Ministerie van Buitenlandse Zaken

TER BESLISSING

Datum
14 september 2022

Onze Referentie
Min-BuZa.2022.12258-39

Opgesteld door
Bescherming persoonlijke levenssfeer

Uiterlijk bij
n.v.t.

Plandatum/Deadline Kamer
n.v.t.

Binnengekomen op
n.v.t.

Aan M
Van
Via
Kopie aan
Afgestemd met

Bescherming persoonlijke levenssfeer

nota

Aanbieden aan het parlement van het Nader rapport bij ongevraagd advies van de Raad van State over Koninkrijk, verdragen en het Unierecht

Aanleiding

De Koning heeft u de machtiging tot aanbieding aan het parlement verleend. Als volgende stap dient het nader rapport met het ongevraagd advies van de Raad van State te worden aangeboden aan de Eerste Kamer, aan de Tweede Kamer en aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

Geadviseerd besluit

Graag uw akkoord met en ondertekening van de aanbiedingsbrieven. De aanbiedingsbrieven behoeven een stempelhandtekening. (5x)

Kern/samenvatting

- Op 6 september 2022 machtigde de Koning u om het nader rapport en ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk aan te bieden aan de Eerste en Tweede Kamer en aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en aan de Staten van Sint Maarten.
- Op 15 juli 2022 heeft de RMR ingestemd met het nader rapport bij het op 14 juni 2021 uitgebrachte ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk.
- De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: Afdeling) heeft op 14 juni 2021 een ongevraagd advies uitgebracht over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht.
- In het advies bespreekt de Afdeling de praktijk van de totstandkoming en gelding van verdragen in het Koninkrijk tegen het licht van de vereisten van het Statuut voor het Koninkrijk, het internationaal recht en het Unierecht.
- De Afdeling heeft tien aanbevelingen gedaan die beogen bij te dragen aan een verbetering van de verdragspraktijk in de geest van het samenwerkingsverband zoals dat besloten ligt in het Statuut voor het Koninkrijk.

- De Afdeling signaleert dat gebrek aan institutionele capaciteit in de landen een belangrijk knelpunt is, dat effect heeft op alle fases van het onderhandelen, goedkeuring en uitvoeren van verdragen. De Afdeling doet geen aanbeveling specifiek op dit punt.
- Het nader rapport gaat in de op de aanbevelingen die de Afdeling doet. De aanbevelingen geven geen aanleiding geven om de verdragspraktijk fundamenteel aan te passen.
- Het nader rapport is tot stand gekomen in nauw overleg tussen de Afdelingen Verdragen en Internationaal Recht van BZ, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Directies Buitenlandse Betrekkingen van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten en is afgestemd met DWH. Ook is het nader rapport besproken met de vakdepartementen in Den Haag. Mede door deze uitgebreide afstemming heeft het nader rapport even op zich laten wachten.
- Het nader rapport zal door u, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties aan de Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten worden aangeboden.

Toelichting

- De Afdeling bespreekt in het ongevraagd advies de praktijk van de totstandkoming en gelding van verdragen in het Koninkrijk tegen het licht van de vereisten van het Statuut voor het Koninkrijk, het internationaal recht en het Unierecht.
- De Afdeling bespreekt in het advies de constitutionele structuur van het Koninkrijk, de totstandkoming en gelding van verdragen, de totstandkoming van verdragen in het Koninkrijk, en de specifieke situatie inzake verdragssluiting en -gelding: werking van EU-verdragen voor de Caribische delen van het Koninkrijk.
- In het laatste hoofdstuk bespreekt de Afdeling een aantal knelpunten in de verdragspraktijk en komt tot tien aanbevelingen. De aanbevelingen beogen bij te dragen aan een verbetering van de verdragspraktijk in de geest van het samenwerkingsverband zoals dat besloten ligt in het Statuut voor het Koninkrijk.
- Het nader rapport gaat in op elk van de tien aanbevelingen. Hieronder volgt een korte samenvatting.
    - De totstandkoming van verdragen en de besluitvorming over gelding van verdragen
      Aanbeveling 1: *Besteed bij de onderhandelingen meer aandacht aan de vraag wat nodig is voor de uitvoering van verdragen in de Caribische landen. Een actievere technische ondersteuning, in het bijzonder door het betrokken vakdepartement en het ministerie van Buitenlandse Zaken, is daarbij onontbeerlijk. Om te bepalen in hoeverre deze technische assistentie noodzakelijk is, is artikel 11, derde lid, van het Statuut leidend. Het gaat dan om gewichtige gevolgen voor of bijzondere betrokkenheid van de Caribische landen. Meer concreet kunnen dezelfde criteria worden gehanteerd als bij de vraag wanneer de landen (anderszins) geraakt worden door een verdrag.*

In het nader rapport wordt besproken op welke manier de landen worden betrokken bij onderhandelingen over verdragen. Aangegeven wordt dat de landen, vaak als gevolg van gebrek aan institutionele capaciteit, niet altijd kunnen deelnemen aan onderhandelingen, zelfs als het onderhandelingen betreft over een voor de landen relevant onderwerp. Ook wordt aangegeven dat bij de vakdepartementen onder de aandacht wordt gebracht dat zij ingevolge nr. 222 van het Draaiboek voor de regelgeving zich in dienen te spannen om overleg te voeren met de landen wanneer verdragsonderhandelingen van start gaan. Ook wordt ingegaan op de manieren waarop door de vakdepartementen technische assistentie kan worden gegeven aan de landen.
Deze aanbeveling en de reactie daarop in het nader rapport is besproken en afgestemd met de vakdepartementen.

Aanbeveling 2: *Daarnaast verdient het aanbeveling om bij de inrichting van de procedures rekening te houden met de overheidscapaciteit van de landen en met de verplichting die de landen conform de eigen Staatsregeling hebben om de Raad van Advies te betrekken.*
In het nader rapport wordt besproken dat de termijnen die gehanteerd worden, zijn afgestemd tussen de Afdeling Verdragen en de Directies Buitenlandse Betrekkingen van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten. De landen worden op verschillende manieren zo vroeg mogelijk schriftelijke geïnformeerd over verdragen die in onderhandeling zijn. In aanvulling op de schriftelijke informatie die wordt toegestuurd, vindt regelmatig overleg plaats met de landen over de uitvoering van verdragen.

Aanbeveling 3: *De Afdeling adviseert inzichtelijk te maken welke overwegingen ten grondslag liggen aan de beantwoording van de vraag of 'aard en inhoud' van het verdrag medegelding mogelijk maken. Dit afwegingskader zou een plek kunnen krijgen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het is van belang dat over de keuzes op basis van dat afwegingskader vroeg in het proces met de landen wordt gecommuniceerd.*
In het nader rapport wordt aangegeven dat het kabinet een omgekeerd afweging maakt. Het uitgangspunt van het kabinet is medegelding van een zo groot mogelijk aantal verdragen voor de Caribische landen. Tegelijkertijd kan de aard en inhoud van een verdrag met zich mee brengen dat medegelding voor de Caribische landen niet mogelijk is. Of dat het geval is, hangt van de bepalingen in het desbetreffende verdrag af. Toegezegd is dat de Aanwijzingen voor de Regelgeving op dit punt verduidelijkt zullen worden.

Aanbeveling 4: *Daarnaast adviseert de Afdeling dat de medegeldingsvraag vroegtijdig en met meer zorgvuldigheid wordt behandeld. Door reeds in een vroegtijdig stadium aan dit vraagstuk aandacht te besteden, krijgen de landen meer tijd bij het beoordelen of medegelding wenselijk is en zo ja, wat nodig is*

om de gelding in de eigen rechtsorde waar te maken. Hierbij zou ook meer ondersteuning geboden kunnen worden. Van de landen mag ook een actievere rol worden verwacht in het signaleren van eventuele behoefte aan ondersteuning. Ook is het mede de verantwoordelijkheid van de Caribische landen om het aantal verdragen waarbij medegelding 'in beraad' wordt gehouden tot een minimum te beperken en waar dit onontkoombaar is, moet ook na de goedkeuringsprocedure blijvend aandacht zijn voor de afronding van de medegeldingsvraag.
In het nader rapport wordt onderschreven hetgeen de Afdeling opmerkt over de beperkte institutionele capaciteit van de landen waar het onder meer gaat om de beoordeling van de medegeldingsvraag. Mede om die reden worden de landen sinds enkele jaren op verschillende manieren en vroegtijdig worden geïnformeerd over verdragen die in onderhandeling zijn, met als doel vroegtijdig te kunnen starten met de gedachten- en besluitvorming over eventuele medegelding. Het kabinet maakt daarbij wel de opmerking dat alleen vroegtijdige informatie aan de landen het proces van de medegelding niet zal bespoedigen, zolang het, ook door de Afdeling geconstateerde, gebrek aan institutionele capaciteit in de landen blijven bestaan. Het kabinet is voornemens om in samenspraak met de landen en, waar nodig, de vakdepartementen, de lijst met verdragen waarvan medegelding 'in beraad' is, kritisch te gaan bekijken met als doel deze lijst te verkleinen.

- *Verdragen en de waarborgfunctie*
  Aanbeveling 5: *In het proces van verdragsonderhandeling en -goedkeuring zou meer acht geslagen moeten worden op de relatie tussen het verdrag en de waarborgfunctie. Hierop zou ook in de toelichtende nota bij de goedkeuringswet moeten worden ingegaan. Dit vraagt een actieve houding van alle Koninkrijkspartners, waarbij allereerst de landen zelf aan zet zijn. Hiervoor zal (gezamenlijk) institutionele capaciteit moeten worden opgebouwd.*
  Het kabinet kan zich vinden in de aanbeveling van de Afdeling dat in het proces van verdragsonderhandeling en –goedkeuring meer acht geslagen moet worden op de relatie met de waarborgfunctie. In het nader rapport wordt ingegaan op artikel 43 Statuut en wordt gesteld dat naar analogie van het principe 'comply or explain', dat in het coalitieakkoord is afgesproken ten aanzien van wetgeving voor Caribisch Nederland, goed gemotiveerd moet worden onder welke omstandigheden het geoorloofd is te differentiëren binnen het Koninkrijk wat betreft de gelding van artikel 43-verdragen.Het kabinet doet de toezegging het Draaiboek voor de regelgeving op dit punt aan te passen.

  Aanbeveling 6: *Als geconcludeerd wordt dat een verdrag mede invulling zal of kan gaan geven aan de waarden, genoemd in artikel 43 van het Statuut, dan dient extra aandacht te worden besteed aan de uitvoering in alle delen van het Koninkrijk waar dat*

verdrag gaat gelden. Ook hier is een ieder van de landen primair verantwoordelijk, maar is er daarnaast sprake van een verantwoordelijkheid van het Koninkrijk. Hierbij kan gedacht worden aan uitvoering van een verdrag bij rijkswet of een uitvoerig implementatieplan. Ook aan dit punt moet in de toelichting, uitgebreider dan nu het geval is, aandacht worden besteed.
In het nader rapport wordt het belang onderschreven om, op het terrein van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur, extra aandacht te besteden aan de uitvoering van verdragen in het Koninkrijk. Gewezen wordt op de commissie, die naar aanleiding van het AIV-advies uit 2018 getiteld 'Fundamentele rechten in het Koninkrijk' in het leven is geroepen ter de bevordering van de implementatie van mensenrechtenverdragen in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Ook wordt gewezen op de in 2010 in het leven geroepen Onderlinge regeling tussen de landen inzake de samenwerking bij de implementatie van verdragen.

- *Betrokkenheid van de Caribische landen bij verdragen die hen 'anderszins raken'*
  Aanbeveling 7: *Maak expliciet een afweging of de Caribische landen gelet op de aard en inhoud van een verdrag 'anderszins geraakt' kunnen worden en breng deze landen tijdig actief op de hoogte wanneer dat het geval is. Wees daarbij in het bijzonder alert op verdragen die rechten toekennen aan Unieburgers.*
  Het kabinet wijst er in het nader rapport op dat het uitgangspunt is dat medegelding van verdragen voor de landen mogelijk moet zijn. Daar waar relevant, en indien nodig, wordt er bij vakdepartementen bij onderhandelingen over een verdrag op aangedrongen dat een verdrag ook moet kunnen gelden voor de landen. Dit uitgangspunt brengt met zich mee dat het aantal verdragen dat niet kan medegelden, maar waarbij desondanks de belangen van de landen in het bijzonder daarbij betrokken zijn, dan wel wanneer de voorziening daarin gewichtige gevolgen voor deze belangen kan hebben (artikel 11, lid 3, Statuut) en daarom de landen 'anderszins raakt', klein is. Indien een verdrag naar de mening van het ministerie van Buitenlandse Zaken niet kan gelden voor de landen, maar de landen wel 'anderszins raakt', informeert het ministerie van Buitenlandse Zaken de landen daarover.

  Aanbeveling 8: *Verduidelijk daarnaast de passages in de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving over de vereiste betrokkenheid van de Caribische landen bij de totstandkoming en goedkeuring van verdragen in het geval van '(anderszins) raken'.*
  In het nader rapport wordt besproken dat in geval een verdrag de landen ánderszins raakt' een rijksprocedure in brede zin wordt gevolgd, waarbij een verdrag wordt geagendeerd voor de Rijksministerraad, hoewel het niet kan gelden voor de landen. Het

kabinet doet de toezegging de Aanwijzingen en het Draaiboek voor de Regelgeving op dit punt aan te passen.

- *De positie van de Caribische delen van het Koninkrijk onder het Unierecht*
  Aanbeveling 9: *Maak ook in de situatie waarin een gemengd verdrag van de EU niet gaat gelden voor de Caribische landen expliciet een afweging of zij gelet op de aard en inhoud van het verdrag 'anderszins geraakt' kunnen worden en breng deze landen tijdig actief op de hoogte wanneer dat het geval is. Wees daarbij in het bijzonder alert op verdragen die rechten toekennen aan Unieburgers.*
  In het nader rapport wordt aangegeven dat bij de beoordeling of een gemengd EU-verdrag de Caribische landen 'anderszins raakt' dezelfde factoren relevant zijn als bij verdragen zonder EU-dimensie, zoals besproken onder aanbeveling 7.

  Aanbeveling 10: *Overweeg bij de nog uit te voeren evaluatie van de relatie (van de BES) met de EU om daarbij ook aandacht te besteden aan de voor- en nadelen van medegelding van (onderdelen van) de gemengde verdragen van de EU voor de Caribische delen van het Koninkrijk.*
  Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is geen informatie bekend over een evaluatie zoals bedoeld door de Afdeling.