

31 355 (R1848) Goedkeuring en uitvoering van het op 10 april 2003 te San José tot stand gekomen 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).

Nota naar aanleiding van het verslag

1. Inleiding

Met belangstelling is kennisgenomen van het verslag van de Vaste Commissie voor Defensie naar aanleiding van het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring en uitvoering van het op 10 april 2003 te San José tot stand gekomen 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). De regering stelt met genoegen vast dat het belang van het verdrag door de Tweede Kamer wordt onderschreven en dat de leden van de fractie van de SP nog enkele vragen over het verdrag hebben gesteld. Hierbij beantwoord ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie, deze vragen. Daarbij volg ik de indeling van het verslag.

2. Algemeen

De leden van de fractie van de SP vragen zich af waarom het verdrag, dat in 2003 voor het Koninkrijk is ondertekend, pas in 2008 aan de leden der Staten-Generaal is voorgelegd. Voorts vragen zij wat er tussen 2003 en februari 2008 is gebeurd in de onderhandelingen over de goedkeuring en uitvoering van het verdrag.

Het verdrag van San José is op 10 april 2003 voor het Koninkrijk ondertekend. De ondertekening van een verdrag door staten markeert enerzijds het eindpunt van het onderhandelingsproces; over de inhoud van het verdrag bestaat immers overeenstemming. Anderzijds maken staten door ondertekening van een verdrag aan hun verdragspartners kenbaar dat zij voornemens zijn tot goedkeuring en uitvoering van het verdrag over te gaan. Om aan verdragsverplichtingen uitvoering te kunnen geven, is het nodig dat de uitvoeringswetgeving voor de landen van het Koninkrijk, indien en voorzover noodzakelijk, gereed is. De Kustwacht en de Koninklijke Marine worden belast met de uitvoering van het verdrag. De Rijkswet Kustwacht vormt daarin een belangrijke schakel: deze rijkswet schept immers de bevoegdheden en het juridische kader voor de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (*Stb.* 2008, 98). Daarom is in de periode 2003-2008 voorrang gegeven aan de totstandkoming en goedkeuring van de Rijkswet Kustwacht, alvorens het voorstel van rijkswet tot goedkeuring en uitvoering van het verdrag van San José ter goedkeuring aan de Staten-Generaal voor te leggen. De Rijkswet Kustwacht is in 2008 goedgekeurd door de Staten Generaal en is op 1 mei 2009 in werking getreden. Het verdrag van San José is sinds de ondertekening in 2003 door vijf staten geratificeerd (respectievelijk Belize, de Dominicaanse Republiek, Frankrijk, Guatemala en de Verenigde Staten) en is daarmee overeenkomstig de bepaling van artikel 36, tweede lid, op 19 september 2008 in werking getreden.

3. Betekenis van het verdrag

De leden van de SP fractie vragen naar de betekenis van het verdrag van San José. Zij stellen daarover de navolgende vragen:

1. Voert Nederland de activiteiten als beschreven al uit? Is het verdrag in dat geval wel nodig?
2. Is er onduidelijkheid over de juridische status van de tot nu toe uitgevoerde activiteiten in de bestrijding van drugshandel en zo ja, welke?
3. Op welke wijze moeten landen na de ondertekening van dit verdrag samenwerken, en zit hier enige verplichting tot wederzijdse assistentie aan vast?
4. Kan de regering garanderen dat Nederland niet wordt meegezogen in de “war on drugs”?
5. Kan de regering een nadere toelichting geven op de correctie van 6 juni 2003, waaruit zou blijken dat verschillende partijen een andere interpretatie aan het Verdrag wensen te geven?
6. Wat betekent die correctie in de dagelijkse praktijk van de bestrijding van sluikhandel in drugs in het verdragsgebied voor zowel de verdragslanden als voor Nederlandse militairen/agenten?
7. Wie controleert de uitvoering van het verdrag?
8. Onder welke jurisdictie vallen militairen of andere ambtenaren die het verdrag schenden of op andere wijze strafbare feiten plegen?
9. Waar kunnen bewoners van het verdragsgebied en andere betrokkenen zich melden met eventuele klachten over de wijze waarop zij bejegend zijn?

Ad 1. Voert Nederland de activiteiten als beschreven in het verdrag al uit? Is het verdrag van San José nog wel nodig?

De memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring en uitvoering van het verdrag van San José stelt onomwonden vast dat de samenhang tussen grensoverschrijdende, georganiseerde criminaliteit en de smokkel van verdovende middelen een serieuze bedreiging vormt voor de stabiliteit en de veiligheid van de eilandstaten in het Caribisch gebied. Voor de bestrijding daarvan kan niet worden volstaan met de traditionele nationale aanpak door kuststaten en vlaggenstaten, maar is een internationale aanpak en strategie noodzakelijk. Dat geldt in het bijzonder voor het Caribisch gebied, waar de combinatie van de specifieke geografische omstandigheden, de transportmiddelen van drugssmokkelaars (kleine, snelle motorboten en vliegtuigen), de beperkte beschikbaarheid van operationele middelen ter bestrijding van drugssmokkel en de lappendeken van verschillende jurisdicties als gevolg van een veelvoud aan territoriale kustwateren rondom de eilandstaten in het voordeel lijken te werken van smokkelaars. Dat noopt tot meer internationale en interregionale samenwerking tussen de betrokken staten. Bovendien moet die samenwerking slagvaardig en effectief zijn om de smokkelaars te kunnen bestrijden.

De volkenrechtelijke grondslagen voor maritieme drugsbestrijding zijn de afgelopen 25 jaar steeds verder ontwikkeld en verfijnd van generieke bepalingen zoals artikel 108 van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (*Trb.* 1984, 55; hierna: het VN Zeerechtverdrag)¹ naar meer specifieke bepalingen zoals artikel 17 van het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (*Trb.* 1989, 97 en 1990, 94; hierna: het VN verdrag tegen sluikhandel)². Aan het optreden op volle zee en aan het optreden in de kustwateren van een staat zijn binnen deze volkenrechtelijke kaders wel voorwaarden en beperkingen van operationele of justitiële aard verbonden. Zo kan bijvoorbeeld een staat op volle zee alleen optreden tegen een van drugssmokkel verdacht vaartuig indien de vlaggenstaat daarvoor toestemming verleent. Dat kost tijd, vooral in situaties waar de vlaggenstaat niet evident herkenbaar is (bijvoorbeeld bij kleine vaartuigen) of waar de vlaggenstaat niet in staat is om (snel) in de gevraagde informatie ter verificatie te voorzien. Ook moeten tussen de optredende staat en de vlaggenstaat afspraken worden gemaakt over de verdere afwikkeling van het optreden als blijkt dat de verdenking van drugssmokkel gegrond is. Een tweede voorbeeld betreft het optreden in de territoriale wateren van een kuststaat: een optredend vaartuig dat op volle zee in achtervolging is van een verdacht vaartuig mag die achtervolging niet doorzetten binnen de territoriale wateren van een kuststaat, tenzij deze kuststaat daarvoor toestemming geeft. Ook in dat geval is de optredende staat gehouden om afspraken te maken met de kuststaat over de verdere afwikkeling van het optreden.

Het Koninkrijk is internationaal al jaren een belangrijke partner in de maritieme drugsbestrijding in de Caribische regio. Hij levert zijn aandeel zowel in bilaterale als multilaterale samenwerkingsverbanden. Daarnaast werken de landen van het Koninkrijk onderling nauw samen op dit vlak, zowel operationeel als justitieel. Het verdrag van San José geeft de Kustwacht, de Koninklijke Marine en de Openbaar Ministeries van de drie landen van het Koninkrijk operationeel en justitieel meer mogelijkheden tot optreden tegen verdachte (lucht)vaartuigen dan tot nu toe mogelijk is, zowel op volle zee als in de territoriale wateren van verdragspartners. Dat betreft vooral de mogelijkheid om flexibeler met schaarse operationele middelen om te gaan ten behoeve van de uitoefening van eigen rechtsmacht of in het kader van de uitoefening van rechtsmacht door een verdragspartner. Daarvoor is ook de vestiging van rechtsmacht noodzakelijk zoals omschreven in artikel 23 van het verdrag en in artikel 2 van het goedkeuringswetsvoorstel. Het verdrag is nodig: het geeft een belangrijke impuls aan de regionale aanpak van maritieme drugssmokkel en voegt handhavingsmogelijkheden toe waarover nu niet kan worden beschikt door de Kustwacht of de Koninklijke Marine. Overigens wordt noch in de operationele, noch in de justitiële praktijk vooruitgelopen op de goedkeuring en inwerkingtreding van het verdrag. Voor het Koninkrijk geldt, evenals voor veel andere landen, dat de verdragsverplichtingen pas van kracht kunnen worden na parlementaire goedkeuring.

¹ Artikel 108 van het VN Zeerechtverdrag (1982) verplicht vlaggenstaten tot samenwerking in de strijd tegen smokkel in verdovende middelen of psychotrope stoffen (eerste lid) en biedt aan deze staten de mogelijkheid om op volle zee assistentie in te roepen van andere staten bij de aanpak van een op redelijk vermoeden gebaseerde verdenking van smokkel van verdovende middelen door een vaartuig onder haar vlag (tweede lid).

² Artikel 17 van het VN Verdrag inzake sluikhandel (1988) gaat specifiek over maritieme drugsbestrijding en bevat bepalingen over het primaat van de vlaggenstaat voor handelend optreden tegen een van smokkel verdacht vaartuig onder haar eigen vlag en over de wijze van, en grenzen aan, de assistentieverlening door andere staten. Daarnaast bevat artikel 17 een oproep aan staten tot het maken van bilaterale of regionale afspraken over maritieme drugsbestrijding. Het verdrag van San José (2003) vloeit voort uit deze bepaling.

Ad 2. Is er onduidelijkheid over de juridische status van de tot nu toe uitgevoerde activiteiten in de bestrijding van drugshandel en zo ja, welke?

Er is geen onduidelijkheid over de juridische status van de tot nu toe uitgevoerde activiteiten van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen of de Koninklijke Marine in de bestrijding van drugssmokkel. Het optreden van de Kustwacht en de Koninklijke Marine is steeds gebaseerd op de vigerende volkenrechtelijke grondslagen en op de strafwetgeving van de landen van het Koninkrijk.

Ad 3. Op welke wijze moeten landen na de ondertekening van dit verdrag samenwerken, en zit hier enige verplichting tot wederzijdse assistentie aan vast?

Vanaf het moment van ondertekening geldt voor alle staten die het verdrag ondertekenden het algemene volkenrechtelijke beginsel dat die staat handelt in de geest van het verdrag. Er is in dat geval dus nog geen juridische verplichting, dus ook niet tot bij voorbeeld wederzijdse assistentie. Juridische verplichtingen ontstaan eerst nadat een staat aangegeven heeft aan de verdragsverplichtingen te kunnen worden gebonden, en het verdrag ook daadwerkelijk in werking getreden is. Zoals eerder gemeld, trad het verdrag van San José inmiddels op 19 september 2008 in werking nadat vijf staten hun instemming aan dit verdrag te worden gebonden bij de depositaris (Costa Rica) tot uitdrukking hadden gebracht. Deze eerdergenoemde vijf verdragspartijen zijn derhalve vanaf dat ogenblik aan de bepalingen van het verdrag gebonden. Voor het Koninkrijk geldt, evenals voor veel andere landen, dat de verdragsverplichtingen eerst van kracht kunnen worden na parlementaire goedkeuring.

Ad 4. Kan de regering garanderen dat Nederland niet wordt meegezogen in de “war on drugs”?

Het Koninkrijk levert, net als andere partners in de regio, onder meer via de Amerikaanse drugsbestrijdingorganisatie *Joint Interagency Task Force South* (JIATFS) een bijdrage aan de maritieme drugsbestrijding in het Caribisch gebied. In dit samenwerkingsverband vervult de Commandant Zeemacht in het Caribisch gebied de rol van operationele ondercommandant (CTG 4.4.) en stuurt hij internationaal samengestelde eenheden aan bij drugsbestrijdingoperaties. Ook eenheden van o.a. de US Coast Guard worden daarbij onder zijn aansturing geplaatst. Hij treedt daarmee op binnen de vigerende volkenrechtelijke kaders. Van meegezogen worden in een “war on drugs” is daarom geen sprake.

Ad 5. Kan de regering een nadere toelichting geven op de correctie van 6 juni 2003, waaruit zou blijken dat verschillende partijen een andere interpretatie aan het Verdrag wensen te geven?

Ad 6. Wat betekent die correctie in de dagelijkse praktijk van de bestrijding van sluikhandel in drugs in het verdragsgebied voor zowel de verdragslanden als voor Nederlandse militairen/agenten?

De regering is niet bekend met een correctie d.d. 6 juni 2003 waaruit zou kunnen blijken dat verschillende partijen een andere interpretatie aan het verdrag van San José wensen te geven.

Evenmin is duidelijk op welke verdragspartijen deze vraag doelt. Sinds de totstandkoming van het verdrag van San José hebben de Staten die lid zijn van de Caribische Gemeenschap (CARICOM), op initiatief van Trinidad en Tobago, onder meer een subregionaal verdragskader ontwikkeld over bredere veiligheidssamenwerking, waaronder samenwerking op het gebied van drugsbestrijding. Dat staat samenwerking tussen CARICOM lidstaten en andere staten in het kader van het verdrag van San José, zoals oorspronkelijk afgesproken, niet in de weg.

Ad 7. Wie controleert de uitvoering van het verdrag?

De Kustwacht en de Koninklijke Marine oefenen hun taken steeds uit in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Dat betekent in geval van optreden van de Kustwacht in de uitoefening van de eigen rechtsmacht respectievelijk de procureur-generaal van de Nederlandse Antillen en de procureur-generaal van Aruba en wat betreft het optreden van de Koninklijke Marine de procureur-generaal van Nederland. In geval sprake is van ondersteuning ten behoeve van rechtshandhavingautoriteiten van een andere verdragspartij bij optreden op volle zee in het Caribisch zeegebied, zoals het signaleren van verdachte schepen of het meevoeren van buitenlandse opsporingsambtenaren, treden zij eveneens op onder het gezag van respectievelijk de procureur-generaal van de Nederlandse Antillen en de procureur-generaal van Aruba. Dat betekent dat zij in voorkomend geval de bevoegde justitiële autoriteiten zijn voor het verlenen van goedkeuring aan deze hulp en bijstand door de Kustwacht aan autoriteiten van andere landen. Het verdrag van San José zal, na ratificatie en inwerkingtreding voor de landen van het Koninkrijk, op grond van artikel 9, zesde lid de mogelijkheid bieden om over deze vorm van samenwerking met ander landen permanente afspraken te maken.

Ad 8. Onder welke jurisdictie vallen militairen of andere ambtenaren die het verdrag schenden of op andere wijze strafbare feiten plegen?

Het verdrag van San José maakt geen onderscheid tussen militairen en andere functionarissen. Artikel 9 van het verdrag bevat bepalingen over de aanwijzing en bevoegdheden van ingeschepte rechtshandhavingfunctionarissen, maar geeft geen nadere aanwijzingen voor de regeling van rechtsmacht in geval van schending van verdragsverplichtingen of het plegen van strafbare feiten door individuele functionarissen. Daarover zullen staten, voor zover hun nationale wetgeving aanleiding zou kunnen geven tot een onderling geschil over voorrang van jurisdictie, nadere afspraken met elkaar moeten maken. In de praktijk zal de staat van herkomst voorrang van rechtsmacht claimen. Dat geldt ook voor (de landen van) het Koninkrijk.

Ad 9. Waar kunnen bewoners van het verdragsgebied en andere betrokkenen zich melden met eventuele klachten over de wijze waarop zij bejegend zijn?

Het verdrag van San José bevat geen individuele klachtenregeling voor personen. Dat is in het kader van de onderhandelingen ook niet aan de orde geweest. Er is in artikel 28 van het verdrag wel voorzien in een algemene, zeer ruim geformuleerde aansprakelijkheidsbepaling die beoogt dat ieder optreden van verdragspartijen, met inbegrip van het optreden van buitenlandse rechtshandhavingfunctionarissen onder hun gezag en verantwoordelijkheid, vanwege de mogelijke aansprakelijkheid hiervoor, kunnen worden getoetst aan het internationale recht en nationale wetgeving terzake.

4. Rapportage

Tenslotte vragen de leden van de fractie van de SP een jaarlijkse rapportage over de uitvoering van het verdrag waarin gemeld wordt welke activiteiten namens Nederland in het gebied op basis van dit verdrag zijn ondernomen en waarin ook incidenten staan toegelicht. De regering acht een separate jaarlijkse rapportage niet nodig, omdat de rapportage over maritieme drugbestrijdingactiviteiten in het Caribisch gebied jaarlijks geschiedt via het Jaarverslag van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba. In ieder jaarverslag wordt onder meer uitdrukkelijk aandacht besteedt aan de internationale en regionale samenwerking tussen de Kustwacht en haar buitenlandse partners. Daarvan maakt in de toekomst ook de uitvoering van het verdrag van San José deel uit.

De Minister van Defensie,