

Vergaderjaar 2004–2005

29 996

Goedkeuring van het op 8 juni 2004 te Luxemburg totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden (Trb. 2005, 35)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het onderhavige voorstel van wet strekt tot goedkeuring van het op 8 juni 2004 te Luxemburg totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden (Trb. 2005, 35) (hierna: het verdrag). Het voorstel is reeds aangekondigd in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II 2003–2004, 29 200 Hoofdstuk VII, nr. 2, blz. 37) en de begroting van het Ministerie van Justitie (Kamerstukken II 2003–2004, 29 200, Hoofdstuk VI, nr. 2, blz. 90 en nr. 21, blz. 74).

Achtergrond

In 1995 hebben de Benelux-landen besloten de grensoverschrijdende politieële en justitiële samenwerking in het kader van de op 19 juni 1990 te Schengen totstandgekomen 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), hierna te noemen Schengen Uitvoeringsovereenkomst, te intensiveren en uit te breiden. In 1996 hebben de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de drie landen daartoe in Senningen een memorandum van overeenstemming inzake de samenwerking op het terrein van politie, justitie en immigratie, het zogenoemde Senningen-memorandum, ondertekend, in de overtuiging dat dankzij deze intensievere samenwerking de herinvoering van de controles aan de binnengrenzen zoals neergelegd in de uitzonderingsbepalingen van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, kon worden vermeden.

Met het onderhavige verdrag wordt uitvoering gegeven aan de voornemens neergelegd in de Gemeenschappelijke verklaring van Nederland, België, Vlaanderen en Wallonië inzake grensoverschrijdende samenwerking 2002. In deze verklaring werd opdracht gegeven een inventarisatie te maken van de knelpunten op het terrein van de politieële samenwerking. In de gezamenlijke knelpuntenanalyse van de politiesamenwerking tussen

Nederland en België, uitgevoerd door de Belgische politie en het Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking (NCIPS) zijn de voornaamste obstakels vervolgens in kaart gebracht die de Belgische en Nederlandse politiediensten bij grensoverschrijdend optreden tegenkomen, zowel in het grensgebied als op het overige deel beider grondgebieden. De knelpuntenanalyse wees ten algemene uit dat in de grensstreek bepaalde condities voor goede samenwerking tussen de wederzijdse politiekorpsen ontbreken. Voor ambtenaren van politie opererend in de grensstreek is de grens nog steeds levensgroot aanwezig, terwijl er voor wetsovertreders geen grens meer bestaat. De analyse bracht, meer in het bijzonder, een drietal categorieën knelpunten aan het licht. Een eerste categorie knelpunten betrof het ontbreken van bevoegdheden grensoverschrijdend op te treden in spoedeisende situaties. Terwijl de ernst van een situatie ertoe noopt, zijn, bijvoorbeeld, Belgische ambtenaren van politie in het geval aan Nederlandse zijde van de grens een groot verkeersongeluk plaatsvindt, thans niet bevoegd ad hoc bijstand te verlenen en daarmee de nodige maatregelen te treffen om eerste hulp aan burgers te verlenen.

Een tweede categorie betrof de knelpunten op het terrein van de samenwerking in het kader van de openbare orde en veiligheid. In geval van dagelijkse samenwerking en bijvoorbeeld ter gelegenheid van grote manifestaties en betogingen bestaan geen juridische mogelijkheden om (op verzoek) bijstand te verlenen. Zo dient de begeleiding van een groep supporters op weg naar of na een bezoek aan een wedstrijd in het buurland op een treinstation thans te worden overgedragen aan de autoriteiten van het buurland. Een laatste groep wordt gevormd door de knelpunten die worden ondervonden op het gebied van de informatie-uitwisseling tussen de respectieve politiediensten.

Ten slotte komt in voornoemde verklaring tot uiting dat de gezamenlijke evaluaties van het optreden ingevolge het op 26 april 1999 te Bergen op Zoom totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederland en het Koninkrijk België inzake grensoverschrijdend politie-optreden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid tijdens het Europees Kampioenschap voetbal voor landenteams in het jaar 2000 (Trb. 1999, 87), het zogenoemde Verdrag van Bergen op Zoom, aanleiding vormden voor het formuleren van aanbevelingen en besluiten, waarin de landen het wenselijk achten om ook in de toekomst te kunnen beschikken over een inhoudelijk soortgelijk, maar permanent verdrag inzake grensoverschrijdend politieoptreden en grensoverschrijdende politiesamenwerking.

Naast en ingegeven door bovenstaande ontwikkelingen hebben de Benelux-landen in het najaar van 2003 besloten om door middel van een herstructurering van het Senningen-overleg een intensivering na te streven van de Benelux-samenwerking op de JBZ-terreinen. Daarbij gaat het niet alleen om het intensiveren van die samenwerking, maar tevens om het stroomlijnen van de bestaande vormen van samenwerking. Het toepassingsveld is verbreed; aanvankelijk ging het alleen over politie, justitie en immigratie. Drie nieuwe thema's zijn toegevoegd : veiligheid, drugsbeleid en grensoverschrijdende samenwerking inzake rampenbeheersing en brandbestrijding.

Een nieuwe flexibele Senningen-overlegstructuur is ingesteld. En marge van de JBZ-Raden – de bijeenkomsten van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Unie – komen de JBZ-ministers in Benelux-verband bijeen. Ze bepalen de prioriteiten en de timing van het overleg. De monitoring en praktische aansturing gebeuren door een Centrale Overleggroep Senningen op hoog ambtelijk niveau uit de drie landen. Daaronder opereert een aantal vaste werkgroepen die zich

bijvoorbeeld bezighouden met politiesamenwerking, drugsbeleid, rampenbeheersing en brandbestrijding, en een aantal ad hoc-werkgroepen. Sommige onderwerpen die rechtstreeks met het Senningen-overleg verband houden, worden in andere Benelux-gremia aan de orde gesteld (bijvoorbeeld in de Bijzondere Commissie voor het Personenverkeer die de thema's die verband houden met immigratie behandelt) en via de Centrale Overleggroep Senningen naar het Senningen-overleg teruggekoppeld. De Centrale Overleggroep Senningen vergadert enige malen per jaar.

In het vernieuwde Senningen-kader is een verdere versterking van de politieke samenwerking prioritair. En marge van de JBZ-Raad van 23 januari 2003 is overeengekomen om ter zake een nieuw tripartite verdrag af te sluiten. Onder voorzitterschap van Nederland is vervolgens een ontwerp van het verdrag opgesteld dat op 8 juni 2004 te Luxemburg door de drie landen is ondertekend.

Inhoud van het verdrag

Het verdrag heeft tot doel de bestaande mogelijkheden tot politieke samenwerking in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid, de bescherming van personen en goederen en in het kader van de voorkoming en opsporing van strafbare feiten, te verruimen. Het beoogt daarmee mede de knelpunten op te lossen die de Nederlandse, Belgische en Luxemburgse politiediensten bij de uitoefening van hun taken ondervinden. In het hiernavolgende zullen de vijf voornaamste terreinen waarop aan deze verruiming gestalte wordt gegeven, worden aangestipt.

De Verdragsluitende Partijen beogen ten eerste een verbetering van de operationele samenwerking. Daartoe voorziet het verdrag in een regeling betreffende wederzijdse bijstand, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen bijstand op verzoek en onvoorziene bijstand, het zogenoemde optreden op eigen initiatief. In het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid kunnen politiediensten van de Verdragsluitende Partijen elkaar op grond van een verzoek bijstaan. De bijstand kan bestaan uit het inzetten van personeel en het leveren van materieel.

Er kunnen zich echter situaties voordoen, denk bijvoorbeeld aan een groot verkeersongeluk net vlak aan de overzijde van de grens, waarin de tijd voor de verzoekprocedure ontbreekt. Het gevolg zou hiervan zijn dat niet grensoverschrijdend kan worden ingegrepen. Het verdrag voorziet daarom tevens in de mogelijkheid dat ambtenaren van politie in spoedeisende gevallen – indien sprake is van een noodweersituatie dan wel een mogelijke ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid, en de eigen ambtenaren van politie niet tijdig ter plaatse kunnen zijn – zonder verzoek, op eigen initiatief en met bepaalde bevoegdheden, grensoverschrijdend kunnen opgetreden. Ambtenaren van politie in de grensstreek kunnen aldus snel reageren wanneer er zich calamiteiten voordoen aan de andere zijde van de grens. De op 14 november 1984 te 's-Gravenhage totstandgekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake wederzijdse bijstandsverlening bij het bestrijden van rampen en ongevallen (Trb. 1984, 155) regelt bij rampen de bijstandsverlening op verzoek en blijft overigens onverkort van toepassing.

Het verdrag voorziet voorts in de mogelijkheid van de bevoegde autoriteiten van de Verdragsluitende Partijen om gemengde patrouilles en controles in de grensstreek te organiseren. Daarmee is een algemene rechtsbasis gecreëerd voor het optreden van ambtenaren van politie – ambtenaren van de Koninklijke marechaussee inclusief (in dit verband zij verwezen naar de toelichting bij artikel 1) – in gezamenlijke patrouilles of

ten behoeve van gezamenlijke controles. De gemengde patrouilles en controles kunnen verschillende doeleinden hebben. Zo kunnen de betreffende wederzijdse autoriteiten gezamenlijke verkeerscontroles en alcoholcontroles organiseren en kunnen er, bijvoorbeeld, in het kader van de bestrijding en preventie van illegaal verblijf van vreemdelingen en mensensmokkel, gezamenlijke patrouilles plaatsvinden.

Het verdrag bevat daarnaast een regeling betreffende de persoonsbeveiliging. De bepalingen dienaangaande, strekken tot vergemakkelijking van het uitvoeren van een beveiligingsopdracht, in die zin dat deze op het grondgebied van een andere Verdragsluitende Partij kan worden voortgezet. Ten vierde worden de mogelijkheden die de Schengen Uitvoeringsovereenkomst ter zake van grensoverschrijdende achtervolging en observatie biedt, op enkele punten uitgebreid. Op beide regelingen zal in de artikelsgewijze toelichting nader worden ingegaan.

Ten slotte, voorziet het verdrag in de mogelijkheid rechtstreeks gegevens uit te wisselen tussen de onderscheidenlijke politiediensten van de Verdragsluitende Partijen. Het betreft autonome informatie-uitwisseling, dus zonder tussenkomst van het Openbaar Ministerie. Daarnaast schept het de basis voor de rechtstreekse raadpleging van het kentekenregister, mits gecentraliseerd en geautomatiseerd, en de mogelijke raadpleging van andere registers in de nabije toekomst. De rechtstreekse raadpleging zal door de Verdragsluitende Partijen nader worden geregeld in uitvoeringsafspraken. Ter vergemakkelijking van de informatie-uitwisseling tussen de Verdragsluitende Partijen, kunnen gemeenschappelijke politiecentra worden opgericht. Tevens kan de uitwisseling van informatie via verbindingsofficieren verlopen.

Grensoverschrijdend optreden in het kader van het verdrag vindt te allen tijde plaats binnen de kaders die het nationale recht van de gaststaat aan een dergelijk optreden stelt. Zo wordt voorkomen dat buitenlandse ambtenaren in strijd handelen met het recht van de gaststaat of dat zij meer bevoegdheden hebben dan de eigen, nationale ambtenaren van politie. Voorts staat de grensoverschrijdende ambtenaar onder gezag en bevel van de ter plaatse in de gaststaat bevoegde autoriteit respectievelijk leidinggevende. Een en ander vereist dat de grensoverschrijdende ambtenaren op de hoogte zijn van de regels van en de werkwijzen in de gaststaat. Er zal een opleidingsprogramma worden georganiseerd waaraan de ambtenaren die grensoverschrijdend zullen gaan optreden, dienen deel te nemen.

Het verdrag bevat een viertal bijlagen. In Bijlage 1 is per Verdragsluitende Partij aangegeven welke ambtenaren bevoegd zijn in het kader van het verdrag grensoverschrijdend op te treden (zie artikel 1, onderdeel a, van het verdrag). In Bijlage 2 is een lijst opgenomen van de autoriteiten die onderscheidenlijk bevoegd zijn (zie artikel 1, onderdeel k, van het verdrag). In Bijlage 3 heeft elke Verdragsluitende Partij onderscheidenlijk opgenomen welke gebieden in het kader van het verdrag worden aangemerkt als grensstreek. Bijlage 4 bevat een opsomming van de registers waaruit, ingevolge artikel 13 van het verdrag, rechtstreeks persoonsgegevens kunnen worden verstrekt aan politiediensten van een andere Verdragsluitende Partij.

De bijlagen zijn, gelet op hun inhoud, aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van deze bijlagen behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht van goedkeuring ter zake voorbehouden.

Met dit verdrag wordt een verdergaande samenwerking beoogd dan thans wordt gerealiseerd in het kader van het op 26 februari 2001 tot stand gekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten (EU-Verdrag) (Trb. 2001, 47) en het op 25 maart 1957 tot stand gekomen Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag) (Trb. 1957, 91). Hiertoe bestaat in de visie van de regering ruimte ingevolge artikel 306 EG-Verdrag. Volgens deze bepaling vormen de bepalingen van het EG-Verdrag immers geen beletsel voor het bestaan en de voltooiing van de Benelux, voorzover de doelstellingen van de Benelux niet bereikt zijn door toepassing van het EG-Verdrag. In een ruime lezing van artikel 47 EU-Verdrag kan daaronder ook worden begrepen het Schengen-acquis dat is gebaseerd op de derde pijler van het EU-Verdrag.

Op grond van bovenstaande bepalingen staat het de landen van de Benelux vrij om voor de realisatie van de doelstellingen van hun regionale unie verdergaande afspraken te maken indien die doelstellingen niet gerealiseerd worden door het Schengen-acquis, zoals omschreven in Besluit 1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999 tot vaststelling in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de rechtsgrond van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen (PbEG 1999, L 176, blz. 17, met rectificatie in PbEG 2000, L 9, blz. 32).

Consultatie

Zoals eerder vermeld, is het verdrag mede tot stand gekomen op basis van een door de betrokken politiediensten opgestelde knelpuntenanalyse. Voorts speelden uiteraard de goede ervaringen een belangrijke rol, die tijdens het Europese Kampioenschap voetbal in 2000 in België en Nederland met de politiesamenwerking op basis van het Verdrag van Bergen op Zoom zijn opgedaan. Ook tijdens het proces van de totstandkoming van dit verdrag is de politie, de Koninklijke marechaussee inclusief, steeds nauw betrokken. Niet alleen nam een vertegenwoordiger van de politie permanent deel aan de verdragsonderhandelingen, maar ook werd de portefeuillehouder namens de Raad van Hoofdd commissarissen steeds op de hoogte gehouden van de stand van zaken. Na de ondertekening is een vertegenwoordiger van de Nederlandse Politieacademie bovendien bij de werkzaamheden betrokken met het oog op een goede voorbereiding van de politie, mede gelet op de voorlopige toepassing van het verdrag.

Financiële gevolgen

Grensoverschrijdende politiesamenwerking, zoals voorzien in het verdrag, roept de vraag op hoe de met die samenwerking gepaard gaande kosten dienen te worden verrekend. Er wordt vanuit gegaan dat de samenwerkingsmogelijkheden op zichzelf niet tot extra kosten zullen leiden; de kosten en baten zullen grosso modo tegen elkaar opwegen. Oogmerk van het verdrag is immers het oplossen van de door de politiediensten geconstateerde knelpunten door het versoepelen, vereenvoudigen en vergroten van de door de politiediensten gewenste samenwerkingsvormen, hetgeen de effectiviteit en efficiency van het politiewerk ten goede zal komen. Daarbij mag er vanuit worden gegaan dat de betrokken politiekorpsen steeds een zorgvuldige afweging zullen maken tussen de te kiezen vormen van samenwerking. Zoals er ook van wordt uitgegaan dat er – over een langere periode gezien – min of meer

evenwicht zal zijn in de mate waarin aan elkaar bijstand zal worden verleend.

In het verdrag is een regeling opgenomen over de onderlinge verrekening van kosten bij grensoverschrijdende samenwerking. Met het verdrag wordt een nieuwe vorm van samenwerking geïntroduceerd, namelijk het grensoverschrijdend optreden op eigen initiatief. Het is alleszins redelijk dat de daarmee gepaard kosten ten laste komen van de initiatiefnemende partij. Bij optreden op verzoek dienen steeds vooraf afspraken te worden gemaakt over de kosten; een verzoek kan immers betrekking hebben op zeer diverse vormen van samenwerking – met een gemeenschappelijk belang, doch ook met een belang voor slechts één van de betrokken partijen – en bovendien sterk van omvang verschillen.

Als uitgangspunten voor het maken van deze afspraken zal gelden dat zo min mogelijk administratieve lasten worden veroorzaakt en zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande praktijk. Er vindt reeds op een aantal terreinen grensoverschrijdende samenwerking plaats tussen politiediensten, bijvoorbeeld bij grote sportevenementen. Het is daarbij goed gebruik dat van tevoren afspraken worden gemaakt over de eventuele verrekening van kosten. Daarbij geldt als regel dat salariskosten niet worden verrekend. Het gastland neemt doorgaans wel de verblijfskosten voor zijn rekening. Het verdrag beoogt geen wijziging aan te brengen in deze bestaande praktijk.

Bij de evaluatie van het verdrag zal het kostenaspect worden meegenomen.

Uitvoeringsafspraken

Het verdrag biedt de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid (en in een aantal gevallen de verplichting) tot het aangaan van uitvoeringsafspraken, indien dat op grond van een artikel noodzakelijk is. Hierdoor kan een concrete invulling worden gegeven aan het desbetreffende artikel. Daarbij mag – dit spreekt voor zich – niet worden afgeweken van de grenzen en kaders die het verdrag stelt. De uitvoeringsafspraken zullen naar verwachting in de vorm van een memorandum van overeenstemming worden gegoten. Uiteraard zullen er geen verplichtingen voor burgers uit voortvloeien. In artikel 15, derde lid, van het verdrag wordt door de Verdragssluitende Partijen de intentie uitgesproken om de rechtstreekse toegang tot nader te bepalen persoonsregisters mogelijk te maken door middel van het sluiten van een protocol. Gelet op de algemene formulering van deze bepaling en de gevoeligheid van de materie zullen de afspraken die hierover in de toekomst gemaakt gaan worden, worden vastgelegd in een uitvoeringsverdrag, waarvan het voornemen tot sluiten overeenkomstig artikel 8 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen aan het parlement ter kennis zal worden gebracht.

Voorlopige toepassing

De regering is voornemens het verdrag, voorafgaande aan de inwerking-treding, op korte termijn voorlopig toe te passen. Dit wordt ingegeven en gerechtvaardigd door de grote behoefte die er bij de Verdragssluitende Partijen bestaat aan een spoedige verruiming van de mogelijkheden tot politieke samenwerking, zoals ook verwoord in voornoemde knelpunten-analyse. Alvorens tot voorlopige toepassing over te gaan, zijn de Verdragssluitende Partijen in de gelegenheid de uitvoering voor te bereiden, bijvoorbeeld op het gebied van opleiding en voorlichting. Aangezien het verdrag geen bepalingen bevat die afwijken van formele wetgeving of tot zodanig afwijken noodzaken, zal het gehele verdrag voorlopig worden toegepast.

Koninkrijkspositie

Het onderhavige verdrag zal, wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Titel 1 Begripsomschrijvingen en doel en kader van de samenwerking

Artikel 1

In het onderhavige artikel zijn de begripsomschrijvingen opgenomen. Onder a is de definitie van het begrip ambtenaar opgenomen, waarbij wordt verwezen naar Bijlage 1. In deze bijlage is per Verdragsluitende Partij aangegeven welke ambtenaren bevoegd zijn in het kader van het verdrag grensoverschrijdend op te treden. Het verdrag heeft betrekking op ambtenaren die politietaken verrichten. Het betreft dus in bepaalde gevallen niet louter «reguliere» ambtenaren van politie. Zo zijn in de Nederlandse situatie ook ambtenaren van de Koninklijke marechaussee (Kmar) bevoegd om op grond van dit verdrag grensoverschrijdend op te treden, bijvoorbeeld in gemeenschappelijke patrouilles in het kader van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen. De Kmar heeft immers, onder andere, op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, van de Politiewet 1993 juncto artikel 46, aanhef en onder a van de Vreemdelingenwet 2000 een politietaak. De andere Verdragsluitende Partijen kennen soortgelijke constructies. Om deze reden wordt in het verdrag het algemene begrip ambtenaar gebruikt, dit mede om buiten twijfel te stellen dat de bepalingen van het verdrag niet van toepassing zijn op, bijvoorbeeld, particuliere beveiligers. In Bijlage 1 bij het verdrag wordt voorts gespecificeerd welke ambtenaren het betreft.

Het begrip grensoverschrijdend politieoptreden is in onderdeel b zodanig omschreven dat daaronder zowel de daadwerkelijke overschrijding van de grens als de bijstand op het vreemde grondgebied valt. Het maakt daarbij geen verschil of het grensoverschrijdende politieoptreden plaatsvindt op initiatief van de gaststaat of van de zendstaat.

In de omschrijving van het begrip grensoverschrijdende eenheid in onderdeel d is tot uitdrukking gebracht dat het gaat om een eenheid met een afzonderlijke commandostructuur, eigen logistiek en eigen middelen.

In de onderdelen e en f wordt gesproken over de geweldmiddelen. In verband met de regelgeving in Luxemburg en België wordt in die onderdelen daarvoor het begrip materiële dwangmiddelen gehanteerd (deze terminologie wordt tevens in andere Benelux-verdragen gebezigd, zoals het op 27 juni 1962 te Brussel totstandgekomen Verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg, het zogenoemde Benelux Uitleveringsverdrag). In de begripsomschrijving wordt vervolgens aangesloten bij de Nederlandse terminologie zoals opgenomen in de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar, de Bewapeningsregeling politie en de Uitrustingsregeling politie 1994. Er wordt onderscheid gemaakt tussen individuele en collectieve dwangmiddelen. De individuele middelen zijn als het ware verbonden aan de individuele ambtenaar; deze zijn erop gericht te worden gedragen, meegevoerd en gebruikt door één en doorgaans dezelfde persoon (bijvoorbeeld het dienstpistool, de wapenstok of pepperspray). Van de collectieve dwangmiddelen kan door meer personen gebruik worden gemaakt (bijvoorbeeld waterwerpers). Een collectief dwangmiddel hoeft geen

gewelddmiddel te zijn als bedoeld in de voornoemde Ambtsinstructie, het kan ook materieel zijn zoals een shovel, of een gepantserd voertuig, voorzover er dwang mee wordt uitgeoefend.

In diverse artikelen in het verdrag worden taken of bevoegdheden toegeschreven aan bevoegde autoriteiten. Er is geen algemene definitie van dit begrip opgenomen in het onderhavige artikel, maar er wordt verwezen naar Bijlage 2 waarin per Verdragsluitende Partij is aangegeven welke autoriteit onderscheidenlijk bevoegd is. Een en ander zal in sommige gevallen nog nader worden uitgewerkt in draaiboeken (zie de toelichting bij artikel 4).

In een drietal artikelen wordt de aldaar geregelde bevoegdheid beperkt tot de grensstreek. Het betreft de artikelen 7 (optreden op eigen initiatief), 13, tweede lid (spontane uitwisseling persoonsgegevens) en 25 (gemengde patrouilles en controles). In Bijlage 3 is, zoals eerder in het algemene deel van deze toelichting werd aangegeven, per Verdragsluitende Partij aangegeven wat onder het grensgebied wordt verstaan. Zo hebben België en Luxemburg het gehele nationale grondgebied als grensstreek aangewezen. Nederland heeft het gebied aangewezen dat aan België grenst en waar bepaalde korpsen actief zijn.

De overige begripsomschrijvingen uit artikel 1 spreken voor zich en behoeven geen nadere toelichting.

Artikel 2

Het onderhavige artikel bevat de reeds in het algemeen gedeelte beschreven doelbepaling van het verdrag.

Artikel 3

In dit artikel wordt de verhouding van het verdrag ten opzichte van de nationale en internationale rechtsregels vastgesteld. De politieke samenwerking tussen Nederland, België en Luxemburg wordt beheerst door het nationale recht van Verdragsluitende Partijen en de relevante internationale rechtsregels, tenzij het onderhavige verdrag van beide normstelsels afwijkt. In dat geval is het verdrag bepalend voor de politieke samenwerking.

Titel 4 Algemene aspecten van samenwerking

Artikel 4

De artikelen 4 tot en met 8 bevatten de regeling betreffende de wederzijdse bijstand en zijn geïnspireerd door de vergelijkbare bepalingen uit het Verdrag van Bergen op Zoom. De artikelen 4 tot en met 6 beschrijven de bijstand op verzoek en de artikelen 7 en 8 de onvoorziene bijstand, het zogenoemde optreden op eigen initiatief.

Met deze volgorde hebben de Verdragsluitende Partijen tot uiting willen brengen dat bijstand op verzoek de hoofdregel is en het optreden op eigen initiatief een uitzondering daarop behoort te zijn. In de artikelen is opgenomen wanneer bijstand kan worden geboden. Voor beide vormen van bijstand geldt dat deze plaatsvindt in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Grensoverschrijding in verband met voorkoming en opsporing van strafbare feiten is geregeld in andere verdragen, zoals de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en verdragen op het terrein van de rechtshulp alsmede in de artikelen 18 en 19 van het onderhavige verdrag.

Artikel 4 geeft de procedure aan die moet worden gevolgd voor het verzoeken en verlenen van bijstand. Voordat tot een grensoverschrijdend optreden kan worden overgegaan, richt een partij zich, ingevolge het eerste lid, met een daartoe strekkend schriftelijk verzoek tot een andere partij. Het tweede lid bepaalt dat het verzoek in ieder geval de aard van het gewenste grensoverschrijdend politieoptreden omschrijft, evenals de operationele noodzaak. Indien bekend, kan in het verzoek worden ingegaan op de situatie waarbinnen het politieoptreden wenselijk wordt geacht, en het aantal eenheden of ambtenaren dat bij voorkeur dient deel te nemen aan het grensoverschrijdende politieoptreden. Het verdrag geeft geen nadere invulling van het begrip operationele noodzaak. Ten algemene kan worden gesteld dat een operationele noodzaak bestaat, wanneer zonder de inzet van de buitenlandse ambtenaren het beoogde resultaat niet zal worden bereikt. Het is overigens nadrukkelijk niet de bedoeling een beroep op een ander land te doen om structurele personeelsproblemen op te lossen.

Bij het verzoek wordt tevens aangegeven of het een eenmalige grensoverschrijding betreft of dat er sprake zal zijn van meer, tot dezelfde categorie behorende overschrijdingen binnen een bepaalde periode. Hierbij kan worden gedacht aan grensoverschrijdingen die plaatsvinden ter begeleiding van milieugevaarlijke transporten die periodiek plaatsvinden en die door ambtenaren van politie van één partij worden begeleid. Op grond van het derde lid dient de Verdragsluitende Partij die een verzoek ontvangt, daarop zo spoedig mogelijk een beslissing te nemen. De beslissing ter zake dient te worden meegedeeld aan de autoriteit die het verzoek heeft gedaan. De aangezochte partij moet, gelet op artikel 42, gegronde redenen hebben om niet aan het verzoek te voldoen. Een verzoek zou bijvoorbeeld kunnen worden geweigerd omdat er geen capaciteit beschikbaar is, capaciteit ook of beter in eigen land kan worden verkregen of omdat partijen het niet eens worden over de kostenverdeling, mits deze weigeringsgronden in het concrete geval passen binnen het kader dat door artikel 42 wordt geschetst.

In Bijlage 2 bij het verdrag is per Verdragsluitende Partij aangegeven welke de onderscheidenlijk bevoegde autoriteit is. Teneinde buiten twijfel te stellen welke autoriteiten in welke situatie feitelijk worden belast met betreffende taken en bevoegdheden, zal vóór de inwerkingtreding van het verdrag door de Verdragsluitende Partijen een draaiboek worden opgesteld.

Overigens zij opgemerkt dat een verzoek om bijstand zowel kan worden gedaan door de bevoegde autoriteit van de gaststaat, hetgeen meestal het geval zal zijn, als door de bevoegde autoriteit van de zendstaat. Het kan, bijvoorbeeld, voor een Verdragsluitende Partij wenselijk zijn ambtenaren van politie mee te sturen met een bepaald grensoverschrijdend transport. In dat geval wordt de gaststaat verzocht toe te staan dat ambtenaren van politie van de zendstaat grensoverschrijdend optreden.

Artikel 5

Dit artikel beschrijft de bevoegdheden die in het kader van grensoverschrijdend politieoptreden op verzoek door de grensoverschrijdende ambtenaren van politie kunnen worden uitgeoefend. De opsomming van bevoegdheden is een aanvulling op de bevoegdheden die zijn opgenomen in de algemene bepalingen in Titel 4, zoals de bevoegdheid materiële dwangmiddelen mee te voeren en te gebruiken. Het uitoefenen van bevoegdheden bij bijstand op verzoek dient, mede door de verwijzing naar Titel 4, plaats te vinden in overeenstemming met het recht van de gaststaat. Voorts staan de grensoverschrijdende ambtenaren en de grensoverschrijdende politie-eenheid voortdurend onder gezag en bevel van de ter plaatse in de gaststaat bevoegde autoriteiten.

De opsomming van de bevoegdheden is niet limitatief. Dit blijkt uit het gebruik in de aanhef van de zinsnede «in het bijzonder». Dit betekent niet dat de grensoverschrijdende ambtenaren een vrijbrief hebben om te doen en laten wat zij nodig achten. De bevoegdheden dienen ingevolge het tweede lid te worden uitgeoefend met inachtneming van de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, en bovenal staan de ambtenaren onder gezag en bevel van de gaststaat en moet hun handelen in overeenstemming zijn met het recht van dat land.

De bevoegdheid omschreven in het eerste lid, onderdeel a, ziet op de bescherming van personen. Ingevolge onderdeel b zijn de grensoverschrijdende ambtenaren bevoegd te surveilleren. Bij de bevoegdheid tot controleren (onderdeel c) kan onder andere gedacht worden aan de controle bij de toegang tot een bepaald aangewezen gebied rondom een stadion waar een (internationale) sportwedstrijd wordt gehouden. Verkeersregelende bevoegdheden kunnen eveneens in het kader van een grensoverschrijdend politieoptreden worden uitgeoefend (onderdeel d). Verkeersregeling houdt in het geven van bevelen aan verkeersdeelnemers die zijn gehouden de bevelen op te volgen. De onder e geregelde bevoegdheid om terreingedeelten te doorzoeken, kan worden aangemerkt als een versterkte wijze van surveilleren. Een terreingedeelte kan, uiteraard met inachtneming van het recht van de gaststaat, systematisch worden doorzocht om de plaats te bepalen van personen van wie of dieren, voertuigen of voorwerpen waarvan een dreiging voor de openbare orde uitgaat of kan uitgaan. Indien op deze wijze een voertuig wordt gelokaliseerd waarvan men weet of het sterke vermoeden heeft dat daarin wapens of explosieven zijn verborgen, wordt via de reguliere strafvorderlijke weg de zaak verder overgenomen. Ingevolge onderdeel f kan de grensoverschrijdende ambtenaar naar de identiteit van een persoon vragen. Van de in onderdeel g beschreven bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt bij de begeleiding van voetbalsupporters van het ene land naar het andere. Hiermee zijn positieve ervaringen opgedaan tijdens het Europees Kampioenschap voetbal in 2000.

Artikel 6

In relatie tot artikel 4 is voorgeschreven dat de grensoverschrijdende ambtenaar of zijn leidinggevende de beslissing van de aangezochte Verdragsluitende Partij betreffende het grensoverschrijdende optreden zo spoedig mogelijk in zijn bezit krijgt. Tevens heeft de grensoverschrijdende ambtenaar een overzicht van het in het kader van een grensoverschrijdend politieoptreden meegevoerde materieel bij zich. Deze voorwaarde wordt ook gesteld in vergelijkbare bepalingen in internationale verdragen of overeenkomsten, zoals artikel 7, tweede lid, van de in het algemene gedeelte van deze toelichting aangehaalde Overeenkomst tussen Nederland en België over bijstandsverlening bij het bestrijden van rampen en ongevallen. Hierdoor kan geen verwarring ontstaan ten aanzien van het meegevoerde materieel, hetgeen met het oog op eventuele aansprakelijkheden van belang is

Artikel 7

Er kunnen zich situaties voordoen waarin de tijd voor de procedure, bedoeld in artikel 4, ontbreekt, met als gevolg dat niet kan worden ingegrepen. Hierbij kan worden gedacht aan een brand op het bedrijventerrein Hazeldonk. Het onderhavige artikel voorziet in een regeling op grond waarvan een ambtenaar van politie in een spoedeisende situatie zonder voorafgaand verzoek aan de gaststaat, grensoverschrijdend mag optreden. Ambtenaren van politie in de grensstreek kunnen, wanneer er zich calamiteiten voordoen aan de andere zijde van de grens aldus snel

reageren en een begin maken met een grensoverschrijdend politie-optreden.

Bij een onvoorzien grensoverschrijdend optreden ontbreekt een concrete opdracht van de bevoegde autoriteit van de gaststaat. De grensoverschrijdende ambtenaren treden immers op eigen initiatief op. Een dergelijk optreden is daarom aan strikte kaders en voorwaarden gebonden. Het aanvangen van een optreden op eigen initiatief is ingevolge dit artikel slechts toegestaan in een spoedeisende situatie in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid en dient onmiddellijk bij het overschrijden van de grens te worden gemeld aan de bevoegde autoriteit van de gaststaat en dient beperkt te blijven tot de grensstreek.

Het optreden mag, zoals reeds werd uiteengezet in het algemene deel van deze toelichting, slechts in een spoedeisende situatie plaatsvinden. Daarvan is ingevolge het derde lid sprake wanneer de grensoverschrijding noodzakelijk is om een acuut gevaar voor lijf, leden, goederen of gezondheid af te wenden danwel een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid te voorkomen. Een laatste voorwaarde is dat de ambtenaren van de gaststaat niet tijdig ter plaatse kunnen zijn. Door te wachten op ambtenaren van de gaststaat of op de toestemming op grond van artikel 4 van het verdrag bestaat het risico dat het gevaar voor lijf, leden, goederen of gezondheid of de ernstige verstoring van de openbare orde zich daadwerkelijk of in meerdere mate manifesteert.

Bij de melding aan de bevoegde autoriteit dat een optreden op eigen initiatief is begonnen, kan die autoriteit, ingevolge artikel 35, bepalen dat het grensoverschrijdend optreden wordt gecontinueerd, dient te worden beëindigd, dan wel zal worden overgenomen. In ieder geval wordt de melding bevestigd en wordt alle informatie verstrekt die noodzakelijk is ter voorkoming van een eventuele doorkruising van een optreden van de gaststaat.

Op de voorwaarde dat het optreden op eigen initiatief beperkt moet blijven tot de grensstreek van de gaststaat, wordt in het vierde lid een uitzondering gemaakt. De situatie kan zich voordoen dat tijdens een grensoverschrijdend optreden dat op verzoek plaatsvindt, de grensoverschrijdende ambtenaren stuiten op een in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid spoedeisende situatie waarbij de ambtenaren van de gaststaat niet tijdig aanwezig kunnen zijn en die valt buiten de kaders van de bijstand op verzoek. In dat geval kan ook buiten de grensstreek, tijdens de grensoverschrijding op verzoek, op eigen initiatief worden opgetreden. Deze situatie zal naar verwachting zelden voorkomen. Bij bijstand op verzoek zijn immers altijd, met het oog op de bestaande gezags- en bevelsstructuren, ambtenaren van de gaststaat aanwezig.

Artikel 8

De grensoverschrijdende ambtenaar mag bij het optreden op eigen initiatief de nodige bevoegdheden uitoefenen die geen uitstel dulden. Dit betekent dat zijn optreden uitsluitend gericht mag zijn op de afwending van het acute gevaar of de voorkoming van de ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid.

Op het uitoefenen van deze bevoegdheden is een «dubbele rem» aangebracht: de bevoegdheden worden uitgeoefend in overeenstemming met het recht van de gaststaat en mogen daarnaast nooit verdergaand zijn dan toegestaan is in de zendstaat. De Verdragsluitende Partijen achten het onwenselijk dat de grensoverschrijdende ambtenaar in deze situatie bevoegdheden uitoefent die volgens het recht van de gaststaat zijn toege-

staan en volgens het eigen recht niet zijn geoorloofd, zonder dat er een ambtenaar van politie van de gaststaat aanwezig is. Bij optreden op verzoek of in een gezamenlijke patrouille of ten behoeve van een gezamenlijke controle mag de grensoverschrijdende ambtenaar de bevoegdheden uitoefenen die volgens het recht van de gaststaat zijn toegelaten, zelfs als deze verder gaan dan de bevoegdheden die hem toekomen in de zendstaat. Het is bij een dergelijk optreden, gezien de uniformiteit en effectiviteit die wordt nagestreefd, immers onontbeerlijk dat de ambtenaren van de gaststaat en de grensoverschrijdende ambtenaren gelijklopende bevoegdheden hebben.

Artikel 9

Naast een verzoek om een grensoverschrijdend politieoptreden uit te voeren, kan de gaststaat de zendstaat eveneens vragen materieel te leveren. Denkbaar is dat de gaststaat ter handhaving van de openbare orde, bijvoorbeeld bij demonstraties of blokkades, wenst te beschikken over een (extra) waterwerper of helicopter. Dit kunnen ook collectieve materiële dwangmiddelen zijn als bedoeld in artikel 1, onderdeel f. Niet alleen ambtenaren van de zendstaat, maar ook van de gaststaat kunnen het geleverde materieel besturen of bedienen. In het laatste geval draagt de zendstaat zorg voor opleiding en toelichting. Ook hier geldt dat het geleverde materieel op een verzamelstaat dient te zijn geplaatst (zie eveneens artikel 6, derde lid).

Artikel 10

Eén van de pijlers van het verdrag is het vergemakkelijken van de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de Verdragsluitende Partijen. Ingevolge Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281) is gegevensuitwisseling slechts toegestaan indien het een nauwkeurig omschreven en welbepaald doel dient. In het eerste lid van het onderhavige artikel is dan ook expliciet opgenomen welk doel moet worden gediend met de uitwisseling van persoonsgegevens uit registers als bedoeld in Bijlage 4 bij het verdrag. Voor Nederland betreft het hier gegevens uit politieregisters als bedoeld in de Wet politieregisters, zoals deze bijlage ook aangeeft.

Bij de omschrijving van het doel is aangesloten bij artikel 13 van het Besluit politieregisters. De gegevensverstrekking dient noodzakelijk te zijn in verband met de goede uitvoering van de politietaak op het grondgebied van de verstreckende dan wel ontvangende Verdragsluitende Partij. De uitvoering van de politietaak op het grondgebied van de ontvangende partij is aan de orde bij de voorkoming van een ernstig en dreigend gevaar of ter opsporing van een misdrijf waardoor de rechtsorde van de ontvangende partij ernstig is geschokt. In dat geval kunnen gegevens door de verstreckende partij uit eigen beweging of naar aanleiding van een algemeen verzoek worden verstrekt. Deze norm voor verstrekking sluit aan bij punt 5.4, onder b, van de in de preambule genoemde aanbeveling nr. R (87) 15 van 17 september 1987 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, die het gebruik van persoonsgegevens voor politiedoeleinden regelt. Indien de ontvangende partij een verzoek doet met betrekking tot een bepaalde persoon of een bepaald geval, geldt dat de gegevensverstrekking noodzakelijk is voor de politietaak op het grondgebied van de ontvangende partij. Het is niet nodig dat dit verband houdt met de voorkoming van een ernstig en dreigend gevaar of ter opsporing

van een misdrijf waardoor de rechtsorde van de ontvangende partij ernstig is geschokt.

Teneinde de bescherming van persoonsgegevens te garanderen en misbruik te voorkomen is in het tweede lid een aantal artikelen dienaangaande uit de Schengen Uitvoeringsovereenkomst van overeenkomstige toepassing verklaard en is in het derde lid bepaald dat de persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor deze werden verzameld en verwerkt.

Artikelen 11 en 12

In deze bepalingen zijn onderscheidenlijk de voorwaarden opgenomen waaronder verkregen informatie als bewijsmiddel mag worden gebruikt en de wijze waarop de graad van vertrouwelijkheid die de verstreckende Verdragsluitende Partij aan de gegevens heeft gegeven wordt gewaarborgd. Artikel 11 herhaalt het in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst neergelegde uitgangspunt dat politie-informatie slechts met toestemming als bewijs kan worden gebruikt. Geheel in overeenstemming met de Nederlandse positie hieromtrent is door de Verdragsluitende Partijen besloten geen afstand te doen van het principe van de voorafgaande toestemming. Wel is het zo dat de formulering «na toestemming» is gehandhaafd met het doel een flexibelere vorm van toestemmingverlening niet uit te sluiten. Met de huidige formulering zou het bij voorbeeld mogelijk moeten zijn om een dergelijke toestemming met een eenvoudige fax-, brief- of e-mailwisseling te verzoeken en te verlenen.

Titel 3 Bijzondere vormen van samenwerking

Artikel 13 en 14

In artikel 13 wordt de rechtstreekse verstrekking van persoonsgegevens uit een politieregister structureel mogelijk gemaakt. Hiermee wordt afgevoerd van het Besluit politieregisters. Ingevolge artikel 13, zevende lid, van het Besluit politieregisters is de hoofdregel dat gegevensverstrekking plaatsvindt door tussenkomst van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Rechtstreekse verstrekking is thans slechts mogelijk indien hiermee is ingestemd door de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In artikel 14 van het verdrag is wel bepaald dat de centrale autoriteit (lees: voor Nederland KLPD) achteraf over de gegevensverstrekking dient te worden geïnformeerd.

In artikel 13, eerste lid, van het verdrag is bepaald dat de rechtstreekse uitwisseling van persoonsgegevens uit een politieregister tevens kan plaatsvinden in een gemeenschappelijk politiecentrum. In dit verband zij verwezen naar de toelichting bij artikel 24.

In artikel 13, tweede lid, van het verdrag wordt, in lijn met artikel 13, tweede lid, van het Besluit politieregisters bepaald dat in de grensstreek persoonsgegevens betreffende een bepaalde persoon of bepaald geval ook zonder een daartoe strekkend verzoek kunnen worden verstrekt.

Artikel 15

Bij de Verdragsluitende Partijen bestond niet alleen de wens om persoonsgegevens rechtstreeks te kunnen uitwisselen, maar ook om rechtstreeks toegang te kunnen krijgen tot bepaalde registers, in het bijzonder het kentekenregister. Deze wens komt onder andere tot uiting in voornoemde knelpuntenanalyse waarin wordt gesteld dat de bevraging

van kentekens van voertuigen uit een ander land een tijdrovende kwestie is. Een ander aspect is dat deze bevraging nu veelal via rechtshulpverzoeken plaatsvindt, wat gelet op de grote aantallen veel capaciteit vergt, zowel aan de kant van de verzoekende instantie als aan de zijde van degene die het verzoek moet behandelen. Gelet op de aard van de gevraagde informatie, wordt de te leveren inspanning dan ook veelal als onevenredig ervaren.

Door middel van het eerste en tweede lid van het onderhavige artikel wordt dit knelpunt opgelost. Ingevolge het eerste lid hebben de bevoegde autoriteiten, binnen de kaders gesteld door artikel 10 van het verdrag, de mogelijkheid tot rechtstreekse gecentraliseerde en geautomatiseerde raadpleging van het kentekenregister. Uiteraard vergt deze bepaling nadere uitwerking, waarvoor het tweede lid een basis biedt. In Nederland zal een en ander worden georganiseerd door de Dienst wegverkeer. In het hiernavolgende wordt het systeem dat de dienst voor ogen heeft op hoofdlijnen geschetst.

Eén van de randvoorwaarden van rechtstreekse raadpleging van het kentekenregister is dat deze gecentraliseerd plaatsvindt. Dit betekent dat vanuit één punt in het land waar een voertuig wordt aangetroffen waarover informatie gewenst is, contact wordt gelegd met het kentekenregister van de Verdragsluitende Partij waar het voertuig staat geregistreerd. Naar verwachting zal dit via de nationale voertuigregistratie-autoriteiten zijn. Deze gecentraliseerde organisatie van bevraging van het kentekenregister gaat misbruik tegen. Voorkomen wordt dat onbevoegde personen toegang krijgen tot de verwerkingsapparatuur van de gegevens en dat informatie door deze personen, al dan niet tijdens de overdracht, wordt gelezen, gekopieerd, gewijzigd of verwijderd.

In de praktijk zal dit waarschijnlijk betekenen dat een ambtenaar op dezelfde wijze informatie over buitenlandse voertuigen opvraagt als hij dat doet voor nationale voertuigen. De nationale voertuigautoriteit is verantwoordelijk voor een correcte doorgeleiding naar de voertuigautoriteit in het land van herkomst van het voertuig, dus onder genoemde voorwaarden. Het berichtenverkeer zal langs elektronische weg plaatsvinden. Indien wordt ingelogd door een geautoriseerde ambtenaar volgens afgesproken richtlijnen, wordt de informatie per ommegaande ontvangen.

Daarnaast is in het derde lid door de Verdragsluitende Partijen het voornemen uitgesproken dat tevens ten aanzien van de rechtstreekse toegang tot andere registers afspraken kunnen worden gemaakt. Hierbij dient, onder andere, te worden gedacht aan rechtstreekse bevraging van de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) en wapenregisters. Deze afspraken dienen in de vorm van een protocol, een uitvoeringsverdrag, te worden gemaakt.

Artikel 16 en 17

Artikel 16 voorziet in de mogelijkheid informatie-uitwisseling in het kader van het verdrag via verbindingsofficieren te laten plaatsvinden. Verbindingsofficieren zijn gedetacheerde ambtenaren die door hun aanwezigheid in een ander land de politieke samenwerking met dat land efficiënter kunnen laten verlopen.

Artikel 17 behelst een uitbreiding van de regeling met betrekking tot verbindingsofficieren vervat in artikel 47 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (in dat artikel wordt gesproken van contactambtenaren). Naast de doeleinden opgenomen in het tweede lid van het laatste artikel – ten bate van preventieve en repressieve misdadbestrijding, de uitvoering van rechtshulpverzoeken of in het kader van de grensbewaking – kan de taakuitoefening van de verbindingsofficieren ingevolge het eerste lid van het onderhavige artikel tevens in het kader van de handhaving van de

openbare orde en veiligheid en beschermingsopdrachten, plaatsvinden. Het tweede lid voorziet voorts, analoog aan het vierde lid van artikel 47 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, in de mogelijkheid tot gemeenschappelijk gebruik van elkaars verbindingsofficieren. Dat wil zeggen dat de verbindingsofficieren in het buitenland niet meer worden geplaatst namens één van de Benelux-landen, maar namens de drie landen gezamenlijk. In een uitvoeringsafspraken dient nader invulling te worden gegeven aan het gezamenlijke gebruik.

In de aanloop naar het opstellen van een uitvoeringsafspraken hebben de betrokken ministers van de Benelux-landen op 29 april 2004 een intentieverklaring over het gezamenlijk gebruik van verbindingsofficieren ondertekend. Deze ondertekening vond plaats in het kader van een project dat als doel heeft een efficiëntere beleidsmatige en operationele samenwerking op het gebied van preventie en bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit en inzake de handhaving van de openbare orde te bewerkstelligen, door gezamenlijk gebruik van verbindingsofficieren ten behoeve van de bevoegde diensten van de Benelux-landen. Zo zullen binnen het kader van dit project enkele Belgische en Nederlandse verbindingsofficieren, die zijn gestationeerd buiten de Europese Unie, gemeenschappelijke taken uitoefenen ten behoeve van de Benelux-landen. De resultaten van en ervaringen met dit project kunnen worden verwerkt in de voornoemde uitvoeringsafspraken.

Artikel 18

Uit de knelpuntenanalyse kwam naar voren dat de regeling ten aanzien van grensoverschrijdende achtervolging (artikel 41 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst) op enkele punten verruiming behoeft. Vooropgesteld moet worden dat deze bevoegdheid door de Verdragsluitende Partijen nog steeds wordt beschouwd als een uiterst middel: deze mag enkel worden toegepast als de autoriteiten van de andere Verdragsluitende Partij vanwege de spoedeisende situatie niet vooraf kunnen worden gewaarschuwd dan wel niet tijdig ter plaatse kunnen zijn om de achtervolging over te nemen.

Ingevolge het eerste lid, onderdeel a, van het onderhavige artikel mag de achtervolging over de grens worden voortgezet in het geval de achtervolgde persoon zich heeft onttrokken aan een vrijheidsstraf of verdachte is van een strafbaar feit waarvoor uitlevering mogelijk is.

Daarnaast is in artikel 27 van het Benelux Uitleveringsverdrag een traject van 10 kilometer vastgesteld waarbinnen een grensoverschrijdende achtervolging door de plaatselijk bevoegde autoriteiten moet worden overgenomen. Gebeurt dit, om welke reden dan ook, niet, dan moet de achtervolging worden gestaakt. Ingevolge artikel 41, achtste lid, van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst is deze beperking in afstand van toepassing gebleven. Deze beperking blijkt in de praktijk echter niet werkbaar. Met de snelheden die doorgaans met behulp van een voertuig tijdens een achtervolging worden bereikt – deze liggen veelal boven de 100 kilometer per uur – is de afstand van 10 kilometer al na afzienbare tijd afgelegd. In dat tijdsbestek slaagt de politie van de gaststaat er in een groot gedeelte van de gevallen niet in de achtervolging over te nemen. Om te voorkomen dat men de achtervolgde persoon dientengevolge moet laten gaan, zijn de grensoverschrijdende ambtenaren ingevolge het eerste lid, onderdeel d, van het onderhavige artikel bevoegd de achtervolging op het grondgebied van de gaststaat zonder enige in tijd en afstand uitgedrukte beperking, voort te zetten. Dit laat de verplichting om zo spoedig mogelijk in contact te treden met de autoriteiten van de gaststaat, onverlet.

Voorts wordt in het eerste lid, onderdeel c, de beperking van artikel 41, vijfde lid, onderdeel b, van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst losgelaten. De politie is op grond van dat artikel thans niet bevoegd een achtervolging over zee of door het luchtruim voort te zetten, terwijl zij een belangrijke rol speelt bij, bijvoorbeeld, de opsporing van milieudelicten op zee en het gewenst is dat ook daar een achtervolging kan worden ingezet en vervolgens worden voortgezet op de territoriale wateren van België.

Een achtervolging kan een gevaar voor de verkeersveiligheid meebrengen en dient daarom zo spoedig mogelijk te worden beëindigd.

Wanneer de grensoverschrijdende ambtenaren hierin slagen, hebben zij thans louter de bevoegdheid om de achtervolgde persoon in verband met het in de zendstaat gepleegde feit staande te houden. Zij kunnen kortom niet tot aanhouding overgaan. Dit brengt met zich mee dat, alvorens de verdachte kan worden overgebracht naar het plaatselijke politiebureau, men moet wachten op ambtenaren van de gaststaat, die hiertoe wel bevoegd zijn. Om de doelmatigheid te vergroten kent het eerste lid, onderdeel b, aan de grensoverschrijdende achtervolgende ambtenaren de bevoegdheid toe de achtervolgde persoon aan te houden.

Ten slotte komt artikel 27 van het Benelux Uitleveringsverdrag te vervallen aangezien de grensoverschrijdende achtervolging door middel van het verdrag opnieuw – en verruimd – is geregeld. Omdat daarmee ook de verwijzing naar artikel 26 van het Benelux Uitleveringsverdrag vervalt, is deze onder d opgenomen.

Op grond van artikel 26 van het Benelux Uitleveringsverdrag is vereist dat de betrokken ambtenaren in bezit moeten zijn van een door de bevoegde autoriteit afgegeven rogatoire commissie (schriftelijke opdracht) om in een ander land met toestemming van de aldaar bevoegde ambtenaar van het openbaar ministerie behulpzaam te kunnen zijn bij het opsporen en constateren van strafbare feiten. In de praktijk blijkt dit in spoedeisende situaties, zoals het geval kan zijn bij een achtervolging, belemmerend te werken omdat er veel tijd overheen gaat alvorens deze commissie is opgesteld. Daarom is voor deze situaties overeengekomen dat ambtenaren van de andere Verdragsluitende Partijen in spoedeisende gevallen met toestemming van de officier van justitie aanwezig mogen zijn bij opsporingshandelingen ten aanzien van de achtervolgde persoon, ook als er geen rogatoire commissie aanwezig is.

Conform artikel 26, tweede lid, van het Benelux Uitleveringsverdrag kunnen deze grensoverschrijdende ambtenaren ook desgewenst een afschrift van het proces-verbaal en andere stukken krijgen. In dat geval zal deze procedure overigens achteraf, door indiening van een rechtshulpverzoek, moeten worden geformaliseerd.

Artikel 19

De knelpuntenanalyse noopt tevens tot een uitbreiding van de regeling met betrekking tot de grensoverschrijdende observatie, zoals geregeld in artikel 40 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. Ingevolge onderdeel a van de gegeven bepaling is de opsporingsambtenaar bevoegd de observatie van personen die zich onttrokken hebben aan een vrijheidsstraf opgelegd vanwege het plegen van een strafbaar feit dat tot uitlevering aanleiding kan geven, alsmede personen die kunnen leiden naar de betreffende persoon, voort te zetten op het grondgebied van de gaststaat. Deze uitbreiding is ingegeven door de omstandigheid dat de Belgische autoriteiten veel hinder ondervinden van een leemte in de Nederlandse wetgeving dienaangaande. De bijzondere opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering, waaronder stelselmatige observatie, kunnen niet (meer) worden toegepast wanneer opsporing en vervolging

zijn beëindigd. Na een onherroepelijke rechterlijke uitspraak is er immers geen sprake meer van een verdachte in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering. Dientengevolge kunnen verzoeken om rechtshulp ten behoeve van grensoverschrijdende observatie van dergelijke personen of hun contacten (die tot opsporing van de persoon kunnen leiden), door de Nederlandse bevoegde autoriteiten thans niet in behandeling worden genomen. Ook hier te lande wordt dit als een leemte ervaren. Daarom is thans een wetsvoorstel in voorbereiding dat voorziet in de mogelijkheid bepaalde opsporingsbevoegdheden toe te passen ten aanzien van ontsnapte veroordeelden. Het gegeven dat het verdrag voortloopt op het betreffende voorstel, levert geen probleem op; van de mogelijkheid kan pas gebruik worden gemaakt indien en voorzover zulks in nationale wetgeving is vervat.

Onderdeel b voorziet voorts uitdrukkelijk in de mogelijkheid ter observatie technische hulpmiddelen te gebruiken, een onderwerp dat bij het aangaan van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst nog niet aan de orde was, maar thans veelvuldig plaatsvindt. Deze technische middelen mogen slechts worden gebruikt voorzover de inzet van deze middelen in overeenstemming met het nationale recht is toegestaan en daarvoor door de bevoegde officier van justitie in concreto toestemming is verleend. Ten behoeve van observatiedoelinden worden in de praktijk tevens lucht- en watervaartuigen ingezet. Om tevens in die gevallen grensoverschrijdende observatie mogelijk te maken, voorziet onderdeel c van het onderhavige artikel erin dat de observatie ook door het luchtruim en over water kan worden voortgezet.

Artikel 20

Het verdrag bevat in paragraaf 3.4 een bijzondere regeling betreffende het grensoverschrijdende optreden door ambtenaren ten behoeve van de bescherming van personen. Deze regeling wijkt vanwege het bijzondere karakter van persoonsbescherming op sommige punten af van de bepalingen inzake bijstand, individuele materiële dwangmiddelen en het uitoefenen van geweld.

Het uitgangspunt van de regeling, verwoord in het onderhavige artikel, is dat een beveiligingsopdracht wordt voortgezet op het grondgebied van een andere Verdragsluitende Partij, mits zij hiermee heeft ingestemd. De bevoegde autoriteit van de gaststaat, heeft de vrijheid om te besluiten de opdracht over te nemen of, indien er gegronde redenen zijn, om anders te besluiten. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat het voortzetten van de opdracht niet wordt toegestaan door de gaststaat en evenmin wordt overgenomen.

Artikel 21

Voor wat betreft het dragen van individuele materiële dwangmiddelen tijdens de uitvoering van een beveiligingsopdracht op het grondgebied van de gaststaat, wordt aansluiting gezocht bij de systematiek van artikel 32 van het verdrag. Ingevolge dat artikel dienen de Verdragsluitende Partijen voorafgaand aan de mogelijke grensoverschrijdingen overeen te komen welke materiële dwangmiddelen mogen worden meegevoerd tijdens een grensoverschrijdend optreden. Zoals weergegeven in de toelichting bij artikel 32 is het de bedoeling hierover een structurele afspraak te maken, en niet op ad hoc-basis een en ander overeen te komen.

Artikel 22

Artikel 33 van het verdrag bevat de algemene regeling aangaande het gebruik van geweld na grensoverschrijding. Het onderhavige artikel behelst een bijzondere regeling met betrekking tot de uitoefening van geweld door grensoverschrijdende ambtenaren die betrokken zijn bij een voortgezette beveiligingsopdracht op het grondgebied van de gaststaat. Het gebruik van geweld is bij een voortgezette beveiligingsopdracht uitsluitend geoorloofd in een noodweersituatie: er bestaat een ogenblikkelijke noodzaak van de wettige verdediging van zichzelf, van de te beschermen persoon of van een ander. Daarbij dient het recht van de gaststaat in acht te worden genomen.

Artikel 23

Bij elke persoonbeveiliging dient een zo compleet mogelijk beeld te bestaan van de mogelijke dreiging en risico's. Aan de basis van iedere persoonsbeveiliging staat het maken van een risicoanalyse, aan de hand van informatie en uitgevoerde evaluaties van eerdere beveiligingsopdrachten. Een risicoanalyse is een beoordeling van een concrete of potentiële dreiging waarbij alle aspecten op zichzelf en in betrekking tot elkaar worden beschouwd.

De onderhavige bepaling verplicht de Verdragsluitende Partijen op dit punt de handen ineen te slaan. In gezamenlijkheid dient een systeem te worden ontwikkeld aan de hand waarvan informatie en evaluaties ter zake kunnen worden uitgewisseld. Tevens moeten de Verdragsluitende Partijen zorgen dat er gemeenschappelijke risicoanalyses tot stand worden gebracht.

Artikel 24

Het onderhavige artikel biedt de Verdragsluitende Partijen de mogelijkheid in gemeenschappelijke politiecentra te opereren. Een gemeenschappelijk politiecentrum heeft ten doel de politiesamenwerking tussen de betrokken landen te verbeteren om daardoor de veiligheid in het grensgebied te vergroten. De gemeenschappelijkheid komt tot uiting in het feitelijk in elkaars nabijheid werken en samenwerken in één gebouw danwel door middel van een permanente on-line verbinding via computers (virtueel).

Een gemeenschappelijk politiecentrum kan, zoals bepaald in artikel 13 van het verdrag, met name de grensoverschrijdende rechtstreekse informatie-uitwisseling vereenvoudigen en versnellen, de kwaliteit en de kwantiteit van de gegevens vergroten, ervoor zorgen dat situaties die kunnen leiden tot grensoverschrijdend politieoptreden tijdig worden onderkend en de coördinatie van operaties aan beide kanten van de grens verbeteren. Daarnaast kan het gemeenschappelijk politiecentrum een helpdesk zijn ten aanzien van vragen en informatie aangaande de politieke samenwerking in de meest ruime zin van het woord. Voorts kan een gemeenschappelijk politiecentrum functioneren als intermediair tussen de onderscheidenlijke bevoegde autoriteiten van de Verdragsluitende Partijen met betrekking tot onderwerpen zoals geregeld in dit verdrag (bijvoorbeeld bijstand, aanvraag materieel, organiseren van gemeenschappelijke patrouilles of controles, gemeenschappelijke opleidingsvormen, uitwisseling van personeel). Een en ander zal ingevolge het tweede lid in uitvoeringsafspraken worden vastgelegd.

Gemeenschappelijke politiecentra kunnen zowel bilateraal als multilateraal van opzet zijn.

Artikel 25

Aan de strekking van het onderhavige artikel is reeds in het algemene deel van deze toelichting aandacht besteed.

Artikel 26

Het optreden in gezamenlijke patrouilles en gezamenlijke controles vindt gecoördineerd plaats: tezamen met de bevoegde autoriteit van een andere Verdragsluitende Partij wordt overeengekomen in een dergelijke gemengde formatie op te treden. Ingevolge het derde lid dienen de wederzijds betrokken bevoegde autoriteiten de operationele aspecten van de patrouilles en controles, zoals doel, duur en frequentie, vast te leggen in een uitvoeringsafspraken. In deze afspraak zal, daarnaast, een keuze dienen te worden gemaakt uit de bevoegdheden die in het kader van het verdrag kunnen worden toegekend. De aard van het optreden dient hierbij leidend te zijn. Teneinde verwarring onder de verschillende ambtenaren en hun leidinggevende te voorkomen en de uniformiteit en daarmee de effectiviteit van het gezamenlijke optreden te garanderen, is het van belang dat de ambtenaren die deel uitmaken van een patrouille of controle allen dezelfde bevoegdheden hebben. Dit is tevens belangrijk gezien de omstandigheid dat het kan voorkomen dat tijdens het optreden de grens een aantal malen wordt overschreden.

Wanneer de patrouille zich in de grensstreek verplaatst van het ene naar het andere grondgebied, wisselt daarmee, op grond van artikel 29, het gezag en het operationele bevel.

Artikel 27

Zoals eerder in het algemeen deel van deze toelichting werd aangegeven is het noodzakelijk dat grensoverschrijdende ambtenaren op de hoogte zijn van de bepalingen van dit verdrag en in het bijzonder van het recht van de gaststaat. Ingevolge artikel 28 zijn die regels immers van toepassing tijdens een grensoverschrijdend optreden. Er zal dan ook een opleidingsprogramma worden georganiseerd waaraan de ambtenaren die mogelijk grensoverschrijdend kunnen gaan optreden, dienen deel te nemen. Iedere Verdragsluitende Partij besteedt in het nationale opleidingstraject reeds aandacht aan grensoverschrijdende politieveramenwerking. Het onderhavige verdrag zal een onderdeel gaan vormen van de modules die hierop zien. Daarnaast zullen de reeds opgeleide ambtenaren op de hoogte worden gesteld van de inhoud van het verdrag. De betrokken onderwijsspecialisten uit de drie landen stemmen een en ander met elkaar af in de werkgroep politieveramenwerking die deelt uitmaakt van de Senningen-structuur. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan het organiseren van samenwerking op het vlak van de beroepsopleiding en de voortgezette opleiding. Eén en ander zal, vanzelfsprekend vóórdat het verdrag voorlopig wordt toegepast, in werking treden.

Ook de andere in dit artikel genoemde ondersteuningsvormen van de politieveramenwerking worden uitgewerkt in uitvoeringsafspraken. De Verdragsluitende Partijen zijn verplicht elkaar technisch en wetenschappelijk te ondersteunen en personeel uit te wisselen. Deze uitwisseling zal plaats kunnen vinden in het kader van een verzoek om bijstand, als beschreven in artikel 4. Voorts kan materieel worden uitgewisseld. Aldus kan een Verdragsluitende Partij materieel testen teneinde te bepalen of aanschaf wenselijk is. Indien tot aanschaf van materieel wordt overgegaan kunnen partijen elkaar, ten slotte, informeren, bijvoorbeeld, over technische zaken en aanbestedingsaspecten.

Artikel 28

De onderhavige bepaling betreft een uitwerking van artikel 3 van het verdrag waarin de verhouding van het verdrag ten opzichte van de internationale en nationale rechtsregels wordt vastgesteld. Tijdens een optreden in het kader van het verdrag, zijn de grensoverschrijdende ambtenaar van politie gebonden aan het recht van de gaststaat. In verband hiermee zal een opleidingsprogramma worden georganiseerd voor de ambtenaren die deel zouden kunnen gaan nemen aan grensoverschrijdend politieoptreden.

Artikel 29

De ambtenaar staat vanaf het moment dat hij grensoverschrijdend optreedt onder het gezag van de bevoegde autoriteit van de gaststaat. Bijlage 2 bij het verdrag specificeert dat ten aanzien van het grensoverschrijdende optreden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid de burgemeester van de gemeente waarin het grensoverschrijdende optreden plaatsvindt het gezag over deze buitenlandse ambtenaren heeft. Wanneer het een grensoverschrijdend optreden ter strafrechtelijke handhaving betreft, is de betreffende officier van justitie bevoegd. Ook in het geval opgetreden wordt op eigen initiatief is deze gezagsstructuur aanwezig.

Op lager, operationeel niveau, staat de grensoverschrijdende ambtenaar onder het bevel van de leidinggevende, de plaatselijke bevoegde commandant van dienst. In het geval van een onvoorzien grensoverschrijdend optreden ontstaat de bevelsstructuur, zodra de bevoegde autoriteit in de gaststaat op de hoogte is gesteld van het optreden.

Artikel 30

Het onderhavige artikel is geïnspireerd op artikelen 40, derde lid, onderdeel c, en 41, vijfde lid, onderdeel d, van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. De grensoverschrijdende ambtenaar is gehouden zijn politielegitimatiebewijs bij zich te dragen en dit op verzoek te tonen

Artikel 31

Deze bepaling is ontleend aan artikel 41, vijfde lid, onderdeel d, van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. Hierin zijn de eisen ten aanzien van de herkenbaarheid van grensoverschrijdende achtervolgende ambtenaren neergelegd. Het derde lid van het onderhavige artikel bevat een uitzondering: de grensoverschrijdende ambtenaar of het door hem gebruikte voertuig hoeven niet als zodanig uiterlijk herkenbaar te zijn indien de aard van het grensoverschrijdende optreden zich hiertegen verzet. Hiervan is bijvoorbeeld sprake in het geval van een grensoverschrijdende observatie of een voortzetting van een beschermingsopdracht.

Artikel 32

Ingevolge artikel 40, derde lid, onderdeel d, van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst mogen grensoverschrijdende ambtenaren, tenzij de gaststaat daartegen uitdrukkelijk bezwaar maakt, tijdens een observatie hun dienstwapen meevoeren. Op grond van artikel 41, vijfde lid, onderdeel e, van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst is het de grensoverschrijdende ambtenaar tevens toegestaan zijn dienstwapen mee te voeren tijdens een achtervolging. In overige gevallen is het een buiten-

landse ambtenaar tijdens de uitoefening van zijn politietaak thans in beginsel niet toegestaan het Nederlandse grondgebied bewapend te betreden. Wel kan de Minister van Justitie op grond van artikel 3a, eerste lid juncto vierde lid, van de Wet wapens en munitie in specifieke gevallen een bewapeningsvoorschrift afgeven en zijn in de Regeling bewapeningsvoorschriften niet-Nederlandse politie en openbare dienst enkele regels dienaangaande opgenomen.

Het ontbreken van een algemene bevoegdheid wordt in de grensstreek als een grote belemmering ervaren. Teneinde de grens te kunnen passeren om, bijvoorbeeld, bij een groot ongeval hulp te bieden aan Belgische collega's, of in te grijpen in een heterdaadsituatie, dient het dienstwapen te worden afgelegd en veiliggesteld. Ook tijdens reguliere werkzaamheden zoals patrouilles, wordt in de grensregio's veel hinder ondervonden van het ontbreken van de bevoegdheid een dienstwapen mee te voeren, zo heeft de voornoemde knelpuntenanalyse uitgewezen. In de enclaves Baarle Hertog en Baarle Nassau, waar de weg op sommige plaatsen kronkelend over de grens loopt, bestaat de mogelijkheid dat de grens tijdens een rit enkele malen wordt overschreden. Het is ondoenlijk het dienstwapen bij elke overschrijding af te leggen. Door middel van het onderhavige artikel wordt dit knelpunt opgelost. De bepaling voorziet in een algemene regel ten aanzien van de materiële dwangmiddelen. Op grond van het eerste lid dienen de Verdragsluitende Partijen elkaar inzicht te verschaffen in de uitrusting waarmee geweld kan worden uitgeoefend en individuele bewapening van ambtenaren, en de bewapening en het materieel voor gezamenlijk gebruik waarmee dwang kan worden uitgeoefend (zie in dit verband de toelichting bij artikel 1, onderdelen e en f, van het verdrag). Aan de hand van de onderscheidenlijke nationale regelgeving terzake, dienen de partijen te bepalen welke van de geïnventariseerde materiële dwangmiddelen onderscheidenlijk op de verschillende grondgebieden worden toegestaan. Het is overigens niet de bedoeling dat voorafgaand aan elke, afzonderlijke grensoverschrijding een afspraak omtrent de toegestane dwangmiddelen wordt gemaakt. De Verdragsluitende Partijen duiden in het eerste en tweede lid op een structurele afspraak die op grond van het trilaterale overleg, bedoeld in het eerste lid, wordt gemaakt. In het tweede lid wordt met betrekking tot de individuele materiële dwangmiddelen reeds een indicatie gegeven dat dit de middelen betreft die tot de basisuitrusting in de zendstaat behoren, uiteraard mits deze in de voornoemde structurele afspraak zijn toegestaan. Op voornoemde hoofdregel zijn twee uitzonderingen. Indien de situatie tot een optreden op eigen initiatief noopt, is de ambtenaar bevoegd om de door hem meegevoerde uitrusting en bewapening waarvoor geen toestemming is verleend door de gaststaat, indien deze niet kan worden afgelegd en veilig worden opgeborgen, te blijven dragen, maar niet te gebruiken in de gaststaat. Deze uitzondering ziet dus niet op de collectieve materiële dwangmiddelen. Daarnaast mogen materiële dwangmiddelen die niet zijn toegestaan, worden vervoerd, meegevoerd of gedragen indien de gaststaat hierom heeft verzocht in het kader van een optreden in de zin van artikel 4 van het verdrag, dan wel overeengekomen is ten behoeve van een gemengde patrouille of controle.

Artikel 33

Binnen de landsgrenzen komt het geweldmonopolie toe aan bepaalde overheidsorganen. Het gebruik van geweld is onder andere voorbehouden aan de nationale ambtenaren van politie. Onder meer in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en het Benelux Uitleveringsverdrag is enige ruimte gecreëerd voor buitenlandse ambtenaren. Op grond van de artikelen 40, derde lid, onderdeel d, en artikel 41, vijfde lid, onderdeel e, van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst mogen observerende en achtervolgende ambtenaren die grensoverschrijdend optreden, hun

dienstwapen slechts in geval van noodweer gebruiken. Artikel 28 van het Benelux Uitleveringsverdrag behelst een soortgelijke regeling.

Het onderhavige artikel voorziet in een algemene regeling ten aanzien van het toepassen van dwang door grensoverschrijdende ambtenaren tijdens een optreden in het kader van het verdrag. Het begrip dwang in de zin van het verdrag is een ruim begrip waaronder naast het aanwenden van geweld, zoals het gebruik van een wapenstok of het dreigen met een vuurwapen, bijvoorbeeld eveneens het omleggen van handboeien wordt verstaan, zo bepaalt het vijfde lid van het onderhavige artikel.

Het is de grensoverschrijdende ambtenaar enkel toegestaan in bepaalde gevallen, onder bepaalde voorwaarden geweld of andere vormen van dwang, zoals beschreven in het vijfde lid, te gebruiken. Slechts op bevel van de plaatselijke bevoegde leidinggevende, indien vooraf zodanig is bepaald, of in geval van een optreden op eigen initiatief, is het toepassen van dwang door hem toegestaan, met dien verstande dat ten aanzien van een aantal specifieke vormen van geweldgebruik in bepaalde situaties een grote terughoudendheid moet worden betracht. Het gebruik van vuurwapens, pepperspray of traangas is bij een optreden op eigen initiatief enkel geoorloofd in een noodweersituatie.

Bij het toepassen van dwang is de grensoverschrijdende ambtenaar gebonden aan het recht van de gaststaat. De waarborgen neergelegd in nationale regelingen, zoals de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, zijn, met andere woorden, eveneens van toepassing op de grensoverschrijdende ambtenaar. De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit gelden voorts op grond van artikel 5, tweede lid, van het verdrag.

Teneinde buiten twijfel te stellen dat door een ambtenaar die op verzoek optreedt in een noodweersituatie dwang mag worden gebruikt, is onderdeel c aan het eerste lid toegevoegd.

Artikel 34

Deze bepaling komt, onder andere, tegemoet aan een tweetal wensen voortvloeiende uit de knelpuntenanalyse. Het tweede lid voorziet niet zozeer in een bevoegdheid grensoverschrijdend op te treden maar in een recht op overpad van de ambtenaren van de Verdragsluitende Partijen. In enclaves als Baarle Nassau en Baarle Hertog kan de situatie zich voordoen dat de verkeerssituatie zodanig is, dat de kortste weg tussen twee locaties in het ene land, vaak gedeeltelijk ligt op het grondgebied van de aangrenzende Verdragsluitende Partij.

Het is wenselijk gebleken dat de ambtenaren in de uitoefening van hun dienst, teneinde hun bestemming op eigen grondgebied zo snel mogelijk te kunnen bereiken, gebruik kunnen maken van de kortste route en zich dus in uniform, met uitrusting en bewapening op het grondgebied van laatste Verdragsluitende Partij mogen begeven. Indien noodzakelijk mogen hierbij optische en geluidssignalen worden gebruikt, mits dit in overeenstemming met het recht van de gaststaat gebeurt. Dit artikel is ook van belang indien zich, bijvoorbeeld, een calamiteit voordoet in Zuid-Limburg, waarbij politieagenten uit Zeeland betrokken worden. Op grond van dit artikel wordt het voor die ambtenaren mogelijk om via de kortste route, via Belgisch grondgebied, naar Limburg te rijden.

Het derde lid van het onderhavige artikel heeft betrekking op het optreden in treinen en op passagiersschepen. De problematiek die in zijn algemeenheid geldt met betrekking tot grensoverschrijdend optreden van ambtenaren in de grensstreek, geldt in het bijzonder ten aanzien van optreden in internationale treinen. Wanneer een trein de grens passeert, kan het voorkomen dat de eerste halteplaats zich ver buiten het grensgebied bevindt. Zo stopt een internationale sneltrein vanuit Antwerpen, vanaf de grens niet eerder dan in Rotterdam. Het grensgebied wordt daarmee aanzienlijk

verruimd. Derhalve bevat het derde lid de bevoegdheid een controlemaatregel die plaatsvindt op een trein of passagiersschip en niet op het eigen grondgebied kan worden voltooid, op het grondgebied van de gaststaat voort te zetten teneinde voltooiing tot stand te brengen. De eerste volzin bepaalt dat het de grensoverschrijdende ambtenaren is toegestaan om in verband met het in het kader van het nationale recht uit te voeren maatregel op een schip of trein, op het grondgebied van de andere Verdragsluitende Partij in of uit te stappen.

Indien bij het uitvoeren van het voorafgaande blijkt dat het noodzakelijk is om verdere maatregelen te treffen, zijn de bepalingen van het verdrag ten aanzien van deze maatregelen onverkort van toepassing.

Ambtenaren maken gedurende de uitoefening van hun taken op hun grondgebied veelvuldig gebruik van vervoermiddelen, zoals dienstauto's en -motoren. Ingevolge het eerste lid mogen de ambtenaren die grensoverschrijdend optreden eveneens gebruik (blijven) maken van deze dienstvoertuigen.

Artikel 35

Aan de bevoegde autoriteiten van de gaststaat is het recht voorbehouden het optreden door grensoverschrijdende ambtenaren op hun grondgebied, over te laten nemen door eigen ambtenaren, dan wel te bevelen dat het grensoverschrijdende optreden wordt gestaakt.

Artikel 36

Ten behoeve van de transparantie van het optreden in het kader van het verdrag, is in het onderhavige artikel de verplichting vervat van elk grensoverschrijdend optreden schriftelijk verslag uit te brengen. Indien het een optreden in het kader van de handhaving van de openbare orde betreft, dient verslag te worden uitgebracht aan de burgemeester van de gemeente waar grensoverschrijdend is opgetreden. In het geval een grensoverschrijdend optreden ter voorkoming of opsporing van een strafbaar feit heeft plaatsgehad, is de betreffende officier van justitie van de gaststaat de bevoegde autoriteit in de zin van de onderhavige bepaling.

Artikel 37

Dit artikel verplicht de Verdragsluitende Partijen ertoe grensoverschrijdende ambtenaren dezelfde en een gelijke mate van bescherming en hulp te bieden als gebruikelijk is ten aanzien van eigen ambtenaren. De bepaling legt daarmee tevens de plicht tot samenwerking met de grensoverschrijdende ambtenaren vast.

Titel 5 Bepalingen betreffende de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid en betreffende de kosten

Artikel 38 en 39

De onderhavige artikelen voorzien in een regeling met betrekking tot de strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid. Wat betreft de strafrechtelijke aansprakelijkheid is aangesloten bij de regeling dienaangaande in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst – artikel 42 – die ten aanzien van grensoverschrijdende observatie en achtervolging geldt. Daarmee is uitdrukking gegeven aan het in EU-verband geldende beginsel dat grensoverschrijdende ambtenaren wat betreft de rechtsbescherming en aansprakelijkheid met eigen ambtenaren worden gelijkgesteld. Tenzij de Verdragsluitende Partijen anders overeenkomen, geldt deze algemene bepaling.

Ten aanzien van de civielrechtelijke aansprakelijkheid geldt een vergelijkbare regeling. Door de Verdragsluitende Partijen wordt uitgegaan van de «lex loci delicti». Indien een grensoverschrijdende ambtenaar schade toebrengt, is het recht van de gaststaat van toepassing. Ten aanzien van de vergoeding van de schade, geldt een gedifferentieerd systeem. Indien sprake is van grensoverschrijdend politieoptreden op eigen initiatief, in de zin van artikel 7 juncto 8 van het verdrag, of in het kader van een gemengde patrouille of controle ex artikel 25 van het verdrag, wordt aangesloten bij artikel 43 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en is de zendstaat gehouden de schade te vergoeden. De schade toegebracht door grensoverschrijdende ambtenaar tijdens een optreden op verzoek wordt, ingevolge het derde lid, door de gaststaat vergoed. Het ligt in die situatie immers niet in de rede de zendstaat de veroorzaakte schade aan te rekenen. Overeenkomstig artikel 43 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst is gekozen voor een «burgervriendelijke benadering». De gaststaat is ten algemene gehouden de schadevergoeding aan de gedupeerde uit te keren, hetgeen meebrengt dat de burger kan aankloppen bij zijn eigen overheid. Het tweede lid voorziet voorts in een regresrecht van de Verdragsluitende Partijen onderling.

Artikel 40

Dit artikel bepaalt dat de arbeidsrechtelijke status van de ambtenaar die grensoverschrijdend optreedt, onverkort van toepassing blijft. Regelingen van de zendstaat ten aanzien van, bijvoorbeeld, pensioenopbouw, vakantietoelagen en verzekering, blijven kortom gelden.

Artikel 41

De onderhavige bepaling bevat een regeling ten aanzien van de verdeling van de kosten die een grensoverschrijdend politieoptreden met zich kan brengen. Gezien het onvoorziene karakter wordt in het eerste lid bepaald dat indien sprake is geweest van een dergelijk optreden, eventuele kosten voor rekening komen van de zendstaat. De inschatting om al dan niet in te grijpen, ligt immers bij laatste Verdragsluitende Partij. In de situatie dat kosten voortvloeien uit een grensoverschrijdend politieoptreden op verzoek, wordt de verdeling in onderling overleg tussen de verzoekende en de aangezochte Verdragsluitende Partij bepaald. Indien op grond van artikel 9 van het verdrag uitgeleend materieel of middelen verloren gaan of beschadigen, zo bepaalt het derde lid, komen de kosten vanzelfsprekend voor rekening van de lener («ontlener»).

Titel 6 Wijze van toepassing en slotbepalingen

Artikel 42

Het is de Verdragsluitende Partijen in bepaalde, uitzonderlijke gevallen toegestaan niet in te gaan op een verzoek dan wel aan een ander optreden op grond van het verdrag geen gevolg te geven. Zie in dit verband tevens de toelichting bij artikel 4 van het verdrag. Indien hiervan sprake is dient de betreffende Verdragsluitende Partij de andere Partijen hiervan onverwijld in kennis te stellen.

Artikel 43

Aan de uitvoeringsafspraken is reeds in het algemene deel van deze toelichting aandacht besteed.

Artikel 44

Vanwege de langdurige, bestendige relatie die de Verdragsluitende Partijen met elkaar onderhouden en het wederzijdse vertrouwen dat deze relatie kenmerkt, is deze lichte wijze van geschillenbeslechting overeengekomen. Geschillen met betrekking tot de interpretatie of toepassing van het verdrag kunnen worden voorgelegd aan een commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de Verdragsluitende Partijen. In een uitvoeringsafpraak ex artikel 43 van het verdrag kunnen de Verdragsluitende Partijen nadere regels stellen met betrekking tot de samenstelling van de raadgevende commissie en de te volgen procedure. Het tweede lid bepaalt voorts dat een geschil tevens langs diplomatieke weg kan worden beslecht.

Artikel 45

Het onderhavige artikel ziet op de toepassing van het verdrag door de Verdragsluitende Partijen. Het verplicht de verantwoordelijke ministers maatregelen te treffen om aan het verdrag uitvoering te geven.

Artikel 46

Dit artikel bevat een evaluatiebepaling. Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Justitie en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is opgedragen drie jaar na de inwerkingtreding van het verdrag, tezamen met hun Belgische en Luxemburgse ambtgenoten een evaluatie tot stand te brengen. Voor een periode van drie jaren, tellende vanaf de datum van inwerkingtreding, is gekozen omdat het verdrag voorafgaand aan dat moment voorlopig zal worden toegepast. De feitelijke toepassing zal inclusief de periode van voorlopige toepassing ongeveer vijf jaar bedragen, een gebruikelijke evaluatietermijn (vgl. aanwijzing 164 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Die periode zal volledig in de evaluatie worden meegenomen.

Artikel 47

Het onderhavige artikel bevat de gebruikelijke bepalingen over inwerkingtreding, geldigheidsduur, toepassingsbereik, wijziging en opzegging. Deze behoeven geen nadere toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk