

Vergaderjaar 2011–2012

33 213

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 februari 2012 en het nader rapport d.d. 16 maart 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 december 2011, no. 11.002.954, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van het Verdrag inzake de sluikhandel over zee (hierna: het Verdrag). Het Verdrag is een uitwerking van de in het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen² opgenomen grondslag voor regionale operationele samenwerking op het gebied van maritieme drugsbestrijding. Het Verdrag maakt het mogelijk dat door partijen bij het Verdrag strafvorderlijk kan worden optreden tegen vaartuigen die zich buiten de territoriale zee van een partij bevinden en ten aanzien waarvan het vermoeden bestaat van betrokkenheid bij sluikhandel in verdovende middelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de in de voorgestelde rechtsmachtbepaling gebruikte terminologie, een (strafvorderlijke) maatregel en het raadplegen van de bestuurscolleges op de BES-eilanden. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 december 2011, nr. 11.002954, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
² 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),

de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 februari 2012, nr. W03.11.0516/II, bied ik U hierbij aan.

1. Terminologie rechtsmachtbepaling

Teneinde de in het Verdrag omschreven strafvorderlijke bevoegdheden te kunnen uitoefenen, wordt de Nederlandse strafwet van toepassing verklaard ten aanzien van de relevante drugsdelicten die zijn gepleegd aan boord van een buitenlands vaartuig op open zee.¹

De Afdeling merkt op dat het wenselijk is de term «buitenlands vaartuig» in het wetsvoorstel nader te omschrijven. Het verdient aanbeveling daarbij aan te sluiten bij de terminologie van de Rijkswet tot goedkeuring en uitvoering van het Verdrag van San José inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen in het Caribisch gebied.²

Daarnaast is het naar het oordeel van de Afdeling niet geheel duidelijk waarom voor de term «open zee» is gekozen, aangezien artikel 6 van het Verdrag³ regelt dat tegen sluikhandel in verdovende middelen kan worden opgetreden «buiten de territoriale zee»⁴ van enige partij.⁵ De Afdeling adviseert het voorstel en de toelichting op deze punten aan te passen.

1. Terminologie rechtsmachtbepaling

De Afdeling advisering vraagt aandacht voor de in het voorstel tot uitbreiding van rechtsmacht gebruikte terminologie. Een eerste opmerking in dit verband betreft de term «buitenlands vaartuig». De reikwijdte van het Verdrag strekt zich tevens uit tot vaartuigen zonder nationaliteit of daarmee gelijk gestelde vaartuigen uit hoofde van het internationale recht. Dit komt in het enkele gebruik van de term buitenlands vaartuig onvoldoende tot uitdrukking. Het voorstel is daarom aangevuld met een verwijzing naar vaartuigen zonder nationaliteit of daarmee uit hoofde van het internationale recht gelijkgestelde vaartuigen. Ook de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De tweede opmerking van de Afdeling heeft betrekking op de gekozen terminologie voor het aanduiden van de internationale wateren. In het zeerecht wordt in dit verband de term «volle zee» gebruikt om die wateren aan te duiden die geen territoriale wateren zijn, noch vallen onder enige aansluitende (economische) zone, terwijl de term «open zee» is gereserveerd voor de internationale wateren inclusief aansluitende (economische) zones – te onderscheiden van de strikt territoriale wateren. Dit laatste onderscheid is blijkens het toelichtende rapport bij het Verdrag – overweging 13 – het uitgangspunt voor de omvang van de werkingsfeer van het Verdrag. Om deze reden is dan ook de term «open zee» gebruikt. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt.

2. Het aanhouden en aan boord gaan van het buitenlandse vaartuig

De memorie van toelichting⁶ vermeldt dat Titel VIA van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering (Sv) voldoende aanknopingspunten biedt om effectief te kunnen optreden onder het Verdrag, waaronder het aanhouden en aan boord gaan van het buitenlandse vaartuig.⁷ De Afdeling merkt op dat in het bijzonder artikel 539s Sv⁸ in dit verband algemeen is geformuleerd. De Afdeling wijst erop dat de Rijkswet

¹ Het voorgestelde artikel 13, vierde lid van de Opiumwet en artikel 14, vierde lid van de Opiumwet 1960 BES.

² Zie artikel 2, onderdeel b en c van de Rijkswet van 20 februari 2010 tot goedkeuring en uitvoering van 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 (Stb. 2010, 167).

³ Artikel 6 van het Verdrag luidt als volgt:

«Wanneer de tussenkommende staat redelijke gronden heeft om te vermoeden dat een vaartuig dat de vlag voert of de nationaliteitskentekens toont van een andere partij dan wel een andere nationaliteitsaanduiding voert, betrokken is bij of wordt gebruikt voor het begaan van een relevant strafbaar feit, kan de tussenkommende staat de vlaggestaat verzoeken te worden gemachtigd om het vaartuig aan te houden en om aan boord te gaan buiten de territoriale wateren van enige partij en enkele of alle van de andere in dit Verdrag genoemde maatregelen te nemen. Dergelijke maatregelen kunnen op grond van dit Verdrag niet worden genomen zonder de machtiging van de vlaggestaat.»

⁴ Gelet op de terminologie van het Verdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 inzake het recht van de zee (Verdrag van Montego Bay), is territoriale zee de gebruikelijke term.

⁵ De Afdeling verwijst daarbij naar het Explanatory Report bij het Verdrag, overweging 13., over het territoriale bereik van het Verdrag: «It was agreed that the text should only contemplate action being taken beyond the territorial sea of any State. This would include the high seas, the contiguous zone and the exclusive economic zone within the meaning of the Montego Bay Convention and customary international law. A non-derogation provision was inserted in Article 2, paragraph 3, in order to fully protect the relevant rights of coastal States.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3. Uitoefening strafvorderlijke bevoegdheden op volle zee.

⁷ Artikel 9, eerste lid, onder i.a. van het Verdrag.

⁸ Artikel 539s, eerste lid, luidt als volgt: 1. De opsporingsambtenaren hebben toegang tot alle plaatsen voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is. De commandant en de schipper kunnen ter aanhouding van de verdachte of ter inbeslagname alle plaatsen betreden, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.

Kustwacht¹ een meer uitgewerkte regeling voor die bevoegdheid bevat. De Afdeling geeft in overweging met het oog op de rechtszekerheid en duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk ook voor de uitvoering van het onderhavige Verdrag een meer uitgewerkte regeling voor het aanhouden en aan boord gaan van een vaartuig te creëren. De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Het aanhouden en aan boord gaan van het buitenlandse vaartuig

De Afdeling geeft in overweging een meer uitgewerkte regeling voor het aanhouden en aan boord gaan van vaartuigen te creëren. Voor strafrechtelijk optreden buiten het Nederlandse grondgebied biedt artikel 539a, eerste lid, Sv een algemene regeling. Deze regeling houdt in dat bevoegdheden tot opsporing van strafbare feiten in beginsel ook buiten het rechtsgebied van de rechtbank – hieronder moet mede worden verstaan «buiten Nederland» – kunnen worden aangewend. Ik wijs bijvoorbeeld op artikel 96b Sv inzake de aanhouding en doorzoeking van voer- en vaartuigen. Dit instrumentarium wordt in geval van de rechtshandhaving op zee verder aangevuld door de artikelen 539g e.v. Sv. Tezamen moeten deze bevoegdheden voldoende worden geacht om adequaat uitvoering te geven aan het Verdrag. Aanvulling van dit ruime en in de uitvoeringspraktijk als goed werkbaar beoordeelde instrumentarium met bijzondere bepalingen die specifiek zien op de uitvoering van dit Verdrag acht ik derhalve niet nodig.

3. Raadplegen bestuurscolleges van de BES-eilanden

Artikel III van het wetsvoorstel wijzigt de Opiumwet 1960 BES. De Afdeling vestigt er de aandacht op dat de regering de bestuurscolleges van de BES-eilanden dient te informeren over haar «standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar lichaam van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet», en dat zij de bestuurscolleges de gelegenheid moet bieden daarover overleg te voeren.² Uit de toelichting blijkt niet dat ten aanzien van de voorgestelde wijziging van de Opiumwet 1960 BES deze verplichting is nageleefd. De Afdeling adviseert dit alsnog te doen.

3. Raadplegen bestuurscolleges van de BES-eilanden

Blijkens de memorie van toelichting bij de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) gelden de verplichtingen opgenomen in de artikelen 207 en 208, waarnaar de Afdeling verwijst, niet zonder meer en onverkort (Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, blz. 112). Uit de wetgeving zelf of uit de strekking daarvan zal voortvloeien in hoeverre de artikelen 207 en 208 WolBES buiten toepassing dienen te blijven. Gelet op de aard van de hier in het geding zijnde wijziging en het gegeven dat deze wijziging strekt tot uitvoering van een verdragsverplichting is raadpleging overeenkomstig meergenoemde artikelen achterwege gebleven.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

¹ Artikel 4 van de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaalt: «1. Ter uitvoering van de toezichthoudende en opsporingstaken is de door Onze Minister aangewezen commandant bevoegd van een gezagvoerder te vorderen: a. dat deze op eerste aanroep of praaiing het door hem gevoerde vaartuig doet bijdraaien en stilleggen dan wel zodanig manoeuvreert dat toegang tot het vaartuig mogelijk wordt gemaakt, b. dat deze de noodzakelijke maatregelen neemt om aan de commandant of de door deze aangewezen opvarenden de toegang te verschaffen tot het vaartuig, of c. dat het aangeropen of gepraaide vaartuig koers neemt in een door de commandant opgegeven of op te geven richting en dat het op een aangegeven plaats ligplaats doet kiezen, ankert of landt; 2. Bij regeling van Onze Minister kunnen regels worden vastgesteld omtrent de wijze waarop de vorderingen, bedoeld in het eerste lid, worden gedaan.» Zie ook artikel 13 van het Uitvoeringsbesluit Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
² Artikel 207 en 208 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES).

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten