

Drugsbestrijding door de Koninklijke Marine

P.J.J. van der Kruit en D.S. Blocq

Hr. Ms. *Bloys Van Treslong*, het stationsschip van de Koninklijke Marine (KM) in de West, vaart op volle zee ter hoogte van Aruba richting Venezuela. Hr. Ms. *Bloys Van Treslong* heeft zeer betrouwbare informatie ontvangen van de Amerikaanse Drugs Enforcement Administration (DEA) dat een aantal go-fasts, kleine zeer snelle schepen, onderweg is van Venezuela naar de Nederlandse Antillen met een lading drugs aan boord. Op zeker moment ziet de officier van de wacht aan boord van Hr. Ms. *Bloys Van Treslong* een go-fast met Venezolaanse vlag, met hoge snelheid vanuit de Venezolaanse territoriale wateren varen. De waarschijnlijkheid dat de go-fast drugs aan boord heeft is aanzienlijk. Hr. Ms. *Bloys Van Treslong* vraagt toestemming aan de Venezolaanse autoriteiten om de go-fast te mogen aanhouden, terwijl deze op volle snelheid doorvaart. Venezuela wil in eerste instantie geen toestemming geven. Vanuit de Antillen en de Verenigde Staten wordt aangedrongen op toestemming. Dit proces duurt zo lang dat toestemming uiteindelijk zinloos is geworden. De go-fast is uit het zicht verdwenen, en kan niet meer worden aangehouden.

De casus is fictief, maar illustratief voor de werkelijkheid van drugsbestrijding op zee door de Koninklijke Marine. In dit artikel wordt de nadruk gelegd op de drugsbestrijding door de Koninklijke Marine in het Nederlandse kustgebied en in het Caribische gedeelte van het Koninkrijk der Nederlanden. Verder zullen er enkele beperkingen van de drugsbestrijding worden beschreven. Deze beperkingen kunnen worden verdeeld in ten eerste de 'Caribische' beperkingen. Dit zijn de historische en culturele omstandigheden in het Caribische gebied die de drugsbestrijding op zee in het algemeen bemoeilijken. Ten tweede zijn er de beperkingen op zeerechtelijk gebied. Een drugsbestrijder op zee wil een schip dat ernstig verdacht wordt van drugsmokkel, of waarvan hij middels inlichtingen zeker weet dat het drugs smokkelt, aanhouden en onderzoeken. Dit blijkt niet altijd te kunnen.

* De auteurs zijn verbonden aan het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM) te Den Helder. Zij zijn respectievelijk Kapitein Luitenant ter Zee en Luitenant ter Zee der tweede klasse bij de Koninklijke Marine. Zij schreven dit artikel op persoonlijke titel.

Drugssmokkel en de Koninklijke Marine

Drugssmokkel is een wereldwijd probleem. De gehele internationale samenleving ondervindt hinder van de productie en consumptie van en de illegale handel in drugs.¹ Het Koninkrijk der Nederlanden is geen uitzondering. Hieronder worden achtereenvolgens besproken de bestrijding van illegaal drugstransport in het Nederlands kustgebied en de bestrijding van illegaal drugstransport in het Caribische Gebied. Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de rol van de Koninklijke Marine.

Drugssmokkel in Nederlands kustgebied

In Nederlandse territoriale wateren – dat wil zeggen de maritieme binnenwateren en de territoriale zee – hebben de Nederlandse autoriteiten de bevoegdheid om van drugssmokkel verdachte vreemde schepen aan te houden, te doorzoeken en goederen in beslag te nemen overeenkomstig internationaal recht. Nederland heeft gebruikgemaakt van die bevoegdheid middels de Opiumwet. Daarin is bepaald dat Nederlandse opsporingsambtenaren toegang hebben tot van drugssmokkel verdachte schepen, en bevoegd zijn tot eventuele inbeslagneming van drugs. De Koninklijke Marine is niet bevoegd tot opsporing en inbeslagneming van drugs in Nederlandse territoriale wateren; officieren van justitie, marechaussee en politie wel.

Laatstgenoemden kunnen in hun taken wel worden bijgestaan door de Koninklijke Marine in het kader van het samenwerkingsverband van de Nederlandse Kustwacht.

De Nederlandse Kustwacht is een samenwerkingsverband van meerdere departementen en is ingesteld in 1987. De operationele leiding is in handen van de Koninklijke Marine. Het werkgebied van de Kustwacht omvat de territoriale wateren en het Nederlandse deel van het Continentale Plat. Drugsbestrijding valt onder de handhavingstaak van de Kustwacht. Voor de uitvoering van deze taak worden varende en vliegende eenheden ter beschikking gesteld door de Koninklijke Marine.

¹ Zie algemeen: Global illicit drug trends 2002, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (2002), at http://www.undcp.org/pdf/report_2002-06-26_1/report_2002-06-26_1.pdf. Zie ook: Security Council, SC Resolutie 1373, 4385th meeting (2001).

Buiten de eigen territoriale wateren mag Nederland in beginsel geen vreemde schepen aanhouden of onderzoeken. Echter, overeenkomstig de Vienna Convention² is aanhouding, onderzoek en inbeslagneming wel mogelijk met toestemming van de vlaggenstaat.³ Laatstgenoemde activiteiten mogen volgens de Vienna Convention alleen worden verricht door oorlogsschepen, of andere duidelijk herkenbare overheidsschepen.⁴ Nederland zet schepen en vliegtuigen van de Koninklijke Marine in bij de bestrijding van illegaal drugstransport buiten de territoriale wateren. Indien nodig zal een opsporingsambtenaar embarkeren om te voldoen aan de nationale wettelijke eisen.

Drugstransport in het Caribische gebied

De Nederlandse Antillen en Aruba zijn autonome delen van het Koninkrijk der Nederlanden. De defensie ervan is toegewezen aan de Koninklijke Marine. Justitie, waaronder drugsbestrijding valt, is een landsaangelegenheid. De hoogste militaire vertegenwoordiger is de Commandant der Zeemacht in het Caribische gebied. Hij voert het bevel over en geeft aansturing aan alle defensie-eenheden die in het gebied zijn gestationeerd. Een afgeleide taak van deze bevelhebber is het 'ondercommandantschap' in de Internationale Drugsbestrijdingsorganisatie Joint Inter Agency Task Force-East (JIATF-East), die vanuit Key West wordt geleid door de Verenigde Staten. Hij is daarnaast ook Commandant van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (KWNA&A). Deze Kustwacht is in 1996 opgericht en is een samenwerkingsverband tussen de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland.

De opdracht van de Kustwacht is 'de maritieme rechtshandhaving (toezicht en opsporing) alsmede de maritieme veiligheid binnen het verantwoordelijkheidsgebied zoals vastgesteld in desbetreffende regelgeving'.⁵ Uit deze opdracht komt de taak 'toezicht en opsporing' voort. Hieronder valt de drugsbestrijding op zee. De middelen van de Kustwacht bestaan uit defensiemiddelen (Koninklijke Marine) en eigen eenheden. De Koninklijke Marine stelt onder andere een fregat, meerdere patrouillevliegtuigen en helikopters beschikbaar aan de

2 United Nations Convention Against Illicit Traffic in Drugs and Psychotropic Substances, 1988 (hierna: 'Vienna Convention').

3 Vienna Convention, art. 17 (3) en (4).

4 Id. art. 17 (10). Zie voor definitie oorlogsschip VN Zeerechtrecht, art. 29.

5 Zie ook Voorlopige regeling Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba, Stb. 1995, 618.

Kustwacht. De eigen middelen van de Kustwacht bestaan uit drie cutters voor operaties op zee, vier patrouilleboten voor de kustwateren en zes zeer snelle inshore-patrouilleboten. Bij de Kustwacht werken meer dan honderdvijftig personen, voor het merendeel Antillianen en Arubanen. De operationele leiding wordt uitgeoefend vanuit het nieuwe Kustwachtcentrum op de Marinebasis Parera te Curaçao. In de strijd tegen de illegale drugshandel over zee opereert de Kustwacht zij aan zij met de douane en politie. Dit trio raakt steeds beter op dreef, onder meer als gevolg van de versmelting van bevoegdheden. Zo bezit een deel van het kustwachtpersoneel al de status van bijzonder opsporingsambtenaar en wordt er momenteel bezien of het in aanmerking komt voor die van onbezoldigd douanier met toezichthoudende bevoegdheden. In vergelijking met andere Caribische landen is de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba omvangrijk en modern. Jaarlijks worden er duizenden kilo's drugs, voornamelijk cocaïne en marihuana, in beslag genomen. Voor het handhaven van nationale drugswetgeving in territoriale wateren van de Nederlandse Antillen en Aruba geldt dat de Kustwacht weliswaar vreemde van drugs verdachte schepen kan achtervolgen, maar niet kan aanhouden of onderzoeken zonder een bevoegd opsporingsambtenaar aan boord. Bijzondere Agenten van Politie (Bavpol) worden daarbij vaak ingezet. Bavpolers krijgen een deel van hun opleiding bij de Koninklijke Marine in Nederland.

Buiten de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen en Aruba gelden de regels van de Vienna Convention; de respectieve autoriteiten van het Koninkrijk der Nederlanden moeten toestemming van de vlaggenstaat krijgen bij de aanhouding van vreemde, van drugs verdachte schepen. Het toestemmingsprobleem wordt momenteel gedeeltelijk omzeild door een samenwerking met de Amerikaanse Coast Guard. De Verenigde Staten hebben legio bilaterale overeenkomsten gesloten met landen in het Caribische Gebied en hebben zodoende een veel ruimere jurisdictie dan Nederland. In deze bilaterale overeenkomsten, de zogenaamde Shiprider Agreements, is permanente toestemming verleend om schepen van de andere staat aan te houden. Door teams van de Amerikaanse kustwacht, Law

Enforcement Detachments (Ledets), aan boord te plaatsen van schepen van de Koninklijke Marine, kan deze veel vaker optreden. De Koninklijke Marine verzorgt zo in zekere zin de logistieke kant van drugsbestrijding op zee, terwijl de Amerikanen de feitelijke aanhouding, het onderzoek en de eventuele inbeslagneming verrichten (zie Oléon, 1996). Op deze wijze wist onlangs weer een fregat van de Koninklijke Marine in het Oost-Caribische gebied een smokkelschip met meer dan tweeduizend kilo cocaïne te onderscheppen. De Amerikaanse Coast Guard heeft ook opsporingsambtenaren geplaatst aan boord van schepen van de U.S. Navy en de Britse Royal Navy. Indien er toestemming van de vlaggenstaat is om een verdacht schip te onderzoeken, dan wordt dit schip verzocht om een team van opsporingsambtenaren aan boord te laten. Dit team controleert de papieren, spoort de drugs op en doet eventuele aanhoudingen. Het smokkelschip wordt daarna opgebracht naar een haven, teneinde de formaliteiten af te handelen. Indien er wel toestemming is verleend door de vlaggenstaat en een verdacht schip laat geen opsporingsteam toe aan boord, dan mag het oorlogsschip geweld gebruiken. Dit is in de bilaterale of multilaterale verdragen afgedekt.

Kenmerken Caribisch gebied

Teneinde de drugsbestrijding in het Caribische gebied naar waarde te kunnen schatten dient deze in een context gezet te worden. Het Caribische gebied ligt strategisch tussen de drugs producerende landen zoals Colombia en Venezuela en de landen waar de drugs worden gebruikt, te weten de Verenigde Staten en Europa. Het uitgestrekte Caribische gebied is een regio met aanzienlijke verschillen. Er worden vier hoofdtalen gesproken: Engels, Spaans, Frans en Nederlands. Er is een variëteit aan juridische systemen en een veelheid aan etnische, culturele, religieuze en politieke verschillen. Toch wordt het Caribische gebied als een onafhankelijke eenheid beschouwd en niet als een gebied met meer dan dertig Staten. Geografisch gezien is het Caribische gebied een verzameling van eilanden, eilandjes en riffen die de Caribische zee omarmen. Tussen deze eilanden varen honder-

den vissersbootjes, vracht en cruiseschepen, zeil- en kajuitjachten. Ook vindt er druk luchtverkeer plaats tussen al deze eilanden. Daaraan kan ook nog worden toegevoegd de migratie en mobiliteit van de Caribische bevolking en de ontelbare toeristen vanuit en naar de drugsgebruikerlanden. Al deze factoren maken duidelijk dat het arme en minder ontwikkelde Caribische gebied bijna ideaal is voor doorvoer van drugs van Zuid-Amerika naar de Verenigde Staten en Europa.

In 1996 werd in het kader van de drugsbestrijding een team van Europese experts naar het Caribische gebied gestuurd. Nederland werd vertegenwoordigd door een officier van justitie en een politie-officier van Europol uit Den Haag. Deze Europese experts kwamen tot de conclusie⁶ dat er zeer fundamentele zwakheden zaten in de bestrijding van het drugsprobleem in het Caribische gebied. De volgende zwakheden werden onder meer geconstateerd:

- weinig besef en tevens onderschatting van het drugsprobleem bij de politieke leiders en het publiek;
- gebrek aan coördinatie tussen de Caribische landen onderling, tussen de donorlanden onderling en bovendien tussen de Caribische landen en de donorlanden;
- onvoldoende en inefficiënte uitrusting voor de wetshandhavers;
- gebrekkige communicatie en informatie;
- onvoldoende wetgeving en ineffectieve juridische systemen;
- gebrek aan maritieme controle;

Kortom: een gebrek aan samenwerking en coördinatie tussen de vele belanghebbende staten alsmede een gebrek aan politieke wil, personeel en middelen. Dit had tot gevolg dat het aanhouden van drugs-smokkelaars in het Caribische gebied voor vele staten in die dagen een kwestie van toeval en geluk was. Meer dan 85% van alle drugs die Zuid-Amerika verlaat gaat via het Caribische gebied, dus voornamelijk via zee. De drugssmokkelaars zijn op de hoogte van al deze fundamentele gebreken en vertrouwen daarom meer en meer op het transport via zee.⁷ Dit zijn enkele factoren die verklaren waarom er jaarlijks nog steeds honderden tonnen illegale drugs gesmokkeld wordt in het Caribische gebied.

6 *The Caribbean and the drugs problem*, Report EU Experts Group, april 1996.

7 *Illicit drug trafficking in the Caribbean region*, 3e herziene druk, mei 1997. Uitgave van United Nations Drug Control Program (UNDCP), Caribbean Regional Office te Barbados.

Zeerechtelijke beperkingen

Naast de geconstateerde historische, sociaal-economische en politieke factoren, dient in het kader van de drugsbestrijding op zee ook te worden vastgesteld dat er, vanuit het oogpunt van de drugsbestrijder, tevens enkele beperkende factoren van juridische aard bestaan. In de territoriale wateren, zo kan worden gesteld, kent de drugsbestrijding weinig juridische beperkingen. Elk land binnen het Koninkrijk der Nederlanden heeft een expliciete bevoegdheid om strafrechtelijke jurisdictie uit te oefenen in de respectieve territoriale wateren; dit zeegebied valt onder de soevereiniteit van de kuststaat.

Op volle zee echter heerst een ander regime. Aangezien geen enkele staat soevereiniteit kan claimen over enig deel van de volle zee is de rechtsorde op volle zee volledig gebaseerd op het beginsel van de vlaggenstaatjurisdictie. Dit houdt in dat schepen op volle zee zijn onderworpen aan de exclusieve jurisdictie van de staat onder wiens vlag zij varen of waar zij geregistreerd zijn. Vrijheid van scheepvaart is het uitgangspunt voor vreemde schepen op volle zee.⁸ Het VN Zeerechtverdrag⁹ geeft de volgende limitatieve lijst van uitzonderingen op de hoofdregel: piraterij, slavenhandel, ongeautoriseerde uitzendingen, statenloze schepen, en hot pursuit.¹⁰ In alle voornoemde gevallen zijn staten bevoegd een schip aan te houden en te onderzoeken. Klaarblijkelijk hebben de opstellers van het VN Zeerechtverdrag geen uitzondering willen maken op de vrijheid van scheepvaart voor illegaal drugstransport. Tijdens de onderhandelingen voor het VN Zeerechtverdrag werden wel voorstellen gedaan om voor illegaal drugstransport een uitzondering te maken op de vrijheid van scheepvaart. Dat voorstel werd echter verworpen.¹¹ Artikel 108 VN Zeerechtverdrag bepaalt slechts dat staten moeten samenwerken bij de bestrijding van internationaal drugstransport. De samenwerkingsverplichting is door staten zowel op bilateraal als op multilateraal niveau uitgewerkt. Op multilateraal niveau geldt de United Nations Convention Against Illicit Traffic in Drugs and Psychotropic Substances, 1988, de Vienna Convention als het voornaamste instrument. Op 1 februari 2003 waren 166 staten partij bij dit verdrag, waaronder Nederland. In dit

8 VN Zeerechtverdrag, art. 87.

9 Tractatenblad 1983, p. 83.

10 VN Zeerechtverdrag, art. 110.

11 C.2/Blue Paper No. 9 (1975), 3rd session, Provisions 174 B. *Reproduced in* IV Platzöder, pp. 139-145.

verdrag staat uitvoerig welke stappen een staat kan ondernemen bij de verdenking van illegaal drugstransport. Voor wat betreft vreemde schepen, bepaalt de Vienna Convention dat de vlaggenstaat in beginsel nog steeds de exclusieve rechtsmacht heeft.¹² Zodra de autoriteiten van een staat een vreemd schip, verdacht van drugssmokkel, tegenkomen in eigen of vreemde EEZ/EFZ dan wel op volle zee, dan moeten die autoriteiten toestemming vragen aan de vlaggenstaat om te mogen aanhouden, onderzoeken en eventuele andere maatregelen te nemen.¹³ In de aangrenzende zone van vreemde staten – het Koninkrijk der Nederlanden heeft op dit moment geen eigen aangrenzende zone – rust de strafrechtelijke jurisdictie voor een aantal specifieke gevallen bij de kuststaat. Illegale handel in drugs is een van die gevallen. Het is echter niet duidelijk of die strafrechtelijke jurisdictie in geval van drugssmokkel exclusief is.

Op 31 januari 1995 sloten de lidstaten van de Raad van Europa in Straatsburg de *Agreement on illicit traffic by sea, implementing article 17 of the United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances* (hierna: 1995 Agreement).¹⁴

De 1995 Agreement is een uitwerking van artikel 17 van de Vienna Convention. Nederland heeft de Overeenkomst (nog) niet geratificeerd en is dus geen partij bij de 1995 Agreement. In beginsel is ratificatie niet van enorm belang, aangezien de situatie van exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat met betrekking tot van drugs verdachte schepen tussen partijen bij de Overeenkomst nog steeds geldt. Staten die laatstgenoemde schepen waarnemen moeten volgens de 1995 Agreement toestemming vragen aan de vlaggenstaat om het vreemde verdachte schip aan te houden.¹⁵

Ten slotte heeft een kleine dertigtal staten gewerkt aan de zogenaamde *Draft Agreement concerning co-operation in suppressing illicit maritime and air trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances in the Caribbean area* (hierna: *Draft Agreement*). De *Draft Agreement* is een Nederlands initiatief, dat inhoudelijk verder gaat dan de Vienna Convention. Het initiatief behelst onder meer de mogelijkheid voor partijen om afspraken te maken die een permanente toestemming voor aanhouding en onderzoek van vreemde van drugssmokkel

¹² Vienna Convention, art. 17.

¹³ Vienna convention, art. 17.

¹⁴ Raad van Europa, *Agreement on illicit traffic by sea, implementing article 17 of the United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances*, 31 januari 1995.

¹⁵ 1995 Agreement, art. 6.

verdachte schepen buiten de territoriale wateren mogelijk maken. Op dit moment is het verdrag echter nog een voorstel,¹⁶ en is toestemming voor aanhouding nog steeds onontbeerlijk.

Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden momenteel weinig bilaterale verdragen met andere staten heeft betreffende aanhoudingen in geval van illegaal drugtransport, geldt voor de autoriteiten van het Koninkrijk der Nederlanden dat aanhouding van vreemde van drugs-smokkel verdachte schepen in de eigen EFZ, in vreemde EEZ/EFZ of op volle zee alleen dan is toegestaan wanneer de vlaggenstaat toestemming daarvoor verleent.

Terugkomend op het voorbeeld in de inleiding van dit artikel dient te worden geconstateerd dat het proces van het vragen van toestemming lang kan duren. Het oorlogsschip op zee dient eerst verbinding te leggen met zijn operationele commandant aan de wal, die gaat vervolgens het circuit in om ten eerste de nationaliteit van het verdachte vaartuig vast te stellen en ten tweede om toestemming te vragen om dit verdachte schip aan te houden en het te onderzoeken op drugs. In de tussentijd vaart het verdachte schip – vaak sneller dan het oorlogsschip – weg om zich veilig te stellen in een andere maritieme zone. Kortom, het is niet altijd een hoopgevend proces om van drugs-smokkel verdachte schepen aan te houden op volle zee. Er zijn overigens vele voorbeelden van aanhoudingen die wel lukten.¹⁷

Conclusie

De internationale regels betreffende de bestrijding van drugtransport over zee zijn op dit moment nog redelijk beperkt. De Nederlandse overheid is sterk afhankelijk van de medewerking van vlaggenstaten bij het onderscheppen van vreemde van drugs-smokkel verdachte schepen. De soevereiniteit van nationale staten neemt nog altijd een prominente plaats in. Recente ontwikkelingen in het Caribische gebied laten weliswaar een tendens zien van verminderde invloed van de vlaggenstaat, maar een blik op de 1995 Agreement van de Raad van Europa leert dat vlaggenstaten nog steeds hechten aan hun exclusieve rechten met betrekking tot nationale schepen.

16 Verwachte ondertekening in het voorjaar van 2003.

17 Zie dossier van het schip *Rein B*. Dit drugs-smokkelschip werd op volle zee aangehouden door een fregat van de Koninklijke Marine na toestemming van de vlaggenstaat St. Vincent en de Grenadinen. Vijftien ton hasj was het resultaat

Wat betreft de Koninklijke Marine kan geconcludeerd worden dat zij binnen de Kustwacht een belangrijke rol heeft bij de drugsbestrijding op zee. Buiten de Kustwacht om speelt zij weliswaar een voorname rol in de strijd tegen drugs, maar die rol is vooral van logistieke aard. De Koninklijke Marine heeft geen opsporingsbevoegdheid, en kan zodoende slechts schepen aanhouden, onderzoeken en drugs in beslag nemen, indien een bevoegd opsporingsambtenaar aan boord is. Maar ook als die opsporingsambtenaar aan boord is, blijkt op volle zee dat actie vaak afhankelijk blijft van de welwillendheid en bureaucratische slagvaardigheid van vlaggenstaten. Auteurs hopen dat 'the urgent need for international cooperation in suppressing illicit traffic by sea', waarover de onderhandelaars van de Draft Agreement in het Caribische Gebied spreken, nu dan ook serieus genomen gaat worden.

Literatuur

Oléon, M. de

Policing the seas; the way ahead

In: Nooy, G. de (red.), *The role of European naval forces after the Cold War*, 1996