

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De strijd tegen de handel en smokkel in verdovende middelen en psychotrope stoffen heeft al lang de nadrukkelijke aandacht van de internationale gemeenschap. De uitbreiding en vertakking van deze handel en de steeds complexere routes waarmee verdovende middelen via aan-, door- en invoerlanden worden verscheept vormt in toenemende mate een bedreiging voor de veiligheid en stabiliteit van kwetsbare staten en noopt de internationale gemeenschap tot steeds verdergaande vormen van samenwerking in de bestrijding van deze handel. Daarbij wordt zowel aandacht besteed aan maatregelen tot reductie van de vraag naar verdovende middelen, als aan de inzet van operationele middelen om de sluikhandel daarin terug te dringen.

De Caribische regio is een belangrijk centrum van doorvoer van drugs vanuit Latijns-Amerika naar de Verenigde Staten van Amerika en Europa. Enerzijds is dat een probleem voor de Verenigde Staten en Europa anderzijds hebben ook de landen in de Caribische regio zelf hiervan te lijden. De toename van drugstransporten in de regio gaat gepaard met een toename in de criminaliteit en vergroot het gevaar van corruptie. Daarnaast heeft de doorvoer van drugs een negatief «*spill-over*» effect: een deel van de bevolking is als drugskoerier betrokken bij de drugstransporten en krijgt veelal betaald in drugs. Daardoor neemt ook het gebruik van (hard) drugs in de Cariben aanmerkelijk toe, met ontwrichtende sociale en maatschappelijke gevolgen voor de vaak kleine en kwetsbare eilandstaten in deze regio. Anderzijds heeft ook de zichtbare rijkdom van personen die zich met drugstransporten bezig houden deze zelfde effecten. Nauwere samenwerking tussen de Verenigde Staten, Europa en landen in de Caribische regio is ook om deze redenen van belang.

Samenwerking in de drugsbestrijding vereist duidelijke juridische kaders, zeker wat betreft de strafvorderlijke samenwerking en de inzet van operationele middelen tegen anderen dan de eigen onderdanen. Een van de belangrijkste juridische instrumenten is 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; Nederlandse vertaling in *Trb.* 1990, 94; hierna: het «*VN-verdrag tegen*

sluikhandel)¹. In dit verdrag wordt een uitvoerige aanzet gegeven tot samenwerking en wederzijdse assistentie, waaronder tevens een in artikel 17 van het verdrag uitgewerkte grondslag voor nauwere operationele samenwerking op het gebied van maritieme drugsbestrijding. Dit artikel 17 voorziet tevens in de mogelijkheid om bilaterale of regionale overeenkomsten te sluiten ter (verdere) uitvoering van artikel 17 of om de werking daarvan te verbeteren.

In het Caribisch gebied nopen geografische omstandigheden en de (beperkte) beschikbaarheid van operationele middelen van de landen in de regio tot een vernieuwende aanpak van de maritieme en aeronautische drugsbestrijding. De traditionele, unilaterale aanpak van drugsmokkel over zee door vlaggenstaten en kuststaten volstaat hier niet, omdat smokkelaars tijdens het transport van verdovende middelen over zee met kleine, snelle motorboten (zgn. «go fast»-boten) handig gebruik kunnen maken van de vaak korte afstanden over de verschillende (territoriale) wateren tussen naburige eilandstaten om uit handen te blijven van opsporings- en rechtshandhavings instanties van kuststaten. Door snel van de ene jurisdictie naar de andere te vluchten en daarmee tevens de volle zee te mijden, verkleinen zij de kans op ontdekking en onderschepping. Bovendien beschikken niet alle kuststaten in de regio over eigen middelen om aan deze vorm van maritieme rechtshandhaving inhoud te geven. Tegelijkertijd is optreden door naburige staten of vlaggenstaten die wél over operationele middelen voor maritieme rechtshandhaving beschikken zonder daartoe strekkende (bilaterale) afspraken met de betrokken kuststaat of kuststaten niet of slechts in beperkte mate mogelijk. Dit geldt ook voor de aanpak van smokkel van verdovende middelen met kleine luchtvaartuigen, een ander veelgebruikt middel van smokkelaars. Hoewel artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikhandel alleen oproept tot samenwerking om sluikhandel over zee tegen te gaan, is al in een vroeg stadium van de onderhandelingen over het onderhavige Verdrag onderkend dat ook de aanpak van smokkel van verdovende middelen met luchtvaartuigen in de Caribische regio onderdeel moet zijn van de gezamenlijke inspanningen. Daarom omvat het onderhavige Verdrag tevens de bestrijding van deze vorm van smokkel.

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, Nederlandse vertaling in *Trb.* 2004, 54; hierna: het «Verdrag»), dat uitvoering geeft aan artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikhandel, schept nieuwe mogelijkheden om in de Caribische regio gezamenlijk doelmatiger en slagvaardiger te kunnen optreden tegen drugstransporten zowel over zee als door de lucht. Het Verdrag voorziet in juridische kaders en vernieuwende grondslagen voor een regionale aanpak, zowel op het operationele niveau als in het strafvorderlijke vervoltraject. Door tijdige en gecoördineerde informatie-uitwisseling tussen nationale (justitiële) autoriteiten en operationele eenheden, alsmede door heldere operationele afspraken tussen betrokken partijen en instanties, kan effectiever worden opgetreden tegen drugstransporten over zee of door de lucht. Ook de justitiële samenwerking in het kader van strafvorderlijk optreden wordt in het Verdrag steviger ingebed. Het Verdrag biedt aan partijen een keuze uit diverse opties voor de mate waarin operationele en justitiële samenwerking gestalte krijgt. Zo heeft een verdragspartij bijvoorbeeld in het kader van rechtshandhavingsoperaties in zijn territoriale wateren of in het luchtruim daarboven in het Verdrag een keuze uit twee mogelijkheden om toestemming aan andere verdragspartijen te verlenen voor het ondersteunen van een onderschepping op zee of in de lucht. Voor operaties op volle zee heeft een verdrag-

¹ Het VN-verdrag tegen sluikhandel is voor het Koninkrijk goedgekeurd bij Rijkswet van 2 juli 1993 (*Stb.* 387), is voor Nederland in werking getreden op 11 november 1990, en voor de Nederlandse Antillen en Aruba op 10 maart 1999 (*Trb.* 1999, 190).

spartij zelfs een keuze uit drie mogelijkheden om toestemming aan andere verdragspartijen te verlenen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid tot maatwerk.

Blijkens artikel 35 staat het Verdrag open voor ondertekening door iedere staat die partij is bij het VN-verdrag tegen sluikhandel en gelegen is in het Caribisch gebied, of door staten die verantwoordelijk zijn voor de buitenlandse betrekkingen van gebieden in die regio. Tot deze laatste categorie landen behoren het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Het Verdrag treedt in werking nadat vijf staten partij zijn geworden¹.

In combinatie met deze lage drempel voor inwerkingtreding van het Verdrag biedt het Verdrag perspectief voor een gerichte aanpak van de drugsmokkel in de Caribische regio, alsmede voor de versterking van de rechtshandhaving op zee en in het luchtruim in bredere zin. Hoewel het Verdrag is toegeschreven op de regionale geografische situatie en specifiek bestemd is voor drugsbestrijding op zee en in het luchtruim, worden elementen uit dit Verdrag inmiddels ook tot voorbeeld genomen in het kader van andere initiatieven op het gebied van maritieme rechtshandhaving, zoals de maritieme bestrijding van de smokkel van (onderdelen) van massavernietigingswapens in het kader van het Proliferation Security Initiative en de voorgenomen aanpassing van het op 10 maart 1988 te Rome tot stand gekomen Verdrag van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de scheepvaart (*Trb.* 1989, 17)².

Het belang van het Verdrag voor het Koninkrijk der Nederlanden is dat het Verdrag mogelijkheden biedt tot versterking van de internationale samenwerking die voor het Koninkrijk van belang is in het kader van haar verantwoordelijkheid voor de externe verdediging en de buitenlandse betrekkingen van de Nederlandse Antillen en Aruba. In die hoedanigheid vervult het Koninkrijk een rol in het leveren van een bijdrage aan de veiligheid en stabiliteit van de Caribische regio, meer in het bijzonder ten behoeve van de twee bovengenoemde landen. De toenemende bedreiging, die grensoverschrijdende criminaliteit zoals drugsmokkel vormt voor de veiligheid en stabiliteit van de regio, onderstreept het belang van versterking van die internationale samenwerking. Ad-hoc multinationale samenwerkingsverbanden, onder meer tussen Frankrijk, het Koninkrijk der Nederlanden, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk gaven daartoe in de jaren '90 de eerste aanzet. Het Verdrag geeft thans een impuls aan een bredere en structurele regionale samenwerking.

Een van de belangrijkste instrumenten voor de uitvoering van het Verdrag zal zijn de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (hierna te noemen: de «*Kustwacht*»). Deze maritieme opsporingsorganisatie, een samenwerkingsverband tussen de drie landen van het Koninkrijk die tot stand kwam op verzoek van de Nederlandse Antillen en Aruba, vervult sinds haar oprichting in 1996 taken op het gebied van opsporing, toezicht en dienstverlening. De Kustwacht zal binnen afzienbare termijn op basis van een rijkswet worden versterkt in zijn grondslagen, bevoegdheden en mogelijkheden tot taakuitoefening. In de afgelopen jaren is de samenwerking met Kustwachtorganisaties van andere landen in de Caribische regio met name op het gebied van drugsbestrijding gegroeid. Het Verdrag maakt het mogelijk deze samenwerking van een internationaal-rechtelijke grondslag te voorzien en daarmee de doelmatigheid en effectiviteit van het optreden van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba verder te optimaliseren. Dit komt met name ten goede aan de Nederlandse Antillen en Aruba zélf, maar is ook van belang voor het Koninkrijk der Nederlanden als geheel.

¹ Het Verdrag werd op 10 april 2003 door negen staten ondertekend, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden. Nadien ondertekenden nog drie staten. Bij het Verdrag werden inmiddels vier staten partij. De Verenigde Staten van Amerika werden partij door ondertekening van het verdrag op 10 april 2003. Belize ratificeerde op 26 juni 2005, Frankrijk op 16 februari 2006, en de Dominicaanse Republiek op 7 juni 2007. Voor inwerkingtreding dienen tenminste vijf staten hun instemming gebonden te worden tot uitdrukking te hebben gebracht.

² Het IMO-verdrag van 10 maart 1988 tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de scheepvaart is voor het Koninkrijk goedgekeurd bij Rijkswet van 20 november 1991, en is voor Nederland in werking getreden op 3 juni 1992 en voor Aruba op 15 maart 2005.

- In deze memorie van toelichting wordt achtereenvolgens ingegaan op:
- de achtergrond en totstandkoming van het Verdrag (2);
 - de doelstellingen van het Verdrag (3);
 - de indeling van het Verdrag (4);
 - de artikelsgewijze toelichting (5);
 - de verklaringen en voorbeholden van het Koninkrijk (6)
 - de gevolgen voor de wetgeving van de landen van het Koninkrijk (7)
 - de Koninkrijkspositie (8).

2. Achtergrond en totstandkoming van het Verdrag

2.1. De eerste aanzetten tot regionale samenwerking

In de jaren tachtig en negentig dringt bij de internationale gemeenschap het besef door dat de samenhang tussen georganiseerde criminaliteit en de smokkel van verdovende middelen een internationale strategie en aanpak vereist en dat niet langer kan worden volstaan met een uitsluitend nationale benadering. Met name de maritieme drugsbestrijding springt hierbij in het oog. De eerste juridische aanzetten daartoe worden gegeven door het op 10 december 1982 te Montego Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen (*Trb.* 1983, 83; Nederlandse vertaling in *Trb.* 1984, 55; hierna: «VN-zeerecht-verdrag»)¹ en het eerdergenoemde VN-verdrag tegen sluikhandel².

Artikel 108 van het VN-zeerechtverdrag legt verdragspartijen de verplichting op tot samenwerking en biedt een vlaggenstaat 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 dat onder haar vlag vaart. Artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikhandel biedt daarvoor nadere aanknopingspunten. Daarnaast roept artikel 17 verdragspartijen op tot het maken van bilaterale of regionale afspraken op het gebied van de maritieme drugsbestrijding. Beide artikelen zijn gebaseerd op het beginsel van vrijheid van volle zee en het beginsel van voorafgaande toestemming van de vlaggenstaat voor handelend optreden tegen vaartuigen onder haar vlag die verdacht worden van smokkel van verdovende middelen (zoals achtervolging, aanhouding, aan boord gaan (hierna: *boarding*). Dit vereist een scherp onderscheid tussen legitiem (commercieel) scheepvaartverkeer en verdacht scheepvaartverkeer. Met name in de Caribische regio, waar geografische omstandigheden en een beperkte beschikbaarheid van operationele middelen voor opsporings- en rechtshandavingsinstanties van de eilandstaten in het voordeel van smokkelaars lijken te werken, biedt regionale samenwerking meer mogelijkheden tot een slagvaardige bestrijding van de drugsproblematiek. Daarbij kan in het bijzonder gedacht worden aan verbetering en versnelling van informatie-uitwisseling tussen nationale autoriteiten, verbetering van het toezicht van vlaggenstaten op haar eigen handelsvloot en versterking van de operationele en justitiële aanpak van drugstransporten over zee.

Aan die verbeterde regionale samenwerking wordt op subregionaal niveau in eerste instantie invulling gegeven via afspraken tussen eilandstaten in het oostelijk Caribisch gebied over een Regionaal Veiligheidssysteem (RSS)³. Daarnaast worden bilaterale afspraken gemaakt over maritieme samenwerking, met name tussen de Verenigde Staten en eilandstaten in de regio. Ook worden in deze periode op ad-hoc basis multinationale maritieme drugsbestrijdingsoperaties uitgevoerd door landen in de regio met betrokkenheid van de VS, het VK, Nederland en Frankrijk. Deze ontwikkelingen leggen de kiem voor de aanzet tot een regionale overeenkomst over maritieme drugsbestrijding.

² Zie voetnoot 1 op blz. 2.

³ Verdragspartijen bij het Verdrag inzake een Regionaal Veiligheidssysteem (1996) zijn respectievelijk: Antigua en Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, Sint Kitts en Nevis, Sint Lucia, Sint Vincent en de Grenadines. Het verdrag omvat onder meer afspraken over samenwerking op het gebied van maritieme drugsbestrijding.

2.2. Het Barbados Plan of Action

In november 1995 doet de minister-president van Barbados een oproep aan het VK en andere landen met belangen in de regio om de Caribische eilandstaten meer te ondersteunen in de aanpak van de drugsmokkel in de regio. Eind 1995 stemt de Europese Top van staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie (hierna: de «EU») op initiatief van Frankrijk, het Koninkrijk der Nederlanden, en het Verenigd Koninkrijk in met de uitvoering van twee studies naar de mogelijkheid van Europese ondersteuning voor deze inspanningen. De beide studies worden in de eerste helft van 1996 uitgevoerd. Eén studie beschrijft de programma's die door de Europese Commissie, de lidstaten van de EU en andere geïnteresseerde landen zijn ontwikkeld voor respectievelijk Latijns Amerika en het Caribisch gebied. De andere studie gaat nader in op specifieke aspecten van preventieve en repressieve aanpak van drugsbestrijding in de Caribische regio, zoals vraagreductie, informatie-uitwisseling, wetgeving, justitiële en operationele kaders voor rechtshandhaving, confiscatie en inbeslagname van goederen en witwasproblematiek.

Deze tweede studie vormt vervolgens mede de aanzet tot een regionale bijeenkomst op Barbados in mei 1996 over samenwerking in het kader van drugsbestrijding, onder auspiciën van het Bureau van de Verenigde Naties inzake drugsbestrijding en georganiseerde criminaliteit (UNODC)¹. In deze bijeenkomst staat de afstemming van nationale activiteiten in het kader van de drugsbestrijding centraal. De agenda voor de bijeenkomst is breed opgezet: alle relevante aspecten van drugsbestrijding, van vraagreductie tot en met operationele inzet, komen aan bod. De besprekingen op Barbados resulteren in een strategie en actieplan voor de aanpak van de drugsproblematiek in de Caribische regio (het Barbados Plan of Action), waarin elf bepalingen zijn opgenomen over de maritieme samenwerking in het Caribisch gebied. Daarbij wordt aangegeven dat een regionaal juridisch kader voor drugsbestrijding minstens zo belangrijk is, als voorstellen of programma's met betrekking tot de operationele samenwerking. Ook wordt geconstateerd dat er reeds vele bilaterale overeenkomsten over (operationele samenwerking in het kader van) drugsbestrijding in de regio zijn gesloten, maar dat de effectiviteit van de drugsbestrijding gebaat is bij een betere regionale samenwerking. Bij die bijeenkomst wordt ook de aanbeveling gedaan een regionaal maritiem verdrag op te stellen.

2.3 De totstandkoming van het Verdrag

De EU steunt het Barbados Plan of Action en het Koninkrijk der Nederlanden neemt het voortouw in het opstellen van een eerste ontwerpverdrag voor maritieme drugsbestrijding in de Caribische regio, ter uitvoering van artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikhandel. Hiervoor wordt met financiële steun van de Europese Commissie een projectorganisatie opgericht en worden deskundigen uit verschillende direct betrokken landen (Caribische eilandstaten, Frankrijk, het Koninkrijk der Nederlanden, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk) in een projectteam bijeen gebracht. Het eerste concept vormt vervolgens de basis voor een aantal informele consultaties, waarvan twee georganiseerd door het Koninkrijk der Nederlanden, en (sub)regionale bijeenkomsten van betrokken partijen tussen 1998 en 2000 die het grondwerk leggen voor de formele diplomatieke onderhandelingen over een regionaal verdrag. Deze consultaties en bijeenkomsten bieden de gelegenheid tot:

- nadere oriëntatie op de maritieme samenwerking, inclusief de bestrijding van smokkel met kleine luchtvaartuigen;
- aanpassing en verfijning van de ontwerpverdragstekst;
- inventarisatie en identificatie van strijdigheden tussen beoogde

¹ In 1996 werd dit nog aangeduid als een programma (United Nations Drug Control Programme (UNDCP)). Sinds 2002 geldt de aanduiding bureau (United Nations Office for Drugs and Organized Crime (UNODC)).

verdragsbepalingen en nationale wetgeving, alsmede het aanreiken van oplossingen voor het opheffen daarvan.

Er blijken slechts twee rondes van formele onderhandelingen nodig om het verdrag tot stand te brengen. De eerste ronde wordt onder co-voorzitterschap van het Koninkrijk der Nederlanden en Costa Rica in november 2001 gehouden te San José. Deze bijeenkomst legt de basis voor de huidige verdragstekst, die na deze ronde voor het merendeel vaststaat. Tijdens de tweede bijeenkomst, zes maanden later op Aruba, onder co-voorzitterschap van het Koninkrijk der Nederlanden, Costa Rica én CARICOM (Caribbean Community), worden de openstaande tekstdelen van het ontwerpverdrag succesvol afgerond. Op 25 april 2002 stellen de co-voorzitters de definitieve verdragstekst vast. Op 10 april 2003 wordt het verdrag tijdens een officiële ondertekeningsplechtigheid in San José (Costa Rica) door negen landen ondertekend¹.

Het bijzondere karakter van het verdrag is mede het resultaat van uitvoerige consultaties en een brede betrokkenheid van de Caribische gemeenschap, Latijns- en Zuid-Amerikaanse landen, de Verenigde Staten en Europese landen met belangen in de regio (Frankrijk, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk). De onderhandelingen worden gekenmerkt door een gemeenschappelijke wens van alle betrokken partijen om bestaande kaders en praktijken verder te ontwikkelen, zonder aantasting van bestaande of toekomstige bilaterale en subregionale afspraken en door een actieve en constructieve opstelling van een aantal sleutelstaten. Een keuzemenu met diverse opties voor afspraken over verificatie van nationaliteit, strafvorderlijk optreden (achtervolging, aanhouding, boarding) en justitiële samenwerking (inbeslagneming, bewijslast, procesgang) biedt voldoende laagdrempeligheid voor een brede groep staten met een enorme diversiteit aan invalshoeken, belangen en wensen om partij te kunnen worden bij het verdrag. Deze laagdrempeligheid wordt bovendien gekoppeld aan een snelle inwerking-treding van het Verdrag. Het verdrag kan daarmee tevens een belangrijke stimulans worden voor toekomstige verdere regionale samenwerking.

3. De doelstellingen van het Verdrag

3.1 Inleiding

Het Verdrag schept een juridisch kader voor drugsbestrijding op volle zee en in de lucht in het Caribisch gebied. Daarmee worden drie doelstellingen gediend, namelijk:

- uitvoering geven aan bilaterale of regionale samenwerking ter uitvoering of versterking van artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikhandel ter bestrijding van smokkel van verdovende middelen op volle zee;
- 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;
- maatwerk oplossingen bieden voor operationele en justitiële aspecten van drugsbestrijdingsoperaties op volle zee en in de lucht, gericht op het opsporen, permanent volgen en onderscheppen van drugs-transporten 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.

3.2. Uitvoering geven aan artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikhandel

De eerste doelstelling, namelijk uitvoering geven aan artikel 17 van het

¹ Op 10 april 2003 ondertekenen Costa Rica, de Dominicaanse Republiek, Frankrijk, Guatemala, Haïti Honduras, het Koninkrijk der Nederlanden, Nicaragua en de Verenigde Staten, het verdrag. Later ondertekenen Jamaica (2003), Belize (2004) en het VK (2005). Belize, de Dominicaanse Republiek, Frankrijk en de Verenigde Staten zijn inmiddels partij bij het Verdrag.

VN-verdrag tegen sluikhandel, blijkt zowel uit de ontstaansgeschiedenis als uit de preambulaire overwegingen van het Verdrag. Alle partijen bij het verdrag zijn tevens partij bij het VN-verdrag tegen sluikhandel (zie inleiding en artikel 35). Zij onderkennen bovendien de urgente noodzaak tot regionale en subregionale samenwerking ter bestrijding van de smokkel van verdovende middelen op volle zee. Het primaat voor optreden op volle zee tegen verdachte vaartuigen ligt bij de vlaggenstaat. Artikel 108 van het VN-zeerechtverdrag schept de mogelijkheid voor de vlaggenstaat om ten behoeve van dit optreden de hulp in te roepen van andere staten.

Artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikhandel geeft hiervoor nadere aanknopingspunten en voorziet in de mogelijkheid tot optreden op volle zee tegen van smokkel van verdovende middelen verdachte vaartuigen door andere staten dan de vlaggenstaat in twee situaties:

- een (vlaggen)staat roept, op grond van een redelijk vermoeden ten aanzien van een vaartuig onder haar eigen vlag of een vaartuig zonder vlag of registratie, de assistentie in van andere staten;
- een staat verzoekt, op grond van een redelijk vermoeden ten aanzien van een vaartuig dat onder de vlag of registratie van een andere staat vaart, aan de betrokken vlaggenstaat verificatie van de registratie en kan, indien bevestigd, met toestemming van die vlaggenstaat maatregelen treffen tegen het verdachte vaartuig.

In beide situaties kan de vlaggenstaat een andere staat toestemming geven tot het:

- aan boord gaan van het verdachte vaartuig;
- doorzoeken van het verdachte vaartuig;
- nemen van passende maatregelen ten aanzien van het vaartuig, de bemanning en de lading als op het verdachte vaartuig bewijs wordt aangetroffen van betrokkenheid bij smokkel van verdovende middelen.

Daarbij kan de vlaggenstaat voorwaarden stellen aan het optreden door een andere staat, met inbegrip van voorwaarden ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het optreden. De optredende staat dient de resultaten terstond kenbaar te maken aan de vlaggenstaat. Het optreden moet rekening houden met – en mag geen inbreuk maken op – de rechten en plichten van kuststaten, alsmede haar uitoefening van rechtsmacht. De afspraken tussen vlaggenstaten en andere staten over de voorwaarden voor en de wijze van optreden tegen verdachte vaartuigen kunnen zowel ad hoc worden gemaakt, namelijk per individueel geval van onderschepping, als in meer structureel verband, bijvoorbeeld via bilaterale of multilaterale overeenkomsten. Uit de ervaringen die de Caribische eilandstaten, Frankrijk, het Koninkrijk der Nederlanden, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in de jaren negentig in de praktijk hebben opgedaan met ad hoc multinationale drugsbestrijdingsoperaties in het Caribisch gebied, bijvoorbeeld in het kader van de samenwerking binnen de maritieme taakgroep 4.4. van de Amerikaanse drugsbestrijdingsorganisatie Joint Interagency Task Force South (JIATFS) of in het kader van samenwerking tussen de diverse kustwachtorganisaties van de landen in de regio, blijkt de noodzaak van vooraf overeengekomen, heldere kaders en solide grondslagen voor regionale samenwerking, die de uitvoering van verdragsverplichtingen onder het VN-verdrag tegen sluikhandel mogelijk maakt én vergemakkelijkt.

3.3. Bundeling van krachten vóór en dóór de landen in de regio

Het Verdrag is een verdrag vóór en door de regio. Het initiatief komt uit de regio zelf en geeft de Caribische landen én andere betrokken verdragspartijen in de regio een instrument in handen om de georganiseerde crimina-

liteit voordelen te ontnemen. De erkenning van alle betrokken verdragspartijen dat regionale en subregionale samenwerking de enige manier is om de smokkel van verdovende middelen in de regio met kans van slagen aan te pakken en een halt toe te roepen, is het fundament onder het Verdrag. Dientengevolge is de bundeling van de politieke, justitiële en operationele inspanningen van iedere verdragspartij binnen gezamenlijk overeengekomen juridische en operationele kaders een logische vervolgstap.

Deze doelstelling komt met name tot uitdrukking in artikel 4 van het Verdrag, dat richtlijnen geeft voor de samenwerking op vier prioritaire aandachtsgebieden, die bijdragen tot het dichtens van de mazen in het net. Deze vier aandachtsgebieden zijn:

- (1) de (versnelling van) toestemmingsprocedures door een verdragspartij ten behoeve van het binnengaan of betreden van haar territoriale wateren, luchtruim, havens of vliegvelden door vaartuigen, luchtvaartuigen of rechtshandhavingsfunctionarissen van een andere verdragspartij in het kader van operaties binnen de doelstellingen van het Verdrag;
- (2) de effectieve coördinatie tussen rechtshandhavingsinstanties van de verdragspartijen en de bevordering van de onderlinge uitwisseling van functionarissen en deskundigen, met inbegrip van het plaatsen van verbindingsofficieren;
- (3) de effectieve coördinatie tussen luchtvaartautoriteiten en rechtshandhavingsinstanties van de verdragspartijen ter verificatie van luchtvaartuigregistraties en vluchtplannen;
- (4) de onderlinge samenwerking op het gebied van opleiding en training van rechtshandhavingsfunctionarissen voor maritieme rechtshandhavingsoperaties onder het Verdrag, met inbegrip van gezamenlijke operaties en het boarden, doorzoeken en opbrengen van verdachte vaartuigen.

3.4 Maatwerkoplossingen voor operationele en justitiële samenwerking

Samenwerking op deze vier aandachtsgebieden, alsmede een breder draagvlak in de Caribische regio voor een doelgerichte en doelmatige aanpak van de drugsbestrijding, maakt het mogelijk voor verdragspartijen om, zowel ten aanzien van het optreden tegen verdachte vaartuigen op volle zee als ten aanzien van het optreden tegen verdachte vaartuigen en luchtvaartuigen binnen de territoriale wateren van kuststaten en in het luchtruim daarboven, belangrijke stappen voorwaarts te zetten. Het Verdrag stelt verdragspartijen in staat om ad-hoc, danwel generiek, een beroep te doen op ieders operationele middelen, rechtshandhavingsinstanties én rechtsmacht om te voorkomen dat een vacuüm ontstaat tussen aangrenzende jurisdicties. Dit voorkomt dat smokkelaars ontsnappingsruimte wordt geboden en dat zij kunnen schuilen in de territoriale wateren of het luchtruim van verdragspartijen die niet zélf in staat zijn tot (tijdig) optreden.

Het Verdrag treedt niet in de soevereiniteit en territoriale integriteit van de verdragspartijen, maar biedt iedere verdragspartij een keuze tussen drie mogelijkheden voor het geven van toestemming voor optreden door een andere verdragspartij. Deze keuzemogelijkheden zijn vastgelegd in artikel 16 van het Verdrag en betreffen respectievelijk:

- Strikte handhaving van het soevereiniteitsbeginsel: de toestemming voor optreden door andere verdragspartijen wordt per keer gegeven, zoals ook onder artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikhandel het geval is;
- Géén strikte handhaving van het soevereiniteitsbeginsel: de toestem-

- ming voor optreden door andere verdragspartijen is generiek en geldt voor alle gevallen;
- Een tussenvariant: de toestemming voor optreden door andere verdragspartijen is tijdsgebonden en mag als verleend worden beschouwd indien niet of niet tijdig binnen de overeengekomen termijn van vier uur door de betrokken vlaggenstaat wordt gereageerd op een verzoek van een andere verdragspartij tot verificatie van de nationaliteit van een verdacht vaartuig.

Het Verdrag houdt op deze manier rekening met het gegeven dat factoren als de geografische ligging en omstandigheden, politieke en beleidsmatige uitgangspunten, nationale wetgeving, omvang en capaciteit van de nationale rechtshandhavingssketen en beschikbaarheid van operationele middelen iedere verdragspartij tot een eigen afweging nopen ten aanzien van de toepassing van artikel 16. Dit betekent in de praktijk dat het Verdrag voor iedere verdragspartij een individuele oplossing kan bieden. De uitvoering en werking van het Verdrag zal twee jaar na inwerkingtreding van het Verdrag voor het eerst geëvalueerd worden. Dan kan ook worden gezien of, gelet op de doelstellingen van het Verdrag, maatregelen noodzakelijk zijn ter versterking van het Verdrag of de uitvoering daarvan.

4. De indeling van het Verdrag

4.1 Inleiding

Het Verdrag bestaat uit een preambule en twee en veertig (42) artikelen, opgesplitst in zes onderdelen:

- aard en reikwijdte van het Verdrag (artt. 1–4);
- rechtshandhavingsoperaties op zee en in de lucht (artt. 5–10);
- rechtshandhavingsoperaties in de territoriale wateren en in het luchtruim daarboven (artt. 11–15);
- operaties zeewaarts van de territoriale zee (artt. 16–17);
- uitvoering (artt. 18–28);
- slotbepalingen (artt. 29–42).

De sleutelbepalingen voor operationeel en strafvorderlijk optreden door verdragspartijen (achtervolging, overvlucht, aan boord gaan en doorzoeken) zijn ondergebracht in respectievelijk het tweede, derde en vierde onderdeel. Zij bevatten steeds bepalingen waarin verdragspartijen keuzes moeten maken. In dit deel van de Memorie van Toelichting worden enkele algemene karakteristieken van de verdragsonderdelen besproken. De artikelsgewijze toelichting werkt de individuele verdragsbepalingen nader uit.

4.2. Aard en reikwijdte van het Verdrag (artt. 1–4)

Het eerste hoofdstuk omvat vier artikelen en zet de aard en doelstellingen van het Verdrag uiteen, legt het geografisch bereik van het Verdrag vast en geeft definities en richtlijnen voor regionale en subregionale samenwerking.

Artikel 1 onderscheidt daartoe drie categorieën van actoren en/of besluitvormers, namelijk:

- bevoegde nationale autoriteit;
- rechtshandhavingsautoriteit;
- rechtshandhavingsfunctionarissen.

Voorts onderscheidt artikel 1 drie categorieën operationele middelen, namelijk:

- rechtshandhavingsvaartuigen;
- rechtshandhavingsluchtvaartuigen;
- luchtvaartuigen ter ondersteuning van rechtshandhavingsoperaties.

Ook geeft artikel 1 de definities voor een verdacht vaartuig en een verdacht luchtvaartuig.

Tenslotte bakent artikel 1 het geografisch bereik van het Verdrag af. Tijdens de onderhandelingen over het Verdrag werd in de definitie van de Caribische regio (aangeduid in lengte en breedtegraden) toegevoegd dat deze afbakening niet omvat de territoriale wateren van een staat die géén partij is bij het Verdrag (bijvoorbeeld Brazilië, Colombia, Venezuela). Ook werd voor verdragspartijen de mogelijkheid toegevoegd om de werking van het Verdrag desgewenst uit te breiden naar de binnenwateren van een verdragspartij en werden de definities van verdachte vaartuigen en verdachte luchtvaartuigen aangescherpt door de toevoeging dat de verdenking moet zijn gebaseerd op een redelijk vermoeden.

Artikel 2 zet de doelstellingen van het Verdrag uiteen. Kort gezegd omvatten deze het bewerkstelligen van maximale samenwerking tussen verdragspartijen gericht op het detecteren, permanent volgen en onderscheppen van drugstransporten over zee of door de lucht, in overeenstemming met het internationaal recht van de zee en met inachtneming van de bij de verdragspartijen beschikbare rechtshandhavingscapaciteiten en beleidsprioriteiten. Dit artikel brengt evenwicht aan tussen enerzijds de inzet van alle betrokken partijen tijdens de verdragsonderhandelingen om de drugsbestrijding in het Caribisch gebied te versterken, bij voorkeur door het bewerkstelligen van verdergaande samenwerking dan tot nu toe mogelijk was, en anderzijds de noodzaak voor verdragspartijen om in de praktijk uitvoering daaraan te geven binnen de uitgangspunten van soevereiniteit en territoriale integriteit van de verdragspartijen, de toepassing van het internationaal recht van de zee en de bestaande beschikbaarheid van operationele middelen en institutionele infrastructuur.

Ook de richtlijnen van artikel 3 en artikel 4 over de regionale en subregionale uitvoering van de doelstellingen van het Verdrag zijn illustratief voor dat evenwicht. Artikel 3 bepaalt dat samenwerking geschiedt binnen de kaders van beschikbare capaciteiten en gericht moet zijn op de doelstellingen van het Verdrag, met inbegrip van een doelmatige versterking van de institutionele infrastructuur, bijvoorbeeld in de vorm van technische bijstandsprogramma's, danwel via rechtstreekse samenwerking tussen verdragspartijen, of door tussenkomst van internationale, regionale of subregionale organisaties. Hierdoor lopen verdragspartijen niet vooruit op de vorm, omvang en uitvoering van eventuele technische bijstand. Evenmin wordt een vrijbrief gegeven aan verdragspartijen voor verzoeken tot technische bijstand. Immers, verdragsverplichtingen moeten worden uitgevoerd met de alsdan bestaande infrastructuur en capaciteiten. De partijen worden daarbij aangemoedigd om vooral onderling operationele en technische assistentie te verlenen. Een eventuele versterking van de infrastructuur moet voorts doelmatig zijn. Artikel 4 geeft richtlijnen voor de vier – hierboven in paragraaf 3.3. reeds genoemde – aandachtsgebieden waarop samenwerking tussen verdragspartijen zich bij voorrang moet richten. Deze aandachtsgebieden zijn van cruciaal belang voor de effectiviteit en het succes van maritieme rechtshandhavingsoperaties zoals voorzien bij het Verdrag.

4.3. Rechtshandhavingsoperaties op zee en in de lucht (artt. 5–10)

Het tweede onderdeel bestaat uit vijf artikelen en omvat algemene bepalingen die van toepassing zijn op ieder operationeel optreden in het kader

van het Verdrag. Deze bepalingen moeten derhalve steeds gelezen worden in samenhang met andere (operationele) bepalingen en binnen de afbakening van artikel 5. Dit artikel schrijft voor dat rechtshandavingsoperaties onder het Verdrag uitsluitend betrekking mogen hebben op verdachte (lucht)vaartuigen (zie voor de definities artikel 1 letters k en l), met inbegrip van (lucht)vaartuigen zonder nationaliteit, alsmede vaartuigen die gelijkgesteld kunnen worden aan vaartuigen zonder nationaliteit.

Artikel 6 omvat procedurevoorschriften voor de verificatie van nationaliteit van (lucht)vaartuigen waartegen de verdenking bestaat van smokkel van verdovende middelen. Een verzoek tot verificatie van nationaliteit bij de betrokken vlaggenstaat is noodzakelijk om vast te kunnen stellen of een verdacht vaarof luchtvaartuig onder valse vlag of registratie opereert. De aangezochte vlaggenstaat dient, indien het partij is bij het Verdrag in ieder geval binnen vier uur op het verzoek tot verificatie te antwoorden. Als deze vlaggenstaat een claim van nationaliteit door het verdachte vaarof luchtvaartuig ontkent, mag de staat die om verificatie heeft verzocht, het vaar- of luchtvaartuig beschouwen als een vaar- of luchtvaartuig zonder nationaliteit. Deze bepalingen maakten oorspronkelijk integraal deel uit van de bepalingen over het boarden van verdachte vaartuigen op volle zee, maar werden als resultaat van de onderhandelingen ondergebracht in een zelfstandig artikel. Ook werd een maximumtermijn voor de beantwoording van verzoeken tot verificatie door verdragspartijen vastgesteld, namelijk vier uur. Daardoor moet het voor verdragspartijen mogelijk worden om sneller dan voorheen tot strafvorderlijk optreden tegen verdachte (lucht)vaartuigen over te gaan. Tegelijkertijd brengt dit artikel waarborgen aan in de procedure die vooraf gaat aan strafvorderlijk optreden door één der verdragspartijen. Het artikel vervult daarmee een belangrijke waarborgfunctie voor alle verdragspartijen.

Artikel 7 en artikel 8 stellen eisen aan alle verdragspartijen teneinde de nakoming van verdragsverplichtingen te verzekeren. Artikel 7 verplicht iedere verdragspartij tot maatregelen die haar in staat stellen om 24 uur per dag, 7 dagen in de week, 365 dagen per jaar antwoord te geven op verzoeken van andere verdragspartijen tot verificatie van nationaliteit of tot het verlenen van toestemming voor strafvorderlijk optreden tegen verdachte vaar- of luchtvaartuigen. Artikel 8 voegt daarbij de verplichting voor iedere verdragspartij om de wetten, gebruiken en tradities van de andere verdragspartij te respecteren en zorg te dragen voor een bevoegd aanspreekpunt of een combinatie van aanspreekpunten ten behoeve van het verlenen van toestemming aan (lucht)vaartuigen van andere verdragspartijen tot het binnenvaren of binnenvliegen van de territoriale wateren of het luchtruim van eerstgenoemde verdragspartij.

Artikel 9 en artikel 10 scheppen kaders en grondslagen om bestaande (veelal in bilaterale afspraken overeengekomen) instrumenten voor maritieme rechtshandavingsoperaties te kunnen vertalen naar en toepassen in een regionale context. Voorts bevatten zij waarborgen voor de rechtmatigheid van het strafvorderlijk optreden door verdragspartijen. Artikel 9 stelt verdragspartijen in staat rechtshandavingsfunctionarissen aan boord van elkaars vaartuigen te plaatsen ten behoeve van strafvorderlijk optreden op volle zee, binnen de territoriale wateren, in het kader van de uitoefening van het recht op achtervolging (hot pursuit) of anderszins in overeenstemming met het internationaal recht. Hiermee wordt het bestaande instrument van optreden door een «law enforcement detachment» (LEDET) van de ene verdragspartij vanaf een vaartuig van een andere verdragspartij, waarmee in de jaren negentig de eerste aanzet werd aangegeven tot effectiever gebruik van beschikbare rechts-

handhavingscapaciteiten in het Caribisch gebied, verruimd tot een regionaal instrument.

Artikel 10 bevat algemene richtlijnen voor alle gevallen waarin aan boord van een verdacht vaartuig gegaan wordt en voor doorzoekingen die in het kader van het Verdrag uitgevoerd worden. Dergelijke handelingen mogen – zóndig met gebruikmaking van wapens – alleen worden gedaan door daartoe bevoegde rechtshandhavingsfunctionarissen vanaf rechtshandhavingsvaartuigen van verdragspartijen, hetzij vanaf een vaartuig van een onderling overeengekomen derde partij, waarbij steeds duidelijk aangegeven moet worden onder wiens gezag men optreedt. Artikel 10 moet met name in samenhang met artikel 20 en artikel 22 worden gelezen en heeft een waarborgfunctie voor de rechtmatigheid van het strafvorderlijk optreden door verdragspartijen.

4.4. Rechtshandhavingsoperaties in de territoriale wateren en in het luchtruim daarboven (artt. 11–15).

Het derde onderdeel bestaat wederom uit vijf artikelen en bevat specifieke bepalingen over rechtshandhavingsoperaties in de territoriale wateren van een verdragspartij en in het luchtruim daarboven. In deze artikelen is een evenwicht aangebracht tussen het primaat van de kuststaat voor rechtshandhavend optreden binnen en boven de territoriale wateren (hetgeen in beginsel betekent: de kuststaat treedt zélf op), en de in de praktijk noodzakelijk gebleken behoefte van verdragspartijen die tevens kuststaat zijn maar niet de beschikking hebben over operationele middelen, om (tijdig) verdachte (lucht)vaartuigen binnen de eigen wateren of het luchtruim te kunnen (laten) onderscheppen, zóndig met assistentie van andere verdragspartijen.

De artikelen 11 en 15 leggen daartoe vast dat dergelijke operaties in de territoriale wateren van een verdragspartij en in het luchtruim daarboven uitsluitend mogen worden uitgevoerd met toestemming van die verdragspartij en door die verdragspartij, of onder leiding van rechtshandhavingsautoriteiten van die verdragspartij. Hieronder valt in voorkomend geval ook het optreden in de binnenwateren of de archipelagische wateren van een verdragspartij, mits die verdragspartij de toestemming daarvoor bij de depositaris kenbaar heeft gemaakt.

De kern van dit onderdeel van het Verdrag bestaat uit de artikelen 12 en 13, waarin bepalingen zijn opgenomen over assistentieverlening binnen de territoriale wateren of het daarboven gelegen luchtruim van een verdragspartij tevens kuststaat door andere verdragspartijen, hetzij met voorafgaande toestemming van de autoriteit van de kuststaat die kenbaar is gemaakt bij de depositaris, hetzij met kennisgeving door de optredende verdragspartij aan de kuststaat in situaties waar géén rechtshandhavingsfunctionaris van de betrokken kuststaat aan boord is van het vaar-of luchtvaartuig van de optredende verdragspartij. Deze bepalingen stellen een verdragspartij tevens kuststaat zónder operationele middelen in staat te voorkomen dat haar territoriale wateren of haar luchtruim een schuilplaats wordt voor smokkelaars, namelijk door andere verdragspartijen de achtervolging van verdachte vaartuigen of luchtvaartuigen te laten dóórzetten en maatregelen te laten nemen die ontsnapping onmogelijk maken, danwel tot het aan boord gaan en doorzoeken van het verdachte vaartuig te laten overgaan. Hierdoor wordt het klassieke recht van achtervolging van verdachte vaartuigen (hot pursuit) zoals vastgelegd in artikel 111 van het VN-zeerechtverdrag, dat betrekking heeft op een achtervolging vanuit de binnenwateren, de archipelagische wateren, de territoriale wateren of de aansluitende zone van een kuststaat naar volle zee, op omgekeerde wijze toegepast op verdachte (lucht)vaartuigen die vanuit (of boven) volle

zee vluchten naar (boven) de territoriale wateren van een kuststaat (cold pursuit). Deze vernieuwende toepassing van een bestaande rechtsconstructie geeft aan verdragspartijen de mogelijkheid om door onderlinge samenwerking het net rond verdachte (lucht)vaartuigen sneller te sluiten en te voorkomen dat «gaten» in ieders rechtsgebied ontstaan waarvan smokkelaars zouden kunnen profiteren.

4.5. Operaties zeewaarts van de territoriale zee (artt. 16–17)

Het vierde onderdeel van het Verdrag bestaat uit twee artikelen, die beiden betrekking hebben op het optreden tegen verdachte vaartuigen buiten de territoriale wateren, meer in het bijzonder het aan boord gaan daarvan. Daarvoor zijn, naast het Verdrag, ook andere volkenrechtelijke grondslagen denkbaar, zoals een resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties of artikel 110 van het VN-zeerechtverdrag. Daarom bakent artikel 17 de toepassing van dit instrument in het kader van de maritieme rechtshandhaving op volle zee nauwkeurig af en verklaart het Verdrag niet van toepassing op boardings die op andere volkenrechtelijke grondslagen worden uitgevoerd dan de grondslagen die het Verdrag biedt. Het Verdrag legt overigens ook geen beperkingen op aan verdragspartijen om op andere volkenrechtelijke grondslagen aan boord van vaartuigen te gaan.

Artikel 16 schept een kader voor de uitvoering van boarding-operaties van vaartuigen op volle zee. Hiervoor geldt het primaat van de vlaggenstaat. Aan verdragspartijen wordt in hun hoedanigheid als vlaggenstaat een keuzemenu voorgelegd waarin drie mogelijkheden zijn opgenomen voor het geven van toestemming aan andere verdragspartijen voor het aan boord gaan en doorzoeken van verdachte vaartuigen die de nationaliteit van de vlaggenstaat hebben of claimen:

- de toestemming is generiek, geldt voor alle gevallen.
- de toestemming is ad-hoc en wordt per keer gegeven;
- de toestemming is tijdsgebonden en mag als gegeven worden beschouwd als een vlaggenstaat niet of niet tijdig, namelijk binnen vier uur, reageert op een verzoek van een andere verdragspartij tot verificatie van nationaliteit van een verdacht vaartuig.

Verdragspartijen maken hun keuze kenbaar bij de depositaris, die daarvan een overzicht dient bij te houden. In het tweede en derde geval kan de betrokken vlaggenstaat de andere verdragspartij toestemming geven om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om ontsnapping van een verdacht vaartuig te voorkomen. Ook kunnen functionarissen van deze verdragspartij overgaan tot strafvorderlijk optreden, in afwachting van instructies van de vlaggenstaat voor verdere afhandeling en met onmiddellijke kennisgeving van de resultaten van het strafvorderlijk optreden aan de vlaggenstaat.

Artikel 16 voorziet ook in de mogelijkheid van optreden tegen verdachte vaartuigen zonder vlag, zonder uiterlijke kenmerken van registratie, zonder documentatie aan boord waaruit hun nationaliteit blijkt of waarvoor anderszins enige informatie over hun nationaliteit ontbreekt. Als enig bewijs voor nationaliteit ook na boarding ontbreekt, mag door de verdragspartij worden opgetreden tegen het verdachte vaartuig, overeenkomstig het internationaal recht. Het Verdrag geeft met dit artikel aan partijen méér armslag voor sneller en gericht optreden op volle zee (situaties waarin een verdacht vaartuig op volle zee tot stoppen is gedwongen maar waarin toestemming tot verder optreden dagenlang op zich laat wachten kunnen nu worden vermeden) en biedt bovendien een heldere grondslag voor het optreden tegen zogenaamde «go-fasts», het favoriete transportmiddel voor de smokkel van verdovende middelen in het Caribisch gebied

en een groeiend probleem voor de regio. Dit maakt artikel 16 tot een van de belangrijkste pijlers van het Verdrag.

4.6. *Uitvoering (artt. 18–28)*

Het vijfde onderdeel van het Verdrag bestaat uit elf artikelen en omvat vooral uitvoeringsaspecten. De bepalingen in dit onderdeel hebben onder meer betrekking op procedurele aspecten van, en waarborgen voor, het operationele optreden door verdragspartijen, zoals maatregelen met betrekking tot bevoegdheden voor eigen rechtshandavingsfunctionarissen én die van andere verdragspartijen en voorschriften voor het gebruik van geweld. Zij hebben ook betrekking op vraagstukken die samenhangen met de vestiging en uitoefening van rechtsmacht door verdragspartijen, de afhandeling van strafvorderlijk optreden, met inbegrip van de inbeslagneming of verbeurdverklaring van goederen, en de afhandeling van claims en aansprakelijkheden.

De artikelen 18 tot en met 22 hebben betrekking op procedurele aspecten van en waarborgen voor het operationele optreden van verdragspartijen. Artikel 18 roept verdragspartijen op zo mogelijk één aanspreekpunt aan te wijzen voor de ontvangst, behandeling en beantwoording van alle verzoeken in het kader van het Verdrag. Deze aanwijzing bespoedigt en vergemakkelijkt de samenwerking tussen verdragspartijen. Artikel 19 geeft voorschriften en aanwijzingen voor respectievelijk het opstellen, inrichten en uitvoeren van regionale en subregionale samenwerkingsprogramma's op het gebied van maritieme rechtshandavingsoperaties, met inbegrip van de aanwijzing van operationele coördinatoren; de uitvoering van bilaterale, subregionale en regionale operaties; de stationering van personeel bij regionale en subregionale coördinatiecentra; en het opstellen van standaard operationele procedures voor de uitvoering van gezamenlijke operaties. Deze bepalingen zijn van belang voor de effectiviteit van de (gezamenlijke) operaties. Ook artikel 20 bevat voorschriften die daartoe moeten bijdragen, maar dan met betrekking tot de toekenning van rechtshandavingsbevoegdheden aan eigen functionarissen én functionarissen van andere verdragspartijen om de uitvoering van het Verdrag mogelijk te maken, alsmede met betrekking tot de wijze waarop en de kaders waarbinnen uitoefening van die bevoegdheden moet plaatsvinden.

Artikel 21 voorziet in een grondslag voor de uitvoering van (preventieve) patrouilles door de ene verdragspartij op verzoek en ten behoeve van een andere verdragspartij en sluit daarmee aan op de bepalingen van artikel 13, waarin een soortgelijke assistentie met luchtvaartuigen mogelijk wordt gemaakt. Artikel 22 bevat tien geboden en verboden met betrekking tot het gebruik van geweld tijdens maritieme rechtshandavingsoperaties. De voornaamste daarvan zijn achtereenvolgens de toepassing van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, het geven van waarschuwingen voorafgaande aan gebruik van geweld (behalve ingeval van zelfverdediging), het verbod op gebruik van geweld tegen civiele luchtvaartuigen tijdens de vlucht, het verbod op het gebruik van geweld als sanctie- of strafmiddel, en tenslotte het inherente recht op zelfverdediging.

De artikelen 23 en 24 hebben betrekking op de vestiging en uitoefening van rechtsmacht door verdragspartijen. Artikel 23 legt aan iedere verdragspartij de verplichting op om rechtsmacht te vestigen over handelingen die het overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het VN-verdrag tegen sluikehandel aangemerkt heeft als misdrijf, en die worden gepleegd:

- in haar eigen wateren, of indien van toepassing, de aangrenzende 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 een daarmee overeenkomstig vaartuig, dat zich ten tijde van het misdrijf buiten de territoriale wateren van enige staat bevindt;
- aan boord van een vaartuig onder de vlag of registratie van een andere verdragspartij, dat zich ten tijde van het misdrijf buiten de territoriale wateren van enige staat bevindt.

Deze opsomming heeft tot gevolg dat aan de kuststaat of aan de vlaggenstaat zélf wordt overgelaten om te bepalen of hij zelf rechtsmacht zal uitoefenen danwel ermee instemt dat de andere verdragspartij rechtsmacht zal uitoefenen. Artikel 24 legt dat uitgangspunt vast. Artikel 25 voegt daaraan toe dat verdragspartijen de verplichting hebben tot verspreiding van nationale wet- en regelgeving die verband houdt met de uitvoering van het Verdrag, zodat iedere verdragspartij daarvan kennis kan nemen. De depositaris houdt daartoe een overzicht bij en draagt zorg voor de verspreiding ervan onder verdragspartijen. Dit overzicht kan verdragspartijen van pas komen bij de afweging of in voorkomend geval rechtsmacht kan worden overgedragen aan een andere verdragspartij.

De artikelen 26, 27 en 28 tenslotte hebben betrekking op de afhandeling van strafvorderlijk optreden, met inbegrip van de inbeslagneming of verbeurdverklaring van goederen, en de afhandeling van claims en aansprakelijkheden. Artikel 26 geeft aanwijzingen voor het verstrekken van informatie door een verdragspartij aan andere verdragspartijen over de resultaten van het aan boord gaan en van doorzoeken onder het Verdrag, alsmede over de voortgang van strafrechtelijke onderzoeken, vervolgingen en processen die voortvloeien uit operaties in het kader van het Verdrag, voorzover nationale wetgeving dit toestaat. Artikel 27 bevat bepalingen over de inbeslagneming of verbeurdverklaring van goederen. Artikel 28 stelt vast dat claims tegen een verdragspartij wegens dood, letsel of schade als gevolg van operaties onder het Verdrag worden afgehandeld overeenkomstig het internationaal recht. Daarmee lopen verdragspartijen niet vooruit op de erkenning van aansprakelijkheid voor eigen of andermans optreden; evenmin wordt deze aansprakelijkheid bij voorbaat afgewezen. Evenmin doet deze bepaling afbreuk aan eventuele afspraken die partijen op andere volkenrechtelijke grondslagen hebben gemaakt.

4.7. Slotbepalingen (artt. 29–42)

Het zesde onderdeel van het Verdrag bevat de bij multilaterale verdragen gebruikelijke slotbepalingen. Artikel 29 stelt vast dat rechtshandhavingstvaartuigen of -luchtvaartuigen onder geen beding zullen worden aangemerkt als verdachte (lucht)vaartuigen; het Verdrag tornt evenmin aan rechten en privileges die een ieder toekomen in het kader van een juridische procedure of aan de immuniteiten die ieder vaartuig of luchtvaartuig toekomen onder internationaal recht. Ook kan het Verdrag geen enkele belemmering of verandering veroorzaken in territoriale aanspraken of maritieme grenzen van partijen, of precedentes terzake scheppen (artikel 30) of veranderingen aanbrengen in de rechten en plichten van partijen uit hoofde van andere verdragen over maritieme drugsbestrijding (artikel 31).

Voorbehouden bij het Verdrag zijn toegestaan, mits deze niet strijdig zijn met het doel van het Verdrag. Evenmin mogen voorbehouden worden gemaakt bij de kernartikelen van het Verdrag, namelijk de bepalingen betreffende het doel van het Verdrag (artikel 2), het binnenvaren of binnenvliegen van de territoriale wateren of het luchtruim (artikel 12 en artikel 13) en het boarden van vaartuigen buiten de territoriale wateren (artikel 16). De uitvoering en werking van het Verdrag worden na verloop

van twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag geëvalueerd in een bijeenkomst van alle verdragspartijen (artikel 32).

5. Artikelsgewijze toelichting

5.1 Aard en reikwijdte van het Verdrag

Artikel 1

Dit artikel bevat de definitie van de relevante, in het Verdrag gebruikte begrippen. Daarbij komen de definities onder *a* en *b* voort uit het VN-verdrag tegen sluikhandel (1988). De definities onder *c* en *d* zijn aan elkaar gekoppeld: de autoriteit of entiteit onder *c* verwijst naar de rechtshandhavingdiensten die met de uitvoering van het Verdrag worden belast (bijvoorbeeld politie, kustwacht, enz.), terwijl onder *d* het personeel van deze diensten wordt bedoeld. De (lucht)vaartuigen bedoeld onder *e* en *f* zijn de als zodanig herkenbare (lucht)vaartuigen van deze diensten. De onder *g* bedoelde luchtvaartuigen zijn de luchtvaartuigen waarmee uitvoering wordt gegeven aan artikel 13 van het Verdrag.

Onder *j* wordt het begrip «Caribisch gebied» zoals bedoeld voor de toepassing van het Verdrag gedefinieerd, waarmee tevens de geografische reikwijdte van het Verdrag wordt bepaald. Het Verdrag, waaronder de hierna te bespreken bevoegdheden en operationele en justitiële samenwerkingsvormen, is uitsluitend van toepassing in het gebied zoals in het Verdrag omschreven (zie onder andere artikel 2). Deze geografische beperking wordt in artikel 39 in meer expliciete vorm herhaald. Tijdens de onderhandelingen is aan deze bepaling volledigheidshalve en ter voorkoming van misverstanden toegevoegd dat de territoriale wateren van Staten die geen partij zijn bij het Verdrag van de werking van het Verdrag zijn uitgezonderd.

De definities onder *k* en *l* geven aan dat sprake moet zijn van een redelijk vermoeden alvorens een vaar- of luchtvaartuig als verdacht mag worden aangemerkt. Op grond van artikel 29, derde lid, van het Verdrag vallen de onder *e* en *f* genoemde (lucht)vaartuigen nimmer in deze categorieën.

Artikel 2

Het Verdrag is bedoeld als middel tot nauwere samenwerking, teneinde verdachte scheep- en luchtvaart in de regio te kunnen ontdekken, identificeren en, zo er voldoende bewijs is voor een redelijk vermoeden van betrokkenheid bij sluikhandel, aan te laten houden door de daartoe bevoegde rechtshandhavingdiensten. Het Verdrag laat echter de eigen soevereiniteit van de verdragspartijen intact. De artikelen die de grondslag bieden voor het optreden in elkaars wateren of luchtruim bieden alleen opties aan de verdragspartijen, waarbij elke verdragspartij voor zich kan bepalen in hoeverre, of in welke mate, het de rechtshandhavingdiensten van andere verdragspartijen daartoe wenst toe te laten (zie onder andere artikel 11).

In de weergave van de doelstelling van het Verdrag in dit artikel zijn een aantal waarborgen opgenomen ter bescherming van legitieme nationale belangen bij de uitvoering van het Verdrag. Ten eerste vindt uitvoering van het Verdrag slechts plaats in overeenstemming met de beschikbare middelen en de geldende prioriteiten. Ten tweede dient het Verdrag te worden toegepast binnen de kaders van het internationale recht van de zee, waaronder mede begrepen de daarvoor relevante verdragen. Hiermee wordt ten minste bedoeld het VN-zeerechtverdrag. Hoewel niet alle verdragspartijen tevens partij bij het VN-zeerechtverdrag zullen zijn,

kunnen naar huidige opvattingen in het internationaal recht de hier relevante delen van het VN-zeerechtverdrag inmiddels als gewoonterecht worden beschouwd. Ten derde geldt de regel dat optreden tegen verdachte (lucht)vaartuigen alleen maar kan door de daarvoor verantwoordelijke rechtshandhavingdiensten. Welke dat zijn, zal afhankelijk zijn van zowel de locatie van het vaar- of luchtvaartuig, als de bevoegdheden van de verdragspartijen jegens elkaar.

Artikel 3

Teneinde zoveel mogelijk staten aan te moedigen partij te worden bij het Verdrag, alsmede om de staten die reeds partij zijn geworden optimaal in de gelegenheid te stellen uitvoering te geven aan het Verdrag, zullen enerzijds de bestaande regionale institutionele capaciteiten en samenwerkingsvormen worden versterkt en wordt anderzijds opgeroepen tot verdere wederzijdse assistentie. Als voorbeelden van dergelijke regionale capaciteiten kunnen onder andere worden genoemd de *Caribbean Customs Law Enforcement Council (CCLEC)* en de *Regional Security System (RSS)*. Wederzijdse assistentie kan zich onder meer uitstrekken tot technische samenwerking, versterking van de bestaande infrastructuur benodigd voor effectieve drugsbestrijding, enz. Dergelijke assistentie kan bilateraal worden verzocht en verleend of door gebruikmaking van internationale, regionale of subregionale organisaties.

Artikel 4

In dit artikel worden vier specifieke aandachtsgebieden genoemd ten aanzien waarvan partijen worden opgeroepen tot nadere samenwerking. Dit betreft in de eerste plaats een oproep aan de partijen bij het Verdrag om de meest voortvarende afhandeling van verzoeken tot het mogen binnentreden, c.q. betreden, van elkaars territoriale zee, luchtruim, havens en luchthavens, mits dergelijk optreden gerelateerd is aan de doelstelling van het Verdrag en het binnentreden, c.q. betreden, plaatsvindt in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag. Omdat operationele inzet bij drugsbestrijding vaak afhankelijk is van tijdsgebonden optreden, is een spoedige afhandeling van verzoeken van deze aard onontbeerlijk voor een daadwerkelijk effectief optreden. Dit geldt temeer in een regio als het Caribisch gebied, waarbinnen zoveel verschillende zones van nationale jurisdictie bestaan en het voor drugssmokkelaars erg eenvoudig is om zich van één jurisdictiezone naar de andere te verplaatsen (zie ook de artikelen 11 tot en met 15 en artikel 20).

Het tweede lid van dit artikel verplicht de partijen om effectieve coördinatie tussen elkaars rechtshandhavingdiensten te vergemakkelijken en om uitwisseling van personeel en experts, waaronder mede begrepen liaisonofficieren, te bevorderen. Het Verdrag verleent aan dergelijk personeel overigens niet zonder meer enige status, privileges of bijzondere bevoegdheden. Een voorstel om een statusregeling reeds in het verdrag op te nemen is bij de onderhandelingen in Costa Rica in 2001 uit de concepttekst verwijderd, omdat meerdere landen zelf wilden bepalen, welke status op welk moment het meest geschikt zou zijn. Evenmin is in het Verdrag de beveiliging van uitgewisselde informatie voorzien. Voor dergelijke praktische regelingen ter uitvoering van de bepalingen van het Verdrag kunnen de verdragspartijen desgewenst aanvullende afspraken maken.

Het derde lid van artikel 4 verplicht de partijen om effectieve coördinatie tussen elkaars luchtvaart- en rechtshandhavingautoriteiten te vergemakkelijken, teneinde een snelle verificatie van luchtvaartuigregistraties en vluchtplannen mogelijk te maken. Hierdoor kan een snellere en

efficiëntere beoordeling worden gemaakt ten aanzien van een mogelijk als verdacht aan te merken luchtvaartuig. Tot slot verplicht het vierde lid tot wederzijdse assistentie bij het plannen en uitvoeren van opleidingen voor rechtshandhavingsambtenaren om maritieme rechtshandhavingstaken uit te voeren zoals bedoeld in het Verdrag. Onder dergelijke taken wordt mede verstaan het uitvoeren van gezamenlijke operaties, zoals onder andere bedoeld in artikel 19, tweede lid.

5.2. *Rechtshandhavingsoperaties op zee en in de lucht*

Artikel 5

Teneinde het omvangrijke en intensieve lucht- en scheepvaartverkeer in de Caribische regio, zowel commercieel als privé, niet onnodig te hinderen, alsmede om eventuele zorgen over (te) ruime toepassing van de bevoegdheden onder het Verdrag weg te nemen, herhaalt dit artikel nogmaals dat rechtshandhavingsoperaties onder het Verdrag alleen zullen worden uitgevoerd ten aanzien van verdachte vaartuigen en luchtvaartuigen, waaronder mede verstaan statenloze en daaraan gelijkgestelde vaartuigen en luchtvaartuigen.

Artikel 6

Het huidige artikel 6 en het huidige artikel 16 vormden in het oorspronkelijke voorstel één artikel, waarbij de vraag om verificatie van de nationaliteit van een vaartuig of luchtvaartuig gekoppeld was aan een voornemen om aan boord te gaan. De termijn van vier uur, genoemd in artikel 6, vierde lid, en in artikel 16, derde lid, gold daardoor in het oorspronkelijke voorstel voor één doorlopende handeling, van verificatie van nationaliteit tot en met het aan boord gaan voor onderzoek. Op Aruba is om twee redenen besloten om de procedures en bepalingen aangaande de verificatie van de nationaliteit van vaartuigen en luchtvaartuigen als een separaat artikel op te nemen, losgekoppeld van een eventuele daaropvolgende *boarding* operatie:

- a) niet elk verzoek tot verificatie van de nationaliteit van een vaartuig is noodzakelijkerwijs verbonden aan een wens om een *boarding* uit te voeren, terwijl de oorspronkelijke redactie een dergelijk automatisme wel deed vermoeden; en
- b) niet elke *boarding* dient te worden voorafgegaan door een verificatie van de nationaliteit van het vaartuig. Indien immers een vaartuig een bepaalde vlag voert, mag men in de meeste gevallen er ook van uit gaan dat het vaartuig daadwerkelijk de betreffende nationaliteit heeft.

Daarnaast gaf een aantal landen aan de termijn van vier uur niet te kunnen halen indien het een verzoek om toestemming tot *boarding* zou betreffen. In artikel 16 is deze reactietermijn dan ook optioneel gemaakt (zie verder de toelichting op artikel 16).

Het eerste lid van dit artikel is een verkorte weergave van het gestelde in artikel 91, eerste lid, van het VN-zeerechtverdrag. Het tweede lid geeft aan dat verzoeken tot verificatie van de nationaliteit van vaartuigen behandeld zullen worden door de ter zake bevoegde autoriteiten van de Staat waarvan het vaartuig in kwestie beweert dat het de vlaggenstaat van dat vaartuig is. De vereisten waaraan dergelijke verzoeken moeten voldoen worden uiteengezet in het derde lid. De termijn genoemd in het vierde lid, waarbinnen een verzoek tot verificatie moet zijn beantwoord, is mede als gevolg van het uithalen van de artikelen 6 en 16 in het onderhavige artikel zonder sanctie opgenomen. Indien geen antwoord wordt verkregen binnen vier uur, mag de verzoekende Staat dus niet automatisch aannemen dat de aangezochte Staat zich stilzwijgend heeft bediend van de verwer-

ping van de claim op nationaliteit zoals bedoeld in het vijfde lid (zie echter ook de toelichting op artikel 16, derde lid). Indien het aangezochte land overigens wel de claim verwerpt, mag de verzoekende Staat het bewuste vaartuig vervolgens als statenloos beschouwen.

Artikel 7

Op grond van dit artikel dienen de verdragspartijen de eigen organisatie van de autoriteiten belast met uitvoering van het Verdrag zodanig in te richten dat de autorisaties, instructies of informatie omschreven in het eerste lid te allen tijde kunnen worden gegeven. Dit laat uiteraard onverlet de bevoegdheid om de wenselijkheid van bedoelde autorisaties of instructies te toetsen, een en ander afhankelijk van de keuzes die de verdragspartijen maken in het kader van de artikelen 12, 13 en 16 (zie hieronder). Dit artikel ziet dan ook nadrukkelijk op het creëren van de mogelijkheden bepaalde verzoeken in behandeling te nemen en bevat daarmee nog geen plicht om bedoelde autorisaties ook daadwerkelijk af te geven. Welke instantie en welk niveau binnen de staatsorganisatie dergelijke goedkeuring mag geven is uiteraard een eigen keuze van de staten.

Het tweede lid van dit artikel verplicht de partijen aan de depositaris opgave te doen van de in artikel 1, onder b, bedoelde instantie(s) die de verzoeken als bedoeld in het eerste lid van artikel 7 in behandeling zullen nemen.

Artikel 8

In het eerste lid van artikel 8 wordt aangegeven dat de rechtshandhavingsfunctionarissen van de ene verdragspartij tijdens hun aanwezigheid in de territoriale wateren, op het grondgebied of aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig van de rechtshandhavingsdiensten van een andere verdragspartij, de wetten en gebruiken en tradities van die andere verdragspartij zullen respecteren. Het woord «respecteren» was aanvankelijk gekozen als tegenhanger van een oorspronkelijk in het verdrag opgenomen immuniteitsbepaling, die aan betrokken functionarissen immuniteit van lokale vervolging bood. Deze immuniteitsbepaling is tijdens de onderhandelingen uit het verdrag gehaald, omdat vele landen er de voorkeur aan gaven zelf te kunnen bepalen of, in hoeverre, en aan wie immuniteiten zouden worden verleend. Hoewel daardoor het woord «respecteren» minder op zijn plaats is, en wellicht beter vervangen had kunnen worden door «zijn onderworpen aan de wetgeving van het gastland», is niettemin ervoor gekozen «respecteren» te handhaven. De reden hiervoor was dat vele van de landen die deelnamen aan de onderhandelingen deze «mildere» bewoording beter vonden passen bij de geest van de samenwerking zoals bedoeld in dit Verdrag. Hierdoor wordt meer nadruk gelegd op wederzijds respect en wordt minder uitgegaan van mogelijke overtredingen van de lokale wetgeving door buitenlandse rechtshandhavingsfunctionarissen die in het kader van dit samenwerkingsverdrag lokaal aanwezig zijn. Niettemin is duidelijk dat het Verdrag als uitgangspunt hanteert dat vreemde rechtshandhavingsfunctionarissen zich zullen houden aan de wetten en gebruiken van de staat in wiens rechtsmacht ze optreden. Zie in deze context ook de toelichting op artikel 11, eerste lid. Wat betreft de gebruiken en tradities van de zeeën luchtvaart van de andere partij is uiteraard in alle omstandigheden slechts sprake van «respecteren» en kan er geen sprake zijn van een (juridische) verplichting tot naleving. De verwijzing naar deze gebruiken en tradities is op nadrukkelijk verzoek van meerdere Caribische staten in het Verdrag opgenomen.

Het tweede lid van dit artikel is een vervolg op het gestelde in artikel 7, eerste lid, onder d, in combinatie met artikel 7, tweede lid. Waar artikel 7

slechts spreekt over het creëren van capaciteiten, handelt artikel 8, tweede lid, nadrukkelijk over bevoegdheden. Daarbij geeft dit artikellid aan dat de bevoegdheid om de toestemmingen bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder d, af te geven desgewenst aan de rechtshandhavingsdiensten of luchtvaartautoriteiten kan worden opgedragen dan wel aan de bevoegde nationale autoriteit, bedoeld in artikel 1, onder b.

Er is een verband tussen artikel 8, artikel 11 en artikel 20, derde lid, wat betreft de bevoegdheden van rechtshandhavingsambtenaren. Dit verband zal worden besproken in de toelichting op artikel 20.

Artikel 9

Eén van de belangrijkste ontwikkelingen die door het onderhavige verdrag juridisch wordt onderbouwd en in toepassing wordt verruimd is het in artikel 9 opgenomen «*shipriders*» concept. Dit concept omvat rechtshandhavingsfunctionarissen van de ene verdragspartij die optreden vanaf vaartuigen van een andere verdragspartij. Artikel 9 scheidt daarmee de mogelijkheid voor landen in de regio, die wel willen participeren in de strijd tegen de sluikhandel in verdovende middelen maar onvoldoende operationele capaciteiten hebben om op maritiem gebied effectief op te treden, om gebruik te maken van de operationele middelen van een andere partij. Tevens biedt deze constructie de mogelijkheid tot een meer flexibele inzet van operationele middelen. Hiermee wordt niet alleen de inzet van middelen en personeel effectiever en efficiënter, maar wordt ook de onderlinge samenwerking en coördinatie verbeterd.

Het eerste lid stelt simpelweg dat verdragspartijen daartoe geschikte rechtshandhavingsfunctionarissen zullen aanwijzen om als ingescheepte rechtshandhavingsfunctionarissen op te treden vanaf vaartuigen van een andere partij. Het tweede lid is het spiegelbeeld van het eerste lid, en stelt dat partijen de aangewezen rechtshandhavingsfunctionarissen van een andere partij toestemming kunnen verlenen om als ingescheepte rechtshandhavingsambtenaren op te treden vanaf hun vaartuigen. Hiertoe bestaat echter geen verplichting, en aan de eventuele toestemming kunnen voorwaarden worden gesteld.

In het derde lid worden de mogelijk door de ingescheepte rechtshandhavingsfunctionarissen uit te oefenen taken en bevoegdheden opgesomd. De uitoefening van de opgesomde taken en verplichtingen is verbonden aan twee voorwaarden: de rechtshandhavingsambtenaren dienen bevoegd te zijn (verklaard) om de betreffende taak of bevoegdheid uit te oefenen, en de uitoefening dient in overeenstemming te zijn met de wet- en regelgeving van de zendstaat. Deze voorwaarden zijn echter slechts algemene voorwaarden: daarnaast zal rekening moeten worden gehouden met de overige bepalingen in het Verdrag en het overige recht. Zo zullen de in dit artikel bedoelde rechtshandhavingsfunctionarissen hun bevoegdheden en taken niet overal zonder meer mogen uitoefenen maar zal rekening moeten worden gehouden met de (soevereine) rechten van kuststaten en de primaire jurisdictie van vlaggenstaten ten aanzien van verdachte vaartuigen varende onder hun vlag.

De onder *a* genoemde bevoegdheid is afhankelijk van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het tweede lid van artikel 9, zoals hierboven besproken. De onder *b* genoemde bevoegdheid geldt te allen tijde voor rechtshandhavingsfunctionarissen, omdat het hier rechtshandhaving binnen de eigen jurisdictie betreft, maar deze bepaling geeft ook aan dat deze bevoegdheid ook geldt wanneer de rechtshandhavingsambtenaren optreden vanaf een vaartuig van een andere partij. Normaliter is immers aan boord van een staatsvaartuig slechts het internationale recht en het

recht van de vlaggenstaat van toepassing, ook als het in de territoriale wateren van een ander land vaart. Het Verdrag maakt het aldus mogelijk dat ook «vreemde rechtsmacht» (in dit geval de rechtsmacht van het gastland in wiens wateren het staatsvaartuig zich bevindt) vanaf een staatsvaartuig mag worden uitgeoefend. Wat betreft het in dit onderdeel genoemde recht op achtervolging kan worden opgemerkt dat het VN-zeerechtverdrag, alsmede de daaraan voorafgaande verdragen aangaande het recht van de zee, uitgaat van achtervolging door eenheden van de kuststaat. Het internationale recht heeft ten aanzien van dit onderwerp nimmer voorzien in de mogelijkheid dat een dergelijke achtervolging met vaartuigen van andere staten zou worden uitgevoerd. Deze situatie is nog nooit voorzien, maar een dergelijke constructie is ook nimmer expliciet verboden. Mits de overige verplichtingen ten aanzien van het recht op achtervolging¹ maar in acht worden genomen, kan op basis van het Verdrag derhalve de achtervolging worden ingezet en zo nodig worden gecontinueerd met gebruik van een staatsvaartuig varende onder een andere vlag dan die van de kuststaat.

Onderdeel *c* geeft aan dat de ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris als vertegenwoordiger van diens land van herkomst aan het vaartuig waarop hij of zij vaart toestemming kan verlenen om de territoriale of archipelwateren van het land van herkomst van de rechtshandhavingsfunctionaris binnen te varen. Niet alle landen erkennen het recht op onschuldige doorvaart voor staatsvaartuigen van andere landen, en zij die dat recht niet erkennen zijn dan ook van mening dat een buitenlands staatsvaartuig toestemming moet hebben van de kuststaat om diens territoriale wateren binnen te varen. Daarnaast is toestemming in ieder geval vereist in de gevallen waarin een buitenlandse staatsvaartuig in de territoriale wateren andere handelingen wil verrichten dan doorvaart. In beide gevallen kan de ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris tijd besparen door ter plaatse de vereiste toestemming te verlenen. Als verlengde van het gestelde onder *c*, wordt onder *d* aangegeven dat de ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris ter plaatse toestemming kan verlenen aan het vaartuig waarop hij of zij vaart om in de territoriale wateren van het land van herkomst van de rechtshandhavingsfunctionaris patrouilles in het kader van de drugsbestrijding uit te voeren. Op dergelijke operaties zijn echter ook de artikelen 11 tot en met 15 van toepassing.

De ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris kan op grond van het gestelde onder *e* de overige op het vaartuig aanwezige rechtshandhavingsfunctionarissen, namelijk de rechtshandhavingsambtenaren van het land van herkomst van het vaartuig, autoriseren om assistentie te verlenen bij de handhaving van het recht van het land van herkomst van de autoriserende, ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris. Aan deze bijstand zijn echter in het vierde lid nadrukkelijke beperkingen opgelegd. Tot slot kan de ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris op grond van het onder *f* gestelde als adviseur optreden, dan wel zelf bijstand verlenen, ten gunste van rechtshandhavingsfunctionarissen van andere landen bij de uitvoering van boarding operaties met het oog op rechtshandhaving.

Omdat er veel zorgen bestonden over mogelijke inbreuken op soevereiniteit als gevolg van het optreden van rechtshandhavingsfunctionarissen van een partij in de wateren van een andere partij, bevat het Verdrag een aantal waarborgen die ervoor zorgen dat er geen rechtshandhavingsactiviteiten plaatsvinden binnen de jurisdictie van een partij zonder de instemming of medeweten van die partij. Het vierde lid van artikel 9 is een van deze waarborgen en geeft aan dat indien rechtshandhavingshandelingen worden verricht op grond van de rechtshandhavingsbevoegdheden van de ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris, zoals hierboven bijvoorbeeld omschreven in onderdeel *d* en *e* van het

¹ Zie artikel 111 van het VN-zeerechtverdrag.

derde lid, deze handelingen worden verricht door de ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris zelf. Wel kunnen de bemanningsleden van het vaartuig waarop de rechtshandhavingsfunctionaris meevaart bijstand verlenen op verzoek van de ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris. Zulke bijstand mag dan echter alleen bestaan uit datgene wat door de ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris expliciet wordt verzocht en alleen worden verleend voor zover de verzochte bijstand past binnen de wet- en regelgeving van beide landen. Wat betreft de beperkte bevoegdheden van de rechtshandhavingsfunctionarissen binnen de wateren van een andere partij, wordt verwezen naar artikel 11, waarnaar in dit vierde lid van artikel 9 ook wordt verwezen. Indien bij het verlenen van de bijstand geweld moet worden gebruikt, zijn de regels van artikel 22 (zie hieronder) en de eigen wet- en regelgeving van de bemanning van toepassing.

Het vijfde lid schrijft voor dat de verdragspartijen de depositaris zullen informeren welke nationale autoriteit belast is met het aanwijzen van de rechtshandhavingsfunctionarissen die als ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris kunnen optreden. Omdat het laten meevaren van rechtshandhavingsfunctionarissen van een ander land een breed scala aan praktische afspraken noodzakelijk maakt, opent het zesde lid voor verdragspartijen de mogelijkheid om hierover nadere overeenkomsten of afspraken te maken

Artikel 10

Dit artikel zet de algemene bepalingen inzake het aan boord gaan (*boarding*) en het doorzoeken van een verdacht vaartuig uiteen. De bevoegdheden die in dit artikel worden genoemd mogen echter niet zondermeer overal in het verdragsgebied worden uitgeoefend, maar zijn onderworpen aan de specifieke bepalingen elders in het Verdrag. Zie hiervoor met name artikel 11 en artikel 16. Het onderhavige artikel 10 dient dan ook nadrukkelijk te worden beschouwd als een weergave van de algemene beginselen die gelden voor de teams die aan boord gaan en onderzoek zullen doen en die van toepassing zijn in de gevallen waarin de overige bepalingen van het Verdrag daartoe de bevoegdheid geven.

Het eerste lid van artikel 10 geeft aan dat alle *boarding* operaties en alle doorzoekingen van verdachte vaartuigen uitsluitend door bevoegde rechtshandhavingsfunctionarissen mogen worden uitgevoerd en alleen vanaf vaartuigen behorende tot rechtshandhavingsdiensten. Gelet op het tweede lid van dit artikel, dient onder «vaartuigen» ook «luchtvaartuigen» te worden verstaan. Het tweede lid geeft immers aan dat deze rechtshandhavingsfunctionarissen mogen optreden vanaf vaartuigen en luchtvaartuigen van alle verdragspartijen, alsmede vanaf vaartuigen of luchtvaartuigen van derde Staten indien zulks is overeengekomen tussen de partijen. De ontvangende Staat dient uiteraard wel toestemming te verlenen voor een dergelijk optreden vanaf haar vaartuigen, conform artikel 9, tweede lid. De *boarding* teams mogen gewapend zijn. Voor het gebruik van geweld in het kader van het Verdrag zijn echter de bepalingen van artikel 22 nadrukkelijk van toepassing.

Het vierde lid van artikel 10 bepaalt tot slot dat een vaartuig van een rechtshandhavingsdienst van een van de verdragspartijen nadrukkelijk dient aan te geven wanneer het optreedt onder gezag van een andere partij. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de situatie omschreven in artikel 9, vierde lid, zich voordoet. Alsdan treedt het vaartuig immers alleen op voorzover de ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris daartoe autorisatie heeft verleend.

Artikel 11 tot en met 15 algemeen

De artikelen 11 tot en met 15 betreffen het optreden in en boven de territoriale wateren van partijen bij het Verdrag en zijn, wegens de gevoeligheid van het creëren van mogelijkheden tot optreden door buitenlandse rechtshandhavingseenheden binnen de jurisdictie van de kuststaat, onderwerp geweest van uitvoerige onderhandelingen. Sommige partijen wensten geen, of althans zo min mogelijk, inbreuken op hun soevereine rechten te dulden, terwijl andere Staten de noodzaak voor efficiënt en effectief optreden benadrukten. Het risico bestond immers dat bij ontbreken van enige bevoegdheid tot optreden in en over elkaars wateren, of tenminste verregaande samenwerking tussen de landen op dit vlak, de veelvoud aan jurisdictiezones in het verdragsgebied tot eenvoudige ontsnappingsmogelijkheden zou leiden voor verdachte vaartuigen en luchtvaartuigen. Juist deze praktijk van «*jurisdiction hopping*» en de erkenning van het feit dat elk eiland of eilandengroep relatief geïsoleerd van de rest van het Caribisch gebied de sluikhandel in verdovende middelen trachtte aan te pakken vormden een belangrijke grondslag voor het Verdrag. De uitkomst van deze onderhandelingen is een systeem waarbij partijen kunnen kiezen uit verschillende opties met verschillende maten van voorafgaande toestemming aan de andere partijen om op te treden in de territoriale wateren, maar waarbij enige vorm van toestemming van de kuststaat onverminderd benodigd is.

Artikel 11

Het eerste lid van artikel 11 geeft aan dat in alle gevallen waarin rechtshandhavingdiensten optreden in of boven de wateren van een verdragspartij, niet zijnde hun eigen land van herkomst, zulk optreden onderworpen is aan het gezag van de betreffende verdragspartij wiens wateren het betreft. Evenals het geval was bij artikel 8, eerste lid, is ervoor gekozen de geest van samenwerking zoals bedoeld in het Verdrag te laten prevaleren boven harde uitspraken over de toepasbaarheid van lokaal recht op lokaal optredende rechtshandhavingfunctionarissen. Dat de lokale wetgeving niettemin van toepassing is, staat echter niet ter discussie en wordt door deze bepalingen dan ook niet beïnvloed.

Dat de soevereine rechten van de kuststaat niet worden aangetast blijkt ook uit het tweede lid van artikel 11, waarin nog eens duidelijk wordt aangegeven dat er geen operaties ter bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen zullen worden uitgevoerd in de territoriale wateren of het luchtruim van een verdragspartij zonder de toestemming van die partij. Dergelijke toestemming kan worden verleend in navolging van het Verdrag of in overeenstemming met de nationale wet- en regelgeving van de toestemming verlenende verdragspartij. De aangezochte verdragspartij dient op een verzoek om toestemming voor dergelijke operaties voortvarend te beslissen, maar kan aan die toestemming voorwaarden of instructies verbinden die door de verzoekende partij dienen te worden nageleefd.

Een toestemming zoals in het tweede lid bedoeld leidt er overigens nog niet toe dat buitenlandse rechtshandhavingfunctionarissen zelfstandig strafvorderlijk zullen mogen optreden in de territoriale wateren of het luchtruim van een verdragspartij. Op grond van het derde lid dienen strafvorderlijke operaties in of over de territoriale wateren van een verdragspartij te worden uitgevoerd door, of onder aansturing van, de rechtshandhavingdiensten van de kuststaat. Hiermee wordt tevens verzekerd dat het optreden daadwerkelijk onder het lokale gezag zal plaatsvinden,

zoals bedoeld in het eerste lid. Waar in de eerste drie leden impliciet wordt aangegeven dat buitenlandse rechtshandhavingdiensten niet zelfstandig of onafhankelijk van de kuststaat mogen optreden in of boven de wateren van die kuststaat, wordt dit uitgangspunt in het vierde lid expliciet gesteld. Het centrale discussiepunt tijdens de onderhandelingen, namelijk een afweging tussen optimale operationele mogelijkheden enerzijds en de gerechtvaardigde belangen van de kuststaten van de kuststaat ten voordele van de soevereine rechten anderzijds, is daarmee wat betreft patrouilles en gerichte operaties in of boven de wateren van een kuststaat ten voordele van de soevereine rechten van de kuststaat beslecht. Wat betreft de bevoegdheid van staten om overige toestemmingen te verlenen buiten de kaders omschreven in dit artikel, wordt verwezen naar de toelichting op artikel 14.

Artikel 12

Zoals hierboven reeds werd aangegeven bij de algemene toelichting op de artikelen 11 tot en met 15, bestaat één van de kernpunten van de samenwerking die wordt beoogd met het Verdrag uit het terugdringen van de mogelijkheid dat verdachte vaartuigen aan vervolging ontkomen door zich van de ene jurisdictiezone naar de andere te verplaatsen. In het onderhavige artikel wordt deze praktijk aangepakt door de mogelijkheid te scheppen om, onder bepaalde voorwaarden, de achtervolging van een verdacht vaartuig te kunnen doorzetten ook indien het verdachte vaartuig de territoriale wateren van een andere staat dan die van het achtervolgende vaartuig binnenvaart. Deze praktijk wordt dit ook wel «*cold pursuit*» genoemd, om het verschil, duidelijk te maken met de situatie omschreven in artikel 9, derde lid, onder *b*.

Het artikel is als volgt opgebouwd: het eerste lid biedt een tweetal hierna te bespreken opties aangaande cold pursuit van *vaartuigen*, waartussen verdragspartijen op grond van het tweede lid een keuze moeten maken en de depositaris daaromtrent moeten informeren. Het derde lid geldt ongeacht de keuze die gemaakt wordt in de voorafgaande leden en betreft de afhandeling van een cold pursuit situatie. Het vierde lid biedt net als het eerste lid twee opties voor cold pursuit, maar in dit geval met betrekking tot het achtervolgen van verdachte *luchtvaartuigen*. Het vijfde lid verplicht de verdragspartijen net als het tweede lid om te kiezen tussen de twee in het voorgaande lid genoemde opties en de depositaris daaromtrent te informeren.

Het eerste lid van dit artikel biedt de mogelijkheid dat een rechtshandhavingvaartuig van een verdragspartij een verdacht vaartuig mag achtervolgen tot in de wateren van een andere verdragspartij en de nodige handelingen mag verrichten om de ontsnapping van het verdachte vaartuig te voorkomen. Tevens mag men vanaf het rechtshandhavingvaartuig aan boord van het verdachte vaartuig gaan en het verdachte vaartuig en de bemanning daarvan vasthouden in afwachting van een spoedig antwoord van de verdragspartij in wiens wateren wordt opgetreden.

Al deze handelingen zijn toegestaan, onder voorbehoud van het gestelde in het tweede lid, indien ofwel:

- a. de optredende verdragspartij toestemming heeft verkregen van de autoriteit van de andere verdragspartij, zijnde de autoriteit bedoeld in artikel 1, onder *b*, van het Verdrag welke is aangemeld conform artikel 7 van het Verdrag, ofwel;
- b. kennisgeving is gedaan aan de andere verdragspartij, als er geen ingescheepte rechtshandhavingfunctionaris of een rechtshandhavingvaartuig van die andere verdragspartij aanwezig is om het verdere

onderzoek aan boord van het verdachte vaartuig uit te voeren (zie wat betreft de ingescheepte functionaris ook artikel 9, derde lid, onder c, en artikel 9, vierde lid). Dergelijke kennisgeving dient, indien zulks operationeel mogelijk is, te worden gedaan voorafgaand aan het binnenvaren van de wateren van de andere verdragspartij, of in ieder geval zo spoedig mogelijk daarna.

Hierbij moet worden bedacht dat de keuze tussen deze twee opties niet wordt bepaald door de optredende verdragspartij, maar door de verdragspartij in wiens wateren moet worden opgetreden. Verdragspartijen die van deze bevoegdheid gebruik willen maken moeten zich dan ook terdege vooraf vergewissen welke van de twee genoemde procedures van toepassing is in de wateren waar zij binnen willen varen.

Op basis van het tweede lid van dit artikel dienen de verdragspartijen te kiezen tussen deze twee procedures en dienen zij de depositaris overeenkomstig te informeren. De verdragspartijen die meer controle wensen uit te oefenen over het binnenvaren van hun wateren zullen daarbij uiteraard de voorkeur geven aan de hierboven onder *a* genoemde «veilige» optie, waarbij uitdrukkelijke toestemming van de kuststaat benodigd is. Zolang de verdragspartijen nog geen voorkeur kenbaar hebben gemaakt, worden zij volgens de tweede volzin van het tweede lid verondersteld voor de «veilige» optie te hebben gekozen. Dat sluit aan bij de voorrang voor de soevereine rechten van de kuststaat.

Als het optredende vaartuig na verkregen toestemming van, of onder notificatie aan, de kuststaat aan boord van een verdacht vaartuig in de wateren van de kuststaat bewijs van sluikhandel aantreft, bepaalt het derde lid van dit artikel hoe verder dient te worden gehandeld. Ten eerste dient de kuststaat, als autoriserende Staat voor het optreden, te worden geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek aan boord van het verdachte vaartuig. Ten tweede dient het verdachte vaartuig zelf, de lading en de opvarenden te worden vastgehouden en overgebracht naar een daartoe aangewezen haven van de kuststaat, tenzij de kuststaat andersluidende opdrachten hierover geeft. Hiermee wordt invulling gegeven aan het gestelde in artikel 11, derde lid.

Het vierde lid van het onderhavige artikel volgt zoals reeds aangegeven hetzelfde systeem als het eerste lid, maar in dit geval toegespitst op de achtervolging van verdachte luchtvaartuigen. Hoewel de achtervolging van luchtvaartuigen door eventuele rechtshandhavingsvaartuigen zelf niet vaak zal voorkomen, onder andere vanwege de verschillen in snelheid waarmee luchtvaartuigen en vaartuigen zich over het algemeen voortbewegen, wordt er in dit kader op gewezen dat de definitie van het woord «vessel» volgens artikel 1, onder *e*, tevens omvat eventuele luchtvaartuigen geëmbarkeerd op rechtshandhavingsvaartuigen. Zo zal een helikopter welke organiek op een fregat, varende als rechtshandhavingsvaartuig, is ingescheept gebruik kunnen maken van de bevoegdheden genoemd in dit artikellid.

Op grond van het vierde lid mag een rechtshandhavingsvaartuig, waaronder zoals gesteld de zich aan boord bevindende luchtvaartuigen, onder voorbehoud van het gestelde in het vijfde lid een verdacht luchtvaartuig achtervolgen tot in de wateren van een andere verdragspartij teneinde met dat verdachte luchtvaartuig (oog)contact te houden, indien ofwel:

- a. de optredende verdragspartij daartoe toestemming heeft verkregen van de autoriteit van de andere verdragspartij, zijnde de autoriteit bedoeld in artikel 1, onder *b*, van het Verdrag welke is aangemeld conform artikel 7 van het Verdrag, ofwel;
- b. kennisgeving is gedaan aan de andere verdragspartij, indien er geen

ingescheepte rechtshandhavingsfunctionaris of een rechtshandhavingsvaartuig of rechtshandhavingsluchtvaartuig van die andere verdragspartij aanwezig is om het bedoelde contact te houden (zie wat betreft de ingescheepte ambtenaar ook artikel 9, derde lid, onder c, en artikel 9, vierde lid). Dergelijke kennisgeving dient, indien zulks operationeel mogelijk is, te worden gedaan voorafgaand aan het binnenvaren van de wateren van de andere verdragspartij, of in ieder geval zo spoedig mogelijk daarna.

Ook hier geldt dat de keuze tussen deze twee opties niet wordt bepaald door de optredende verdragspartij, maar door de verdragspartij in wiens wateren moet worden opgetreden.

Het vijfde lid van dit artikel is nagenoeg identiek aan het tweede lid zoals hierboven omschreven. Op basis van dit artikellid dienen de verdragspartijen een keuze te maken uit de twee in het vierde lid genoemde procedures en dienen zij de depositaris overeenkomstig te informeren. Ook hier geldt, dat zolang verdragspartijen nog geen voorkeur kenbaar hebben gemaakt, zij volgens de tweede volzin van het vijfde lid verondersteld worden de «veilige» optie onder sub a van het vierde lid te hebben gekozen.

Artikel 13

Dit artikel was oorspronkelijk bedoeld als parallelbepaling voor artikel 12, maar toegespitst op het optreden met rechtshandhavingsluchtvaartuigen. Tijdens de onderhandelingen bleek echter dat het binnenvliegen van het luchtruim van de verdragspartijen nog gevoeliger lag dan het in artikel 12 beschreven binnenvaren van de wateren van een verdragspartij. Als gevolg van de onderhandelingen in Costa Rica is dit artikel dan ook omgevormd tot een systeem waarbij de verdragspartij in wiens luchtruim moet worden opgetreden (de verzoekende partij) assistentie kan verzoeken van een andere verdragspartij (de aangezochte partij) ter zake het optreden tegen verdachte luchtvaartuigen in het nationale luchtruim van de verzoekende partij. In een aantal hierna per artikellid te bespreken aspecten vertoont dit artikel niettemin enige overeenkomsten met de structuur van artikel 12.

Het eerste lid geeft in algemene zin de mogelijkheid aan voor verdragspartijen om luchtvaartuigondersteuning van andere verdragspartijen aan te vragen, waaronder monitor- en surveillancevluchten, ter bestrijding van sluikhandel. Een soortgelijke bepaling, maar in iets andere redactie en betrekking hebbende op vaartuigen, is opgenomen in artikel 21, eerste lid. In het tweede lid wordt, ter indicatie van de gevoeligheden rond dit optreden, het eventuele optreden in het luchtruim van de verzoekende verdragspartij aan een aantal voorwaarden verbonden. Het optreden dient ten eerste plaats te vinden in overeenstemming met de wetten van de verzoekende partij. Vervolgens dient het optreden zich te beperken tot de aangewezen geografische gebieden en tot hetgeen door de verzoekende partij is verzocht en goedgekeurd.

Naast de in het tweede lid genoemde voorwaarden, stelt het derde lid dat voor aanvang van enige assistentieverlening door rechtshandhavingsluchtvaartuigen, de aangezochte partij mogelijk verplicht zal worden om bepaalde informatie ter beschikking te stellen aan de burgerluchtvaartautoriteiten van de verzoekende partij. Deze informatie omvat het binnen een redelijke termijn aangeven wanneer de assistentie door rechtshandhavingsluchtvaartuigen zal aanvangen, de te gebruiken communicatiefrequenties, en andere informatie betrekking hebbende op de luchtvaartveiligheid. In veel gevallen zal een deel van deze informatie, met name wat betreft de aanvang van de assistentie, reeds in het verzoek van de

verzoekende partij opgenomen zijn. Bij meer structurele verzoeken, dat wil zeggen verzoeken om assistentie van langere duur of verzoeken waarbij geen sprake is van een acute situatie, zal adequate afstemming tussen de aangezochte partij en de verzoekende partij vanzelfsprekend nodig zijn teneinde rekening te kunnen houden met het overige (legitieme) burgerluchtvaartverkeer in het betreffende luchtruim.

De verschillende vormen van assistentie door rechtshandavingsluchtvaartuigen zoals zojuist genoemd, alsmede de gevolgen daarvan voor de burgerluchtvaart, worden in het vierde lid aan de orde gesteld. Dit artikellid stelt een aantal notificatieprocedures vast die aangezochte partijen dienen te volgen in het belang van de veiligheid van de (burger)luchtvaart. Daarbij wordt de differentiatie wat betreft de door de verzoekende partij benodigde informatie zoals hierboven besproken eveneens doorgevoerd.

In het vierde lid, onder *a*, wordt de situatie geregeld waarin geplande bilaterale of multilaterale rechtshandavingsoperaties zullen plaatsvinden. Voor dergelijke operaties dient de aangezochte partij voor alle aan de operatie deelnemende vluchten binnen een redelijke termijn aan te geven wanneer de assistentie aanvangt en welke frequenties gebruikt zullen worden voor de communicatie. Deze informatie dient te worden aangeleverd bij de relevante nationale autoriteiten van betrokken verdragspartijen, waaronder met name genoemd de autoriteiten belast met de luchtverkeersleiding. Het vierde lid onder *b* geeft aan dat bij niet vooraf geplande vluchten van rechtshandavingsluchtvaartuigen, waaronder mede verstaan de achtervolging van verdachte luchtvaartuigen tot in het luchtruim van een andere verdragspartij, de betrokken autoriteiten de benodigde informatie zullen uitwisselen. Dit betreft onder andere de rechtshandavingsautoriteiten, maar ook de (civiele) luchtverkeersautoriteiten. Ook hier wordt wat betreft de aard van de informatie met name genoemd de te gebruiken communicatiefrequentie en informatie verband houdende met de veiligheid van de (burger)luchtvaart.

In onderdeel *c* van het vierde lid wordt, in aanvulling op de reeds genoemde verplichtingen in verband met de veiligheid van de (burger)luchtvaart, de verhouding tussen optredende luchtvaartuigen en de luchtverkeersautoriteiten nog eens nadrukkelijk afgebakend. Deze bepaling komt daarnaast voort uit de eerder genoemde gevoeligheden wat betreft het binnentreden van het luchtruim. Op grond van deze bepaling dient ieder luchtvaartuig dat optreedt in het kader van rechtshandavingsoperaties of ter ondersteuning van rechtshandhaving, bij het binnenvliegen van het luchtruim van een verdragspartij de opdrachten van de luchtverkeersautoriteiten van die verdragspartij die verband houden met de navigatie en veiligheid van de luchtvaart op te volgen.

Op grond van het vijfde lid van artikel 13 dienen de aangezochte partijen de rechtshandavingsautoriteiten van de verzoekende partij op de hoogte te houden van de uitkomsten van enig optreden van rechtshandavingsluchtvaartuigen zoals in dit artikel bedoeld. Hiermee wordt de verzoekende partij in de gelegenheid gesteld om een eventueel door die partij gewenst geachte vervolgactie te kunnen nemen.

Het zesde en het zevende lid van artikel 13 zijn vergelijkbaar met het eerste en tweede lid van artikel 12 en volgen dezelfde structuur. Zoals in artikel 12 was bepaald voor het binnenvaren van de territoriale wateren door rechtshandavingsvaartuigen, wordt in artikel 13, zesde en zevende lid, een procedure aangegeven voor het binnenvliegen van het territoriale luchtruim door rechtshandavingsluchtvaartuigen. Er zijn echter belangrijke verschillen. In tegenstelling tot de procedure voor rechtshandavings-

vaartuigen, betreft de procedure in artikel 13 de verhouding tussen de verzoekende staat en de aangezochte staat. Deze procedure is dan ook bedoeld voor situaties waarin een verdragspartij *op verzoek* van een andere verdragspartij assistentie verleent door middel van inzet van rechtshandhavingsluchtvaartuigen. Dit komt tot uitdrukking in een striktere regulering van het toestemmingsvereiste voor optreden in het luchtruim van de verzoekende staat. De toestemming dient altijd vooraf te zijn gegeven door de verzoekende staat, hetzij per keer, hetzij in generieke zin.

Rechtshandhavingsluchtvaartuigen mogen het luchtruim van de verzoekende staat slechts binnenvliegen in het kader van rechtshandhavingsoperaties of in het kader van activiteiten ter ondersteuning van dergelijke operaties, en aan verdachte luchtvaartuigen onder gezag van de luchtvaartautoriteiten van de verzoekende staat en met toestemming van de aangezochte staat opdrachten doorgeven aan verdachte luchtvaartuigen als hetzij:

- a. toestemming in dit specifieke geval is verleend door de autoriteit of autoriteiten van de verzoekende staat, zijnde de autoriteit bedoeld in artikel 1, onder *b*, van dit verdrag welke is aangemeld conform artikel 7 van het Verdrag,
- b. voorafgaande toestemming door de verzoekende staat is gegeven.

Verdragspartijen moeten kiezen uit deze twee opties en hun keuze aan de depositaris kenbaar maken. Zolang verdragspartijen nog geen keuze hebben gemaakt, worden zij verondersteld te hebben gekozen voor de «veilige» optie a. Het sluitstuk van deze systematiek en tevens de waarborgbepaling die misbruik van de mogelijkheid tot het binnenvliegen van het luchtruim van een verdragspartij door een andere verdragspartij moet voorkomen is neergelegd in het negende en tiende lid. Het negende lid sluit uit dat het Verdrag toestemming geeft voor het binnenvliegen van het luchtruim van een derde staat die géén partij is bij het Verdrag. Daarenboven sluit het tiende lid uit dat het Verdrag toestemming geeft voor het zelfstandig uitvoeren van patrouilles door luchtvaartuigen van de ene verdragspartij in het luchtruim van een andere verdragspartij. Ook een autorisatie als omschreven in het zesde en zevende lid kan daartoe niet als legitimatie gelden.

Het achtste en elfde lid hebben betrekking op de noodzaak om in het kader van rechtshandhavingsoperaties steeds een zorgvuldig onderscheid te blijven maken tussen legitiem (commercieel) luchtvaartverkeer en verdachte luchtvaartuigen, alsmede om bij de uitvoering van operaties rekening te houden met de regels voor het internationale luchtvaartverkeer, zoals onder meer vastgelegd in het op 7 december 1944 te Chicago totstandgekomen Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart (*Trb* 1947, 165; hierna «*Verdrag van Chicago*»). Het achtste lid schrijft derhalve voor dat het Verdrag geen afbreuk doet aan de legitieme rechten van luchtvaartuigen die reguliere of chartervluchten uitvoeren ten behoeve van het vervoer van passagiers, bagage of vracht of in het kader van het algemene luchtvaartverkeer. Evenmin mogen op grond van het elfde lid luchtvaartactiviteiten die door de verdragspartijen worden uitgevoerd in het kader van het Verdrag leiden tot gevaarstelling voor personen aan boord van een luchtvaartuig of tot gevaar voor de veiligheid van het luchtverkeer.

Artikel 14

Zoals gesteld in de toelichting onder artikel 11, geldt voor alle gevallen waarin rechtshandhavingsdiensten optreden in de territoriale wateren of het luchtruim daarboven van een verdragspartij niet zijnde hun eigen land van herkomst, dat zulk optreden onderworpen is aan het gezag van de

verdragspartij wiens wateren of luchtruim het betreft. Daarenboven geldt dat geen enkele buitenlandse rechtshandhavingdienst zelfstandig of onafhankelijk van de kuststaat mag optreden in of boven diens territoriale wateren. Toestemming van de kuststaat is altijd vereist. Die toestemming hoeft echter niet uitsluitend betrekking te hebben op rechtshandhavingsoperaties binnen de kaders van artikel 11. Het staat de kuststaat vrij om ook in het kader van andersoortige rechtshandhavingsoperaties binnen of boven haar wateren, of operaties betrekking hebbend op verdachte vaartuigen of luchtvaartuigen onder de vlag of registratie van de kuststaat, toestemming tot optreden te geven aan buitenlandse rechtshandhavingdiensten. Het Verdrag staat de uitoefening van dit recht niet in de weg. Artikel 14, eerste lid, legt dit beginsel vast en onderstreept daarmee de soevereine rechten van de kuststaat. Tegelijkertijd brengt dit artikellid tot uitdrukking dat de inspanningen van de verdragspartijen gericht op het optreden tegen verdachte vaartuigen en luchtvaartuigen belangrijker zijn dan de vorm waarin wordt opgetreden. Het Verdrag heeft géén alleenrecht, maar wél een voorbeeldfunctie. Daarom roept artikel 14, tweede lid, verdragspartijen op om in alle gevallen waarin door rechtshandhavingsvaartuigen of -luchtvaartuigen van één der verdragspartijen smokkel van verdovende middelen wordt geconstateerd, te handelen met toepassing van de relevante bepalingen uit het Verdrag. Op deze wijze dragen verdragspartijen immers bij aan de ontwikkeling van een (uniforme) statenpraktijk, die als bouwsteen kan dienen voor de verdere ontwikkeling van het internationaal recht terzake.

Artikel 15

De werking van het Verdrag is in beginsel beperkt tot de territoriale wateren van een verdragspartij, het luchtruim daarboven, alsmede de volle zee (uiteraard binnen de grenzen van het internationale recht), binnen het door het Verdrag afgebakende gebied (zie artikel 1, onder j juncto artikel 39). Het Verdrag is derhalve niet automatisch van toepassing op de binnenwateren of de archipelarische wateren van een verdragspartij. Voor die toepassing is vereist dat een verdragspartij een uitdrukkelijke verklaring van die toepassing aan de depositaris overhandigt bij ondertekening, ratificatie, aanvaarding of goedkeuring van het Verdrag, danwel op een later tijdstip. Het staat een verdragspartij bovendien vrij om het Verdrag slechts op een deel van de binnenwateren van toepassing te verklaren.

5.4. Operaties zeewaarts van de territoriale zee

Artikel 16

Het optreden onder artikel 16 heeft betrekking op rechtshandhavingsoperaties buiten de territoriale wateren van verdragspartijen en binnen het verdragsgebied. Deze ruimte kan derhalve omvatten de aansluitende zone of de exclusieve economische zone (mits deze zones door een verdragspartij in overeenstemming met het internationale recht en met nationale wetgeving zijn afgekondigd en ingesteld) of de volle zee. In deze gevallen is de soevereiniteit van de vlaggenstaat leidend: toestemming voor optreden tegen verdachte vaartuigen of luchtvaartuigen door één der verdragspartijen kan in deze gevallen slechts worden gegeven door de verdragspartij wiens vlag of registratie wordt gevoerd door het verdachte vaartuig of luchtvaartuig. Deze regel is ook het vertrekpunt voor artikel 16. Echter, de wijze waarop deze toestemming tot optreden aan een verdragspartij wordt verleend, kan verschillen van vorm, namelijk ad hoc (zoals onder artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikhandel – tot nu toe de gebruikelijke vorm in het internationaal recht), generiek (zoals in artikel 16, eerste lid, van het Verdrag – een extensieve vorm), of tijdsgebonden (zoals

artikel 16, derde lid, van het Verdrag – een tussenvorm). Op deze regel bestaat onder het internationaal recht één uitzondering. Als enig bewijs voor nationaliteit, zoals een vlag, uiterlijke kenmerken van registratie, documentatie of enige andere informatie over de nationaliteit, ook na boarding ontbreekt, mag een verdacht vaartuig door de optredende staat in overeenstemming met het internationaal recht worden beschouwd als een vaartuig zonder nationaliteit en mag op overeenkomstige wijze worden opgetreden tegen het verdachte vaartuig. Ook deze regel is ondergebracht in artikel 16, zodat kan worden voorkomen dat bepaalde (kleine) vaartuigen of luchtvaartuigen zonder vlag of registratie, voorzover zij worden verdacht van het transport van verdovende middelen, door het ontbreken van toestemming uit handen kunnen blijven van de rechtshandhavingsinstanties van de verdragspartijen en hun smokkelpraktijken ongehinderd kunnen voortzetten.

Het keuzemenu van artikel 16 is een erkenning van de verschillen tussen de verdragspartijen in hun hoedanigheid als vlaggenstaat wat betreft politieke en beleidsmatige uitgangspunten, nationale wetgeving, omvang en capaciteit van de nationale rechtshandhavingsketen en beschikbaarheid van operationele middelen.

Het keuzemenu biedt verdragspartijen in hun hoedanigheid als vlaggenstaat drie mogelijkheden voor het verlenen van toestemming aan rechtshandhavingsfunctionarissen van een andere verdragspartij om verdachte vaartuigen die de nationaliteit van de vlaggenstaat hebben of claimen te boarden en te doorzoeken, de vracht te inspecteren en de personen aan boord van het verdachte vaartuig te ondervragen met het doel vast te stellen of het verdachte vaartuig betrokken is bij de smokkel van verdovende middelen:

- de toestemming is generiek en geldt voor alle gevallen (lid 1)
- de toestemming is ad-hoc en wordt per keer gegeven (lid 2)
- de toestemming is tijdsgebonden en mag als gegeven worden beschouwd als een vlaggenstaat niet reageert op een verzoek tot toestemming voor boarding of als een vlaggenstaat in het kader van een verzoek tot verificatie van nationaliteit op grond van artikel 6 niet tijdig, namelijk binnen vier uur, de nationaliteit bevestigt of ontkent (lid 3).

Het eerste lid bevat de generieke toestemming. Het Verdrag stelt deze generieke toestemming als norm, d.w.z. dat verdragspartijen worden geacht deze generieke toestemming te hebben gegeven tenzij een verdragspartij uitdrukkelijk heeft verklaard voor de optie van het tweede lid of de optie van het derde lid te hebben gekozen en de depositaris daarover heeft verwittigd. De generieke toestemming geldt voor alle gevallen en voor alle verdragspartijen. Deze constructie zet het belang van effectiviteit en slagvaardigheid van de maritieme rechtshandhavingsoperaties in het kader van de drugsbestrijding voorop.

Het tweede lid biedt een verdragspartij de mogelijkheid om bij ondertekening, ratificatie, aanvaarding of goedkeuring van het Verdrag bij notificatie aan de depositaris vast te leggen dat optreden tegen verdachte vaartuigen die de nationaliteit van de verdragspartij claimen slechts mogelijk is na diens uitdrukkelijke toestemming. De toestemming geldt per keer. Deze procedure is gelijk aan de procedure van artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikhandel. Er is in het tweede lid echter een belangrijke bepaling toegevoegd: de keuze voor deze procedure ontslaat een verdragspartij niet van haar verplichting om, binnen haar mogelijkheden, verzoeken onder het Verdrag van andere verdragspartijen, zoals verzoeken tot verificatie van nationaliteit op grond van artikel 6 en verzoeken tot het mogen uitvoeren van een boarding, voortvarend te beantwoorden. Deze toevoe-

ging past bij het karakter van de samenwerking binnen het Verdrag, waarin steeds een evenwicht is aangebracht tussen het respect voor de soevereiniteit van de verdragspartijen en het gemeenschappelijk belang van een effectieve aanpak van de smokkel in verdovende middelen.

Het derde lid geeft verdragspartijen de mogelijkheid om bij ondertekening, ratificatie, aanvaarding of goedkeuring van het Verdrag, of op een later tijdstip, bij notificatie aan de depositaris vast te leggen dat toestemming aan andere verdragspartijen om op te treden tegen een verdacht vaartuig als gegeven mag worden beschouwd als niet wordt gereageerd op een verzoek tot toestemming voor boarding of als in antwoord op een verzoek tot verificatie van nationaliteit op grond van artikel 6 niet binnen de afgesproken termijn van vier uur uitsluitel wordt gegeven over de nationaliteit van het verdachte vaartuig. Deze optie biedt verdragspartijen een tussenvorm die enerzijds tegemoet komt aan het primaat van de vlaggenstaat en rekening houdt met diens soevereine rechten en anderzijds het optreden van verdragspartijen tegen verdachte vaartuigen niet onbeperkt ophoudt als de vlaggenstaat niet in staat is om toestemming te verlenen of om de nationaliteit van een verdacht vaartuig te bevestigen of te ontkennen. Overigens kunnen verdragspartijen hun keuze voor het tweede of derde lid op ieder moment veranderen.

Als verdragspartijen kiezen voor het verlenen van toestemming per keer onder het tweede lid, danwel voor het verlenen van toestemming via de tijdsgebonden tussenvorm onder het derde lid, laat dat uiteraard onverlet de mogelijkheid voor de vlaggenstaat om aan de verdragspartij die om verificatie van nationaliteit van een verdacht vaartuig verzoekt toestemming te verlenen alle noodzakelijke maatregelen te treffen teneinde te voorkomen dat het verdachte vaartuig vlucht terwijl het verzoek tot verificatie nog in behandeling is bij de vlaggenstaat. Het vierde lid brengt dit vangnet aan tussen artikel 6 en artikel 16, tweede en derde lid.

Het vijfde lid zet de procedure voor vervolgacties na het aan boord gaan van het verdachte vaartuig uiteen. De vlaggenstaat dient in overeenstemming met artikel 26, eerste lid van het Verdrag door de optredende verdragspartij onverwijld te worden geïnformeerd over de uitkomsten van de boarding en het doorzoeken van het vaartuig. Als zij in het kader van een boarding onder dit artikel op het verdachte vaartuig bewijs aantreffen van betrokkenheid bij de smokkel van verdovende middelen, mogen rechtshandavingsfunctionarissen van de optredende verdragspartij het verdachte vaartuig, de lading en de personen aan boord van het verdachte vaartuig vasthouden in afwachting van vervolginstructies van de vlaggenstaat. De vlaggenstaat is verplicht deze instructies voortvarend te verstrekken, zodat wordt vermeden dat onnodig tijd verstrijkt of dat de rechtshandavingsfunctionarissen van de optredende verdragspartij in het ongewisse blijven over de vervolgstappen van de vlaggenstaat.

Het zesde lid verleent aan verdragspartijen de bevoegdheid om op te treden tegen verdachte vaartuigen die de nationaliteit van een andere verdragspartij claimen teneinde de nationaliteit van het verdachte vaartuig vast te stellen als:

- de vlag van de geclaimde vlaggenstaat niet wordt gevoerd;
- uiterlijke kenmerken van registratie ontbreken;
- geclaimd wordt dat documentatie met betrekking tot nationaliteit aan boord ontbreekt; en
- geen andere informatie inzake de nationaliteit beschikbaar is.

Deze voorwaarden zijn cumulatief. In alle andere gevallen zal een verdragspartij de nationaliteit van het verdachte vaartuig kunnen verifiëren via de procedure van artikel 6. De onderhavige procedure voorziet in de moge-

lijkheid voor verdragspartijen om in bovengenoemde situatie zélf tot verificatie over te gaan.

Het zevende lid stelt vervolgens vast dat als enige informatie of bewijs van nationaliteit wordt aangetroffen op het verdachte vaartuig het eerste, tweede of derde lid van het onderhavige artikel van toepassing wordt. Dit is afhankelijk van de keuze die de betreffende vlaggenstaat heeft gemaakt onder het Verdrag voor het verlenen van toestemming voor het aan boord gaan van vaartuigen onder haar vlag. Als geen enkel bewijs van nationaliteit wordt gevonden, dan mag het verdachte vaartuig in overeenstemming met het internationaal recht worden beschouwd als statenloos. Deze bepaling is in de praktijk vooral van toepassing op de «go-fasts», het favoriete transportmiddel van smokkelaars voor transporten in het Caribisch gebied. Boardings en doorzoekingen worden overigens niet uitgevoerd onder het recht van de vlaggenstaat, maar onder het recht van de optredende verdragspartij. Dit is vastgelegd in het achtste lid.

Artikel 17.

De bepalingen van het Verdrag inzake boardings laten onverlet dat onder internationaal recht ook andere grondslagen bestaan voor het uitvoeren van boardings, zoals een resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (bijvoorbeeld in het kader van sanctiemaatregelen onder hoofdstuk VII van het Handvest), het VN-zeerechtverdrag of andere verdragen (bijvoorbeeld in het geval van assistentieverlening aan vaartuigen of personen in nood, of in het geval van bilaterale afspraken over rechtshandhaving). Artikel 17 stelt vast dat het Verdrag noch van toepassing is op boarding operaties op een andere grondslag onder internationaal recht noch dergelijke boarding operaties kan beperken. In de praktijk betekent dit dat het Verdrag geen afbreuk kan doen aan reeds bestaande bilaterale afspraken over maritieme rechtshandhaving.

5.5. Uitvoering

Artikel 18

De uitvoering van het Verdrag is afhankelijk van nationale rechtshandhavingsinstanties, zoals aangemeld door een verdragspartij bij de depositaris en van rechtshandhavingsfunctionarissen, zoals aangewezen door de daartoe bevoegde en bij de depositaris bekende nationale autoriteit van iedere verdragspartij. Juist om de afhandeling van verzoeken onder het Verdrag, zoals verzoeken tot verificatie van nationaliteit, terstond te kunnen beantwoorden en de uitvoering van (gezamenlijke) operaties effectiever te maken, wordt iedere verdragspartij aangemoedigd één nationaal aanspreekpunt aan te wijzen, dat in staat is om het gehele jaar door 24 uur per dag verzoeken onder het Verdrag te ontvangen, te verwerken en te beantwoorden. Dit nationale contactpunt vormt de eerste en meest cruciale schakel in het operationele proces, want zonder dit contactpunt wordt de uitvoering van de verdragsbepalingen nagenoeg onmogelijk. Daarom dient een dergelijk contactpunt (persoon of instantie) over voldoende deskundigheid en mandaat te beschikken om besluiten te kunnen nemen, alsmede over toereikende middelen om uitvoering te kunnen geven aan de verdragsverplichtingen.

Artikel 19

Artikel 4 van het Verdrag geeft richtlijnen voor samenwerking op een aantal prioritaire aandachtsgebieden. Artikel 19 werkt twee van deze aandachtsgebieden verder uit, namelijk:

- de effectieve coördinatie tussen rechtshandhavingsinstanties van de

- verdragspartijen en de bevordering van de onderlinge uitwisseling van functionarissen en deskundigen, met inbegrip van het plaatsen van verbindingsofficieren;
- de onderlinge samenwerking op het gebied van opleiding en training van rechtshandhavingsfunctionarissen voor maritieme rechtshandhavingsoperaties onder het Verdrag – met inbegrip van gezamenlijke operaties en het aan boord gaan, doorzoeken en opbrengen van verdachte vaartuigen.

Het eerste lid legt verdragspartijen de verplichting op om voor de door hen aangewezen rechtshandhavingsinstanties regionale en subregionale samenwerkings- en coördinatieprogramma's op te zetten. Iedere verdragspartij wijst voorts een coördinator aan die de deelname aan deze programma's moet organiseren en die de andere verdragspartijen inzicht moet geven in de deelname van (rechtshandhavings)vaartuigen, -luchtvaartuigen en rechtshandhavingsfunctionarissen van eerstgenoemde verdragspartij.

Het tweede lid legt verdragspartijen een inspanningsverplichting op ten aanzien van geoefendheid. De verdragspartijen dienen stelselmatig bilateraal, subregionaal en regionaal met elkaar de rechten en plichten onder het Verdrag te beoefenen.

Voorts nemen verdragspartijen op grond van het derde lid de verplichting op zich om deskundig personeel aan te wijzen voor plaatsing bij regionale en subregionale coördinatiecentra die tot taak hebben het detecteren, surveilleren en volgen van verdachte vaartuigen en luchtvaartuigen en het onderscheppen van vaartuigen (en luchtvaartuigen) die betrokken zijn bij de smokkel van verdovende middelen.

Tenslotte worden verdragspartijen in het vierde lid aangemoedigd om standaard operationele procedures voor rechtshandhavingsoperaties onder het Verdrag te ontwikkelen en, waar nodig, deze procedures met andere verdragspartijen af te stemmen met het oog op harmonisatie ten behoeve van het uitvoeren van gezamenlijke rechtshandhavingsoperaties.

Artikel 20

Het Verdrag biedt, zoals eerder gesteld, aan verdragspartijen de mogelijkheid om binnen de daartoe vastgestelde kaders en met inachtneming van de voorwaarden in het Verdrag en nationale wetgeving van de verdragspartijen, rechtshandhavingsoperaties uit te voeren binnen ieders (territoriale en binnen-) wateren. Daarvoor is niet alleen van belang dat de eigen rechtshandhavingsfunctionarissen van een verdragspartij met toereikende bevoegdheden zijn bekleed, zoals artikel 9 voorschrijft, maar ook dat iedere verdragspartij binnen de grenzen van haar nationale wetgeving aan buitenlandse rechtshandhavingsfunctionarissen identieke bevoegdheden toekent. Dit voorkomt enerzijds dat verschillen ontstaan tussen de bevoegdheden van eigen rechtshandhavingsfunctionarissen en buitenlandse functionarissen, anderzijds wordt verzekerd dat het optreden door buitenlandse rechtshandhavingsfunctionarissen binnen de wateren van een verdragspartij gebonden is aan de nationale wetgeving van die verdragspartij. Zonder deze toekenning van eigen bevoegdheden aan buitenlandse rechtshandhavingsfunctionarissen bestaat de kans dat hun optreden tegen verdachte vaartuigen of luchtvaartuigen, alsmede het bewijs dat hierdoor wordt verkregen, legitimiteit ontbeert voor het strafrechtelijke vervolgtraject. Dit zou de doelstellingen van het Verdrag, die juist gericht zijn op een verdergaande samenwerking tussen verdragspartijen gebaseerd op het wederzijds benutten van elkaars operationele middelen, rechtshandhavingsinstanties én rechtsmacht, *de facto* onder-

graven. Het eerste lid van dit artikel verplicht verdragspartijen daarom, voor zover de constitutionele beginselen en het rechtssysteem van een verdragspartij dit toestaan en mits noodzakelijk op grond van nationale wetgeving, maatregelen te treffen die ertoe leiden dat buitenlandse rechtshandhavingsfunctionarissen met dezelfde bevoegdheden zijn bekleed als eigen rechtshandhavingsfunctionarissen.

Artikel 8 schrijft reeds voor dat rechtshandhavingsfunctionarissen van een verdragspartij gehouden zijn de nationale wetgeving, alsmede maritieme en luchtvaarttradities en -gebruiken van een andere verdragspartij te respecteren als zij zich binnen de wateren of op het grondgebied van die andere verdragspartij bevinden, of aan boord van een rechtshandhavingsvaartuig of -luchtvaartuig van die andere verdragspartij. Het eerste lid en het tweede lid van artikel 20 gaan verder en leggen een gezagsrelatie tussen een verdragspartij en buitenlandse rechtshandhavingsfunctionarissen die namens deze verdragspartij optreden. Verdragspartijen moeten op grond van het tweede lid verzekeren dat zowel hun eigen rechtshandhavingsfunctionarissen als andermans rechtshandhavingsfunctionarissen hun bevoegdheden onder het Verdrag ook daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Op grond van het derde lid van artikel 20 moet iedere verdragspartij er voorts op toezien dat haar eigen rechtshandhavingsfunctionarissen zich tijdens het uitvoeren van boardings en doorzoekingen van verdachte vaartuigen en tijdens luchtvaartactiviteiten handelen in overeenstemming met nationale wet- en regelgeving, d.w.z. de nationale wet- en regelgeving van de kuststaat, met internationaal recht en met algemeen aanvaarde internationale gebruiken. Het derde lid van artikel 20 vertoont derhalve grote gelijkenis met artikel 8, eerste lid, maar is – in tegenstelling tot die bepaling – specifiek gericht tot verdragspartijen en legt aan hen een striktere zorgplicht op.

Verdragspartijen moeten bij de uitvoering van rechtshandhavingsoperaties in het kader van het Verdrag steeds voorkomen dat de veiligheid van het vaartuig, de lading en de bemanning in het geding komen. Evenmin mogen rechtshandhavingsoperaties commerciële of juridische belangen schaden. Meer in het bijzonder betekent dit dat verdragspartijen zich steeds rekenschap moeten geven van:

- a) gevaren die kleven aan het aan boord gaan van een vaartuig op (volle) zee en zich de vraag moeten stellen of deze handeling niet beter in een haven kan worden uitgevoerd;
- b) de noodzaak om een vaartuig niet onnodig vast te houden of te vertragen.

Deze verplichtingen, omschreven in het vierde lid van dit artikel, zijn bekend uit het internationale recht van de zee, maar worden in het kader van het Verdrag uitdrukkelijk genoemd om het evenwicht tussen de commerciële belangen van het scheepvaartverkeer in de regio en de belangen van de eilandstaten en andere betrokken staten in de regio met betrekking tot een effectieve aanpak van de smokkel van verdovende middelen over zee en door de lucht te illustreren.

Artikel 21

Dit artikel geeft een verdragspartij de mogelijkheid aan andere verdragspartijen assistentie te vragen van één of meer rechtshandhavingsvaartuigen voor het uitvoeren van patrouilles en surveillances ten behoeve van de detectie en preventie van de smokkel van verdovende middelen over zee of door de lucht in het Caribisch gebied. Deze constructie vertoont overeenkomsten met de assistentieverlening onder artikel 13, waarin verdragspartijen op verzoek van een andere verdragspartij assistentie kunnen verlenen met luchtvaartuigen. In artikel 21

betreft het uitsluitend assistentie met rechtshandhavingsvaartuigen, met name voor (preventieve) patrouilles, die zowel binnen de territoriale wateren van een verdragspartij als daarbuiten, in overeenstemming met het internationaal recht, kunnen worden uitgevoerd.

Het tweede lid schrijft voor welke gegevens de aangezochte verdragspartij bij positieve beantwoording van een verzoek tot assistentie via beveiligde verbindingen aan de vragende verdragspartij doet toekomen, namelijk:

- a) de naam en omschrijving van de ter beschikking te stellen rechtshandhavingsvaartuigen;
- b) de data en periodes waarbinnen deze vaartuigen beschikbaar zijn;
- c) de namen van de betreffende commandanten;
- d) alle andere relevante informatie.

Dit overzicht is van belang voor de verzoekende verdragspartij, die immers door andere verdragspartijen of door derden op de uitvoering van deze patrouilles kan worden aangesproken.

Artikel 22

Het gebruik van geweld als ultiem dwangmiddel tijdens rechtshandhavingsoperaties op zee en in de lucht is, net als bij andere rechtshandhavingsoperaties, binnen strikte kaders en onder voorwaarden toegestaan. Artikel 22 biedt hiervoor de grondslag en somt in tien bepalingen de regels op die van toepassing zijn op het gebruik van geweld in het kader van rechtshandhavingsoperaties onder het Verdrag. De meeste bepalingen zijn algemeen van aard en integraal onderdeel van het rechtssysteem van iedere verdragspartij, een enkele bepaling vloeit voort uit de specifieke aard van rechtshandhavingsoperaties op zee en in de lucht. Het artikel is van belang omdat ieder gebruik van geweld door overheidsfunctionarissen op een wettelijke grondslag moet berusten en moet kunnen worden getoetst aan het internationale recht en nationale wetgeving terzake. Omdat het gebruik van geweld door overheidsfunctionarissen bovendien kan leiden tot schade, letsel of leed, en overheden daarop kunnen worden aangesproken, is het van belang de toepassing hiervan te reguleren. Om deze redenen moet artikel 22 worden gelezen in samenhang met de operationele bepalingen van artikel 12, 13 en 16 en de claimsbepaling van artikel 28.

Het eerste en tweede lid verwoorden het uitgangspunt voor álle gebruik van geweld in het kader van rechtshandhavingsoperaties: de toepassing van geweld dient onder alle omstandigheden te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, dat wil zeggen dat geweld alleen wordt toegepast als geen enkel ander middel meer volstaat en dat het geweld in verhouding moet staan tot het beoogde doel. Bovendien mag, zoals gesteld in het derde lid, niet méér geweld worden gebruikt dan strikt noodzakelijk. Ook moet, conform het vierde lid, aan iedere toepassing van geweld een waarschuwing vooraf te gaan, behalve in gevallen van zelfverdediging. Deze beoordeling hangt uiteraard samen met de specifieke omstandigheden van iedere casus.

Ieder optreden door verdragspartijen waarbij geweld wordt toegepast valt onder het rechtssysteem van de verdragspartij in wiens wateren of luchtruim wordt opgetreden, ongeacht de nationaliteit van het rechtshandhavingsvaartuig of luchtvaartuig. Dit beginsel, vastgelegd in het vijfde lid, vloeit rechtstreeks voort uit de systematiek van het Verdrag voor het optreden binnen en boven de territoriale wateren van een verdragspartij (zie artikel 11 tot en met 15), waarin een balans is aangebracht tussen het primaat van de kuststaat voor rechtshandhavend optreden binnen de eigen wateren en in het eigen luchtruim enerzijds en de moge-

lijkheid om bij gebrek aan eigen middelen feitelijk op te treden met gebruikmaking van middelen en functionarissen van andere verdragspartijen anderzijds. In dat laatste geval berust het gezag én de verantwoordelijkheid voor het optreden bij de verdragspartij in wiens wateren of lucht ruim dit plaatsvindt. Het rechtstreekse gevolg daarvan is ook dat dit optreden (met inbegrip van het gebruik van geweld) onderworpen is aan de wet- en regelgeving van de kuststaat.

Het zesde lid bevat een soortgelijke bepaling, toegesneden op rechtshandhavingsoperaties buiten de territoriale wateren van verdragspartijen. In die gevallen geldt de systematiek van artikel 16 voor het uitvoeren van boardings en doorzoekingen. Rechtshandhavingsfunctionarissen van de optredende verdragspartij zijn daarbij gehouden aan hun eigen wet- en regelgeving terzake, alsmede, indien van toepassing, aan de instructies van de vlaggenstaat van het verdachte vaartuig of luchtvaartuig waartegen wordt opgetreden. Dit betekent noodzakelijkerwijs dat dit optreden (met inbegrip van het gebruik van geweld) is onderworpen aan de wet en regelgeving van de optredende verdragspartij.

Het gebruik van vuurwapens tegen, of aan boord van een verdacht vaartuig dient op grond van het zevende lid zo snel als praktisch mogelijk te worden gemeld aan de vlaggenstaat van het verdachte vaartuig. Deze bepaling hangt samen met artikel 26, eerste lid, dat een optredende verdragspartij verplicht de andere betrokken verdragspartij, hetzij in het kader van optreden onder artikel 12 en 13, hetzij in het kader van optreden onder artikel 16, terstond te informeren over de resultaten van een rechtshandhavingsoperatie. Verdragspartijen mogen op grond van deze bepaling ervan uitgaan dat zij door andere verdragspartijen worden geïnformeerd over alle relevante aspecten van het optreden tegen een verdacht vaartuig of luchtvaartuig onder vlag of registratie van de eerstgenoemde verdragspartij, met inbegrip van het gebruik van geweld, meer in bijzonder het gebruik van vuurwapengeweld.

Overigens mag geweld niet worden toegepast tegen civiele luchtvaartuigen in vlucht (achtste lid) of, in meer algemene zin, als straf- of tegemaatregel worden toegepast (negende lid). Het achtste lid is ontleend aan de bepalingen van het Verdrag van Chicago¹.

Het tiende lid betreft een algemene regel van internationaal recht. Boven genoemde bepalingen laten onverlet het individuele recht op zelfverdediging dat iedere (rechts)handhavingsfunctionaris van een verdragspartij toekomt, uiteraard binnen de grenzen van het internationale recht en nationale wetgeving terzake.

Artikel 23

Om rechtshandhavingsoperaties in het kader van het Verdrag mogelijk te maken is zowel een verdragsrechtelijke grondslag als een grondslag in de nationale wetgeving van een verdragspartij noodzakelijk. Strafvorderlijk optreden door een verdragspartij is immers alleen maar mogelijk als de handelingen waartegen dit optreden zich richt strafbaar zijn gesteld in de nationale wetgeving van deze verdragspartij en tevens zijn rechtsmacht over deze handelingen vestigt.

Om zowel formeel juridisch als materieel een uniforme regionale dekking te hebben voor de bestrijding van de smokkel van verdovende middelen in het Caribisch gebied is het van belang dat iedere verdragspartij maatregelen neemt, voor zover noodzakelijk, om rechtsmacht te vestigen over delicten die het overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het VN-verdrag tegen sluikhandel als misdrijf heeft aangemerkt en die worden gepleegd:

¹ Overigens voorziet het verdrag zélf in een uitzondering op deze regel in geval van zelfverdediging (zie relevante bepaling artikel 3b).

- in haar eigen wateren (territoriale wateren, binnenwateren of archipelwateren), of de aansluitende zone, voorzover van toepassing;
- aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig onder eigen vlag of registratie;
- aan boord van een vaartuig zonder nationaliteit, of een daarmee overeenkomstig vaartuig, dat zich ten tijde van het misdrijf buiten de territoriale wateren bevindt;
- aan boord van een vaartuig onder de vlag of registratie van een andere verdragspartij, dat zich ten tijde van het misdrijf buiten de territoriale wateren van enige staat bevindt.

Artikel 23 dient uitdrukkelijk te worden gezien in samenhang met het internationale recht van de zee. Dit blijkt ondermeer uit de preambule van het Verdrag waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar onder meer het internationale recht van de zee als leidraad voor het Verdrag. Voorts stelt artikel 2, dat de doelstelling van het Verdrag verwoordt, in bredere zin dat de samenwerking onder het Verdrag uitdrukkelijk in overeenstemming met het internationale recht van de zee dient te geschieden.

Tijdens de onderhandelingen over artikel 23 is de relatie tot het internationale recht van de zee ook aan de orde geweest. Die landen die partij zijn bij het VN-zeerechtverdrag, waaronder in het bijzonder ook het Koninkrijk der Nederlanden stelden uitdrukkelijk dat artikel 23, onderdeel a, binnen de kaders van artikel 33 van het VN-zeerechtverdrag moest worden beschouwd. Het punt van rechtsmacht in de aansluitende zone speelde ten tijde van de onderhandelingen nog niet voor het Koninkrijk, omdat het Koninkrijk destijds nog geen aansluitende zone aangewezen had.

De woorden «waar van toepassing» in artikel 23, onder a, laten aan partijen de ruimte om rechtsmacht te vestigen in de aansluitende zone, indien en nadat zij een dergelijke zone aangewezen hebben. Met andere woorden: er is pas een juridische opportuniteit indien staten conform artikel 33 van het VN-zeerechtverdrag een aansluitende zone hebben ingesteld.

Bij de Rijkswet instelling aansluitende zone van 28 april 2005 (*Stb.* 2005, 387) en het Besluit grenzen aansluitende zone van 14 juni 2006 (*Stb.* 2006, 339), is inmiddels voor het Koninkrijk een aansluitende zone aangewezen. Deze werd van kracht op 1 september 2006.

Bestrijding van de handel in verdovende middelen over zee past binnen de criteria zoals deze worden gesteld in artikel 33 van het VN-zeerechtverdrag. Er is een expliciete materiële relatie tussen drugs- (bestrijding) enerzijds, en wetten en voorschriften inzake «douane» en «volksgezondheid» anderzijds, zoals noodzakelijk volgens artikel 33, eerste lid, onder a, van het VN-zeerechtverdrag. Dit betekent dat de staat nadere regels mag stellen ter handhaving in de aansluitende zone. Artikel 33 van het VN-zeerechtverdrag kent aan de kuststaat het recht toe in de aansluitende zone toezicht uit te oefenen om (a) te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid die binnen zijn grondgebied of territoriale zee van kracht zijn en (b) binnen zijn grondgebied of territoriale zee gemaakte inbreuk op voornoemde voorschriften te bestraffen. Artikel 23, onderdeel a, dient in dat kader te worden gelezen. Voor die staten die partij zijn bij het VN-zeerechtverdrag beoogt het Verdrag allerminst rechtsmacht te vestigen die het VN-zeerechtverdrag te buiten gaat.

Vestiging van rechtsmacht maakt het voor iedere verdragspartij mogelijk om als kuststaat of vlaggenstaat de afweging te maken of rechtsmacht zélf

wordt uitgeoefend of wordt overgedragen aan een andere verdragspartij (zie artikel 24).

Artikel 24

Het primaat voor uitoefening van rechtsmacht, mits gevestigd, ligt bij de kuststaat als wordt opgetreden binnen haar eigen wateren of in haar luchtruim, of bij de vlaggenstaat als wordt opgetreden buiten de territoriale wateren van verdragspartijen. Deze hoofdregel vloeit voort uit artikel 23 en is een bevestiging van bestaande regels onder het internationaal recht. Onder uitoefening van rechtsmacht wordt mede verstaan de zeggenschap over het verdachte vaartuig of luchtvaartuig, de lading en de personen aan boord daarvan, alsmede de inbeslagneming en verbeurdverklaring van goederen (zie ook artikel 27) en de arrestatie en vervolging van personen (zie ook artikel 26). Het tweede deel van het eerste lid voegt daar echter een nog een andere mogelijkheid aan toe: de betrokken verdragspartij kan, mits nationale wetgeving dit toestaat, instemmen, zo nodig onder voorwaarden (bijvoorbeeld dat de doodstraf niet wordt opgelegd), met de uitoefening van rechtsmacht door een andere verdragspartij, voor zover in overeenstemming met het internationaal recht. In de praktijk betreft dit de verdragspartij die optreedt ten behoeve van de kuststaat of vlaggenstaat. Deze regel maakt het mogelijk om verdragspartijen met beperkte middelen en beperkte capaciteit in de rechtshandhavingketen te ontlasten en het strafrechtelijk vervolgtraject na de onderschepping van een transport van verdovende middelen in samenspraak tussen de betrokken verdragspartijen effectief te benutten. In alle gevallen zijn verdragspartijen daarbij gehouden aan hun notificatie verplichtingen onder artikel 36 van het op 24 april 1963 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen (*Trb.* 1965, 40 en *Trb.* 1981, 143). Deze verplichtingen zien met name op het stelsel van consulaire bijstand voor onderdanen van een verdragspartij die door een andere verdragspartij in het kader van een rechtshandavingsoperatie onder het Verdrag zijn gearresteerd.

Artikel 25

Voor de uitvoering van het Verdrag is van belang dat iedere verdragspartij kennis kan nemen van de relevante nationale wetten regelgeving van andere verdragspartijen, met name wat betreft het gebruik van geweld. Iedere verdragspartij heeft daarom de verplichting tot disseminatie. Dit is vastgelegd in het eerste lid. In de praktijk betekent deze verplichting dat de depositaris van het Verdrag een overzicht bijhoudt van relevante wetten regelgeving van iedere verdragspartij en zorg draagt voor de verspreiding van dit overzicht onder verdragspartijen. De verplichting tot disseminatie strekt er ook toe dat iedere verdragspartij ervoor moet zorgen dat eigen rechtshandavingsfunctionarissen die optreden in het kader van rechtshandavingsoperaties onder het Verdrag bekend zijn met de relevante operationele procedures van andere verdragspartijen.

Artikel 26

Dit artikel geeft specifieke voorschriften over de uitwisseling van informatie tussen verdragspartijen. Het eerste lid schrijft voor dat een verdragspartij die overgaat tot strafvorderlijk optreden (aan boord gaan en doorzoeking) onder het Verdrag, de andere betrokken verdragspartij, in casu de vlaggenstaat van het verdachte vaartuig of luchtvaartuig, terstond informeert over de resultaten van dit optreden. Omdat het Verdrag óók voorziet in de mogelijkheid dat in de territoriale wateren van een verdragspartij tot strafvorderlijk optreden wordt overgegaan door een andere verdragspartij jegens een verdacht vaartuig of luchtvaartuig onder de vlag

of registratie van een derde verdragspartij, kan deze verplichting tot informatievoorziening zich uitstrekken tot zowel de kuststaat binnen wiens wateren wordt opgetreden als de vlaggenstaat van het verdachte vaartuig of luchtvaartuig.

Op grond van het tweede lid dient iedere verdragspartij periodiek en met inachtneming van eigen wetgeving terzake, de andere betrokken verdragspartij(en) te informeren over de voortgang en uitkomsten van strafrechtelijke onderzoeken, vervolgingen en rechtszaken die voortvloeien uit rechtshandavingsoperaties onder het Verdrag waarin bewijs van smokkel van verdovende middelen is aangetroffen aan boord van een vaartuig of een luchtvaartuig onder vlag of registratie van die andere verdragspartij(en).

Het derde lid bouwt waarborgen in voor de noodzakelijke bescherming van bewijsmateriaal en bewijsgaring die geboden is bij rechtshandavingsoperaties in het kader van drugsbestrijding. Verdragspartijen hebben géén verplichting om details van strafrechtelijke onderzoeken, vervolgingen en rechtszaken of daarmee samenhangend bewijsmateriaal te verstrekken. Evenmin kan het Verdrag inbreuk maken op rechten en plichten van verdragspartijen onder het VN-verdrag tegen sluikhandel of andere internationale overeenkomsten en afspraken, zoals rechtshulp- en uitleveringsverdragen.

Artikel 27

De rechtsmacht van verdragspartijen omvat óók de bevoegdheid tot het in beslag nemen, confisceren of verbeurd verklaren van goederen in het kader van rechtshandavingsoperaties onder het Verdrag. Dit artikel onderscheidt twee mogelijkheden voor de uitoefening van deze bevoegdheid:

- de bevoegdheid wordt uitgeoefend door de verdragspartij in wiens wateren wordt opgetreden (eerste lid),
- de bevoegdheid wordt uitgeoefend door de optredende verdragspartij, mits de betrokken vlaggenstaat van het verdachte vaartuig of luchtvaartuig op grond van artikel 24 heeft ingestemd met de overdracht van rechtsmacht aan de optredende verdragspartij (tweede lid).

Het derde lid biedt de mogelijkheid aan een verdragspartij om binnen de kaders van zijn nationale wetgeving of op grond van internationale afspraken verbeurd verklaarde goederen of de opbrengsten daarvan aan een andere verdragspartij of aan intergouvernementele organisaties op het gebied van drugsbestrijding over te dragen of te doen toekomen. Zo kunnen opbrengsten uit drugsvangsten ten behoeve van drugsbestrijding worden ingezet.

Artikel 28

Rechtshandavingsoperaties in het kader van het Verdrag kunnen, zoals gesteld onder artikel 22, leiden tot schade (bijvoorbeeld aan een vaartuig, of aan vracht), letsel of leed (bijvoorbeeld letsel als gevolg van vuurwapengeweld), of dood. Daarom moet ieder optreden van verdragspartijen, met inbegrip van het optreden van buitenlandse rechtshandavingsfunctionarissen onder haar gezag en verantwoordelijkheid, vanwege de mogelijke aansprakelijkheid hiervoor, kunnen worden getoetst aan het internationale recht en nationale wetgeving terzake.

Het Verdrag kent meerdere waarborgbepalingen die ertoe moeten leiden dat rechtshandavingsoperaties onder het Verdrag:

- uitsluitend worden uitgevoerd door daartoe aangewezen, deskundige én bevoegde rechtshandhavingsfunctionarissen;
- die onder gezag en verantwoordelijkheid van een verdragspartij binnen overeengekomen kaders en met uiterste zorg hun bevoegdheden uitoefenen;
- die het eventueel gebruik van geweld tot het minimum noodzakelijke beperken en in overeenstemming met internationaal recht en nationale wetgeving toepassen.

Desalniettemin kunnen er situaties zijn waarin verdragspartijen elkaar aansprakelijk stellen. Onder internationaal recht is hiervan sprake als een handeling van een staat (met inbegrip van het optreden van haar eigen rechtshandhavingsfunctionarissen) leidt tot een schending van het internationale recht en deze schending bovendien toerekenbaar is aan de betreffende staat. Artikel 28 past deze algemene regel toe op het Verdrag en opent voor verdragspartijen de mogelijkheid om elkaar aan te spreken voor schade, letsel of leed die het gevolg is van een rechtshandhavingsoperatie onder het Verdrag en deze claim in overeenstemming met internationaal recht af te handelen. Deze bepaling is bewust ruim en algemeen geformuleerd, omdat het ontstaan van aansprakelijkheden enerzijds nauw samenhangt met de omstandigheden van het geval en anderzijds met de regels van het internationaal recht, met inbegrip van het internationaal privaatrecht, die voorzien in meerdere grondslagen en oplossingsrichtingen voor claims wegens aansprakelijkheid. De bepaling loopt niet vooruit op de erkenning van aansprakelijkheid voor eigen of andermans optreden, evenmin wijst deze bepaling aansprakelijkheid bij voorbaat af.

5.6. Slotbepalingen

Artikel 29–42 Algemeen

Het onderhavige deel van het Verdrag bevat de gebruikelijke slotbepalingen, waaronder bepalingen over de inwerkingtreding van het Verdrag, de evaluatie van de uitvoering en werking daarvan, de mogelijkheden tot het aanbrengen van wijzigingen in het Verdrag of het maken van voorbeholden bij het Verdrag.

Hier ontbreekt de instelling van een secretariaat of soortgelijk orgaan voor (toezicht op de) implementatie van het Verdrag. Tijdens de verdragsonderhandelingen is daarvoor om twee redenen bewust gekozen:

- het Verdrag is primair gericht op de versterking van (bestaande) operationele en strafvorderlijke samenwerking in het kader van de maritieme drugsbestrijding in de regio en heeft daardoor een operationeel karakter;
- verdragspartijen zijn zélf verantwoordelijk voor de implementatie van het Verdrag en doen dat door doelmatige en effectieve inzet van schaarse capaciteiten.

Juist omdat de nadruk moet liggen op doelmatigheid, slagvaardigheid en effectiviteit, is tijdens de verdragsonderhandelingen gekozen voor een lichte institutionele vormgeving. Deze benadering heeft geresulteerd in het toekennen van eigen verantwoordelijkheden aan de verdragspartijen en de depositaris van het Verdrag om de uitvoering van het Verdrag te verzekeren.

Daarnaast bevat dit deel toepassingen van algemeen verdragenrecht. Tijdens de verdragsonderhandelingen is uitdrukkelijk gekozen voor laagdrempeligheid (het Verdrag treedt in werking na vijf ratificaties), herkenbaarheid (het Verdrag creëert een eigen, herkenbaar juridisch kader, dat géén veranderingen kan aanbrengen in rechten of plichten van

verdragspartijen uit hoofde van andere verdragen over maritieme samenwerking) en stabiliteit (voorbehouden zijn alleen toegestaan als zij niet strijdig zijn met het doel van het Verdrag of met de kernartikelen daarvan (2, 12, 13, 16). Deze uitgangspunten moeten mede bijdragen tot een brede en uniforme toepassing van het Verdrag in de Caribische regio.

Artikel 29

Tijdens de verdragsonderhandelingen bleek dat vele landen er de voorkeur aan gaven zélf te kunnen bepalen of, in hoeverre en aan wie immuniteiten worden verleend in het kader van het Verdrag. Een aanvankelijk voorziene immuniteitsbepaling die aan rechtshandavingsfunctionarissen van de ene verdragspartij immuniteit van lokale vervolging biedt bij optreden in of boven de territoriale wateren, op het grondgebied of aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig van een andere verdragspartij, ontbreekt derhalve. In plaats daarvan beperkt dit artikel zich tot drie algemene vaststellingen:

- het Verdrag kan geen afbreuk doen aan individuele rechten en immuniteiten die men heeft in een gerechtelijke procedure (eerste lid);
- het Verdrag kan geen afbreuk doen aan de immuniteiten van vaartuigen en luchtvaartuigen indien men daar onder internationaal recht aanspraak op kan maken (tweede lid);
- rechtshandavingsvaartuigen of -luchtvaartuigen worden nimmer beschouwd als verdachte vaartuigen of luchtvaartuigen (derde lid).

Het eerste lid strekt tot bescherming van individuele rechten en immuniteiten in het vervolgetraject van strafvorderlijk optreden onder het Verdrag, bijvoorbeeld de rechten van een verdachte tijdens een strafproces. Het Verdrag kan deze rechten en immuniteiten niet aantasten. Dat geldt op grond van het tweede lid evenzeer voor vaartuigen en luchtvaartuigen. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen staatsvaartuigen en luchtvaartuigen enerzijds en andere vaartuigen en luchtvaartuigen anderzijds. Voor de eerste categorie geldt naast het gebruikelijke immuniteitsregime óók dat zij op grond van het derde lid nimmer als verdacht vaartuig of luchtvaartuig mogen worden beschouwd.

Artikel 30

De afbakening van maritieme grenzen in het Caribisch gebied is een ware uitdaging. De ligging van de vele eilandstaten in combinatie met het regime onder internationaal recht voor de afbakening van territoriale wateren, aansluitende zones, exclusieve economische of visserijzones, en volle zee kunnen leiden tot geschillen tussen verdragspartijen over territoriale of maritieme claims (of hebben daartoe al geleid). Het Verdrag heeft daarop géén invloed: het Verdrag heeft géén effect op de positie van een verdragspartij die betrokken is bij een geschil over territoriale of maritieme claims, kan geen afbreuk doen aan dergelijke claims en kan in dit verband evenmin precedentwerking hebben. Partij worden bij het Verdrag gaat derhalve niet ten koste van een bestaande of toekomstige territoriale of maritieme claim van een partij, noch ten koste van zijn positie in een dergelijk geschil.

Artikel 31

Het Verdrag geeft uitvoering aan artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikhandel en scheidt daartoe een helder en vernieuwend juridisch kader voor wederzijdse operationele en strafvorderlijke samenwerking. De implementatie daarvan is een verantwoordelijkheid van verdragspartijen. Die kunnen daartoe bilaterale of multilaterale uitvoeringsafspraken maken. Het eerste lid van het onderhavige artikel biedt daarvoor de

grondslag. Tegelijkertijd laat het Verdrag de rechten en plichten van verdragspartijen onder bestaande bilaterale of multilaterale afspraken en overeenkomsten intact. Het Verdrag komt immers niet in de plaats van dergelijke afspraken, maar beoogt de bestendinging en versterking van samenwerkingsverbanden in de regio.

Artikel 32

Het Verdrag omvat een licht mechanisme voor de evaluatie van de uitvoering en werking van het Verdrag, alsmede voor het treffen van maatregelen ter verbetering daarvan. Het eerste lid schrijft voor dat de verdragspartijen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag bijeenkomen. Daarna komen verdragspartijen bijeen, met inachtneming van een aankondigingstermijn van drie maanden, als een voorstel daartoe door de helft van hen wordt onderschreven. Verdragspartijen buigen zich overeenkomstig het tweede lid over de naleving van het Verdrag en indien noodzakelijk over maatregelen ter verbetering van de effectiviteit van het Verdrag, alsmede over maatregelen op het gebied van regionale en subregionale samenwerking en coördinatie van toekomstige activiteiten. Overeenkomstig het derde lid kunnen verdragspartijen zich voorts buigen over verdragswijzigingen die in overeenstemming met de bepalingen van artikel 33 zijn voorgesteld. Besluiten worden genomen bij consensus. Deze besluitvormingsregel past bij de gelijkwaardigheid die ten grondslag ligt aan de samenwerking in het Verdrag.

Artikel 33

Artikel 33 omvat richtlijnen voor het indienen van voorstellen tot wijziging van het Verdrag. Het eerste lid stelt vast dat iedere verdragspartij, nadat het Verdrag voor die partij in werking is getreden, aan de depositaris van het Verdrag (in casu Costa Rica) een wijzigingsvoorstel kan voorleggen. De depositaris zendt dit voorstel terstond aan alle verdragspartijen en ondertekenaars (zie ook artikel 42 derde lid onder h). Een wijzigingsvoorstel kan alleen tijdens een bijeenkomst van de verdragspartijen worden aangenomen (zie artikel 32, derde lid. Besluitvorming geschiedt bij consensus (artikel 33, tweede lid, juncto artikel 32, vierde lid). Verdragspartijen handelen de verdragswijziging vervolgens overeenkomstig hun nationale wetgeving af. De verdragswijziging wordt van kracht dertig dagen na de ontvangst door de depositaris van alle akten van aanvaarding of goedkeuring van de verdragswijziging.

Artikel 34

Geschillen tussen verdragspartijen over de uitleg of toepassing van het Verdrag worden in onderling overleg vreedzaam opgelost. Zij kunnen daarvoor kiezen uit een scala aan diplomatieke en juridische mogelijkheden, waaronder onderhandelingen, onderzoek, mediatie, conciliatie, arbitrage, bemiddeling via regionale instituties, (internationale) rechtspraak of ieder ander vreedzaam middel.

Artikel 35

De ondertekening van het Verdrag is mogelijk sinds 10 april 2003 en staat open voor iedere geïnteresseerde staat, mits deze voldoet aan twee voorwaarden:

- de betreffende Staat is partij bij het VN-verdrag tegen sluikhandel;
- de betreffende Staat is gelegen in het Caribisch gebied, of is verantwoordelijk voor de buitenlandse betrekkingen van een daarin gelegen gebied.

De eerste voorwaarde is inherent aan het Verdrag, dat immers uitvoering geeft aan artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikehandel. De tweede voorwaarde moet worden gelezen in samenhang met artikel 1, onder b, j juncto artikel 39. Enerzijds bakent deze voorwaarde de potentiële verdragspartijen in geografische zin af, anderzijds onderkent deze voorwaarde de bijzondere omstandigheden in het Caribisch gebied, waar onder meer voor Frankrijk, voor het Koninkrijk der Nederlanden, en voor het Verenigd Koninkrijk een verantwoordelijkheid bestaat voor de buitenlandse betrekkingen van overzeese gebiedsdelen of gebieden met een andere staatkundige band. Deze afbakening onderstreept het regionale karakter van de samenwerking.

Artikel 36

Verdragspartijen kunnen, overeenkomstig hun nationale goedkeuringsprocedures, op twee manieren blijk geven van hun goedkeuring van het Verdrag, namelijk door:

- ondertekening zonder voorbehoud van ratificatie, aanvaarding of goedkeuring (eerste lid sub a); of
- ondertekening onder voorbehoud van ratificatie, aanvaarding, of goedkeuring (eerste lid sub b)

Het Verdrag treedt in werking dertig dagen nadat vijf verdragspartijen overeenkomstig het eerste lid hun goedkeuring aan het Verdrag hebben gegeven door nederlegging van een akte bij de depositaris (tweede lid). Daarna geldt voor iedere verdragspartij een termijn van dertig dagen vanaf de nederlegging van een dergelijke akte bij de depositaris voor de inwerkingtreding van het Verdrag ten aanzien van die verdragspartij.

Belize, Jamaica en de Verenigde Staten hebben bij ondertekening van het Verdrag reeds hun goedkeuring gegeven. Voor het Koninkrijk geldt, net als voor veel andere verdragspartijen, dat het Verdrag pas in werking kan treden na ratificatie. Dit laat onverlet dat partijen op grond van algemeen internationaal recht geacht worden vanaf het moment van ondertekening van het Verdrag te handelen in de geest hiervan.

Artikel 37

Verdragspartijen kunnen in overeenstemming met het internationaal recht voorbehouden maken bij het Verdrag. Dit algemene beginsel wordt ontleend aan algemeen internationaal recht. Een voorbehoud mag op grond van diezelfde regel echter niet in strijd zijn met de doelstellingen van het Verdrag. Dit artikel voegt daar aan toe dat géén voorbehouden mogen worden gemaakt bij de artikelen 2, 12, 13 en 16 van het Verdrag. Deze artikelen vormen immers de kern van het Verdrag. Artikel 2 omschrijft de doelstelling van het Verdrag, artikel 12 en 13 hebben betrekking op de uitvoering van rechtshandhavingsoperaties binnen en boven de territoriale wateren van een verdragspartij en artikel 16 heeft betrekking op soortgelijke operaties daarbuiten. Overigens krijgen verdragspartijen juist in de artikelen 12, 13 en 16 iedere keer de mogelijkheid voorgelegd om zélf te bepalen hoe zij uitvoering willen geven aan de samenwerking. Om deze reden is tijdens de verdragsonderhandelingen geconstateerd dat het maken van voorbehouden ten aanzien van deze artikelen niet wenselijk is.

Artikel 38

Niettegenstaande de bepaling van artikel 37 ten aanzien van voorbehouden, kunnen verdragspartijen bij ondertekening, ratificatie, aanvaarding of goedkeuring van het Verdrag verklaringen afleggen, bijvoorbeeld

over de harmonisatie van nationale wetgeving met bepalingen uit het Verdrag. Verklaringen mogen echter niet tot doel hebben de betrokken verdragspartij uit te sluiten van de werking van het Verdrag, of te leiden tot aanpassingen in de werking van het Verdrag voor de betrokken verdragspartij. Hoewel een verklaring onder artikel 38 net als een voorbehoud onder artikel 37 niet door andere verdragspartijen hoeft te worden goedgekeurd, kunnen zij op grond van algemeen internationaal recht wel met redenen omkleed bezwaar aantekenen tegen een verklaring of voorbehoud. In dat geval kan artikel 34 van toepassing zijn.

Artikel 39

Dit artikel bakent de geografische reikwijdte van het Verdrag af en moet worden gelezen in samenhang met artikel 1, onder j, waarin de definitie van het Caribisch gebied is opgenomen.

Artikel 40

Iedere verdragspartij heeft het recht om op grond van dringende nationale veiligheidsoverwegingen haar verplichtingen onder het Verdrag tijdelijk op te schorten. De betrokken verdragspartij stelt de overige verdragspartijen hiervan in kennis via de depositaris (zie artikel 42, derde lid, onder m). Daarna wordt de opschorting van kracht. Het betreft voorziening met een tijdelijk karakter, die veronderstelt dat de opschorting na verloop van tijd weer wordt ingetrokken.

Artikel 41

Iedere verdragspartij heeft het recht om het Verdrag op te zeggen. Deze opzegging wordt van kracht twaalf maanden nadat de depositaris een daartoe strekkende aankondiging heeft ontvangen. Het Verdrag blijft na opzegging overigens van toepassing op eventuele administratieve procedures of rechtszaken die voortvloeien uit maatregelen onder het Verdrag waarbij de opzeggende verdragspartij betrokken is. Het onderhavige artikel legt deze procedure vast.

Artikel 42

Costa Rica treedt op als depositaris van het Verdrag. Artikel 42 beschrijft de verplichtingen die dit met zich brengt.

6. De verklaringen en voorbehouden van het Koninkrijk

Het Koninkrijk zal bij de ratificatie van het Verdrag een verklaring afleggen waarin alle aanwijzingen, kennisgevingen en keuzes zijn opgenomen die ingevolge artikel 42, derde lid, aan de depositaris moeten worden gemeld.

De voornaamste aanwijzingen en keuzes van het Koninkrijk betreffen:

- De aanwijzing van het Maritiem Informatiepunt in Nederland als bevoegde nationale autoriteit voor de vaststelling van de nationaliteit van een vaartuig. Dit is consistent met de eerdere aanwijzing van het MIP voor de uitvoering van artikel 17 van het VN-verdrag tegen sluikhandel;
- De aanwijzing van respectievelijk het openbaar ministerie van Nederland, het openbaar ministerie van de Nederlandse Antillen en het openbaar ministerie van Aruba als rechtshandhavingsautoriteiten voor de uitvoering van het Verdrag;
- De aanwijzing van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba als centraal aanspreekpunt voor het ontvangen, verwerken en

beantwoorden van verzoeken ingevolge artikel 7 en artikel 18 van het Verdrag;

- De aanwijzing van de Commandant Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba als verantwoordelijke autoriteit voor de aanwijzing van ingescheepte rechtshandhavingsfunctionarissen ingevolge artikel 9 van het Verdrag;
- De aanwijzing van de Commandant Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba als coördinator voor de organisatie van, en inbreng van het Koninkrijk der Nederlanden in, regionale en subregionale samenwerkingsprogramma's voor maritieme rechtshandhaving ingevolge artikel 19 van het Verdrag;
- De toepassing van de procedures onder artikel 12, eerste lid, onder a, artikel 12, vierde lid, onder a en artikel 13, zesde lid, onder a, voor het optreden in de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen of het luchtruim daarboven en de territoriale wateren van Aruba of het luchtruim daarboven. Dit betekent dat rechtshandhavingsvaartuigen of vluchtvaartuigen van een optredende verdragspartij een verdacht (lucht)vaartuig mogen volgen in respectievelijk de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen of het luchtruim daarboven en de territoriale wateren van Aruba of het luchtruim daarboven mits daartoe vooraf toestemming is gegeven door de bevoegde rechtshandhavingsautoriteiten. Het Koninkrijk kan met verdragspartijen uitzonderingen op deze procedure overeenkomen;
- De toepassing van de procedure onder artikel 16 lid 3 voor het optreden zeewaarts van de territoriale wateren. Dit betekent dat verdragspartijen toestemming hebben om aan boord te gaan van verdachte vaartuigen die onder de vlag van het Koninkrijk der Nederlanden varen of deze vlag claimen en deze te doorzoeken, de lading te inspecteren en de personen aan boord van het verdachte vaartuig te ondervragen met het doel om vast te stellen of het verdachte vaartuig betrokken is bij de smokkel in verdovende middelen, indien het Koninkrijk niet binnen vier uur reageert op een verzoek tot verificatie of als binnen dit tijdsbestek de nationaliteit van het verdachte vaartuig noch bevestigd, noch ontkend kan worden. Het Koninkrijk kan met verdragspartijen uitzonderingen op deze procedure overeenkomen.

Deze verklaring is separaat bij deze memorie gevoegd.¹ Het Koninkrijk maakt geen voorbehouden bij het Verdrag.

Bij de aanwijzing van het bevoegde Openbaar Ministerie onder het tweede streepje zij aangetekend dat de procureur-generaal van de Nederlandse Antillen, respectievelijk van Aruba, bevoegd is waar het betreft optreden van een rechtshandhavingsvaartuig tegen verdachte vaartuigen in de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen, respectievelijk van Aruba, of buiten de territoriale wateren door een rechtshandhavingsvaartuig varende onder de Kustwachtvlag. Indien het rechtshandhavingsvaartuig optreedt buiten de territoriale wateren en niet onder de Kustwachtvlag, bijvoorbeeld in het kader van een internationaal samenwerkingsverband zoals de maritieme taakgroep CTG 4.4, dan is het Nederlandse Openbaar Ministerie bevoegd.

De CTG 4.4. is de Commander Task Group 4.4. Deze functie wordt vervuld door de (Nederlandse) Commandant der Zeemacht in het Caribisch gebied, die in deze hoedanigheid optreedt als operationeel ondercommandant van de Amerikaanse drugsbestrijdingsorganisatie Joint Interagency Task Force South (JIATFS) en belast is met de coördinatie en aansturing van internationale drugsbestrijdingsoperaties op volle zee binnen een bepaald verantwoordelijkheidsgebied (midden- en oostelijk gedeelte van de Caribische zee).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

7. De Rijkswet goedkeuring en uitvoering

In artikel 2 van de Rijkswet wordt, ter uitvoering van de bepaling van artikel 23 van het Verdrag, rechtsmacht van de landen van het Koninkrijk gevestigd over daar genoemde (drugsgerelateerde) feiten. De geografische omvang van die rechtsmacht in artikel 2 van de Rijkswet is uiteraard beperkt tot de geografische werkingssfeer, zoals die is vastgelegd in artikel 39 en in artikel 1, onderdeel j, van het Verdrag.

In artikel 39 wordt de geografische werkingssfeer beperkt tot het Caribisch gebied, welk gebied in artikel 1, onderdeel j, van het Verdrag is gedefinieerd als de Golf van Mexico, de Caribische zee en een deel van de Atlantische Oceaan («west of longitude 45-degrees West, north of latitude 0-degrees [the Equator] and south of latitude 30-degrees North»), met uitzondering van de territoriale zee van staten die geen verdragspartij zijn.

De in artikel 2, onderdeel a, van de Rijkswet bedoelde rechtsmacht in de aansluitende zone dient uitgeoefend te worden in overeenstemming met het internationale zeerecht, zoals toegelicht bij artikel 23 (zie daar). De in onderdeel a bedoelde rechtsmacht in de aansluitende zone is vooralsnog beperkt tot handhavingsmaatregelen. Een bevoegdheid om inbreuken op de nationale wetten, begaan in de aansluitende zone, te bestraffen is er in dit stadium van het internationale recht nog niet. Ook in dit verband moet de rijkswet als uitvoeringswet beschouwd worden. Aan de formulering van artikel 2, onderdeel a, ligt derhalve geen andere of ruimere betekenis ten grondslag dan door het internationaal recht wordt toegestaan.

8. De gevolgen voor de wetgeving van de landen van het Koninkrijk

De Rijkswet Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba schept het juridisch kader voor – en schept de nodige bevoegdheden ten behoeve van – de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba om effectief te kunnen optreden ter uitvoering van het Verdrag. Daarnaast wordt in de Rijkswet goedkeuring en uitvoering een bepaling toegevoegd die op grond van artikel 23 van het Verdrag rechtsmacht vestigt voor de landen van het Koninkrijk ten aanzien van een ieder die zich buiten de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba schuldig maakt aan strafbare feiten die de landen overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het VN-verdrag tegen sluikhandel in hun wetgeving strafbaar hebben gesteld.

9. De Koninkrijkspositie

Het Verdrag zal, voor wat het Koninkrijk betreft, voor het gehele Koninkrijk gelden.

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

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

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