroordeling.⁶

4 De regering heeft op 22 maart 2010 de *Adviesraad Internationale Vraagstukken* (AIV) gevraagd te adviseren over de internationale bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee. De centrale vraag richtte zich op de wijze waarop de internationale gemeenschap, en Nederland in het bijzonder, piraterij en gewapende overvallen op zee het meest effectief kon bestrijden.⁷ In het advies worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de effectiviteit van de huidige bestrijding van piraterij. Vooral in zeer grote zeegebieden waar konvooieren en begeleiding door militairen niet goed uitvoerbaar is, zou de druk volgens de AIV toenemen om gewapende beveiligers toe te staan op kwetsbare koopvaardij schepen. Daarom adviseert de AIV (2010, p. 60) *'in bijzondere gevallen de kapitein van een zeer kwetsbaar schip de bevoegdheid te geven om onder strikte voorwaarden, onder meer inzake het gebruik van geweld en de naleving van internationale mensenrechten en humanitaire verdragen, gewapende particuliere beveiligers in te zetten als afschrikking tegen piraten'*.

5 In zijn reactie op het AIV-advies onderstreept het kabinet dat *'het toelaten van bewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen ter verdediging tegen piraterij een kwestie van fundamentele aard is, aangezien zij raakt aan het geweldsmonopolie van de staat'*.⁸ De commissie is naar aanleiding van de kabinetsreactie op het AIV-advies gevraagd te adviseren over de mogelijkheid en wenselijkheid van de inzet van gewapende particuliere beveiligers op Nederlandse koopvaardij schepen, in het licht van

¹ Letter dated 24 January 2011 from the UN Secretary-General to the President of the Security Council and Annex, S/2011/30.

² Brief van de Minister van Defensie, TK 2010-2011, 32 706, nr. 1.

³ Interdepartementaal draaiboek 'Behandeling bijstandsaanvragen bij piraterij en gewapende overvallen op zee', vastgesteld in de RMR van juli 2008.

⁴ Beleidskader VPD, Kamerstuk 32 706, nr.9.

⁵ Het standpunt van het kabinet over de vervolging van piraten is verrat in de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 2010-2011, 32 500 V, nr. 131. Meest recente besluit van het OM over te gaan tot vervolging in Nederland is weergegeven in, TK 2010-2011, Kamerstuk 29 521, nr. 165.

⁶ Uitspraak rechtbank Rotterdam, BM8116, 10/600012-09, 17 juni 2010 en; rechtbank Rotterdam BR4931, 10/960256-10, 12 augustus 2011.

⁷ Adviesraad Internationale Vraagstukken. *Piratenbestrijding op zee: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden*. Advies nr. 72, december 2010.

⁸ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie, TK 2010-2011, 32 706, nr. 5, p. 5.

enerzijds het bij de overheid berustende geweldsmonopolie en anderzijds de noodzaak van adequate bescherming van deze schepen. De regering, zo formuleerde zij haar reactie, *'wenst eerst nader advies in te winnen van een ad hoc commissie () op basis waarvan zij een weloverwogen standpunt zal bepalen'*.

Opdracht

6 De opdracht van de *Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij* (hierna te noemen de commissie) luidt: Hoe luidt uw advies ten aanzien van eventuele doorbreking van het geweldsmonopolie door inzet van gewapende particuliere beveiligers, ten behoeve van een adequate bescherming van in Nederland geregistreerde koopvaardijsschepen tegen piraterij?⁹

7 Deelvragen daarbij zijn [a] Welke implicaties heeft eventuele gedeeltelijke doorbreking van het geweldsmonopolie ten behoeve van de inzet van gewapende particuliere beveiligers tegen piraterij, waaronder juridische en operationele implicaties? [b] Indien het advies zou leiden tot een conclusie dat bewapening van particuliere beveiligers in het kader van piraterij wenselijk is, welke minimale condities zijn dan nodig om deze inzet mogelijk te maken? [c] Hoe luidt uw advies ten aanzien van alternatieven voor het doorbreken van het geweldsmonopolie, zoals gelegen in de mogelijkheden tot preventie en opsporing?

10 |

Verantwoording

8 De commissie, waarvan de samenstelling in de bijlage is opgenomen, is haar werkzaamheden begonnen op 9 mei 2011 en heeft deze afgerond in augustus van dat jaar. In die periode is zij zes keer bijeengekomen. De commissie heeft zich georiënteerd op de juridische literatuur over de toepassing van geweld door de overheid en door burgers. Voorts heeft zij relevante feiten betreffende de dreiging die uitgaat van de piraterij in kaart gebracht en de mogelijkheden voor bescherming daartegen onderzocht. Zij heeft zich daarbij vooral bediend van voor haar opdracht relevant aanvullend materiaal, waar de AIV in zijn rapport *'Piraterijbestrijding op zee'* (AIV, 2010) al een analyse heeft gemaakt van het verschijnsel piraterij en mogelijkheden ter bestrijding ervan.

⁹ Brief Ministerie van Veiligheid en Justitie d.d. 4 mei 2011, kenmerk 5695539/11 en instellingsbesluit d.d. 23 juni 2011 nr. 5700877/11, Staatscourant 2011 nr. 11464.

9 De commissie heeft kennis genomen van de brief van drie vaste Kamercommissies van de Eerste Kamer der Staten-Generaal met het verzoek de commissie opdracht te geven onderzoek te verrichten naar de omvang van de mate waarin Nederlandse reders nu al gebruik zouden maken van gewapende particuliere beveiligers.¹⁰ De commissie heeft geconstateerd dat de AIV (2010, p. 31) *"daarover geen concrete informatie [heeft] kunnen vergaren, omdat de betrokken rederijen, verzekeraars en beveiligingsbedrijven hierover geen nadere mededelingen wensen te doen"*. De conclusie van de AIV is, dat het *"is ... gebleken dat in de praktijk reeds particuliere gewapende beveiligers meevaren op een minderheid van schepen die niet door internationale of nationale autoriteiten zijn of kunnen worden beveiligd"*, zonder dat duidelijk is of dat incidenteel of meer structureel gebeurt. De commissie heeft nagevraagd bij de AIV of dit nader kon worden toegelicht. Het bleek dat in vertrouwelijk overleg Nederlandse reders kenbaar maakten dat zij meer dan incidenteel bewapende particuliere beveiligers inhuurden.¹¹ De commissie meent dat verdergaand onderzoek naar de desbetreffende feiten een tijdrovende aangelegenheid is die zich niet verdraagt met de snelheid waarmee zij haar advies moet uitbrengen. De commissie gaat ervan uit dat het verschijnsel zich in betekenisvolle mate voordoet. Deze veronderstelling lijkt aannemelijk, gezien het signaal over de aanwezigheid van bewapende beveiligers aan boord van schepen uit de nationale en internationale maritieme wereld (IMO, 2011) en berichten in de media.

10 De vraagstelling waar de commissie zich over buigt maakt melding van in Nederland geregistreerde koopvaardijsschepen. Dit indiceert een beperking van de opdracht van de commissie tot alleen aandacht voor schepen die in *Nederland* zijn geregistreerd, en dus niet voor schepen met een registratie in andere landen van het Koninkrijk. De commissie meent echter dat dit niet kan worden volgehouden wegens de verplichting die het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden met zich brengt.¹² Daarom geldt het advies van de commissie mede voor in andere landen van het Koninkrijk geregistreerde schepen (in de praktijk gaat het hier om Curaçao), overigens in overeenstemming met het recente overheidsbeleid betreffende bescherming van schepen door de marine.¹³

¹⁰ Brief aan de minister van Buitenlandse Zaken, EK 147832.02u, 19 april 2011.

¹¹ Wat betreft Duitsland zou enige jaren terug 12% van de Duitse reders hun schepen laten beschermen door private beveiligers, volgens onderzoek van PricewaterhouseCoopers (genoemd in Stober, 2010).

¹² Artikel 3 lid 1 onder a en e en artikel 37 lid 2 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

¹³ Brief van de minister van Defensie d.d. 15 juni 2011, TK 2010-2011, 32706, nr. 9.

11 Het handelen aan boord van in Nederland geregi-streerde schepen valt binnen het wettelijk kader van het nationale recht en van de verdragen waar Nederland aan is gebonden, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Daarbij moet worden aangetekend dat het advies zich slechts kan uitstrekken tot eventueel geweldsgebruik van gewapende particuliere beveiligings-bedrijven op volle zee, aangezien de territoriale wateren van een vreemde kuststaat behoren tot zijn territorium en het internationale zeerecht schepen varende onder een vreemde vlag daarin in beginsel slechts het recht van onschuldige doortocht biedt.¹⁴

12 Hoewel bij het doordenken van de problematiek het Nederlandse recht uitgangspunt is, is ook het internationale publiekrecht van betekenis. Piraterij betreft een externe dreiging die zich voordoet op volle zee of in territoriale wateren van kuststaten (in het laatste geval betreft dit formeel ‘gewapende overval op zee’), waar het internationale zeerecht van toepassing is. Het zeerecht behoort tot de oudste delen van het internationale recht, maar blijft recht waarvan de handhaving door een soeverein niet is verzekerd. Hugo de Groot (1609, hoofdstuk I) pleitte reeds voor vrij gebruik van de zee want “[h]oeveel [groot] onrecht is het ... niet, wanneer volkeren die handelsverkeer zoeken met volkeren die dat ook ambiëren, daarvan afgesneden worden door toedoen van hen, die noch gezag uitoefenen over de betreffende volkeren, noch over het element zelf, waarlangs hun handelsroute voert. Is dat niet precies de reden waarom wij ... zeerovers zo vervloeken, namelijk dat zij het handelsverkeer tussen mensen blokkeren en onveilig maken?”. De internationaalrechtelijke legitimatie voor de inzet van geweld is vastgelegd in hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. Resoluties van de VN-veiligheidsraad geven alleen staten en internationale organisaties onder gespecificeerde voorwaarden de bevoegdheid tot geweldgebruik.

13 De internationale context is evenzeer aan de orde als het gaat om de inzet en de regulering van gewapende private beveiligingsbedrijven of *Private Military Companies* (PMC's).¹⁵ Daaraan kleven veel fundamentele vragen waarop deels slechts in internationale context een antwoord lijkt te moeten en kunnen worden gevonden.

Zo kunnen dergelijke bedrijven opereren in gebieden waar statelijk gezag niet of zeer gebrekkig functioneert. PMC's vestigen zich niet zelden in landen waar ze zo min mogelijk juridische belemmeringen ondervinden in hun functioneren. Zij leveren hun diensten aan boord van schepen die onder verschillende vlag varen. Het personeel van een PMC kan bovendien zijn samengesteld uit verschillende nationaliteiten. Dit alles roept vragen op over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor hun handelen, en over de mogelijkheid tot handhaving van gedragsnormen en -codes inclusief de mogelijkheid van vervolging bij misstanden. Deze vragen kunnen niet allemaal afzonderlijk per land (anders) kunnen worden beantwoord. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de ontwikkelingen in de particuliere beveiliging en het verschijnsel van PMC's.

Opbouw advies

14 De paragrafen 2 tot en met 4 vormen een verkenning van de materie, met als doel de contouren van de problematiek helder te maken. Eerst wordt in paragraaf 2 het geweldsmonopolie nader beschouwd. Vervolgens komen in paragraaf 3 de aard, omvang en gevolgen van piraterij aan bod. Paragraaf 4 behandelt de ontwikkelingen in de private beveiliging, in het bijzonder internationale bedrijven die gewapende beveiligingsdiensten aanbieden. In paragraaf 5 wordt de balans opgemaakt en worden de meest voor de hand liggende opties uitgewerkt. In paragraaf 6 formuleert de commissie haar advies.

15 Het advies is geschreven met de Somalische piraterij als context. Deze piraterij heeft eigen kenmerken, afgezet tegen bijvoorbeeld de overvallen op zee in de territoriale wateren van Nigeria en de piraterij in de Straat van Malakka. Anders dan Nigeria is Somalië een ‘falende staat’ (*failed state*) en zijn de landen in de regio minder in staat effectief op te treden tegen piraten dan bijvoorbeeld de landen rond de Straat van Malakka. Het advies van de commissie kan echter ook van betekenis zijn voor de aanpak van andere vormen van piraterij.

¹⁴ Zie met name artikel 27 VN-verdrag inzake het recht van de zee wat betreft de voorrang van rechtsmacht ten aanzien van schepen in onschuldige doorvaart.

¹⁵ Terminologie: private beveiligingsorganisaties worden internationaal aangeduid als *Private Security Companies* (PSC's). Daarbinnen valt de ‘militaire tak’, te weten *Private Military Companies* (PMC's). Ook wordt de verzamelterm *Private Military and Security Companies* (PMSC's) gebruikt. In dit advies wordt een onderscheid tussen PSC's en PMC's aangehouden.

2

Het

geweldsmonopolie

Betekenis

16 De formele opdracht aan de commissie lijkt te impliceren dat het inzetten van gewapende particuliere beveiligers als zodanig al een doorbreking vormt van het geweldsmonopolie van de overheid. Dit suggereert dat de overheid het alleenrecht heeft op het gebruik van geweld. Deze notie vindt zijn oorsprong in het werk van de 17de-eeuwse politiek filosoof Thomas Hobbes. In zijn theorie wordt de soevereine vorst absolute macht toegekend teneinde de chaos en de oorlog van allen tegen allen (*bellum omnium contra omnes*) te vermijden.¹⁶ Hobbes' politieke denken is het vroegste bekende voorbeeld van een sociaal contracttheorie. Het contract-denken dient in de politieke theorie ter legitimatie van het geweldsgebruik en het soevereine gezag van de staat. Hobbes gebruikt voor zijn analyse het beeld van de natuurstaat, waarin elk persoon het recht heeft op alles, zelfs het leven van anderen. Omdat dit de situatie oplevert van de strijd van allen tegen allen, is het in ieders belang zijn recht op het gebruik van geweld over te dragen aan een enkele soevereine macht. Hiermee wordt het kunnen bieden van veiligheid aan burgers de belangrijkste legitimering voor het hoogste gezag. Hobbes formuleerde zijn ideeën in de vroege ontwikkeling naar de moderne staat waarbij de accumulatie van fysieke kracht, via een concentratie van militaire en politieke macht, de cruciale factor zou zijn geweest en een remedie bood tegen eindeloze interne strijd (Wimmer, 2003). De oorlogen in de tweede helft van de zeventiende en de achttiende eeuw brachten verlichte politieke denkers anderzijds juist op ideeën om de macht van vorsten in te perken.

17 Het geweldsmonopolie van de overheid komt in een meer moderne variant aan de orde in het werk van Max Weber: “[Der] Staat ist diejenige ... Gemeinschaft welche innerhalb eines bestimmten Gebietes das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht (Weber, 1919, p. 1). Dit houdt volgens Weber echter niet in dat alleen de staat gerechtigd is geweld te gebruiken om de wetten te handhaven. Het geweldsmonopolie betekent dat individuen en organisaties alleen legitiem geweld mogen gebruiken voor zover dat door de staat is toegestaan. In Webers woorden (1919, p. 1): “*daß man allen anderen Verbänden oder Einzelpersonen das Recht zur physischen Gewaltsamkeit nur soweit zuschreibt, als der Staat sie von ihrer Seite zuläßt: er gilt als alleinige Quelle des »Rechts« auf Gewaltsamkeit*”. Vanuit deze optiek hoeft het toelaten van

bewapende particuliere beveiligers op koopvaardijsscheppen niet noodzakelijk als een doorbreking van het overheidsmonopolie op geweld te worden gezien. Met andere woorden, dat monopolie is niet ‘alomvattend’ (Brinktrine, 2010).

18 In de hedendaagse rechtsstaat bestaat het principiële uitgangspunt dat in beginsel alleen vanwege de staat geweld mag worden gebruikt. De legitimatie daarvoor wordt gevonden in het gegeven dat het gebruik van geweld onder democratische controle is gesteld, oftewel dat burgers zelf door in te stemmen met de totstandkoming van wetgeving de voorwaarden bepalen waaronder de staat geweld tegen zijn onderdanen kan gebruiken. De grondslag waarop vorm en de mate waarin geweldstoepassing bij wijze van uitzondering voor andere actoren dan de staat wordt toegestaan door het (statelijk) gezag, kan verschillen. In de politieke doctrine wordt onderscheid gemaakt tussen het recht op zelfverdediging en het recht op vergelding. Het laatste recht zou dienen ter compensatie van geschonden belangen, of na aantasting van de eer (eerwraak) (Whitman, 2004). De staat zal echter niet gemakkelijk toestaan dat individuen of groepen hun eigen belangen met geweld zouden mogen verdedigen met een beroep op een natuurlijk recht. Het recht op vergelding blijft doorgaans binnen het domein van het staatsgeweld (straffen via de rechtsgang). Minder vanzelfsprekend is dit bij het ‘natuurlijke recht op zelfverdediging’.

| 13

Verantwoordelijkheid Staat

19 In Weber's opvatting moet het wel zo zijn dat de staat zijn geweldsmonopolie waarmaakt (zie hierboven: “(mit Erfolg) beansprucht”). Zo menen Burkens et al (2006, p. 100): “*De staat, die een geweldsmonopolie claimt, dient ervoor te zorgen dat de burgers in redelijke mate van veiligheid kunnen leven. ... De burger heeft er ... recht op dat de overheid hem beschermt tegen personen die [de] normen [van algemeen belang] overtreden. Handhaaft de staat het recht niet of in onvoldoende mate, dan verliest hij zijn legitimiteit.*” Kernwoorden in dit citaat zijn natuurlijk ‘redelijke mate’ en ‘onvoldoende’: de staat is niet gehouden tot een absolute bescherming. De staat mag de burger zeker verbieden om geweld te gebruiken om zichzelf te beschermen, maar heeft een bijbehorende verplichting om hem te verdedigen, “*though one of uncertain scope*” (Whitman, 2004, p. 916).

20 De overheid heeft haar alleenrecht op geweld niet onmiddellijk verloren ten faveure van het recht op gewelddadige zelfbescherming, indien zij geen absolute garantie kan bieden voor veiligheid (Seidel, 2010). Dat de staat de burger niet tot het uiterste verdedigt en

¹⁶ “[T]hat great Leviathan ... or State ... to which we owe ... our peace and defence. For by this Authoritie, given him by every particular man in the commonwealth, he hath the use of so much Power and Strength conferred on hum, that by terror thereof, he is enabled to forme the wills of them all, and mutuall ayd against their enemies abroad” (Hobbes, 1651).

tegelijkertijd de burger verbiedt geweld toe te passen is daarmee ook legitiem. Het bestaan van geweld in de samenleving toont als zodanig dan ook niet het failliet van het gezag van de staat aan. De staat kan effectief blijven in zijn claim op het geweldsmonopolie zo lang de staat het privaatsgeweldsgebruik niet negeert, maar als een aanvechting van zijn hoogste gezag blijft zien (Wimmer, 2003). Een moderne rechtsstaat veronderstelt daarmee zowel een effectieve bescherming van de burger door de staat, als het nemen van verantwoordelijkheid voor eigen en publieke belangen door private partijen (WRR, 2002). Die bescherming geldt voor allen die onder de jurisdictie van Nederland vallen, dus ook de opvarenden van in Nederland geregistreerde schepen, van welke nationaliteit dan ook, maar tevens de piraten die aan boord zijn gekomen. De verplichtingen van het EVRM doen de vraag rijzen in hoeverre er bij piraterij sprake is van een zodanige situatie van onveiligheid dat redelijkerwijs van de overheid mag worden verwacht dat ze potentiële slachtoffers in bescherming neemt. Tevens moet er op basis van het EVRM aandacht zijn voor waarborgen ten aanzien van het optreden tegen en de behandeling van piraten.

21 In dit verband moet worden gewezen op de bijzonderheden bij rechtshandhaving aan boord van koopvaardischepen die in internationale wateren varen. In artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht is bepaald dat de Nederlandse strafwet van toepassing is op een ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een der misdrijven omschreven in de artikelen 381-385 Sr (universele rechtsmacht). Deze bepalingen hebben betrekking op zeeroof en aanverwante gedragingen. Dit betekent dat Nederland rechtsmacht heeft en daarom vervolging kan instellen tegen het misdrijf zeeroof, ongeacht of er aanknopingspunten zijn met Nederland als plaats van het misdrijf en de nationaliteit van de daders en/of de slachtoffers. Hiernaast heeft Nederland rechtsmacht voor de misdrijven kaping en geweld aan boord van een vaartuig of installatie ter zee, indien het feit is begaan tegen een Nederlands zeegaand vaartuig, hetzij tegen of aan boord van enig ander zeegaand vaartuig en de verdachte zich in Nederland bevindt (artikel 4 sub 8 Sr). Het recht biedt daarmee aanknopingspunten voor vervolging in Nederland voor zeeroof, kaping en gebruik van geweld aan boord.¹⁷

22 Hier tegenover staat dat er op volle zee in zeer beperkte mate kan worden gesproken van handhavende instanties. Aan boord van koopvaardischepen zijn de politie en de krijgsmacht normaal gesproken niet beschikbaar. Op volle zee is rechtshandhaving vooral afhankelijk van de inspanningen die staten leveren ter voorkoming van piraterij en andere delicten. Particuliere beveiligers zullen – anders dan militairen – aan strafrechtelijke handhaving geen bijdrage leveren. Hoewel piraterij volgens het internationaal zeerecht een universeel delict is en staten verplicht zijn een bijdrage te leveren aan de bestrijding ervan, staat de wijze waarop dit wordt gedaan hen vrij. Momenteel levert Nederland, net als veel andere landen, een militaire bijdrage ter bestrijding van piraterij in specifieke risicogebieden (*hotspots*) en bij bijzondere zeetransporten met grote kwetsbaarheid. Via deze weg worden piraten bij confrontaties en incidenten indien mogelijk gevangen genomen, vervolgd en berecht. Een kapitein van een koopvaardischip is echter in internationale wateren overwegend op zichzelf en zijn bemanning aangewezen voor het afweren van piraterij.

Noodweer

23 Het kan zijn dat iemand geweld gebruikt, maar daarvoor toch niet gestraft wordt omdat de desbetreffende persoon een beroep kan doen op noodweer. Hij claimt daarmee een wederrechtelijke aanval te hebben afgeweerd (artikel 41 Wetboek van Strafrecht). Het beroep op deze rechtvaardigingsgrond voor geweldstoepassing geldt als een uitzondering op de strafbaarheid van de gedraging die onder een strafbepaling valt. Deze noodweereexceptie biedt daarmee geen algemeen recht van zelfverdediging, maar vormt slechts een rechtvaardiging in geval van een afweerreactie.

24 Dit bijzondere karakter blijkt uit de voorwaarden die getoetst moeten worden wil men een gegrond beroep op noodweer kunnen doen. De eerste voorwaarde voor noodweer is dat sprake moet zijn van een ogenblikkelijke wederrechtelijke aanranding, of onmiddellijk dreigend gevaar daarvoor, van eigen of andermans lijf, eerbaarheid of goed. Al te preventief optreden teneinde een aanranding überhaupt te verhinderen, kan niet met een beroep op noodweer worden gelegitimeerd. Voorts moet het afweergedrag proportioneel zijn, dus niet verdergaand dan strikt noodzakelijk is om de aanranding af te weren en de gewelddadige afweerreactie moet ook echt het laatste redmiddel zijn omdat andere middelen ter ontwijking van de aanranding ontbreken.

¹⁷ Dergelijke aanknopingspunten zullen bij de vraag of vervolging wordt ingesteld van belang zijn (TK 2008-2009, 29 521, nr. 95, pagina 3). Ook het internationale recht biedt rechtsbasis voor het vestigen van universele rechtsmacht, verdrag inzake de volle zee (artikel 19) en het VN-verdrag inzake het recht van de zee (artikel 100).

25 Een beroep op noodweer kan worden ontzegd als degene die er zich op beroept zichzelf verwijtbaar in de noodweersituatie heeft gebracht. Naar Nederlands recht geldt hierbij de eis van een zekere provocatie van de aanvaller door degene die zich op noodweer beroept. Varen in gevaarlijk gebied of de enkele aanwezigheid van gewapende eenheden aan boord (al dan niet particulier) levert niet een zodanige provocatie op. Tevens staat het enkele feit dat gebruik wordt gemaakt van een illegaal aanwezig, verboden wapen, op zichzelf een beroep op noodweer niet in de weg.

26 Noodweer is daarmee een in rechte erkende uitzondering op strafbaarheid van een incidentele, sterk situatief bepaalde (gewelddadige) afweerreactie. Als zodanig leent het zich minder als een manier waarop het (dreigen met) geweld door particuliere beveiligers meer structureel aan een adequate regeling kan worden voorzien, hoezeer piraterij ook een ogenblikkelijke wederrechtelijke aanranding van lijf en goed van schip en bemanning betekent. Dat de mogelijkheid van een beroep op noodweer bestaat als in een bepaalde situatie geweld is gebruikt, betekent niet dat men zich rechtens preventief van particuliere bewapende beveiliging kan voorzien, ook niet als wapengebruik als afweer proportioneel zou kunnen zijn.

Wapengebruik en -bezit

27 Geweldtoepassing is in beginsel voorbehouden aan de staat en wordt uitgeoefend door de politie en de krijgsmacht. Geweldtoepassing door anderen is verboden. Zo is in het Wetboek van Strafrecht, diefstal of bedreiging met geweld, mishandeling, doodslag en moord strafbaar gesteld, evenals vrijheidberoving en openbare geweldpleging tegen personen en goederen. Eenieder die dergelijk geweld pleegt, staat bloot aan vervolging en bestraffing (tenzij men een beroep kan doen op noodweer). Dit geldt ook voor personen die als beveiligers zijn aangesteld: zij mogen net zo min als alle overige burgers geweld gebruiken. Particuliere beveiligingsorganisaties werken onder het regiem van de *Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (WPBR)*, en de daaraan verbonden regeling. Op basis daarvan mogen beveiligingsbureaus alleen onder vergunning werkzaam zijn (met mogelijkheid voor erkenning van buitenlandse bedrijven), wordt op hen overheidstoezicht uitgeoefend (door de politie), en morgen zij ten hoogste gebruik maken van handboeien bij de uitoefening van het werk. Deze inkadering van de werkzaamheid van particuliere beveiligingsorganisaties doet de vraag rijzen op welke wijze dat regiem aangepast moet worden indien zou worden overwogen bewapende

particuliere beveiligers een rol te geven bij de bestrijding van piraterij.

28 Bekend is dat particuliere beveiligingsorganisaties in ons land een rol zijn gaan spelen in het verzorgen van veiligheid. Zij vervullen deze rol niet alleen voor particulieren, maar ook voor overheidsinstanties. Ook voorziet de Nederlandse wetgeving in de mogelijkheid dat personen in dienst van particuliere organisaties, onder het gezag van het Openbaar Ministerie als buitengewoon opsporingsambtenaar, opsporingsbevoegdheden met de daarbij behorende geweldbevoegdheden uitoefenen (artikel 142 Wetboek van Strafvordering). Men denke bijvoorbeeld aan boswachters in dienst van Natuurmonumenten. Hiermee is aangegeven dat het op zich mogelijk is de publieke en private samenwerking op verschillende manieren te organiseren.

29 Het bezitten en vervoeren van wapens is geregeld in de *Wet wapens en munitie (WWM)* en de daaraan gekoppelde regeling. De daarin vervatte regels gelden voor iedereen met uitzonderingsbepalingen voor de politie en de krijgsmacht. Er geldt een algemeen verbod op het bezit en het dragen van vuurwapens, zeker waar het gaat om 'Categorie II-wapens' waaronder automatische vuurwapens vallen. Slechts onder een regiem van vergunningen kan men momenteel wapens bezitten, en dan alleen lichtere wapens. Ten aanzien van het vervoer van (vuur)wapens kan een vrijstelling worden verleend aan de bemanning van vaartuigen. Zo bestaat voor een opvarende van een in Nederland geregistreerd schip, de mogelijkheid om mits in bezit van een verlof maximaal vijf lichte vuurwapens (een pistool en/of geweer) mee te voeren als het zal reizen door een gebied met dreiging van piraterij. Er bestaan ook uitzonderingen, voor lichte vuurwapens, voor schutters en jagers.

30 Bij het afwenden van een aanval van piraterij kunnen zwaardere wapens nodig zijn omdat Somalische piraten bijvoorbeeld automatische machinegeweren en raketgranaten gebruiken. Nog afgezien van de dieperliggende vraag of de huidige indeling in wapencategorieën voldoende aansluit bij de aard van en de ontwikkeling in wapentuig, moet de vraag worden gesteld of onder het bestaande wettelijke regiem particuliere beveiligers gebruik zouden mogen maken van toereikende uitrusting. In het geval overwogen wordt een zodanig gebruik toe te staan, vordert dat wijzigingen in de wettelijke bepalingen omtrent het bezit en vervoer van zwaardere wapens en het gebruik daarvan door particuliere beveiligers.

Volkenrechtelijk ingrijpen

31 Hugo de Groot formuleerde de “...onweerlegbare regel van het volkenrecht dat ... het ... ieder volk vrij [staat] met ieder ander volk contact te leggen en met dat volk handel te drijven.” En dat degenen die “deze vrijheid [van handel] dwarsbomen, verbieden daarbij geweld te gebruiken en tot een schadevergoeding veroordelen. Maar ... wanneer men niet op ... een oordeel van de rechter kan terugvallen, [kan] in een rechtmatige oorlog opgeëist [worden].” Dus mag men “zich tegen hem die wegen blokkeert, of het transport van handelswaar hindert, naar het heet ‘metterdaad’, dus zelfs zonder enig openbaar gezag af te wachten, teweest stellen.” (Grotius, 1609, hoofdstuk VIII). De Groot’s stuk vormde het begin van het zeerecht als onderdeel van het volkenrecht.

32 Het volkenrecht, of het internationaal publiekrecht, regelt het verkeer tussen staten onderling en met bepaalde internationale organisaties. Dat betreft ook het inherente recht op zelfverdediging als een staat wordt aangevallen (artikel 51, hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties). Meer toegespitst ligt er een verplichting op alle staten om vrije doortocht te garanderen aan schepen die via ‘internationale zeestraten’ door hun rechtsgebied varen, en een bevoegdheid om piraterij in de volle zee (dus buiten de jurisdictie van staten) te bestrijden, en om piratenschepen in beslag te nemen en piraten te vervolgen.¹⁸ Het laatste, de confiscatie van piratenschepen, is voorbehouden aan marineschepen of andere vaartuigen die duidelijk herkenbaar zijn als overheidschepen die tot beslaglegging gelegitiemd zijn.

33 Conform het internationale zeerecht mogen alle landen rechtsmacht uitoefenen ten aanzien van piraterij, maar lang niet alle landen hebben deze mogelijkheid in hun nationale wetgeving verwerkt. Als een land piraterij strafbaar stelt en rechtsmacht vestigt jegens piraterij, strekt die rechtsmacht zich bovendien niet altijd uit tot daden begaan in de territoriale wateren van andere staten. Belangrijk is dat in het internationale verband van de VN-verdragen piraterij slechts is gedefinieerd indien – en de desbetreffende bepalingen dus alleen gelden in het geval - zulks op volle zee gebeurt, dus buiten de jurisdictie van een staat.¹⁹ Dat kan vooral knellen indien de kuststaat in kwestie niet als een rechtsstaat is aan te merken maar als een ‘falende staat’

die niet in staat of bereid is te voldoen aan zijn internationale verplichtingen in het tegengaan van piraterij. Dat geldt voor een land als Somalië in tegenstelling tot landen in Zuidoost Azië die wel optreden tegen piraten.

34 Het bestaan van falende staten van waaruit piraten opereren, is te zien als een situatie van anarchie die allerlei complicaties oplevert. Zo is het onduidelijk of er in het geval van Somalië wel sprake is van een staat, althans van een staat die een formele en ruime aanspraak heeft gemaakt op territoriale wateren. (Bahar, 2007). Wel is in het specifieke geval van Somalië met een aantal VN-Veiligheidsraadresoluties ruimte geschapen voor verdergaand optreden (Treves, 2009).²⁰ In ieder geval moet bij falende kuststaten rekening worden gehouden met een bijzondere situatie waarin de staat in kwestie geen effectieve bijdrage kan leveren tegen piraterij, en daardoor een bijzondere gevaarzetting bestaat.

35 De volkenrechtelijke aanpak van piraterij betreft het militaire optreden van staten. De eigen wetgeving van afzonderlijke staten kan niet verder gaan dan wat internationale verdragen toestaan. Er zijn in het internationaal recht enige mogelijkheden voor staten geschapen om zich met militaire middelen tegen piraterij te verweren. Dit zijn bepalingen omtrent bijvoorbeeld het verdedigen tegen en het in beslag nemen van piratenschepen met militaire (of andere als overheidsvaartuig herkenbare) vaartuigen. Het is in dat verband - ook om volkenrechtelijke redenen - niet toegestaan in Nederland geregistreerde particuliere beveiligingsschepen in te zetten ten behoeve van offensieve acties tegen piraten.²¹

36 De volkenrechtelijke bepalingen zien niet op wat men aan boord, dat wil zeggen binnen de jurisdictie van de staat waar het schip is ingeschreven, kan doen en laten om zich tegen aanvallen te beschermen, en dus ook niet op de inzet van particuliere beveiligers aan boord van schepen. De vraag of het toegestaan moet worden dat gewapende particuliere beveiligers omwille van zelfverdediging plaats nemen aan boord van Nederlandse koopvaardischepen kan als zodanig dus niet beantwoord worden op basis van het volkenrecht. Uiteindelijk moet dit op basis van het Nederlandse recht gebeuren. Wel is die internationale publiekrechtelijke

¹⁸ De *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS 1982), en de *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation* (SUA Convention 1988).

¹⁹ Over de verdeling van rechtsmacht op verschillende zeegebieden, zie Soons, 2003. De SUA-conventie zou ook gelding hebben in internationale zeestraten. Maar deze conventie geldt alleen voor staten die zich daaraan hebben verbonden (Bahar, 2007).

²⁰ United Nations Security Council Resolutions 1846, 1851 en 1950.

²¹ Mogelijk zou het wel kunnen dat – net als nu geschiedt met het inlenen van particuliere beveiliging door bijvoorbeeld gemeenten – dergelijke vaartuigen door de overheid ingehuurd worden, doch die opereren dan onder het volledige gezag en de volledige aansprakelijkheid van de overheid, en zij moeten dan volgens het zeerecht bovendien herkenbaar zijn als overheidsvaartuig.

context van belang, waar die in het geval van piraterij zozeer aanligt tegen het nationale recht. De internationaalrechtelijke rol van de krijgsmacht en de rol van de koopvaardij in de preventie aan boord kunnen elkaar aanvullen in de bescherming tegen piraterij.

3

Piraterij en bescherming daartegen

37 Slachtoffer worden van piraterij is een schrikbeeld, zeker waar dit gepaard gaat met veel geweld en langdurige vrijheidsberoving. Dat treft primair de bemanning van de daarbij betrokken schepen en zeker ook hun familie – er liggen steeds zo'n 20 gekaapte schepen voor de Somalische kust met honderden gedetineerde opvarenden (overigens onder hen - nog - nooit Nederlanders). Voorts belemmert piraterij het vrije gebruik van de zee, hetgeen economische schade oplevert en vanwege de grote afhankelijkheid van zeetransport in sommige gevallen ontwrichtend kan uitwerken op bedrijfstakken of gehele economieën. Om de in het geding zijnde belangen en risico's scherp in beeld te krijgen, worden in navolging van het recente AIV-rapport over piraterij enkele feiten op een rij gezet.

Aantal en aard

38 Het aantal aanvallen op schepen is in de laatste jaren bijna verdubbeld naar een niveau van zo'n 500 wereldwijd.²² Deels gaat het om aanvallen op schepen die voor anker liggen (150 in 2010), vaker op varende schepen (300). Opvallend is dat de piraterij in Zuidoost Azië juist sterk is verminderd als gevolg van het optreden van de kuststaten daar - de kwantitatieve ontwikkeling in aantallen aanvallen komt vooral voor rekening van de toename dienaangaande bij de Hoorn van Afrika. De opmars van de piraterij aldaar begint zo ongeveer in 2005 en lijkt nog niet ten einde.²³ Somalische piraterij in de Golf van Aden, het Somalië-bassin en een groot deel van de Indische oceaan is vooral gericht op het verkrijgen van losgeld voor schip en bemanning; niet op het stelen van lading. Sinds enige tijd is het in bezit en in gebruik nemen van schepen zelf soms doel van piraterij. Dit om deze schepen als uitvalsbasis te gebruiken waarmee de actieradius voor het kapen van schepen sterk wordt vergroot.

39 Mondiaal zijn in 2010 445 aanvallen op schepen gemeld, in de eerste zes maanden van 2011 waren dat er 266. Een fors deel daarvan vindt plaats bij de Hoorn van

Afrika. Gegeven het aantal scheepsbewegingen schat de Rand-corporation de kans om aangevallen te worden in het risicovolle gebied van de Golf van Aden op een half procent (Smallman, 2011). Het risiconiveau daar en in de bredere omgeving²⁴ kan niet laag maar ook niet extreem hoog worden genoemd, vergeleken met andere criminaaliteitsrisico's.²⁵ Maar relevant is dat bij de kans om op zee aangevallen te worden, net als bij fenomenen zoals overvallen op winkeliers in bepaalde gebieden (probleemwijken) en branches (benzinstations, juweliers) risico's hoger liggen dan elders, is de kwetsbaarheid in het geval van piraterij groot bij zeetransporten van schepen die laag in het water liggen, oud zijn, langzaam varen en beperkt zijn beveiligd.

40 Hoewel een vergelijking met bijvoorbeeld overvallen op winkels helpt om de risico's in perspectief te brengen, is de bijzonderheid bij piraterij de eenzaamheid van het schip en zijn bemanning op volle zee en de afwezigheid daar van een handhavende overheid. Ook bij overvallen is de politie doorgaans niet op tijd om de aanranding te kunnen verhinderen of stoppen. Maar in die positie kan de politie wel ten hulp worden geroepen, kan snel assistentie verlenen en kan maatregelen treffen om de gevolgen te beperken en om de daders aan te houden. Bij piraterij is er geen 'internationale politie' die op die manier de rechtsorde op zee bewaakt. De marineschepen van de internationale gemeenschap vervullen daarin wel een functie door het patrouilleren in risicogebieden rondom de Hoorn van Afrika, doch op het grote oppervlak van de Indische oceaan zijn zij niet in staat voor voldoende veiligheid zorg te dragen.

41 Voor in Nederland (en in andere landen van het Koninkrijk) geregistreerde schepen zijn er in 2010 in totaal (dus niet alleen bij de Hoorn van Afrika) vier aanvallen geteld, en in het eerste half jaar van 2011 nul. De kans om als Nederlands schip slachtoffer te worden ligt dan eerder lager dan hoger dan bij elders geregistreerde schepen.²⁶ Hierbij zij opgemerkt dat de in Nederland geregistreerde schepen over het algemeen van relatief goede kwaliteit zijn en zich goede rekenschap

²² Cijfers omtrent piraterij zijn - tenzij anders vermeld - ontleend aan het ICC International Maritime Bureau. Van belang is op te merken, dat deze cijfers aanvallen op schepen betreft in het algemeen, dus ook als die geschieden binnen de jurisdictie van een staat en dus volgens de VN-definitie niet als piraterij zouden kunnen worden aangemerkt. In de ICC-tellingen gaat het om gemelde aanvallen op schepen, er is een 'dark number' van niet-gemelde aanvallen - dit zou een onderschatting van een kwart van de aanvallen kunnen inhouden (zie Bowden, 2010, p. 8).

²³ De halfjaarcijfers over 2011 tonen een aantal van 145 (pogingen tot) piraterij in de golf van Aden en vanaf de Afrikaanse kust in de Indische Oceaan; dit aantal ligt net zo hoog als in dezelfde periode van 2009 (144 aanvallen) maar hoger dan in 2010 (84 aanvallen). (ICC, 2011).

²⁴ Daar vinden ook veel piraataanvallen plaats (53 in 2010, 117 in 2009) net als voor de kust van Somalië (139 in 2010, 80 in 2009). Samen betreft dit enkele honderden aanvallen. In de golf van Aden passeren zo'n 30.000-35.000 transporten per jaar. De kans om aangevallen te worden ligt daarmee op zo'n 0,6%. De kans op een geslaagde aanval bij een varende transport (waarbij 60% strandt in een poging) is dan in de orde van grootte van 0,25%.

²⁵ Veel vaak lichtere delicten kennen een groter risico dan 1:200, zoals vormen van diefstal en geweld maar er zijn ook (zwaardere) feiten met een kleinere slachtofferkans (Berghuis, 2004).

²⁶ In de Golf van Aden zijn er jaarlijks enige honderden doorvaarten van Nederlandse schepen (AIV, 2010).

geven van de dreiging en van internationaal geadviseerde beveiligingsmaatregelen.

42 Er zijn ernstige voorvallen van piraterij waarin doden en gewonden vallen. Maar dat blijkt eerder een uitzondering dan de regel. Zo is regelmatig sprake van een mislukte poging om een varend schip aan te vallen (ruim 60 procent van de gemelde gevallen) en is er geen schade. Wanneer er daadwerkelijk geweld tegen de bemanning wordt gebruikt, bestaat dat vrijwel altijd (93 procent van het totaal) uit vrijheidsberoving: men wordt gemiddeld enkele maanden vastgehouden voordat de onderhandelingen over betaling van losgeld zijn afgerond. Dit hoge percentage wordt vooral veroorzaakt door Somalische piraterij.²⁷ In zeven procent van de gevallen is sprake van bedreiging met of toepassing van geweld met letsel of dood tot gevolg. Het aantal opvarenden dat jaarlijks de dood vindt, schommelt al jaren rond de tien. Het afgelopen jaar was er sprake van acht dodelijke slachtoffers die allen vielen door toedoen van Somalische piraten. Dat het aantal dodelijke slachtoffers beperkt blijft, is te begrijpen: het gaat immers om een geloofwaardige bedreiging en getoonde bereidheid slachtoffers te maken, zodat effectief kan worden onderhandeld voor het verkrijgen van hoge sommen losgeld. De slachtoffers vallen vooral door ongericht vuur bij het aanvallen van een schip, bij vlucht- en reddingspogingen en door ruwe behandeling teneinde vastzittende onderhandelingen vlot te doen trekken (Percy & Shortland, 2010).

43 Piraterij geldt in verzekeringkringen als een *'peak risk'*: een betrekkelijk zeldzame gebeurtenis maar met potentieel een hoge schade. Juist de kleine kans om slachtoffer te worden kan de reden vormen waarom niet zelden reders het piraterijrisico negeren en zich ter zake niet verzekeren, hoewel dat wel mogelijk is (Chalk, 2010). Een bijzonderheid van dergelijke typen risico's is evenwel, dat de nadruk in politiek en media komt te liggen op de uitzonderlijke maar dramatische situaties die dan gemakkelijk als representatief voor het verschijnsel worden gehouden. Die leiden vervolgens gemakkelijk tot een roep om maatregelen om het risico om slachtoffer te worden geheel af te dekken.

Economische aspecten

44 Voor Nederlandse reders variëren de kosten die voortkomen uit de dreiging van piraterij sterk, afhankelijk van de aard van het transport. Uit indicatieve

opgaven van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) aan de commissie valt op te maken dat al snel aan een bedrag van € 50.000-100.000 per transport moet worden gedacht. Voor een deel gaat het om de aanschaf en het aanbrengen van beveiligingsmateriaal zoals prikkeldraad, voor een ander deel gaat het om verzekeringskosten en inzet van beveiligers.

Internationaal blijkt dat een aantal verzekeringsmaatschappijen korting geven indien bewapende beveiligers aanwezig zijn of geen dekking meer geven bij afwezigheid daarvan. Ten slotte blijkt dat het omvaren zodat risicogebieden gemeden worden door de langere vaartijd al snel nadeliger is dan het onder aanvaarding van de extra kosten varen door het risicogebied.

45 De totale economische kosten van piraterij worden wereldwijd geschat op zo'n tien miljard dollar per jaar. De grootste posten zijn verzekeringspremies, eventuele langere vaarroutes om piraterij te vermijden voor zover die worden gebruikt, beveiligingskosten en de inzet van marine (Bowden, 2010; Sanders, 2010). Deze kosten leiden echter niet tot een wezenlijke verhoging van het totaal van zeetransportkosten (Smallman, 2011). Een bedrag van enkele honderden miljoenen in totaal per jaar is verbonden aan het betalen van losgeld. Per geval zou het gemiddeld gaan om een betaling van een inmiddels opgelopen bedrag van \$ 5 mln (in de Hoorn van Afrika) (Bowden, 2010; Sanders, 2010).

46 Bij het betalen van losgeld gaat het soms om aanzienlijke bedragen, vaker zal het kleinere geldsommen betreffen. De totale opbrengst voor de piraten van enkele honderden miljoenen per jaar is anderzijds wel een belangrijke inkomstenbron voor internationale criminele netwerken en voor veel Somaliërs. Zo zou de piraterij werkgelegenheid bieden voor 5.000 personen in Somalië (Percy & Shortland, 2010).

47 Ook anderen dan de piraten en daaraan gelieerde groepen profiteren van de piraterij. Dat geldt bijvoorbeeld voor westerse verzekeringsmaatschappijen die winst maken met het verzekeren van de *'zeldzame risico's'*, maar ook voor private militaire en beveiligingsbedrijven die nieuwe kansen zien. Hiernaast kan er een politiek en militair belang in zijn gelegen om marines zichtbaar in te zetten voor de bestrijding van piraterij (Bateman, 2010; Percy & Shortland, 2010). Bateman (2010, p. 14) noemt dat één van de *'onaangename waarheden'*: *"many organizations gain from piracy and exploit the threat ... to promote their own interest"*. Hoewel piraterij zeker een fors probleem vormt op sommige plekken, moet dat volgens hem wel in perspectief worden gezien.

²⁷ ICC International Maritime Bureau 'Piracy and Armed Robbery against Ships', annual report 1 January – 31 December 2010, p.11.

48 De dreiging van piraterij en de gevolgen van geslaagde pogingen daartoe voor individuele personen en voor de maritieme sector als geheel, geven het beeld dat er eerder sprake is van een in plaats, omvang en ernst geconcentreerde, maar beperkte problematiek, dan dat hiermee een algemeen gevaar bestaat voor lijf en goed waarmee bovendien een hele bedrijfstak dan wel de internationale handel ernstig wordt ondermijnd. Dat geldt in den brede en in het bijzonder voor de betekenis van piraterij voor ons land. Deze stelling laat onverlet dat er alle redenen zijn om piraterij actief tegen te gaan. Het ongemoeid laten van piraterij op belangrijke scheepvaartroutes dreigt de strategisch belangen te ondermijnen van Nederland dat zowel historisch als heden ten dage voor zijn welvaart in belangrijke mate van de vrije zeevaart afhankelijk is. Daarnaast dient de internationale verplichting zwaar te wegen om samen met anderen de vrije doortocht op zee mogelijk te maken en om degenen die dat verhinderen te vervolgen.

Beschermingsmogelijkheden algemeen

49 Van vele kanten is het geluid te horen dat de ‘echte oplossing’ aan land ligt, in het omvormen van een falende staat als Somalië naar een werkende staat die, net zoals elders geschiedde, een einde kan maken aan de piraterij vóór de kust.²⁸ Voor praktische doeleinden op de korte termijn biedt deze mogelijkheid weinig soelaas. Bovendien menen sommigen dat over deze oplossing ook te gemakkelijk kan worden gedacht. De hypothese is geformuleerd dat een iets minder falende staat in Somalië, of daarbinnen in Puntland, de piraterij juist kan bevorderen doordat piraterij dan kan leunen op een betere juridische, zakelijke en politiek-bestuurlijke infrastructuur, gekoppeld aan het gegeven dat politiek en bestuur mede begunstigd worden uit de piraterij. Pas bij een verdergaand beter functioneren van de staatsinstellingen zou een echte bijdrage aan de aanpak van de piraterij te verwachten zijn (Percy & Shortland, 2010). Hoe dit ook zij, voor de korte termijn zal naar meer directe beveiligingsmogelijkheden moeten worden gekeken.

50 Zowel nationaal als internationaal wordt gepleit voor de stelselmatige aanhouding, vervolging en berechting van piraten als methode ter ontmoediging van piraterij. De animo hiertoe moet niet worden overschat, waar landen hierin primair uitgaan van het eigen belang, en de poging om in Afrika zelf hiervoor

gerechtelijke voorzieningen te treffen niet vanzelfsprekend veel zullen betekenen, althans niet op korte termijn. Een vervolging in bijvoorbeeld Nederland behoeft bovendien niet als afschrikwekkend te gelden, omdat dit tegemoet kan komen aan de wens tot migratie naar een westers land. Een andere belangrijke ondergraving van de mogelijke afschrikking door strafdreiging is wel dat bij detentie van piraten hun plaats snel zal worden ingenomen door anderen: de piraterij biedt immers grote economische kansen (het gemiddeld jaarinkomen in Puntland bedraagt slechts \$ 600 per jaar), zeker in het perspectief van teruglopende economische kansen op traditionele terreinen als de visserij (Percy & Shortland, 2010). Ondanks de noodzaak om piraten aan te houden, te vervolgen en te bestraffen voor hun daden, ligt hierin geen mogelijkheid om op korte termijn actuele dreigingen afdoende tegemoet te treden.

51 Marinepatrouilles kunnen – zo leert ook de ontwikkeling bij Maleisië - een bijdrage leveren aan het terugdringen van piraterij op specifieke zeeroutes, zeker indien schepen zich aan een aanbevolen vaarroute houden en daarbij worden geëscorteerd (Percy & Shortland, 2010). Dergelijke patrouilles kunnen echter alleen een beperkt risicogebied bestrijken: bij uitbreiding naar grotere zeoppervlakken is hun bijdrage al snel zodanig ‘verdund’ dat deze niet meer werkzaam kan zijn.²⁹ De cijfers van de recente jaren laten in dit verband zien dat de gepatrouilleerde Golf van Aden te maken kreeg met minder aanvallen op schepen, maar juist met meer piraterij zuidelijker op de open zee. Het effect van de patrouilles is daarmee vooral een verschuiving van de piraterij naar minder beschermde gebieden, niet een vermindering daarvan (Bateman, 2010; Percy & Shortland, 2010; Chalk e.a., 2009). Deze verplaatsing van de dreiging maakt het begrijpelijk dat reders de bijdrage van de marinepatrouilles aan de oplossing van het piraterijprobleem lager waarderen: waar vorig jaar nog 40% van een groep Duitse reders zulk een bijdrage zag, is dat dit jaar teruggelopen naar 17%.³⁰ De kwestie van de gewapende particuliere beveiligers zou volgens de AIV dan niet de gepatrouilleerde routes moeten betreffen, maar de bredere Indische Oceaan waar dergelijke bescherming ontbreekt.

²⁸ AIV 2010, p. 9 en 10. Hier wordt de positieve ontwikkeling in de Straat van Malakka beschreven, waarbij door regionale capaciteitsopbouw het piraterijprobleem inmiddels effectief wordt bestreden.

²⁹ Tientallen marinevaartuigen op een miljoen vierkante mijlen van de Indische oceaan gecombineerd met de eis dat men snel ter plekke moet zijn om een aanval te kunnen verijdelen.

³⁰ Samenvatting onderzoek PricewaterhouseCoopers 4 augustus 2011 (<http://marinesecurity.asia>).

Preventie bij transporten

52 Er bestaat een arsenaal suggesties en regels binnen de eigen scheepvaartsector om het risico van piraterij (bij de Hoorn van Afrika) te verkleinen. Deze zijn door de sector zelf samengevat in de *Best Management Practices to Deter Piracy in the Gulf of Aden and off the Coast of Somalia* (versie 4, augustus 2011). Toepassing van de daarin vervatte regels zou de kwetsbaarheid voor piraterij verminderen. Het gaat vooral om een goede voorbereiding en het treffen van preventieve maatregelen die het risico van geslaagde piraterij verminderen.³¹ Het is dan ook begrijpelijk dat verzekeringen in hun dekking en premieheffing rekening houden met de mate waarin beveiligingsmaatregelen zijn genomen. Indien ondanks de getroffen maatregelen de piraten toch aan boord komen, is de aanbeveling: *“Offer no resistance to the pirates [...] the pirates are likely to be aggressive, highly agitated [...] so remaining calm and cooperating fully will greatly reduce the risk of harm”* (BMP, section 10.3). De nadruk ligt op een goede voorbereiding en passieve preventie die niet verder gaat dan bijvoorbeeld gebruikmaking van prikkeldraad en waterstralen om te verhinderen dat de aanval aan boord komt, maar zonder inzet van (vuur)wapens.

53 Het eerder vermelde gegeven dat de meeste pogingen tot piraterij bij varende schepen mislukken, onderstreept dat preventieve actie effectief kan zijn. Vaak weet men door snel weg te varen te ontkomen aan de dreiging. Volgens de genoemde *Best Management Practices* zouden piraten de navolgende kwetsbaarheden exploiteren: een lage snelheid van het schip, een laag boord, ontoereikende planning en procedures op het schip, een zichtbaar laag niveau van alertheid en/of afwezigheid van zelfbeschermingsmaatregelen, en een trage reactie op de dreiging. Ten dele betreft dit kenmerken van het schip (laag en traag), ten dele gaat het om de mate waarin men aandacht heeft voor het voorkomen van risico's. Niet zelden zou om bedrijfseconomische redenen niet veel in preventie worden geïnvesteerd – er zou hierin nog wel een taak liggen voor de vlagstaten en de reders (Bateman, 2010). De AIV meldt in zijn rapport dat in Nederland de zelfbescherming redelijk goed is verzorgd, maar tevens dat lang niet alle Nederlandse schepen zich houden aan de 'best practices' als zij de Hoorn van Afrika passeren (AIV, 2010).³²

54 Indien men uit kostenoverwegingen afziet van preventieve actie, omdat men dat niet kan of wil, aanvaardt men feitelijk het risico slachtoffer te worden van piraterij, wat al dan niet is afgedekt door een verzekering. De vraag is dan of er sprake is van een gebrek aan het nemen van eigen verantwoordelijkheid door de reder, waarmee de grond wegvalt voor een beroep op bescherming door de overheid. Die vraag moet mede bezien worden vanuit het gegeven dat tweederde van alle transporten bij de Hoorn van Afrika uitgevoerd wordt door kleinere reders met vaak een minder hoogstaande kwaliteit van schepen, bemanningen en voorzieningen (Chalk e.a., 2009; Bateman, 2010). Kleinere rederijen met smallere marges zullen er eerder toe neigen af te wijken van aanbevolen routes en zullen ook niet gemakkelijk de kosten van beveiligingsmaatregelen op kunnen brengen. Het toelaten van (gewapende) particuliere beveiligers aan boord in die situatie zou dan in plaats komen van maximale en zorgvuldige preventie en zou – juist vanwege de smalle marges – het extra risico in zich bergen dat men gebruik maakt van goedkope en daarmee mogelijk minder kwalitatief hoogstaande inhuur. Een dergelijke compensatie kan nimmer de bedoeling zijn.

55 Een voldoende en zichtbare bewapende aanwezigheid aan boord blijkt preventief te kunnen werken. Dat kan op twee manieren. Enerzijds kunnen piraten afgeschrikt worden door automatische vuurwapens of met lange afstandsprecisiewapens bewapende tegenstand, hetgeen kan blijken uit het afvuren van een waarschuwingsschot. Dan kan het zien van die weerstand als zodanig al voldoende afschrikkend zijn, zonder dat per se zware wapens worden gebruikt, omdat de piraten geen risico willen lopen. Anderzijds kan het nodig zijn om een daadwerkelijke aanval af te wenden in een vuurgevecht, wanneer de piraten ondanks de weerstand de kans willen grijpen, bijvoorbeeld omdat zij na langere tijd op zee wanhopen dat zij met lege handen moeten terugkeren naar hun opdrachtgever (Percy & Shortland, 2010). In dat geval is 'escalatiedominantie' nodig: het steeds de overhand hebben als het geweld escaleert. Dit veronderstelt een variatie aan wapens om gepast te kunnen reageren, inclusief de aanwezigheid van zwaardere wapens zoals mitrailleurs als laatste in te zetten middel. Een gebrek aan escalatiedominantie kan het feitelijk geweldgebruik en de daaraan verbonden risico's voor zowel bemanning als piraten in de hand werken.³³ Het willen tegengaan van geweld kan dan

³¹ Verdergaand is natuurlijk het geheel vermijden van het risicogebied, zoals dat van de Hoorn van Afrika door om te varen via Kaap de Goede Hoop in plaats van het Suezkanaal te kiezen. Bezwaarlijk is dan wel dat dit extra geld kost, gemiddeld zo'n \$700.000 (Sanders, 2010).

³² Maar één op de vier Duitse schepen zou zich aanmelden bij de internationale marine-eenheden om een begeleid door een risicogebied te varen (genoemd in Stober, 2010).

³³ Dat deze vrees een grond heeft blijkt uit de aard van de situatie waarin vooral gewonden en doden vallen. Dat is 'per ongeluk' wanneer piraten intimiderend lukraak rondschieten, maar zeker ook wanneer men gewapend verzet ontmoet, of wanneer reddingspogingen worden ondernomen.

meebrengen dat ook de aanwezigheid van zwaardere wapens mogelijk moet zijn. Dat is reeds de praktijk bij militaire teams aan boord, dat zou dan mogelijk ook moeten kunnen gelden voor particuliere beveiligers.

4

De particuliere militaire bedrijven

Ontwikkeling en taken

56 Private militaire bedrijven hebben zich ontwikkeld tot een veelzijdige internationale sector die actief is in tientallen landen en waarvan de jaarlijkse omzet geschat wordt op een bedrag van ongeveer 100 miljard dollar per jaar³⁴ (Cameron, 2006; Spears, 2006). Sinds het einde van de Koude Oorlog is een trend waarneembaar waarbij veiligheidgerelateerde taken worden uitbesteed aan dergelijke bedrijven. Naast inschakeling door private partijen ten behoeve van persoonsbeveiliging of objectbewaking, is juist de inzet door overheden in crisisgebieden sterk toegenomen: westerse krijgsmachten werden kleiner terwijl het aantal crisisbeheersingsoperaties sterk toenam. Inzet van civiele dienstverleners maakte het mogelijk op korte termijn extra (eventueel schaarse) capaciteit te leveren en militairen vrij te maken voor de uitvoering van kerntaken. Vooral de cijfers van uitbesteding door de Verenigde Staten zijn indrukwekkend. In maart 2011 zette het *US Department of Defense* bijvoorbeeld tezamen in Irak en Afghanistan meer civiele dienstverleners in (155.000) dan militairen (145.000).³⁵

57 PMC's worden in conflictgebieden ingezet voor diverse doeleinden: directe, tactische ondersteuning in frontliniegevechten (waaronder training en bewapende beveiliging), het bieden van advies en training op strategisch besluitvormend niveau en logistieke en facilitaire ondersteuning (huisvesting, catering, transport, onderhoud en inlichtingenverzameling) (Singer, 2003; Bearpark & Schulz, 2009). De PMC's vormen bepaald geen herkenbare homogene groep in termen van uitgeoefende taken, omvang en georganiseerdheid: ze vormen in die opzichten eerder een bonte verzameling. Wel is een onderscheid te maken tussen PMC's, die met een civiele status ten hoogste steun geven aan (offensieve) gevechtstaken van militairen, en 'huurlingen' die deelnemen aan gevechtshandelingen als waren het militairen.³⁶

³⁴ Ondernemingen geven beperkt informatie over resultaten. Schattingen over de aantallen mensen werkzaam in deze industrie lopen uiteen, mede vanwege onduidelijkheid welke typen bedrijven moeten worden meegerekend. Ook de surveys van de in Washington gevestigde branchevereniging voor private security and military companies (PSC's en PMC's), de International Peace Operations Organisation (IPOA), verschaffen geen precieze informatie (IPOA *State of the Peace and Stability Operations Industry Survey 2006* en *Peace Operations Institute Second Annual Survey 2007*).

³⁵ *Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq: Background and Analysis*, Congressional Research Service, May 13, 2011.

³⁶ De definitie volgens artikel 47 van het Additionele Protocol I van de Geneefse Conventie typeert de huurling ondermeer als een persoon die speciaal gerekruteerd is om in een gewapend conflict te vechten en die direct deelneemt aan gevechtshandelingen (McDonald, 2007, p. 222).

58 De eventuele inzet van PMC's in het verband van bescherming van schepen tegen piraterij moet dan niet misverstaan worden: deze verrichten daarbij geen militaire taken (gevechtshandelingen) maar worden ingezet voor het bieden van gewapende beveiliging ter voorkoming van een misdrijf. Hierbij kan het nodig zijn geweld te gebruiken, doch er is volgens het internationaal recht geen sprake van inzet in een situatie van gewapend conflict - het gaat hier in de aard om een puur defensieve beveiligingstaak in het verband van dreigende ernstige (internationale) criminaliteit (Seidel, 2010).

Nederlandse uitbesteding

59 Net als andere landen heeft Nederland de afgelopen jaren ervaring opgedaan met uitbesteding van veiligheidgerelateerde taken in crisisgebieden, in het bijzonder logistiek en facilitaire ondersteuning, maar in een enkel geval ook dienstverlening die gerekend moet worden tot tactische ondersteuning. Specifiek ging het om catering en logistieke bevoorrading in Uruzgan door een Zwitsers bedrijf, dat voor transportbeveiliging lokale Afghaanse particuliere beveiligers contracteerde, en om onderhoud van militaire voertuigen door een Australisch bedrijf. Voor het doel van de commissie is van belang dat de bewaking van de buitenring van Kamp Holland geschiedde door Afghaanse particuliere bewapende beveiliging, de zogeheten *Afghan Security Guards*. Deze bewaking werd niet geregeld door inhuur van en uitbesteding aan een particuliere onderneming, maar door het aangaan van een contractuele relatie tussen Defensie en individuele Afghaanse beveiligers, waarbij bepaald werd dat die laatsten alleen geweld zouden mogen gebruiken ter zelfverdediging.³⁷ Hiernaast worden onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken Nederlandse ambassades in enkele instabiele landen (waaronder Afghanistan) beveiligd door gewapende particuliere beveiligers.

60 Uitgangspunt van het Nederlandse beleid, verwoord in de kabinetsreactie op het AIV-advies (2007) over inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden, is dat de krijgsmacht altijd moet kunnen beschikken over voldoende eigen militaire kerncapaciteiten en dat afhankelijkheid van civiele partijen moet worden vermeden.³⁸ Gewapende particuliere beveiliging vormt volgens het kabinet een bijzondere categorie die aan strenge voorwaarden is verbonden. Dergelijk civiel personeel zou niet mogen worden ingezet voor offensieve taken, daaronder taken die te maken hebben met

³⁷ Kamerstuk 31 200 X, nr. 132.

³⁸ Kamerstuk 31 200 X, nr. 116.

strategische planning, de ondervraging van (krijgs) gevangenen of de verwerking van inlichtingen.

Regulering

61 Het inzetten van PMC's in een rol waarbij geweld aan de orde kan komen, is - zo blijkt reeds uit de instelling van de commissie - een kwestie die vragen doet rijzen over het geweldsmonopolie van de staat, zeker als gebruik wordt gemaakt van PMC's omdat de overheid de kosten van een krijgsmacht die maximale bescherming biedt, niet kan of wil opbrengen. Er rijzen ook indringende vragen inzake aansprakelijkheidsaspecten. Zo de staat al de stap zou willen zetten traditioneel aan de krijgsmacht toegekende taken te privatiseren, bijvoorbeeld omdat het moeilijk is om internationale belangen afdoende te beschermen door inzet van nationale krijgsmachten, zou deze stap om redenen van democratische verantwoording en transparantie alleen te overwegen zijn onder strikte regulering (Cameron, 2006; AIV, 2007; Bearpark & Schulz, 2009). Dit is overigens gelijk aan de reactie van het kabinet op het AIV advies uit 2007.³⁹

62 Dat regulering niet overbodig is blijkt uit de praktijk. Waar wegens een gebrek aan militaire capaciteit teruggevallen wordt op een grote inzet van PMC's, zoals recent door de Verenigde Staten in Irak en Afghanistan, werkt dat al snel door in een gebrek aan controle op de activiteiten van PMC's. Daarmee wordt ook het risico groter dat deze de regels niet naar behoren volgen en er incidenten kunnen volgen waarbij mensenlevens in het geding zijn.⁴⁰ Waar men terughoudend is in het gebruik van PMC's, zoals bijvoorbeeld in Duitsland maar ook in Nederland, is het risico op incidenten navenant kleiner maar niet non-existent (Petersohn). Men neemt niet zelden waar dat medewerkers van PMC's zich niet aan de plaatselijke en internationale regels houden (Rand onderzoek, gecit. in Moesgaard & Heiselberg, 2011).

63 Er is geen internationaalrechtelijk instrument dat de aansprakelijkheidsrelatie tussen staten en PMC's regelt of dat een controlerende taak heeft. In veel Europese

landen is er geen specifiek op PMC's – of op private (gewapende) beveiliging – toegesneden regelgeving.⁴¹ Dit geldt ook voor Nederland. Het contract en de daarbij gevoegde geweldsinstructie is dus, bij afwezigheid van wetgeving, de belangrijkste basis voor de juridische relatie tussen de inhurende partij en de private onderneming. Duidelijk is wel dat landen over het algemeen terughoudend zijn met het geven van taken aan PMC's als het gaat om inzet in conflictgebieden en om ondersteuning die dicht tegen gewapende strijd aan ligt. Voor de inzet van gewapende particuliere beveiliging in risicovolle omstandigheden geldt wel dat er mogelijk niet in alle gevallen een scherpe scheidslijn bestaat tussen het gebruik van geweld voor zelfverdediging en het bewaken van militaire objecten tegen een aanval door een partij in het gewapende conflict (wat beschouwd kan worden als deelname). Indien betrokkenheid van PMC's bij vijandelijkheden redelijkerwijs niet kan worden uitgesloten, kan het predicaat 'huurling' toepasselijk worden. Het kabinet lijkt hiervan doordrongen waar het stelt dat gewapende particuliere beveiliging in operatiegebieden een bijzondere categorie vormt die aan strenge voorwaarden moet zijn verbonden.⁴² Anderzijds stelt het kabinet dat er in beginsel geen direct verband is tussen geweldgebruik vanwege zelfverdediging en deelname aan een gewapend conflict, aangezien dit geweldgebruik niet gericht is op het schaden van de tegenstander.⁴³

64 Binnen Europa lijkt alleen het Verenigd Koninkrijk – net als de Verenigde Staten – meer structureel PMC's te gebruiken. De nationale regulering zou echter onvoldoende zijn. Deze conclusie zou gelden, ook met het bestaan van de *Private Security Industry Act* van 2001 en een toezichthoudend orgaan (de *Security Industry Authority*). De opvattingen binnen de beveiligingssector zelf, wijzen op een onvoldoende beheersing van het gedrag van de ondernemingen (White, 2010). Niet alleen zijn er juridische vragen, tevens lijkt het wezenlijk zodanig toezicht te houden op het functioneren van PMC's dat voldoende verzekerd is dat deze zich aan de nationale en internationale regels houden, waaronder het EVRM. De vraag is hoe dit, in het geval van inzet tegen piraterij, verwezenlijkt kan worden in situaties waarin toezicht ontbreekt (Cameron, 2006).

65 Regulering van PSC's en PMC's zou bepalingen moeten bevatten (inclusief bepalingen over daadwerkelijke handhaving en naleving daarvan) over onder meer

³⁹ Het kabinet stelt onder andere: 'Terecht merkt de AIV op dat aan deze inzet [bepaalde beveiligingstaken in operatiegebieden] risico's verbonden zijn en dat verbreding en verdieping van het beleid en regelgeving op dit gebied is gewenst'. Kamerstuk 31 200 X, nr. 116, p. 5.

⁴⁰ Een berucht voorbeeld vormt het optreden van de Amerikaanse firma *Blackwater* (thans *Xe Services* genaamd) in Irak. De firma verzorgde onder andere bewapende beveiliging van een transport diplomaten door Bagdad in september 2007, wat resulteerde in een schietincident op een druk kruispunt waarbij 17 Irakese burgers de dood vonden (http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703521304576278921617509908.html?mod=igoogle_wsj_gadgv1&).

⁴¹ Zie de mede op basis van EU-onderzoeksgelden gepubliceerde reeks PRIV-WAR rapporten (www.priv-war.eu).

⁴² Kamerstuk 31 200 X, nr. 116.

⁴³ Kamerstuk 31 200 X, nr. 132.

geweldsgebruik en kwaliteit van in te zetten personeel. Dit om zeker te stellen dat onder alle omstandigheden de regels van het internationale humanitaire recht en het humanitair oorlogsrecht worden nageleefd. Voorts moet voorkomen worden dat er bijvoorbeeld door *sub-contracting* een ondoorzichtige keten van verantwoordelijkheid ontstaat, waardoor de aansprakelijkheid niet ondubbelzinnig geregeld is en vervolging van misdaden uitblijft. De regels en de handhaving zullen moeten komen van nationale staten, het liefst in het kader van algemene internationale afspraken, zodat onderlinge verschillen worden voorkomen. Daarmee kan ook worden voorkomen dat PSC's uitwijken naar landen met het minst strakke reguleringsregiem.

66 Er zijn initiatieven om op internationaal niveau de activiteiten van PMC's te reguleren. In het verband van de Verenigde Naties is dat het geval. Maar het blijkt moeilijk een onderscheid te maken tussen regels voor huurlingen en die voor PMC's op het kritische punt van waar directe betrokkenheid bij gewapende strijd begint en ophoudt (Cameron, 2006). Er zijn voorts bewegingen om op het niveau van de Europese Unie tot regulering te komen, maar dan eerder vanuit mededingingsperspectief dan ter wille van de bescherming van mensenrechten (Dekker, 2009). Verder constateert de Raad van Europa gebreken in regulering van en toezicht op PMC's en bevordert stappen om dat in verdragen van de Raad op te vangen, mede gebaseerd op de gedragscode van de sector zelf (de Montreux regels, zie hierna), in samenhang met nationale regulering (Venice Commission, 2009). Hoe de juridische status van PMC's ook wordt geregeld, in ieder geval zou formeel een en ander moeten worden bepaald omtrent de eerbiediging van mensenrechten, soevereiniteit van staten en, waar men in gewapende conflicten optreedt, het naleven van humanitaire volkenrechtelijke regels (Seidel, 2010)

67 Ook binnen de branche zelf bestaat het besef dat men regulering behoeft om voldoende respectabiliteit en legitimiteit (en alleen langs die weg ook een duurzaam *businessmodel*) te verwerven. Omdat (inter-)statelijke regulering nog op zich laat wachten, is men overgegaan tot een regiem van zelfregulering, door het vormen van koepels met interne kwaliteitssystemen en gedragscodes (Bearpark & Schulz, 2009) zoals de *British Association of Private Security Companies* en de *International Peace Operations Association*.

68 Inmiddels is er een internationale gedragscode gekomen voor PSC's, de in Zwitserland opgestelde *International code of conduct for private security service providers*, het *Montreux Document*, waar bijna 60 bedrijven hun handtekening onder hebben gezet. Onderdeel daarvan is

dat men zoveel als mogelijk gewelddoepassing vermijdt, dat noodzakelijk geweld niet disproportioneel is, dat vuurwapens slechts omwille van zelfverdediging tegen een directe dreiging van doding of ernstige verwonding mogen worden gehanteerd, dat men conform de geldende regels met wapens omgaat, en dat ieder incident waar wapens bij zijn betrokken wordt vastgelegd en aan de klant gerapporteerd en, voor zover daartoe gereguleerd, aan de bevoegde autoriteiten. Door ondertekening verbinden de PSC's zich aan deze code, als '*a first step towards full compliance*', waarbij de volgende stappen zo gezet moeten worden dat echte naleving bestaat die kan worden vastgesteld door een onafhankelijke audit (artikel 8).

PMC's aan boord

69 Waar in den brede de discussie over de inzet van PMC's in gewapende conflicten, onderscheiden van die van huurlingen' moeizaam verloopt, lijkt dat minder gecompliceerd waar het gaat om hun inschakeling bij de bescherming van schepen tegen piraten. Er is dan immers geen sprake van een internationaal gewapend conflict noch van beveiliging van militaire objecten. Het betreft 'slechts' zelfverdediging tegen een gewapende aanval als enige reden voor eventueel geweldsgebruik. Er hoeft dan minder verwarring te ontstaan - ook al machtigt het zeerecht alleen staten om op te treden tegen piraterij en worden daarvoor marineschepen ingezet - over de aard en legitimatie van het geweldgebruik en de internationaalrechtelijke status van het beveiligingspersoneel.

70 Toch blijkt ook de inzet van PMC's tegen piraterij onderhevig aan discussie. Het inschakelen van gewapende particuliere beveiligers wordt door de *International Maritime Organization* (IMO, 2011) afgewezen noch aanbevolen. Wel verstrekt de IMO richtlijnen aan reders en kapiteins, en formuleert ze tevens aanbevelingen aan staten betreffende het gebruik van gewapend particulier beveiligingspersoneel bij zeetransporten door de *High Risk Area* rondom de Hoorn van Afrika.⁴⁴ De organisatie steunt of beveelt zulks niet aan; zij vindt dat de keuze daartoe aan de reders is. Niet alle reders staan te springen PMC's in te huren om hun schepen te beveiligen tegen piraten, uit angst voor geweldsescalatie. De IMO wijst in ieder geval de keuze af om de bemanning

⁴⁴ IMO Interim Guidance to Shipowners, Ship Operators, and Shipmasters on the use of Privately Contracted Armed Security Personnel on board Ships in the High Risk Area, MSC.1/Circ. 1405, 23 May 2011, en IMO Interim Recommendations for Flag States regarding the use of Privately Contracted Armed Security Personnel on board Ships in the High Risk Area, MSC.1/Circ. 1406, 23 May 2011.

verder te bewapenen. PMC's zouden een meer professionele inzet kunnen bieden, waarin terughoudendheid in en proportionaliteit van geweldstoepassing voorop staat. Dan is de kans op ongelukken geringer, en zal alleen het tonen van de bereidheid tot geweldstoepassing vaak al voldoende preventief kunnen werken.

71 Hoewel voor menige reder geldt dat inhuur van “private security companies not only a viable option [is], but a necessity for many ... routinely facing this threat [of piracy]” (Mineau, 2010, p. 78) kunnen zij dat vaak alleen doen door de wet te overtreden: veel vlaggestaten staan niet toe dat er bewapende particuliere beveiligers aan boord komen. Voorts zullen de reder en de kapitein rekening moeten houden met juridische complicaties bij de inhuur van PMC's, in het bijzonder jurisdictievragen die samenhangen met het verschil tussen de volle zee en de territoriale wateren. Juist “[t]he areas of the World where piracy is the most prevalent ... present some of the most complicated and unresolved jurisdictional issues concerning the use of maritime PSC's” (Mineau, 2010, p. 77).⁴⁵

72 De commissie constateert dat in veel landen discussie wordt gevoerd over de toelating van gewapende particuliere beveiligers aan boord ter bescherming tegen piraten. Het beeld is zo vol van dynamiek dat het lastig is een stand van zaken op te maken dat voor langere tijd geldig zou zijn. De navolgende opsomming moge duidelijk maken dat er vele verschillende opvattingen en invullingen bestaan. *Duitsland*⁴⁶, *Frankrijk*, *België* en *Portugal* staan in ieder geval tot nu toe afwijzend tegenover de inzet van gewapende particuliere beveiligers op koopvaardischepen en zien daarin vooral problemen, zoals omtrent staatsaansprakelijkheid en omtrent vervoer van wapens door territoriale wateren van derde landen. Ook *India* wijst inzet van PMC's af. *Italië* staat mogelijk sinds kort of binnenkort PMC's aan boord toe die onder verantwoordelijkheid van of controle door het Italiaanse ministerie van binnenlandse zaken werkzaam zijn. *Het Verenigd Koninkrijk* huldigt nog het standpunt dat de inschakeling van gewapende particuliere beveiligers niet wordt toegestaan, maar dit standpunt wordt thans heroverwogen, net als in *Griekenland* het geval is. *Denemarken* beslist op ad-hoc basis of het een vergunning verleent aan PMC's om diensten te

verlenen aan boord van in Denemarken geregistreerde schepen. Dit geldt ook voor Noorwegen waar per 1 juli 2011 wordt toegestaan dat aan boord van in Noorwegen geregistreerde schepen PMC's hun diensten verlenen, onder meer onder de voorwaarde dat de *best management practices* zijn toegepast, en dat de PMC's moeten voldoen aan kwaliteitseisen. De *Seychellen* wijzen erop dat zij ruime ervaring hebben met Spaanse gewapende private beveiligers, die de in de Seychellen liggende vissersvloot van *Spanje* beschermen.

⁴⁵ In dit verband zij gewezen op het precedent dat Jemen een contract afsloot met een PSC om in de kustwateren tegen piraterij te patrouilleren. Ook bij Somalië zouden PSC's welkom worden geheten. Hiermee komt het toezicht op de kwaliteit en het handelen te liggen bij die kuststaten, hetgeen dan niet los kan worden gezien van het rechtstatelijke niveau van die landen en hun eigen economische belangen (Mineau, 2010).

⁴⁶ Inmiddels zou in Duitsland het voornemen bestaan onder voorwaarden gewapende particuliere beveiliging mogelijk te maken.

5

Uitgangspunten, keuzemogelijkheden en implicaties

Uitgangspunten

73 De commissie beschouwt het geweldsmonopolie van de overheid niet als absoluut. Het biedt ruimte voor het toestaan van vormen van gewapende zelfbescherming, maar alleen dan wanneer er een zorgplicht van de overheid bestaat die niet toereikend kan worden nagekomen. Voorts moet gelden dat bij het toelaten van vormen van gewapende zelfbescherming de overheid door regulering en toezicht moet zorgen voor voldoende waarborgen. *“Staatliches Gewaltmonopol und Bürgerverantwortung stehen ... nicht isoliert neben einander. Vielmehr können auch staatliche Gewaltaufgaben kooperativ erfüllt werden, sofern der Staat seiner Gewährleistungs-, Regulierungs- und Kontrollverantwortung ausreichend nachkommt”* (Stober, 1997, p. 893).

74 De commissie constateert dat de kans om slachtoffer van piraterij te worden wellicht in het algemeen niet zeer groot is, maar wel een betekenisvolle omvang heeft rondom de Hoorn van Afrika en op de Indische oceaan, in het bijzonder waar het gaat om naar hun aard kwetsbare transporten. Ook wanneer voldoende preventieve maatregelen zijn getroffen, blijft er een niet te verwaarlozen kans over om slachtoffer te worden van piraterij, waarbij de gevolgen van een aanval door Somalische piraten vanwege de gewelddadige aard ernstig kunnen zijn. Gegeven de context van het probleem - in het bijzonder de afwezigheid van kuststaten die effectief (kunnen) optreden tegen piraten en de afwezigheid van internationale rechtshandhavende instanties waardoor effectieve opsporing en vervolging als ook het direct kunnen reageren op gijzelingssituaties problematisch zo niet onmogelijk is - dringt zich nadrukkelijk de vraag op of de Nederlandse staat geen plicht heeft nadere bescherming te bieden of mogelijk te maken.

75 De commissie beantwoordt deze vraag positief: de overheid kan zich niet onttrekken aan haar verplichting om te zorgen voor extra bescherming gegeven de kwetsbaarheid van zeetransporten in de genoemde risicogebieden. Deze plicht kan echter niet ongeclausuleerd worden geformuleerd. Ten eerste ligt die bescherming alleen voor de hand als het transport een zwaarwegend belang dient. Dat geldt niet wanneer sprake is van plezier- of recreatievaart, maar wel als er algemeen maatschappelijke, humanitaire of economische belangen in het geding zijn, waarbij het voorts niet goed mogelijk is het risicogebied te mijden. De algemene bescherming van de handelsvaart is naar het oordeel van de commissie in het algemeen zo een belang. De tweede voorwaarde is dat de reder en de kapitein de voorzorgsmaatregelen hebben genomen die men van hen mag

verlangen gegeven de normen die daarvoor zijn opgesteld. De overheid kan daarnaast aanvullende eisen stellen indien specifieke bescherming wordt geboden, zoals het in konvooi moeten varen waar men zelf liever – mede uit kostenoverweging – alleen zou willen varen.

76 Hoewel de commissie dus meent dat de overheid moet zorgen voor meer beveiliging dan tot nu toe wordt geboden, blijkt het niet goed mogelijk dit te voorzien van een kwantificering. Zo zijn er geen betrouwbare cijfers voorhanden van het aantal zeetransporten onder koninkrijksvlag dat jaarlijks door de *High Risk Area* rondom de Hoorn van Afrika vaart. Het is waarschijnlijk dat dit enkele honderden betreft, waarbij het niet bekend is welke als kwetsbaar moeten worden aangemerkt gegeven hun vaarroute en hun kenmerken. Ook zullen niet alle reders (militaire) beveiliging willen hebben of bekostigen, dan wel niet in aanmerking komen voor overheidsbescherming omdat ze onvoldoende preventieve maatregelen willen treffen. Toch zal het aantal te honoreren aanvragen waarschijnlijk de enkele tientallen overstijgen waarvoor nu de overheid capaciteit beschikbaar kan stellen. De commissie constateert dat de beveiliging op een substantieel (maar niet precies bekend) hoger niveau zou moeten liggen dan nu het geval is.

77 De ontwikkelingen in de internationaal opererende particuliere beveiligingssector laten zien dat deze nog niet onderworpen is aan internationale regulering: *“[d]ie Praxis ist hier den Recht weit vorausgeeilt”* (Seidel, 2010, p. 21). Tegelijk is duidelijk dat (nog) veel landen de vraag onder ogen zien of, en zo ja, op welke wijze, men gebruik kan maken van de door die sector aangeboden diensten. De commissie meent dat er geen reden is om a priori een rol van de sector uit te sluiten bij de bescherming tegen piraterij, maar vraagt wel nadrukkelijk aandacht hoe dat kan met voldoende waarborgen, toezicht en democratische verantwoording.

78 Met deze uitgangspunten zijn er in beginsel twee mogelijkheden ter nadere invulling van de zorgplicht van de overheid gericht op afdoende bescherming tegen piraterij. Allereerst is er de optie dat de nodige bescherming wordt geboden door de overheid, al dan niet met inschakeling van de particuliere sector. Ten tweede kan de overheid zodanige regels stellen dat de reders zelf voor hun veiligheid kunnen zorgen met behulp van particuliere beveiligers.

Optie 1: rechtstreekse overheidsbescherming

79 Deze optie houdt in dat de overheid tot een zeker, aanvaardbaar geacht niveau, beveiliging biedt tegen piraterij⁴⁷ maar tevens dat het reders niet is toegestaan om daarbuiten met behulp van particuliere gewapende beveiligers aan boord nadere bescherming te zoeken.⁴⁸

80 Het voorbehouden van gewapende bijstand aan boord van schepen aan de overheid heeft het voordeel dat dit binnen de bestaande wettelijke, procedurele en operationele kaders betrekkelijk eenvoudig is te verwezenlijken, waaronder ook begrepen wordt de afspraken met kuststaten omtrent vervoer van wapentuig. Gewapende bescherming wordt georganiseerd, ondersteund en geleid door het defensieapparaat. Dit biedt bij confrontaties met piraten de mogelijkheid van terugval op voorzieningen, advies en respons op basis van communicatie met een professionele walorganisatie. Dat betreft voorts goede mogelijkheden voor verslaglegging en onderzoek, maar ook eventuele aanhouding van piraten, zodat strafrechtelijke vervolging kan worden gerealiseerd. Binnen deze optie kan flexibel met wapens worden omgegaan, zodat de variëteit zodanig aangepast is dat op verschillende geweldniveaus kan worden geopereerd en daarmee gezorgd kan worden voor voldoende 'escalatiedominantie' als voorwaarde voor het maximaliseren van een preventieve werking (en dus minimalisering van feitelijk geweldsgebruik). Voorts geldt de regel dat bij conflictsituaties met piraten de verantwoordelijkheid overgaat van de kapitein naar de militaire commandant van het beveiligingsteam, hetgeen betekenis heeft voor de aansprakelijkheid van de eerste.

81 Als gezegd, is de overheidsbescherming toe te spitsen op transporten die een zwaarwegend belang dienen en die het nodige verrichten om slachtofferschap te voorkomen (volgens codes als de *Best Management Practices*). De bescherming is momenteel vooral gericht op het gebied rondom de Hoorn van Afrika. De vraag is hoe de overheid de extra bescherming op of bij schepen kan verwezenlijken. Momenteel verleent de marine - naast de inzet van marineschepen voor patrouilles, verkenningen en gewapende escortes - op beperkte schaal steun aan individuele transporten door plaatsing

van een team bewapende mariniers aan boord (*Vessel Protection Detachments*). Dit betreft louter transporten die vanwege hun bijzondere aard als zeer kwetsbaar worden aangemerkt. De capaciteit hiervoor is beperkt: er kunnen twee transporten tegelijk worden beveiligd en het totale aantal te beschermen zeetransporten per jaar kan het aantal van enkele tientallen niet overschrijden zonder dat overige taken van Defensie en de daaraan verbonden operationele capaciteit in het gedrang komen. Deze beperkte capaciteit voldoet niet aan de totale behoefte tot beveiliging. In de afgelopen jaren zijn in totaal zo'n 250 bijstandsaanvragen van Nederlandse reders ingediend bij de overheid, waarvan een deel om formele redenen werd afgewezen⁴⁹ en een groot aantal vanwege capaciteitsgebrek ondanks dat vele van deze gevallen voldeden aan de criteria voor bescherming.⁵⁰

82 De conclusie is dat, indien de uitgangspunten van de commissie worden gehanteerd, het niet mogelijk lijkt om binnen de huidige beschikbare capaciteit van de krijgsmacht voldoende gewapende beveiliging te verlenen ter aanvulling van wat reders zelf doen om kwetsbare transporten tegen piraterij te beschermen.

83 Er zijn dan twee mogelijkheden: Defensie maakt meer capaciteit beschikbaar binnen de huidige kaders, waardoor prioriteiten in de taakuitvoering moeten worden herschikt, of er wordt gekeken naar manieren om de capaciteit van Defensie voor deze specifieke taak uit te breiden. Uitbreiding van capaciteit voor bescherming tegen piraterij door Defensie levert een financieel probleem op, dat wellicht op de totale (defensie- en rijks-)begroting niet zeer groot is maar dat zeker in de huidige tijden waarin de krijgsmacht om financiële redenen fors moet inkrimpen een knelpunt zal vormen. Het ligt niet op de weg van de commissie te treden in de vraag of hiervoor het budget van Defensie zou moeten worden verhoogd. Wel wil de commissie ingaan op de mogelijkheid om zonder budgetverhoging meer capaciteit te genereren. Een mogelijkheid is de doorberekening van inzetkosten van de Defensiebeveiliging aan de reders. Dat wordt nu ook al gedaan bij de inzet van VPD's, althans voor een groot deel namelijk voor de kosten van het transport en de opslag van wapens en munitie en het verblijf aan boord. Aansluitend op de ontwikkeling van het doorberekenen van politiekosten bij evenementen die alleen of mede particuliere

⁴⁷ Hier wordt in het middel gelaten of hierbij gebruik wordt gemaakt van bewapende bescherming aan boord of door het laten vergezellen van het schip door een (marine)vaartuig.

⁴⁸ Hier wordt verder niet ingegaan op de mogelijkheid het schip te laten vergezellen van een (buitenlands gevlagd) volgschip van een particuliere beveiligingsorganisatie. In ieder geval kan dat particuliere volgschip geen Nederlands schip zijn. Het schip en zijn bemanning moeten immers bewapend worden.

⁴⁹ Vooral ging het hier om het feit dat het schip niet in Nederland was geregistreerd maar elders - vooral op Curaçao. De commissie wijst op haar eerdere opmerking dat andere landen van het Koninkrijk niet uitgesloten zouden moeten worden. Het recente beleid met betrekking tot VPD's doet dat ook niet meer.

⁵⁰ In deze gevallen werd doorverwezen naar internationale militaire steunvoorzieningen (MSCHOA/EU Navfor).

belangen dienen, kan worden overwogen de kosten van de bewapende beveiliging tegen piraterij aan of bij schepen meer dan thans het geval is in rekening te brengen bij de reders. Hierbij past wel de kanttekening, dat wanneer de overheid zorgt voor bewapende beveiliging, de overheid bepaalt wat er nodig is om dat voor elkaar te brengen, in termen van de organisatie van de bescherming, de aard en de omvang van de bewapening en de bijbehorende medische en logistieke voorzieningen. Dat kan geen onderwerp zijn van onderhandeling, ook niet indien de reders de kosten daarvan moeten dragen.

84 In deze optie kan de overheid beschikken over extra middelen die dienen voor het creëren van aanvullende capaciteit die nodig is voor de benodigde bescherming tegen piraterij. Het is waarschijnlijk dat de behoefte aan bescherming in de tijd zal fluctueren en het dus lastig en kostbaar is daar vaste capaciteit voor te scheppen. Het kan daarom raadzaam zijn dat Defensie, al naar gelang de behoefte, tijdelijke krachten gaat inzetten.

85 Bij het vinden van tijdelijke capaciteit zou allereerst kunnen worden gekeken naar de mogelijkheid reservisten in te schakelen, die op basis van vrijwilligheid tijdelijk in actieve dienst worden ingezet. Het voordeel van het gebruik van reservisten is dat deze in actieve dienst dezelfde status genieten als beroepsmilitairen. Dit betekent dat er geen juridisch probleem is betreffende het dragen en gebruiken van wapens van Defensie op basis van bestaande wet en regelgeving en geweldsinstructies en dat het militair straf- en tuchtrecht van toepassing is. Aangezien militairen fungeren als vertegenwoordiger van de Staat kunnen deze voor geweldgebruik naast zelfverdediging mogelijk voor geweldsuitoefening tevens een beroep doen op het internationaalrechtelijk gefundeerde statelijke ingrijpen tegen piraterij. Er geldt in de praktijk van de inzet van reservisten de voorwaarde dat zowel de betrokkene als zijn vaste werkgever moet instemmen met de bedoelde inzet. Hierbij zal het doorgaans zo zijn, dat de werkgever op enigerlei wijze baat moet hebben bij de tijdelijke inzet van de werknemer door Defensie, hetgeen bij inzet onder risicovolle omstandigheden niet vanzelfsprekend is. De ervaring leert dat deze reservistenoptie voor specialistische functies, zoals die van artsen en technische specialisten, een realistische oplossing voor personele knelpunten bij Defensie kan bieden. Daarentegen moet er rekening mee worden gehouden dat onvoldoende reservisten kunnen worden geworven voor de uitvoering van veiligheidstaken als hier bedoeld. Langs deze weg zal het gestelde doel van gewenste capaciteitsuitbreiding waarschijnlijk niet (volledig) kunnen worden verwezenlijkt. Dit doel zou echter dan

ook kunnen worden bereikt indien ook personeelsleden van particuliere beveiligingsbedrijven als uitzendkrachten in aanmerking komen voor de met reservisten vergelijkbare status van militair in tijdelijke dienst. Het ligt in dat geval in de rede dat een PMC een passende financiële vergoeding ontvangt voor het tijdelijk afstaan van de werknemer aan Defensie.

86 De oplossing die hier wordt voorgesteld, het inlenen door Defensie van personeel dat aan PMC's is verbonden, ondervangt de vaak gesignaleerde problemen van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid die aan de inzet door de overheid van PMC's kleven (Schreier and Marina Caparini, 2005; AIV, 2007). Op zichzelf zou het denkbaar zijn dat de tijdelijk overgenomen PMC-medewerkers geen militaire status hebben, zodat ze als burgermedewerkers ingezet worden voor de beoogde bewaking- en beveiligingsdoeleinden, net zoals Defensie dat al langer doet voor de beveiliging van militaire objecten. Er is bij bescherming tegen piraterij evenwel geen sprake van militaire objecten, zodat formele wijziging nodig zou zijn van diverse wetten en regelingen die de basis zouden kunnen vormen voor het mogen bedienen van wapens van Defensie voor de duur van hun contract door civiele inleenkrachten.⁵¹ Het alternatief van het aanwijzen van een koopvaardijvaartuig als tijdelijk militair object lijkt bezwaarlijk met het oog op de aard en intentie van bedoelde regelingen en de implicaties voor overige op zeeschepen van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Voorts voorziet ook de Wet Wapens en Munitie niet in het voorhanden hebben van wapens en munitie door civiel personeel van de krijgsmacht voor deze taak. Tot slot zou bij het inzetten van civiele gewapende bewakers onder verantwoordelijkheid van Defensie bezien moeten worden of ook het militair strafrecht niet van toepassing verklaard zou moeten worden op dit personeel.⁵²

⁵¹ Defensie beschikt momenteel over civiel bewakingspersoneel in vaste dienst dat wordt ingezet voor bewapende beveiliging en bewaking van militaire objecten op basis van de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten (24 februari 2003), het Besluit geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewaking- en beveiligingstaak (22 juli 2000), het Rijksbesluit houdende aanwijzing van te bewaken en te beveiligen objecten (14 september 2000) en de Regeling wapens en munitie krijgsmachtpersoneel (1997).

⁵² De Verenigde Staten hebben per 1 januari 2007 de *Uniform Code of Military Justice* (UCMJ) aangepast zodat ook PMC-personeel onder deze wetgeving komt te vallen. Voor die datum was de UCMJ alleen van toepassing op personeel van de krijgsmacht gedurende tijd van (verkleerde) oorlog. Hier is aan toegevoegd dat de wet ook geldt tijdens *contingency operations*, inclusief crisisbeheersingsoperaties. Dit vergroot de mogelijkheden personeel van PMC's te vervolgen bij het begaan van (militaire) misdrijven.

87 Een keus voor inzet van civiel personeel zou, vanwege de juridische beperkingen die terecht zijn verbonden aan het gebruik van wapens door burgers, nopen tot forse wijziging van wet- en regelgeving. Daarom verdient het aanbeveling de in te huren particuliere beveiligers tijdelijk de status van militair te verlenen. Dan is er – vergelijkbaar met de inzet van reservisten – geen juridisch probleem met betrekking tot het dragen en gebruiken van Defensiewapens en zijn het militair straf- en tuchtrecht van toepassing. Van de eis over de Nederlandse nationaliteit te beschikken kan bij een tijdelijke aanstelling als militair overigens worden afgeweken.⁵³

88 Uiteraard zal een zorgvuldige selectie moeten gelden voor personeel dat als reservist of bij een tijdelijke aanstelling als militair in aanmerking komt voor een gewapende taak van Defensie. Dit vergt zaken als een veiligheidsonderzoek en gedegen kennis en ervaring betreffende door Defensie gebruikte wapens en munitie en (gewelds-) procedures. Het betreft ook kennis van het internationaal humanitair recht en humanitair oorlogsrecht. Het is evident dat reeds opgedane ervaring als militair in een vorige betrekking hierbij een voordeel is. Onder deze voorwaarden kan tijdelijk personeel zonder grote praktische problemen worden ingepast in een militaire commandostructuur.

89 In deze geschetste constructie zal de overheid tevens kwaliteitsseisen moeten vaststellen voor bedrijven die in aanmerking komen voor het leveren van beveiligingspersoneel voor gewapende taken. Daarbij kan de overheid zich oriënteren op de eisen die in andere landen hieromtrent worden gesteld en kan de overheid daarmee bijdragen aan de convergentie van internationale regulering van internationaal opererende beveiligingsbedrijven.

Optie 2: eigen zorg

90 In deze optie wordt het mogelijk gemaakt dat reders door inhuur van gewapende particuliere beveiligers zelf extra zekerheid inbouwen dat zij geen slachtoffer worden van piraterij. Niet alleen moet in deze optie de overheid het mogelijk maken dat reders zich van deze mogelijkheid kunnen bedienen, tevens zal de overheid voldoende waarborgen moeten creëren door middel van regulering en toezicht. De commissie gaat verder uit van alleen de eventuele mogelijkheid van inzet van gewapende particuliere beveiligers op schepen ten behoeve

van wat strikt noodzakelijk is voor zelfbescherming en niet meer dan dat.

91 Het primaire oogmerk van inzet van PMC's is afschrikking en daarmee het voorkomen van een poging tot overheersing door piraten. Arrestatie en berechting zal in deze optie minder snel voorop staan. De beoogde afschrikking lukt doorgaans door zichtbaar relatief lichte vuurwapens te dragen en eventueel waarschuwingsschoten te lossen, voor zover andere afwerende maatregelen al geen resultaat sorteren. Het is echter bepaald aannemelijk dat dit niet altijd afdoende zal zijn en er daadwerkelijk gevochten moet worden om de aanval van piraten af te wenden. Om dat succesvol te kunnen doen, en om daarbij de geweldstoepassing te minimaliseren, zullen zwaardere wapens nodig zijn: lange afstand precisiewapens, automatische geweren, boordmitrailleurs. Dit impliceert dat een vergaande aanpassing van de wet- en regelgeving ten aanzien van het vervoer en het bezit van zwaardere wapens door particulieren nodig is om PMC's voldoende te laten functioneren. De commissie meent dat zulk een aanpassing geboden zou zijn om met inzet van PMC's de veiligheid van koopvaardijsschepen voldoende te verzorgen met minimaal geweld en maximaal resultaat.

92 Tevens zal wet- en regelgeving die de particuliere beveiliging reguleert moeten worden aangepast, zodat het mogelijk wordt gemaakt dat particuliere beveiligers zware wapens mogen dragen en benutten. Uitgewerkt zal moeten worden onder welke omstandigheden en voorwaarden dat mag. Het ligt voor de hand hierin aansluiting te zoeken bij de Montreux-regels van de sector zelf, als regime voor vergunningverlening. Alleen die PMC's komen dan in aanmerking voor inschakeling, die niet alleen formeel voldoen aan de gestelde (Montreux-)regulering maar tevens kunnen aantonen dat zij daar in de praktijk op een goede manier invulling aan geven.

93 Onderdeel van de wetgeving en de te stellen vergunningsvoorwaarden moet zijn hoe toezicht wordt uitgeoefend op het doen en laten van de (toegelaten) PMC's. Dat kan bezwaarlijk de politie zijn, waar deze wel toezicht houdt zowel op legitiem particulier wapenbezit als op het functioneren van particuliere beveiliging op Nederlands grondgebied. De vraag is dan hoe een voldoende toezicht te realiseren valt, indien de activiteiten zich ver weg op volle zee afspelen: kan dan zicht worden gehouden op de proportionaliteit en subsidiariteit van het geweldgebruik, worden de mensenrechten van de piraten voldoende gerespecteerd? Een direct toezicht lijkt niet goed mogelijk; dat kan alleen indirect worden gerealiseerd. Aanknopingspunt hiervoor is dat

⁵³ Algemeen militair ambtenarenreglement (AMAR) artikel 11 lid 2 en artikel 5 lid 1.

de eis in de vergunningsvoorwaarden kan worden gesteld, conform het Montreux-document, dat van ieder geweldsincidenten rapport wordt opgemaakt en ter beschikking gesteld niet alleen aan de reder, maar ook zelfstandig aan de Nederlandse overheid (direct, of via een toezichthouder aan het Openbaar ministerie).

even soepel lopen wanneer de reder moet aankloppen bij Defensie bij het leveren van beveiliging.

94 Hoe een en ander ook precies wordt uitgewerkt, als uitgangspunt in deze optie geldt steeds dat de volledige civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid bij de kapitein berust, die als juridisch leidinggevende moet worden aangemerkt (en in het verlengde daarvan zijn reder) over alles wat aan boord gebeurt, dus mede over wat de particuliere beveiligers doen en nalaten. Tevens is de kapitein, afhankelijk van de precieze afspraken met de ingehuurd partij, mogelijk aansprakelijk voor het vervoer en bezit van (zwaardere) wapens bij het aan boord brengen en van boord halen ervan door particulieren, met inachtneming van wat de betrokken kuststaten daarover bepaald hebben.

95 Het is welhaast onontkoombaar dat de overheid hoge eisen zal stellen aan de inhuur van PMC's door Nederlandse reders, in termen van aard en omvang van de inzet, alsook aan de kwaliteit en de professionaliteit van het in te zetten personeel. Dit zal de financiële lat hoog leggen, waar ook verlangd zal worden dat alle benodigde (en dus kostenvragende) andersoortige preventieve maatregelen zijn genomen (conform de *Best Management Practices*). De kosten zullen dan aanzienlijk zijn, althans niet vanzelfsprekend gemakkelijk op te brengen door alle reders. Dit geldt in het bijzonder de grootste risicogroep van reders met smalle marges, die varen met oudere en langzamere schepen – die zullen dan vanwege kostenoverwegingen afzien van inhuur zoals ze nu al vaak afzien van preventie. Dat relativeert de betekenis van deze optie vanuit het perspectief van de belangen van de gehele branche. Voor een deel daarvan zal mogelijk de verleiding zijn om illegaal PMC's in te huren, of om te vlaggen naar andere staten die minder hoge eisen stellen, waarmee de mogelijkheid van geweldsescalatie en het minder nauw nemen met mensenrechten prominent aanwezig blijft.

96 Anderzijds moet gesteld worden dat de reder bij het overgaan tot contractuele inhuur van PMC's waarschijnlijk grotere flexibiliteit en speelruimte houdt bij het aannemen van opdrachten en de planning en uitvoering van zijn transporten, dan het geval zou zijn bij een aanvraag voor gewapende beveiliging door Defensie. Waar een contract tussen reder en PMC een zakelijke overeenkomst is tussen marktpartijen, waarbij vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd (en er keus is tussen verschillende aanbieders), zal dat niet vanzelfsprekend

6

Advies

97 De commissie adviseert de regering over te gaan tot een hoger niveau van bescherming van Nederlandse koopvaardij schepen tegen Somalische piraterij. Zo dat nodig is, dient de mogelijkheid te worden geopend gebruik te maken van gewapende particuliere beveiligers. Deze beveiligers mogen echter alleen worden ingeleend door de overheid; zij dienen hun beveiligende taak als militair uit te voeren onder het volledige gezag van Defensie. Eigen inhuur door reders van gewapende particuliere beveiligers is onder de huidige omstandigheden niet wenselijk en zou slechts overwogen moeten worden onder bijzondere condities. Dit advies wordt toegelicht, mede aan de hand van de deelvragen die aan de commissie zijn gesteld.

98 Hoewel de commissie zich breder heeft georiënteerd op het vraagstuk van de piraterij, heeft haar advies primair betrekking op de piraterij die vanuit Somalië wordt georganiseerd. Dit betreft een falende staat en op grote delen van de omringende zeeën is het niet mogelijk handhavend op te treden en direct actie te ondernemen indien een koopvaardij schip wordt gekaapt en de bemanning wordt gegijzeld. Daarmee is dit advies niet vanzelfsprekend ook van toepassing op piraterij elders, noch kan het advies zonder meer worden veralgemeniseerd naar andere criminaliteitsvormen.

99 *Deelvragen 1 en 2: Welke implicaties heeft eventuele gedeeltelijke doorbreking van het geweldsmonopolie ten behoeve van de inzet van gewapende particuliere beveiligers tegen piraterij, waaronder juridische en operationele implicaties? Indien het advies zou leiden tot een conclusie dat bewapening van particuliere beveiligers in het kader van piraterij wenselijk is, welke minimale condities zijn dan nodig om deze inzet mogelijk te maken?* De juridische en operationele implicaties van het advies van de commissie zijn beperkt, daar naar haar mening de beveiliging van de schepen geschiedt door de overheid, met eigen capaciteit of door middel van inschakeling van reservisten en/of het inlenen van bewapende particuliere beveiligers die tijdelijk de militaire status krijgen (*insourcing*). Er is dan geen sprake van uitbesteding (*outsourcing*, privatisering) van veiligheidstaken maar van het verkrijgen van aanvulling op de eigen defensiecapaciteit. Er is dan geen aanpassing van wet- en regelgeving nodig. Wel is een zorgvuldig selecteren en contracteren van de desbetreffende beveiligers en hun werkgever volgens door Defensie gestelde eisen noodzakelijk. Dit alles houdt in dat het advies van de commissie in beginsel betrekkelijk snel en soepel kan leiden tot de noodzakelijk geachte mate van bescherming van koopvaardij schepen tegen piraterij.

100 Het alternatief dat reders zelf particulieren gewapende beveiligers inhuren sluit aan bij de soms al bestaande maar illegale praktijk. Dit suggereert dat de markt van reders en PMC's zelf voor een afdoende bescherming kan zorgen, hetgeen nog meer een soepele oplossing zou vormen dan dat de overheid voor gewapende beveiliging zorg draagt. De overheid zou dan alleen moeten zorgen voor toestemming: dat is ook de teneur van de reders (de KNVR) die bij brief aan de commissie pleiten dat *“gewapende privébeveiligers aan boord van schepen onder Koninkrijksvlag moeten worden toegestaan. Alleen op deze wijze kunnen de reders hun wettelijke plicht tot het bieden van een veilige werkomgeving aan hun zeevarenden echt invullen zonder in strijd te komen met andere Nederlandse wetten.”* Er kleven aan deze oplossing problemen, zeker gegeven de noodzaak om wegens de aard der piraterij dreiging niet te volstaan met lichtere bewapening van de particuliere beveiligers. Ten eerste zou dit vorderen dat de Nederlandse wet- en regelgeving, de *Wet wapens en munitie* en de *Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*, ingrijpend zouden moeten worden gewijzigd. Nog afgezien van de wenselijkheid hiervan, is het niet aannemelijk dat dit proces van wetgeving in zeer korte tijd kan worden gerealiseerd. Normaal gesproken vraagt dergelijke wetgeving meerdere jaren, hetgeen inhoudt dat er op korte termijn geen oplossing komt voor dit toch als zeer urgent ervaren probleem. Ten tweede kan de overheid geen ‘blanco cheque’ afgeven: de verantwoordelijkheid van de overheid voortkomend uit het geweldsmonopolie vereist dat het toelaten van (zwaarder) bewapende particuliere beveiligers slechts denkbaar is onder een strak regiem van regulering en toezicht, hetgeen nadere invulling en uitwerking vergt. De slotsom is dat dit alternatief veel juridische en praktische complicaties oproept die niet gemakkelijk en snel zijn te vervullen.

101 *Deelvraag 3: Hoe luidt uw advies ten aanzien van alternatieven voor het doorbreken van het geweldsmonopolie, zoals gelegen in de mogelijkheden tot preventie en opsporing?*

De piraterij, zeker die afkomstig is uit een falende staat als Somalië, is een verschijnsel dat uiteraard niet kan worden bestreden met alleen de inzet van gewapende particuliere beveiligers om schepen te beschermen. Zo zal uiteindelijk door middel van staatsvorming dat land zelf maatregelen moeten nemen om een einde aan de piraterij te maken. Dat is echter een kwestie van langere adem, die geen soelaas biedt voor het actuele probleem van piraterij. Eenzelfde diagnose geldt de mogelijkheid tot opsporing van piraten en pogingen tot voordeelontneming van degenen die daarvan op de achtergrond profiteren. Het meer direct toepasbare alternatief van het treffen van preventieve maatregelen werkt goed uit: de bescherming van koopvaardij routes door de marine

in de Golf van Aden heeft de piraterij aldaar weggedrukt naar de Indische Oceaan, de beschermende maatregelen die de reders treffen blijken functioneel in het afwenden van piraterijdreiging. Maar deze maatregelen zijn niet voldoende om volledige bescherming te bieden aan vooral kwetsbare koopvaardijtransporten. In risicogebieden lopen ze het risico van aanvallen door piraten, zonder dat ze daarbij kunnen rekenen op tijdige assistentie van marineschepen. Dat risico kan slechts worden afgedekt door aanvullend op preventieve maatregelen te voorzien in afschrikking met wapens.

102 Het advies van de commissie sluit evenwel eigen inhuur van bewapende particuliere beveiligers door reders niet principieel uit. Het geweldsmonopolie van de overheid houdt niet in dat alleen de overheid geweld mag toepassen, maar dat die overheid bepaalt wie onder welke condities daartoe gerechtigd is. De vraag is dan onder welke omstandigheden de overheid bedoelde inschakeling van gewapende particulieren mogelijk zou moeten maken. Ten eerste zou dat overwogen moeten worden indien Defensie absoluut niet in staat is het benodigde niveau van bescherming van kwetsbare transporten tegen piraterij te verzorgen. Dan is sprake van een verzaken van de zorgplicht die de overheid heeft, en zal naar alternatieven moeten worden uitgeweken ook als die gecompliceerd zijn in hun vormgeving en uitwerking. Ten tweede zijn de internationale ontwikkelingen relevant. De discussie over de hier behandelde materie is sterk in beweging, zowel in andere (Europese) landen als bij internationale gremia. Dit kan er toe leiden dat zich een trend inzet waarin meer en meer landen deze optie kiezen, hetgeen leidt tot de overweging daarbij aan te sluiten, vooral als aan basale regulerende voorwaarden op internationaal niveau kan worden voldaan.

38 |

103 *Besluit.* De commissie meent dat met dit advies recht wordt gedaan aan de gerechtvaardigde wens van burgers om voldoende beschermd te worden door de overheid tegen zware inbreuken op lijf en goed, als aan de noodzaak om waarborgen te scheppen zodat geweld alleen bij noodzaak en zorgvuldig wordt gebruikt. Door afdoende bescherming te bieden voorkomt de overheid dat burgers zich het gebruik van geweldsmiddelen toe-eigenen of hun toevlucht nemen tot individuen of bedrijven, die misschien de gewenste bescherming kunnen bieden, maar extra geweldsrisico's niet onaanvaardbaar zijn en zeker de democratische controle op het gebruik van het geweldsmiddel verloren gaat.

Summary and recommen- dation

Armed private
security against piracy
and monopoly on the
use of force

Summary

At the request of the Dutch government, the *Advisory committee on armed private security against piracy* assessed the desirability and possibility of deploying the private sector in strengthening the armed security of merchant ships against piracy. This concerns mainly Somali piracy.

The committee has established that in principle it is possible to engage private security guards for this purpose. However, the government should arrange for sufficient constitutional guarantees when allowing forms of armed self-protection. This requires regulation and supervision which necessitate drastic changes of national regulations and also require international arrangements that are not free of obligation. These conditions lead to the recommendation not to allow ship-owners to enter into contracts with private military companies to provide their ships with armed protection. The committee points out that this subject-matter is under discussion in many countries. This could lead to developments which would also make it sensible for the Netherlands to ensure the safety of their ships in this way.

According to the committee, the government itself is obliged, for the time being, to arrange for a sufficient level of protection against piracy. This is currently effected by navy patrols and escorts around the Horn of Africa and by incidentally letting armed military personnel accompany very vulnerable transports on board. This should be expanded so that all transports that qualify for these means of military protection are provided with such protection by the Ministry of Defence. If necessary, the required capacity could be created, with financial aid from the ship-owners, by engaging reservists or by hiring personnel from high-quality private companies, which should be deployed by the Ministry of Defence under a temporary military status.

Recommendation

The committee recommends the government to move towards a higher level of protection of Dutch merchant vessels against Somali piracy. If necessary, the possibility should be created to make use of armed private security guards. However, these security guards may only be hired by the government; they are to perform their security duties as soldiers under the full authority of the Ministry of Defence. Under the current circumstances it is not desirable that ship-owners privately hire armed private security guards; this should only be considered in case of special conditions. This recommendation is explained partly on the basis of subquestions that were posed to the committee.

Although the committee has gained broader information concerning the issue of piracy, its recommendation primarily relates to piracy organised from Somalia. This is a failed state and it is impossible to undertake enforcement action and to take direct action if a merchant vessel is hijacked and the crew is taken hostage in large parts of the surrounding seas. This does not mean that this recommendation automatically applies to piracy elsewhere, nor can the advice be outright generalised towards other forms of crime.

Subquestions 1 and 2: What implications would any partial cancellation of the monopoly on force for the purpose of deploying armed security guards against piracy have, including legal and operational implications? If the recommendation would lead to the conclusion that armament of private security guards in connection with piracy is desirable, which minimal conditions would be required to enable this deployment?

The legal and operational implications of the committee's recommendation are limited, as in its opinion, the security of the ships are provided for by the government, by means of its own capacity or by means of engaging reservists and/or hiring armed private security guards that will temporarily be given military status (insourcing). There will therefore not be any outsourcing (privatisation) of security duties, but there will be acquisition of additional defence capacity. In that case, no amendment of legislation and regulations will be required. It is however necessary to carefully select and contract security guards and their employer in accordance with requirements as set out by the Ministry of Defence. The before mentioned means that the recommendation of the committee, in principle, can lead relatively quickly and smoothly to the level of protection against piracy considered necessary for merchant vessels.

The alternative wherein ship-owners hire private security guards is in line with current, but sometimes illegal,

practice. This suggests that the market of ship-owners and Private Military Contractors is able to arrange for sufficient protection, which would constitute an even smoother solution than the government providing for armed security. The government would only have to arrange for permission: this is also the drift of the ship-owners (the Royal Association of Netherlands Ship-owners (KNVR)) who argue by letter to the committee that *“armed private security guards aboard ships under the flag of the Kingdom should be allowed. This would be the only way for ship-owners to actually implement their statutory duty to provide a safe working environment for their seagoing personnel without violating other Dutch laws.”* This solution entails several problems, certainly in view of the necessity caused by the nature of the piracy threat not to suffice with lighter forms of arming private security guards. Firstly, this would require drastic amendment of Dutch legislation and regulations, the *Weapons and Ammunition Act* and the *Private Security Organisations and Detective Agencies Act*. Aside from its desirability, it is not likely that this process of legislation can be realised on very short term. Under normal circumstances would the process of amendment of legislation require several years, which means that there will not be a solution for this problem that is considered to be quite urgent on short term. Secondly, the government cannot issue a ‘blank cheque’: the responsibility of the government stemming from the monopoly on force requires that allowing (more heavily) armed private security guards would only be conceivable subject to a strict regime of regulation and supervision, which would require further specification and elaboration. This leads to the conclusion that this alternative is surrounded by many legal and practical complications that cannot easily and quickly be resolved.

Subquestion 3: What is your recommendation with respect to cancelling the monopoly on force, as entailed in the possibilities to prevent and investigate?

Piracy, certainly when it originates from a failed state such as Somalia, is a phenomenon that cannot exclusively be combated with the deployment of armed private security guards to protect ships. This country will have to take measures, with the prospect of state-building to end piracy. This is however, a long term process that does not offer a solution for the current problem of piracy. This also applies to the possibility of criminal investigations of pirates and attempts to confiscate illegally obtained assets from all those who benefit from piracy. The protection of merchant shipping lanes by the navy in the Gulf of Aden, a more readily applicable alternative of an implementing preventative measure works well. It has pushed piracy towards the Indian Ocean. The protective measures implemented by ship-owners also appear to be adequate in averting the threat of piracy. These measures

are not sufficient however to offer full protection, in particular in the case of vulnerable merchant transports. These transports run the risk of being attacked by pirates in the high-risk areas without being able to count on timely assistance from naval vessels. That risk can only be covered by providing a weapons-based deterrent in addition to preventative measures.

The recommendation of the committee nevertheless does not exclude the hiring of private armed security guards as a matter of principle. The government’s monopoly on the use of force does not mean that only the government is allowed to use force, but rather that said government decides who is authorised to do so and under what conditions. The initial question is which circumstances should lead to the government enabling the engagement of armed private citizens. Firstly, this should be considered if the Ministry of Defence proves to be incapable of providing the required level of protection to vulnerable transports against piracy. Seeing that the government then fails in its duty of care, this triggers the implementation of alternatives even if those are complicated in their structure and effects. Secondly, relevant international developments have to be taken into account. Discussions on this subject matter in other (European) countries as well as international bodies are ongoing. This may lead to a trend in which more and more countries will opt for private security guards. Joining such countries should be considered then, especially if basic regulatory conditions can be met at the international level.

Closing remark. The committee is of the opinion that this recommendation does justice to the legitimate desire of citizens to be sufficiently protected by the government from serious violations of their person and property, as well as to the need for guarantees so that force is only used when necessary and with due care. By offering sufficient protection, the government prevents its citizens from resorting to the use of weapons or to individuals or companies that are able to offer the required protection, however thereby leading to a possible escalation of violence and certainly losing democratic checks on the use of weapons.

Geraadpleegde literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken. *De inhuur van private militaire bedrijven: een kwestie van verantwoordelijkheid*. Advies nr. 59, december 2007
- Adviesraad Internationale Vraagstukken. *Piratenbestrijding op zee: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden*. Advies nr. 72, december 2010
- Bahar, M., 2007. Attaining optimal deterrence at sea: a legal and strategic theory for naval anti-piracy operations. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 40(1), 1-85.
- Bateman, S., 2010. Sea piracy: some inconvenient truths. *Maritime Security*, 2, 13-24.
- Bearpark, A. & Schulz, S. The future of the market. In: Chesterman, S. & Lehnardt, C. ed. 2009. *From mercenaries to market. The rise and regulation of private military companies*. Oxford: Oxford University Press.
- Berghuis, A.C., 2004. Criminaliteitsrisico's. Goed Beschouwd (Openbaar Ministerie), Den Haag.
- Bowden, A., 2010. The economic cost of maritime piracy. *One Earth Future Working Paper* (www.oneearthfutur.org).
- Brinktrine, R., 2010. Der Einsatz privater Sicherheitsdienste zum Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus – Die staats- und verwaltungsrechtliche Sicht. In: Rolf Stober (ed.) (2010) *Der Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus zwischen internationaler, nationaler und unternehmerischer Verantwortung*. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Burkens, M.C. Kammeling, H.R.B.M. Vermeulen, B.P. en Widdershoven, R.J.G.M., 2006. *Beginselen van de democratische rechtsstaat*. 6de druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Cameron, L., 2006. Private military companies: their status under international humanitarian law and its impact on its regulation. *International Review of the Red Cross*, 863, 573-598.
- Chalk, P., Smallman, L. en Burger, N., 2009. Countering piracy in the modern era. *Notes from a Rand workshop to discuss the best approaches for dealing with piracy in the 21st century*. Rand (www.rand.org).
- Colomb, Y., Farr, D., Hinton, P. en Hilary, N., 2010. All at sea. *The Actuary*. 34, paginanummers.
- Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq: Background and Analysis, Congressional Research Service, May 13, 2011.
- Den Dekker, G., 2008. The regulatory context of private military and security services at the European Union level. PRIV-WAR Report The Netherlands, National Report Series 01/08 (<http://priv-war.eu/wordpress/wp-content/uploads/2008/12/nr-01-08-the-netherlands.pdf>)
- Grotius, 1609. Mare liberum, In: A. Eyffinger. *De vrije zee. Een Uiteenzetting over het Recht van de Nederlanders om Handel te Drijven in Oost-Indië*. Den Haag: Jongbloed, 2009.
- Haurand, G., 1997. Sicherheit und Gewaltmonopol – oder: In wie weit dürfen staatliche Leistungen wirtschaftlichen Kriterien unterworfen werden? *Kriminalpolitik*, 12, 770-780.
- Hobbes, T., 1651. *Leviathan*.
- International Maritime Organization, 2011. Measures to enhance maritime security – piracy and armed robbery against ships. Maritime Safety Committee, Report of the Working Group, 89th session, 19 May 2011.
- McDonald, A., *Dogs of War Redux? Private Military Contractors and the 'New Mercenarism'*, in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, maart 2007, p. 222.
- Mineau, M.L., 2010. Pirates, Blackwater and maritime security: the rise of private navies in response to modern piracy. *Journal of International Business & Law*, 15, 4, 63-78.
- Moesgaard C. & Heiselberg, S., 2011. Private military companies in counter-insurgency strategy. Danish Institute for International studies, Policy brief March 2011.
- Percy, S. & Shortland, A., 2010. The business of piracy in Somalia. Discussion Paper 1033. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Petersohn, U., (geen datum) Outsourcing the big stick: the consequences of using private military companies. Working Paper Series No. 08-0129. Harvard University: Weatherhead Center for International Affairs (www.wcfia.harvard.edu).
- Sanders, D., et al., 2010. Marine Piracy. In: Marine Piracy Working party, GIRO conference, Newport, United Kingdom, 12-15 October 2010.

- Schreier, F. & Caparini, M., 2005. Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies. In: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Occasional Paper nr. 6.
- Seidel, G., 2010. Völkerrechtliche Aspekte des Kampfes gegen Piraterie und maritimen Terrorismus unter ein beziehung privater Sicherheitsdienste. In: Rolf Stober (ed.) (2010) Der Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus zwischen internationaler, nationaler und unternehmerischer Verantwortung. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Singer, P.W., 2003. *Corporate Warriors, The Rise of the Privatized Military Industry*. New York: Cornell University Press.
- Smallman, L., 2011. Kowtowing to pirate's ransoms fuels maritime piracy. Commentary in Bloomberg Government April 11, 2011 (via www.rand.org).
- Soons, A.H.A., 2003. Rechtshandhaving op zee. Het internationaalrechtelijk kader. In: *Justitiële Verkenningen*, 2003(02), 86-101.
- Stober, R., 1997. Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe. *Neue Juristische Wochenschrift*, 14, 889-896.
- 46 | Stober, R., 2010. Piraterieschutz durch private Sicherheitsdienste? Eine rechtspolitisch und rechtswissenschaftlich vernachlässigte Materie. In: Rolf Stober (ed.) (2010) Der Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus zwischen internationaler, nationaler und unternehmerischer Verantwortung. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Treves, T., 2009. Piracy, law of the sea, and use of force: developments off the coast of Somalia. *European Journal of International Law*, 20(2), 399-414.
- Venice Commission (European Commission for Democracy through Law). Report on private military and security firms and the erosion of the state monopoly on the use of force. Adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session, March 2009.
- Weber, M. Politik als Beruf. Vortragsreihe „Geistige Arbeit als Beruf“, den Max Weber am 28. Januar 1919 vor dem „Freistudentischen Bund. Landesverband Bayern“ in der Münchner Buchhandlung Steinicke gehalten hat.
- White, A., 2010. The potential impact of national-level or EY-level regulation of PMSC activities. Florence: Academy of European Law, EUI Working Papers AEL 2010/4.
- Whitman, J.Q., 2004. Between self-defense and vengeance / between social contract and monopoly of violence. Yale Law School, Faculty Scholar Scripts Series 650.
- Wimmer, H., 2003. The State's monopoly on Legitimate Violence. In: Austrian Academy of Sciences, Conference on Transformation of Statehood from an European Perspective. Vienna, Austria, January 2003.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002. De toekomst van de nationale rechtsstaat. Rapporten aan de regering nr. 63. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bijlage

Samenstelling van
de Adviescommissie
gewapende
particuliere
beveiliging tegen
piraterij

Voorzitter

- prof. mr. J.L. de Wijkerslooth (Emeritus hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht Universiteit Leiden)

Leden

- prof. dr. A. van Staden (Hoogleraar internationale betrekkingen Universiteit Leiden)
- prof. mr. P.A.M. Mevis (Hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht Erasmus Universiteit Rotterdam)

Secretariaat

- Drs. A.C. Berghuis (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
- J.W.K. Glashouwer MA (Ministerie van Defensie)
- Mr. M.R. van Iperen (Ministerie van Veiligheid en Justitie), vervangen door Mr. M.A. de Vries (Ministerie van Veiligheid en Justitie)



Colofon

Dit is het rapport van de Adviescommissie gewapende
particuliere beveiliging tegen piraterij

Uitgave

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag

Augustus 2011 | Publicatienr: J-9249