

26 155

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Uganda inzake ontwikkelingssamenwerking; Kampala, 20 januari 1998 (Trb. 1998, 46 en 74)

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 september 1998

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 11 september 1998.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 11 oktober 1998.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 20 januari 1998 te Kampala tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Uganda inzake ontwikkelingssamenwerking (Trb. 1998, 46 en 74)¹.

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Sinds het midden van de zestiger jaren kent Nederland tal van raamverdragen in het kader van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking, waarin in algemene zin wordt aangegeven welke rechten en verplichtingen ons land en het betrokken ontwikkelingsland bij de uitvoering van ontwikkelingsprojecten overeenkomen. Het betreft in het bijzonder verlening van voorrechten en immuniteiten aan door Nederland in te zetten deskundigen, alsmede belastingvrije invoer van technische hulpgoederen. Bij concrete projecten werden tot nu toe de desbetreffende bepalingen uit het raamverdrag op een project van toepassing verklaard door middel van het sluiten van een uitvoeringsverdrag («administratief akkoord»). Daarin werden voorts onder meer de financiële bijdragen met betrekking tot het project geregeld.

In de loop der jaren is veel ervaring opgedaan met de feitelijke uitvoering van projecten.

Enkele hierna te noemen ontwikkelingen hebben in dit verband tot het inzicht geleid dat het uit de jaren 60 daterende standaardmodel raamverdrag niet meer voldoende was afgestemd op de hedendaagse eisen en derhalve aanpassing behoefde.

In de eerste plaats zijn de interne procedures van Ontwikkelingssamenwerking gewijzigd. Zo werd in 1992 het gebruik ingevoerd om te werken met zogenaamde committeringsbrieven. Dit houdt in dat, vooruitlopend op de totstandkoming van een administratief akkoord, alvast in een beleidsafpraak (per committeringsbrief, juridisch niet verbindend) met het ontvangende land de doelstellingen en wederzijdse bijdragen met betrekking tot een concreet project worden vastgelegd. Op basis hiervan wordt vaak al met uitvoering van de activiteiten begonnen – uiteraard met goedvinden van het gastland.

Voorts is de onderhandeling en sluiting van een administratief akkoord voor elk project een tijdrovende zaak gebleken.

Tenslotte is de aanpak van de projectuitvoering veranderd. In de afgelopen jaren is het aantal projecten, dat in opdracht wordt uitgevoerd, afgenomen. Ook projecten in eigen beheer komen minder voor. In toenemende mate worden projecten onder eigen verantwoordelijkheid van de aanvragende organisaties uitgevoerd. In dergelijke gevallen wordt geen administratief akkoord met de betrokken regering gesloten, ervan uitgaande dat de desbetreffende organisatie zelf de nodige regelingen treft met die regering. Niettemin lijkt het in een beperkt aantal gevallen gewenst om via een samenwerkingsverdrag enige bescherming te bieden aan personen die werkzaam zijn in het kader van laatstbedoelde projecten. Ook het vergroten van de reikwijdte van raamverdragen door toepasselijk-verklaring op projecten waarbij Ontwikkelingssamenwerking uitsluitend als financier optreedt, kan extra kosten of vertraging in de uitvoering voorkomen.

In het licht van het vorenstaande is gezocht naar vereenvoudiging en verdere standaardisering van de modeltekst, wat heeft geresulteerd in het volgende.

De relatief tijdrovende werkwijze om eerst een raamverdrag en vervolgens per project een uitvoeringsverdrag te sluiten wordt vervangen door het aangaan van een verdrag dat direct van toepassing is op alle personen werkzaam voor Ontwikkelingssamenwerking en op alle ten laste van Ontwikkelingssamenwerking gefinancierde materialen, in het land in kwestie. Vervolgens kan worden volstaan met louter aanmelding van de betrokken deskundige, de zogenoemde agrément procedure, of de

betrokken verzameling projectgoederen. Het systeem van agrémentsaanvraag voor personen komt reeds in een aantal landen voor en voorkomt verwarring omtrent de vraag wie wel en wie niet valt onder de beschermende bepalingen van het verdrag. Invoering van het nieuwe model raamverdrag zal er in beginsel dus toe leiden dat per project slechts één afspraak met de betrokken regering hoeft te worden gemaakt.

Het nieuwe modelverdrag heeft tevens een bredere werking. Het zal in een concreet geval niet alleen van toepassing zijn op werkzaamheden in het kader van technische samenwerking, zoals consultancy, opdracht-overeenkomsten, inzet van deskundigen en leveranties in eigen beheer, maar ook op financiering van aannemerscontracten en leveranties en op bijdragen aan organisaties zoals bijvoorbeeld het NUFFIC (Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het Hoger Onderwijs) en de NOVIB (Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking).

De relatie met Uganda

De ontwikkelingsrelatie met Uganda is op gang gekomen sinds het begin van de jaren '90. President Museveni, die in 1986 aan de macht kwam, voert sinds zijn aantreden een beleid van hervormingen en stabilisatie. Zijn «National Resistance Movement» heeft in de afgelopen 12 jaar gezorgd voor een redelijke mate van politieke en economische stabiliteit, hetgeen zich onder andere uit in een economische groei van gemiddeld 6,5% per jaar.

Het gevolg hiervan is, dat Uganda de door de Wereld Bank en IMF geformuleerde condities heeft vervuld en derhalve door de donorgemeenschap in staat wordt gesteld om een duurzaam houdbare schuldenpositie te bewerkstelligen. (Dit wordt omschreven als het bereiken van het zogenaamde «HIPC (Highly Indebted Poor Countries) Completion Point», hetgeen plaatsvond in april 1998). Nederland heeft een voortrekkersrol gespeeld bij dit initiatief en is een van de grootste contribuanten aan het Multilaterale Schuldverlichtingsfonds, dat in 1995 is opgezet om Uganda te helpen bij het bereiken van deze stabiele situatie. Zowel de bilaterale donoren, als internationale financiële instellingen zoals Wereld Bank en het IMF, prijzen de goede prestaties van de Ugandese overheid op macro-economisch gebied.

Er zit een stijgende lijn in de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Uganda. Programma's en budgetten worden uitgebreid en bedragen nu bijna 30 miljoen gulden. De afgelopen vier jaar is gemiddeld 25 miljoen gulden geschonken in de vorm van macro-economische steun. De aandachtsgebieden in de bilaterale betrekkingen met Uganda zijn de hiernavolgende:

***Macro-economische steun**

Tegen de achtergrond van het tot nu toe gevoerde positieve economische beleid door Uganda heeft Nederland in de afgelopen jaren bijgedragen aan de verlichting van de hoge schuldendienst van het land. Vanaf dit jaar wordt eveneens begrotingssteun ten behoeve van de sociale sectoren voorzien. Een zogenaamd Sociaal Ontwikkelingsfonds zal hiervoor de aanzet moeten zijn en is thans in oprichting. Dit zal het Multilaterale Schuldverlichtingsfonds moeten vervangen, aangezien Uganda, met het bereiken van het eerder genoemde «HIPC Completion Point», in de toekomst niet meer voor schuldverlichting in aanmerking zal komen.

***Plattelandsontwikkeling**

In deze sector ligt de nadruk op rurale ontwikkelingsprogramma's in een aantal districten in respectievelijk het noorden en noord-westen van Uganda. Deze programma's kennen een geïntegreerde benadering en behelzen derhalve meerdere sectoren. Binnen dit kader wordt aandacht besteed aan zowel de beschikbaarheid van en toegang tot primaire sociale voorzieningen als aan duurzame economische groei. Een derde belangrijke component vormt de ondersteuning van het democratiseringsproces op decentraal niveau.

***Onderwijs**

De Nederlandse steun in Uganda richt zich zowel op een grotere toegankelijkheid tot, als op een verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs in Uganda. Het betreft hier steun aan bijscholing van onderwijzers, het decentralisatiebeleid inzake primair onderwijs, de invoering van universeel basisonderwijs en het tegengaan van analfabetisme onder volwassenen.

***Milieu**

In het kader van bovengenoemde districtenprogramma's wordt getracht milieu-aspecten te integreren in het algemene beleid van deze districten. Hiernaast is er sprake van meer specifieke milieu-activiteiten op het gebied van onder meer ondersteuning van kwetsbare gebieden en nationale parken.

***Juridische sector**

Nederland is in 1998 begonnen met het ondersteunen van het Openbaar Ministerie, door middel van technische en financiële assistentie. Daarbij is met name aandacht gegeven aan de rechten van verdachten en gevangenen. Verder wordt gevolgd op welke wijze de grondwettelijke bepalingen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht worden nageleefd.

***Democratisering en goed bestuur**

Het komende jaar zal de Nederlandse steun betrekking hebben op verbetering van de controlerende rol van het parlement, training van lokale politici en faciliteren van het debat inzake politieke partijen. Verder is er aandacht voor de hervorming van het overheidsapparaat, waarbij het tegengaan van corruptie en het verbeteren van transparantie en van het afleggen van verantwoording belangrijke doelstellingen zijn.

Ook in de toekomst zullen sociale sectoren prioriteit hebben binnen de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Uganda. De Ugandese overheid heeft een «Armoedebestrijding Actie Programma» geformuleerd met ambitieuze doelstellingen. Dit programma en het eerder genoemde Sociale Ontwikkelingsfonds, zullen samen de spil moeten zijn van een constructieve aanpak van armoede en daaraan gerelateerde problemen in Uganda.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

De in het eerste en tweede lid gegeven definities geven aan ten behoeve van welke personen Nederland toepasselijkheid van de verdragsbepa-

lingen kan opeisen. Er wordt bewust niet gesproken van «Nederlands personeel», maar van «personeelsleden». Eerstgenoemde term zou verwarring kunnen scheppen, aangezien niet iedereen die door Nederland wordt uitgezonden, de Nederlandse nationaliteit heeft. In beginsel kan iedereen met een andere nationaliteit dan die van de ontvangende staat en die speciaal in die staat in dienst is genomen teneinde zich voor ontwikkelingswerk in te zetten, bescherming vinden onder de werking van het verdrag. Personen die op het moment van hun indienstneming voor werk in het kader van het onderhavige verdrag al onder de jurisdictie van het ontvangende land staan, vallen niet onder de werking van het verdrag.

Onder «personeelsleden» vallen niet alleen personen die in direct dienstverband van Ontwikkelingssamenwerking staan, maar ook zij die in dienst staan van niet- gouvernementele organisaties (NGO's) waarmee Nederland een contract heeft gesloten en waaraan het ontvangende land zijn goedkeuring heeft gehecht, of personen in dienst van internationale organisaties waarmee Nederland een regeling heeft getroffen.

Toepasselijkheid van de werking van het verdrag op internationale organisaties vindt slechts in uitzonderlijke gevallen plaats, indien de desbetreffende organisatie beide landen daar uitdrukkelijk om verzoekt. Onder «bedrijven of instellingen» worden ook begrepen organisaties of bedrijven die in dienst staan van het ontvangende land op basis van een contract dat door Nederland wordt gefinancierd.

Contractsluiting tussen een NGO en Nederland voor het uitvoeren van een project of programma kan niet automatisch leiden tot de beschermende werking van het verdrag. In de eerste plaats moet de persoon die met de daadwerkelijke uitvoering wordt belast door Nederland aan het ontvangende land worden voorgedragen en laatstgenoemd land moet zijn akkoord geven. Daarnaast moet het contract in de ogen van beide verdragspartijen bescherming onder het verdrag rechtvaardigen. Het verschaffen van een bijdrage door Nederland aan een project of een NGO is – afhankelijk uiteraard van de omstandigheden – in beginsel geen reden voor bescherming onder het verdrag. Een civielrechtelijke overeenkomst vormt normaliter geen basis voor het invoeren van volkenrechtelijke bescherming door een individu.

«Suppletiedeskundigen» zijn deskundigen die in dienst staan van het ontvangende land. Hun salaris wordt aangevuld door Nederland, d.w.z. Nederland verschaft een aanvulling op het inkomen om de deskundige het zelfde salarisniveau te laten genieten als een deskundige die in Nederlandse dienst is. Een suppletiedeskundige geniet dezelfde voorrechten en immuniteiten als laatstgenoemde, met de uitzondering dat hij lokaal belasting moet betalen over dat deel van zijn salaris dat hij krijgt van het ontvangende land.

Artikel II

De «uitvoerende instanties» worden geselecteerd per project. De verdragspartijen informeren elkaar zodra een project in voorbereiding is.

Het «gezamenlijk beheren» in het derde lid impliceert dat er tenminste een aanbod van Nederland en aanvaarding door het ontvangende land moet zijn ten aanzien van een project of een programma dat wordt uitgevoerd.

Op grond van het vijfde lid is de toepassing van voorrechten en immuniteiten op personen slechts mogelijk na een desbetreffende mededeling door Nederland en na aanvaarding door het ontvangende land. De «agrémentprocedure» wordt hierbij geformaliseerd. Deze procedure

behoeft niet in de weg te staan aan mogelijke afspraken tussen beide landen over specifieke procedures met betrekking tot een bepaald project of programma. Een dergelijke afspraak is volkenrechtelijk niet bindend.

Voorheen werden in voor Nederland gesloten ontwikkelingssamenwerkingsverdragen voor beide verdragspartijen zowel een administratieve autoriteit (de centrale met ontwikkelingssamenwerking belaste instantie) als een uitvoerende autoriteit (de instelling belast met de feitelijke uitvoering) aangewezen. In het onderhavige nieuwe model zijn de procedures vereenvoudigd. Beide verdragspartijen wijzen ieder slechts een uitvoerende autoriteit aan. Mocht een ontvangend land om administratieve of juridische redenen evenwel staan op het in de tekst opnemen van deze zogenoemde «dubbele besturende laag», dan bestaat daar geen bezwaar tegen. In het onderhavige model worden de administratieve autoriteiten impliciet geacht deel uit te maken van het samenwerkingsproces.

Artikel III

De diverse onderdelen van dit artikel hebben een standaardkarakter en zijn eveneens te vinden in ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten tussen andere landen.

Onderdeel g van het eerste lid is in beginsel van toepassing op alle personeel, inclusief op hen die geen Nederlandse nationaliteit bezitten. Uitgezonderd zijn altijd diegenen die in het ontvangende land door Nederland in dienst worden genomen. Nederland is niet verplicht aan personen die geen Nederlandse nationaliteit bezitten, repatriërings- en evacuatiefaciliteiten te verlenen. Gezien de opgedane feitelijke ervaring in de afgelopen jaren zet Nederland zich hier echter zo nodig wel voor in. Evacuatie als zodanig heeft echter geen apart recht op binnenkomst in Nederland tengevolge.

Het woord «soortgelijk» in het tweede lid houdt in dat de verschillende soorten deskundigen vergeleken moeten worden met deskundigen die voor andere instellingen werken. Suppletiedeskundigen die werkzaam zijn in het kader van het onderhavige verdrag dienen niet te worden vergeleken met full time deskundigen werkzaam onder een verdrag met een andere zendstaat.

Artikel IV

Dit is een standaardartikel dat ook in ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten tussen andere landen is te vinden.

Artikel V

Deze standaardbepalingen regelen het gedrag van het personeel en het effect van een negatieve beoordeling daarvan.

Artikel VI

Het betreft hier de samenwerking tussen de verdragspartijen ingeval van arrestatie of het vasthouden van personeel. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een verkeersongeluk in de vrije tijd van personeelsleden.

Artikel VII

Deze bepaling weerspiegelt de ruimere werking van het verdrag. Naast de bescherming aan personen wordt ook een administratief kader verschaft voor andere samenwerkingsvormen.

Voorheen werd in een samenwerkingsovereenkomst de vrijstelling bedongen van heffingen op materiaal, waarbij hoofdzakelijk of alleen werd gekeken naar materiaal in het kader van de technische hulp, in casu de uitrusting die het personeel nodig had om zijn werk te kunnen doen. Met de onderhavige tekst wordt evenwel een ruim scala aan hulpmiddelen gedekt.

Het eerste lid beperkt de Nederlandse aansprakelijkheid krachtens het nationale recht van het ontvangende land. De volkenrechtelijke aansprakelijkheid wordt niet beperkt. Dit lid heeft alleen betrekking op officiële bilaterale activiteiten.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid tot inspectie, beoordeling, controle en dergelijke.

Het derde lid heeft alleen betrekking op door Nederland aangeschaft materiaal. Door Nederland gefinancierd, doch door het ontvangende land aangeschaft materiaal is uiteraard onderhevig aan de wettelijke en contractuele regels van het ontvangende land.

Het vierde lid slaat op door Nederland als onderdeel van een samenwerkingsprogramma gekocht materiaal. De bedoeling van dit lid is duidelijk te maken wie precies de eigenaar ervan is. Alle door het ontvangende land met Nederlandse financiële steun aangeschafte goederen zijn eigendom van het ontvangende land. Partijen kunnen echter ook een andere regeling treffen, mits maar duidelijk blijkt wie de eigendom heeft en wie er gebruik van mag maken.

Artikel VIII

Een geschillenregeling zoals het Permanent Hof van Arbitrage die kent hoeft niet kostbaar te zijn. Bovendien kent het Hof een fonds dat staten kan helpen bij het financieren van de kosten van een internationale geschillenregeling. Aan de mogelijkheid van een geschillenregeling wordt sterk de voorkeur gegeven boven een situatie waarin een mechanisme voor geschillenbeslechting ontbreekt. Een niet bijgelegd geschil kan immers langdurig als een last blijven drukken op een samenwerkingsproces.

Artikel IX

Voorlopige toepassing wordt noodzakelijk geacht aangezien het de gelegenheid biedt tot een soepele voorbereiding en het opstarten van projecten en programma's. Tevens kunnen deskundigen die het ontvangende land binnenkomen in de periode voorafgaand aan de inwerking-treding van het verdrag, alvast profiteren van de beschermende werking ervan.

Koninkrijkspositie

Het raamverdrag zal uit haar aard, wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen