

Vergaderjaar 2003–2004

29 382

Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 28 juni 1962 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de gelijkheid van behandeling van eigen onderdanen en vreemdelingen met betrekking tot de sociale zekerheid (Verdrag Nr. 118 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zesenviëftigste zitting; Trb. 1962, 122 en Trb. 1964, 23)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 december 2003 en het nader rapport d.d. 18 december 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 oktober 2003, no.03 004266 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 28 juni 1962 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de gelijkheid van behandeling van eigen onderdanen en vreemdelingen met betrekking tot de sociale zekerheid (Verdrag Nr. 118 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zesenviëftigste zitting; Trb.1962, 122 en Trb.1964, 23).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 oktober 2003, nr. 03 004266, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 december 2003, nr. W12.03 0433/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het in het advies gestelde aandacht zal zijn geschonken.

Het voornemen om het Verdrag op te zeggen is hierop gebaseerd dat Nederland niet meer kan voldoen aan de exportverplichting van artikel 5, eerste lid, van het Verdrag omdat sinds de inwerkingtreding van de Wet beperking export uitkeringen (Wet van 27 mei 1999, Stb.250) op 1 januari 2000 aan het recht op een socialeverzekeringsuitkering de voorwaarde wordt verbonden dat de uitkeringsgerechtigde in Nederland woont of hier langer dan drie maanden verblijft. Op deze exportbeperking wordt een uitzondering gemaakt als een verdrag hierin voorziet. De Centrale Raad van Beroep heeft evenwel in een uitspraak van 14 maart 2003 geoordeeld dat de export-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verplichting van artikel 5 van het Verdrag een zelfstandige verplichting is die niet afhankelijk kan worden gesteld van nadere verdragen. De Raad van State maakt een opmerking over opzegging van Verdragen die door de Internationale Arbeidsconferentie zijn aangenomen, die naar zijn mening aanleiding geeft tot aanpassing van de memorie van toelichting.

In een brief van 8 mei 1995 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal uiteengezet dat verdragen van de Internationale Arbeidsconferentie een belangrijke waarborgfunctie op het terrein van de sociale zekerheid hebben, die door Nederland dienen te worden nageleefd en slechts onder bijzondere omstandigheden mogen worden opgezegd. In de memorie van toelichting wordt hierop ingegaan. De Raad mist evenwel een uiteenzetting van de omvang van de handhavingsproblemen die tot de Wet beperking export uitkeringen hebben geleid en van het aantal personen dat door de opzegging getroffen zal worden. Daarbij zou ook aan de orde moeten worden gesteld in hoeverre zich handhavingsproblemen voor hebben gedaan in die landen die tot nu toe niet bereid zijn geweest een handhavingsverdrag of ander verdrag met handhavingsbepalingen met Nederland te sluiten en in hoeverre handhavingsproblemen zijn te verwachten ten aanzien van leden die een dergelijk verdrag wel met Nederland hebben gesloten. De Raad adviseert hierop in de memorie van toelichting nog nader in te gaan.

De Raad mist een uiteenzetting van de omvang van de handhavingsproblemen die tot de Wet beperking export uitkeringen hebben geleid en van het aantal personen dat door de opzegging getroffen zal worden. Daarbij zou ook aan de orde moeten worden gesteld in hoeverre zich handhavingsproblemen voor hebben gedaan in die landen die tot nu toe niet bereid zijn geweest een handhavingsverdrag of ander verdrag met handhavingsbepalingen met Nederland te sluiten, en in hoeverre problemen zijn te verwachten ten aanzien van leden die een dergelijk verdrag met Nederland hebben gesloten. De Raad adviseert hierop in de memorie van toelichting nog nader in te gaan.

Het advies van de Raad van State geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De Wet beperking export uitkeringen vloeit voort uit het kabinetsstandpunt inzake het heroverwegingsrapport «Misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid» (Kamerstukken II, 1992/93, 17 050, nr. 176), zoals nader uitgewerkt in de notitie «Handhaving over de grens bij de export van uitkeringen» (Kamerstukken II, 1995/96, 17 050, nr. 199). Probleem bij de handhaving over de grens is dat de bevoegdheden van de Nederlandse uitvoeringsorganen tot controle en verificatie in een ander land beperkt en niet toereikend zijn. Zij stuiten af op de bevoegdheden van de autoriteiten ter plaatse en de mogelijkheden van die autoriteiten om controles en verificaties ten behoeve van een buitenlands uitvoeringsorgaan uit te voeren. Een afdoende controle moet echter even adequaat als in Nederland plaats kunnen vinden op feiten en gebeurtenissen buiten de landsgrenzen die van belang zijn voor de rechtmatige toekenning en betaling van uitkeringen. Ook vanuit een oogpunt van gelijke behandeling is het onwenselijk om tegenover uitkeringsgerechtigden in het buitenland een coulantere houding te moeten innemen dan tegenover uitkeringsgerechtigden in Nederland, wanneer controle en verificatie niet op een even doeltreffende wijze als in Nederland kan worden uitgevoerd.

Met het oog op het voorgaande is de Wet beperking export uitkeringen ingevoerd. Op grond van deze wet bestaat er geen recht op uitkering als de betrokkene niet in Nederland woont, tenzij Nederland een verdrag heeft gesloten met het desbetreffende land. Om een rechtmatige uitkeringsverstrekking in dat land te kunnen waarborgen, dient dit verdrag daartoe handhavingsafspraken te bevatten.

In hoeverre zich feitelijk handhavingsproblemen voordoen in een bepaald land is niet relevant voor de vraag of met dat land een handhavingsverdrag dient te worden gesloten. Handhavingsproblemen in een bepaald land spelen uiteraard wel een rol in de onderhandelingen over een verdrag. Indien op voorhand niet tot de overtuiging kan worden gekomen dat handhavingsproblemen in een

land door middel van verdragsrechtelijke afspraken kunnen worden opgelost, dan wordt met dat land geen verdrag gesloten. Komt het wel tot een verdrag, maar blijven handhavingsproblemen zich niettemin voordoen, dan is het primair de verantwoordelijkheid van de verdragspartners om hiervoor gezamenlijk een oplossing te zoeken. Uitgangspunt blijft echter de rechtmatige uitkeringsverstrekking in dat land. Als de verdragsrechtelijke waarborgen daarvoor niet langer aanwezig zijn, dan kan, gelet op de handhavingsdoelstelling van de Wet beperking export uitkeringen, geen export van uitkeringen meer plaatsvinden. Opzegging van het desbetreffende handhavingsverdrag ligt dan ook in de rede.

In de memorie van toelichting is een passage opgenomen over het aantal personen dat na de opzegging van Verdrag nr. 118 met de wettelijke exportbeperking zal worden geconfronteerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus