

Vergaderjaar 1997–1998

**24 074 (R 1531)**

**Goedkeuring van het op 17 mei 1994 te Parijs tot stand gekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek inzake personencontrole op de luchthavens op Sint-Maarten (Trb. 1994, 144)**

**Nr. 11**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG**

Ontvangen 5 februari 1998

Met belangstelling is kennis genomen van het nader verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. De in het nader verslag gestelde vragen zullen zoveel mogelijk in de volgorde van het nader verslag worden beantwoord. De regering betreurt overigens dat de beantwoording van het nader verslag zeer veel tijd in beslag heeft genomen. Dit is het gevolg van het feit dat de inhoud van deze nota moest worden afgestemd met de Nederlands-Antilliaanse regering, die op haar beurt weer te rade moest gaan bij de autoriteiten van Sint Maarten, evenals dit het geval was bij de nota naar aanleiding van het verslag.

**Algemeen**

In het verslag kunnen twee kwesties van meer algemene aard worden onderkend, waarop ondergetekende eerst zou willen ingaan, te weten de kwestie van de Caraïbische integratie en de vraag waarom niet een soort overzees Schengenmodel voor grenscontrole is gekozen.

Over de Caraïbische integratie, waar de leden van de fractie van D66 naar verwijzen, kan het volgende worden opgemerkt. Het invoeren van maatregelen tot het tegengaan van illegale immigratie acht ik niet onverenigbaar met het streven naar voortschrijdende regionale integratie. Beziet men de situatie in Europa dan blijkt dat de aldaar nagestreefde regionale integratie, waarvan het creëren van een vrij verkeer van personen een wezenlijk kenmerk is, gepaard gaat met compensatoire maatregelen ter voorkoming van onder andere illegale immigratie. De uitvoering van die maatregelen wordt zowel door de regering als door het Nederlandse parlement kritisch gevolgd en het proces van integratie wordt daarvan afhankelijk gemaakt. Ik verwijs in dit verband in het bijzonder naar de recente discussie over de inwerkingstelling van een aantal verdragen inzake toetreding tot de Schengenverdragen (kamerstukken II 1996/97, 19 326, nrs. 165 e.v.). Terugkerend naar de Caraïbische regio, wijs ik op de visie van de regering van de Nederlandse Antillen op de voorziene maatregelen, zoals verwoord in de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1995/96, 24 704 (R 1531), nr. 8, blz. 4). Voorts hecht ik er in dit verband aan, in te gaan op het – kennelijk hardnekkige – misverstand, «dat enerzijds bezoekers uit de Europese Unie

wel vrij toegang zullen hebben en anderzijds bezoekers uit de Caraïbische regio aan visumbepalingen zijn onderworpen.» Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag van de Nederlandse Antillen (kamerstukken II 1996/97, 24 074 (R 1531), nr. 9, blz. 2) reeds is gesteld, is er noch op basis van de huidige Landsverordening Toelating en Uitzetting, noch naar aanleiding van het onderhavige verdrag sprake van een vrije toegang voor bezoekers uit de Europese Unie voor een verblijf van korte duur. EU-onderdanen moeten voldoen aan de toegangsvoorwaarden die gelden voor deze categorie van personen en bezoekers uit de EU met een andere nationaliteit aan de voor hen geldende toegangsvoorwaarden. Genoemde Landsverordening bevat eveneens voorwaarden voor toegang voor bezoekers uit de Caraïbische regio. Het onderhavige verdrag behelst een systeem van gezamenlijke personencontrole welke wordt toegepast met betrekking tot risicovluchten. Bezieet men vervolgens de voorwaarden voor toegang die alsdan worden gehanteerd dan blijkt dat deze, zoals ook in de memorie van toelichting werd gesteld (kamerstukken II, 1994/95, 24 074 (R1531), nrs. 193 en 1, blz. 3), grotendeels overeenkomen met de thans geldende Landsverordening en de Franse regels voor toelating. De kwestie van de visumplicht bemoeilijkt de toegang tot het eiland niet voor diegenen die voldoen aan de voorwaarden voor verblijf, welke ook bij aankomst op het eiland gelden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom niet een overzees model van het Schengensysteem is gecreëerd. Zoals bekend, gaat de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen uit van nagenoeg geheel geharmoniseerde voorwaarden van toegang voor verblijf van korte duur, waarvan het gemeenschappelijk visumbeleid een belangrijk onderdeel is. Die geharmoniseerde voorwaarden voor toegang gelden voor elke vreemdeling die de buitengrenzen overschrijdt. Bij de voorbereidende onderhandelingen is overwogen of dit systeem niet ook op Sint Maarten kon worden toegepast. Bij nadere bestudering bleken aan dit systeem voor de Nederlandse Antillen twee belangrijke bezwaren te kleven. Ten eerste de noodzaak van het harmoniseren van het visumbeleid. Dit zou betekenen dat de Nederlandse Antillen de visumplicht, althans voor Sint Maarten, zou moeten invoeren voor alle landen waarvoor ook Frankrijk de visumplicht kent. Het tweede bezwaar vormde het feit dat de geharmoniseerde toegangsvoorwaarden en dus ook de uitgebreide visumplicht alsdan altijd zouden gelden en derhalve een toepassing toegespitst op feitelijk geconstateerde risico's van illegale immigratie niet mogelijk zou zijn. De regering van de Nederlandse Antillen was van oordeel dat de invoering van het Schengenmodel niet door de feitelijke omstandigheden werd gerechtvaardigd.

### **Hoofdlijnen**

Op verzoek van de leden van de fractie van de PvdA is alsnog een artikelsgewijze toelichting op het verdrag opgesteld, die als bijlage bij deze nota is gevoegd.

Op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA of het Statuut voldoende ruimte ervoor laat dat het verdrag door de Nederlands-Antilliaanse regering wordt uitgevoerd, kan als volgt worden geantwoord. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit drie landen met elk een eigen regering; echter alleen het Koninkrijk als zodanig heeft volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat alle verdragen, ook die alleen betrekking hebben op één van de landen van het Koninkrijk, door het Koninkrijk als zodanig moeten worden gesloten. Wanneer een specifiek onderwerp of onderdeel van een verdrag onder de exclusieve competentie van een van die regeringen valt, valt de uitvoering van het verdrag

op dat punt uiteraard eveneens onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende regering, in dit geval van de Nederlandse Antillen. Dit is ook in lijn met een van de beginselen van het Statuut, zoals verwoord in artikel 41, eerste lid, van het Statuut: elk der drie landen van het Koninkrijk behartigt zelfstandig zijn eigen aangelegenheden. In het kader van de uitvoering van het verdrag vindt dus een zekere delegatie plaats, bijvoorbeeld bij de instelling van de Commissie, conform de verantwoordelijkheden van de regering van de Nederlandse Antillen. Uiteraard blijft het Koninkrijk bepaalde verantwoordelijkheden behouden. De buitenlandse betrekkingen zijn immers aangelegenheden van het Koninkrijk, en in casu gaat het ook om de betrekkingen tussen het Koninkrijk en Frankrijk. Artikel 6 van het Statuut is dus eveneens van toepassing. Zoals in artikel 15 van het verdrag is bepaald, zullen kwesties met betrekking tot de toepassing van het verdrag, waarover binnen de Commissie geen overeenstemming kan worden bereikt, worden opgelost via het diplomatieke kanaal. Met andere woorden op het niveau van de Ministers van Buitenlandse Zaken. Mocht het onverhoopt tot toepassing van deze bepaling komen dan stel ik mij voor dat de alsdan voorliggende kwestie in de Rijksministerraad aan de orde wordt gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts naar de rol van de eilandsraad van Sint Maarten bij de bevoegdheidsverdeling. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag van de Staten is vermeld, leggen de leden van de Commissie verantwoording af aan respectievelijk de Nederlands-Antilliaanse en Franse regering op wier instructie zij handelen. Het optreden van de onderscheiden leden van de Commissie als ambtelijke vertegenwoordigers van de Verdragspartijen impliceert reeds dat vooroverleg plaatsvindt en instructies worden gegeven. Het handelen van de Nederlands-Antilliaanse regering terzake is uiteraard onderworpen aan controle door de Staten. In de nota naar aanleiding van het verslag is in zijn algemeenheid over de controlerende organen op de Nederlandse Antillen gesproken en is niet bedoeld te zeggen, dat de eilandsraad van Sint Maarten ten opzichte van de Commissie een specifieke rol heeft. Voor het in de nota gebezigde woord «primair» zij verwezen naar het hierboven gestelde over het eerste niveau, waarop de uitvoering van het verdrag plaatsvindt. Als er in dit verband verantwoordelijkheden van het Koninkrijk in het spel zijn, vloeit dat voort uit artikel 3, onder b, van het Statuut (buitenlandse betrekkingen).

De leden van de fractie van de PvdA vragen om voorafgaand aan de plenaire behandeling van de onderhavige goedkeuringswet nadere regelingen te treffen met de Franse autoriteiten als bedoeld in artikel 13 van het verdrag. Zie ik het goed, dan wordt dit verzoek gedaan vanuit de wens een adequate democratische controle op het reilen en zeilen van de commissie te verzekeren. Ik vraag mij af wat een aanvullende regeling met Frankrijk daaraan zou kunnen bijdragen. Immers, het verdrag laat partijen vrij zelf te bepalen wie zij in de Commissie aanwijzen. Uit artikel 14, eerste lid, volgt, dat het niet gaat om leden van de regering. Zou dit wel de bedoeling zijn geweest dan was dit, vergelijkbaar met artikel 132 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen en zoals in het Verdrag van de Europese Unie is geschied, expliciet vermeld. Gelet op het ambtelijke karakter staat vast dat de benoeming door de regering of leden daarvan geschiedt en dat er over de hiërarchische verhouding tussen de leden van de commissie en de regering geen twijfel bestaat. Zoals gebruikelijk legt de regering verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging en niet de ambtenaren die op instructie van de regering handelen. Tegen deze achtergrond zie ik niet goed in, waarom een regeling vergelijkbaar met de instemmingsprocedure zou moeten worden opgenomen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de wijze van bekendmaking van risicovluchten en in het bijzonder of het aan passagiers voorafgaand aan het vertrek bekend kan zijn dat zij met een risicovlucht te maken hebben. De aanwijzing van risicovluchten zal uiteraard openbaar worden gemaakt, omdat anders passagiers zouden kunnen worden aangevoerd die niet voldoen aan de alsdan geldende toegangsvoorwaarden. Bekendmaking zal in ieder geval aan de luchtvaartmaatschappijen geschieden, opdat deze hun passagiers kunnen informeren over bijvoorbeeld de in concreto bestaande visumplicht.

Wat betreft de gevolgen van de inwerkingtreding van het onderhavige verdrag voor de illegale immigratie via de zeegrenzen, waar de leden van de CDA-fractie en van de D66-fractie naar vragen, kan ik slechts herhalen wat in de memorie van toelichting (kamerstukken II 1994/1995, 24 074 (R 1531), nrs. 193 en 1) en bovenvermelde nota's naar aanleiding van de verslagen is opgemerkt. Dit risico is onderkend en het is ook van meet af aan het voornemen geweest om nadat dit verdrag in werking is getreden na te gaan op welke wijze daartegen zo effectief mogelijk gezamenlijk kan worden opgetreden. Een en ander behoeft een nadere uitwerking waarbij rekening gehouden dient te worden met de specifieke karakter van het verkeer (plezierjachten, cruiseschepen, etc.) over zee.

Met betrekking tot de personele samenstelling van de Commissie en de werkgroep – de leden van de fractie van het CDA vragen hiernaar – kan erop gewezen worden dat reeds voorbereidende gesprekken gevoerd zijn door de Nederlands-Antilliaanse regering met de autoriteiten van Sint Maarten. De invulling van de samenstelling van de Commissie zal daardoor geen problemen behoeven op te leveren.

Wat betreft de tevens door deze leden gevraagde informatie met betrekking tot het toerisme, antwoorden wij als volgt. Met betrekking tot de gevolgen voor de toeristensector beschikt de regering van de Nederlandse Antillen niet over concrete gegevens over de consequenties. Belangrijker wordt geacht de constatering dat vele goederen op Sint Maarten goedkoper zijn dan in de landen in de regio, zodat verwacht mag worden dat de toeristen die komen om inkopen te doen, zich niet zullen laten weerhouden door de mogelijkheid van een dubbele controle. Zoals reeds eerder is benadrukt, is het verdrag slechts van toepassing bij dubbele controles en zijn de gevallen waarbij door cumulatie de toelatingseisen op grond daarvan zwaarder worden, gering.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van D66 en het CDA naar de criteria voor het aanwijzen van risicovluchten, merk ik op dat er – conform de doelstelling van het verdrag – in feite maar één criterium is, namelijk het op grond van feiten en ervaring vastgestelde risico voor illegale immigratie. Voor het overige moge ik verwijzen naar hetgeen is gesteld op bladzijde 3 van de memorie van toelichting. Artikel 13 van het onderhavige verdrag schrijft voor dat de werkgroep de vluchten aanwijst die voor een gezamenlijke controle in aanmerking komen. Waar de leden van de PvdA-fractie refereren aan een passage in de nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen over de stapsgewijze benadering hecht ik eraan hier op te merken dat deze werd gemaakt in de context van het tegengaan van illegale immigratie over de zeegrenzen, waarop hierboven reeds is ingegaan, en niet ziet op een streven om op termijn alle binnenkomende kort verblijf toeristen op gelijke wijze te controleren. Zolang het risico van illegale immigratie blijft bestaan, zal de in het onderhavige verdrag voorgestane regeling blijven gelden.

Op de positie van de (koop)toerist waar de leden van de PvdA-fractie aan refereren, is uitvoerig ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen (bladzijde 3). Hier wil ik nog ingaan op de mijns inziens onjuiste stelling dat het instellen van een visumplicht betekent dat de toegangsvoorwaarden worden verzwaard. Zoals op bladzijde 3 van de memorie van toelichting reeds werd opgemerkt, worden aan een visum geen andere voorwaarden verbonden dan de geldende voorwaarden voor toegang, die ook genoemd zijn in artikel 4 van het verdrag. Het visum strekt ertoe niet pas bij de grenscontrole, maar voorafgaand aan het vertrek van betrokkene te beoordelen of hij aan de voorwaarden voor toegang voldoet. Er is dus geen sprake van verzwaring van de toegangsvoorwaarden. Ik geef toe dat er wel sprake is van meer formaliteiten, namelijk de aanvraag van een visum. Echter ook te dien aanzien past een relativering, doordat zoals in genoemde nota ook is aangegeven visa kunnen worden afgegeven die voor meerdere binnenkomsten geldig zijn.

Wat betreft de vraag van de leden van de fractie van de PvdA over de visumverstrekking door het Koninkrijk kan er allereerst op worden gewezen dat de Nederlandse Antillen autonoom zijn in de toelating van vreemdelingen. De visumverstrekking vindt plaats namens de Minister van Buitenlandse Zaken. Elk eiland heeft zijn eigen instantie die adviseert op de visumaanvraag van de desbetreffende instantie. De aanvraag wordt door de Ambassade of het Consulaat doorgeleid aan de autoriteiten van het betreffende eiland. In casu betekent dit dat de snelheid waarmee een visum wordt afgegeven afhankelijk is van de verschillende instanties die aan de verstrekking daarvan vooraf dienen te gaan. Momenteel geldt het visumvereiste alleen voor onderdanen van de Dominicaanse Republiek en Haïti. Visa kunnen worden aangevraagd bij de Ambassades en Consulaten van het Koninkrijk der Nederlanden. Volgens opgaven van de Consulaten-Generaal te Santo Domingo en Port au Prince duurt het tussen de één en drie maanden voordat op Sint Maarten advies is uitgebracht (hiervan is 80% negatief). Van personen die als bona fide en solvent bekend zijn of die over een geldig Amerikaans visum beschikken, en van personen, die eerder een visum kregen, de toegestane verblijfsduur niet overschreden en waarvan geen negatieve antecedenten bekend zijn keuren deze Consulaten-Generaal zelfstandig visa-aanvragen goed.

Wat betreft de Franse visumverstrekking kan worden vermeld dat inwoners van Sint Lucia en Jamaica met de nationaliteit van deze landen hun visum kunnen aanvragen bij de Franse Ambassade te Castries, respectievelijk Kingston. Voor inwoners van Dominica en Guyana met de nationaliteit van deze landen geldt dat zij hun visumaanvraag kunnen doen bij de «agent consulaire» te Roseau, respectievelijk Georgetown. Deze visumaanvragen worden voor een verklaring van geen bezwaar voorgelegd aan de prefectuur van het te bezoeken gebiedsdeel, in dit geval Guadeloupe. De duur van de visumverstrekking is afhankelijk van het feit of de aanvraag is ingediend met of zonder vervaldatum. Als de aanvraag met vervaldatum, is wordt het visum door de prefectuur binnen 15 dagen afgegeven. Is de aanvraag zonder vervaldatum, dan duurt het langer. Indien een onderdaan van een land dat visumplichtig is een visumaanvraag indient in een ander land dan het land waarvan hij onderdaan is, wordt tevens de Franse vertegenwoordiging in het land waarvan hij onderdaan is geconsulteerd.

### **Personencontrole**

Gevraagd door de leden van de fractie van de PvdA naar de passage in de memorie van toelichting met betrekking tot artikel 5, vijfde lid, merk ik op dat de redactie daarvan tot verwarring aanleiding kan geven. Genoemde bepaling regelt dat bij een gezamenlijke controle de grensbewakingsambtenaren van de gast- en zendstaat overleg plegen over de toelating en

dat de beslissing tot weigering van de toelating berust bij de ambtenaar van de gaststaat. Een dergelijke beslissing is gebaseerd op een toetsing aan de voorwaarden voor toegang, dus zowel de Antilliaanse als de Franse voorwaarden. Het kan derhalve voorkomen dat bij een gezamenlijk controle op de luchthaven Juliana de toegang wordt geweigerd aan een persoon, omdat hij niet beschikt over een Frans visum. De gemotiveerde weigering zal daar middels een standaardbeschikking in tweevoud worden vastgelegd. Het origineel wordt uitgereikt aan de geweigerde persoon. De kopie blijft in de administratie van de Nederlands-Antilliaanse grensbewakingsambtenaren van de gaststaat. De weigeringsgronden worden gebaseerd op de toelatingsvereisten van het verdrag, welke slechts van toepassing zijn bij een dubbele controle.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts of een persoon die zich verzet tegen weigering van toegang in de gelegenheid wordt gesteld de afloop van het kort geding op Sint Maarten af te wachten. De weigering tot toelating zal tot gevolg hebben dat de geweigerde persoon zo spoedig mogelijk van het eiland verwijderd zal worden. Doordat de weigering schriftelijke wordt vastgelegd blijft het immer mogelijk om vanuit het buitenland een kort geding te entameren.

Deze leden vragen voorts welke rechtsbescherming zal gelden voor personen die – aangekomen te Grand Case – zich, op basis van dit verdrag, de toegang tot het gehele eiland zullen zien weigeren. Hierop antwoorden wij dat op grond van reciprociteit het hiervoor gegeven antwoord ook van toepassing is aan de Franse zijde. Een en ander zal in de beraadslagingen van de Commissie aan de orde komen.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar het opnemen van de aanhoudingsbevoegdheid ingevolge artikel 7 van het verdrag in het nationale recht, antwoorden wij dat de regering van de Nederlandse Antillen streeft ernaar in de nationale regelgeving een aanvullende bevoegdheidsbepaling op te nemen.

Voorts kan met betrekking tot artikel 6, eerste lid, onder c, van het verdrag nog het volgende worden gemeld.

Met het in artikel 6, eerste lid, onder c, bedoelde aanhouden wordt in de eerste plaats bedoeld het «ophouden voor verhoor» in strafrechtelijke zin, dus een vrijheidsbeneming met een bepaald doel. Die bevoegdheid wordt ook aan de grensbewakingsambtenaren van de zendstaat toegekend, aangezien het theoretisch mogelijk is dat tijdens de controle door deze ambtenaren een (strafrechtelijke) aanhouding noodzakelijk is. Anders dan men wellicht zou concluderen, is het aanhouden hier verbonden aan de verplichting die in de volgende volzin staat vermeld, namelijk de aangehouden persoon dient onmiddellijk voor te worden geleid aan de plaatselijke bevoegde autoriteiten binnen het luchthavengebouw. Met andere woorden, de aangehouden en mogen niet vrijelijk vervoerd worden naar een andere plaats. «Onmiddellijk» is nog sneller dan «zo spoedig mogelijk», waaruit blijkt dat het niet de bedoeling is dat de autoriteiten van de zendstaat enige tijd met de aangehouden en bezig zijn. Slechts uit het oogpunt van veiligheid mogen ook andere activiteiten voorafgaande aan de onmiddellijke voorgeleiding plaatsvinden. Die activiteiten worden limitatief in de onderhavige bepaling opgesomd.

In de praktijk zullen deze gevallen van strafrechtelijke aanhouding zich bij hoge uitzondering voordoen. Normaal gesproken zal een terugverwijzing naar de controlepost van de gaststaat van degene die voor de controle zich daar ophoudt, voldoende zijn. Van een vrijheidsbeneming in de zin van bedoelde aanhouding is slechts sprake wanneer de gecontroleerde een andere richting op zou willen lopen dan hij gedirigeerd wordt. Voor die uitzonderingsgevallen is het nodig deze bevoegdheid te creëren.

In de tweede plaats kan het woord aanhouden ook in niet-strafrechtelijke zin gebezigd worden en wel in de zin van aanhouden ter fine van uitlevering. Ook hier is sprake van een vrijheidsbeneming, maar deze is niet geënt op een nog plaats te vinden verhoor voor een eigen strafrechtelijk onderzoek. Voor die uitzonderingsgevallen waarin aanvankelijk geen jurisdictie bestaat voor ambtenaren van de gaststaat om een dwangmaatregel uit te oefenen, dient de bevoegdheid geschapen te worden. Die bevoegdheid wordt immers eerst feitelijk gecreëerd wanneer een verzoek ontvangen is voor aanhouding ter fine van uitlevering. Voor de tijd gelegen tussen de ontdekking door de ambtenaren en het indienen van een verzoek dient de vrijheidsbeneming een legitieme basis te hebben. Deze wordt in artikel 7 van het verdrag vastgelegd. De bevoegdheid tot aanhouding als hierboven bedoeld zal nader worden toegekend in de nationale wetgeving van de Nederlandse Antillen, het nieuwe wetboek van strafvordering. Een ontwerp is daartoe reeds opgesteld en ambtelijk in behandeling.

### **Verhouding tussen het verdrag en het nationale recht**

Inzake de moeilijkheden die kunnen ontstaan door het niet in overeenstemming zijn van de nationale (Nederlands-Antilliaanse) wetgeving met het verdrag en de vraag naar de aanpassing van de Landsverordening Toelating en Uitzetting – de leden van de fractie van de PvdA vragen hiernaar – kan het volgende worden gesteld. Bij de Staten van de Nederlandse Antillen is een ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Toelating en Uitzetting in behandeling genomen. Deze wijziging omvat de uitbreiding met een bepaling, die het weigeren van een verzoek om vergunning tot (tijdelijk) verblijf onderscheidenlijk de verwijdering van toelatingsplichtige personen mogelijk maakt in verband met de naleving van internationale overeenkomsten. Tevens heeft de Staten van de Nederlandse Antillen een wijzigingsverordening van het Wetboek van Strafrecht in behandeling genomen, waarin wederspanningheid gepleegd tegen ambtenaren in de openbare dienst van een vreemde staat of van een volkenrechtelijke organisatie die in de Nederlandse Antillen op door het volkenrecht erkende wijze hun bediening uitoefenen, strafbaar wordt gesteld.

Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of de in voorbereiding zijnde inrichting van een douanepost op Sint Maarten inmiddels operationeel is, kan worden geantwoord dat vanaf eind juli 1996 een team van vijftien douanebeambten in functie is. Vijf hiervan zijn door Nederland ter beschikking gesteld in het kader van de technische samenwerking. Het betreft onder meer het hoofd van de douanepost op het Nederlandse deel van Sint Maarten. Alle ter beschikking gestelde douaneambtenaren hebben substantiële ervaring in controlewerkzaamheden, met name ten aanzien van verdovende middelen, wapens en munitie. Vanaf de eerste maanden na het operationeel worden heeft het team aandacht besteed aan de voorbereidende werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor het daadwerkelijk kunnen uitvoeren van de controlewerkzaamheden. In dat kader zijn werkafspraken gemaakt met de politie en het openbaar ministerie, alsmede met de luchthaven- en havendirectie. In het najaar van 1996 is in de aankomsthal van de luchthaven Juliana een visitatieruimte ingericht en sindsdien wordt controle uitgeoefend op de binnenkomst van passagiers en bagage. Ook heeft men de beschikking over twee speurhonden. Voor de werkzaamheden in de haven is een containerkantoor besteld. Voorts worden goede werkcontacten onderhouden met de autoriteiten van de kustwacht en met de Franse douane.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. A. F. M. O. van Mierlo

**Artikelsgewijze toelichting****Artikel 1**

Artikel 1 bevestigt het doel van partijen om te komen tot een betere controle op vreemdelingen die Sint Maarten bezoeken.

**Artikel 2**

Artikel 2 geeft een aantal definities die voor zichzelf spreken. Onder «zone» wordt slechts een zeer beperkt deel van de luchthaven van de gaststaat verstaan, namelijk dat deel waar de grensbewakingsambtenaar van de zendstaat volgens zijn eigen nationale regels mag controleren. Het gaat hierbij om de luchthaven Juliana op het Nederlands-Antilliaanse deel van het eiland en de luchthaven Grand Case op het Franse deel van het eiland. Aangezien de meeste internationale vluchten aankomen op het vliegveld Juliana zal in de praktijk het Koninkrijk (Sint Maarten) de gaststaat zijn.

De regels van de gaststaat worden te allen tijde gerespecteerd. De regels van de zendstaat gelden alleen voor de controle door haar grensbewakingsambtenaren. De zone kan dus op geen enkele wijze met een extra-territoriale zone vergeleken worden. De precieze locatie van de zone, in de aankomsthal van de luchthavens, zal in diplomatieke nota's worden aangegeven.

**Artikel 3**

Artikel 3 bevestigt het principe van gezamenlijke controle, elk overeenkomstig de eigen nationale wetgeving. Wel moeten de regels van de gezamenlijke controle, zoals neergelegd in de artikelen 4 tot en met 7, worden gerespecteerd.

**Artikel 4**

Artikel 4 beschrijft de voorwaarden waaraan een vreemdeling die onderworpen is aan een gezamenlijke controle moet voldoen. Deze bepaling houdt rekening met de situatie van vrij verkeer op het eiland door het ontbreken van controle aan de grens tussen beide delen. Het gaat om de toegangsvoorwaarden tot het eiland door cumulatie van de Franse en Nederlandse eisen voor toelating voor kort verblijf (max. 3 maanden). Hierdoor wordt voldaan aan de toelatingsvereisten voor beide delen van het eiland. De Nederlands-Antilliaanse voorwaarden veranderen niet. De Nederlandse Antillen stelt de toelating van onderdanen van een twintigtal landen afhankelijk van de verlening van een landingsvergunning en heeft voor de onderdanen van de Dominicaanse Republiek en Haïti de visumplicht ingesteld. Naar Frans recht geldt de visumplicht voor meer vreemdelingen, maar de voorwaarden die Frankrijk aan de visumverlening verbindt zijn niet strenger dan de Nederlands-Antilliaanse toegangsvoorwaarden.

**Artikel 5**

Artikel 5 bepaalt de manier waarop de gezamenlijke controle plaatsvindt. Het gaat om opvolgende controle, eerst de grensbewakingsambtenaar van de gaststaat, dan de grensbewakingsambtenaar van de zendstaat. De beslissing tot toelating berust bij de grensbewakingsambtenaar van de gaststaat. Deze deelt de beslissing ook mee aan de vreemdeling, zodat aan de vreemdeling duidelijk is wie hem de toegang heeft geweigerd.



## **Artikel 6**

Artikel 6 bepaalt de rechten en plichten van de grensbewakingsambtenaren in de zone. Zo moeten de grensbewakingsambtenaren hun uniform dragen. Franse ambtenaren mogen alleen hun wapen gebruiken als het gaat om noodweer, terwijl alleen de hoogste in een rang een vergunning zal krijgen om een wapen te dragen (Nederlands-Antilliaanse ambtenaren dragen geen wapen).

De grensbewakingsambtenaren van de zendstaat hebben aanhoudingsbevoegdheid in de zone, maar de aangehouden personen moeten onmiddellijk voorgeleid worden aan de plaatselijk bevoegde autoriteiten.

## **Artikel 7**

In het geval een persoon door de grensbewakingsambtenaar van de zendstaat wordt aangehouden kan hij ongeacht zijn nationaliteit door de plaatselijke bevoegde autoriteiten worden verhoord. Deze bepaling scheidt de bevoegdheid van vrijheidsbeneming voor die gevallen waarin de autoriteiten op wier grondgebied de vreemdeling is aangehouden geen strafrechtelijke rechtsmacht kunnen uitoefenen ten aanzien van betrokkene. De zendstaat heeft het recht om een uitleveringsverzoek in te dienen. Het verzoek tot voorlopige aanhouding ter fine van uitlevering moet ontvangen zijn binnen de maximum termijn voor aanhouding in verband met het verhoor.

## **Artikel 8**

Voor wat betreft handelingen die grensbewakingsambtenaren van de zendstaat verrichten in de zone van de gaststaat genieten zij immuniteit van strafvervolging door de gaststaat. In dat geval vallen zij onder de rechtsmacht van de zendstaat. De zendstaat houdt de justitiële autoriteiten van de gaststaat op de hoogte van het verloop van een eventuele strafzaak tegen de grensbewakingsambtenaar. Voor alle overige handelingen vallen zij onder de rechtsmacht van de gaststaat.

## **Artikel 9**

In dit artikel wordt de bescherming en bijstand geregeld van de grensbewakingsambtenaren van de zendstaat door de gaststaat. Deze bescherming en bijstand is gelijk aan die van de eigen grensbewakingsambtenaren.

Met het oog hierop is besloten de nationale strafwet van de Nederlandse Antillen aan te passen, met het doel het strafbaar stellen van wederspanning tegen Franse ambtenaren, die krachtens het verdrag in functie zijn op Nederlands-Antilliaans grondgebied.

## **Artikel 10**

Artikel 10 geeft aan de gaststaat de bevoegdheid om van de zendstaat de terugroeping van één van haar grensbewakingsambtenaren te eisen.

## **Artikel 11**

Artikel 11 handelt over de verwijdering van een vreemdeling die niet (meer) voldoet aan de vereisten voor verblijf. In geval de desbetreffende vreemdeling niet vrijwillig vertrekt kan hij onverwijld verwijderd worden door de autoriteiten van het gebied waar hij zich bevindt, volgens het eigen recht. Voor de Nederlandse Antillen geschiedt dit overeenkomstig het bepaalde in artikel 19 van de Landsverordening Toelating en Uitzetting.

Er wordt een register bijgehouden van de verwijderingen en de daaraan verbonden kosten.

#### **Artikel 12**

Op grond van artikel 12 worden de kosten van verwijdering door partijen gedeeld. Ten behoeve hiervan wordt door partijen een gezamenlijke bankrekening beheerd. Een door de Commissie aangewezen onafhankelijke deskundige brengt advies uit over de door elk der partijen te dragen kosten. De kosten van verwijdering zullen naar verwachting gering zijn omdat in de meeste gevallen verwijdering zal plaatsvinden na een weigering van de toegang en alsdan de luchtvaartmaatschappij, die betrokkenen heeft aangevoerd, kan worden aangesproken.

#### **Artikel 13**

Artikel 13 regelt de instelling van een gemengde Commissie door partijen. Aangezien de uitvoering van het verdrag onder de verantwoordelijkheid valt van de Nederlands-Antilliaanse regering, treedt deze hierbij op namens het Koninkrijk. De Commissie ziet toe op de naleving van het verdrag en krijgt door het verdrag enkele bijzondere bevoegdheden opgedragen. De belangrijkste bevoegdheid van de Commissie is het opstellen van de lijst van landen wier onderdanen onderworpen zijn aan een gemeenschappelijke controle. De Commissie stelt een werkgroep in die op grond van deze lijst de risicovluchten bepaalt. Deze werkgroep heeft tevens tot taak om bij de Commissie nieuwe risico's van illegale immigratie of voor de veiligheid op het eiland (criminaliteit) te signaleren. Op grond van het tweede lid van dit artikel heeft de werkgroep ook tot taak om een spoedprocedure uit te werken, waarmee op ad hoc basis risicovluchten kunnen worden aangewezen.

#### **Artikel 14**

Artikel 14 regelt de samenstelling en werkwijze van de Commissie. Beide partijen hebben één stem en beslissingen worden bij unanimiteit genomen. De Commissie bestaat uit vijf vertegenwoordigers van elk der partijen.

#### **Artikel 15**

In het geval de Commissie niet tot overeenstemming kan komen, moet via diplomatieke weg een oplossing worden gezocht.

#### **Artikel 16**

Artikel 16 regelt de werkwijze van de werkgroep. Deze is gelijk aan die van de Commissie, met andere woorden pariteit en unanimiteit. Kan de werkgroep niet tot overeenstemming komen dan wordt de kwestie aan de Commissie voorgelegd. De werkgroep zal bestaan uit lokale autoriteiten.

#### **Artikel 17**

Artikel 17 regelt de territoriale reikwijdte van het verdrag.