

Uitvoering 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 middelen en psychotrope stoffen (Trb. 2010, 165 en 239)

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit voorstel van wet strekt tot uitvoering 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 middelen en psychotrope stoffen (Trb. 2010, 165 en 239, hierna: het Verdrag).

Het Verdrag is een uitwerking van de in 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: Verdrag tegen sluikhandel) opgenomen grondslag voor nauwere operationele samenwerking op het gebied van maritieme drugsbestrijding. Onder het Verdrag is het mogelijk dat partijen op open zee optreden tegen van drugsmokkel verdachte vaartuigen van andere partijen.

De legislatieve gevolgen voor het toetreden tot het Verdrag blijven beperkt tot wijzigingen van de Opiumwet, de Opiumwet 1960 BES, alsmede een aanvulling van de Uitleveringswet. Gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel wordt bij de Tweede Kamer een voorstel van rijkswet ingediend tot goedkeuring van het Verdrag. Voor de achtergronden van en een uitgebreidere toelichting op het Verdrag wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.

2. Rechtsmacht

De strafrechtsmacht voor optreden op open zee is van oudsher gebaseerd op het vlagbeginsel, onder andere neergelegd in artikel 3 van het Wetboek van Strafrecht. Hieruit volgt dat enkel de vlaggestaat rechtsmacht heeft over zijn vaartuigen op open zee, zoals ook is neergelegd in artikel 92 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; het zogenoemde Zeerechtverdrag). Het rechtsmachtregime op basis van het vlagbeginsel is als enige van toepassing, tenzij er toestemming tot optreden wordt verkregen van de vlaggestaat, dan wel in het geval er een regel van volkenrecht bestaat die op andere gronden de uitoefening van rechtsmacht toestaat. Optreden tegen een buitenlands vaartuig op open zee zonder dat aan één van deze voorwaarden is voldaan, vormt een inbreuk op de soevereiniteit van de vlaggestaat.

Het systeem van het Verdrag is evenals artikel 17 van het Verdrag tegen sluikhandel, waar het op voortbouwt, gebaseerd op het beschreven rechtsmachtregime. De vlaggestaat dient voorafgaand aan het optreden tegen één van zijn vaartuigen toestemming daartoe te verlenen. De vlaggestaat

behoudt gedurende het optreden en voor een periode van twee weken na afloop daarvan, de primaire rechtsmacht en de mogelijkheid tot uitoefening daarvan. In het geval de vlaggestaat afstand doet van zijn recht tot uitoefening van de primaire rechtsmacht kan de optredende staat beslissen over te gaan tot vervolging.

Teneinde op te kunnen treden onder het verdrag, is het noodzakelijk dat Nederland strafvorderlijke bevoegdheden kan uitoefenen ingeval met een buitenlands vaartuig op open zee drugssmokkel plaatsvindt. Om die strafvorderlijke bevoegdheden te kunnen uitoefenen is rechtsmacht nodig over de relevante drugsdelicten gepleegd aan boord van het buitenlandse vaartuig op open zee. Daartoe zal, voor zover deze nog niet bestaat, extraterritoriale rechtsmacht moeten worden gevestigd. Het vestigen van rechtsmacht biedt eveneens een oplossing voor de situatie waarin de vlaggestaat afziet van de uitoefening van zijn primaire rechtsmacht. Nederland kan dan op basis van de gevestigde extraterritoriale rechtsmacht als optredende – in de terminologie van het Verdrag 'tussenkommende' – staat besluiten om de vervolging zelf ter hand te nemen.

3. Uitoefening strafvorderlijke bevoegdheden op open zee

Optreden onder het Verdrag brengt met zich mee dat strafvorderlijke bevoegdheden buiten Nederlands grondgebied moeten worden toegepast.

Zoals reeds in de voorgaande paragraaf is toegelicht, is toestemming van de vlaggestaat, dan wel een regel van internationaal recht noodzakelijk ter legitimering van de inbreuk op de soevereiniteit van die staat. Deze internationaalrechtelijk erkende bevoegdheden verlangen echter ook een nationale wettelijke basis. Deze wordt gegeven door Titel VIA van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering. Daarin biedt artikel 539a Sv een algemeen geldende regeling. Bevoegdheden tot opsporing die het Wetboek geeft kunnen ook door Nederlandse opsporingsambtenaren en commandanten en gezagvoerders van (lucht)vaartuigen ook buiten Nederland worden toegepast, mits het volkenrecht dit toelaat. Met dit laatste wordt in het bijzonder bedoeld op het respecteren van de soevereiniteit van staten, en de noodzaak van een legitimatie, die het Verdrag biedt.

Artikel 9 van het Verdrag noemt de maatregelen die een tussenkommende staat moet kunnen nemen ten aanzien van een buitenlands vaartuig. Deze maatregelen zijn onder meer gericht op het tot stilstand doen brengen van het vaartuig, het aan boord gaan daarvan, doorzoeking, de aanhouding van personen en de inbeslagneming van goederen. Artikel 539a Sv, alsmede de artikelen 539c tot en met 539t Sv, bieden opsporingsambtenaren en onder voorwaarden tevens niet-opsporingsambtenaren (onder wie de commandant van een Nederlands marinevaartuig) de mogelijkheid aangetroffen verdachten staande te houden, een aanhouding te verrichten en goederen in beslag te nemen. Artikel 539a Sv juncto artikel 96b Sv geeft bevoegdheden tot het aanhouden en doorzoeken van vaartuigen. Titel VIA van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering biedt daarmee voldoende aanknopingspunten voor opsporingsambtenaren dan wel de commandant van een Nederlands marinevaartuig om effectief te kunnen optreden onder het Verdrag.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

In dit onderdeel wordt voorgesteld om definities inzake het 'Verdrag tegen sluikhandel' en het 'Verdrag ter uitvoering van artikel 17 van het Verdrag tegen sluikhandel' aan artikel 1 van de Opiumwet toe te voegen. Eerstgenoemde definitie heeft betrekking op het op 20 december 1988 tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1989, 97). Het begrip 'Verdrag ter uitvoering van artikel 17 van het Verdrag tegen sluikhandel' ziet op het onderhavige Verdrag.

B

Artikel 3 van het Verdrag schrijft voor dat partijen rechtsmacht moeten vestigen ten aanzien van de relevante strafbare feiten van artikel 3, eerste lid, van het Verdrag tegen sluikhandel, begaan aan boord van een vaartuig dat haar vlag voert, een vaartuig dat vaart onder de vlag van een andere partij bij het Verdrag, en een stateloos vaartuig. Onder het Verdrag tegen sluikhandel bestaat deze verplichting niet en de thans bestaande rechtsmachtregeling in de Opiumwet voorziet niet in de benodigde extraterritoriale rechtsmacht. De feiten die door het Verdrag tegen sluikhandel strafbaar zijn gesteld kunnen worden gevonden in de artikelen 10, tweede, derde, vierde en vijfde lid, 10a, eerste lid, en 11, tweede en derde lid en artikel 11a van de Opiumwet. Striktgenomen verplicht het Verdrag tegen sluikhandel ook tot strafbaarstelling van het witwassen van drugsgelden, maar deze feiten vallen in praktijk buiten het beoogde toepassingsbereik van artikel 17 het Verdrag tegen sluikhandel en van het Verdrag, dat immers de bestrijding van drugssmokkel op open zee tot doel heeft.

Op grond van artikel 2 in verbinding met artikel 3 Sr heeft Nederland rechtsmacht over de relevante feiten wanneer deze op Nederlands grondgebied – met inbegrip van de territoriale wateren – of aan boord van Nederlandse vaartuigen worden gepleegd. Ook kunnen Nederlandse onderdanen, onder voorwaarden, worden vervolgd voor feiten die zij plegen aan boord van een buitenlands vaartuig (artikel 5 Sr). Daarnaast is in artikel 13, derde lid, van de Opiumwet rechtsmacht gevestigd ten aanzien van het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van middelen die vermeld staan op lijst I, voorbereidings- of bevorderingshandelingen daartoe, en poging tot of deelneming daaraan. Deze uitbreiding van de rechtsmacht had tot doel om de mogelijkheden tot bestrijding van op Nederland gerichte internationale handel in verdovende middelen te verruimen (zie Kamerstukken II 1982/83, 17 975, nr. 3, blz. 10).

Onder het Verdrag moet de Nederlandse wetgeving tevens de mogelijkheid kennen om buiten ons grondgebied op te treden tegen een buitenlands vaartuig zonder dat er een rechtstreeks belang voor Nederland is. Het is zeer wel denkbaar dat een Nederlands marinevaartuig in een geografisch betere positie verkeert om op te treden tegen een vaartuig, dan de opsporingsautoriteiten van de vlaggestaat. Het is voorstelbaar dat om deze reden een verzoek aan Nederland zal worden gericht

om tussen te komen. Voor wat betreft vaartuigen van een andere staat, dan wel vaartuigen zonder nationaliteit of daaraan gelijkgestelde vaartuigen bestaat thans nog geen regeling die voorziet in de benodigde extraterritoriale rechtsmacht. De rechtsmacht die Nederland op grond van de artikelen 2, 3 en 5 Sr, en de bijzondere regeling van artikel 13, derde lid, Opiumwet thans heeft, beperkt zich immers tot de gevallen waarin er sprake is van een (direct) aanknopingspunt met Nederland. Bovendien is artikel 13, derde lid, Opiumwet alleen van toepassing in geval van smokkel van harddrugs. De huidige rechtsmachtregeling in de Opiumwet dient derhalve te worden uitgebreid.

Voorgesteld wordt om aan artikel 13 Opiumwet een nieuw vierde lid toe te voegen. Hierin wordt bepaald dat de Nederlandse strafwet toepasselijk is op de relevante feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 10, tweede tot en met vijfde lid, artikel 10a, artikel 11, tweede tot en met vierde lid, en artikel 11a, van de Opiumwet, indien het feit is gepleegd aan boord van een buitenlands of stateloos vaartuig op open zee en als opgetreden wordt in het kader van het Verdrag. Onder open zee moet in het verband van het Verdrag worden verstaan alle wateren die buiten de strikte territoriale wateren vallen – zie overweging 13 van het toelichtende rapport bij het Verdrag.

Artikel II

Zoals reeds vermeld in het algemene deel van deze memorie van toelichting wordt naar aanleiding van de toetreding tot het Verdrag ook een voorstel gedaan tot aanvulling van de Uitleveringswet. In het geval Nederland optreedt tegen een buitenlands vaartuig dient de overdracht van de aangehouden personen door middel van een overleveringsprocedure (bij EU-landen), dan wel een uitleveringsprocedure (bij niet EU-landen) te geschieden. Nederland behoort tot de landen, die slechts kunnen voldoen aan een uitleveringsverzoek dat is gebaseerd op een verdrag (vgl. artikel 2, derde lid, Grondwet en artikel 2 Uitleveringswet). Artikel 6, derde lid, van het Verdrag tegen sluikhandel bevat een gebruikelijke bepaling waardoor het verdrag desgewenst als rechtsgrondslag kan dienen voor uitlevering wegens het begaan van een van de relevante feiten uit artikel 3, eerste lid van het verdrag. De Uitleveringswet bevat reeds een grondslag voor uitlevering voor de relevante delicten uit artikel 3, eerste lid van het Verdrag tegen sluikhandel, zoals strafbaar gesteld in de artikelen 10, tweede tot en met vijfde lid, 10a eerste lid, en 11 tweede en derde lid, van de Opiumwet. Het voorstel strekt ertoe om deze bepaling aan te vullen met de artikelen 11, vierde lid en 11a van de Opiumwet, zodat ook voor de daarin opgenomen strafbare feiten uitlevering mogelijk is.

Artikel III

De gelding van het Verdrag is niet beperkt tot het Europese deel van Nederland, maar strekt zich uit tot het Caribische deel van Nederland. Dit brengt met zich dat de wijziging van de opiumwetgeving ook dient te worden doorgevoerd in de opiumwetgeving van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hiertoe dient artikel III. De voorgestelde wijziging in de Opiumwet 1960 BES komt inhoudelijk overeen met de in artikel I voorgestelde wijziging van de Opiumwet. Ten slotte moet worden gewezen op het op 10 april 2003 te San José totstandgekomen Verdrag inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen

over zee en door de lucht in het Caribisch gebied (Trb. 2003, 82 en Trb. 2004, 54). Dit verdrag voorziet eveneens in een regeling voor intensieve samenwerking, echter beperkt tot het Caribisch gebied en uiteraard in de relatie met de landen die partij zijn bij dat verdrag.

Artikel IV

In verband met de uitbreiding van de rechtsmachtregeling en de verplichting onder artikel 22 van het Verdrag om reders en kapiteins varende onder de Nederlandse vlag te informeren over de inhoud van het verdrag verdient het zekerheidshalve aanbeveling om de voorgestelde wetgeving op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking te laten treden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

E.I. Schippers