

Vergaderjaar 2011–2012

33 228 (R 1981)

Goedkeuring van het op 31 januari 1995 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de sluikhandel over zee, ter uitvoering van artikel 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende en psychotrope stoffen (Trb. 2010, 165 en 239)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 augustus 2012

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag. Het verheugt mij dat de leden van de fracties van CDA, SP en D66 aangaven met belangstelling de inhoud van het voorstel te hebben bestudeerd. Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat een goede internationale samenwerking essentieel is voor een succesvolle bestrijding van de wereldwijde drugshandel. De goedkeuring van het Verdrag inzake de sluikhandel over zee, ter uitvoering van artikel 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende en psychotrope stoffen (hierna: het Verdrag) kan hierbij een rol spelen. De vragen die deze leden stelden, alsmede de vragen die de leden van de fracties van SP en D66 nog hadden ten aanzien van het wetsvoorstel, zal ik in het navolgende, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, beantwoorden. Ik hoop daarmee vooral ook het belang van het Verdrag in de context van de internationale drugsbestrijding en het nut van het Verdrag voor de praktijk nader toe te lichten.

2. Achtergrond en totstandkoming

De leden van de CDA-fractie merkten op dat het Verdrag twaalf jaar geleden in werking is getreden en dat het inmiddels is bekrachtigd door Cyprus, Duitsland, Hongarije, Ierland, Letland, Litouwen, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. Zij vroegen waarom de bekrachtiging van het Verdrag voor het Koninkrijk der Nederlanden eerst nu plaatsvindt. Ook de leden van de fractie van de SP stelden deze vraag en vroegen daarbij wat Nederland eerder had weerhouden om partij te worden.

In antwoord op deze vragen wil ik graag vooropstellen dat Nederland destijds niet zonder reden heeft deelgenomen aan de onderhandelingen over het Verdrag: het heeft van het begin af aan in de bedoeling gelegen om partij te worden bij het Verdrag. Echter, na vaststelling van het Verdrag bleek er minder urgentie om het spoedig te ratificeren. Niet in de laatste plaats was er toentertijd vanuit de praktijk van optreden tegen de

sluikhandel in verdovende middelen over zee geen dringende behoefte aan additionele voorzieningen. De aandacht ging daarom uit naar onderhandelingen inzake en spoedige implementatie van andere multilaterale verdragen, onder andere op het terrein van terrorismebestrijding en justitiële samenwerking. Tevens moest worden vastgesteld dat ook andere lidstaten van de Raad van Europa geen haast maakten met bekrachtiging. In de geschetste situatie is evenwel de voorbije jaren verandering gekomen. In 2007 is het Maritieme Analyse- en Operatie Centrum Narcotica (MAOC-N) opgericht ter versterking van de operationele samenwerking bij de bestrijding van drugssmokkel over zee. Nederland is mede-oprichter van dit centrum dat is gevestigd in Lissabon. Het centrum observeert mogelijke drugssmokkel van Latijns-Amerika naar Europa en (West)Afrika en verzoekt deelnemende landen om verdachte schepen te controleren en eventueel op te treden. Nederlandse marineschepen hebben op open zee slechts de bevoegdheid om op te treden tegen een schip varend onder Nederlandse vlag, of – in een aantal gevallen – indien zekerheid bestaat dat het betreffende schip Nederland als bestemming heeft. Met de ratificatie van dit verdrag wordt deze lacune verholpen en kan Nederland een volwaardige rol spelen in dit onderdeel van de Europese samenwerking. Daarnaast ondersteunt het Verdrag de samenwerking bij het voorspoedige optreden tegen drugssmokkel over zee ook met eenduidige operationele procedures en met bepalingen voor de rechtsbescherming van verdachten.

De aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie vroegen tevens waarom een groot aantal lidstaten van de Raad van Europa – waaronder Frankrijk en Spanje – het Verdrag noch ondertekend noch bekrachtigd heeft. De regering is niet bekend met de precieze redenen die ten grondslag hebben gelegen aan de keuze van de genoemde lidstaten om het Verdrag niet aanstonds te bekrachtigen, maar aannemelijk lijkt dat de hierboven aangehaalde redenen die hebben gemaakt dat Nederland geruime tijd heeft gewacht met ratificatie van het Verdrag, ook gelden voor andere lidstaten van de Raad van Europa. De Nederlandse regering hoopt dat het toetreden van Nederland tot het Verdrag een positieve impuls zal betekenen voor het Verdrag en andere MAOC-N-landen zal stimuleren te overwegen dit voorbeeld te volgen. Spanje heroverweegt haar positie naar verluidt inmiddels. Ditzelfde geldt voor landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Zweden die het Verdrag al wel hebben ondertekend maar nog niet hebben geratificeerd.

3. Betekenis van het Verdrag

De leden van de CDA-fractie constateerden dat het Verdrag tot doel heeft de drugssmokkel op open zee te bestrijden. Deze leden vroegen hoe kan worden opgetreden tegen een vaartuig dat is betrokken bij of wordt gebruikt voor het plegen van andere strafbare feiten, zoals illegale wapenhandel of mensensmokkel.

De mogelijkheden tot optreden tegen vaartuigen op open zee worden in algemene zin bepaald door het op 10 december 1982 te Montego Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83). Dit zogenoemde Zeerechtverdrag geeft een summiere regeling voor het optreden tegen vaartuigen verdacht van bepaalde ernstige vormen van criminaliteit als piraterij, slavenhandel en drugs-handel; zie de artikelen 107, 108 en 110 van het Zeerechtverdrag. Daarnaast bestaat een aantal bijzondere regelingen in verschillende vormen. Zo kan wat betreft de smokkel van wapens worden gewezen op diverse van kracht zijnde internationale wapenembargo's. Voor de bestrijding van mensensmokkel kan worden gewezen op het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht bij het VN Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2001,

70 en 2004, 36), dat in artikel 8 een op artikel 17, derde lid, van het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1989, 97, hierna: VN Verdrag tegen sluikhandel) gelijkende regeling biedt.

De leden van de D66-fractie vroegen wanneer sprake is van een redelijk vermoeden, dat het Verdrag als voorwaarde noemt voor het optreden tegen een vaartuig. Graag verduidelijk ik dat het criterium dat in het Verdrag – onder andere in de artikelen 4, 5 en 6 – wordt gebezigd, luidt: «redelijke gronden (...) om te vermoeden dat een vaartuig (...) betrokken is bij of wordt gebruikt voor het begaan van een relevant strafbaar feit». Het gaat om een gelijkkluidend criterium als wordt gebezigd in het Zeerechtverdrag (artikel 110) en het VN Verdrag tegen sluikhandel (artikel 17); er is dus de nodige ervaring met hantering van dit criterium. Voorts is van belang dat de gronden waarop het redelijke vermoeden is gebaseerd inzichtelijk moeten worden gemaakt door partijen, op grond van artikel 21, onderdeel c, van het Verdrag. Dit maakt een inhoudelijke beoordeling van de gronden mogelijk, alsmede toetsing of aan de in het Nederlandse recht geldende toepassingscriteria voor inzet van opsporingsbevoegdheden wordt voldaan, voordat Nederland tot samenwerking op grond van het Verdrag overgaat.

Dezelfde leden van de fractie van D66 wilden weten welke uitzonderingen er bestaan op de voorwaarde van voorafgaande machtiging van de vlaggestaat om een schip aan te houden. De voorafgaande machtiging van de vlaggestaat om actie te ondernemen tegen een schip dat vaart onder zijn vlag en dat zich bevindt op open zee, is een hoofdregel in het zeerecht (zie artikel 92, eerste lid, van het Zeerechtverdrag). Een uitzondering op deze hoofdregel bestaat er alleen in de gevallen genoemd in artikel 110 van het Zeerechtverdrag (in het bijzonder bij een vermoeden van betrokkenheid bij slavernij, piraterij, of in geval van een stateloos schip). Daarbij houdt het Zeerechtverdrag de mogelijkheid open dat ook in andere verdragen afspraken worden gemaakt over de omstandigheden waarin een vaartuig mag worden aangehouden. Het VN Verdrag tegen sluikhandel en het onderhavige Verdrag zijn voorbeelden van dergelijke verdragen.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de resultaten van het coördinatiecentrum MAOC-N, dat zoals zij aangaven een belangrijke positie inneemt in de pogingen om de toevoer van drugs naar Nederland over zee te bestrijden. Als resultaat van de inspanningen van MAOC-N zijn tussen april 2007 en september 2010 47 schepen aangehouden. In de periode 2007 tot en met 2011 werd in totaal ruim 65 ton cocaïne en bijna 52 ton cannabis in beslag genomen. Onder de aangehouden schepen bevond zich een Nederlands schip met bijna 600 kg cocaïne (door Frankrijk aangehouden), en een Sierra Leonees schip met 3400 kg cannabis dat door Nederland is aangehouden. De Nederlandse bijdrage in 2011 bedroeg de inbeslagneming van 1200 kilo cocaïne en van 13,5 ton cannabis. Daarnaast heeft Nederlandse informatie ook een bijdrage geleverd aan de inbeslagneming van drugs door andere landen.

De vraag van de aan het woord zijnde leden van de D66-fractie om nader in te gaan op strafrechtelijke vervolging van bij acties aangehouden verdachten, kan ik beantwoorden door het geven van een recent voorbeeld. De rechtbank van Rotterdam heeft op 22 juni 2012 drie verdachten die met een motorjacht hadden geprobeerd om 1200 kilo cocaïne ons land binnen te smokkelen veroordeeld tot gevangenisstraffen variërend van vijf tot acht jaren. In deze zaak was internationale samenwerking van groot belang. De rol van MAOC-N is in die samenwerking ondersteunend. Informatie wordt bij elkaar gebracht, maar uiteindelijk is het aan de partnerlanden om tot overeenstemming te komen over opsporing en vervolging. Tot op heden is er geen sprake geweest van

conflicten, zo beantwoord ik een volgende vraag van de leden van de fractie van D66, bij de uitvoering van handhavingsacties.

4. Praktische uitvoering

De leden van de SP-fractie vroegen wat de passende maatregelen zijn die de tussenkomende staat ten aanzien van een vaartuig mag nemen. De maatregelen waarnaar deze leden vroegen worden geregeld in artikel 9 van het Verdrag. Het betreft onder andere het aanhouden, het aan boord gaan en het doorzoeken van vaartuigen, alsmede het aanhouden van personen die op het vaartuig verblijven. Artikel 12 van het Verdrag geeft in aanvulling hierop overwegingen die de tussenkomende staat moet betrekken bij de bepaling van de wijze waarop wordt optreden tegen drugssmokkel op open zee. De tussenkomende staat moet zoveel mogelijk rekening houden met de veiligheid van mensenlevens, de veiligheid van het schip en de lading, en eventuele schade aan handelsbelangen. Dezelfde leden gaven aan bevreesd te zijn voor conflicten tussen staten naar aanleiding van ingrijpen van de niet-vlaggestaat, bijvoorbeeld over de vraag of het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit voldoende in acht is genomen. Ik deel de vrees van deze leden niet. De machtiging tot optreden die moet worden verstrekt door de vlaggestaat geeft de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden door de vlaggestaat aan de interventie door de tussenkomende staat, inclusief de handhavende maatregelen die daarbij worden aangewend; ik verwijs naar artikel 8, eerste lid, van het Verdrag. Ik wil hierbij nog opmerken dat in de praktijk acties meestal in nauwe samenwerking plaatsvinden, waarbij over en weer duidelijk wordt gecommuniceerd over de te kiezen aanpak en in te zetten middelen.

De aan het woord zijnde leden van de SP-fractie stelden de vraag in welke gevallen niet met optreden kan worden gewacht totdat het vaartuig is binnengelopen in de eerstvolgende haven. Graag verduidelijk ik deze leden dat uitstel van optreden tot een verdacht schip een haven binnenvaart in veel gevallen geen optie is – ook al verdient dit als minder ingrijpende en risicovolle optie op grond van artikel 12, eerste lid, van het Verdrag wel overweging. Het is smokkelaars er alles aan gelegen om opsporingsdiensten om de tuin te leiden. Daarom worden drugs vaak op zee overgeladen in andere vaartuigen of wijzigt de kapitein van een schip op het laatste moment zijn bestemming. Vermoeden smokkelaars dat hun schip wordt gevolgd, dan besluiten zij niet zelden de verdovende middelen overboord te zetten, zodat bij controle in de eerstvolgende haven niets wordt aangetroffen.

Dezelfde leden vroegen voorts of het optreden door de tussenkomende staat – niet zijnde vlaggestaat – altijd vrijwillig is, of dat het Verdrag in bepaalde situaties ook verplicht tot optreden. Ik kan deze leden antwoorden dat het Verdrag op dit punt duidelijk is: de partijen bij het Verdrag hebben het voornemen om elkaar zoveel mogelijk bij te staan (vgl. artikel 2, eerste lid, van het Verdrag). Het is immers van groot belang dat alles in het werk wordt gesteld om drugssmokkel te bestrijden. Echter, het Verdrag biedt lidstaten ook de vrijheid om van geval tot geval een afweging te maken, wanneer zij door een andere lidstaat worden verzocht op te treden. Voor Nederland zal in dit verband gelden – en hiermee ga ik meteen in op een volgende vraag van deze leden – dat een verzoek wordt geweigerd indien de verlangde operatie onevenredige kosten met zich brengt. Met de opmerking «voor zover de middelen waarover deze staat beschikt dit toelaten» in de memorie van toelichting, heb ik overigens niet alleen willen doelen op financiële afwegingen, maar willen aangeven dat de inwilliging van een verzoek van een andere lidstaat om op te treden tegen een geval van vermoedelijke drugssmokkel op open zee ook in bredere zin afhankelijk is van middelen die daarvoor kunnen worden ingezet. Het gaat bijvoorbeeld ook om de vraag of er voldoende

mankracht en materieel beschikbaar is voor het in goede banen leiden van een actie. Het zal soms vanwege grote afstanden onmogelijk zijn om tijdig een marinevaartuig ter plaatste te krijgen, met aan boord voldoende mariniers om een handhavingsactie uit te voeren.

De aan het woord zijnde leden van de SP-fractie wensten een nadere toelichting van de kostenregeling in het Verdrag. Zij vroegen in welke gevallen de kosten voor rekening van de optredende staat komen en wanneer voor de vlaggestaat. Uit de kostenregeling, opgenomen in artikel 25 van het Verdrag, blijkt – zo kan ik deze vraag beantwoorden – dat de tussenkommende staat in beginsel de kosten van de operatie draagt waar het gaat om de voorbereiding en de aanhouding en doorzoeking van het vaartuig. Wanneer echter de vlaggestaat besluit zijn primaire rechtsmacht uit te oefenen, zijn de kosten die daaruit voortvloeien met betrekking tot overdracht van bewijs, overdracht van het in beslaggenomen vaartuig, en – na de uitleveringsprocedure – overdracht van de aangehouden verdachten, voor rekening van de vlaggestaat.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts hoe kan worden opgetreden door staten die geen partij zijn bij het Verdrag. Deze leden wezen erop dat dit op het moment nog de geldende situatie voor Nederland is, vóór goedkeuring en uitvoering van het Verdrag. In antwoord op deze vraag wil ik vooropstellen dat in deze situatie Artikel 17 van het VN Verdrag tegen sluikhandel aanknopingspunten tot optreden biedt tegen drugssmokkel op open zee – de hierboven geciteerde resultaten getuigen daarvan. De situatie komt, eveneens verwijzend naar de hierboven vermelde resultaten, dus ook met grote regelmaat voor, zo beantwoord ik een vraag die deze leden tevens stelden. De basis voor optreden geboden in artikel 17 van het VN Verdrag tegen sluikhandel is echter in meerdere opzichten summier. Dit geldt allereerst waar het gaat om het creëren van rechtsmacht: het Verdrag tegen sluikhandel zet daartoe niet aan, waardoor bij gebrek aan een verdragsrechtelijke legitimatie eerder niet is gekozen tot het in algemene zin vestigen van rechtsmacht voor vervolging van drugssmokkel over zee. Voorts – en het belang daarvan moet niet worden onderschat – biedt het Verdrag een duidelijke beschrijving van de procedure voor het zoeken van afstemming voor optreden tegen vermoedelijke drugssmokkel, de operatie zelf en de vervolging op basis van aantreffen verdovende middelen. Dit zal naar verwachting de samenwerking vereenvoudigen. Ten slotte voorziet het Verdrag ook in bepalingen die bijdragen aan de rechtsbescherming van verdachten. Ook deze ontbreken in de huidige situatie gebaseerd op het VN Verdrag tegen sluikhandel.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de grondslag voor het optreden tegen stateloze vaartuigen, nu in hun ogen artikel 17, derde lid, van het Verdrag inzake sluikhandel daarin niet voorziet. Ik antwoord deze leden graag dat artikel 17, derde lid, inderdaad niet op de situatie van smokkel met een stateloos vaartuig ziet. Echter, niet slechts artikel 17, derde lid, maar het gehele artikel 17 van het VN Verdrag tegen sluikhandel fungeert als basis voor het Verdrag. Artikel 17, tweede lid, van het VN Verdrag inzake sluikhandel, bepaalt dat bij verdenking van drugshandel partijen bij dat verdrag moeten samenwerken bij optreden tegen drugssmokkel door schepen varend zonder nationaliteit. Artikel 17, tweede lid, van het VN Verdrag tegen sluikhandel vormt een aanvulling op de regels voor optreden tegen stateloze vaartuigen, zoals die zijn neergelegd in de artikelen 92 en 110 van het op 10 december 1982 te Montego Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83). Artikel 110 van het Zeerechtverdrag geeft reeds een zelfstandig recht tot het aanhouden van schepen die varen zonder nationaliteit, onafhankelijk van de vraag of er een verdenking inzake drugshandel bestaat.

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 8

De leden van de SP-fractie vroegen of Nederland altijd gebruik zal maken van de mogelijkheid dat onderdanen de straf in eigen land mogen uitzitten. Ik kan deze leden antwoorden dat de regering met de goedkeuring van het Verdrag geen uitzondering beoogt te maken op het Nederlandse beleid ter zake. Wanneer sprake is van een uitleveringsverzoek of Europees aanhoudingsbevel voor een Nederlandse onderdaan, dan zal uitlevering of overlevering alleen kunnen plaatsvinden onder voorwaarde van overdracht van tenuitvoerlegging van het strafvonnis na veroordeling. In situaties waarin een Nederlandse verdachte wordt aangehouden bij een actie tegen drugsmokkel door tussenkommende buitenlandse autoriteiten en in het buitenland wordt vervolgd en berecht, kan de tenuitvoerlegging van zijn strafvonnis in voorkomende gevallen onder voorwaarde door Nederland worden overgenomen.

Artikel 13

De leden van de CDA-fractie lazen dat artikel 13 van het Verdrag voorschrijft dat de verdragsbepalingen zodanig moeten worden uitgelegd dat, wanneer de tussenkommende staat bewijsmateriaal ontdekt op grond waarvan hij van oordeel is dat er strafbare feiten zijn begaan die buiten de reikwijdte van het Verdrag vallen, hij de vlaggestaat daarvan in kennis moet stellen. Zij vroegen zich af of aan deze bepaling apart uitvoering dient te worden gegeven in de Nederlandse wet. Ik kan op de vraag van deze leden ontkennend antwoorden. Het verdrag biedt een rechtstreekse grondslag voor het delen van informatie over feiten die tevens worden ontdekt aan boord van een aangehouden vaartuig. De autoriteiten van de vlaggestaat krijgen daarmee de gelegenheid om eventueel een aanvullend rechtshulpverzoek, bijvoorbeeld tot overdracht van voorwerpen, conform de daarvoor geldende vereisten te richten aan de autoriteiten van de tussenkommende staat.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven