



*Mariniers van de Unit Interventie Mariniers (UIM) verrichten een boarding van een verdachte Skiff in de Golf van Aden, september 2009 (MCD/Sjoerd Hilckmann)*

## ***De invloed van mensenrechten op de Nederlandse zeestrijdkrachten***

Dat de marine ter bescherming van mensenrechten kan worden ingezet, zal bij niemand tot verbazing leiden. Deze bescherming behoort immers bij de grondwettelijke taak van de krijgsmacht om de internationale rechtsorde te handhaven en te bevorderen. De zeestrijdkrachten en mensenrechten zijn op die manier onlosmakelijk aan elkaar verbonden.

**A**andacht voor het rechtsgebied mensenrechten vanuit een maritieme dimensie is doorgaans beperkt, terwijl de invloed ervan op maritieme operaties om verschillende redenen niet meer is weg te denken. Deze bijdrage geeft aan waarom en op welke wijze dit rechtsgebied voor de Koninklijke Marine steeds belangrijker is en naast internationaal zeerecht en zeeoorlogsrecht als een nieuwe loot aan de stam van rechtsgebieden op zee moet worden gezien.

### **De mens op zee**

Het is niet onlogisch dat mensenrechten als rechtsgebied lange tijd nauwelijks een onderwerp is geweest waar

de maritieme dimensie mee te maken had. De zee kent nu eenmaal geen permanente bevolking. Net zo min als staten rechtsmacht hebben over grote delen van de zee. Twee zaken zijn in ieder geval nodig voor de werking van mensenrechten: individuen en een verantwoordelijke staat. De meeste invloed van recht op maritieme operaties komt voort uit het internationaal zeerecht, waarin de bekende maritieme zones en doorvaartregimes bepalend zijn voor de inzet van marines. Een enkele mensenrechtelijke norm in het zeerecht ligt verscholen in de reddingplicht van personen in nood op zee en het verbod op slaventransporten.<sup>1</sup> Tijdens gewapende conflicten is naast het zeerecht het zeeoorlogsrecht van invloed op maritiem

optreden. Hoewel het zeeoorlogsrecht tot het humanitair oorlogsrecht behoort, dat vele beschermende waarborgen voor burgers kent, bevat dit gedeelte geen mensenrechtelijke normen. Zeeoorlogsrecht draait vooral om regels over schip, goed en neutraliteit.

In klassieke verhandelingen over recht en maritieme strategie, zoals *The influence of law on seapower*<sup>2</sup> en *Law, force & diplomacy at sea*,<sup>3</sup> worden mensenrechten niet besproken. Ook meer recente handboeken, zoals Geoffrey Till's *Seapower*, behandelen het onderwerp niet. De Nederlandse Maritieme Doctrine noemt de term een enkele keer in de context van een beperkende factor voor maritiem optreden maar geeft er verder geen tekst of uitleg bij.<sup>4</sup> De doctrine doet mensenrechten daarmee af als een beperking, een benadering die we over de invloed van recht in maritiem-strategisch denken overigens wel vaker zien. Zo stelde de Britse Admiraal Sir Herbert Richmond in zijn boek *Seapower in the modern world* (1934)<sup>5</sup> dat regels voor oorlogvoering een beperking zijn voor *Seapower* en dat de oorlogvoering ter zee daarom bewust weinig regels kent: de inzet van het maritieme instrument moet namelijk niet onnodig beperkt worden.

**'Het onderwerp mensenrechten is vandaag de dag een belangrijke factor voor inzet van de Nederlandse zeestrijdkrachten'**

*Fast forward* naar de huidige tijd zien wij dat, onder meer door de groei van het internationaal zeerecht – de regels over de veiligheid op zee (IMO-regelgeving) en de gewoonterechtelijke zeewaartse uitbreiding van het oorlogsrecht – handelingsperspectieven op zee steeds meer aan regels onderhevig zijn. Met mensenrechten komt daar nog een rechtsgebied bij. Een beperking of niet, het rechtsgebied is vandaag de dag een belangrijke factor voor de inzet van de Nederlandse zeestrijdkrachten.

Dit laat zich uitleggen aan de hand van vier onderwerpen: de huidige instabiliteit in de landen rondom de Middellandse Zee, het individu als tegenstander in maritieme operaties, de evolutie van Europese mensenrechten en het Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid.

### **Instabiliteit rondom de Middellandse Zee**

Allereerst zorgen de aanhoudende conflicten in de landen rondom de Middellandse Zee sinds de Arabische Lente van 2011 voor instabiliteit die een enorme irreguliere migratietoename in de Middellandse Zee en haar subregio's teweegbrengt. In het algemeen vormt de Middellandse Zee al, zoals Michael Teitelbaum in *Naval Strategy and policy in the Mediterranean* stelt: *'...a kind of gigantic*



Functionarissen van het EU-agentschap Frontex in gesprek met migranten tijdens de operatie Poseidon (European Union– Frontex)

*geographical cauldron* [ketel] for the economics, politics and passions that surround international migration'.<sup>6</sup> De huidige geopolitieke situatie van aanhoudende conflicten in de regio verhitten deze ketel nog meer. Hoewel de migratiecijfers in zuidelijk Europa in de afgelopen jaren zijn gedaald, houden de conflicten druk op de irreguliere migratie naar Europa via verschillende wegen in de Middellandse Zee.

Migratiestromen zijn op zichzelf niet meteen een militair probleem. Europese landen besloten echter dat de inzet van marines een deel van de oplossing voor aanpak ervan kon zijn.<sup>7</sup> Verschillende operaties zijn sinds 2015 opgevoerd, zoals de operaties *Triton*, later *Themis* geheten (in het centrale gedeelte van het Middellandse Zeegebied), *Poseidon* (in het oostelijk gedeelte) en *Indalo* (in het westelijk gedeelte), allemaal onder leiding van EU-agentschap Frontex. De migratiecrisis gaf ook een boost aan de hervorming van dat agentschap, dat momenteel een *standing corps* van 10.000 man ontwikkelt waar ook Nederland met militairen aan deel zal nemen.<sup>8</sup> Daarnaast startte de EU-operatie (EUNAVFOR) *Sophia*, sinds maart 2020 opgevolgd door *Irini*. De NAVO draagt bovendien sinds 2016 bij met de inzet van de *Standing Naval Maritime Group* tussen de Turkse en Griekse eilanden in de Egeïsche Zee.<sup>9</sup> De huidige NAVO-operatie *Sea Guardian* in de Middellandse Zee heeft geen expliciet mandaat dat zich specifiek richt op migratie, anders dan dat het bijdraagt aan 'deterrence on terrorist and other transnational threatening illegal activities in different parts of the Area of Operations (Mediterranean Sea)'.<sup>10</sup> Los van de redenen waarom en op welke wijze marines worden ingezet in de Zuid-Europese invloedssfeer,<sup>11</sup> is het een feit dat zij daarmee in aanraking komen met individuen in penibele situaties op zee. Deze operaties kunnen daardoor ook een mensenrechtelijke dimensie hebben.<sup>12</sup> Zo kan de inzet bijvoorbeeld te maken krijgen met het mensenrechtelijke beginsel van *non-refoulement*, dat kort gezegd inhoudt dat vluchtelingen niet uitgezet of teruggestuurd mogen worden naar de grenzen van een grondgebied waar hun leven of vrijheid bedreigd wordt op grond van bijvoorbeeld ras, godsdienst, nationaliteit of politieke overtuiging.

Met andere woorden, de huidige migratiecrisis in de Middellandse Zee en de inzet van marines daarin, zorgt voor aanraking met het rechtsgebied van mensenrechten. Ter vergelijking; dit is minder het geval in de spanningen tussen de landen rondom de Zuid-Chinese Zee en de Stille Oceaan, waar het primair om statelijke spanningen gaat over (grond)gebied, expansie van invloedssfeer en natuurlijke rijkdommen. Die spanningen bestaan ook in de Middellandse Zee, maar kennen daar bovenop een reeks extra spanningen door politieke, geografische en sociaal-economische factoren, waardoor Europa geconfronteerd wordt met individuen die kiezen om over zee richting Europa te komen. En als we de grenzen van het Koninkrijk centraal nemen en onze blik even voorbij Europa verbre-

den, dan is het interessant dat het recente rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (IAV) over het Caribisch gebied in deze context aangeeft dat de uittocht van Venezolanen wereldwijd tot één van grootste migratiecrises behoort.<sup>13</sup>

## De mens als tegenstander in huidige maritieme operaties

Een tweede factor van invloed is dat de mens als tegenstander meer centraal is komen te staan in maritieme operaties. Na een focus op goederen in de maritieme embargo-operaties uit de jaren negentig (Irak, voormalig-Joegoslavië, Haïti), leek 9/11 tevens de start van een focus op personen (niet-statelijke actoren) in de strijd tegen maritiem terrorisme. Tijdens operatie *Active Endeavour* en *Enduring Freedom* werd gezocht naar terroristen op zee. Enkele jaren erna volgde de opkomst van piraterij rondom de Hoorn van Afrika. En na het uitbreken van de Arabische Lente bevatte de VN-resoluties inzake het Libië-conflict de oproep om naast goederen ook op zoek te gaan naar huurlingen als onderdeel van de maritieme embargo-operatie.

De mens is daarnaast niet alleen in de context van maritieme veiligheidsoperaties, maar ook in gewapende conflicten op zee meer centraal komen te staan. Illustratief is de inzet van Israëlische strijdkrachten aan boord van de *Mavi Marmara*. Dit schip trachtte in 2010 de Israëlische blokkade voor de kust van Gaza te doorbreken. Israël greep in, kwam aan boord en nam de controle van het schip over. Een belangrijk onderdeel van de discussie die uit dat optreden volgde, lag bij de rechtmatigheid van geweldgebruik tegen individuen aan boord en bij de vraag in welke juridische context (oorlogsrecht of mensenrechten) het geweldgebruik beschouwd moest worden. Deze casus laat zien dat tijdens een gewapend conflict op zee, naast een *ship-to-ship*-dimensie, er een dimensie is bijgekomen waarin de aanraking met de mens staten en operators ertoe dwingt zich er steeds meer van te vergewissen dat er mogelijk mensenrechtelijke aspecten aan maritiem optreden zitten.

## De evolutie van de werking van Europese mensenrechten

Natuurlijk is het niet zo dat de Koninklijke Marine tot bovengenoemde ontwikkelingen nooit in aanraking is geweest met mensen op zee. Maar naast een meer intensieve aanraking door het soort operatie (maritieme veiligheidsoperaties) en de huidige geopolitieke situatie aan de zuidgrenzen van Europa is er nog een factor van belang waarom mensenrechten voor Europese marines een grotere rol zijn gaan spelen. Dit betreft de ontwikkeling van het geografische toepassingsbereik van het Europese mensenrechtenverdrag (EVRM). Voorheen was het EVRM een rechtsregime dat zich primair manifesteerde tussen een overheid en personen op het *eigen* grondgebied. Tegenwoordig accepteert het Europese Hof voor de

'Een overzichtelijk beeld van het volledige spectrum van mogelijke toepasbare mensenrechten op zee bestaat nog niet'





*Als een boardingteam een dhow onder controle heeft voor een inspectie is juridisch nog niet uitgekristalliseerd of de marine, en daarmee dus de staat, rechtsmacht over de individuen aan boord van de dhow uitoefent (Operatie Atalanta)*

Rechten van de Mens (EHRM) dat, in uitzonderlijke gevallen, de rechtsmacht van een staat over mensenrechten ook *extraterritoriaal* van toepassing kan zijn. Bovenop de territoriale insteek van de term, kan rechtsmacht ook bestaan wanneer bijvoorbeeld sprake is van feitelijke controle door overheidsfunctionarissen over personen. Deze interpretatie zorgt voor een breder toepassingsbereik van het EVRM, zodat staten (weliswaar in uitzonderlijke gevallen) ook overzee kunnen worden aangesproken op de verplichtingen die zij hebben tegenover individuen op grond van het EVRM. Als voorbeeld kan de *Jaloud*-zaak dienen, die ging over Nederlands militair optreden in Irak (een schietincident bij een checkpoint in de Iraakse provincie Al Muthanna) en werd door het EHRM beschouwd door de bril van het Europese mensenrechtenverdrag. Deze juridische evolutie is dus significant voor militair optreden. En situaties op zee zijn er niet van uitgesloten.

De discussie over de rechtsmacht en toepassing van mensenrechten op zee werd in meer structurele zin aangewakkerd in de context van antipiraterijoperaties rondom de Hoorn van Afrika. Europese rechtspraak<sup>14</sup> onderstreept dat rechtsmacht in de context van het EVRM bestaat aan boord van oorlogsschepen. Maar het is de vraag wat, in uitzonderlijke gevallen, feitelijke controle over personen in de maritieme context precies betekent. Is dat bijvoorbeeld wanneer een boardingteam een dhow onder controle heeft voor een inspectie, een gekaapt schip met piraten heeft overmeesterd of een schip met een onwillige crew inspecteert tijdens een maritieme embargo-operatie?<sup>15</sup> Dit zijn gevallen die discussie kunnen opleveren over de vraag

of de marine, en daarmee dus de staat, rechtsmacht over een persoon uitoefent via maritiem optreden.

Ten slotte is in deze factor van invloed belangrijk te onderstrepen dat de juridische afdwingbaarheid voor mensenrechten via rechtsmacht van een staat die voorbij de landsgrenzen geldt, geen wereldwijde maar vooral een Europese ontwikkeling is. Het gaat hier om de reikwijdte van het EVRM, zoals geïnterpreteerd door het EHRM. Ook hier is het dus interessant dat Nederland als onderdeel van Europa beïnvloed wordt door de juridische ontwikkeling op het gebied van de Europese mensenrechten, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het handelen van de marines van Canada of Australië.

### **Het Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid**

Als vierde factor van invloed geldt het Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid. Dit beleid komt tot stand op basis van politieke keuzes. Een land kan namelijk ook besluiten zijn strijdkrachten buiten conflicten te houden die mogelijk een mensenrechtelijke dimensie hebben. Nederland heeft echter gekozen zich naast het bevorderen van handelsbelangen en armoedebestrijding ook te richten op het bevorderen van de internationale rechtsorde. Bij de bevordering van de internationale rechtsorde als een internationaal stelsel van normen en afspraken dat zich richt op vrede en veiligheid<sup>16</sup> hoort ook de bescherming van mensenrechten. De gedachte is dat Nederland op die manier het beste opkomt voor zijn eigen politiek-strategische belangen en tevens het hoofd kan bieden

aan actuele dreigingen. Inzetten op de bescherming van mensenrechten is dus een bewuste Nederlandse politieke keuze. De huidige Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022 stelt dat de veiligheidsinzet bijdraagt aan doelstellingen zoals de bescherming van mensenrechten. Dit betekent dus dat de marine als instrument van het buitenlands veiligheidsbeleid op een directe of indirecte manier kan worden ingezet ter bescherming van mensenrechten.

## Optreden op zee

Naast bovengenoemde politiek-strategische redenen voor de inzet van de marine, zijn mensenrechten tegelijkertijd een stelsel van regels die invloed hebben op het daadwerkelijke optreden. Deze regels bestaan uit een reeks van verschillende verplichtingen waaraan een staat zich heeft te houden. De krijgsmacht treedt op als handen en voeten van die staat. Terwijl onrechtmatig geweldgebruik de strafrechtelijke route voor het vervolgen van diegene die het geweld heeft toegepast opent, kan het rechtsgebied van mensenrechten een weg openen waarin de staat wordt aangesproken op een schending van, bijvoorbeeld, het recht op leven. Met betrekking tot dit daadwerkelijk optreden op zee zijn twee punten interessant om hier te benoemen.

Ten eerste, welke mensenrechten precies van toepassing kunnen zijn op het militaire maritiem optreden en op welke wijze deze moeten worden ingevuld in de maritieme dimensie, is op dit moment nog niet uitgekristalliseerd. In ieder geval trekt het optreden van de krijgsmacht logischerwijs onderwerpen aan zoals het recht op leven (in de context van geweldgebruik), onderwerpen rondom detentie (zoals foltering, recht op vrijheid en het recht om onverwijld voor een rechter te worden gebracht) en *non-refoulement*. In deze context zullen ook de recente discussies over zogeheten *push-back*handelingen de lezer niet zijn ontgaan. Mensenrechten zoals het recht op huwelijk, een gezinsleven, vereniging of meningsuiting zullen in zuivere militaire context minder van belang zijn, maar zijn niet uitgesloten in een bredere maritieme context. Dit laatste blijkt bijvoorbeeld uit een zaak die diende voor het EHRM uit 2009, over het schip *Borndiep* van de abortusstichting *Women on Waves* tegen Portugal, waarin het recht van meningsuiting centraal stond.<sup>17</sup> Zoals gezegd zijn tijdens de inzet in antipiraterijoperaties stappen gemaakt welke mensenrechten in de maritieme dimensie van belang kunnen zijn en hoe deze moeten worden geïnterpreteerd. Maar een overzichtelijk beeld van het volledige spectrum van mogelijk toepasbare mensenrechten en hoe ze op zee te interpreteren bestaat nog niet.

Ten tweede dient men zich te realiseren dat het schenden van mensenrechten door een staat niet alleen ontstaat bij handelingen op zee, maar ook is terug te voeren op handelingen in een eerder traject. Hieronder kan bijvoorbeeld de wijze waarop een functionaris is getraind en opgeleid vallen, maar ook handelingen die ergens anders in de keten plaatsvinden. Ter illustratie hiervan dient de bevrijdingsoperatie door de *Marine Nationale* van een

door piraten gegijzeld Frans jacht. Volgens het EHRM had Frankrijk in deze zaak de mensenrechten geschonden, niet omdat de bevrijdingsactie, arrestatie en het overbrengen van verdachten over een afstand van 6.000 km naar Frankrijk te langzaam was verlopen, maar omdat de verdachten daarna, eenmaal in een Franse cel, niet snel genoeg voor een rechter waren verschenen.

## Conclusie

Wie vandaag de dag over de invloed van recht op *seapower* wil schrijven, ontkomt mijns inziens niet aan de mensenrechtelijke factor. Althans niet wanneer het Europese perspectief van maritiem optreden wordt belicht. Nederland ligt in een werelddeel dat zich geconfronteerd ziet met irreguliere migratievraagstukken, extraterritoriale toepassing van Europese mensenrechten en dat bovendien een buitenlands- en veiligheidsbeleid voert dat is gericht op de bevordering van de internationale rechtsorde, waaronder de bescherming van mensenrechten. In die context is het voorzienbaar dat de Nederlandse (zee-)strijdkrachten als instrument van de staat daarvoor wordt ingezet en met mensenrechtelijke aspecten te maken krijgen. Tegelijkertijd wordt de Koninklijke Marine in haar optreden uitgedaagd doordat de werking van mensenrechten op zee in dit stadium niet volledig is uitgekristalliseerd. Desalniettemin valt niet te ontkennen dat het rechtsgebied van mensenrechten naast internationaal zeerecht en zeeoorlogsrecht een groeiende nieuwe loot is aan de stam van rechtsgebieden die van invloed zijn op maritiem optreden.

**KLTZ (LD) mr. dr. M.D. (Martin) Fink is Hoofd Juridische Zaken van de Koninklijke Marechaussee. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.**

### Noten

- 1 Zie artikel 98 en 99 VN-Zeerechtverdrag.
- 2 D.P. O'Connell, *The influence of law on seapower* (1975).
- 3 K. Booth, *Law, Force & diplomacy at sea* (1985).
- 4 *Grondslagen van het maritiem optreden* (2014), p. 299 en 313.
- 5 H. Richmond, *Seapower in the modern world* (1934).
- 6 M. Teitelbaum, *Mediterranean states and migration* in J.B. Hattendorf (red.) *Naval Strategy and policy in the Mediterranean. Past, present, future* (2000).
- 7 M. Drent, 'Militarising migration? EU and NATO involvement at the European border', in: *Clingendael Spectator* 4 (2018). Te raadplegen op: <https://spectator.clingendael.org/pub/2018/4/militarising-migration/>
- 8 Met militairen van de Koninklijke Marechaussee.
- 9 <https://mc.nato.int/media-centre/news/2016/standing-nato-maritime-group-two-conducts-drills-in-the-aegean-sea>.
- 10 <https://mc.nato.int/missions/operation-sea-guardian/focused-operations-force-composition>.
- 11 Zie ook *The Guardian*: 'UK plan to use navy to stop migrant crossings is unlawful, lawyers warn', 7 augustus 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/aug/07/uk-plan-to-use-navy-to-stop-migrant-crossings-is-unlawful-lawyers-warn>.
- 12 S. Hill, B. Bastomski, 'Legal Dialogue on Human Rights Obligations: NATO's Aegean Sea Activity as a Case Study', in: *Harvard Law School National Security Journal*, oktober 2020. Zie: <https://harvardnsj.org/2020/10/legal-dialogue-on-human-rights-obligations/>.
- 13 AIV-rapport no. 116, *Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied*, 10 september 2020, p. 20.
- 14 Zie bijvoorbeeld EHRM, *Hirsi Jamaa and others versus Italy* (2012), para. 76.
- 15 Zie uitgebreider M.D. Fink, *Maritime interception and the law of naval operations* (2016), p.199-208.
- 16 Definitie uit de *Nationale Veiligheid Strategie* 2019, p.15.
- 17 EHRM, *Women on Waves and others versus Portugal*, 2009, no. 31276/05.