

Vergaderjaar 2005–2006

30 531 (R 1810)

Regeling van de taken en bevoegdheden, alsmede het beheer en beleid van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (Rijkswet Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (hierna: de Kustwacht) is een uniek samenwerkingsverband tussen de drie landen van het Koninkrijk der Nederlanden. Dit samenwerkingsverband geeft sinds 1996 inhoud aan het gezamenlijke belang van de landen van het Koninkrijk bij een slagvaardig en effectief optreden op zee in het kader van de maritieme rechtshandhaving in het Caribische gebied. Dat gezamenlijke belang komt ook tot uitdrukking in de taken van de Kustwacht: de organisatie voert opsporings, toezichhoudende en dienstverlenende taken uit ten behoeve van de landen. Daarbij nemen de bestrijding van de smokkel in verdovende middelen en het transport van deze middelen over zee en door de lucht, alsmede het verlenen van noodhulp en reddingsdiensten (searchen rescue taak) een belangrijke plaats in. Internationale ontwikkelingen sinds de oprichting van de Kustwacht in 1996 en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot versterking van de handhaving van het volkenrecht op zee, met name op het gebied van terrorismebestrijding (cf. de Gemeenschappelijke Verklaring van de landen van het Koninkrijk inzake de intensivering van de samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding (2001)), de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en de bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens, maken de maritieme rechtshandhaving in het Caribische gebied tot een steeds belangrijker aandachtsgebied voor de landen van het Koninkrijk. Deze ontwikkelingen zullen leiden tot een groter beroep op de slagvaardigheid van de Kustwacht en versterken de noodzaak tot inbedding van de Kustwacht in regionale en internationale samenwerkingsverbanden met internationale partners. De slagvaardigheid van de Kustwacht hangt nauw samen met de structuur van de organisatie en de wijze waarop de Kustwacht in een complexe politiek-bestuurlijke omgeving effectief kan functioneren.

Het gezag over de Kustwacht berust wat betreft de opsporingstaken bij de procureur-generaal van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk de procureur-generaal van Aruba. Het algemeen beleid voor de Kustwacht is – evenals het justitieel beleid – een gezamenlijke aangelegenheid van de drie landen; de Rijksministerraad stelt het algemeen beleid voor de Kustwacht vast, de drie ministers van Justitie van de landen stellen het justi-

tieel beleid vast. Het beheer over de Kustwacht berust bij de minister van Defensie – dit betreft een integrale verantwoordelijkheid. De drie landen dragen gezamenlijk de financiële middelen bij ten behoeve van de Kustwacht. Het personeel van de Kustwacht bestaat voornamelijk uit Antilliaanse of Arubaanse niet-militaire medewerkers; daarnaast stelt de minister van Defensie militair personeel en defensiemiddelen ter beschikking van de Kustwacht. Deze kenmerken onderstrepen het uitgangspunt van gezamenlijkheid: de Kustwacht is een organisatie vóór en dóór de landen van het Koninkrijk.

De Kustwacht heeft sinds haar oprichting in 1996 een stevige ontwikkeling doorgemaakt; in 2001 en 2002 is deze nog jonge organisatie uitvoerig geëvalueerd, getoetst en doorgelicht. Dit heeft in 2003 en 2004 geleid tot aanzienlijke impulsen voor de Kustwacht op financieel, materieel en personeel gebied. De afspraken tussen de landen van het Koninkrijk over de beleidsintensiveringen voor de Kustwacht in de periode 2004–2009 en de noodzaak tot bestendinging van deze ontwikkeling, alsmede het toenemende belang van de internationale inbedding van de Kustwacht nopen thans tot het treffen van een definitieve regeling voor de Kustwacht. De onderhavige Rijkswet Kustwacht bundelt daartoe de uitgangspunten van de oorspronkelijke instellingsregeling (de Voorlopige Regeling Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba van 14 december 1995, Stb 618) met de operationele ervaring die de Kustwacht de afgelopen jaren heeft opgebouwd en het voortschrijdende inzicht in de externe bedreigingen voor de veiligheid en stabiliteit van staat en samenleving waarmee de Kustwacht in het huidige tijdsgewricht en in het kader van haar taakuitvoering wordt geconfronteerd. Daarom bevat de onderhavige regeling, naast een beschrijving van de structuur en inrichting van het samenwerkingsverband tevens bepalingen waarin bevoegdheden aan de Kustwacht worden toegekend die voor een effectieve taakuitoefening onontbeerlijk zijn en op de specifieke aard van het optreden op zee of in de lucht zijn toegesneden. De landen onderstrepen daarmee het belang dat zij hechten aan de bestuurlijk-juridische inbedding van de Kustwacht, een heldere afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en solide grondslagen voor het optreden van de Kustwacht als toezichts- en opsporingsinstantie, ook met het oog op toekomstige ontwikkelingen..

2. De Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba en de totstandkoming van de Rijkswet Kustwacht

De Kustwacht werd ingesteld met de Voorlopige regeling Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (Algemene maatregel van rijksbestuur van 14 december 1995, Stb. 618). De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hadden, met het oog op de maritieme rechtshandhaving op zee, de wens geuit te komen tot de vorming van een dergelijke organisatie. Deze wens kon mede worden gezien in het licht van de toenemende illegale handel in verdovende middelen en het transport van deze middelen over zee of door het luchtruim erboven. Deze regeringen verzochten om de in die landen gestationeerde eenheden van de krijgsmacht, in het bijzonder van de Koninklijke Marine, voor de bestrijding hiervan ter beschikking te stellen. In opdracht van de Rijksministerraad stelden de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de Minister van Defensie op 1 juni 1994 de gemengde ambtelijke «Werkgroep Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba» in. De opdracht van de werkgroep was op korte termijn te komen tot voorstellen voor een effectieve en efficiënte Kustwachtorganisatie voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Op 20 januari 1995 stemde de Rijksministerraad in met de oprichting van een Kustwachtorganisatie conform de aanbevelingen vervat in het eindrapport van de werkgroep en met de afspraken over het justitieel beleid, zoals overeenge-

komen in het «akkoord van Willemstad» van 17 december 1994. De Minister van Defensie vroeg op 21 maart 1995 de Raad van State van het Koninkrijk om advies over een ontwerpmaatregel van rijksbestuur voor de oprichting van de Kustwacht. Op 2 juni 1995 bracht de Raad advies uit. Dit leidde uiteindelijk tot de eerdergenoemde Voorlopige Regeling van 14 december 1995.

De Voorlopige Regeling bleef het startpunt voor het opstellen van een structurele regeling voor de Kustwacht. Hierover werd na de oprichting van de Kustwacht in februari 1996 bij diverse gelegenheden overleg gevoerd tussen de landen. Op ambtelijk niveau werd overeenstemming bereikt over een ontwerptekst. Het belang van een structurele regeling voor de Kustwacht nam toe in het licht van de aanslagen op de Verenigde Staten op 11 september 2001 en de internationale verplichtingen en verantwoordelijkheden van het Koninkrijk op het gebied van terrorismebestrijding en, meer in het bijzonder, de maritieme rechtshandhaving. De landen onderkennen dit ook: in het kader van de Gemeenschappelijke Verklaring van de landen van het Koninkrijk over de intensivering van de samenwerking bij de bestrijding van internationaal terrorisme van 30 november 2001 werd het belang hiervan bevestigd en werd tevens afgesproken een structurele regeling voor de Kustwacht te treffen. Deze ontwikkeling bracht tevens tot uitdrukking het besef dat de externe dreiging voor de veiligheid en stabiliteit van de landen van het Koninkrijk niet uitsluitend meer afkomstig is van staten, maar dat ook niet-statelijke actoren, zoals terroristische groeperingen en grote, internationaal georganiseerde criminele netwerken, een ernstige bedreiging vormen waartegen ook de Kustwacht, waar nodig in internationaal verband, moet kunnen optreden.

Gevoegd bij de wens tot duurzame bestendiging van dit samenwerkingsverband tussen de landen van het Koninkrijk en de besluiten van de Rijksministerraad in 2003 en 2004 over extra investeringen voor de Kustwacht, de versterking van de aansturing en aanvullende beleidsintensiveringen in de periode 2004–2009, is uitwerking gegeven aan de opdracht van de Rijksministerraad tot het opstellen van een structurele regeling, met inachtneming van de betreffende besluiten. Over de ontwerptekst van de Rijkswet, alsmede de aanpassingen daarvan, werd in oktober 2004 intensief overleg gevoerd met de Nederlandse Antillen en met Aruba. De Raad van State van het Koninkrijk adviseerde over het onderhavige voorstel in 2005. De onderhavige ontwerpregeling is daarvan het resultaat.

3. Doelstellingen van het ontwerp van Rijkswet

Het voorliggende ontwerp van rijkswet kent twee verschillende doelstellingen.

1. te voorzien in een formeel-wettelijk kader voor de Kustwacht;
2. te voorzien in de toekenning van eigenstandige bevoegdheden aan de Kustwacht, alsmede de uitoefening van dwangmiddelen door de Kustwacht;

De eerste doelstelling is te voorzien in een formeel-wettelijk regelgevingsniveau voor de instelling van, en bevoegdheidstoedeling aan een dergelijk belangrijk gemeenschappelijk samenwerkingsverband als de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Het gezag over de justitiële taak van de Kustwacht berust bij de ministers van Justitie en de procureurs-generaal van de Nederlandse Antillen en Aruba, de Raad van Ministers van het Koninkrijk stelt het beleid voor de Kustwacht vast en de Minister van Defensie is belast met het beheer van de Kustwacht. Deze verdeling van verantwoordelijkheden noopt tot een formeel-wettelijk kader.

De ondergetekenden volgen hier de adviezen van de Raad van State van het Koninkrijk uit 1995 en 2005 betreffende respectievelijk het ontwerp van de Algemene maatregel van rijksbestuur die voorzag in een voorlopige regeling van het statuut van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (1995) en het onderhavige voorstel van Rijkswet (2005). De Raad was in 1995 reeds van oordeel dat artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk veronderstelt dat een dergelijk orgaan waaraan belangrijke taken op het gebied van publieke rechtshandhaving en toezicht zullen zijn toebedeeld, uiteindelijk zijn expliciete juridische grondslag vindt in een rijkswet. De Raad bevestigt in haar advies over het onderhavige voorstel van Rijkswet (2005) nogmaals het belang van een structurele regeling. Het belang van de handhaving van de rechtsorde van de Statuutpartners en van het volkenrecht is volgens de Raad groot. Ook de ondergetekenden zijn van oordeel, gelijk de Raad van State van het Koninkrijk, zoals zij destijds in hun nader rapport al deden uitkomen, dat het uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtseenheid aangewezen is om een structurele regeling van het statuut van deze kustwacht, haar bevoegdheden, strafvorderlijke dwangmiddelen, taakstellingen en het te voeren beheer en beleid, neer te leggen op het niveau van een rijkswet. Dit is des te klemmender omdat de Kustwacht deze bevoegdheden en dwangmiddelen geldend zal moeten maken op volle zee waarbij, vooral wanneer het gaat om de uitoefening van algemene politietaken, waaronder drugsbestrijding en de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit, de bestrijding van terrorisme, de grensbewaking en het toezicht op het milieu en de visserij, een abstract onderscheid tussen toezichthoudende taken enerzijds en opsporingsbevoegdheden anderzijds vaak moeilijk of nauwelijks is aan te leggen. De bevoegdheden vloeien veelal in elkaar over. De voorliggende regeling heeft ten doel in dit opzicht de aanbevelingen van de Raad uit te voeren.

In de hoofdstukken I en III volgt het ontwerp grotendeels de redactie van de algemene maatregel van rijksbestuur, behoudens taalkundige correcties, enige nieuwe begripsbepalingen in artikel 1 van het voorliggende ontwerp en enkele aanpassingen van de bepalingen inzake beleid, beheer en gezag op basis van de besluitvorming in de Rijksministerraad in 2003. In de tekst van de wet is ten behoeve van de uitoefening van bevoegdheden ingevolge nationale wetgeving, geen nader onderscheid aangebracht in de verschillende zeegebieden. Dit is ook niet nodig gelet op de tekst van artikel 3 juncto artikel 11, waarin staat opgenomen dat de Kustwacht de aan haar opgedragen taken uitoefent in de gehele regio, waarbij de bevoegdheid tot optreden buiten het rechtsgebied van de Nederlandse Antillen of Aruba slechts bestaat voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten. De Kustwacht opereert onder aansturing van het lokale gezag feitelijk in de wateren rond en het luchtruim boven de Nederlandse Antillen en Aruba. Voorts opereert de Kustwacht op volle zee in het Caribisch zeegebied in het kader van de bestrijding van drugs-handel. Dit optreden kan bestaan uit hulp en bijstand aan de autoriteiten van andere landen, zoals de Verenigde Staten (signalering van verdachte schepen of het meevoeren van buitenlandse opsporingsambtenaren). Tot de zelfstandige uitoefening van eigen opsporingsbevoegdheden op volle zee is de Kustwacht uiteraard slechts bevoegd voor zover het materiële strafrecht van de landen van het Koninkrijk daartoe rechtsmacht vestigt. Landsverordeningen van de Nederlandse Antillen en Aruba creëren reeds extra-territoriale rechtsmacht ter zake van drugsdelicten, voor zover het betreft invoer, uitvoer of doorvoer van bij deze Opiumlandsverordeningen verboden stoffen en middelen (zie bijv. PB 1993, no 52, 24 mei 1993). Het is het voornemen van deze landen om deze rechtsmacht verder uit te breiden, voor zover het betreft drugsdelicten gepleegd op volle zee op statenloze schepen of op schepen varende onder de vlag van een partij bij het VN-Verdrag van 1988 inzake de sluikhandel in verdovende middelen

en psychotrope stoffen (zie artikel 17 van dat verdrag). In dit verband is ook van belang de recente totstandkoming van een regionaal verdrag ter uitvoering van de bepalingen van artikel 17 van het VN verdrag, namelijk het Verdrag inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied (San José, 10 april 2003; hierna: regionaal maritiem verdrag (2003); *Trb* 2003, 82 en *Trb* 2004, 54). Dit verdrag treedt op korte termijn in werking. Als het verdrag ook voor het Koninkrijk in werking is getreden en deze uitbreiding van de rechtsmacht door de landen is gerealiseerd, zal de Kustwacht ook in deze gevallen op volle zee kunnen optreden en kunnen overgaan tot de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden zoals omschreven in de onderhavige rijkswet en de Wetboeken van Strafvordering van onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen en Aruba.

De tweede doelstelling, nader uitgewerkt in de bepalingen onder Hoofdstuk II, is om aan dit nieuwe orgaan, de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, direct eigenstandige bevoegdheden toe te kennen tot de uitoefening van dwangmiddelen ten behoeve van toezicht en opsporing. Bevoegdheden derhalve die, bij de uitoefening daarvan, onvermijdelijk inbreuken zullen opleveren van hen die in de rechtssfeer van het Koninkrijk verkeren of ten aanzien van wie de Kustwacht ter verwezenlijking van haar taken bepaalde ingrijpende maatregelen moet kunnen nemen. In dit verband moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het «opbrengen» van een vaartuig naar een bepaalde lig- of ankerplaats, teneinde het aan verdere visitatie of controle te onderwerpen. Ook voorziet deze Rijkswet in het kader van een goede en veilige taakuitoefening door de Kustwacht in de bevoegdheid om zonder toestemming van rechthebbende alle plaatsen op een vaartuig, met inbegrip van woongedeelten, te betreden. Indien van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, zijn grondrechten van burgers, meer in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (zie bijvoorbeeld artikel 8 EVRM) hierbij in het geding. Inbreuken op dit recht zijn in beginsel slechts gerechtvaardigd indien de inbreuk bij wet is voorzien, deze noodzakelijk is in een democratische samenleving en een gerechtvaardigd doel heeft. Het optreden op zee stelt specifieke eisen aan de snelheid van handelen en aan de wijze waarop bevoegdheden in het kader van opsporingsonderzoek veilig en verantwoord kunnen worden uitgeoefend. De wetgeving van de Nederlandse Antillen en Aruba, meer specifiek de bepalingen van artikel 539 WvSv jo artt. 162 en 163 WvSv van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba, voorziet reeds in deze mogelijkheid voor commandanten van oorlogsschepen. Deze bevoegdheid is echter ook noodzakelijk voor een goede en veilige taakuitoefening door de Kustwacht. In de Rijkswet is daarom een gelijksoortige bepaling voor de Kustwacht opgenomen.

Bijzondere aandacht verdient het dat het de bedoeling van ondergetekenden is dat de Kustwacht opsporingstaken uitoefent en daartoe tevens strafvorderlijke bevoegdheden moet kunnen aanwenden. Zij zal dit moeten kunnen doen buiten de Arubaanse en Antilliaanse territoriale wateren, die thans 12 zeemijlen bedragen, ingevolge de Rijkswet uitbreiding territoriale zee van het Koninkrijk in de Nederlandse Antillen (Stb.1985, 130).

Het voorliggende ontwerp dient er voorts toe een formeel wettelijke basis te leggen voor de uitoefening van dwangmiddelen in volle zee voor zover het volkenrecht dit de commandant en de door deze aangewezen opvarenden uitdrukkelijk toestaat. Hiervoor werd reeds gewezen op de extra-territoriale rechtsmacht ter zake van drugsdelicten, die nog zal worden uitgebreid. Verder biedt het volkenrecht een basis voor extra-territoriaal

optreden in het verdrag van de Verenigde Naties inzake het regime van de volle zee (UNCLOS), hierna, naar de plaats van de sluiting van dit verdrag ook het Verdrag van Montego Bay genaamd (verdrag van 10 december 1982, Trb. 1983, 83). De ondergetekenden volgen hier de authentieke Nederlandse vertaling, opgenomen in Trb. 1984, 55. Dit Verdrag van Montego Bay biedt aan de kuststaten een positieve machtiging om toezichthoudende bevoegdheden uit te oefenen met betrekking tot de zogeheten aansluitende zone. Dit is de zone aan de territoriale zee tot maximaal 24 zeemijlen vanaf de basislijn van de rechtsmachtclaimende kuststaat. (Zie artikel 33 van het Verdrag van Montego Bay). Het Koninkrijk is voornemens een aansluitende zone in te stellen. Daartoe is inmiddels een Rijkswet instelling aansluitende zone afgekondigd (Stb. 2005, 387). Zodra deze Rijkswet in werking is getreden, zal de Kustwacht bevoegd zijn tot de uitoefening van de in eerdergenoemde artikel 33 omschreven toezichthoudende bevoegdheden. Binnen deze aansluitende zone heeft de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba dan de uitsluitende bevoegdheid om toezicht uit te oefenen ten einde te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op de wetten en de voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie – daaronder begrepen de voorschriften ter voorkoming van illegale immigratie – en volksgezondheid die binnen de territoriale wateren van kracht zijn, alsmede opsporing en strafvordering ter zake van een binnen de territoriale wateren begane inbreuk op wetten of voorschriften inzake de voornoemde onderwerpen. De jurisdictionele bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend in de aansluitende zone heeft de Kustwacht alleen ter voorkoming van delicten of bij reeds gepleegde delicten *binnen* het territorium van het Koninkrijk. Deze bevoegdheden kan zij niet uitoefenen ten aanzien van delicten, begaan in de aansluitende zone zelf. Een redelijke interpretatie brengt mee dat onder voorschriften inzake volksgezondheid als bedoeld in artikel 33 van het Verdrag van Montego Bay ook de wetgeving inzake verboden verdovende middelen valt. Zodra de aansluitende zone is ingesteld zal derhalve de Kustwacht daarin toezichthoudende en opsporingsbevoegdheden zoals omschreven in de onderhavige rijkswet mogen uitoefenen met het oog op bepaalde (mogelijke) wetsovertredingen, bijvoorbeeld drugsdelicten, gepleegd binnen het grondgebied en de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Ingevolge artikel 9 van het voorliggend ontwerp zal de Kustwacht overigens ook opsporingsbevoegdheden bezitten op volle zee in de gevallen dat er sprake is van een hot pursuit-situatie. Alsdan zal de Kustwacht het achtervolgingsrecht als bedoeld in artikel 111 van het Verdrag van Montego Bay kunnen uitoefenen. Artikel 9 geeft aldus nadere duiding aan artikel 111 van het Verdrag van Montego Bay. Artikel 111 volstaat met de toekenning van het achtervolgingsrecht aan Staten en schrijft voor met welke middelen dit recht kan worden uitgeoefend; artikel 9 van het onderhavige wetsvoorstel stipuleert dat dit recht kan worden uitgeoefend door de Kustwacht. Op de materiële voorwaarden daartoe zullen wij nader ingaan bij de bespreking van de redactie van artikel 9 van het voorliggende voorstel van rijkswet. In de territoriale wateren zal de Kustwacht verder – op grondslag van het formele territorialiteitsbeginsel – alle opsporingsbevoegdheden kunnen uitoefenen die de respectieve landelijke Wetboeken van Strafvordering opsporingsambtenaren toestaan. Wel is daartoe noodzakelijk dat op landsverordeningniveau de commandant van een Kustwachtschip alsmede de onder zijn gezag staande ambtenaren worden aangewezen als opsporingsambtenaren in de zin van eerdergenoemde wetboeken. Ontwerpen van Landsverordeningen met die strekking zullen tijdig dienen te worden voorbereid zodat deze tegelijkertijd met het voorliggende ontwerp aan de Staten kunnen worden aangeboden.

Ingevolge artikel 11 kunnen de bevoegdheden bij deze wet toegekend ten behoeve van de uitoefening van de in artikel 2, derde lid, bedoelde toezichthoudende en opsporingstaken buiten de territoriale zee van de Nederlandse Antillen en van Aruba worden uitgeoefend voorzover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten. De Raad van State van het Koninkrijk signaleert in haar advies over het onderhavige voorstel van Rijkswet (2005) dat internationale ontwikkelingen duiden op het groeiende belang van de maritieme rechtshandhaving in het Caribisch gebied. Het volkenrecht biedt daartoe méér mogelijkheden dan voorheen. Daarmee groeit ook het belang van samenwerking tussen de Kustwacht en haar internationale partners.

3. De instelling van een Kustwacht

In artikel 2 wordt, in navolging van de algemene maatregel van rijksbestuur die voorzag in de voorlopige regeling van de Kustwacht, kort en goed gestipuleerd dat er een Kustwacht is, ingesteld door Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Op het moment dat de voorliggende rijkswet in werking treedt is die stipulatie, die in de algemene maatregel van rijksbestuur nog een voorlopig karakter droeg, een definitieve. In overeenstemming daarmee rept de considerans van de rijkswet dan ook van een structurele regeling betreffende de Kustwacht. Omdat op dit moment de Kustwacht reeds bestaat – zij het dan krachtens een voorlopige regeling – spreken wij van een «ingestelde» Kustwacht. De beoogde Kustwacht is reeds ingesteld, alleen haar statuut wordt thans definitief. Uiteraard zullen wij, op het moment van de inwerkingtreding van de voorliggende Rijkswet, de algemene maatregel van rijksbestuur die voorziet in een voorlopige regeling van de Kustwacht, intrekken.

De Kustwacht berust in de eerste plaats op een onderlinge samenwerkingsregeling tussen de landen van het Koninkrijk, tot stand gekomen op vrijwillige basis. Het uitgangspunt daarvoor is de wens van de landen tot duurzame bestending van dit samenwerkingsverband. Dit laat onverlet dat een onderlinge samenwerkingsregeling bij fundamenteel gewijzigde omstandigheden door elk der landen moet kunnen worden gewijzigd. Het Statuut voorziet daarin en bevat voorschriften voor de wijziging van rijkswetten op voorstel van één der landen.

De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft in haar advies de keuze voor een rijkswet op basis van artikel 38. Tegelijkertijd constateert de Raad dat gronden bestaan om de grondslag van de rijkswet thans te verbreden met een verwijzing naar artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a (verdediging van het Koninkrijk) en b (internationale betrekkingen) van het Statuut van het Koninkrijk. Overeenkomstig het advies van de Raad hebben wij de aanhef van het voorstel van rijkswet aangevuld met deze verwijzing. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat internationale ontwikkelingen sinds de oprichting van de Kustwacht in 1996 en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot versterking van de handhaving van het volkenrecht op zee, met name op het gebied van terrorismebestrijding, de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit (zoals drugssmokkel) en de bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens, meer dan voorheen raken aan de verantwoordelijkheden van het Koninkrijk en daarom een bredere grondslag voor het voorstel van Rijkswet rechtvaardigen.

Die verbreding van de grondslag is enerzijds gelegen in de vaststelling dat de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk (artikel 3, eerste lid, onder a) betrekking heeft op de bescherming van de staat en samenleving tegen grote externe bedreigingen. Die bedreigingen vloeien in het huidige tijdsgewricht niet uitsluitend meer

voort uit aanvallen met militaire middelen door andere staten: ook terroristische groeperingen en andere «non-staat entiteiten» zoals grote, internationaal georganiseerde criminele netwerken vormen een ernstige bedreiging voor de veiligheid en stabiliteit van de staat en samenleving. De Kustwacht moet hiertegen kunnen optreden en kan voor de uitoefening van haar taken ook een beroep doen op middelen en personeel van de krijgsmacht. De «verdediging van de landen van het Koninkrijk» is derhalve niet langer beperkt tot inzet van militaire middelen tegen militaire tegenstanders, maar dient in een ruimere context te worden geplaatst.

Anderzijds moet worden vastgesteld dat de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba in taken uitvoert op het terrein van de internationale en regionale maritieme rechtshandhaving in het Caribische gebied, en naar hun aard de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk voor de internationale betrekkingen (artikel 3, eerste lid onder b) betreffen. Die ontwikkeling gaat gepaard met de inbedding van de Kustwacht in regionale en internationale samenwerkingsverbanden, onder meer voor de bestrijding van de smokkel van drugs over zee en door de lucht, voor terrorismebestrijding en voor samenwerking op het gebied van noodhulp- en reddingsdiensten (SAR).

De verbreding van de grondslagen voor de Rijkswet Kustwacht, en daarmee voor het samenwerkingsverband tussen de landen van het Koninkrijk, maakt de Kustwacht niet tot een orgaan van het Koninkrijk, maar onderstreept de gezamenlijke verantwoordelijkheden van de drie landen voor deze organisatie en het gemeenschappelijke belang dat zij delen wat betreft de effectiviteit van het optreden van de Kustwacht.

4. Indeling van de Rijkswet

Hoofdstuk 1 van de Rijkswet bevat de algemene bepalingen. In artikel 1, lid 1 worden de begripsbepalingen uitgewerkt. Bijzondere aandacht is daarbij gegeven aan de definities onder artikel 1 lid 1, sub c (Kustwacht-schip) en sub d (Kustwachtluchtvaartuig), sub e (commandant) en sub g (gezagvoerder). Hierbij is aansluiting gezocht met de terminologie gehanteerd in de strafvorderlijke wetboeken van de Nederlandse Antillen en Aruba en van Nederland (zie artikel 136a Wetboek van Strafvordering van Nederland (Sv NL)). De bovengenoemde definities hangen rechtstreeks samen met de wettelijk gelijkstellende bepaling van artikel 1 lid 4, waarin het bij of krachtens deze Rijkswet bepaalde met betrekking tot «kustwachtschepen» onderscheidenlijk «vaartuigen» overeenkomstig toepassing vindt met betrekking tot «kustwachtluchtvaartuig» onderscheidenlijk «luchtvaartuigen». Artikel 1 lid 2 gaat nader in op de voorschriften met betrekking tot de herkenbaarheid van kustwachtschepen en kustwachtluchtvaartuigen. Dit is met name van belang in het kader van de uitoefening van bevoegdheden, zonodig met gebruikmaking van dwangmiddelen, die aan de Kustwacht worden toegekend onder hoofdstuk II van de Rijkswet of reeds in bestaande landswetgeving zijn verankerd. Juist met het oog op de samenhang met de landswetgeving bepaalt artikel 1 lid 3 dat voor de toepassing van deze Rijkswet de Nederlandse Antillen en Aruba elk afzonderlijk als een rechtsgebied gelden.

De Kustwacht krijgt, zoals wij reeds aangaven, thans een aanmerkelijk aantal bevoegdheden meer toegedeeld dan krachtens de Voorlopige Regeling mogelijk was. Wij scheppen nieuwe competenties en geven daarom nauwkeurig aan binnen welk ruimtelijk ressort deze competenties uitgeoefend mogen worden.

Hoofdstuk II gaat nader in op de taken en bevoegdheden van de Kustwacht. De Kustwacht is belast met taken van toezicht, opsporing en dienstverlening. In artikel 2 worden deze taken nader omschreven. De taken worden in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag uitgeoefend. Artikel 3 bepaalt het ruimtelijk gebied waar deze taken en bevoegdheden mogen worden uitgeoefend. In de artikelen 4 tot en met 7 is een aantal bevoegdheden vervat die aan de commandant van een kustwachtvaartuig en de door deze aangewezen opvarenden toekomen ten behoeve van de uitoefening van de toezichthoudende en opsporingstaken van de Kustwacht. Opmerking verdient dat de in dit voorstel voorziene bevoegdheden onverlet laten dat ook andere wetgeving van de landen kan voorzien in bevoegdheden die de ambtenaren van de Kustwacht bij de uitoefening van hun taken kunnen gebruiken, eventueel óók buiten de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen en Aruba. In dit verband zij gewezen op artikel 521, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen en van Aruba, dat bepaalt dat opsporingsbevoegdheden zoals bij dat wetboek voorzien ook buiten het rechtsgebied van de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen worden uitgeoefend «voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten».

Bij de redactie van de toezichts- en opsporingsbevoegdheden is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande terminologie in de wetgeving van de landen van het Koninkrijk, met behoud uiteraard van het specifieke maritieme jargon.

Vanwege de ingrijpende aard van de bevoegdheden van artikel 4, 5 en 7 worden aan de uitoefening daarvan voorwaarden gesteld. Tegelijkertijd moet daarbij rekening worden gehouden met het specifieke karakter van de maritieme rechtshandhaving, alsmede met de bijzondere aard van het optreden op zee. Artikel 6 vervult hierbij een specifieke waarborgfunctie. Daarnaast verleent artikel 8 aan de commandant het recht om alle maatregelen te treffen die naar zijn redelijk oordeel noodzakelijk zijn om de nakoming van zijn vorderingen ingevolge hoofdstuk II te verzekeren. Deze «vangnet»-bepaling moet worden gelezen in samenhang met de artikelen 4, 5 en 7 en worden bezien tegen de achtergrond van het belang van, en de verantwoordelijkheid van de commandant voor, waarborgen van de veiligheid op zee. Artikelen 9, 10 en 11 bevatten achtereenvolgens nadere duiding van het achtervolgingsrecht; de voorschriften met betrekking tot de totstandkoming van een specifieke, op maritiem optreden toegesneden geweldsinstructie voor de Kustwacht; en een nadere afbakening van de mogelijkheid tot uitoefening van bevoegdheden toegekend bij deze wet buiten de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Hoofdstuk III bevat de bepalingen inzake het beleid, het beheer en het gezag. Dit hoofdstuk volgt – enkele wijzigingen uitgezonderd – op hoofdlijnen de redactie van de algemene maatregel van rijksbestuur. Er is voor gekozen de beleidsmatige aansturing van de Kustwacht te laten plaatsvinden op het niveau van de Koninkrijksministerraad. Dit houdt mede verband met de vaststelling dat bij een groot deel van de operaties waarbij de Kustwacht betrokken is, internationaalrechtelijke verantwoordelijkheden van het Koninkrijk een rol spelen. In dit verband kan worden gewezen op de volkenrechtelijke verantwoordelijkheid van het Koninkrijk voor een juiste en volledige uitvoering van verdragen. Ook anderzijds zijn aan de uitvoering van de kustwachtorganisatie internationale aspecten verbonden, met name op het vlak van de internationale samenwerking in de regio. Voorts is de Kustwacht voor een goede taakuitoefening in belangrijke mate afhankelijk van defensiepersoneel en materieel, dat mede een defensietaak behoudt.

Internationale samenwerking is ook voor de Kustwacht in toenemende mate van belang. De Kustwacht werkt daartoe intensief samen met landen als de VS, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Caribische landen. De inzet van de Kustwachtmiddelen levert een belangrijke bijdrage aan (internationale) operaties ter bestrijding van de handel en smokkel in verdovende middelen in de Caribische regio. De internationale inbedding van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba zal onder meer gestalte krijgen via samenwerking in het kader van het regionale maritieme verdrag (2003) dat uitvoering geeft aan het Verdrag van Wenen van 1988 inzake bestrijding van de drugshandel. Het regionale maritieme verdrag schept een juridisch kader voor verdergaande maritieme samenwerking in het kader van drugsbestrijding in de Caribische regio. In het voorjaar van 2002 werd te Aruba overeenstemming bereikt over de verdragstekst. Het verdrag is op 10 april 2003 te San José, Costa Rica, ondertekend door het Koninkrijk. De goedkeuringsstukken voor dit verdrag zijn inmiddels afgerond en lopen parallel aan het goedkeurings-traject voor de onderhavige Rijkswet. De implementatie van dit verdrag zal separaat van deze Rijkswet worden gezien.

Hoofdstuk IV bevat een aantal zelfstandige strafbepalingen. Hoewel soortgelijke strafbepalingen ook zijn verankerd in de strafwetgeving van de Nederlandse Antillen en Aruba, achten wij het opnemen van zelfstandige strafbepalingen in de Rijkswet noodzakelijk in het licht van de bescherming van de Kustwacht tegen mogelijk misbruik van identiteit door anderen (bijvoorbeeld piraten) en daarmee tegen mogelijk misbruik van uitsluitend aan de Kustwacht toekomende bevoegdheden. Hoofdstuk V tenslotte bevat enkele reguliere slotbepalingen van algemene aard.

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Het voorliggend ontwerp gaat er gelet op de aard van de te regelen bevoegdheden, steeds van uit dat het bij of krachtens deze Rijkswet bepaalde met betrekking tot «kustwachtschepen» onderscheidenlijk «vaartuigen» overeenkomstig toepassing vindt met betrekking tot «kustwachtluchtvaartuig» onderscheidenlijk «luchtvaartuig» (zie artikel 1 lid 4). Deze gelijkstellende wettelijke begripsbepaling heeft direct implicaties voor de aanduiding in deze rijkswet van de persoon die belast is met de bevelvoering over het transportmiddel waarvan de Kustwacht zich bedient. Het gebruik van de traditionele term «schipper» is in dit verband daarom onbruikbaar. Derhalve voert het voorliggende ontwerp in artikel 1, lid 1 sub e de term «commandant» in, als het gaat om diegene die krachtens aanstelling (wat betreft defensiemiddelen, zoals het stationsschip) of aanwijzing (wat betreft kustwachtmiddelen, zoals een kustwachtvaartuig) het bevel voert over een kustwachtschip of kustwachtluchtvaartuig. De term «gezagvoerder» wordt vervolgens gereserveerd voor diegenen die aan boord van enig vaartuig of luchtvaartuig, niet zijnde een kustwachtschip of kustwachtluchtvaartuig, feitelijk het bevel voert (zie artikel 1 lid 1 sub g). Deze terminologie spoort met de terminologie gehanteerd in de strafvorderlijke wetboeken van de Nederlandse Antillen en Aruba en van Nederland (zie artikel 136a Wetboek van Strafvordering van Nederland (Sv NL)).

In dit verband is van groot belang dat de transportmiddelen en voertuigen waarvan de Kustwacht zich zal bedienen beschikken over uiterlijke kentekenen waaruit met eenduidigheid voortvloeit dat de schipper van een gepraaid vaartuig te maken heeft met ambtenaren of opvarenden die handelen ter uitoefening van de aan de Kustwacht bij deze wet opgedragen taken. Artikel 1 van het ontwerp verwijst dan ook naar een alge-

mene maatregel van rijksbestuur waarin regels worden vastgesteld met betrekking tot deze uiterlijke kentekenen. Voor kustwachtluchtvaartuigen zullen de uiterlijke kentekenen worden gelijkgesteld aan het logo waarin de kleuren van de Koninkrijksvlag zijn verwerkt. De in artikel 1 bedoelde kentekenen zullen via diplomatieke notificatie worden bekend gemaakt aan de kuststaten van het Caribisch zeegebied.

De Kustwacht zal zich, bij de uitoefening van haar functionele jurisdictie en haar bevoegdheden in de aansluitende zones en op volle zee, bedienen van vaartuigen en luchtvaartuigen. Vanaf deze vaartuigen of door middel van deze luchtvaartuigen zal toezicht worden uitgeoefend of zal opsporingssactie worden ondernomen. De gezagvoerders van vreemde schepen die worden gepraaid of aangeropen danwel van vliegtuigen die worden onderschept, zullen zich hebben te onderwerpen aan de bevelen die hen gegeven worden. Maar dan zullen zij ook redenen moeten hebben om te kunnen weten dat hun de bevelen worden gedaan vanaf een vaartuig of door middel van een luchtvaartuig dat bij de Kustwacht in gebruik is ten behoeve van rechtshandhaving binnen het evengenoemde gebied. Daarom geeft het begripsbepalend artikel 1 – dat nog niet de in voorlopige regeling voorkwam – precies aan wat te verstaan is onder een kustwachtschip en een kustwachtluchtvaartuig. Wij hebben deze nieuwe terminologie ingevoerd omdat de definitie van «kustwachtschip» van belang is voor deze wet in het kader van de taken van de Kustwacht.

Onder «kustwachtschip» wordt in dit verband mede begrepen het door het Koninkrijk gebezigde oorlogsschip, zoals dit volkenrechtelijk wordt gedefinieerd. Voor de definitie van «oorlogsschip» sluiten wij aan bij artikel 29 van het Verdrag van Montego Bay dat het oorlogsschip als volgt definieert: «een schip dat behoort tot de strijdkrachten van een staat en dat de uiterlijke onderscheidingstekenen draagt van zulke schepen van zijn nationaliteit». De commandant moet in staatsdienst zijn en zijn naam moet voorkomen in de desbetreffende dienstlijst of het equivalent daarvan en de bemanning moet onderworpen zijn aan de regels van de krijgstuicht.

Wat betreft het «kustwachtluchtvaartuig» hebben wij eveneens zowel het militaire luchtvaartuig als het luchtvaartuig dat door de Kustwacht wordt gebezigd ter uitvoering van enige bij deze Rijkswet omschreven taak willen begrijpen. Voor beide soorten vervoersmiddelen geldt dat zij, op het moment dat door middel van of vanaf deze vervoersmiddelen kustwachttaken worden uitgeoefend, voor de gezagvoerders of overige aanwezige personen van het vaar- of voertuig dat aangeropen wordt en zich moet onderwerpen aan aanwijzingen, te geven vanaf het kustwachtvaar- of vliegtuig, zonder meer uiterlijk kenbaar moeten zijn als transportmiddelen gebezigd door de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

De wetstekst veronderstelt dan ook dat deze schepen en luchtvaartuigen op het moment dat de commandant overgaat tot de uitoefening van één der taken omschreven in artikel 2, beschikken over uiterlijke kentekenen die hun bestemming duidelijk markeren. Dit is van belang in verband met de strafbaarstelling in artikel 17 van onder andere het niet voldoen aan een bevel of vordering krachtens deze rijkswet: indien de gezagvoerder of andere aanwezige personen van het transportmiddel dat onderschept wordt door de Kustwacht zich opzettelijk onttrekt aan de plicht om te voldoen aan vorderingen, gedaan ter gelegenheid van die onderschepping door de commandant van het kustwachtschip is betrokkene strafbaar op misdrijfniveau in overeenstemming met het toepasselijke strafrecht van het land dat tot vervolging bevoegd is. Uiteraard moet dan die gezagvoerder of persoon kennis hebben gedragen van het feit dat de onder-

schepping geschiedde vanaf een vaartuig, bij de Kustwacht gebezigd ter rechtshandhaving. Als dat transportmiddel niet als zodanig kenbaar is, zouden de onderschepten kunnen menen dat zij te maken hebben met piraten of, in ieder geval, onbevoegden met welke aanwijzingen zij niets te maken hebben. Daarom is het vereiste van de uiterlijke kenbaarheid noodzakelijk. In artikel 1 van de voorliggende rijkswet wordt dat vereiste nader uitgewerkt. Wat betreft de uiterlijke kentekenen van het vaartuig, dat gebezigd wordt door de Kustwacht, geldt dat deze nader zullen worden vastgesteld bij algemene maatregel van rijksbestuur. De kustwachtschepen die niet de status hebben van oorlogsschip zullen voorzien worden van een logo dat op hun romp zal worden aangebracht. Daarnaast zullen deze schepen worden voorzien van de belettering «Coast Guard». Voor oorlogsschepen dienen de normale uiterlijke kentekenen te volstaan. Wat de kustwachtvliegtuigen betreft kan worden volstaan met de eis dat het luchtvaartuig duidelijk kenbaar de Koninkrijksvlag voert. De hier bedoelde vlag van het Koninkrijk der Nederlanden is vastgesteld bij Koninklijk Besluit van 19 februari 1937 (Stb. 93) in verbinding met de beschikking van de Minister van Marine van 16 augustus 1949, nr. 182503/142779, bevattende een bovenste baan van helder vermiljoen, een middelste baan van wit en een onderste baan van kobaltblauw.

Voor het overige geeft artikel 1 nog enige nadere begripsbepalingen van de termen «commandant», «opvarende» en «gezagvoerder». Dit heeft te maken met de bevoegdheden, die in Hoofdstuk II aan de Kustwacht worden toegekend: duidelijk moet worden vastgelegd wie onder welke omstandigheden tot de uitoefening daarvan bevoegd is. In beginsel is de commandant van het kustwachtvaartuig de centrale autoriteit die beslist of en in hoeverre van de hier voorziene bevoegdheden gebruik moet worden gemaakt en op welke wijze. Hij kan zich, ter uitvoering van de daartoe door hem gegeven bevelen, bedienen van opvarenden van zijn vaar- of luchtvaartuig. Ieder die zich aan boord van een dergelijk vaartuig of luchtvaartuig bevindt, geldt als zodanig en kan door de commandant worden aangewezen om, onder zijn gezag, de bevoegdheden uit te oefenen zoals voorzien in de artikelen 4 tot en met 7 van deze rijkswet. Niet vereist is dat de betrokkene militair-hiërarchisch ondergeschikt is aan de commandant. Zoals gezegd is een deel van het kustwachtpersoneel immers niet militair maar civiel personeel – dat geen deel uitmaakt van de krijgsmacht van het Koninkrijk. Verder komt het in de praktijk van de Kustwacht voor dat bijvoorbeeld douaneambtenaren van de Nederlandse Antillen of Aruba meevaren, die geen lid zijn van de Kustwacht. Ook zij kunnen door de commandant als opvarende worden aangewezen om bevoegdheden uit te oefenen ter uitvoering van de taken van de Kustwacht.

Artikel 2

Artikel 2 bakent de taken van de Kustwacht af. De Kustwacht is belast met toezichthoudende, opsporings- en dienstverlenende taken. Deze taken worden uitgevoerd in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Wie het bevoegd gezag is, is afhankelijk van de taak die de Kustwacht op enig moment uitoefent; betreft het bijvoorbeeld de opsporingstaken, dan is het de procureur-generaal van het desbetreffende land. De opsomming van taken is niet hiërarchisch: toezicht, opsporing en dienstverlening hebben een gelijke intrinsieke waarde. In de praktijk geldt echter dat de afwikkeling van nood- spoed en veiligheidsverkeer, meer in het bijzonder de search-and rescue-taak, in noodgevallen altijd prevaleert boven (voortzetting of uitvoering van) andere taken. Dit heeft te maken met de internationale verantwoordelijkheden en verplichtingen van het Koninkrijk op dit vlak. Het geografisch verantwoordelijkheidsgebied van de Kustwacht in het kader van haar search and rescue taak is de grootste in het hele Caribi-

sche zeegebied. Op grond van het vijfde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels worden gesteld, waarbij nader invulling kan worden gegeven aan de verschillende in het derde lid genoemde taken van de Kustwacht.

Overigens merken wij op dat het belang van de bijdrage die de Kustwacht op grond van de Gemeenschappelijke Verklaring van de landen van het Koninkrijk over de intensivering van de samenwerking bij de bestrijding van internationaal terrorisme (2001) aan terrorismebestrijding levert, tot uitdrukking komt in de zelfstandige benoeming van deze taak in het derde lid, onder sub b. Ook in de uitvoering van haar andere taken, waaronder operaties ter bestrijding van de handel en smokkel van verdovende middelen en grensbewaking, levert de Kustwacht hieraan een bijdrage.

Artikel 3

Het ruimtelijk gebied waarin de Kustwacht optreedt is gelegen in de binnenwateren van de Nederlandse Antillen en Aruba, de territoriale zee van de Nederlandse Antillen en van Aruba, de aansluitende zone en het overige zeegebied in de Caribische zee en het luchtruim daarboven. Wij hebben aldus het ruimtelijk gebied waarin de Kustwacht zijn competenties mag uitoefenen nauwkeurig omschreven in overeenstemming met de terminologie van het Verdrag van Montego Bay. Onder «territoriale zee» is derhalve te verstaan de twaalf zeemijlzone vanaf de basislijn van de kuststaat. Onder «aansluitende zone» is te verstaan de daaropvolgende zone van twaalf zeemijl, waarin het Koninkrijk bepaalde functionele rechts-handhavingprivileges mag claimen. De loodrecht boven de territoriale zee oprijzende luchtkolom behoort eveneens tot de exclusieve competentie van het Koninkrijk voor wat betreft de bevoegdheden die mogen worden uitgeoefend door kustwachtvliegtuigen. De luchtkolom boven de aansluitende zone deelt in de privileges van de exclusieve economische zeezone daaronder. Binnen die kolommen zal de Kustwacht met behulp van als zodanig herkenbare kustwachtvliegtuigen in beginsel dezelfde dwangbevoegdheden mogen uitoefenen als haar kustwachtvaartuigen toekomen in de territoriale wateren onderscheidenlijk de aansluitende zone, voorzover dit praktisch mogelijk is. Deze bevoegdheden zullen worden uitgeoefend – aldus de tekst van artikel 3 – «behoudens het bepaalde in artikel 11», dat wil zeggen: voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten.

Artikel 4

Artikel 4 geeft de commandant ten behoeve van de uitoefening van enig toezicht of ten behoeve van de opsporing als omschreven in artikel 2 van de voorliggende regeling, de bevoegdheid van de gezagvoerder van een onderschept vaartuig te vorderen dat deze op eerste aanroep of praaiing het door hem gevoerde vaartuig doet bijdraaien en stilleggen. Ook kan de commandant vorderen dat de gezagvoerder het voertuig zodanig manoeuvreert dat de toegang tot het vaartuig mogelijk wordt gemaakt. De gezagvoerder moet daarop, indien de commandant zulks gelast, de noodzakelijke maatregelen nemen om toegang te verschaffen tot het aangehouden vaartuig, bijvoorbeeld door de valreep te laten zakken en de railing weg te nemen. De commandant kan opvarenden aanwijzen die namens hem op het aangehouden vaartuig dienen op te treden. Aan hen dient de gezagvoerder dan op gelijke voet als aan de commandant toegang te verschaffen. De minister van Defensie is bevoegd regelen te stellen omtrent de wijze waarop de vorderingen tot bijdraaien en stilleggen moeten worden gedaan. Gelijke bevoegdheid komt hem toe ten aanzien van de vorderingen over de toegangsverschaffing.

Artikel 5

Nadat de commandant of de door hem aangewezen personen zich toegang hebben verschaft tot het onderschepte schip zijn zij bevoegd tot doorzoeking en visitatie van iedere plaats op het vaartuig (artikel 5, eerste lid). Ook mogen zij de lading doorzoeken en eventueel van lading en andere zaken monsters nemen, alsmede die zaken te wegen en te meten of zaken voor nader onderzoek tijdelijk meenemen of doen meenemen. Wat die zaken betreft, die in de wetstekst apart genoemd worden, hier bedenke men dat sommige stoffen of voorwerpen die zich aan boord van een schip bevinden weliswaar door dat schip «vervoerd» worden maar niet tot de lading behoren, bijvoorbeeld, omdat zij illegaal aan boord verstoppt zijn of behoren tot de huisraad in de hut van een schepeling. De houder van de zaken is verplicht aan het onderzoek mee te werken overeenkomstig de hem gegeven aanwijzingen.

Artikel 6

Voor het zonder toestemming betreden van plaatsen in gebruik als woonverblijf wordt veelal, zoals in de Nederlandse Algemene wet op het binnentreden in beginsel een voorafgaande schriftelijke machtiging geëist. Het optreden op zee stelt echter specifieke eisen aan de snelheid van handelen en aan de wijze waarop bevoegdheden in het kader van opsporingsonderzoek veilig en verantwoord kunnen worden uitgeoefend. Daarom voorziet de wetgeving van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba in artikel 539 WvSv jo. Artt 162 en 163 WvSv reeds in de mogelijkheid tot spoedeisende huiszoeking op zee zonder machtiging vooraf voor commandanten van oorlogsschepen. Het onderhavige artikel verklaart deze bepalingen uit de landswetgeving van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba thans van overeenkomstige toepassing op de Kustwacht.

Artikel 7

De wetstekst voorziet in een zelfstandige bevoegdheid tot inbeslagneming en een bevoegdheid tot onderzoek aan lichaam en kleding (artikel 7, eerste lid, onder b). Of dergelijke ingrijpende bevoegdheden onmiddellijk ter plekke moeten worden uitgeoefend, zal steeds van de situatie afhangen. Mogelijk is dat de commandant van het kustwachtschip besluit om hier níet toe over te gaan, maar gelast – op basis van artikel 4, eerste lid, onder a, van de voorliggende regeling – dat het schip koers neemt naar de territoriale wateren van het dichtstbijzijnde land alwaar het landelijke strafvorderingsrecht toepasselijk is in geval van verdenking van enig strafbaar feit. Los hiervan is het uitgangspunt dat hij, zo gauw de verdenking van een strafbaar feit is ontstaan, het verdachte schip brengt binnen de territoriale competentie van de reguliere strafvorderlijke autoriteiten. Wel kan de commandant personen aan boord van het onderschepte vaartuig aanhouden en doen overbrengen naar het kustwachtschip. Het kan voorkomen dat personen die aangetroffen worden aan boord van het gepraaide vaartuig tezamen met verdachte goederen of een verdachte lading van boord van dat vaartuig verwijderd moeten worden omdat zij gedurende de terugvaart naar de territoriale wateren zouden kunnen trachten zich te ontdoen van die goederen of die lading. Gedurende die terugvaart, waarbij het kustwachtvaartuig uiteraard het onderschepte vaartuig escorteert, dient de overgebrachte zich te gedragen in overeenstemming met de aanwijzingen van de commandant van het kustwachtvaartuig. De wetstekst voorziet in een aparte bepaling op basis waarvan die commandant gedurende de terugvaart of de koerswijziging de overgebrachte zou kunnen detineren voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van toezichthoudende of opsporingstaken. Hiernaast is het

zo dat de overgebrachte, na zijn overbrenging, als «opvarende» van het kustwachtvaartuig geldt en als zodanig valt onder het gezag van de commandant. Hij is onderworpen aan de normale scheepstucht; verstoort hij de orde aan boord of levert hij een gevaar op voor de vaart of de veiligheid van het vaartuig, dan kan de commandant de overgebrachte ook op die grond doen detineren, niet uit hoofde van enige strafvorderlijke bevoegdheid maar uit hoofde van zijn bevoegdheid om met gepaste middelen de scheepsorde te handhaven. De houder van zaken is, op aanwijzing van de commandant of de door deze aangewezen opvarenden, verplicht mede te werken aan het onderzoek naar de goederen en moet daartoe de noodzakelijke hulpmiddelen ter beschikking stellen (zie ook artikel 5, tweede lid). De commandant is gerechtigd de verpakkingen te openen (zie ook artikel 5, eerste lid). Op grond van artikel 7, tweede lid, kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld. Deze kunnen onder andere betrekking hebben op de wijze waarop, in de bijzondere omstandigheden op zee, het onderzoek dient te worden uitgevoerd.

Artikel 8

In artikel 8 is voorzien dat de commandant gerechtigd is alle maatregelen te treffen die naar zijn redelijk oordeel noodzakelijk zijn om de nakoming van zijn vorderingen ingevolge Hoofdstuk II te verzekeren. Deze bepaling moet worden gelezen tegen de achtergrond van het belang van veiligheid op zee en de primaire verantwoordelijkheid van de commandant voor de veiligheid van zijn personeel. Derhalve heeft deze bepaling geen strafvorderlijk oogmerk, maar een veiligheidsoogmerk. Een voorbeeld hiervan is de opdracht van de commandant aan de gezagvoerder van een verdacht vaartuig tot het uitzetten van de motor, zodat kustwacht-personeel op een veilige manier aan boord van het verdachte vaartuig kan komen.

Artikel 9

Wanneer een schip onder vreemde vlag zich binnen een van de gebieden waarover het Koninkrijk op basis van het territorialiteitsbeginsel (of krachtens zijn claim op functionele jurisdictie) zich schuldig maakt aan schending van een op dat gebied betrekking hebbend voorschrift, terwijl de Kustwacht poogt dat schip aan te houden binnen het territoriale (of jurisdictionele) rechtsgebied is, indien de achtervolging is ingezet en voortduurt, rechtsmachtuitoefening buiten de territoriale zee (en de aansluitende zone) geoorloofd. Dit is het recht van «hot pursuit». Artikel 9 draagt de uitoefening daarvan op aan de Kustwacht. Zo krijgt de Kustwacht de mogelijkheid om, in geval van een vermoeden van een strafbaar feit, zoals drugssmokkel, de smokkelaars te achtervolgen en aan te houden in de aansluitende zone en als dat niet mocht gelukken op volle zee. Dezelfde bevoegdheid geldt bij ecologische of visserijdelicten. Door de achtervolging neemt de Kustwacht zijn jurisdictie ter rechtshandhaving mede naar de volle zee, waar zij deze normaliter niet zou kunnen uitoefenen.

De uitoefening van het recht van hot pursuit moet, ingevolge het Verdrag van Montego Bay waarheen artikel 9 direct verwijst, aan zes voorwaarden voldoen.

- Ten eerste kan het vreemde schip pas worden achtervolgd wanneer de kuststaat goede redenen heeft om aan te nemen dat het vreemde schip zich schuldig heeft gemaakt aan schending van de wetten en voorschriften van de kuststaat.
- Ten tweede mag het achtervolgingsrecht slechts worden uitgeoefend door oorlogsschepen of militaire luchtvaartuigen dan wel schepen of vliegtuigen in staatsdienst. Vandaar dat de begripsbepaling van

«kustwachtschip» of «kustwachtluchtvaartuig» ook op dit niveau weer van belang is.

- Ten derde moet het vaartuig dat het achtervolgingsrecht uitoefent bij de aanvang van de achtervolging zich ervan hebben vergewist dat het vreemde schip zich bevindt binnen het rechtsgebied – de territoriale zee en de aansluitende zone – waarvan het de wetgeving schendt. In dit verband is van belang dat het Koninkrijk op dit moment geen Exclusieve Economische Zone (EEZ) heeft geclaimd in het Caribische zeegebied: weliswaar is op 27 mei 1999 de Rijkswet tot instelling van een exclusieve economische zone van het Koninkrijk totstandgekomen (Stb. 1999, 21), maar wat betreft de Nederlandse Antillen en Aruba is daarop nog geen besluit gevolgd waarin de geprojecteerde buitengrenzen van de EEZ worden vastgelegd. Het is overigens niet noodzakelijk dat het vreemde schip zich geografisch binnen dat rechtsgebied bevindt, indien sprake is van een van zijn (hulp)schepen in dat rechtsgebied of van een verband van schepen (of een verband van schip en helikopter) waarvan het vreemde schip het moederschip is of waarvan het deel uitmaakt dan wel afkomstig is. In dit verband spreekt men van «constructive presence».
- Ten vierde: de achtervolging mag slechts worden aangevangen nadat een zichtbaar of hoorbaar signaal tot stoppen is gegeven vanaf een afstand die het voor het vreemde schip mogelijk maakt dat signaal te zien of te horen. Het achtervolgde schip behoeft zich op dat moment niet in hetzelfde rechtsgebied te bevinden
- Ten vijfde: de achtervolging mag alleen maar worden voortgezet buiten het rechtsgebied zolang de achtervolging ononderbroken is geweest. Hierbij passen twee kanttekeningen.
 - a. Hoewel moderne radartechnologie oorlogsschepen in staat stelt een vreemd schip op grote afstand te volgen moet bij de uitoefening van de hot pursuit bevoegdheid tenminste zichtafstand en bijvoorbeeld hoorafstand in acht worden genomen.
 - b. Het vereiste van voortgezette achtervolging laat onverlet de aflossing van het achtervolgende schip door een ander schip of vaartuig: snelle rubberboten, mits herkenbaar als kustwachtschip, voldoen eveneens.
- Ten zesde: het achtervolgingsrecht houdt op zodra het achtervolgde schip de territoriale zee van zijn eigen land of dat van een derde staat bereikt. Dan geldt het primaat van het territorialiteitsbeginsel van die andere staat in verband met de waarborging van diens soevereine integriteit. Dit is slechts anders indien die staat uitdrukkelijk toestemt in de voortzetting der achtervolging.

Indien bij de uitoefening van het recht van hot pursuit een vliegtuig of helikopter het bevel tot stoppen geeft, moet dat vliegtuig of die helikopter zelf de achtervolging op zich nemen totdat aflossing plaats heeft. Enkele ontdekking van een overtredend vaartuig door een vliegtuig zonder bevel tot stilleggen en zonder achtervolging geeft geen recht op hot pursuit. Het recht op hot pursuit geeft recht op geweldsaanwending als zulks nodig is om het schip tot stoppen te dwingen en aan te houden. Indien het achtervolgde schip het bevel of signaal tot stoppen, zoals omschreven in artikel 111 van het Verdrag van Montego Bay, niet opvolgt, is de strafbepaling van artikel 20, eerste lid, onder b, van deze rijkswet van toepassing.

Artikel 10

In artikel 10 van de voorliggende rijkswet wordt een algemene grondslag gegeven voor een bij algemene maatregel van rijksbestuur vast te stellen geweldsinstructie voor de Kustwacht. Deze instructie is toepasselijk in het rechtsgebied van de Nederlandse Antillen en Aruba en daarbuiten voor zover het volkenrecht daarvoor een grondslag biedt bij het optreden op

volle zee op en vanaf schepen van de Kustwacht. Bij deze instructie zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij reeds bestaande landelijke geweldsinstructies ten behoeve van de politie. In artikel 10 wordt een zodanige redactie gebezigd dat duidelijk wordt veiliggesteld dat de geweldsaanwending moet voldoen aan de standaarden van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarbij is aansluiting gezocht – omdat het geweld soms ook aangewend zal moeten worden op volle zee – bij de terminologie in verdragsteksten die voorzien in een geweldsbevoegdheid op volle zee («...Force will only be used if no other feasible means of resolving the situation can be applied»). Aan het geweldsgebruik dient een waarschuwing vooraf te gaan, zo dit enigszins mogelijk is.

Artikel 11

Ingevolge artikel 11 kunnen de bevoegdheden bij deze wet toegekend ten behoeve van de uitoefening van de in artikel 2, derde lid, bedoelde toezichthoudende en opsporingstaken buiten de territoriale zee van de Nederlandse Antillen en van Aruba worden uitgeoefend voorzover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten. De formulering van artikel 11 hebben wij ontleend aan de slotzin van het derde lid van artikel 539a van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering, gewijd aan de strafvordering buiten het rechtsgebied van enige Nederlandse rechtbank, onderscheidenlijk artikel 521, derde lid, van de Wetboeken van Strafvordering van de Nederlandse Antillen en Aruba. Met deze zinsnede wordt tot uitdrukking gebracht dat het strafvorderlijk optreden in overeenstemming moet zijn met een in het volkenrecht erkende «permissive rule» die tot het optreden uitdrukkelijk machtigt.

Hieronder valt in de eerste plaats het optreden van de Kustwacht in de aansluitende zone. Zoals eerder gesteld in deze toelichting, biedt artikel 33 van het Verdrag van Montego Bay aan kuststaten een positieve machtiging om in de aansluitende zone toezichthoudende bevoegdheden op het gebied van douane, belastingen, immigratie en volksgezondheid uit te oefenen en tegen inbreuken daarop, mits begaan op het grondgebied of in de territoriale wateren van de kuststaat, op te treden. Het Koninkrijk heeft inmiddels een aansluitende zone afgekondigd in de Rijkswet instelling aansluitende zone (Stb. 2005, 387). Zodra deze Rijkswet in werking is getreden (d.w.z. na goedkeuring van het besluit grenzen aansluitende zone), kan de Kustwacht haar toezichthoudende en opsporingstaken op deze grondslag uitoefenen ten aanzien van (mogelijke) wetsovertredingen, bijvoorbeeld drugsdelicten onder de Opiumlandsverordening van de Nederlandse Antillen (PB 1960, 65) of de Landsverordening verdovende middelen van Aruba (AB 1990, 7) of douanedelicten onder de Landsverordening in- uit en doorvoer van de Nederlandse Antillen (PB 1949, 62) en van Aruba (AB 1992, 111) gepleegd binnen het grondgebied en de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba. In de tweede plaats kan de Kustwacht op grond van de instelling van een exclusieve visserijzone voor de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba optreden tegen illegale visserij en andere overtredingen van de visserijwetgeving van de beide landen.

Wat betreft het strafvorderlijk optreden in het kader van de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen, kan worden gewezen op het recht van interventie als bedoeld bij artikel 17 van het Verdrag van Wenen tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, gesloten op 20 december 1988 (Trb. 1989, 97, en Trb. 1990, 94). Dit verdrag geeft de bevoegdheid met machtiging van de vlaggenstaat op te treden tegen vreemde schepen in volle zee bij verdenking van sluikhandel in verdovende middelen. Het verdrag maakt een uitzondering op het in het Verdrag van Montego Bay neergelegde «mare liberum» beginsel, dat de

vrijheid van zeevaart op volle zee garandeert aan alle staten en de bevoegdheid en de plicht tot rechtshandhaving bij uitsluitendheid opdraagt aan de jurisdictie van de staat wiens vlag een vaartuig op die volle zee voert. Ingevolge artikel 17 van het Weense Verdrag mag echter, bij verdenking dat het vaartuig drugs vervoert, een niet-vlaggestaat intervensiëren nadat aan de vlaggenstaat kenbaar is gemaakt dat deze verdenking bestaat terwijl de vlaggenstaat geen gebruik maakt van zijn preferente rechten; voorwaarde hierbij is steeds dat de vlaggenstaat vooraf expliciete toestemming heeft gegeven. Het verdrag is voor het Koninkrijk goedgekeurd bij rijkswet van 2 juli 1993, Stb. 387, en het is voor de Nederlandse Antillen en Aruba in werking getreden op 10 maart 1999 (Trb. 1999, 190). Artikel 10 van deze Rijkswet implementeert het recht tot interventie; Bij de uitoefening van dit recht staan de Kustwacht de in deze rijkswet (artikelen 4 tot en met 6) omschreven bevoegdheden ter beschikking, uiteraard binnen de grenzen die artikel 17 van het Verdrag van Wenen stelt. Op basis van artikel 17, negende lid, van het Verdrag van Wenen kunnen partijen bilaterale of regionale overeenkomsten of regelingen aangaan om de bepalingen van het artikel uit te voeren of de doeltreffendheid ervan te vergroten. Twee van dergelijke overeenkomsten zijn al tot stand gekomen: de Overeenkomst inzake de sluikhandel over zee ter uitvoering van artikel 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Straatsburg, 31 januari 1995; European Treaty Series 156) en het Verdrag inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied. (San José, 2003, Trb 2003, 82 en Trb 2004, 54). Beide verdragen zijn nog niet voor het Koninkrijk in werking getreden. Met name laatstgenoemde overeenkomst zal voor de Kustwacht van groot belang zijn.

Een overzicht van de voornaamste landsverordeningen en – besluiten, rijkswetten en verdragen die door de Kustwacht worden gehandhaafd is gevoegd als bijlage bij deze Memorie van Toelichting.

Artikel 12

Artikel 12 beschrijft de totstandkoming van de beleidsdocumenten voor de Kustwacht en de rol die het Presidium van de Kustwachtcommissie en de Kustwachtcommissie daarin vervullen. De Kustwachtcommissie bereidt het algemeen beleidsplan voor de Kustwacht, het operationele jaarplan, de begroting, het jaarverslag en de jaarlijkse financiële verantwoording voor ten behoeve van de Koninkrijksministerraad. De voorbereiding is erop gericht overeenstemming te bereiken. Zie verder over deze stukken artikel 13, tweede en derde lid.

De Kustwachtcommissie heeft een Presidium. De landen zijn hierin op voet van gelijkwaardigheid vertegenwoordigd. Voor Nederland nemen deel vertegenwoordigers van de Minister van Defensie, de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie. Het Presidium verricht de feitelijke afstemming over de hoofdlijnen van het beleid, het beheer en de middelen. Het Presidium ziet uit dien hoofde onder meer toe op de uitvoering van het Jaarplan van de Directeur Kustwacht en ontvangt daartoe tussentijdse voortgangsrapportages van de Directeur. Dit biedt het Presidium de mogelijkheid tot bijsturing in het kader van de uitvoering van het beleidsplan en de begroting. Daarenboven streeft het Presidium met het oog op de voorbereiding van het algemeen beleidsplan en de begroting voor de Kustwacht waar mogelijk naar tijdige afstemming met de voorstellen voor het justitieel beleidsplan, alvorens dit document overeenkomstig de procedure van artikel 13 wordt vastgesteld door de drie Ministers van Justitie van de landen van het Koninkrijk. Voorts heeft het Presidium tot taak de voorbe-

reiding van de vergaderingen van de Kustwachtcommissie; het Presidium regelt het voorzitterschap van de Kustwachtcommissie.

Evenals onder de werking van de Voorlopige Regeling omvat de Kustwachtcommissie ambtelijke vertegenwoordigers van alle bij de taakuitoefening van de Kustwacht betrokken Ministers van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba en wordt zij ondersteund door een secretariaat, bestaande uit een algemeen secretaris en twee secretarissen. De algemeen secretaris wordt benoemd door de Minister van Defensie. De twee secretarissen worden benoemd door onderscheidenlijk de minister van Algemene Zaken van Aruba en de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen.

Artikel 13

De drie landen van het Koninkrijk dragen gezamenlijk de financiële middelen bij ten behoeve van de Kustwacht; deze middelen zijn ondergebracht in hoofdstuk IV van de Rijksbegroting, met uitzondering van de inbreng defensiemiddelen (deze zijn opgenomen in hoofdstuk IX van de Rijksbegroting) De landen hanteren daartoe een vaste verdeelsleutel. De Nederlandse Antillen draagt 2/9 deel en Aruba draagt 1/9 deel van de totale kosten (exclusief de inzet van defensiemiddelen), Nederland draagt het overige deel. De Rijksministerraad kan besluiten op onderdelen van de begroting een afwijkende verdeelsleutel te hanteren. De Raad van State van het Koninkrijk merkt in haar advies over het onderhavige voorstel overigens op dat het Koninkrijk geen zelfstandige mogelijkheid heeft voor het uitoefenen van toezicht op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen door de Kustwacht en van het samenwerkingsverband. Het Koninkrijk heeft immers geen eigen rekenkamer en de bevoegdheden van de rekenkamers van de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland hebben steeds betrekking op bevoegdheden en bestedingen van de organen van het desbetreffende land. Strikt genomen zou deze beperking van de controlefunctie van de rekenkamers van de landen kunnen leiden tot een lacune in de begrotings- en verantwoordingsystematiek. Ondergetekenden menen dat een dergelijke lacune het uit het oogpunt van transparantie en financiële verantwoording onwenselijk is. Binnen de bestaande kaders kan de Nederlandse Algemene Rekenkamer deze lacune ondervangen via de controle op respectievelijk hoofdstuk IV en hoofdstuk X van de Rijksbegroting. Op deze manier leggen zowel de budgethouder (de Minister voor BVK) als de beheerder (de Minister van Defensie) verantwoording af voor de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen door de Kustwacht en van het samenwerkingsverband. Het staat de rekenkamers van de drie landen, die reeds op vrijwillige basis samenwerken, uiteraard vrij om hierover praktische afspraken te maken.

Artikel 13 geeft tevens voorschriften voor de procedure waarbij de beleidsdocumenten voor de Kustwacht, zoals omschreven in artikel 12, door de minister van Defensie worden aangeboden aan de Rijksministerraad. Bedoelde stukken worden door de Minister van Defensie ingediend bij de Koninkrijksministerraad, na instemming van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en niet dan nadat de bij de taakuitoefening van de Kustwacht betrokken Ministers van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze hierover aan de Minister van Defensie kenbaar te maken (zie ook artikel 13 lid 3). De stukken worden vastgesteld door de raad van ministers voor het Koninkrijk (zie ook artikel 13 lid 2). Over eventuele geschilpunten wordt eveneens door de Raad beslist. Overigens zij opgemerkt dat de genoemde ministers van de drie landen verantwoordelijk zijn voor dat deel van het beleid van de Kustwacht voor zover dat hun taken-

pakket betreft. De Raad van State van het Koninkrijk constateert bovendien dat deze procedure, en meer in het bijzonder de rol van de Rijksministerraad, geen afbreuk doet aan de rol van de nationale parlementen, in het bijzonder wat betreft het budgetrecht en het recht van amendement. Nadat over de beleidsdocumenten in de Rijksministerraad is besloten worden deze ter informatie toegezonden aan de Tweede Kamer en aan de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba. Tenslotte bevat artikel 13 een verwijzing naar de (nieuwe) rol die het Presidium van de Kustwachtcommissie vervult bij het toezicht op de uitvoering van het algemeen beleidsplan en de begroting. In het Presidium wordt de afstemming van beleid, beheer en middelen verzorgd. De leden van het presidium vallen onder de verantwoordelijkheid van hun eigen minister.

Artikel 14

De voorbereiding en vaststelling van het justitieel beleid is afzonderlijk geregeld in artikel 14. Conform de uitkomsten van het overleg te Willemstad van 17 december 1994 is in dit artikel bepaald dat de Ministers van Justitie van Nederland, van de Nederlandse Antillen en van Aruba regelmatig overleg voeren over het justitieel beleid ten behoeve van de taakuitoefening van de Kustwacht. Deze ministers stellen gezamenlijk het justitieel beleid vast hetgeen de consistentie van het justitieel beleid in het Koninkrijk ten goede komt.

Voorstellen voor het vast te stellen beleid worden ontwikkeld door het overleg van de Procureurs-Generaal van de Nederlandse Antillen en Aruba en het lid dat binnen het College van Procureurs generaal in Nederland de portefeuille Nederlandse Antillen en Aruba beheert. De Ministers van Justitie stellen het beleid vast en leggen dit neer in een document dat als basis dient voor het algemeen beleidsplan. Het justitieel beleid wordt verwerkt in het algemeen beleidsplan, het operationeel jaarplan en de begroting.

Bij gebrek aan overeenstemming tussen de betrokken Ministers van Justitie beslist de Raad van Ministers van het Koninkrijk. Hiermee komt de besluitvorming uiteindelijk bij hetzelfde orgaan te liggen als de besluitvorming over het algemeen beleid. In deze opzet is iedere Minister verantwoordelijk voor zijn eigen inbreng bij de vaststelling van het justitieel beleid

Artikel 15

Voor de wijze waarop de taken, zoals neergelegd in genoemde beleidsplannen worden uitgevoerd, alsmede voor het beheer en de inrichting van de Kustwacht, is de Minister van Defensie integraal verantwoordelijk. Hij wordt daartoe door de landen in staat gesteld. De Directeur Kustwacht is belast met de algehele leiding van de Kustwacht. Deze functie wordt vervuld door de regionale commandant van de Koninklijke marine in het gebied, de Commandant der Zeemacht in het Caribische gebied. Hij valt via de operationele bevelslijn hiërarchisch onder de Minister van Defensie. De civielrechtelijke aansprakelijkheid voor het optreden van de Kustwacht berust bij de Minister van Defensie, de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het optreden is een individuele aangelegenheid van ieder personeelslid van de Kustwacht.

Artikel 16

Het eerste lid bevat de inspanningsverplichting voor de bij de taakuitoefening van de Kustwacht betrokken ministers van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba om zorg te dragen voor het verlenen van

toezichthoudende en opsporingsbevoegdheden aan de Directeur Kustwacht en het personeel van de Kustwacht die voor een goede taakuitoefening noodzakelijk zijn. Het tweede lid regelt dat de bij de Kustwacht betrokken ministers, alsmede de onder hen ressorterende diensten, aan de Kustwacht alle inlichtingen verschaffen die nodig zijn voor een goede uitoefening van de taken van de Kustwacht. Dit omvat niet de verstrekking van informatie uit politieregisters, waarvoor de normale regels in de wetgeving van de landen blijven gelden.

Artikel 17

Indien door de Nederlandse Antillen en Aruba in het kader van de taakuitoefening van de Kustwacht aanwijzingen worden gegeven aan de Directeur Kustwacht, geschiedt dit bij landsbesluit. Het gaat in dit verband om aanwijzingen met betrekking tot de taken van toezicht. De politieke verantwoordelijkheid voor de aanwijzing ligt steeds bij de betrokken minister die de aanwijzing gaf en die dus het document waarin die aanwijzing vervat is ook ondertekende. De nodige afstemming van de consistentie en de redactie der aanwijzingen kan, nu het landsbesluit is voorgeschreven, plaatsvinden binnen de ministerraad van het betrokken land onderscheidenlijk tussen beide landen alvorens een aanwijzing aan de Directeur Kustwacht wordt vastgesteld.

Artikel 18

Deze bepaling is opgenomen naar analogie van artikel 3 van de aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in de Nederlandse Antillen en Aruba (KB 3 juli 1987). Aan beide Gouverneurs komt op grond van de onderhavige bepaling de bevoegdheid toe in geval van rampen, ongevallen en storingen in het verkeer of de verbindingen die geen samenhang vertonen met andere verstoringen van de inwendige veiligheid of de openbare orde, delen van de Kustwacht ter beschikking te stellen van de regering van de Nederlandse Antillen of de regering van Aruba. Gelijk de systematiek van militaire bijstand en steunverlening op deze grondslag, gaat aan deze terbeschikkingstelling vooraf een daartoe strekkend verzoek van de minister president van het betrokken land aan de Gouverneur. De Gouverneur treedt over het verzoek in contact met de Directeur Kustwacht en kan na gezamenlijk overleg de bijstand effectueren. De Minister van Defensie wordt zo spoedig mogelijk over de verleende bijstand geïnformeerd. In andere noodgevallen wordt de bijstand niet geëffectueerd dan in overleg met de Minister van Defensie.

Artikel 19

Bij de totstandkoming van de Voorlopige Regeling werd uitgegaan van het tot stand brengen van één rechtspositieregeling voor zowel het Nederlands-Antilliaanse als het Arubaanse personeel van de Kustwacht. Dit uitgangspunt heeft dan ook ten grondslag gelegen aan artikel 8, tweede lid, van de Voorlopige Regeling. Duidelijk is echter geworden dat één regeling voor de rechtspositie van het Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse personeel niet mogelijk was, hetgeen heeft geleid tot een rechtspositionele regeling voor het Nederlands-Antilliaanse personeel en één voor het Arubaanse personeel, die onderling overeenstemmend moeten zijn. De Antilliaanse landsverordening is op 13 september 1997 in werking getreden, de separate Arubaanse landsverordening op 30 mei 2000. Inmiddels hebben beide rechtspositionele landsbesluiten het gebruikelijke traject voor wetgevingsadvies (bij de Raad van Advies en/of het Gemeenschappelijk Overleg Ambtenaren) doorlopen, waarna zij ter vaststelling zijn doorgezonden. Op Aruba is het Landsbesluit Rechtspositie Kustwachtpersoneel op 10 juni 2002 vastgesteld. Voor de Nederlandse

Antillen is de gewijzigde Landsverordening eind oktober 2004 goedgekeurd door de Staten; het onderliggende Landsbesluit kan nu op korte termijn worden vastgesteld.

Artikel 19 geeft de bestaande situatie met betrekking tot de rechtspositie weer en maakt voorts duidelijk dat de Nederlandse Antillen en Aruba een voortdurende zorgplicht hebben om deze rechtspositie ook onderling overeenstemmend te houden. Met deze bepaling wordt tevens beoogd de beheerder in staat te stellen zijn integrale beheersverantwoordelijkheid inhoud te geven.

Artikel 20

In artikel 20 wordt buiten twijfel gesteld dat ambtswang, wederspanning en het niet voldoen aan een ambtelijk bevel ook strafbaar zijn als hiermee inbreuk wordt gemaakt op het (rechtmatige) optreden van de Kustwacht op grond van deze rijkswet. Onder ambtswang wordt in dit verband verstaan: het door geweld of bedreiging met geweld dwingen van een ambtenaar tot het volvoeren van een rechtmatige of onrechtmatige ambtsverrichting of tot het nalaten van een rechtmatige ambtsverrichting (vgl art 179 NL WvSr). In het tweede lid wordt de rechtsmacht ter zake van deze misdrijven tegen het openbaar gezag uitgebreid tot de volle zee. Het is wenselijk en gerechtvaardigd dat, wanneer de Kustwacht bevoegd is om bepaalde toezichts- en opsporingstaken op volle zee uit te oefenen, hij ook bevoegd is op te treden tegen strafbare feiten waarbij dat toezicht of die opsporing wordt gefrustreerd. Het betreft hier een toepassing van het passief nationaliteitsbeginsel. Het tweede lid beperkt in dat geval de rechtsmacht tot het land waar het kustwachtschip binnen het Caribische gebied van het Koninkrijk het laatst voor uitvaart ligplaats heeft gekozen. Dit kan het land zijn waar het betrokken kustwachtschip is gestationeerd, maar dit hoeft niet.

Artikel 21

Artikel 21 stelt strafbaar het als gezagvoerder op een vaartuig of luchtvaartuig enig teken of middel aanbrengen, doen aanbrengen of voeren, wetende dat hij daardoor aan zijn vaartuig of luchtvaartuig de schijn geeft van een kustwachtschip of kustwachtluchtvaartuig. Dit delict vertoont gelijkenis met de scheepvaartmisdrijven, omschreven in de artikelen 409 en 410 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. De maximumstraffen zijn gesteld op een gevangenisstraf van een jaar en een geldboete van 20 000 Nederlands-Antilliaanse guldens of Arubaanse florin onderscheidenlijk € 9 000. Gelet op de specifieke context, waarbij dit scheepvaartmisdrijf doorgaans gepleegd zal worden ter facilitering van ernstige en lucratieve internationale criminaliteit, zijn deze straffen gerechtvaardigd. In het bijzonder ook de maximumgevangenisstraf is uit het oogpunt van afschrikwekkende werking van belang, nu de onderhavige strafbaarstelling primair tot een natuurlijk persoon, namelijk de gezagvoerder, is gericht.

In het derde lid wordt bepaald dat de landen van het Koninkrijk gelijkelijk rechtsmacht over het feit hebben voor zover het is gepleegd op volle zee.

Artikel 22

Deze bepaling stipuleert de reeds bestaande verhoudingen tussen regelingen op koninkrijksniveau en regelingen op landsof eilandsniveau. De Rijkswet Kustwacht prevaleert: bepalingen van lands- en eilandsregelingen die onverenigbaar zijn met bepalingen van deze Rijkswet blijven derhalve buiten toepassing.

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold

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

Onderstaand overzicht bevat de voornaamste landsverordeningen- en besluiten, rijkswetten en verdragen die door de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba worden gehandhaafd.

Rechtshandhaving/algemene politietaken

Wetboek van Strafrecht Nederlandse Antillen, PB 1913, 61

Wetboek van Strafrecht Aruba, AB 1991, 1

Wetboek van Strafvordering Nederlandse Antillen, PB 1996, 164

Wetboek van Strafvordering Aruba, AB 1996, 75

Opiumlandsverordening 1960, PB 1960, 65

Landsverordening verdovende middelen, AB 1990, 7

Vuurwapenverordening 1930, PB 1930, 2

Vuurwapenbesluit, AB 1993, 43

Wapenverordening 1931, PB 1931, 77

Ambts- en geweldsinstructie KPNA, MB met algemene werking, 3-3-2001

Landsbesluit ambts- en geweldsinstructie politie, AB 2005, 66

Grensbewaking/Immigratie

Landsverordening toelating en uitzetting, PB 1966, 17

Landsverordening toelating en uitzetting, AB 1993, 33

Landsverordening mensensmokkel, PB 2003, 65

Douanewetgeving

Landsverordening in-, uit- en doorvoer 1908, PB 1949, 62

Landsverordening in-, uit- en doorvoer, AB 1992, 111

Wetgeving t.a.v. het Scheepvaartverkeer

- | | | |
|-----|--|--------------|
| 1) | Zeeaanvaringsverordening (Curaçao) | PB 88, # 39 |
| 2) | Vaartuigenverordening(Curaçao) | PB 30, # 72 |
| 3) | Landsverordening Opruiming van schepen en wrakken | PB 2002 # 69 |
| 4) | Landsverordening veiligheidsvoorschriften kleine schepen | PB 61, # 185 |
| 5) | Binnenvaartverordening Curaçao | AB 57, # 11 |
| 6) | Havenreglement Curaçao | PB 36, # 104 |
| 7) | Zeeaanvaringsverordening (Aruba) | Ao 88, # 30 |
| 8) | Vaartuigenverordening(Aruba) | 2001, GT 17 |
| 9) | Landsverordening Openbare Wateren & Stranden | AB 87, # 123 |
| 10) | Landsbesluit Openbare Wateren & Stranden | AB 87, # 124 |

11)	Landsverordening veiligheidsvoorschriften kleine schepen	AB 95, # 6
12)	Landsbesluit veiligheidsvoorschriften kleine schepen	AB 90, # 52
13)	Havenverordening(Aruba)	AB 93, # 18
14)	Havenreglement (Bonaire)	AB 75, # 33
15)	Binnenvaartverordening (Sint Maarten)	A° 67, # 12
16)	Havenreglement Grootbaai	A° 39, # 57
17)	Havenreglement (Sint Eustatius)	A° 82, # 3

Wetgeving t.a.v. de Visserij

1)	Visserijlandsverordening	PB 91, # 74
2)	Visserijlandsbesluit	PB 92, # 108
3)	Kreeftenverordening(Sint Maarten)	A° 63, # 7
4)	Visserijverordening Saba	AB 96, # 01
5)	Kreeftenverordening Sint Eustatius	A° 66, # 01
6)	Visserijverordening (Aruba)	AB 92, # 116
7)	Visserijbesluit(Aruba)	AB 97, # 34
8)	Verordening op het vissen met netten	A° 51, # 30

Wetgeving t.a.v. Milieu en Natuur

1)	Landsverordening grondslagen natuurbeheer- en bescherming	PB 98, # 49
2)	Landsverordening Voorkoming van Verontreiniging door schepen	PB 93, #108
3)	Rifbeheerverordening Curaçao	AB 76, # 48
4)	Hinderverordening	AB 94, # 40
5)	Verordening Marien Milieu(Bonaire)	AB 91, # 8
6)	Verordening Marien Milieu(Saba)	AB 87, # 10
7)	Marien Milieuverordening (Sint Eustatius)	AB 96, # 03
8)	Landsverordening Voorkoming van Verontreiniging door Schepen	AB 93, # 72
9)	Natuurbeschermingsverordening	AB 95, # 2
10)	Landsbesluit ham ter uitvoering van de Natuurbeschermingsverordening	AB 2001, # 115
11)	Marien Milieuverordening (Aruba)	AB 80, # 18
12)	Landsbesluit verboden onderwaterjachtmiddelen	AB 2001, # 115
13)	Hinderverordening(Aruba)	AB 88, # 27
14)	Openbare Orde/Milieu (Algemene Politieverordening)	AB 95, # 8

Rijkswetten

Rijkswet uitbreiding territoriale zee van het Koninkrijk in de Nederlandse Antillen (en Aruba), Stb. 85,130

Rijkswet tot vaststelling zee grens NA/A, Stb. 85, 664

Rijkswet instelling aansluitende zone voor het Koninkrijk der Nederlanden, Stb 2005, 387 (treedt binnenkort in werking)

Verdragen

Grensverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Venezuela van 31 maart 1978, Trb 1978, 61

Internationaal verdrag ter voorkoming verontreiniging door schepen, Londen, 2 november 1973, Trb 78, 187

Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, Washington, 3 maart 1973 (CITES verdrag) Trb 75, 23

Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen, 20 december 1988