
Vergaderjaar 2014–2015

34 048 (R2040)

Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Franse Republiek inzake eilandbrede samenwerking op politiegebied op Sint Maarten; Parijs, 7 oktober 2010

B/ Nr. 2

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 5 juli 2012 en het nader rapport d.d. 8 september 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 mei 2012, no. 12.001088, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Franse Republiek inzake eilandbrede samenwerking op politiegebied op Sint Maarten; Parijs, 7 oktober 2010 (Trb. 2010, 311), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de goedkeuring van het verdrag, maar plaatst daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 mei 2012, no. 12.001088, machtigde Hare Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Afdeling) haar advies inzake de bovenvermelde verdragswijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 juli 2012, nr. W02.12.0153/II/K, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling onderschrijft de goedkeuring van het Verdrag, maar plaatst daarbij een aantal kanttekeningen.

¹ De oorspronkelijke tekst van de toelichtende nota zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Inleiding

Het verdrag heeft tot doel over te gaan tot rechtstreekse samenwerking en «nieuwe vormen van samenwerking» tussen de met politietaken belaste diensten van het Noordelijke deel van het eiland Sint Maarten, dat tot de Franse Republiek behoort (Collectivité de Saint Martin) en het Zuidelijke deel van het eiland, dat sinds 10 oktober 2010 als land Sint Maarten deel uitmaakt van het Koninkrijk der Nederlanden.² Het verdrag biedt het juridische kader voor deze samenwerking en voorziet in hoofdzaak in:

- het verlenen en ontvangen van bijstand bij het voorkomen en opsporen van strafbare feiten en in het kader van de handhaving van de openbare orde, zowel op verzoek als op eigen initiatief;*
- de mogelijkheid tot grensoverschrijdende observatie en achtervolging;*
- de mogelijkheid tot het deelnemen aan gemengde patrouilles;*
- de mogelijkheid om op eigen initiatief inlichtingen uit te wisselen; en*
- het bieden van dezelfde bescherming aan «vreemde» opsporingsambtenaren als aan «eigen» opsporingsambtenaren.*

Uitgangspunt is dat de eilandbrede politiesamenwerking tot stand komt onder eerbiediging van de soevereiniteit en de taak van de territoriaal bevoegde autoriteiten (artikel 1). De functionarissen van een partij op het grondgebied van de andere partij beschikken in beginsel niet over dezelfde bevoegdheden als vergelijkbare functionarissen van de andere partij.³ Een aantal bepalingen van het verdrag is ontleend aan de overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (hierna: de Schengenuitvoeringsovereenkomst).⁴

2. Uitvoeringswetgeving

De Afdeling merkt op dat in de toelichtende nota niet is ingegaan op de vraag of in aanvulling op de reeds bestaande wetgeving waarnaar in de nota wordt verwezen, specifieke wetgeving ter uitvoering van het verdrag noodzakelijk is. De Afdeling wijst op met name drie punten.

In de eerste plaats de regeling van de grensoverschrijdende observatie en achtervolging (artikelen 12 en 13). Volgens de toelichtende nota is die regeling soortgelijk aan die in de artikelen 40 en 41 van de Schengenuitvoerings-overeenkomst. Met betrekking tot de in die overeenkomst opgenomen bevoegdheid tot grensoverschrijdende observatie was aanvankelijk niet voorzien in uitvoeringswetgeving in de vorm van een uitdrukkelijke regeling voor buitenlandse opsporingsambtenaren in het Wetboek van Strafvordering van Nederland.⁵ Daarbij verdient echter opmerking dat het wetboek destijds evenmin een uitdrukkelijke bevoegdheid bevatte voor observatie door «eigen» opsporingsambte-

² Vergelijk artikel 4 van het verdrag en de toelichtende nota, Algemeen.

³ Toelichtende nota, Algemeen, Verhouding tussen het verdrag en het nationale recht.

⁴ Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1990, 145).

⁵ Wel is het Wetboek van Strafvordering bij de Wet van 24 februari 1993, Stb. 141 aangevuld met een bevoegdheid tot aanhouding door functionarissen van een vreemde staat die op door het volkenrecht toegelaten wijze grensoverschrijdend het achtervolgingsrecht in Nederland uitoefenen. De reden daarvoor was dat de Schengenuitvoeringsovereenkomst een bevoegdheid tot het ophouden door de achtervolgende functionarissen bevat (Kamerstukken II 1990/91, 22 142, nr. 3, blz. 3). Dat is echter niet het geval bij het onderhavige verdrag (zie nader punt 4).

naren. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden in 1999 voorziet het Wetboek van Strafvordering echter in een uitdrukkelijke bevoegdheid tot stelselmatige observatie in verband met de inbreuk op het recht op privacy.⁶ Ook de situatie waarin een in het buitenland begonnen observatie in Nederland wordt voortgezet, is daarin uitdrukkelijk geregeld.⁷ Onlangs hebben de Staten van Sint Maarten de (eenvormige) ontwerplandsverordening tot invoering van de bijzondere opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering goedgekeurd. Het is de Afdeling niet duidelijk of daarin is voorzien in een uitdrukkelijke regeling van grensoverschrijdende observatie door buitenlandse opsporingsambtenaren.⁸

In de tweede plaats bepaalt artikel 14 dat, wanneer functionarissen van de andere partij aan een gemengde patrouille deelnemen, terwijl zij onder toezicht staan van de functionarissen van de partij op het grondgebied waarvan deze patrouille plaatsvindt, zij eveneens bevoegd zijn de identiteit van personen vast te stellen en deze, wanneer zij zich aan de controle trachten te onttrekken, «staande te houden»⁹, overeenkomstig het nationale recht van de partij op het grondgebied waarvan de patrouille plaatsvindt. Naar het oordeel van de Afdeling behoeven deze bevoegdheden van buitenlandse functionarissen een uitdrukkelijke wettelijke basis, omdat zij kunnen leiden tot een beperking van het grondrecht op persoonlijke vrijheid en het grondrecht op vrijheid van beweging, zoals gewaarborgd in onder meer de artikelen 14 en 27 van de Staatsregeling van Sint Maarten. De Afdeling wijst in dit verband op artikel 31, eerste lid, van de Staatsregeling van Sint Maarten, waarin onder meer is bepaald dat in een landsverordening die leidt tot een beperking van grondrechten, die beperking zo specifiek mogelijk is omschreven.¹⁰ In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag op welke wijze aan de eis van een uitdrukkelijke wettelijke basis is voldaan.¹¹

⁶ Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden tot opsporing en wijziging van enige andere bepalingen, Staatsblad 1999, 245.

⁷ Artikel 126g, negende lid, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat een bevel tot observatie ook kan worden gegeven aan een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen eisen worden gesteld aan deze personen. Vgl. Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, blz. 72.

⁸ De ontwerplandsverordening is niet gepubliceerd, maar ligt ter bekrachtiging bij de Gouverneur van Sint Maarten. In verband met de verplichting uit de Schengenuitvoeringsovereenkomst om dezelfde rechtsbescherming te verlenen aan buitenlandse opsporingsambtenaren als aan «eigen» ambtenaren is artikel 185a in het Wetboek van Strafrecht opgenomen (Kamerstukken II 1990/91, 22 142, nr. 3, blz. 3). Het voorliggende verdrag bevat een soortgelijke verplichting tot bescherming van «vreemde» opsporingsambtenaren (artikel 16, tweede lid). In de ontwerplandsverordening tot vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafrecht van Sint Maarten is eenzelfde bepaling voorgesteld als artikel 185a Wetboek van Strafrecht van Nederland (artikel 347 van het ontwerp van Sint Maarten). Op dit punt zal zodoende worden voorzien in uitvoeringswetgeving.

⁹ Staandehouden in de zin van de Schengenuitvoeringsovereenkomst is het aanspreken of aanklappen van iemand om hem te beletten verder te gaan. Vgl. C. Joubert en H. Bevers, *La police et l'Europe*, 1992, blz. 719. Het heeft dus een andere betekenis dan het staandehouden als strafvorderlijk dwangmiddel dat te omschrijven is als het aanspreken of desnoods vastklampen door een opsporingsambtenaar van een verdachte om hem te vragen naar zijn personalia. Vgl. G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, 2005 blz. 359.

¹⁰ Artikel 31 van de Staatsregeling van Sint Maarten luidt als volgt: 1. «Een beperking van de grondrechten, bedoeld in artikel 5, eerste lid, 6, 7, 8, 9, 10, eerste, tweede, derde en vijfde lid, 12, 13, 14, 15, eerste lid, artikel 20, derde lid, artikelen 23 en 26 is noodzakelijk en proportioneel en is zo specifiek mogelijk omschreven. 2. De Staten kunnen een ontwerp van landsverordening inhoudende beperkingen van grondrechten als bedoeld in het eerste lid niet goedkeuren of niet besluiten tot voordracht van zodanig ontwerp, dan met volstreekte meerderheid van stemmen van de zitting hebbende leden.»

¹¹ Daarbij kan de mogelijkheid worden gezien om functionarissen aan te stellen als vrijwillige ambtenaar voor de uitvoering van de politietaken in de zin van artikel 3, onder c, van de rijkswet politie van Curacao, van Sint Maarten, en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In de derde plaats wijst de Afdeling op de in artikel 5 geregelde informatie-uitwisseling door de politiediensten. Het artikel is ontleend aan artikel 39, eerste lid, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst,¹² dat ertoe strekt het inlichtingenverkeer op politieel niveau zonder tussenkomst van justitiële autoriteiten te laten plaatsvinden, indien voor het verkrijgen van die inlichtingen geen dwangmiddelen behoeven te worden toegepast.¹³ Bij de uitvoeringswet bij die overeenkomst is artikel 552i, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafvordering gewijzigd in de zin dat doorzending van een verzoek aan de officier van justitie als centrale rechtshulpautoriteit achterwege blijft, indien het verzoek strekt tot het verkrijgen van inlichtingen en voor het verkrijgen daarvan geen dwangmiddelen of bijzondere opsporingsbevoegdheden nodig zijn. Dit doet de vraag rijzen of een dergelijke uitvoeringsbepaling niet ook hier geboden is.

De Afdeling adviseert om in de toelichtende nota in te gaan op de vraag of het verdrag uitvoeringswetgeving vergt, in het bijzonder met betrekking tot de hiervoor genoemde drie punten betreffende het Wetboek van Strafvordering en, voor zover dat het geval is, aan te geven op welke wijze en binnen welke termijn daarin zal worden voorzien.

2. Uitvoeringswetgeving

De Afdeling merkt op dat in de toelichtende nota niet is ingegaan op de vraag of in aanvulling op de reeds bestaande wetgeving waarnaar in de nota wordt verwezen, specifieke wetgeving ter uitvoering van het Verdrag noodzakelijk is. Zij adviseert om in de toelichtende nota in te gaan op de vraag of het Verdrag uitvoeringswetgeving vergt en voor zover dat het geval is, aan te geven op welke wijze en binnen welke termijn daarin zal worden voorzien. De Afdeling wijst met name op drie punten, namelijk de regeling van de grensoverschrijdende observatie en achtervolging (artikelen 12 en 13), artikel 14, en de in artikel 5 geregelde informatie-uitwisseling door politiediensten.

In algemene zin kan het volgende worden opgemerkt. Voor de implementatie van het Verdrag is uitvoeringswetgeving noodzakelijk. Dit heeft de aandacht van Sint Maarten. De Landsverordening van de 30e augustus 2012 houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering (Bijzondere opsporingsbevoegdheden en andere spoedeisende veranderingen) (AB 2012, no. 25) die een wijziging van het Wetboek van Strafvordering van het Nederlandse deel van het eiland Sint Maarten (hierna: Wetboek van Strafvordering) behelst, is op 31 augustus 2012 in werking getreden.

Het nieuwe Wetboek van Strafvordering ligt voor advies bij de Raad van Advies en treedt naar verwachting eind 2014 in werking. Overigens wordt opgemerkt dat het huidige Wetboek van Strafvordering met de inwerking-treding van de hierboven genoemde Landsverordening van de 30^e augustus 2012 reeds voorziet in de uitwerking van de relevante delen van het verdrag. De inwerking-treding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering hoeft derhalve niet te worden afgewacht voor de bekrachtiging van het Verdrag.

Het nieuwe Wetboek van Strafrecht is bekrachtigd en gepubliceerd (AB 2013, no. 2), maar door de Ombudsman op onderdelen ter toetsing voorgelegd aan het Constitutioneel Hof. Dit Hof heeft op 8 november 2013 het Wetboek van Strafrecht op enkele onderdelen vernietigd, waardoor reparatiewetgeving noodzakelijk was. Dit heeft plaatsgevonden bij de

¹² Toelichting op artikel 5, eerste alinea.

¹³ Kamerstukken II 1990/91, 22 142, nr. 3, blz. 5.

Invoeringslandsverordening Wetboek van Strafrecht, die momenteel voor advies bij de Raad van Advies ligt. De verwachting is, dat deze invoeringslandsverordening en daarmee het Wetboek van Strafrecht eind 2014 in werking zal treden.

Het Verdrag zal pas worden bekrachtigd als alle benodigde uitvoeringswetgeving gereed is.

De Afdeling stelt bij de toelichting op artikel 12 en 13 die respectievelijk de grensoverschrijdende observatie – en achtervolging regelen, of de ontwerplandsverordening tot invoering van de bijzondere opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering voorziet in een uitdrukkelijke regeling van grensoverschrijdende observatie door buitenlandse opsporingsambtenaren.

In antwoord op de vraag van de Afdeling kan worden opgemerkt dat de hierboven reeds genoemde Landsverordening van de 30e augustus 2012 houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering (Bijzondere opsporingsbevoegdheden en andere spoedeisende veranderingen) (AB 2012, no. 25) voorziet in de bedoelde regeling. Middels deze Landsverordening is onder meer een nieuwe titel XVII «Bijzondere bevoegdheden tot opsporing» (arttt. 177h t/m 177y) toegevoegd aan het geldende Wetboek van Strafvordering. Artikel 177i regelt de planmatige observatie en ingevolge artikel 177j is het mogelijk om bij ministeriële beschikking ook een opsporingsambtenaar van een vreemde staat te belasten met planmatige observatie en andere bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Het nieuwe Wetboek van Strafvordering bevat dezelfde bepalingen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat bevoegdheden op grond van artikel 14 van het Verdrag (gemengde patrouilles) aan buitenlandse functionarissen gegeven (vaststellen identiteit en staande houden) een uitdrukkelijke wettelijke basis behoeft, is de toelichting op artikel 14 is aangevuld.

Voorts wijst de Afdeling op de in artikel 5 van het Verdrag geregelde informatie-uitwisseling door politiediensten, die is ontleend aan artikel 39, eerste lid, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, aldus de toelichtende nota. Artikel 39, eerste lid, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst strekt ertoe inlichtingenverkeer op politieel niveau zonder tussenkomst van justitiële autoriteiten te laten plaatsvinden. De Afdeling vraagt zich af of een uitvoeringsregeling nodig is om duidelijk aan te geven dat indien het om uitwisseling van inlichtingen gaat die zonder dwangmiddelen verkregen kunnen worden een verzoek aan de Officier van Justitie, als centrale rechtshulpautoriteit, achterwege kan blijven.

In antwoord op de vraag van de Afdeling kan worden gemeld dat artikel 556, tweede lid, van het huidige Wetboek van Strafvordering hier reeds in voorziet. De toelichting op artikel 5 is aangevuld, in aanmerking genomen het advies van de Afdeling.

3. Vage bepalingen

Het is de Afdeling opgevallen dat het verdrag enkele weinig precieze bepalingen bevat en dat ook de toelichtende nota geen duidelijkheid verschaft over de betekenis van die bepalingen. In artikel 4 wordt als middel voor de beoogde eilandbrede samenwerking onder meer genoemd: de formulering van «nieuwe vormen van samenwerking». In de toelichtende nota wordt niet ingegaan op de met deze doelomschrijving beoogde vormen van samenwerking. De vraag is of met deze doelomschrijving vormen van samenwerking kunnen worden overeengekomen die niet expliciet in het verdrag zijn genoemd en of deze verdragsbepaling

daarvoor dan een voldoende kenbare rechtsgrondslag biedt.¹⁴ De Afdeling gaat ervan uit dat, wanneer een verdrag de enige rechtsgrondslag vormt, daarin niet geregelde politieke samenwerking niet mag worden verleend.¹⁵

Eenzelfde vraag doet zich voor met betrekking tot artikel 5, tweede lid, dat bepaalt dat de politiediensten elkaar «in het bijzonder» verzoeken om bijstand toezenden op een aantal «in het bijzonder» genoemde gebieden. Volgens de toelichtende nota blijkt uit de bewoordingen dat geen limitatieve opsomming is beoogd met betrekking tot de verzoeken om bijstand.

Voorts wijst de Afdeling op artikel 10, waarin onder meer is bepaald dat de bevoegde diensten elkaar binnen de grenzen van hun recht wederzijdse bijstand verlenen bij grootschalige evenementen of in geval van rampen door op hun grondgebied de «noodzakelijke politieke maatregelen» te nemen. In de toelichtende nota wordt gesteld dat de uitwerking hiervan wordt overgelaten aan de bevoegde diensten. Ook hier rijst de vraag welk soort politieke maatregelen het betreft.

Ten slotte wijst de Afdeling op artikel 15 dat erin voorziet dat, indien spoedeisende maatregelen dienen te worden getroffen, de functionarissen van de ene partij die uit hoofde van het verdrag op het grondgebied van de andere partij optreden, onder toezicht en operationele leiding van de partij op wiens grondgebied de taak wordt uitgevoerd, «overheidstaken uitvoeren». In de toelichtende nota wordt gesteld dat deze bepaling geen zelfstandige grondslag biedt om te mogen optreden, maar de uitoefening van deze bevoegdheden geschiedt in samenhang met een in de titels II tot en met VII van het verdrag gegeven bevoegdheid. De Afdeling merkt op dat het hier evenwel «overheidstaken» betreft waartoe de desbetreffende functionarissen niet bevoegd zijn, indien van spoedeisendheid geen sprake is. Deze taken kunnen derhalve niet geheel samenvallen met de in de genoemde titels voorziene taken, aangezien die ook betrekking hebben op andere dan spoedsituaties.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichtende nota nader in te gaan op de nieuwe vormen van samenwerking, als bedoeld in artikel 4; op de verzoeken om bijstand, als bedoeld in artikel 5, tweede lid; op de politieke maatregelen, als bedoeld in artikel 10 en op het uitvoeren van overheidstaken, als bedoeld in artikel 15.

3. Vage bepalingen

Het is de Afdeling opgevallen dat het verdrag enkele weinig precieze bepalingen bevat en dat ook de toelichtende nota geen duidelijkheid verschaft over de betekenis van die bepalingen.

- In artikel 4 wordt verwezen naar «nieuwe vormen van samenwerking». De vraag van de Afdeling of met deze doelomschrijving vormen van samenwerking kunnen worden overeengekomen die niet expliciet in het verdrag zijn genoemd, dient ontkennend te worden beantwoord. Terecht gaat de Afdeling ervan uit dat, wanneer het Verdrag de enige rechtsgrondslag vormt, daarin niet geregelde politieke samenwerking

¹⁴ Te denken valt bijvoorbeeld aan de gecontroleerde aflevering als bijzondere vorm van observatie. Dit is observatie, gecombineerd met een uitgestelde inbeslagneming. De Schengenuitvoeringsovereenkomst opent uitdrukkelijk de mogelijkheid tot gecontroleerde aflevering met betrekking tot verdovende middelen.

¹⁵ Vgl. E. van Sliedregt, J.M. Sjöcrona, A.M.M. Orié (red.), Handboek internationaal strafrecht, 2008, blz. 263.

- niet mag worden verleend. De toelichting op artikel 4 is aangevuld, in aanmerking genomen het advies van de Afdeling.
- Ten aanzien van de reikwijdte van artikel 5, tweede lid, waarnaar de Afdeling verwijst, zij erop gewezen dat het tweede lid een uitwerking vormt van de in het eerste lid beschreven verlening van bijstand. De bijstandverlening kan plaatsvinden door het opvragen van informatie op verschillende terreinen. Daarbij geldt dat het verstrekken van de inlichtingen geschiedt met eerbiediging van de nationale wetgeving. De toelichting op artikel 5, tweede lid, is aangevuld, in aanmerking genomen het advies van de Afdeling.
 - Voorts wijst de Afdeling naar de zinsnede «noodzakelijke politieke maatregelen» in artikel 10 en vraagt welke soort maatregelen het betreft.
Met het begrip «noodzakelijke politieke maatregelen» worden politietaken bedoeld op het grondgebied van de andere partij op diens verzoek in het kader van het handhaven van de openbare orde. De toelichting op artikel 10 is aangevuld, in aanmerking genomen het advies van de Afdeling.
 - Ten slotte wijst de Afdeling op artikel 15 dat erin voorziet dat, indien spoedeisende maatregelen dienen te worden getroffen, functionarissen van de ene partij die uit hoofde van het Verdrag op het grondgebied van de andere partij optreden, onder toezicht en operationele leiding van de partij op wiens grondgebied de taak wordt uitgevoerd, «overheidstaken uitvoeren». De Afdeling merkt op dat het hier «overheidstaken» betreft waartoe de desbetreffende functionarissen niet bevoegd zijn, indien van spoedeisendheid geen sprake is. Deze taken kunnen, anders dan de toelichtende nota stelt, derhalve niet geheel samenvallen met de in de titels II tot en met VII voorziene taken, aangezien die ook betrekking hebben op andere dan spoedsituaties. De toelichting op artikel 15 is aangevuld, in aanmerking genomen het advies van de Afdeling.

4. Grensoverschrijdende achtervolging

Artikel 13 regelt de grensoverschrijdende achtervolging.¹⁶ Kort gezegd bepaalt het artikel dat in een aantal omschreven spoedsituaties, zoals bij ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit, de functionarissen van de ene partij bevoegd zijn om de achtervolging op het grondgebied van de andere partij voort te zetten, mits aan een aantal genoemde voorwaarden wordt voldaan. De bevoegdheid is bedoeld om een persoon die in het kader van een achtervolging door opsporings-ambtenaren de grens is overgegaan, aan te houden en door uitlevering weer onder de rechtsmacht van de achtervolgende partij te brengen.

Het valt de Afdeling op dat voor de achtervolgende functionarissen geen bevoegdheid is opgenomen om de achtervolgde persoon op het grondgebied van de andere partij «staande te houden», in de zin van te stoppen, of aan te houden (te «arresteren»). Volgens het tweede lid doen de achtervolgende functionarissen uiterlijk op het moment van grensoverschrijding een beroep op de bevoegde diensten van de partij op het grondgebied waarvan de achtervolging plaatsvindt. «Op verzoek van de achtervolgende functionarissen gaan de lokaal bevoegde diensten over tot aanhouding van de achtervolgde persoon teneinde diens identiteit vast te stellen of tot arrestatie over te gaan», aldus de laatste volzin van het tweede lid van artikel 13.

¹⁶ De bepaling is ontleend aan artikel 41 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

De Afdeling plaatst een vraagteken bij de effectiviteit van deze regeling. De Afdeling wijst bijvoorbeeld op de situatie dat de achtervolgde persoon na afloop van een grensoverschrijdende achtervolging dient te worden gearresteerd, maar de lokale autoriteiten nog niet ter plaatse zijn. Op grond van de Schengenuitvoerings-overeenkomst mogen de achtervolgende functionarissen op het grondgebied van de andere partij de achtervolgde persoon ophouden in afwachting van het optreden van de lokaal bevoegde functionarissen, en is tevens voorzien in een bevoegdheid tot veiligheidsfouillering en een bevoegdheid om door de persoon met zich meegevoerde voorwerpen in beslag te nemen.¹⁷ Het voorliggende verdrag voorziet niet in dergelijke bevoegdheden voor de achtervolgende functionarissen.

In het licht hiervan adviseert de Afdeling om in de toelichtende nota nader in te gaan op de in het kader van een effectief optreden vereiste mogelijkheid om de achtervolgde persoon staande te houden of aan te houden en de door deze met zich meegevoerde voorwerpen in beslag te nemen.

4. Grensoverschrijdende achtervolging

De Afdeling plaatst vraagtekens bij de effectiviteit van de regeling in artikel 13 van het Verdrag, waarin is opgenomen dat achtervolgende functionarissen geen bevoegdheid hebben de achtervolgde persoon op het grondgebied van de andere partij «staande te houden», in de zin van te stoppen of aan te houden (te «arresteren»). De Afdeling wijst bijvoorbeeld op de situatie dat de achtervolgde persoon na afloop van een grensoverschrijdende achtervolging dient te worden gearresteerd, maar de lokale autoriteiten nog niet ter plaatse zijn. Anders dan de Schengenuitvoeringsovereenkomst voorziet het Verdrag niet in de bevoegdheid voor achtervolgende functionarissen van ophouden in afwachting van het optreden van de lokaal bevoegde functionarissen. Het advies van de Afdeling om in de toelichtende nota hierop nader in te gaan, is overgenomen.

5. Inlichtingen verschaffen op eigen initiatief

Ingevolge artikel 6 kunnen partijen, onder eerbiediging van hun nationale wetgeving en zonder hierom te worden verzocht, aan de andere partij inlichtingen doen toekomen die deze partij zouden kunnen helpen concrete bedreigingen van de veiligheid en openbare orde te voorkomen of strafbare feiten te bestrijden. De Afdeling acht het mogelijk dat de inlichtingen persoonsgegevens kunnen omvatten (zoals specifiek is geregeld in artikel 17). Artikel 5, tweede lid, van de Staatsregeling van Sint Maarten bepaalt dat persoonsgegevens eerlijk worden verwerkt voor bepaalde doeleinden en met toestemming van betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de landsverordening voorziet. Die organieke landsverordening betreft in dit verband de landsverordening politiegegevens. Daarin is bepaald dat politiegegevens worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de bij of krachtens deze landsverordening geformuleerde doeleinden.

¹⁷ Artikel 41, tweede lid, onder b, en vijfde lid, onder f, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst. In verband met de bevoegdheid tot ophouden is bij de Wet van 24 februari 1993, Stb. 141 tot uitvoering van de op 29 juni 1990 tot stand gekomen overeenkomst van Schengen in artikel 54, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering een bevoegdheid ingevoerd tot aanhouding door een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat die op door het volkenrecht toegelaten wijze grensoverschrijdend het achtervolgingsrecht in Nederland uitoefent.

In verband met deze eis van noodzakelijkheid adviseert de Afdeling mede in het licht van de eisen zoals neergelegd in artikel 17, eerste lid, onderdelen b en c, nader in te gaan op de toepassing van artikel 6 om inlichtingen te verschaffen die de andere partij zouden kunnen helpen bij hun taakuitoefening.

5. Inlichtingen verschaffen op eigen initiatief

In verband met het bepaalde in de Landsverordening politiegegevens dat politiegegevens worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de bij of krachtens deze landsverordening geformuleerde doeleinden, adviseert de Afdeling mede in het licht van de eisen, neergelegd in artikel 17, eerste lid, onderdelen b en c, van het Verdrag, nader in te gaan op de toepassing van artikel 6 van het Verdrag om inlichtingen te verschaffen die de andere partij zouden kunnen helpen bij hun taakuitoefening.

De toelichting op artikel 6 is aangevuld, in aanmerking genomen het advies van de Afdeling.

6. Territoriale wateren

Voor de toepassing van het verdrag bestaat het bevoegdheidsgebied voor het Koninkrijk der Nederlanden uit het grondgebied van het land Sint Maarten, met inbegrip van de territoriale wateren en het luchtruim (artikel 3). Volgens de toelichtende nota worden onder het gebied van de samenwerking, waar het de kustwacht betreft, naast de territoriale zee van Sint Maarten ook begrepen de aansluitende zone en het overige zeegebied in de Caribische zee, voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten.¹⁸ Dit roept de vraag op of niet via de toelichting een uitbreiding wordt gegeven aan het begrip «territoriale wateren» in de zin van het verdrag.

De Afdeling adviseert om de toelichting met betrekking tot territoriale wateren te verduidelijken.

6. Territoriale wateren

Voor de toepassing van het Verdrag bestaat het bevoegdheidsgebied voor het Koninkrijk der Nederland uit het grondgebied van het land Sint Maarten, met inbegrip van de territoriale wateren en het luchtruim (artikel 3). Volgens de Afdeling roept de toelichtende nota de vraag op of via de toelichting een uitbreiding wordt gegeven aan het begrip «territoriale wateren». De Afdeling adviseert om de toelichting met betrekking tot territoriale wateren te verduidelijken. Dit advies is overgenomen.

7. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen is gevolg gegeven.

¹⁸ Toelichting op artikel 3, laatste alinea.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld verdrag wordt overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal en aan de Staten van Sint Maarten, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
J.P.H. Donner*

Tot slot wordt opgemerkt dat het nader rapport in grote mate vertraging heeft opgelopen als gevolg van onder meer de politieke ontwikkelingen op Sint Maarten en bovengemelde toetsing van het nieuwe Wetboek van Strafrecht door het Constitutionele Hof. De huidige regering van Sint Maarten hecht evenwel grote waarde aan de bekrachtiging van het Verdrag op zo kort mogelijke termijn en heeft met het oog hierop de schaars beschikbare capaciteit ingezet voor een spoedige inwerking-treding van de nieuwe Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering.

Ik moge U verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het Verdrag vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van Sint Maarten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W02.12.0153/II/K met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In de toelichtende nota, algemeen deel, «het Nederlandse deel van het eiland Sint Maarten» (steeds) vervangen door: het deel van het eiland Sint Maarten dat deel uitmaakt van het Koninkrijk der Nederlanden (conform artikel 1 van de Staatsregeling van Sint Maarten).
- In de toelichting op de artikelen 1, 2 en 3, derde alinea, «kreeg Sint Maarten de status van zelfstandig land binnen het Koninkrijk der Nederlanden.» wijzigen in: kreeg het eilandgebied Sint Maarten de status van zelfstandig land binnen het Koninkrijk der Nederlanden.
- In de toelichting op de artikelen 1, 2 en 3, vierde alinea, de zinsnede «– de Minister van Justitie; en» schrappen (In de artikelen 184 en 185 van het Wetboek van Strafvordering wordt de Minister van Justitie niet genoemd als opsporingsambtenaar).