
Vergaderjaar 2001–2002

24 077

Drugbeleid

23 760

Beleid inzake XTC

Nr. 109

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2002

Graag bied ik u hierbij, mede namens de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Financiën, de notitie Precursoren en Weens Drugsverdrag die op 31 mei jl. in de ministerraad is vastgesteld aan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

Notitie Precursoren en Weens Drugsverdrag

Inleiding

Nederland is partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Verdrag Wenen, 20 december 1988), dat internationaal rechtelijke verplichtingen met zich meebrengt tot verstrekking van administratieve gegevens teneinde de illegale drugshandel tegen te gaan.

Met landen waar de mensenrechtensituatie te wensen overlaat en waarborgen voor een behoorlijke procesgang ontbreken wordt tot dusverre uitsluitend algemene administratieve informatie uitgewisseld die niet herleidbaar is tot individuen.

Voor dit beleid met betrekking tot *administratieve samenwerking* is gekozen om aan te sluiten bij de Nederlandse beleidslijn inzake *strafrechtelijke samenwerking*. Deze beleidslijn houdt in dat zeer terughoudend strafrechtelijke samenwerking (uitvoering geven aan rechtshulpverzoeken over en weer) plaatsvindt met landen waar de mensenrechtensituatie te wensen overlaat, de doodstraf kan worden opgelegd en waarborgen voor een behoorlijke procesgang ontbreken.

Aangezien uit China de meeste illegale grondstoffen (precursoren) komen voor de productie van drugs in Nederland, en de grootscheepse productie en uitvoer van synthetische drugs (m.n. XTC-pillen) vanuit Nederland internationaal steeds meer aandacht krijgen, neemt de druk op Nederland toe om zijn verdragsverplichtingen terzake na te komen en op grond daarvan informatie te verstrekken over de herkomst van precursoren (grondstoffen) die worden gebruikt voor de productie van synthetische drugs. Die druk komt met name vanuit de International Narcotics Control Board (INCB), de «hoeder» van de Weense drugsverdragen.

De relevantie van dit thema is voorts toegenomen in het licht van de op 9 mei 2001 aan Uw Kamer toegezonden XTC-nota, waarin de regering een versterkte inspanning aankondigde op het gebied van de bestrijding van synthetische drugs.

Nieuwe beleidslijn

Doelstelling van de in het navolgende omschreven beleidslijn is te voldoen aan tenminste een deel van de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de Weense drugsverdragen door er in beginsel ook toe over te gaan gegevens van administratieve aard te verstrekken aan de INCB en het uitvoerende land (w.o. China), waarbij niet is uitgesloten dat deze gegevens mogelijk tot individuen herleidbaar zijn. De desbetreffende gegevens worden in de praktijk ontleend aan dossiers opgemaakt door de FIOD/ECD in het kader van een opsporingsonderzoek. Dit ligt ook in de rede omdat het steeds om een vermoeden zal gaan van illegale invoer van precursoren. Per zaak zal door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie bezien worden of het verstrekken van informatie verantwoord is met het oog op de mogelijke gevolgen in het uitvoerende land.

Geen strafrechtelijke samenwerking

Artikel 12 van het Verdrag van Wenen verplicht tot het verstrekken van administratieve gegevens. Een dergelijke verplichting geldt niet voor strafrechtelijke samenwerking zoals genoemd in artikel 7 van het verdrag. Dit artikel kent namelijk een aantal weigeringsgronden. Zo kan rechtshulp onder andere worden geweigerd, wanneer het vermoeden bestaat dat

uitvoering wezenlijke belangen van het aangezochte land zal schaden. Dat is onder andere het geval wanneer er een daadwerkelijk risico bestaat dat als gevolg van de te verlenen rechtshulp flagrante mensenrechtenschendingen in het verzoekende land zullen plaatsvinden en de doodstraf kan worden opgelegd. In dit verband wordt dan ook niet voorgesteld strafrechtelijke samenwerking met bijvoorbeeld China te entameren.

Voorgestelde werkwijze

In het vervolg wordt als volgt te werk te gaan:

- De Economische Controle Dienst (FIOD-ECD) zal, als nationaal bevoegde instantie, administratieve informatie aan de INCB en de betrokken landen (waaronder China) verstrekken
- De FIOD-ECD zal ieder geval van gegevensverstrekking vooraf ter goedkeuring voorleggen aan de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie
- De informatieverstrekking zal bestaan uit gegevens als:
 1. de datum van inbeslagname van het aantal kilo's van een bepaalde grondstof
 2. het land van oorsprong en herkomst van de aangetroffen grondstof
 3. de naam en herkomst van het schip
 4. containernummer van de lading en de gebruikte deklading (onder het mom waarvan de illegale grondstof wordt vervoerd).

Met de administratieve informatie worden geen persoonsgegevens, die uit het desbetreffende opsporingsonderzoek naar voren kunnen komen, verstrekt. Dit laat onverlet dat deze informatie tot personen herleidbaar kan zijn. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal zo goed mogelijk volgen welk gebruik van de verstrekte informatie wordt gemaakt. Bij iedere afzonderlijke informatieverstrekking via de INCB aan de betreffende buitenlandse autoriteit zal worden medegedeeld dat de desbetreffende administratieve informatieverstrekking eenmalig is en niet als bewijs in de buitenlandse strafzaak mag worden gebruikt. Wanneer het betreffende land de verkregen informatie wel als bewijs in een strafzaak wil gebruiken, dient hiervoor vooraf door middel van een rechtshulpverzoek in de zin van artikel 7 van het verdrag van Wenen van 1988 toestemming te worden gevraagd. Na ontvangst van een dergelijk verzoek zal telkens op basis van de omstandigheden van het individuele geval een afweging dienen te worden gemaakt in hoeverre aan dat verzoek gevolg kan worden gegeven.

Overwegingen

De voordelen van de voorgestelde beleidslijn zijn:

- Nederland voldoet aan internationaal rechtelijke verplichtingen, specifiek de verplichting van artikel 12 van het Verdrag van Wenen om administratieve informatie uit te wisselen met de INCB, ook waar het om bijvoorbeeld China gaat.
- De illegale handel in precursoren, met name vanuit China, t.b.v. de productie van synthetische drugs in Nederland (de grootste producent ter wereld van XTC) kan beter worden aangepakt, zoals voorzien in de XTC-nota.
- De toenemende internationale kritiek op Nederland vanwege het huidige beleid kan beter worden gepareerd.
- Negatieve beeldvorming van Nederland als «drugland» wordt voor een deel bijgesteld.
- Criminele organisaties zullen minder geneigd zijn zich te vestigen in Nederland.
- Op dit moment heeft Nederland nog wel een aantrekkingskracht op criminele organisaties, die immers op de hoogte zijn van het feit dat

- Nederland geen administratieve informatie uitwisselt inzake bijvoorbeeld China, waardoor de bron van hun criminele praktijken (bijv. invoer van precursoren uit China) niet goed kan worden aangepakt.
- De Nederlandse beleidspraktijk sluit meer aan bij hetgeen in andere EU-lidstaten gebruikelijk is op het punt van administratieve samenwerking met de INCB.

Daar staat wel tegenover dat iedere tot personen herleidbare administratieve informatieverstrekking strafrechtelijke activiteiten in China tot gevolg kan hebben. In dat land biedt de gebrekkige rechtsgang veelal onvoldoende waarborgen voor verdachte(n). De kans is niet denkbeeldig dat op grond van de administratief verkregen informatie China ook om strafrechtelijke samenwerking vraagt. Gelet op de mensenrechtensituatie is Nederland evenwel uiterst terughoudend bij deze vorm van samenwerking. Indien China de administratief verkregen informatie zonder vooraf verkregen Nederlandse toestemming toch als bewijs in een strafzaak gebruikt, is dat in strijd met de voorwaarden voor verstrekking en zal indien dit bekend wordt China daarop worden aangesproken.

Relatie met mensenrechtenverdragen

De vraag rijst in hoeverre de mensenrechtenverdragen, in het bijzonder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) zich verzetten tegen het verstrekken van tot personen herleidbare informatie aan China, indien de kans bestaat dat naar aanleiding daarvan personen aldaar worden blootgesteld aan mensenrechtenschendingen.

Gelet op jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) kunnen personen die naar aanleiding van de door Nederland verschaft informatie worden betrokken in een strafzaak, geen aanspraak maken op bescherming op grond van het EVRM in landen die geen partij zijn bij het EVRM.

In de jurisprudentie van het EHRM is wel bepaald dat in geval van risico op flagrante mensenrechtenschendingen bij *uitlevering*, een schending van het EVRM kan optreden.

Wanneer er geen aanwijzingen zijn dat Nederland rechtsmacht heeft of dat de betrokken personen in Nederland verblijven, kunnen zij zich niet beroepen op schending door Nederland van hun mensenrechten. Wellicht zou kunnen worden tegengeworpen dat Nederland een morele plicht heeft het opleggen van doodstraf door China te voorkomen, maar bedacht moet worden dat China, door het opleggen van de doodstraf naar aanleiding van een rechterlijk vonnis, geen internationaalrechtelijke verplichting schendt. De verdragen verbieden de doodstraf niet.

Hoewel het feit dat Nederland zelf de doodstraf ten stelligste afwijst (en dan ook partij is bij het Zesde Protocol bij het EVRM dat de doodstraf verbiedt) tot gevolg zou kunnen hebben dat terughoudendheid bij de informatieverstrekking aan China leidraad blijft, staan het EVRM en het IVBPR niet in de weg aan een zekere mate van administratieve samenwerking met de INCB op basis van het Verdrag van Wenen.

Het beleid blijft echter dat bij strafrechtelijke samenwerking (uitvoering geven aan rechtshulpverzoeken over en weer) met China grote terughoudendheid wordt betracht.

Andere landen

Hoewel ook de andere EU-lidstaten, evenals Nederland, voorzichtig omgaan met strafrechtelijke samenwerking met landen zoals China, geven

zij aan de administratieve samenwerking krachtens het Weense drugsverdrag veelal op pragmatische wijze invulling.

De VS en China hebben op 19 juni 2000 een overeenkomst inzake rechtshandhaving gesloten die vanaf 8 maart 2001 van kracht is geworden. Hiermede zijn beide landen een wederzijdse rechtshulprelatie aangegaan, in het kader waarvan overigens elk van beide partijen kan weigeren aan een specifiek rechtshulpverzoek te voldoen, onder meer indien uitvoering van een dergelijk verzoek zou indruisen tegen «important public policy or other essential interests of the Requested Party». Bezwaren vanuit de mensenrechtenoptiek zouden daaronder kunnen vallen, waarbij in deze relatie overigens de doodstraf als factor geen rol speelt.