

Vergaderjaar 2007–2008

31 355 (R 1848)

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 (Trb. 2003, 82 en Trb. 2004, 54)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 30 juli 2007 en het nader rapport d.d. 13 februari 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de ministers van Defensie en van Justitie. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 juni 2007, no. 07.001856, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Defensie en de Minister van Justitie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende 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 (Trb. 2003, 82 en Trb. 2004, 54), met memorie van toelichting.

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, Nederlandse vertaling in Trb. 2004, 54; hierna: het verdrag) schept mogelijkheden voor staten in de Caribische regio om gezamenlijk op te treden tegen drugstransporten, zowel over zee als door de lucht. Met het verdrag worden volgens de memorie van toelichting de volgende doelstellingen gediend:

- a) uitvoering geven aan bilaterale of regionale samenwerking ter uitvoering of versterking van artikel 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (hierna: Verdrag van Wenen)²;*
- b) bundeling van de politieke, justitiële en operationele inspanningen op het gebied van drugsbestrijding op zee en in het luchtruim vóór en dóór de landen in de regio;*
- c) maatwerkoplossingen bieden voor operationele en justitiële aspecten van drugsbestrijdingoperaties op volle zee en in de lucht, gericht op het opsporen, permanent volgen en onderscheppen van drugstransporten en toegesneden op de geografische omstandigheden van de regio en de beschikbare capaciteiten van de verdragspartijen, met inachtneming van de soevereiniteit van verdragspartijen en het internationaal recht van de zee.*

De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het voorstel van rijkswet, maar plaatst daarbij de volgende kanttekeningen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Verdrag van 20 december 1988, Trb. 1990, 94. Artikel 17 van dit verdrag luidt als volgt: «De Partijen werken zoveel mogelijk samen om, in overeenstemming met het internationale zeerecht, de sluikhandel over zee tegen te gaan».

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 juni 2007, nr. 07.00.1856, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 juli 2007, nr. W07.07.0156/II/K, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het voorstel van rijkswet, maar plaatst twee opmerkingen.

1. De geografische werkingssfeer van het verdrag

a. In artikel 39 van het verdrag wordt de geografische werkingssfeer beperkt tot het Caribisch gebied. Dit gebied omvat ingevolge artikel 1, onderdeel j, van het verdrag: de Golf van Mexico, de Caribische zee en een deel van de Atlantische Oceaan, met uitzondering van de territoriale zee van staten die geen verdragspartij zijn.

In artikel 2 van het voorstel van rijkswet wordt rechtsmacht van het Koninkrijk over bepaalde (drugsgerateerde) feiten gevestigd. De aldus gevestigde rechtsmacht is echter niet beperkt tot het Caribisch gebied. De Raad adviseert de vestiging van rechtsmacht, voorzover deze de geografische werkingssfeer van het verdrag te buiten gaat, te motiveren. Indien deze niet beoogd is, adviseert hij artikel 2 aan te passen aan artikel 39 van het verdrag.

b. Artikel 23 van het verdrag legt aan elke verdragspartij de verplichting op om rechtsmacht te vestigen over handelingen die de partij overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het Verdrag van Wenen als misdrijf heeft aangemerkt en die worden gepleegd:

- in de wateren die onder haar soevereiniteit vallen (de territoriale zee en de archipelwateren), of indien van toepassing, in haar aansluitende zone;*
- aan boord van een vaartuig of een luchtvaartuig dat ten tijde van het misdrijf onder haar vlag of registratie valt;*
- aan boord van een vaartuig zonder nationaliteit, of dat gelijk wordt gesteld aan een vaartuig zonder nationaliteit uit hoofde van het internationale recht, dat zich zeewaarts van de territoriale wateren van een staat bevindt;*
- aan boord van een vaartuig dat onder de vlag vaart van of dat de registratiekenmerken of enige andere indicatie van de nationaliteit vertoont van een andere verdragspartij, en dat zich zeewaarts van de territoriale wateren van een staat bevindt.*

Ter uitvoering van artikel 23 van het verdrag wordt in artikel 2 van het voorstel van rijkswet rechtsmacht van het Koninkrijk gevestigd. In onderdeel a van dit artikel wordt rechtsmacht in de aansluitende zone gevestigd. Het Koninkrijk heeft met ingang van 1 september 2006 een aansluitende zone ingesteld¹. Uit artikel 2, onderdeel a, van het voorstel van rijkswet blijkt niet op de aansluitende zone van welke staat bedoeld wordt. De Raad adviseert dit in de toelichting uiteen te zetten.

1. In de eerste opmerking adviseert de Raad in het voorstel van rijkswet, te verhelderen op welk geografisch gebied die te vestigen rechtsmacht betrekking heeft. Gevolg gevend aan het advies van de Raad is bij artikel 2 van het voorstel van rijkswet die geografische werkingssfeer (namelijk het Caribisch gebied) nader aangegeven. Tevens is die geografische werkingssfeer in de memorie van toelichting nader toegelicht in een aanvullende toelichting op het voorstel van rijkswet.

2. Rechtsmacht in de aansluitende zone

In de preambule en in artikel 2 van het verdrag wordt vermeld dat de samenwerking, teneinde de sluikehandel in verdovende middelen over zee te bestrijden, in overeenstemming met het internationale zeerecht dient plaats te vinden.

Artikel 23 van het verdrag voorziet onder meer in vestiging van rechtsmacht in de aansluitende zone. Ingevolge artikel 33 van het Zeerechtverdrag² kan in de aansluitende zone door de kuststaat toezicht worden uitgeoefend teneinde

- 1) de naleving van regels inzake douane, belastingen, immigratie of de volksgezondheid, die binnen zijn territoire of territoriale zee van kracht zijn, te verzekeren en*

¹ Rijkswet van 28 april 2005 (Stb. 2005, 387) en Besluit van 14 juni 2006 (Stb. 2006, 339), inwerkingtreding 1 september 2006.

² Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, Trb. 1983, 83 (Engelse tekst) en Trb. 1984, 55 (Nederlandse tekst).

2) een binnen zijn grondgebied of territoriale wateren gemaakte inbreuk op de genoemde wetten en voorschriften te kunnen bestraffen¹.

Het Zeerechtverdrag biedt echter geen grondslag om de materiële rechtsmacht ten aanzien van de wetten en voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie en volksgezondheid uit te breiden tot de aansluitende zone². In artikel 2 van het voorstel van rijkswet wordt – in navolging van artikel 23 van het verdrag – de materiële rechtsmacht van het Koninkrijk uitgebreid tot de aansluitende zone en – onder bepaalde omstandigheden – tot het gebied zeewaarts van de territoriale wateren van enige staat. De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe deze bepaling zich verhoudt tot het internationale zeerecht.

2. In de tweede opmerking adviseert de Raad in de toelichting uiteen te zetten hoe de in artikel 2, onderdeel a, van het voorstel van rijkswet te vestigen rechtsmacht in de aansluitende zone zich verhoudt tot het internationale zeerecht, en aan te geven op de aansluitende zone van welke staat daar bedoeld wordt. Gevolg gevend aan het advies van de Raad is bij artikel 2, onderdeel a, van het voorstel van rijkswet nader aangegeven dat hier bedoeld wordt op de aansluitende zone van het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied. Aan de verhouding met het internationale zeerecht is in de memorie van toelichting aandacht besteed in een aanvulling bij de toelichting op artikel 23 van het Verdrag en in een nieuwe paragraaf ter toelichting op het voorstel van rijkswet. Daarbij is tevens toegelicht dat de aanwijzing van rechtsmacht over de aansluitende zone zich beperkt tot de bevoegdheid onder artikel 33 van het VN-zeerechtverdrag.

3. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de citeernamen aan te passen van het Verdrag en van twee andere verdragen, en het overzicht van landen die partij zijn bij het Verdrag (voetnoten 2 en 8) te actualiseren.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk, P. van Dijk

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoten van Defensie en van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

¹ Zie de aanhef van de Rijkswet instelling aansluitende zone (Stb. 2005, 387): «Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de rechtsmacht van het Koninkrijk uit te breiden en daartoe over te gaan tot de instelling van een aansluitende zone, in het bijzonder om inbreuken op voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie, volksgezondheid of monumenten te voorkomen alsmede om inbreuken daarop te bestraffen».

² Vergelijk de toelichting bij het voorstel van rijkswet instelling aansluitende zone van het Koninkrijk, Kamerstukken II 2003/04, 29 533, nr. 3, blz. 8.