

Verslag aan de Rijksministerraad inzake de doeltreffendheid en de effecten van de Onderlinge regeling in de zin van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, inzake de samenwerking tussen de landen bij de implementatie van verdragen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006 zijn afspraken opgenomen met als doel een verbeterde aanpak van de totstandkoming en implementatie van verdragen binnen het Koninkrijk. In het Koninkrijk waren namelijk grote achterstanden bij het vaststellen van regelgeving ter uitvoering van verdragen.

Bij de wijziging van het Statuut vanwege de staatkundige hervorming per 10 oktober 2010 is artikel 27 Statuut gewijzigd ter regeling van de vroegtijdige betrokkenheid van de Caribische landen bij de voorbereiding van verdragen welke hen overeenkomstig artikel 11 raken. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten een onderlinge regeling vaststellen over de samenwerking tussen de landen ten behoeve van de totstandkoming van implementatieregelgeving of andere maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van verdragen. Hieraan is uitvoering gegeven door vaststelling van de Onderlinge regeling in de zin van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, inzake de samenwerking tussen de landen bij de implementatie van verdragen (hierna: de Onderlinge regeling).

De Onderlinge regeling is op 10 oktober 2010 in werking getreden. Artikel 7 van de Onderlinge regeling bepaalt dat vijf jaar na de inwerkingtreding gezamenlijk een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Onderlinge regeling wordt opgesteld door de vier landen en dat dit verslag ter kennisneming aan de raad van ministers van het Koninkrijk wordt aangeboden. Ingevolge artikel 2, onder g, van de door de vier landen vastgestelde Onderlinge regeling Ambtelijk Wetgevingsoverleg Koninkrijksrelaties (AWOK) heeft het AWOK deze evaluatie opgesteld.

1.2 Wat is geëvalueerd?

Het doel van de Onderlinge regeling is het vorm geven aan de samenwerking, bedoeld in artikel 27, tweede lid, van het Statuut. Dit moet bijdragen aan het vroegtijdig betrekken van de landen bij de voorbereiding van verdragen en tijdige implementatie hiervan. Het sluitstuk hiervan wordt gevormd door artikel 27, derde lid, op basis waarvan bij algemene maatregel van rijksbestuur of desnoods bij rijkswet worden bepaald op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan het verdrag, indien implementatieregelgeving uitblijft en de belangen van het Koninkrijk daardoor worden geraakt. De onderlinge regeling kan helpen om deze situatie te voorkomen.

De Onderlinge regeling geldt dus voor verdragen die na 10 oktober 2010 aan de Tweede Kamer ter goedkeuring zijn voorgelegd en die implementatie behoeven. Indien is besloten dat een verdrag voor het gehele Koninkrijk dient te gelden, is het opstellen van een implementatieplan verplicht (artikel 1, eerste lid, van de Onderlinge regeling). Sinds 10 oktober 2010 zijn geen verdragen ter goedkeuring aan de Tweede Kamer voorgelegd waarvoor dat het geval is. Voor andere verdragen kan een implementatieplan worden opgesteld indien een land wenst dat het verdrag voor dat land gaat gelden, maar het is niet verplicht. Het zal hierbij in de praktijk altijd gaan om verdragen die

voor meerdere landen van het Koninkrijk gelden, de onderlinge regeling geeft immers vorm aan de samenwerking tussen de landen bij de implementatie van verdragen. De onderlinge regeling ziet dus niet op het wegwerken van de achterstand bij de implementatie van verdragen die zijn ontstaan voor de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010. De onderlinge regeling kan wel helpen bij het voorkomen van nieuwe achterstanden.

De Onderlinge regeling voorziet in twee maatregelen om nieuwe achterstanden te helpen voorkomen:

1. Het opstellen van implementatieplannen ten behoeve van de implementatie van het betreffende verdrag
2. De mogelijkheid om bijstand te vragen om het verdrag te implementeren.

Wat betreft het opstellen van implementatieplannen worden in dit verslag de volgende vragen beantwoord:

- Welke verdragen zijn sinds 10 oktober 2010 aan de Tweede Kamer ter goedkeuring voorgelegd die voor meer dan één land binnen het Koninkrijk (kunnen) gaan gelden en die uitvoeringsmaatregelen behoeven?
- Voor welke van die verdragen zijn implementatieplannen opgesteld?
- Zijn die implementatieplannen tussen de landen uitgewisseld volgens de vastgestelde procedure?
- Heeft het opstellen en uitwisselen van implementatieplannen geleid tot een versnelling van de implementatie van verdragen door de Caribische landen?

Wat betreft de mogelijkheid tot het verlenen van onderlinge bijstand en het geven van informatie ten behoeve van de implementatie van een verdrag worden de volgende vragen beantwoord:

- Hoe vaak is door een land verzocht om informatie over de wijze waarop een ander land uitvoering geeft aan een verdrag?
- Hoe vaak is door een land verzocht om bijstand bij het uitvoeren van een implementatieplan?
- Hoe vaak zijn de gevraagde informatie en bijstand verstrekt?
- Hebben het verstrekken van informatie en bijstand geleid tot tijdige implementatie van verdragen?

1.3 Werkwijze

Om te bezien of en in hoeverre de Onderlinge regeling heeft bijgedragen aan het voorkomen van nieuwe achterstanden is relevant in hoeverre de Onderlinge regeling heeft geleid tot het opstellen van implementatieplannen en hoe vaak een beroep op bijstand is gedaan. Daarnaast moet worden bezien of deze werkwijze er toe heeft geleid nieuwe achterstanden te voorkomen. Hiervoor is ten eerste van belang of het implementatieplan er toe heeft geleid dat uitvoeringswetgeving is opgesteld en of deze in werking is getreden of in voorbereiding is. In de tweede plaats is relevant hoe vaak van de mogelijkheid om bijstand te vragen gebruik is gemaakt en hoe vaak de gevraagde informatie en bijstand inderdaad verstrekt is en of dit heeft bijgedragen aan de daadwerkelijke versnelling van de implementatie van het verdrag. Aan de hand van deze twee genoemde factoren, de implementatieplannen enerzijds en informatie en bijstand anderzijds, kan worden afgemeten of de Onderlinge regeling nut heeft gehad.

1.4 Opbouw verslag

In het navolgende wordt eerst kort ingegaan op de verhouding tussen de landen en het Koninkrijk bij de totstandkoming van verdragen en de daarbij geldende procedures. Daarna wordt de

Onderlinge regeling besproken. Als derde komt aan de orde in hoeverre de landen van het Koninkrijk uitvoering geven aan deze Onderlinge regeling. Tot slot wordt bezien of het doel van de Onderlinge regeling is bereikt langs de twee genoemde sporen: het opstellen van implementatieplannen en het verlenen van bijstand bij en verstrekken van informatie over de implementatie van verdragen. Het evaluatieverslag wordt afgesloten met aanbevelingen over eventuele wijzigingen van de Onderlinge regeling of de noodzaak tot het treffen van andere maatregelen.

2. Totstandkoming van verdragen en de Onderlinge regeling

Voor een goed begrip van hoe verdragen tot stand komen, is het van belang de verhouding tussen de landen en het Koninkrijk daarbij in ogenschouw te nemen en volgens welke procedure verdragen tot stand komen. Op beide punten wordt achtereenvolgens ingegaan. De totstandkomingsprocedure van verdragen wordt alleen besproken voor zover dit van belang is voor een goed begrip van de Onderlinge regeling. Tot slot komt in dit hoofdstuk de plek van de Onderlinge regeling in de totstandkomingsprocedure aan de orde.

2.1 Verhouding tussen de landen en het Koninkrijk

Het Koninkrijk der Nederlanden is, als staat, het subject van volkenrecht en kan als zodanig verdragen sluiten. Op grond van artikel 3, eerste lid, onder b, Statuut is dit een aangelegenheid van het Koninkrijk. Goedkeuring geschiedt daarom, indien op grond van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen uitdrukkelijke parlementaire goedkeuring nodig is (waarover meer in de volgende paragraaf), bij rijkswet. Dit betekent niet dat een verdrag automatisch in het gehele Koninkrijk gelding krijgt. Het is mogelijk dat het verdrag alleen voor één of meerdere landen binnen het Koninkrijk gaat gelden, of binnen het land Nederland alleen voor het Europese deel of alleen voor het Caribische deel (Bonaire, Saba en Sint Eustatius). De landen zijn vervolgens zelf verantwoordelijk voor het nemen van de implementatiemaatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan het verdrag. Deze maatregelen kunnen bestaan uit uitvoeringswetgeving en andere maatregelen.

Indien de belangen van het Koninkrijk geraakt worden door het uitblijven van regelgeving of andere maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een verdrag en het verdrag pas kan worden bekrachtigd als de regelgeving of andere maatregelen gereed zijn, kan een algemene maatregel van rijksbestuur of een rijkswet bepalen op welke wijze hieraan uitvoering wordt gegeven (artikel 27, derde lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, verder het Statuut). De Onderlinge regeling heeft als doel deze situatie te voorkomen.

a. Procedure

De onderlinge regeling verplicht tot het opstellen van een implementatieplan indien is besloten dat een verdrag voor het gehele Koninkrijk dient te gelden en implementatiemaatregelen noodzakelijk zijn. Er kan een implementatieplan worden opgesteld voor andere verdragen waarvoor implementatiemaatregelen noodzakelijk zijn, indien een land wenst dat het verdrag voor dat land gaat gelden.

Een verdrag dat onder de Onderlinge regeling valt, heeft op grond van artikel 24, eerste lid, van het Statuut en artikel 7 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen altijd de goedkeuring van de Staten-Generaal en wordt, als Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten medegelding in beraad hebben of wensen, ook aan de Staten van die landen verstuurd, zodat die, indien gewenst, een verslag op kunnen stellen en inbrengen in de goedkeuringsprocedure. Indien de uitvoeringswetgeving behoort tot de aangelegenheden van de landen, dan zijn zij ieder verantwoordelijk voor het tot stand komen van de eigen uitvoeringswetgeving en die uitvoeringswetgeving heeft alleen de instemming van het parlement van het betreffende land. De uitvoeringswetgeving wordt bij nationale wet in formele zin vastgesteld. Voordat het verdrag

voor een deel van het Koninkrijk kan worden geratificeerd, is niet alleen vereist dat het verdrag is goedgekeurd, maar is het ook wenselijk dat de uitvoeringswetgeving voor dat deel in werking is. Door de ratificatie wordt het Koninkrijk, voor die delen die op dat moment aan beide vereisten voldoen, aan het verdrag gebonden. Het verdrag kan dan op een later tijdstip voor de overige delen worden geratificeerd.

b. De Onderlinge regeling

Implementatieplannen

De Onderlinge regeling beoogt de ratificatie van verdragen te bespoedigen door voor te schrijven dat implementatieplannen worden opgesteld en tussen de landen worden uitgewisseld, zodat uitvoeringswetgeving sneller kan worden opgesteld en vastgesteld. Een dergelijk implementatieplan bevat de voorgenomen maatregelen om uitvoering te geven aan het verdrag. Uit de toelichting bij artikel 1 van de Onderlinge regeling kan worden geconcludeerd dat het wenselijk is dat de implementatieplannen gereed zijn, voordat het goedkeuringswetsvoorstel aan de Rijksministerraad wordt aangeboden. De implementatieplannen worden door de landen met elkaar gedeeld, zodat ieder land daarmee zijn voordeel kan doen. Doordat de landen kunnen profiteren van elkaars inspanningen en niet ieder voor zich de gevolgen van het verdrag hoeven te onderzoeken, is de verwachting dat de ratificatie van verdragen wordt bespoedigd. Op grond van artikel 4 van de Onderlinge regeling worden implementatieplannen die zijn opgesteld door één van de Caribische landen uitgewisseld met de andere landen, door tussenkomst van de betreffende Gevolmachtigde Ministers c.q. de Minister (thans: Staatssecretaris) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wanneer opstellen?

Artikel 1 van de Onderlinge regeling bepaalt in welke gevallen een implementatieplan moet of kan worden opgesteld. Volgens het eerste lid is het verplicht een implementatieplan op te stellen als is besloten dat een verdrag dient te gelden voor het gehele Koninkrijk (dus voor alle landen) en implementatiemaatregelen noodzakelijk zijn. Onder de verdragen die sinds de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010 ter goedkeuring aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd, zijn geen verdragen waarbij sprake was van verplichte medegelding. Of een verdrag voor alle landen binnen het Koninkrijk dient te gelden is vooral een politieke vraag. Op grond van het tweede lid van artikel 1 *kan* een implementatieplan worden opgesteld, indien een land wenst dat een verdrag voor dat land gaat gelden en implementatiemaatregelen noodzakelijk zijn. Dit laatste is dus een facultatieve regeling.

Inhoud van een implementatieplan

Een implementatieplan bevat een overzicht van alle implementatiewetgeving die nodig is voor de uitvoering van een verdrag. Pas wanneer die wetgeving tot stand is gekomen, kan een verdrag worden bekrachtigd. Een implementatieplan bevat, op grond van artikel 2 van de Onderlinge regeling, de volgende elementen:

- welke implementatiemaatregelen getroffen moeten worden;
- binnen welke termijn dit kan;
- of deze substantiële gevolgen kunnen hebben voor de begroting van een land;
- of er rapportageverplichtingen voortvloeien uit het verdrag.

In de Onderlinge regeling is voor deze plannen een vast format bepaald. Elk van de landen stelt een implementatieplan op en doet dit bovendien zo spoedig mogelijk.

Procedure

Artikel 4 van de Onderlinge regeling schrijft voor dat de implementatieplannen door tussenkomst van de minister (thans: staatssecretaris) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Gevolmachtigde Ministers tussen de landen worden uitgewisseld.

In de situatie dat door Nederland een implementatieplan wordt opgesteld, is de afspraak dat het verantwoordelijke departement (de dossierhouder) dit stuurt naar de postbus rijksregelgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stuurt het vervolgens door naar de kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers, die het op hun beurt naar de directies wetgeving van hun eigen land sturen. In de praktijk stuurt ook de afdeling Verdragen van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken de implementatieplannen naar de kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers, omdat de stukken naar de Rijksministerraad worden meegestuurd. Deze afdeling stuurt ze voor de zekerheid ook altijd door naar de Diensten Buitenlandse Betrekkingen.

Informatie en bijstand

Artikel 5 van de Onderlinge regeling regelt de onderlinge hulp en bijstand bij het uitvoeren van verdragen. Het eerste lid bepaalt dat elk land desgevraagd informatie verstrekt over de manier waarop zij voornemens is een verdrag te implementeren. Indien een land hulp nodig heeft bij het uitvoeren van een implementatieplan kan het om bijstand verzoeken. De procedure daarvoor wordt uitgewerkt in het tweede tot en met vijfde lid. Wanneer de belangen van het Koninkrijk worden geraakt door het uitblijven van tijdige en juiste implementatie kan het verzoek om bijstand niet worden geweigerd, tenzij het verlenen van bijstand niet beschikbaar is of in redelijkheid niet kan worden verleend, of indien de bijstand niet binnen de gevraagde termijn kan worden geleverd. Volgens het vijfde lid verstrekt het aangezochte land in ieder geval zo spoedig mogelijk de ontwerpregeling die is opgesteld ter implementatie van het verdrag. Het zesde lid bepaalt dat, indien alle landen zich hebben beroepen op voornoemde gronden en geen bijstand hebben kunnen leveren, dit mede wordt betrokken bij het besluit over het wel of niet treffen van een algemene maatregel van rijksbestuur of rijkswet ter uitvoering van het verdrag op grond van artikel 27, derde lid, van het Statuut.

3. Uitvoering van de Onderlinge regeling

De Onderlinge regeling regelt niet het moment waarop een implementatieplan opgesteld moet worden. In de praktijk wordt het implementatieplan tezamen met de goedkeuringsstukken van het verdrag aan de Rijksministerraad aangeboden. Dit is een logisch moment. In de bijlage bij dit verslag is een lijst opgenomen van de verdragen waarop de Onderlinge regeling van toepassing is. Dit zijn dus alle verdragen die na 10 oktober 2010 ter stilzwijgende of uitdrukkelijke goedkeuring aan de Staten-Generaal zijn voorgelegd en waarvoor implementatiemaatregelen noodzakelijk zijn. Zoals eerder vermeld gaat het hier ingevolge artikel 1 van de Onderlinge regeling in alle gevallen om facultatieve implementatieplannen, omdat bij geen van deze verdragen is besloten dat het verdrag dient te gelden voor het gehele Koninkrijk. De opgestelde implementatieplannen betreffen dus allemaal verdragen waarvoor de landen hebben aangegeven medegelding te wensen.

3.1 Nederland

Nederland stelt de implementatieplannen op voor het Europese deel van Nederland, en indien van toepassing, ook voor het Caribische deel van Nederland. De afdeling Verdragen van de directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken speelt een coördinerende rol bij de goedkeuring en implementatie van verdragen. Omdat het recht in het Caribische deel van Nederland nog grotendeels is gebaseerd op de wetgeving van de Nederlandse Antillen, zijn de implementatieplannen voor het Caribische deel van Nederland voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten een goed aanknopingspunt voor de aanpassing van hun eigen regelgeving. De rechtsstelsels van die landen zijn immers, net als het rechtsstelsel van het Caribische deel van Nederland, grotendeels gebaseerd op het voormalig Nederlands-Antilliaanse recht.

3.1.1 Opstellen van implementatieplannen

Alle verdragen op de lijst gelden of zullen gaan gelden voor zowel Europees Nederland als Caribisch Nederland, en behoeven uitvoeringswetgeving ten behoeve van beide gebieden. De Nederlandse ministeries dragen zorg voor de implementatie van deze verdragen en stellen daarom ook de implementatieplannen daarvoor op. De afdeling Verdragen ziet hier eveneens op toe in het kader van de behandeling van de goedkeuring het verdrag in de Rijksministerraad. In de bijlage is een overzicht te vinden van de verdragen waarvoor de plannen zijn opgesteld, of hadden moeten worden opgesteld. Omdat een aantal verdragen tegelijk ter goedkeuring is voorgelegd, gaat het hierbij om twaalf verdragen. In drie gevallen is geen implementatieplan opgesteld. Twee gevallen behoren tot de eerste procedures die na 10 oktober 2010 zijn ingezet. Het eerste is het op 31 januari 1995 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de sluikehandel over zee, ter uitvoering van artikel 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikehandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (nr. 5). Ten tweede is voor drie aan elkaar gekoppelde verdragen tot aanvulling op het Verdrag van Antarctica (nrs. 1-3) geen implementatieplan opgesteld. Eén van die drie verdragen zal overigens niet meer in werking treden, omdat de betreffende organisatie heeft geconstateerd dat inwerkingtreding inmiddels niet meer opportuun is. Het derde verdrag is het laatste verdrag op de lijst: de Wijziging van het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972 (nr. 17). Het ontbreken van het implementatieplan voor dit verdrag betreft een omissie.

Uit het onderzoek is gebleken dat voor alle verdragen waarbij voor Europees Nederland een implementatieplan is opgesteld, ook is voorzien in plannen voor het Caribische deel van Nederland, op één na. Het verdrag waarvoor dit ontbreekt is het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (nr. 14). Uitvoering van dit verdrag in het Caribische deel van Nederland vergt zoveel, vooral praktische, maatregelen dat ten tijde van de aanbieding aan de RMR nog onvoldoende inzicht bestond om een implementatieplan op te kunnen stellen. Na onderzoek van Regioplan, waarover in mei 2014 is gerapporteerd, blijkt dat huiselijk geweld een groot probleem is in Caribisch Nederland. De komende jaren is een intensieve aanpak nodig, om op termijn het Verdrag van Istanbul ook voor Caribisch Nederland te kunnen ratificeren.¹ De tien verdragen waarvoor (in totaal acht) implementatieplannen zijn opgesteld, zijn allemaal voor het Europese deel van Nederland geratificeerd. Van die tien zijn er drie niet voor het Caribische deel van Nederland geratificeerd: het Protocol van 2002 bij het Verdrag van Athene inzake het vervoer van passagiers en hun bagage over zee (nr. 4), het Aanvullend Protocol inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling van Nagoya-Kuala Lumpur bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid (nr. 8) en het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (nr. 14).

Uit de resultaten blijkt dat het opstellen van implementatieplannen voor Caribisch Nederland langer duurt dan voor Europees Nederland. Omdat in Caribisch Nederland nog een groot deel van het oude Antilliaanse recht geldt, zal dit voor de Nederlandse ministeries ook vaak lastiger zijn dan het opstellen van een implementatieplan voor Europees Nederland. Dit heeft echter ook gevolgen voor implementatie in de Caribische landen, omdat juist de implementatieplannen voor Caribisch Nederland hen daarbij als basis kunnen dienen.

Artikel 4 van de Onderlinge regeling schrijft voor dat opgestelde implementatieplannen via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gedeeld met de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In de praktijk loopt dit via de postbus rijksregelgeving, die door de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt beheerd.

3.1.2 Hulp bij implementeren?

Aan de Nederlandse departementen is gevraagd of het opstellen van implementatieplannen helpt bij de implementatie van verdragen. Hieruit is gebleken dat het belang voor de Nederlandse

¹ *Kamerstukken I 2016/17, 31419, S, p. 4.*

implementatiepraktijk gering is, maar dat de implementatieplannen voor Caribisch Nederland wel van belang kunnen zijn voor andere landen van het Koninkrijk. Het recht van zowel Caribisch Nederland als dat van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is grotendeels gebaseerd op het recht van de voormalige Nederlandse Antillen. Implementatieplannen voor Caribisch Nederland bieden dan ook een goed aanknopingspunt voor implementatie in de andere landen. Uit mededelingen van de afdeling Verdragen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is gebleken dat de andere landen dan ook vaak naar deze plannen vragen.

3.1.3 Informatie en bijstand van de andere landen

Uit het onderzoek is niet gebleken dat Nederland ooit informatie heeft ingewonnen of een verzoek om bijstand heeft gedaan. De departementen hebben evenmin verzoeken om bijstand ontvangen. Gevraagd is of de implementatieplannen van de andere landen werden gebruikt voor het opstellen van het implementatieplan voor Caribisch Nederland. Dit bleek niet het geval.

3.2 Aruba

Er is een implementatieplan opgesteld voor de twee wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (nrs. 9 en 10). Dit plan is opgesteld aan de hand van het door Nederland opgestelde implementatieplan voor Caribisch Nederland. Inmiddels zijn die wijzigingen, nadat Aruba de uitvoeringswetgeving had opgesteld, voor Aruba in werking getreden.

Verder is nog een implementatieplan in voorbereiding met betrekking tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (nr. 14). De relevante regelgeving (Landsverordening internationale misdrijven) is inmiddels door de Staten goedgekeurd en Buitenlandse Zaken is verzocht tot ratificatie over te gaan. Daarnaast zijn nog implementatieplannen in voorbereiding met betrekking tot het VN Wapenhandelsverdrag (nr. 12), het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen betreffende burgerluchtvaart (nr. 6) en het Aanvullend protocol bij het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (nr. 7).

In Aruba wordt het opstellen van een implementatieplan meestal geïnitieerd door de Dienst Buitenlandse Betrekkingen (DBB). Bij de vakdepartementen is vaak niet voldoende capaciteit voorhanden om de implementatieplannen op te stellen, zodat het opstellen van implementatieplannen feitelijk wordt geïnitieerd door DBB of DWJZ. De implementatieplannen van Nederland zijn ontvangen voor zover zij bij de stukken van de Rijksministerraad bij de behandeling van de desbetreffende verdragen waren gevoegd.

Het afgeronde implementatieplan voor de twee wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (nrs. 9 en 10) is gedeeld met de andere landen. De implementatieplannen van Nederland zijn ontvangen voor zover zij bij de stukken van de Rijksministerraad bij de behandeling van de desbetreffende verdragen waren gevoegd. De ervaring leert dat het delen van implementatieplannen via de voorgeschreven weg, namelijk via de Gevolmachtigde Minister, nog niet soepel loopt.

Als het geïmplementeerde implementatieplan als voorbeeld wordt genomen dan kan worden geconcludeerd, dat dit verdrag zonder de bestaande Nederlandse implementatieplannen niet zouden zijn geïmplementeerd. Het capaciteitsprobleem wordt daarmee evenwel grotendeels niet opgelost. Verder kan worden gesteld dat het uitwisselen van informatie via het AWOK een positieve bijdrage levert aan het bijhouden van de voortgang en de uitvoering van implementatieplannen.

3.3 Curaçao

In Curaçao ontvangt de directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken implementatieplannen via de postbus rijksregelgeving. Die postbus werkt, maar de implementatieplannen komen niet altijd (tijdig) door vanuit het Kabinet van de Gevolmachtigde

Minister. De wetgevingsdirectie zendt de ontvangen plannen vervolgens naar de verantwoordelijke beleidsdirecties. Ondanks dat de implementatie van verdragen een wetgevingsaangelegenheid is, is de wetgevingsdirectie niet altijd volledig aangehaakt. Dit heeft mede te maken met de taakverdeling tussen de directie Wetgeving enerzijds en de Dienst buitenlandse betrekkingen anderzijds. De verantwoordelijke beleidsdirectie stelt zelf de wetgeving op en dient deze af te stemmen met de wetgevingsdirectie. Dit loopt niet altijd soepel. Er zijn meerdere initiatieven geweest om de Onderlinge regeling bij de beleidsministeries onder de aandacht te brengen, maar dit heeft niet in alle gevallen tot resultaat geleid. Binnen Curaçao wordt eraan gewerkt dat de Dienst buitenlandse betrekkingen een actievere rol gaat spelen bij de implementatie van verdragen. Dit moet ertoe leiden dat die dienst er zorg voor draagt dat zowel de verantwoordelijke beleidsdirectie als de wetgevingsdirectie actief en tijdig worden betrokken bij de implementatie van verdragen.

Curaçao heeft één implementatieplan opgesteld, door het ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur voor de Internationale Overeenkomst betreffende de oprichting te Parijs van een Internationaal Bureau voor besmettelijke veeziekten. Dit implementatieplan is in de praktijk zeker nuttig geweest. Curaçao is lid geworden van het Internationaal Bureau voor Besmettelijke Veeziekten. Hiervoor hoefde geen uitvoeringswetgeving tot stand te komen.

3.4 Sint Maarten

Sint Maarten heeft zelf geen implementatieplannen opgesteld. Wel heeft de Dienst Buitenlandse Betrekkingen één plan ontvangen van Aruba, dat betrekking had op het Verdrag van New York inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning.² Er is een postbus rijksregelgeving die wordt beheerd door de Afdeling juridische zaken en wetgeving. Implementatieplannen zouden via die postbus moeten worden ontvangen, maar dat is tot nog toe niet gebeurd. Dat komt wellicht doordat de officiële procedure is dat de implementatieplannen via het Kabinet van de Gevolmachtigde Minister in Nederland worden gedeeld³ en dat dat (nog) niet helemaal soepel loopt.

Zouden via de postbus rijksregelgeving implementatieplannen worden ontvangen, dan zouden die dezelfde route moeten doorlopen als stukken voor consultatie. Dat betekent dat het plan wordt doorgestuurd naar het beleidsverantwoordelijke ministerie en de Dienst Buitenlandse Betrekkingen, die een coördinerende rol heeft als het gaat om verdragen. De Afdeling juridische zaken en wetgeving kan een adviserende rol hebben. In het geval van het implementatieplan voor het Verdrag van New York heeft de Dienst Buitenlandse Betrekkingen dat doorgestuurd naar het beleidsverantwoordelijke ministerie. Dat ministerie beziet hoe de zaak verder inhoudelijk wordt opgepakt.

De praktijk wijst uit dat vanwege een gebrek aan capaciteit voor het wetgevingswerk het lastig is om verdragen, voor wat betreft wetgeving, tijdig te implementeren. Dit is een terugkerende discussie, maar dat heeft nog niet tot een oplossing geleid. Als oplossing worden beleidsmedewerkers breed ingezet, maar als dat is geen echte oplossing. Er is geen informatie en bijstand van de andere landen ontvangen bij het implementeren van verdragen.

4. Conclusies en aanbevelingen

De Onderlinge regeling voorziet in twee instrumenten om de implementatie van verdragen in de Caribische landen te versnellen. Dit zijn het opstellen en delen van implementatieplannen en de mogelijkheid tot het vragen en verstrekken van hulp en bijstand. In de inleiding zijn ten aanzien van beide instrumenten vragen geformuleerd. Die worden in deze paragraaf beantwoord. Tevens worden in deze paragraaf aanbevelingen gedaan.

² Dit verdrag is voor 10 oktober 2010 aan de Tweede Kamer ter goedkeuring voorgelegd, zodat het niet valt onder de reikwijdte van de Onderlinge regeling.

³ Zie artikel 4 van de Onderlinge regeling.

4.1 Implementatieplannen

De in de inleiding geformuleerde vragen over implementatieplannen luiden als volgt:

- a. Welke verdragen zijn sinds 10 oktober 2010 aan de Tweede Kamer ter goedkeuring voorgelegd die voor meer dan één land binnen het Koninkrijk (kunnen) gaan gelden en die uitvoeringsmaatregelen behoeven?
- b. Voor welke van die verdragen zijn implementatieplannen opgesteld?
- c. Zijn die implementatieplannen tussen de landen uitgewisseld volgens de vastgestelde procedure?
- d. Heeft het opstellen van implementatieplannen geleid tot een versnelling van de implementatie van verdragen door de Caribische landen?

Ad a:

Ten aanzien van de eerste vraag wordt verwezen naar de bijlage, waarin een uitputtend overzicht is overgenomen van de daar bedoelde verdragen. Dit zijn geen van alle verdragen waarvoor het opstellen van een implementatieplan verplicht is op grond van de Onderlinge regeling. Het opstellen van een implementatieplan is dus in alle gevallen facultatief.

Ad b:

Voor bijna al deze verdragen zijn door Nederland implementatieplannen opgesteld. De twee goedkeuringsprocedures van de verdragen waarvoor de implementatieplannen ontbraken waren ingezet kort na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen, en in het derde geval was sprake van een omissie. In op één na alle gevallen waarin een implementatieplan is opgesteld, is dat gebeurd voor zowel het Europese deel van Nederland als Caribisch Nederland. Voor het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (nr. 14) is dat niet gebeurd, omdat onvoldoende inzicht bestond in de gevolgen van dat verdrag voor Caribisch Nederland. Inmiddels is gebleken dat de komende jaren een intensieve aanpak van huiselijk geweld nodig is om het verdrag op termijn voor Caribisch Nederland te kunnen ratificeren.

Aruba heeft aan de hand van het implementatieplan voor de twee verdragen tot wijziging van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof voor Caribisch Nederland een eigen implementatieplan opgesteld. Vervolgens heeft Aruba de wetgeving ter uitvoering van die verdragen opgesteld en zijn die verdragen voor Aruba geratificeerd. Verder zijn een aantal implementatieplannen in voorbereiding. Curaçao heeft één implementatieplan opgesteld; Sint Maarten heeft geen implementatieplannen opgesteld.

Ad c:

De door Nederland opgestelde implementatieplannen zijn, zoals de Onderlinge regeling voorschrijft, via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de Kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers gedeeld. In de praktijk stuurt de Afdeling Verdragen van het ministerie van Buitenlandse Zaken de implementatieplannen ook naar de Kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers en naar de Diensten Buitenlandse Betrekkingen. De Afdeling Verdragen ontvangt deze plannen, omdat ze voor behandeling van de goedkeuring van het verdrag in de Rijksministerraad worden meegestuurd. Het door Aruba opgestelde implementatieplan is tevens met de andere landen in het Koninkrijk gedeeld. Het door Curaçao opgestelde implementatieplan is door de Directie Buitenlandse Betrekkingen gedeeld met haar collega's (Buitenlandse Betrekkingen) in het Koninkrijk.

In de praktijk blijkt dat de implementatieplannen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet altijd goed terechtkomen. In Aruba worden de plannen wel op andere wijze, met de verzending van de stukken van de Rijksministerraad, ontvangen. In Curaçao en Sint Maarten worden

implementatieplannen niet altijd ontvangen. Dit betekent dat de uitvoering van de Onderlinge regeling voor wat betreft het delen van implementatieplannen (nog) niet van de grond is gekomen.

Ad d:

Nu de uitvoering van de regeling niet goed van de grond is gekomen, kan de effectiviteit ervan niet worden aangetoond. In sommige gevallen konden gedeelde implementatieplannen wel bij implementatie worden gebruikt en dat werd in die gevallen als nuttig ervaren. De postbussen rijksregelgeving van de Caribische landen, via welke zij de implementatieplannen ontvangen, functioneren nog niet optimaal. De grondgedachte van de Onderlinge regeling en de postbussen wordt wel onderschreven en dient daarom te worden gehandhaafd.

4.2 Hulp en bijstand

In de inleiding zijn over dit onderwerp de volgende vragen geformuleerd:

- a. Hoe vaak is door een land verzocht om informatie over de wijze waarop een ander land uitvoering geeft aan een verdrag?
- b. Hoe vaak is door een land verzocht om bijstand bij het uitvoeren van een implementatieplan?
- c. Hoe vaak zijn de gevraagde informatie en bijstand verstrekt?
- d. Hebben het verstrekken van informatie en bijstand geleid tot tijdige implementatie van verdragen?

Er zijn door landen geen verzoeken gedaan om informatie en bijstand bij het implementeren van een verdrag. Daarom kunnen geen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van dit deel van de Onderlinge regeling.

4.3 Aanbevelingen

Hoewel zoals beschreven te weinig ervaring is opgedaan om onderbouwde conclusies te trekken over de effectiviteit ervan, wordt de grondgedachte van de Onderlinge regeling onderschreven. De aanbevelingen hebben om die reden tot doel het verbeteren van de bekendheid met en uitvoering van de Onderlinge regeling. Dit doel valt uiteen in drie concrete aanbevelingen: verbeter de bekendheid met de Onderlinge regeling, verbeter de procedures voor het delen van implementatieplannen en maak meer gebruik van de mogelijkheid tot het vragen van informatie en bijstand van andere landen. Bij dat laatste kan een link worden gelegd met het opstellen en delen van implementatieplannen.

- a. Bekendheid met de Onderlinge regeling

In de praktijk blijkt dat vooral dat men niet altijd op de hoogte is van het bestaan van de Onderlinge regeling, wat de uitvoering ervan niet ten goede komt. In Nederland wordt dit deels opgevangen door de Afdeling Verdragen, doordat deze afdeling ten behoeve van het verzenden van de stukken voor de behandeling van een verdrag in de Rijksministerraad controleert of er een implementatieplan aanwezig is. De implementatieplannen worden ook altijd met de stukken voor de Rijksministerraad meegezonden. In Aruba, Curaçao en Sint Maarten is een dergelijke stok achter de deur er niet. Om de juiste uitvoering van de Onderlinge regeling te verbeteren, verdient het aanbeveling deze nadrukkelijker onder de aandacht te brengen. Daarom wordt aanbevolen dat alle landen ten behoeve daarvan een communicatieplan opstellen en dat vervolgens ten uitvoer brengen. In de Caribische landen dient de bekendheid van de beleidsministeries met de Onderlinge regeling te worden vergroot. Dit kan door deze daar herhaald onder de aandacht te brengen.

- b. Het delen van implementatieplannen

Het delen van de implementatieplannen loopt nog niet helemaal soepel. Het gaat dan vooral om de aansluiting op de postbussen voor de rijksregelgeving. Dat is van belang, omdat de plannen juist via een postbus worden gedeeld, omdat men dan niet afhankelijk is van de aanwezigheid van

bepaalde personen. Het gebruik hiervan dient daarom goed op de rails te worden gezet. Dit is met name een kwestie van inrichting van werkprocessen en ICT-voorzieningen.

c. Informatie en bijstand

De mogelijkheid voor het vragen en verstrekken van informatie en bijstand op grond van de Onderlinge regeling kan beter worden benut. Dit is met name van belang om eventuele knelpunten in beschikbare (wetgevings)capaciteit te kunnen opvangen. Zo kan reeds in een implementatieplan aandacht worden besteed aan leemtes in informatie en capaciteit bij de implementatie van het verdrag. Op grond van het in kaart gebrachte gebrek aan informatie of capaciteit kan vervolgens gericht bijstand worden gevraagd tijdens de behandeling in de Rijksministerraad van het verdrag. Juist in het implementatieplan kan immers inzichtelijk worden gemaakt welke maatregelen, op gebied van wetgeving of anderszins, nodig zijn om uitvoering te kunnen geven aan een verdrag. Dit vereist wel, dat alle landen waarvoor een verdrag kan gaan gelden of gaat gelden bij de behandeling van het verdrag in de Rijksministerraad een implementatieplan hebben opgesteld.

Daarnaast is sinds half april 2017 bij de directie Koninkrijksrelaties van het Ministerie van BZK tijdelijk een raadadviseur aangesteld om knelpunten in de wetgevingscapaciteit van Caribisch Nederland en in de landen te helpen inventariseren en mogelijkheden tot versterking aan te dragen. Deze tijdelijke extra voorziening kan ook worden ingezet voor de implementatie van verdragen.

Ambtelijk Wetgevingsoverleg Koninkrijksrelaties

Juni 2018

Bijlage Overzicht verdragen en implementatieplannen (NB: met Nederland wordt zowel het Europese deel als het Caribische deel van Nederland bedoeld, tenzij anders vermeld).

	Verdrag	Datum	Minister NL	Kamerstukken	Landen waarvoor het geldt	IP opgesteld?	Gedeeld met BZK?	s.v.z. implementatie
1.	Bijlage VI bij het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica: aansprakelijkheid voortvloeiend uit milieubedreigende noodsituaties	14-6-2005	IenW	32868 (R1959)	Nederland: ja. Aruba, Curaçao, Sint Maarten: beraden	Nee	Nee	Geratificeerd voor Nederland; zal, ingevolge besluit van de Antarctic Treaty Consultative Meeting, niet meer in werking treden.
2.	Maatregel 15 (2009) Aan land gaan van personen van passagiersschepen in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is	17-4-2009	IenW	32868 (R1959)	Nederland: ja. Aruba, Curaçao, Sint Maarten: beraden	Nee	Nee	Geratificeerd voor Nederland, nog niet in werking
3.	Wijziging van Bijlage II bij het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica: Instandhouding van flora en fauna van Antarctica	17-4-2009	IenW	32868 (R1959)	Nederland: ja. Aruba, Curaçao, Sint Maarten: beraden	Nee	Nee	Geratificeerd en in werking voor Nederland
4.	Protocol van 2002 bij het Verdrag van Athene inzake het vervoer van passagiers en hun bagage over zee, 1974	1-11-2002	JenV	33216 (R1980)	Nederland: ja. Aruba en Sint Maarten: beraden. Curaçao: Nee	Ja: Nederland	Ja	Geratificeerd en in werking voor Europees Nederland
5.	Verdrag 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	31-01-1995	JenV	33228 (R1981)	Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten: ja	Nee	Nee	Geratificeerd en in werking voor Nederland en Curaçao
6.	Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen betreffende de burgerluchtvaart	10-9-2010	JenV	33760 (R2010)	Nederland, Aruba: ja. Curaçao en Sint Maarten: beraden	Ja: Nederland	Ja	Geratificeerd voor Nederland, nog niet in werking
7.	Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen	10-9-2010	JenV	33760 (R2010)	Nederland, Aruba: ja. Curaçao en Sint Maarten: beraden	Ja: Nederland	Ja	Geratificeerd voor Nederland, nog niet in werking
8.	Aanvullend Protocol inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling van Nagoya-Kuala Lumpur bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid	15-10-2010	IenW	33795 (R2020)	Nederland: ja. Aruba: beraden. Curaçao en Sint Maarten: niet aan de orde omdat zij geen partij wensen te zijn bij het	Ja: Nederland	Ja	Geratificeerd en in werking voor Europees Nederland

					Protocol van Cartagena.			
9.	Wijziging van artikel 8 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof	10-6-2010	BZ	33865 (R2024)	Nederland, Aruba, Curaçao: ja. Sint Maarten: beraden	Ja: Nederland, Aruba, Curaçao	Ja	Geratificeerd en in werking voor Nederland en Aruba
10.	Wijzigingen betreffende het misdrijf agressie van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof	11-6-2010	BZ	33865 (R2024)	Nederland, Aruba, Curaçao: ja. Sint Maarten: beraden	Ja: Nederland, Aruba, Curaçao	Ja	Geratificeerd en in werking voor Nederland en Aruba
11.	Wijziging van artikel 6 van het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972	30-10-2009	IenW	33906 (R2030)	Nederland: ja. Aruba, Curaçao, Sint Maarten: beraden	Ja: Nederland	Ja	Geratificeerd voor Nederland, nog niet in werking
12.	VN Wapenhandelsverdrag	2-4-2013	BZ	33968 (R2033)	Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten: ja	Ja: Nederland	Ja	Geratificeerd en in werking voor Nederland
13.	VN Gehandicaptenverdrag	13-12-2006	VWS	33992 (R2034)	Nederland: ja. Aruba, Curaçao, Sint Maarten: beraden	Ja: Nederland	Nee	Geratificeerd en in werking voor Europees Nederland
14.	Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld	11-5-2011	JenV	34038 (R2039)	Nederland, Aruba, Curaçao: ja. Sint Maarten: beraden	Ja: Nederland, Europees deel	Ja	Geratificeerd en in werking voor Europees Nederland
15.	Internationaal Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken, 2007	18-5-2007	IenW	34057 (R2043)	Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten: ja	Ja: Nederland	Nee	Geratificeerd en in werking voor Nederland
16.	Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit	29-10-2010	EZK	34141 (R2047)	Nederland: ja. Aruba, Curaçao, Sint Maarten: beraden	Ja: Nederland		Geratificeerd en in werking voor Nederland
17.	Wijziging van het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972	18-10-2013	IenW	34742 (R2091)	Nederland: ja. Aruba, Curaçao, Sint Maarten: beraden	Nee		Rijkswet ter goedkeuring wordt/is gepubliceerd in Stb. 14-05-2018.