

Vergaderjaar 2009–2010

32 256 (R 1906)

Goedkeuring van het op 14 oktober 2005 te Londen tot stand gekomen Protocol van 2005 bij het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (Trb. 2006, 223) en van het op 14 oktober 2005 te Londen tot stand gekomen Protocol van 2005 bij het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat (Trb. 2006, 224)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Op 14 oktober 2005 zijn tijdens een diplomatieke conferentie te Londen, onder auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), twee protocollen tot stand gekomen tot wijziging van het op 10 maart 1988 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (Trb. 1989, 17) (SUA Verdrag 1988) en het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat (Trb. 1989, 18) (SUA Protocol 1988). De afkorting «SUA» is afgeleid van de Engelse titel van deze verdragen, te weten «Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation» en «Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf». De twee wijzigingsprotocollen die thans ter goedkeuring worden aangeboden zijn respectievelijk:

- het Protocol van 2005 bij het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (Trb. 2006, 223) (2005 Protocol bij het SUA Verdrag), en
- het Protocol van 2005 bij het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat (Trb. 2006, 224) (2005 Protocol bij het SUA vaste platforms Protocol).

Gevolggevend aan Resolutie 1368 (2001) en 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties is in de IMO een brede discussie gevoerd over terroristische gedragingen gericht tegen de zeevaart. Dit heeft geresulteerd in de aanneming van Resolutie A.924(22) van 20 november 2001 van de Algemene Vergadering van de IMO waarin de betreffende commissies worden verzocht onderzoek te doen naar de

noodzaak van het actualiseren van het IMO-instrumentarium. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek is onder meer door de Verenigde Staten het initiatief genomen tot herziening van het SUA Verdrag 1988 en SUA Protocol 1988, teneinde van deze instrumenten tevens volwaardige antiterrorisme-instrumenten te maken. In dit licht zijn het SUA Verdrag 1988 en SUA Protocol 1988 uitgebreid met strafbaarstellingen betreffende het gebruik van schepen bij het voorbereiden en plegen van terroristische aanslagen, het helpen van terroristen bij het vluchten na een aanslag, het gebruik van een schip als wapen en het ongeautoriseerd vervoer per schip van massavernietigingswapens. Daarnaast is een procedurele bepaling opgenomen die voor lidstaten als grondslag kan dienen om op volle zee aan boord te gaan van schepen die onder een andere vlag varen.

De beide nu tot stand gebrachte wijzigingsprotocollen hangen ook nauw samen met het eveneens door de Verenigde Staten geïnitieerde Proliferation Security Initiative (PSI). PSI is een initiatief dat ziet op de internationale samenwerking op het gebied van non-proliferatie, waarvan het doel is te voorkomen dat terroristische organisaties of onbetrouwbaar geachte landen de beschikking krijgen over massavernietigingswapens. Uitgangspunt voor optreden in het kader van PSI is dat het geschiedt binnen het bestaande internationaalrechtelijke kader. Door middel van de totstandkoming van de wijzigingsprotocollen van 2005 is het internationaalrechtelijke kader verruimd, en daarmee de mogelijkheden voor het PSI.

2. Totstandkoming

Beide protocollen zijn gedurende zes zittingen en twee tussentijdse bijeenkomsten voorbereid door de juridische commissie van de IMO. Na goedkeuring door de juridische commissie heeft de Algemene Vergadering van de IMO besloten tot het houden van de diplomatieke conferentie van 10 tot en met 14 oktober 2005 te Londen. Na de laatste bijeenkomst van de juridische commissie waren de tekstvoorstellen vrijwel geheel afgerond, zodat op de diplomatieke conferentie slechts een beperkt aantal voorstellen ter discussie voorlag die hoofdzakelijk technisch-redactioneel van aard waren. De inhoudelijke discussie was met name gelegen op het terrein van non-proliferatie waarbij de volgende vragen aan de orde waren:

- aan welke veiligheidsmaatstaven een inrichting moet voldoen wil het vervoer van nucleair materiaal erheen buiten de strafbaarstelling vallen. Vrijwel unaniem werd hierbij gekozen voor het internationaal afgesproken controlemechanisme om het ongeoorloofde gebruik van kernmateriaal in de nucleaire brandstofketen tegen te gaan (de zogenaamde «IAEA comprehensive safeguards»);
- op welke wijze legaal vervoer van nucleair materiaal buiten het bereik van de strafbaarstellingen moest worden gehouden;
- de constructie gehanteerd voor de delictsomschrijving van het wederrechtelijk vervoer van «dual use-goederen» (goederen die zowel voor civiele als militaire doeleinden kunnen worden gebruikt), waarbij meer gewicht is toegekend aan subjectieve elementen (wetenschap, opzet) dan aan objectieve (het al dan niet strijden met nationale exportcontrole regimes). Als handreiking aan de delegaties bij wie dit op bezwaren stuitte wordt in de slotakte een toelichting opgenomen waarin staat dat nationale exportcontrolelijsten bij de implementatie van deze strafbaarstelling wel als leidraad mogen dienen.
- de formulering van de bepaling die moet verzekeren dat deze instrumenten geen inbreuk maken op bevoegdheden en verplichtingen op grond van andere verdragen. De «savings clause» bepaalt nu dat de verdragen niet van toepassing zijn op activiteiten van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict, waarop het Humanitair Oorlogsrecht

van toepassing is. Ook zijn zij niet van toepassing op activiteiten van strijdkrachten in de uitoefening van hun functie voor zover geregeld door andere regels van internationaal recht.

Tijdens de afsluitende, plenaire bijeenkomst van de diplomatieke conferentie werden de wijzigingsprotocollen zonder stemming aanvaard, maar niet dan nadat India en Pakistan hadden aangegeven een aanvaarding bij consensus in de weg te zullen staan. Rusland en Israël steunden wel het uiteindelijke resultaat, maar gaven aan bezwaar te hebben tegen respectievelijk de «dual use-bepaling» en de verwijzingen naar het op 1 juli 1968 te Washington, Londen en Moskou tot stand gekomen Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens (Trb. 1968, 126) (Non-Proliferatieverdrag). Israël gaf desondanks aan de ratificatie in overweging te zullen nemen. De slotakte werd uiteindelijk getekend door 71 van de 72 aanwezige partijen bij de oorspronkelijke SUA-verdragen; India zag van ondertekening af.

3. Structuur en inhoud

De wijzigingsprotocollen hebben tot doel, van de beide bestaande SUA-verdragen uit 1988, die alleen betrekking hebben op misdrijven tegen de directe veiligheid van schepen op volle zee en vaste platforms op het continentaal plat, ruimere antiterrorisme-instrumenten te maken.

De twee hoofdonderdelen van de verdragswijziging betreffen:

- Een aanzienlijke verruiming van de al in de oorspronkelijke verdragen opgenomen strafbaarstellingen. Deze worden uitgebreid met (o.a.) strafbaarstellingen van het gebruik van schepen bij het voorbereiden en plegen van terroristische aanslagen, het per schip helpen ontvluchten van daders van de in de SUA-verdragen en een aantal andere verdragen strafbaar gestelde terroristische misdrijven, het gebruik van een schip als een wapen en het ongeautoriseerd vervoer per schip van massavernietigingswapens en «dual use-goederen».
- Daarnaast is een procedurele bepaling opgenomen die het lidstaten mogelijk moet maken, bij onder een andere vlag varende, van SUA-feiten verdachte schepen, met expliciete toestemming van de vlaggenstaat op volle zee aan boord te gaan («boarding») voor doorzoeking en eventueel aanhouding en inbeslagneming. In de huidige situatie dient hiervoor in ieder specifiek geval toestemming te worden gezocht en verkregen van de vlaggenstaat. De wijzigingsprotocollen maken het mogelijk dat deze toestemming eventueel vooraf wordt gegeven. Zij beschrijven ook een procedure voor het geven van toestemming in een specifiek geval, die duidelijkheid biedt aan de partijen betrokken bij een eventuele boarding en zodoende bijdraagt aan een efficiënt boarding regime.

Naast deze twee hoofdonderdelen behelzen de voorstellen nog een aantal kleinere punten van meer technische of in modernere antiterrorismeverdragen min of meer standaard aard.

Ter bescherming van de legitieme belangen van de internationale zeescheepvaart bevatten de protocollen verder een aantal belangrijke waarborgen, waaronder:

- een op Nederlands voorstel opgenomen definitie van vervoer die voorkomt dat ook onbedoelde medewerking aan strafbaar vervoer, door reders of bemanningsleden die voor de vervoersbeslissingen geen verantwoordelijkheid dragen, strafbaar zou worden;

- een regeling van de aansprakelijkheid voor schade door onterechte of onredelijke maatregelen in het kader van boardings.

Na wijziging van het SUA Verdrag 1988 en het SUA Protocol 1988 door de onderhavige wijzigingsprocolen, zullen deze verdragen worden aangehaald als respectievelijk het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart van 2005 (SUA Verdrag 2005) en het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat van 2005 (SUA Protocol 2005). Dit volgt uit de artikelen 15 van het 2005 Protocol bij het SUA Verdrag respectievelijk 6 van het 2005 Protocol bij het SUA vaste platforms Protocol.

De implementatie van de in de wijzigingsprotocollen opgenomen strafbaarstellingen kan voor Nederland worden gevonden in de bestaande bepalingen van het Wetboek van Strafrecht en de Kernenergiewet in verbinding met de Wet op de economische delicten. Voor Nederland leidt de uitvoering van de wijzigingsprotocollen slechts tot een aanvulling van artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht («rechtsmacht») en de artikelen 11 («depolitiseringsclausule») en 51a («multilaterale verdragen als rechtsgrondslag voor uitlevering») van de Uitleveringswet Deze wetgeving is opgenomen in het voorstel van wet tot uitvoering van de wijzigingsprotocollen, dat gelijktijdig met dit voorstel van rijkswet zal worden ingediend.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

1. 2005 Protocol bij hetSUA Verdrag

Artikel 2

Dit artikel bevat een wijziging van artikel 1 van het SUA Verdrag 1988. Het bevat een aantal definities van uitdrukkingen die elders in het verdrag worden gebruikt. Eén daarvan is de eerder genoemde definitie van vervoer, die voorkomt dat ook onbedoelde medewerking door reders of bemanningsleden die voor de vervoersbeslissingen geen verantwoordelijkheid dragen, aan onwettelijke handelingen strafbaar wordt.

Artikel 3

Dit artikel voegt artikel 2 bis toe in het SUA Verdrag 2005, een «savings clause». Het artikel bepaalt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten en plichten uit het Non-Proliferatieverdrag, het op 3 september 1992 te Geneve tot stand gekomen Verdrag inzake het verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens (Trb. 1993, 162) (Chemische Wapensverdrag) en het op 10 april 1972 te Londen, Moskou en Washington tot stand gekomen Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxinewapens en inzake de vernietiging van deze wapens (Trb. 1972, 142) (Biologische Wapensverdrag). Ook wordt bepaald dat het SUA Verdrag 2005 niet van toepassing is op activiteiten van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict, waarop het humanitair oorlogsrecht van toepassing is. Het is eveneens niet van toepassing op activiteiten van strijdkrachten in de uitoefening van hun functie voor zover geregeld door andere regels van internationaal recht. Bij het laatste kan onder meer worden gedacht aan het optreden door marineschepen tegen piraterij op grond 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) (VN Zeerechtverdrag).

Artikel 4

Dit artikel bevat een verruiming van de in het SUA Verdrag 1988 opgenomen strafbaarstellingen. Daarbij gaat het met name om de toevoeging van een nieuw artikel 3bis.

Ten aanzien van vervoer in de nucleaire brandstofketen zijn safeguards opgenomen, terwijl voor het vervoer van zgn. «dual use-goederen» een generieke strafbaarstelling zal gelden.

In artikel 3ter wordt een bepaling toegevoegd op grond waarvan een persoon zich schuldig maakt aan een strafbaar feit als die persoon wederrechtelijk en opzettelijk een andere persoon aan boord van een schip vervoert terwijl hij weet dat die persoon een strafbaar feit heeft begaan in de zin van het verdrag of in de zin van één van de verdragen genoemd in de bijlage. De bijlage, die aan het SUA Verdrag 2005 wordt toegevoegd, is opgenomen in artikel 7; deze kent negen verdragen. Alle negen verdragen gelden voor Nederland en Aruba. Voor de Nederlandse Antillen gelden de verdragen 1 tot en met 4. De verdragen 5 tot en met 9 zullen voor de Nederlandse Antillen worden bekrachtigd zodra de benodigde uitvoeringswetgeving gereed is.

Artikel 8

Dit artikel voegt een nieuw artikel 8bis toe. Het geeft bevoegdheden om op volle zee schepen onder vreemde vlag te mogen «boarden». Strikt uitgangspunt is dat hiervoor de expliciete toestemming van de vlaggenstaat is vereist. Artikel 8bis biedt echter de mogelijkheid om deze toestemming vooraf te geven. Deze mogelijkheid bestaat uit zogenaamde «opt-in» clausules. Deze clausules bepalen dat een partijstaat aan de Secretaris-Generaal van de IMO kan laten weten dat hij voor bepaalde situaties vooraf toestemming geeft aan andere partijstaten om zijn schepen te boarden. Specifiek betreft het twee «opt-in» clausules die ieder op een specifieke situatie zien. De ene situatie is dat de partijstaat een schip wil boarden dat wordt verdacht van betrokkenheid bij één van de in het verdrag strafbaar gestelde gedragingen, en in dat verband de vermeende vlaggenstaat vraagt de nationaliteit van het schip te bevestigen. Indien de vermeende vlaggenstaat niet binnen vier uur reageert nadat ontvangst van het verzoek is bevestigd, mag de verzoekende staat overgaan tot boarding. De tweede situatie is die waarin een partijstaat een schip van een andere partijstaat wil boarden om te bepalen of dat schip betrokken is bij één van de in het verdrag strafbaar gestelde gedragingen.

Tijdens de onderhandelingen lagen ook verdergaande voorstellen op tafel. Zo werd onder meer voorgesteld om automatisch toestemming voor boarding te verlenen in de eerste hiervoor geschetste situatie, tenzij de partijstaat vooraf aan de Secretaris-Generaal van de IMO aangaf hier geen toestemming voor te verlenen («opt-out»). Deze en andere voorstellen gingen veel staten echter te ver. De regering is van mening dat de uiteindelijk overeengekomen bepaling een goede balans treft tussen de noodzaak van effectief optreden tegen terrorisme aan de ene kant en de soevereiniteit van vlaggenstaten aan de andere kant.

Het artikel bevat een aantal belangrijke waarborgen. In dit verband kan worden genoemd het nieuwe artikel 8bis, derde lid, dat partijstaten oproept om gezien de risico's die zijn verbonden aan een boarding, voordat zij tot boarding overgaan, mogelijke alternatieven te overwegen zoals het doorzoeken van het schip in een haven. Artikel 8bis bevat daarnaast een aantal meer specifieke waarborgen. Zo mag uitsluitend in specifiek omschreven gevallen proportioneel geweld worden gebruikt en moeten de mensenrechten van personen aan boord van een schip worden gerespecteerd.

Het nieuwe artikel 8bis regelt in het tiende lid, onder b, ook de aansprakelijkheid voor schade door onterechte of onredelijke maatregelen. Punt van

discussie tijdens de onderhandelingen was met name of uitsluitend de staat die een boarding verzoekt en/of uitvoert aansprakelijk moet zijn, of dat ook andere staten aansprakelijk moeten kunnen worden gehouden voor schade als gevolg van gedragingen die aan hen toerekenbaar zijn. Uiteindelijk is voor de laatste oplossing, die de voorkeur had van de regering, gekozen. De uiteindelijke tekst van deze bepaling ligt dichtbij de aansprakelijkheidsbepaling in artikel 110, derde lid, van het VN Zeerechtverdrag.

Het uitvoeren van een boarding op grond van het SUA Verdrag 2005 door Nederland is een zaak voor de Nederlandse Justitie die wat betreft de uitvoering van een dergelijk optreden vervolgens als bevoegd gezag optreedt. De feitelijke uitvoering zelf betreft taakuitvoering in het kader van de Politiewet 1993 en kan daarom worden opgedragen aan de politie (KLPD), maar zal in veruit de meeste gevallen uit oogpunt van doelmatigheid, beschikbaarheid van middelen en eenheden, het verwachtbare geweldniveau en de locatie van inzet worden opgedragen aan militaire eenheden. Deze treden alsdan op in het kader van militaire bijstand ex artikel 59 van de Politiewet 1993. In dit verband is van belang dat het SUA Verdrag 2005 in een nieuw artikel 8bis, veertiende lid, vereist dat partijstaten de noodzakelijke maatregelen nemen om te verzekeren dat de functionarissen die optreden op grond van dat artikel de benodigde bevoegdheden hebben. De implementatie van artikel 8bis, veertiende lid, van het SUA Verdrag 2005 kan worden gevonden in Titel VIA van het Wetboek van Strafvordering dat aan commandanten van Nederlandse marineschepen de nodige bevoegdheden verleent.

Over de procedure die wordt gevolgd nadat een verzoek wordt ontvangen van een andere partijstaat op basis van het SUA Verdrag 2005 zullen door de betrokken ministeries nadere afspraken worden gemaakt.

Artikel 10

Hier voorziet het nieuwe SUA Verdrag 2005 in een modernisering van de in antiterrorismeverdragen inmiddels gebruikelijke bepalingen inzake rechtshulp en uitlevering, inclusief een depolitiseringsclausule.

Artikelen 17–24

De slotbepalingen stemmen in grote lijnen overeen met hetgeen gebruikelijk is voor IMO- verdragen en geven regels voor de ondertekening, ratificatie, inwerkingtreding, opzegging en de officiële talen van het 2005 Protocol bij het SUA Verdrag. Het Koninkrijk heeft dit protocol op 31 januari 2007 ondertekend onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring. Het is nog niet in werking getreden. Hiervoor is het noodzakelijk dat twaalf staten partij zijn geworden. Op 1 maart 2009 hebben acht staten het protocol bekrachtigd, te weten Cook Eilanden, Estland, Fiji, Marshall Eilanden, Spanje, Sint Kitts en Nevis, Vanuatu en Zwitserland.

Artikel 21

Ingevolge het derde lid van artikel 21 kunnen lidstaten bij de nederlegging van de akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding verklaren dat zij artikel 3ter van het SUA Verdrag 2005 – dat ziet op de verplichting tot strafbaarstelling van personen die hulp verlenen aan daders van misdrijven als bedoeld in het Verdrag – in overeenstemming met de beginselen van het nationale strafrecht betreffende de uitsluiting van aansprakelijkheid van familieleden zal toepassen.

Nederland kent een dergelijke uitsluiting van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor familieleden. In artikel 189, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is bepaald dat de strafbaarstelling van het verlenen van hulp

aan daders van misdrijven niet van toepassing is op personen die de handeling verrichten teneinde gevaar voor vervolging te ontgaan of af te wenden van een van zijn bloedverwanten, aangehuwden of (gewezen) echtgenoot. Nu Nederland deze strafuitsluitingsgrond voor familieleden onverkort wenst te hanteren zal een verklaring als bedoeld in artikel 21, derde lid, van het gewijzigde Verdrag worden afgelegd.

De Nederlandse Antillen kennen ook een uitsluiting van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor familieleden. In artikel 195, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen is bepaald dat strafbaarstelling van het verlenen van hulp aan daders van misdrijven niet van toepassing is op personen die de handeling verrichten teneinde gevaar van vervolging te ontgaan of af te wenden van een zijner bloedverwanten of aangehuwden in de rechte linie, in de tweede of derde graad der zijlinie of van zijn echtgenoot of gewezen echtgenoot. Aangezien de Nederlandse Antillen deze strafuitsluitingsgrond willen handhaven zal ook voor de Nederlandse Antillen een verklaring als bedoeld in artikel 21, derde lid, van het gewijzigde Verdrag worden afgelegd.

Artikel 22

In dit artikel staat de procedure voor wijziging van de in artikel 7 opgenomen bijlage.

De bijlage vormt een integrerend onderdeel van het verdrag en is aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de bijlage behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden.

2. 2005 Protocol bij hetSUA vaste platforms Protocol 2005

De artikelen van het 2005 Protocol bij het SUA vaste platforms Protocol volgen hetzelfde stramien als de desbetreffende bepalingen uit het 2005 Protocol bij het SUA Verdrag, maar dan zonder verwijzing naar vervoer of schepen en zonder de bijzondere voorziening van een boardingsregime aangezien rechtsmacht op vaste platforms geheel en al bij de kuststaat ligt. Hetgeen hierboven is opgemerkt bij de artikelen 2, 3, 4, 10, 15, 17–24, 21 en 22 van het 2005 SUA Verdrag is mutatis mutandis van overeenkomstige toepassing op de artikelen 2, 3, 4, 6, 8–12 van het 2005 Protocol bij het SUA vaste platforms Protocol.

III. KONINKRIJKSPOSITIE

De goedkeuring van de twee wijzigingsprotocollen wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd. De regering van de Nederlandse Antillen en de regering van Aruba hebben laten weten dat zij medegelding van beide protocollen voor hun land wenselijk achten.

De gelding van de protocollen zal zich echter vooralsnog beperken tot Nederland, totdat de vereiste uitvoeringswetgeving in de Nederlandse Antillen en Aruba tot stand is gebracht. Zodra de uitvoeringswetgeving gereed is, zullen de protocollen ook worden aanvaard voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

Overeenkomstig artikel 18 van het op 23 mei 1969 te Wenen totstandgekomen Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51) dienen de landen binnen het Koninkrijk zich overigens ook vóór de bekrachtiging te onthouden van handelingen die indruisen tegen voorwerp en doel van de protocollen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

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

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop