

Vergaderjaar 2009–2010

32 256 (R1906)

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 augustus 2010

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer over het onderhavige voorstel van rijkswet. Ik ben verheugd te vernemen dat de leden van de fracties van het CDA, de VVD en de SP ten volle de doelstelling van het Verdrag onderschrijven. Op de vragen die door de leden van deze fracties zijn gesteld, ga ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Defensie en de Minister van Verkeer en Waterstaat, hieronder in.

De leden van de CDA-fractie vragen of de actuele piraterijzaken in de golf van Aden onder de reikwijdte van de verdragsbepalingen vallen. De Protocollen van 2005 – waarvan de goedkeuring thans voorligt – hebben primair betrekking hebben op strafbaarstelling van gedragingen tegen de zeevaart die zijn begaan met een terroristisch oogmerk. Van een dergelijk terroristisch oogmerk zal in de regel bij zeeroof geen sprake zijn. Het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart en het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat (hierna: het SUA Verdrag en het Protocol van 1988) kunnen daarentegen wel relevant zijn bij de strafrechtelijke aanpak van zeeroof. Laatstgenoemde instrumenten behelzen verplichtingen tot strafbaarstelling van gedragingen die globaal kunnen worden aangeduid als kaping en sabotage van zeegaande vaartuigen en platforms. In artikel 3, eerste lid, onder a, van het SUA Verdrag van 1988 wordt kaping omschreven als het opzettelijk en wederrechtelijk door geweld, bedreiging met geweld of enige andere vorm van vreesaanjaging een schip in zijn macht brengen of houden. De implementatie van deze verdragsbepaling kan worden gevonden in artikel 385a van het Wetboek van Strafrecht. Zo is het voorstelbaar dat bepaalde feitencomplexen kunnen worden gekwalificeerd als zeeroof en tegelijkertijd als kaping van een vaartuig. In

dit verband kan worden verwezen naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 17 juni 2010, LJN BM8116.

De leden van de SP-fractie vragen of de gedragingen die door de Protocollen van 2005 strafbaar worden gesteld reeds naar Nederlands strafrecht kunnen worden aangepakt. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring en het wetsvoorstel tot uitvoering van de wijzigingsprotocollen is aangegeven, brengt de implementatie van de in deze Protocollen opgenomen strafbaarstellingen voor Nederland geen nieuwe strafbepalingen met zich mee. Het Wetboek van Strafrecht en de Kernenergiewet, in verbinding met de Wet op de economische delicten, voorzien reeds in de noodzakelijke strafbepalingen (zie Kamerstukken II 2009/10, 32 256, nr. 3, blz. 4; Kamerstukken II 2009/10, 32 259, nr. 3, blz. 3).

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen betreffende de procedurele bepaling die het mogelijk maakt op volle zee een ander schip te betreden (te «boarden»). In beginsel dient voor elke «boarding» van een schip door een derde staat op volle zee toestemming te worden gegeven door de vlaggenstaat. Hierop bestaan slechts enkele uitzonderingen – zoals de verdenking van zeeroof – die zijn vastgelegd in het VN-Zeerechtverdrag. Verdenking van feiten die strafbaar zijn gesteld in de Protocollen van 2005 vallen, voor zover dit geen zeeroof betreft, niet onder deze uitzonderingen, zodat voor het optreden tegen deze misdrijven altijd uitdrukkelijke toestemming van de vlaggenstaat is vereist. In Nederland is met het geven van toestemming voor «boarding» terzake de in de Protocollen van 2005 strafbaar gestelde feiten, anders dan in geval van zeeroof, tot op heden geen ervaring opgedaan.

Het uitgangspunt van het Protocol van 2005 bij het SUA Verdrag is dat voor het aan boord gaan van een schip in ieder specifiek geval toestemming moet worden gezocht en verkregen van de vlaggenstaat (zie artikel 8 bis, vijfde lid, onderdelen a, b en c). In bepaalde gevallen kan de tijd die nodig is voor de aangezochte staat om een beslissing te nemen op het verzoek een belemmering vormen voor het effectief optreden. Laatstgenoemd Protocol biedt in dit verband aan staten de mogelijkheid om voorafgaand aan te geven dat een verzoekende staat gemachtigd is om een schip van de vlaggenstaat te «boarden», indien er binnen vier uur na de bevestiging van ontvangst van een verzoek tot «boarding» geen antwoord is ontvangen van de vlaggenstaat. Hiermee wordt de behandelingstermijn die gepaard gaat met dit verzoek in belangrijke mate verkort. Bij het uitvoeren van een «boarding» op volle zee bestaan echter zekere risico's, waaronder het risico dat door de verzoekende staat onterechte of disproportionele maatregelen worden genomen. Hoewel deze risico's tot op zekere hoogte kunnen worden beperkt door de mogelijkheid voor de vlaggenstaat om voorwaarden te verbinden aan de algemene toestemming, is een belangrijk nadeel bij het geven van een algemene toestemming vooraf dat diverse strafprocesrechtelijke waarborgen – bijvoorbeeld de cautie, geweldsinstructie, rechtsbevoegdheid van de betrokken handhavingsautoriteiten, rechtshulp en overdracht van verdachten – in nadere afspraken dienen te worden uitgewerkt. Omdat vooraf niet vaststaat welke staten zullen verzoeken tot «boarding» van een Nederlands schip en welke rechtswaarborgen daarbij in acht worden genomen, is het voor Nederland – mede met het oog op de belangen van de Nederlandse koopvaardijvloot – niet mogelijk en wenselijk om enkel op basis van het Protocol van 2005 bij het SUA Verdrag een algemene toestemming voor «boarding» aan derde staten te geven.

Hiernaast bevat artikel 8bis, tiende lid, een aantal extra waarborgen die de verzoekende staat bij «boarding» in acht moet nemen. Zo dient onder andere rekening te worden gehouden met de veiligheid van personen op zee en het schip, en dienen de opvarenden overeenkomstig het internati-

onale recht, waaronder de rechten van de mens, te worden behandeld. Als er ondanks deze waarborgen toch onjuiste of onredelijke maatregelen zouden worden genomen, bevat artikel 8bis, tiende lid, onder b, een regeling voor de aansprakelijkheid van de verantwoordelijke staat. Door de betrokken ministeries zullen nadere afspraken worden gemaakt over de procedure voor het geven van toestemming aan andere statenpartijen om te mogen optreden.

De leden van de SP-fractie vragen naar de locatie waar militaire eenheden zullen worden ingezet, of risicogebieden worden aangewezen en of prioriteit zal worden gegeven aan militaire bescherming van schepen die in konvooi varen. Het antwoord luidt dat de Protocollen van 2005 niet zien op de (structurele) inzet van militaire eenheden ter handhaving van het verdragsregime. Het uitvoeren van een «boarding» op grond van het Protocol van 2005 bij het SUA Verdrag door Nederland is een primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en deze treedt in dit kader dan ook op als bevoegd gezag. De feitelijke uitvoering zelf betreft een taakuitvoering in het kader van de Politiewet 1993 waarbij militaire bijstand kan worden verleend. De vraag of, en in welke mate, militaire bijstand zal worden gevraagd en ingezet is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Ten overvloede wijs ik erop dat de Nederlandse marineschepen die in internationaal verband optreden tegen piraterij voor de kust van Somalië de bevoegdheid tot «boarding» ontlenen aan het VN-Zeerechtverdrag en de resoluties van de VN-Veiligheidsraad.

De leden van de VVD-fractie stelden een specifieke vraag betreffende de op Nederlands voorstel opgenomen definitie van vervoer. In artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Protocol van 2005 bij het SUA Verdrag wordt het begrip «vervoer» als volgt gedefinieerd: het initiëren, regelen of uitoefenen van daadwerkelijke controle, met inbegrip van de beslissingsbevoegdheid, over de verplaatsing van een persoon of goed. Deze definitie, in samenhang met de in de strafbepalingen opgenomen vereiste van wederrechtelijkheid en opzet, waarborgt dat reders en bemanningsleden die *bona fide* scheepvaartbelangen behartigen, niet strafrechtelijke aansprakelijk zullen worden gesteld voor onbedoelde medewerking aan feiten als strafbaar gesteld in de Protocollen van 2005.

Hiernaast vragen de leden van de VVD-fractie naar de precieze betekenis van de regeling inzake de aansprakelijkheid voor schade door onterechte of onredelijke maatregelen in het kader van «boarding». In artikel 8 bis, tiende lid, onderdeel b, van het Protocol van 2005 bij het SUA Verdrag is bepaald dat de enkele machtiging door een vlaggenstaat voor «boarding» niet betekent dat alleen deze vlaggenstaat aansprakelijk is voor alle opgetreden schade. Statenpartijen zijn aansprakelijk voor alle schade, letsel of verliezen die aan hen zijn toe te schrijven, indien:

- de redenen voor de getroffen maatregelen ongegrond blijken, mits met het schip geen feiten zijn gepleegd die de getroffen maatregelen rechtvaardigen; of
- de getroffen maatregelen onrechtmatig blijken of uitgaan boven de in het licht van de beschikbare informatie redelijkerwijs noodzakelijke maatregelen voor de uitvoering van de bepalingen van het verdragsartikel. Statenpartijen bieden doeltreffende middelen voor verhaal bij schade, letsel of verlies.

Met deze aansprakelijkheidsregeling voor schade door onterechte of onredelijke maatregelen wordt aansluiting gezocht bij een vergelijkbare aansprakelijkheidsregeling als opgenomen in het VN-Zeerechtverdrag.

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