

*ARTIKEL UIT NOTICES TO MASTER MARINERS 2018-3*

**De rol van de kapitein tijdens een internationaal conflict met Rusland**

*Wat gebeurt er met de Nederlandse koopvaardij indien de internationale spanningen met Rusland hoog oplopen?*

Door Mr. Dr. Drs. P. (Peter) J.J. van der Kruit[[1]](#footnote-1)

**1. Inleiding**

Tijdens het congres ter gelegenheid van het 75-jarige bestaan van de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij (NVKK), ging de discussie ook over de positie van de Nederlandse koopvaardij bij toenemende spanningen met Rusland.[[2]](#footnote-2) De relevantie van die vraag bestaat uit het feit dat veel Nederlands gevlagde koopvaardijschepen varen met een Russische kapitein, en/of met een -gedeeltelijk- Russische bemanning, inclusief etnische Russen uit voormalige Sovjetrepublieken zoals Oekraïne, Wit-Rusland en Letland.

De discussie ontwikkelde zich verder over de volgende vragen. Kunnen Russische kapiteins hun Nederlands gevlagde koopvaardijschepen overdragen aan de Russische autoriteiten? Welke bevoegdheden heeft de kapitein van een Nederlands gevlagd schip over het Russische gedeelte van zijn bemanning? Hoe zit het precies met het vorderen van koopvaardijschepen? Wat is hierbij de rol van de kapitein?

Dit artikel heeft als doel om duidelijkheid te verschaffen over het vermogen om de Nederlandse koopvaardij ongestoord voort te zetten in buitengewone tijden en de rol van de kapitein daarbij. Daartoe zal eerst de mogelijkheid onderzocht worden waarom Russische kapiteins mogen varen aan boord van Nederlandse koopvaardijschepen. Dan zal er worden gekeken naar het fenomeen staatsnoodrecht, gevolgd door een korte uiteenzetting van enkele voor de scheepvaart relevante noodwetten. Daarna zal de rol van de Koninklijke Marine bij dit soort crises worden uiteengezet. Het artikel eindigt met een samenvatting.

**2. Russen aan boord van een Nederlands schip**

Onder normale omstandigheden is het mogelijk dat Russische zeevarenden, inclusief de kapitein, op Nederlandse koopvaardijschepen varen. Een Nederlands koopvaardijschip met een volledige Russische bemanning behoort dus tot de mogelijkheden.

In het begin van deze eeuw heeft de wetgever ervoor gekozen om de functie van kapitein op een Nederlands schip open te stellen voor bepaalde andere nationaliteiten, inclusief die van de Rusland. Het werd mogelijk voor reders om onder bepaalde voorwaarden een ontheffing te krijgen van de wettelijke verplichting om een Nederlandse kapitein aan te stellen op Nederlandse schepen.[[3]](#footnote-3) Aan deze vrijstelling van de Nederlandse nationaliteitseis kunnen beperkingen of nadere voorwaarden worden verbonden. Voorwaarden zoals erkenning van het Russische vaarbewijs en het behalen van het Nederlandse certificaat ‘Wetgeving en Openbaar Gezag’.

Deze vrijstelling werd indertijd gegeven op basis van het feit dat er een tekort aan Nederlandse kapiteins bestond. Russische kapiteins maken nog steeds gebruik van deze Nederlandse wettelijke regeling.

Verder bestaan er nog privaatrechtelijke regelingen over klachtenprocedures ten behoeve van eerste stuurlieden en maritiem officieren die naar hun eigen oordeel op onjuiste gronden niet zijn aangesteld in de functie van kapitein op een Nederlands schip.[[4]](#footnote-4)

Russische zeevarenden, anders dan de kapitein, hebben op basis van Nederlandse wetgeving vrijstelling om op Nederlandse koopvaardijschepen te varen. Voor deze Russische zeevarenden is dus geen vrijstellingsbewijs nodig zoals voor de kapitein. Wel moeten deze zeevarenden hun nationale vaarbevoegheidsbewijs kunnen tonen.

**3. Staatsnoodrecht**

Het is niet ondenkbaar dat in tijden van oplopende internationale spanningen en crises de Nederlandse koopvaardijschepen extra bescherming nodig hebben om hun noodzakelijke werk te blijven doen. Zonder deze koopvaardijschepen zullen de transporten over zee afnemen met alle ernstige gevolgen van dien; de koopvaardij is van essentieel en wezenlijk belang voor het Koninkrijk der Nederlanden. Indien er sprake is van buitengewone omstandigheden kan Nederland terugvallen op het staatsnoodrecht. Dit recht kan zelfs fundamentele mensenrechten opzijzetten, dit wordt ook toegestaan door het EVRM.[[5]](#footnote-5)

Het staatsnoodrecht is terug te vinden in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Die wet voorziet in een schematische benadering van de procedures van de inwerkingtreding van het staatsnoodrecht,[[6]](#footnote-6) en is gebaseerd op artikel 103 Grondwet. Deze Coördinatiewet heeft aan het einde van de vorige eeuw het bestaande stelsel van buitengewone rechtstoestanden, zoals ‘staat van oorlog’, ‘staat van beleg’, ‘toestand van verhoogde waakzaamheid’ en de ‘burgerlijke uitzonderingstoestand’ vervangen door twee, naar zwaarte oplopende uitzonderingstoestanden. Dit zijn de ‘beperkte’ en de ‘algemene noodtoestand’.

Vrijwel alle Nederlandse noodwetten, inclusief die voor de scheepvaart, worden opgesomd in twee lijsten, die deel uitmaken van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Deze Coördinatiewet regelt wanneer welke noodwet in werking treedt. Alle verplichtingen en bevoegdheden daarentegen staan in de afzonderlijke noodwetten, zoals de Vaarplichtwet en de Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart (zie hierna).

Hoewel er meerdere scenario’s denkbaar zijn, zal in geval van hoogoplopende internationale spanningen met Rusland eerst in NAVO-verband getracht worden een eventuele crisis in de hand te houden. De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden speelt in dat kader nog geen rol, aangezien die op de nationale situatie ziet. Een volgende stap in het crisisbeheersingsproces kan zijn dat de NAVO, inclusief Nederland, militaire maatregelen neemt. Dan kan ten gevolge daarvan de beperkte of algemene noodtoestand in Nederland worden afgekondigd. Op dat moment kan het ook nodig zijn om een aantal bevoegdheden uit de noodwetten te activeren, bijvoorbeeld om Nederlandse koopvaardijschepen veilig te stellen door potentieel gevaarlijke elementen uit de bemanning te weren.

De NAVO-procedures en de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden hebben geen rechtstreeks of juridisch verband. Het is voldoende dat de lidstaten van de NAVO nationaal over een geschikt juridisch instrumentarium beschikken om uitvoering te geven aan de door de NAVO geadviseerde crisisbeheersende maatregelen, inclusief het veiligstellen van de koopvaardijvloot.

Kortom, de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is de juridische basis voor het afkondigen van een noodtoestand, waarna deze wet het staatsnoodrecht verder regelt, inclusief de noodwetgeving op het gebied van bescherming van de koopvaardijvloot.

**4. Vaarplichtwet**

De Vaarplichtwet is laatstelijk gewijzigd op 1 januari 2018. Deze wet bepaalt mede dat in tijden van oplopende spanning de vrijstelling voor Russische kapiteins om te mogen varen op Nederlandse koopvaardijschepen kan worden ingetrokken. Hoewel deze vrijstelling veelal is gegeven op basis van het feit dat er een tekort aan Nederlandse kapiteins bestaat, zal het waarschijnlijk geen probleem zijn om deze vrijstelling in te trekken tijdens een noodtoestand ten gevolge van hoogopgelopen spanningen met Rusland.

Indien het intrekken van de vrijstelling tijdig gebeurt wordt het onwaarschijnlijk dat een Russische kapitein zijn Nederlandse koopvaardijschip fysiek zal overdragen aan de autoriteiten van zijn vaderland. Uiteraard spelen hierbij ook andere factoren een rol, zoals geografische locatie en gelegenheid.

Ook kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op basis van de Vaarplichtwet bepalen dat Russische bemanningsleden niet meer mogen aanmonsteren. Indien de kapitein van een Nederlands koopvaardijschip meent dat de aanwezigheid van Russische bemanningsleden gevaar oplevert voor de openbare orde aan boord of voor de veiligheid van het schip, dan is hij bevoegd om deze bemanningsleden op te sluiten en vervolgens van boord te zetten in de eerstvolgende haven.[[7]](#footnote-7)

Hier heeft de kapitein een heel ongebruikelijke rol. Hij kan dus Russische zeevarenden aan boord vastzetten en vervolgens van boord zetten, met als doel een muiterij te voorkomen. Het is de kapitein die bepaalt of deze Russen een gevaar opleveren voor de openbare orde of de veiligheid zijn schip. De kapitein doet dat op zijn eigen waarnemingen en interpretatie van zijn waarnemingen. Uiteraard kan hij zich bij laten staan door ander mensen aan boord of door de scheepsbeheerder.

Als de kapitein bemanningsleden van boord heeft gezet i.v.m. eventueel gevaar, dan zal de Minister er zoveel mogelijk voor zorgen dat deze bemanningsleden naar hun land van herkomst zullen worden teruggebracht. Hier heeft de kapitein dus geen primaire taak en verantwoordelijkheid voor.

Indien een kapitein gebruik heeft gemaakt van bovenstaande bevoegdheden dan moet hij dat wel in het scheepsdagboek (journaal) zetten en de Minister informeren waarom hij dit heeft gedaan. Dit laatste kan uiteraard het beste via ‘kantoor’ worden geregeld.

Omdat Nederlandse koopvaardijschepen een wettelijk verplicht minimumaantal gekwalificeerde en gecertificeerde bemanningsleden aan boord moet hebben, mag er niet gevaren worden met minder bemanningsleden. Hiertoe is ook voorzien in de Nederlandse noodwetgeving; de Vaarplichtwet regelt dit. Het doel van de Vaarplichtwet is om in buitengewone omstandigheden het bemannen en het instandhouden van de koopvaardijvloot te waarborgen en om de rechten en plichten van de zeevarenden in deze omstandigheden vast te leggen.

Nederlandse kapiteins die op buitenlandse schepen varen kunnen worden verplicht om te gaan varen op Nederlandse schepen. Dit geldt ook voor andere zeevarenden. Zo worden, gedurende een noodtoestand, eventuele personeelstekorten aan boord van Nederlandse koopvaardijschepen opgelost. Kapiteins die geen gehoor geven aan de vaarplicht plegen een strafbaar feit en kunnen daarvoor worden veroordeeld. De kapitein heeft de bevoegdheid om vaarplichtigen aan boord te houden, dus om te verbieden van boord te gaan.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat kan de kapitein van een Nederlands koopvaardijschip ook aanwijzingen (opdrachten) geven. Indien de kapitein deze niet opvolgt dan kan hij daarvoor strafrechtelijk worden vervolgd.

Kortom, indien op basis van de hiervoor beschreven Coördinatiewet een beperkte of algemene noodtoestand is afgekondigd, dan kunnen, ook op basis van de Vaarplichtwet, Russische zeevarenden van boord worden gehaald en Nederlandse zeevarenden een vaarplicht worden opgelegd. Mensenrechten, zoals vrije keuze van beroep en gunstige arbeidsvoorwaarden, kunnen dan ondergeschikt worden gemaakt. De kapitein speelt hierbij een cruciale rol.

**5. Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart**

Deze Rijkswet is van augustus 1972, terwijl de laatste bijwerking van 2016 is. Voor een overzicht van de geschiedenis van voorzieningen op het gebied van zeescheepvaart in buitengewone omstandigheden kan de lezenswaardige Memorie van Toelichting[[8]](#footnote-8) worden aangeraden.

Sommige bepalingen van deze Rijkswet treden pas inwerking nadat, op basis van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, een noodtoestand is afgekondigd. Dit is analoog aan de Vaarplichtwet.

Het gaat in deze Rijkswet over schepen die varen onder de vlag van het Koninkrijk. Dat zijn schepen uit Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, inclusief de vissersschepen uit die landen. De kern van deze Rijkswet is dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat Nederlandse koopvaardijschepen aanwijzingen (opdrachten) kan geven om bepaalde havens te vermijden, maar ook om scheepsruimte te vorderen. De reder moet zijn schip dan ter beschikking stellen aan de Minister. Het kan ook zijn dat er een gedeelte van een schip wordt gevorderd, dus een bepaalde laadruimte of passagiersruimte. Indien de (buitenlandse) reder onbereikbaar is dan is het de kapitein van het schip die benaderd wordt en zijn schip aan de Minister ter beschikking moet stellen; dit kan zelfs mondeling worden gedaan. De Rijkswet is hier zeer duidelijk over: de kapitein is verplicht zijn schip of een deel daarvan ter beschikking te stellen aan de Minister. Hier kan voor de kapitein een lastige en ingewikkelde situatie ontstaan, maar de wet is leidend en niet de verhouding met de reder of scheepsbeheerder. De wet zegt zelfs dat de reder of scheepsbeheerder de kapitein moeten helpen om deze in staat te stellen zijn verplichtingen na te komen. De kapitein van een Nederlands koopvaardijschip heeft bij de uitvoering een cruciale rol gekregen van de Rijkswet. De term ‘kapitein’ wordt 26 keer gebruikt in deze relatief kleine wet.

Deze Rijkswet regelt verder ook eventuele vergoedingen en andere financiële en organisatorische zaken, zoals onderhoud, exploitatie en eigendom. Deze Rijkswet wordt gehandhaafd met strafbepalingen. De kapitein kan strafrechtelijk worden vervolgd indien hij geen gehoor geeft aan de wettelijke bepalingen.

**6. Rol Koninklijke Marine**

Bij staatsnoodrecht heeft de Krijgsmacht in het algemeen en de Koninklijke Marine in het bijzonder een grote rol, vooral bij het instellen van militair gezag. Militaire autoriteiten worden dan tijdens de beperkte of algemene noodtoestand met speciale bevoegdheden bekleed. Deze bevoegdheden worden in specifieke wetten uitgewerkt, zoals in de Vaarplichtwet en in de Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart. In deze wetten krijgen officieren van de Koninklijke Marine speciale bevoegdheden. Zo worden zij belast met de opsporing van bepaalde strafbare feiten.

**6.1. Vaarplichtwet**

Verplichtingen zoals het gedwongen verrichten van arbeid door de kapitein is onder normale omstandigheden een schending van mensenrechten. In buitengewone omstandigheden is dit wel toegestaan, maar het blijft toch interessant om te zien dat ook officieren van de Koninklijke Marine met de opsporingen van deze strafbare feiten zijn belast en de beschikking krijgen over alle bijbehorende opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen. Dat is op zijn minst opmerkelijk, omdat niet alle officieren van de Koninklijke Marine zijn opgeleid tot opsporingsambtenaar met alle bevoegdheden en dwangmiddelen van dien. De kennis van het nationale strafprocesrecht zal mogelijk niet voldoende zijn om op te treden als volledig bekwaam opsporingsambtenaar.[[9]](#footnote-9)

**6.2. Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart**

Het niet voldoen aan de verplichting tot terbeschikkingstelling van schepen en het verrichten handelingen die in strijd zijn met de Rijkswet, worden beschouwd als misdrijven. Ook de Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart heeft bij de handhaving een rol toebedeeld aan de Koninklijke Marine, naast de gebruikelijke opsporingsambtenaren. Officieren van de Koninklijke Marine zijn niet alleen belast met de opsporing in Nederland, maar ook in de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Deze landen hebben hun eigen wetgevingen, al zijn er wel overeenkomsten in de opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen waarover deze marine-officieren de beschikking krijgen.

**Samenvatting**

Indien internationale spanningen met Rusland hoog oplopen, dan bestaat de mogelijkheid dat Russische bemanningsleden, inclusief de kapitein, aan boord van een Nederlands gevlagd koopvaardijschip gevaar opleveren voor dit koopvaardijschip. De regering kan naar aanleiding van de spanningen een beperkte of een algemene noodtoestand uitroepen, dit op basis van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

Indien na het uitroepen van een noodtoestand Russische bemanningsleden en de kapitein zijn weggestuurd, dan voorziet de Vaarplichtwet erin dat dit personeelstekort kan worden opgevuld door Nederlandse zeevarenden te verplichten om te gaan varen aan boord van Nederlandse koopvaardijschepen.

De Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart geeft de bevoegdheid aan de Minister om koopvaardijschepen van alle landen van het Koninkrijk der Nederlanden te vorderen, maar pas nadat er een noodtoestand is uitgeroepen.

Voor de uitvoering van beide wetten speelt de kapitein een cruciale rol.

Interessant is dat zowel door de Vaarplichtwet als door de Rijkswet Noodtoestanden Scheepvaart ook officieren van de Koninklijke Marine worden aangewezen om deze wetten te handhaven. Gezien de complexiteit van de verschillende nationale strafproceswetgevingen zullen de handhavende marineofficieren hun kennis op dit gebied mogelijk moeten bijspijkeren.

Concluderend kan worden gesteld dat de Nederlandse staatsnoodwetgeving voorziet in een situatie waarbij Nederland onderdeel is van een internationaal conflict met Rusland, waarbij het voortzettingsvermogen van de Nederlandse koopvaardij in het geding is.

De kapitein speelt bij de uitvering van deze noodwetgeving een cruciale rol.

1. Peter van der Kruit is juridisch adviseur en bestuurslid van de NVKK. Tevens is hij directeur van het Juridisch Nautisch Adviesbureau JNAB B.V. [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie ‘*Jaarverslag MIVD 2017*’, Den Haag: Ministerie van Defensie april 2018, p. 16. Zie ook Marc de Natris, ‘Glasnost, Perestrojka en onze reders’, *weblog*16 april 2018, kvmo.nl. [↑](#footnote-ref-2)
3. Vrijstellingsregeling buitenlandse kapiteins voor de sector koopvaardij, 20 augustus 2013. [↑](#footnote-ref-3)
4. Dit zijn regelingen tussen de werkgevers en werknemers, dus buiten de Nederlandse overheid om. Deze regelingen hebben als doel om de arbeidsmarkt voor de Nederlandse kapitein te regelen. [↑](#footnote-ref-4)
5. Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). [↑](#footnote-ref-5)
6. Nooijen, M. & Kruit, P.J.J., van der, *Handboek Staatsnoodrecht*, Breda/Den Helder: NLDA 2009. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikel 10 Vaarplichtwet, dit artikel treedt pas inwerking ingeval van een noodtoestand. [↑](#footnote-ref-7)
8. Kamerstukken II, 1967/1968, 9427 (R 625), nr. 3 Memorie van Toelichting. [↑](#footnote-ref-8)
9. Borghouts, H.C.J.L. c.s., *Evaluatie toepassing militair strafprocesrecht bij uitzendingen*, Haarlem, 31 augustus 2006, p. 55. Zie voor een juridische uiteenzetting van strafvordering door marineofficieren: Kruit, P.J.J. van der, Strafvordering op zee: Enkele aspecten van opsporingsbevoegdheden tijdens maritieme rechtshandhaving, in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift,* jaargang 105-2012, Aflevering 1, p.1-6. [↑](#footnote-ref-9)