



Advies Raad van State inzake 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)

Nader Rapport

Afdeling Verdragen
MINBUZA-2025.430918
's-Gravenhage, 13 maart 2025

Aan de Koning

Nader rapport inzake 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)

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 dienstpaspoorten deze vrijstelling. Een dienstpaspoort 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. Dienstpaspoorten 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

¹ Toelichtende nota, punt II.

² Toelichtende nota bij de Overeenkomst tussen de Benelux-Staten en Mongolië inzake de vrijstelling van de visumplicht voor houders van en diplomatiek paspoort en houders van een officieel/dienstpaspoort; 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.



beschikken over een dienstpaspoort 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-Staten en Mongolië⁴ en tussen de Benelux-Staten 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. Dienstpaspoorten 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 dienstpaspoorten, maar om het diplomatieke verkeer te vergemakkelijken.

De invulling en beoordeling tot afgifte van een dienstpaspoort 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 dienstpaspoorten 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 dienstpaspoort 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 dienstpaspoort. Zij 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.*

⁴ Kamerstukken 2024/25, 36632(R2200), A/nr. 1.

⁵ Kamerstukken 2017/18, 34898(R2101), A/nr. 1.



Advies Raad van State

No. W02.24.00343/II/K

's-Gravenhage, 6 februari 2025

Aan de Koning

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. Dienstpaspooten 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.

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.*

¹ Toelichtende nota, punt II.

² Toelichtende nota bij de Overeenkomst tussen de Benelux-Staten en Mongolië inzake de vrijstelling van de visumplicht voor houders van en 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.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State van het Koninkrijk: 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)

TOELICHTENDE NOTA

I. Algemeen

Het op 7 november 2024 te Brussel tot stand gekomen Protocol wijzigt de op 2 maart 2015 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst 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 (Trb. 2015, 58, hierna te noemen: het Verdrag), met als voornaamste doel om ook houders van dienst- of officiële paspoorten¹ van de Benelux-Staten en Kazachstan visumvrij toegang te geven tot elkaars grondgebied voor een verblijf van ten hoogste 90 dagen in een periode van 180 dagen.

Het visumbeleid betreft een gedeelde bevoegdheid van de Europese Unie (EU) en de EU-lidstaten op grond van artikel 4, eerste en tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De gedeelde bevoegdheid betekent op grond van artikel 2, tweede lid, VWEU dat de Unie en de lidstaten wetgevend kunnen optreden en juridisch bindende handelingen kunnen vaststellen. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend. Voor wat betreft het visumbeleid voeren de Benelux-Staten deze bevoegdheid tezamen uit op grond van de op 11 april 1960 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied (Trb. 1960, 40).

Welke nationaliteiten een visum nodig hebben om het Schengengebied in te reizen en welke niet, is geregeld in Verordening (EU) nr. 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld. Op basis van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a, van deze verordening, kunnen de EU-lidstaten hier zelfstandig van afwijken ten aanzien van houders van diplomatieke paspoorten, dienstpaspaspoorten of speciale paspoorten. Als de Europese Commissie van de Europese Raad een mandaat krijgt om met een derde staat te onderhandelen over het afschaffen van de visumplicht (voor alle soorten paspoorten), moeten de Benelux-Staten hun eigen initiatieven die onder art. 6, eerste lid, aanhef en onder a vallen beëindigen. De Benelux-Staten bepalen in overleg met elkaar met welke landen onderhandelingen worden gestart. De in het Protocol opgenomen vrijstelling van de visumplicht voor houders van dienstpaspaspoorten wordt binnen vijf werkdagen na de vaststelling van die maatregel medegedeeld aan de Europese Commissie op grond van artikel 12 van de Verordening.

In februari 2022 ontvingen de Benelux-landen een verzoek van de Kazachse autoriteiten om de vrijstelling uit het Verdrag voor houders van een diplomatiek paspoort uit te breiden tot houders van een dienstpaspoort. Na interne beraadslaging concludeerden de Benelux-staten dat de terugkeersamenwerking met Kazachstan sinds het sluiten van de Overeenkomst betreffende de terug- en overname (Trb. 2015, 57) naar voldoende tevredenheid is. Kazachstan heeft vervolgens op verzoek van de Benelux-staten informatie verschaft over het Kazachse dienstpaspoort: afgiftebeleid, aantallen in omloop en een specimen. Na een positieve beoordeling van deze informatie zijn de onderhandelingen over de tekst van het wijzigingsprotocol van start gegaan. Aangezien België namens de Benelux-staten heeft onderhandeld over het Verdrag van 2015, nam België ook de onderhandelingen over het wijzigingsprotocol op zich. Deze onderhandelingen hebben in september 2023 tot een akkoord op de tekst geleid. Het Protocol is op 7 november 2024 in Brussel ondertekend.

II. Een ieder verbindende bepalingen

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. Dienstpaspaspoorten worden door de Nederlandse overheid immers alleen uitgegeven aan Nederlanders die zich ten behoeve van het Koninkrijk of een van de landen van het Koninkrijk naar het buitenland begeven.² De vrijstelling is daarmee bedoeld om de internationale

¹ De gebruikte bewoording hangt af van de vertaling in de taal van de derde land. In België, Nederland en Luxemburg wordt de term dienstpaspaspoort gebruikt. Verder in deze nota wordt i.v.m. de leesbaarheid enkel de term dienstpaspaspoort gebruikt.

² Artikel 10 van de Paspoortwet



betrekkingen te ondersteunen en om de houders van dienstpaspporten bij de uitoefening van de functie in de andere staat te faciliteren door visumvrijstelling. De bepalingen van het Verdrag zijn dan ook duidelijk bestemd om alleen de overheid te binden in haar betrekking tot de andere verdragspartij.

III. Koninkrijkspositie

Het Verdrag geldt voor het gehele Koninkrijk. De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten wensen de medegelding van het wijzigingsprotocol. De goedkeuring van het Protocol wordt derhalve gevraagd voor het gehele Koninkrijk.

IV. Artikelsgewijze toelichting

Hieronder worden de artikelen uit het Protocol toegelicht.

Artikel 1

Artikel 1 van het Protocol wijzigt de titel van het Verdrag, zodat daarin tot uiting komt dat het Verdrag middels het wijzigingsprotocol ook van toepassing is op dienstpaspporten.

Artikel 2

Artikel 2 vervangt de preambule van het Verdrag, omdat het Verdrag middels dit wijzigingsprotocol ook van toepassing is op dienstpaspporten.

Artikel 3

In artikel 3 van het Protocol wordt de visumvrijstelling uit artikel 3 van het Verdrag uitgebreid met visumvrijstelling voor houders van een dienstpaspport.

Artikel 4

In artikel 4 van het Protocol wordt artikel 4, eerste lid, van het Verdrag gewijzigd. Hierdoor geldt de visumvrijstelling eveneens voor houders van een dienstpaspport die zijn aangesteld als personeel van een diplomatieke missie, consulaire post of bij een internationale organisatie.

Artikel 5

Middels artikel 5 wordt de tekst van artikel 7 van het Verdrag gewijzigd zodat de plicht voor verdragspartijen om de eigen onderdanen die in het bezit zijn van een diplomatiek paspoort terug zullen laten keren naar hun eigen grondgebied na inwerkingtreding van het Protocol ook zal gelden voor de eigen onderdanen die in het bezit zijn van een dienstpaspport.

Artikel 6

Middels artikel 6 wordt de tekst van artikel 8 van het Verdrag gewijzigd, zodat de informatieplicht en aanzien van nieuwe paspoortseries ook van toepassing is op het dienstpaspport.

Artikel 7

Tot slot bepaalt artikel 7 van het Protocol dat het Protocol in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand na de laatste kennisgeving dat alle grondwettelijke en juridische vereisten voor de inwerkingtreding is voldaan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,