

Vergaderjaar 2024–2025

36 722 (R2208)

Protocol tot wijziging van de Overeenkomst van 2 maart 2015 tussen de Staten van de Benelux en de Republiek Kazachstan betreffende de visumvrijstelling voor houders van diplomatieke paspoorten; Brussel, 7 november 2024 (Trb. 2024, 136)

B/Nr. 2

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 6 februari 2025 en het nader rapport d.d. 13 maart 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 december 2024, no. 2024002924, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde Protocol rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 februari 2025, nr. W02.24.00343/II/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 18 december 2024, no. 2024002924, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt de goedkeuring van het Protocol tot wijziging van de Overeenkomst van 2 maart 2015 tussen de regeringen van de Benelux-Staten en de regering van de Republiek Kazachstan inzake de afschaffing van de visumplicht voor houders van diplomatieke paspoorten; Brussel, 7 november 2024 (Trb. 2024, 136), met toelichtende nota.

Het Protocol wijzigt het Verdrag tussen de Benelux-Staten en Kazachstan over de afschaffing van de visumplicht voor houders van diplomatieke paspoorten. Met het protocol krijgen ook houders van dienstpaspooten deze vrijstelling. Een dienstpaspoot wordt net als een diplomatiek paspoort afgegeven aan functionarissen die in dienst van de overheid naar het buitenland reizen.

Naar het oordeel van de regering bevat dit Verdrag geen «een ieder verbindende bepalingen» in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan een rechtssubject rechtstreeks rechten toekennen of

plichten opleggen. Dienstpaspoothen worden immers alleen uitgegeven aan ambtenaren die in dienst zijn van de verdragspartijen. Het verdrag is bestemd om de verdragspartijen onderling te binden en zo de diplomatieke relaties te ondersteunen, aldus de toelichting.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk constateert dat deze redenering afwijkt van de toelichting op een vergelijkbaar eerder verdrag met Mongolië. Uitgelegd werd toen dat meerdere artikelen in het verdrag eenieder verbinden omdat deze erop zijn gericht om onderdanen van verdragspartijen onder voorwaarden vrij te stellen van de visumplicht.²

De Afdeling merkt op dat het van belang is dat nader wordt toegelicht waarom nu een ander standpunt wordt ingenomen, mede gelet op de vergelijkbare verdragen die nog in voorbereiding zijn.³ Daarbij dient te worden ingegaan op de rechtspositie van onderdanen van verdragspartijen die beschikken over een dienstpaspoot en ten aanzien van wie verdragsverplichtingen niet worden nageleefd, bijvoorbeeld doordat zij wel worden onderworpen aan een visumplicht.

In tegenstelling tot haar eerdere oordeel bij het visumvrijstellingsverdrag tussen de Benelux-Statens en Mongolië⁴ en tussen de Benelux-Statens en Azerbeidzjan⁵ ziet de regering thans geen ruimte meer voor het oordeel dat in het Protocol ook een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet besloten liggen.

Dit heeft te maken met de aard van de paspoorten waarvoor vrijstelling van de visumplicht wordt verleend. Dienstpaspoothen kunnen worden afgegeven aan individuen die handelen in het belang van de betreffende staat en in het kader van de uitoefening van hun functie daarmee naar het buitenland reizen. Dit type paspoorten is niet bedoeld voor privéreizen. De intentie van de verdragsluitende staten is niet om een objectief, persoonlijk afdwingbaar recht te creëren voor houders van dienstpaspoothen, maar om het diplomatieke verkeer te vergemakkelijken.

De invulling en beoordeling tot afgifte van een dienstpaspoot is voorbehouden aan de autoriteiten van de verdragsluitende partijen en vindt plaats aan de hand van het beleid en de specifiek daarvoor geldende regelgeving. De visumvrijstelling komt de houders van dienstpaspoothen niet persoonlijk toe, maar is een uitvloeisel van het feit dat zij de overheid vertegenwoordigen in het buitenland. Het is niet de bedoeling dat onderdanen van verdragspartijen die beschikken over een dienstpaspoot en ten aanzien van wie verdragsverplichtingen niet worden nageleefd, bijvoorbeeld doordat zij wel worden onderworpen aan een visumplicht, als vertegenwoordiger van een van de verdragspartijen een dergelijke niet-naleving voorleggen aan de buitenlandse rechter. Een dergelijke niet-naleving zal tussen de verdragspartijen onderling moeten worden geadresseerd.

De regering is om die reden thans van oordeel dat deze artikelen in het Protocol geen rechten in het leven roepen voor onderdanen van de Republiek Kazachstan die houder zijn van een geldig dienstpaspoot. Zij

¹ Toelichtende nota, punt II.

² Toelichtende nota bij de Overeenkomst tussen de Benelux-Statens en Mongolië inzake de vrijstelling van de visumplicht voor houders van een diplomatiek paspoort en houders van een officieel/dienstpaspoot; Brussel, 9 januari 2024 (Trb. 2024, 24), punt II.

³ Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, Verdragen in voorbereiding, Kamerstukken 2024/25 23 530, nr. 148, bijlage met overzicht van ontwerpverdragen.

⁴ Kamerstukken 2024/25, 36 632 (R2200), A/nr. 1.

⁵ Kamerstukken 2017/18, 34 898 (R2101), A/nr. 1.

zullen zich in voorkomend geval daarop dan ook niet kunnen beroepen voor de Nederlandse rechter.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een opmerking bij het verdrag en adviseert daarmee rekening te houden voordat het verdrag aan de beide Kamers der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten wordt overgelegd.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het Protocol vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp