Raad van State

No.W04.20.0361/I/K 's-Gravenhage, 14 juni 2021

Ongevraagd advies over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Constitutionele structuur van het Koninkrijk
   a. Vier autonome landen, één Koninkrijk
   b. De reikwijdte en toepassing van de waarborgfunctie
   c. Het Koninkrijk en verdragen: rechtssubjectiviteit en autonomie
3. De totstandkoming en gelding van verdragen
   a. De totstandkoming van verdragen
      i. Onderhandelingen
      ii. Parafering, stemming en ondertekening
      iii. Goedkeuring
      iv. Bekrachtiging
      v. Inwerkingtreding
   b. Territoriale gelding van verdragen
   c. Personele werkingssfeer van verdragen
4. De totstandkoming van verdragen in het Koninkrijk
   a. De constitutionele betrokkenheid van de Caribische landen
      i. Betrokkenheid bij onderhandelingen
      ii. Beslissing over medegelding
      iii. Betrokkenheid bij goedkeuring en bekendmaking
      iv. Bekrachtiging en uitvoering
   b. De betrokkenheid van de Caribische landen in de praktijk
      i. Hoe wordt bepaald of de Caribische landen worden geraakt?
      ii. Hoe worden de Caribische landen bij totstandkoming van verdragsteksten betrokken?
      iii. Hoe vindt besluitvorming over medegelding en bekrachtiging plaats?
5. Specifieke situatie inzake verdragssluiting en -gelding: werking van EU-verdragen voor de Caribische delen van het Koninkrijk
   a. De bijzondere associatie van de LGO
   b. De banden tussen de Europese Unie, haar lidstaten en de LGO
   c. De reikwijdte van het toepasselijk Unierecht
      i. Deel IV VWEU en het LGO-besluit
      ii. Algemene beginselen van het Unierecht
      iii. Unieburgerschap
      iv. Adoptie van secundair Unierecht
6. Knelpunten en aanbevelingen
   a. De totstandkoming en gelding van verdragen
   b. Verdragen en de waarborgfunctie
   c. Betrokkenheid van de Caribische landen bij verdragen die hen ‘anderszins raken’
   d. De positie van de Caribische delen van het Koninkrijk onder het Unierecht

AAN DE KONING

7. Lijst van aanbevelingen

1. Inleiding

Met enige regelmaat moet de Afdeling advisering van de Raad van State (van het Koninkrijk) vaststellen dat het sluiten, bekrachtigen en uitvoeren van verdragen niet gemakkelijk aansluit bij de structuur van het Koninkrijk der Nederlanden. Het Koninkrijk is één rechtssubject in het internationale rechtsverkeer. Het uitgangspunt in het internationale recht is dat verdragsrelaties voor het gehele rechtssubject worden aangegaan, al zijn uitzonderingen hierop mogelijk.[1] Het Statuut voor het Koninkrijk gaat echter uit van de autonomie van de vier landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Tussen beide uitgangspunten kan spanning optreden.

In dit advies neemt de Afdeling de wijze waarop het Koninkrijk verdragsrelaties met andere staten aangaat onder de loep. Zij bespreekt meerdere aspecten die hierbij van belang zijn. Zo stelt de Afdeling de vraag aan de orde in welke gevallen het Koninkrijk afwijkt, en kan afwijken, van het uitgangspunt dat verdragen voor het hele Koninkrijk gelden. Hierbij zijn niet alleen de kaders van het internationaal recht relevant, maar ook die van het Koninkrijksrecht, bijvoorbeeld inzake de autonomie van de landen en de waarborgfunctie van het Koninkrijk.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) wees er in dit verband al op dat de totstandkoming en verwerkelijking van multilaterale verdragen ter bescherming van de rechten van de mens onderwerpen van fundamenteel belang zijn voor het gehele Koninkrijk en dus voor de vier landen die er deel van uitmaken.[2] Gelding van die verdragen wordt, zo stelt de AIV, voor delen van het Koninkrijk te vaak en te lang uitgesteld, doordat de gelding beperkt blijft tot Nederland inclusief de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba of soms zelfs exclusief deze lichamen. Dit betekent dat binnen het Koninkrijk verschillende niveaus van mensenrechtenbescherming bestaan. De vraag is of dit internationaalrechtelijk verdedigbaar is, maar ook hoe dit zich verhoudt tot de waarborgfunctie in artikel 43 Statuut, waarbij het waarborgen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden als een Koninkrijksaangelegenheid is aangemerkt. Kan de Koninkrijksregering op grond van dit artikel worden aangesproken op het wel toekennen van bepaalde mensenrechten aan een deel van de inwoners van het Koninkrijk, maar niet aan de rest?

Als besloten wordt dat een verdrag voor meerdere landen van het Koninkrijk gaat gelden, dan ‘raakt’ dat verdrag gewoonlijk die landen. Echter, ook als een verdrag niet gaat gelden voor een bepaald land, dan kan dat land toch ‘anderszins geraakt’ worden. De vraag of een verdrag ‘raakt’ aan de Caribische landen van het Koninkrijk is een belangrijke, omdat ingevolge het Statuut die landen dan bij de voorbereiding en goedkeuring van een dergelijk verdrag moeten worden betrokken. De vraag wanneer een verdrag ‘anderszins raakt’ aan de Caribische landen en de wijze waarop de Caribische landen bij voorbereiding en goedkeuring van verdragen worden betrokken, komt in dit advies eveneens aan de orde.

---

1 Artikel 29 Weens Verdragenverdrag, *Trb*.1985, 79.
2 AIV, Fundamentele rechten in het Koninkrijk: Eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen, juni 2018.

Vragen over ‘gelding’ en ‘anderszins raken’ zijn ook relevant als het gaat om verdragen in het kader van de Europese Unie. Het (gehele) Koninkrijk der Nederlanden is weliswaar lidstaat van de Europese Unie, maar het Unierecht is alleen integraal en volledig van toepassing op het Europees grondgebied van de Unie. Voor de Caribische delen van het Koninkrijk is een beperkt aantal onderdelen van toepassing. Het gaat met name om het associatieregime dat is vormgegeven in deel IV van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit houdt verband met de status van landen en gebieden overzee (LGO) van de Caribische landen en de openbare lichamen bij het VWEU. Deze status is erop gericht de economische en sociale ontwikkeling van deze gebieden te versterken.

Diverse onderwerpen die in EU-verband in beginsel geen onderdeel van het associatieregime vormen kunnen naar hun inhoud en gelet op het Statuut echter alsnog aan de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk raken. Zo kan het Unieburgerschap en de personele werking van een verdrag er toe leiden dat het verdrag de landen raakt. Dit gaat ook op voor de gemengde verdragen die door de EU en de lidstaten gezamenlijk worden gesloten, bijvoorbeeld de verdragen die de handelsrelaties met derde landen regelen. Vanwege de enkele omstandigheid dat het Unierecht niet in zijn volledigheid van toepassing is op de Caribische delen, en een beperkte territoriale werking heeft, worden dergelijke gemengde verdragen in beginsel alleen voor het Europese deel van het grondgebied van de lidstaten gesloten, en worden de landen in de praktijk ook niet (vroegtijdig) geïnformeerd over, en betrokken bij de totstandkoming van dergelijke verdragen.

Leeswijzer
In punt 2 gaat de Afdeling op hoofdlijnen in op de structuur van het Koninkrijk. Kort aan de orde komt de bevoegdheidsverdeling tussen de landen enerzijds en het Koninkrijk anderzijds, met name daar waar deze het optreden van het Koninkrijk op het internationale niveau betreft. Punt 3 zet uiteen hoe verdragen in algemene zin tot stand komen. Achtereenvolgens worden de onderhandeling, parafering, sluiting, ondertekening, goedkeuring en bekrachtiging, en inwerkingtreding behandeld. Ook de territoriale gelding en personele werkingssfeer van verdragen worden in dit punt besproken.

Punt 4 gaat vervolgens in op de verhouding tussen de afzonderlijke landen bij de totstandkoming van verdragen. Of en in hoeverre de Caribische landen dienen te worden betrokken bij de voorbereiding, totstandkoming en goedkeuring van verdragen hangt af van de inschatting van het effect dat het desbetreffende verdrag op de landen zal hebben. In dit punt wordt eerst ingegaan op de vraag hoe dit constitutioneel geregeld is. Vervolgens wordt geschetst hoe deze procedures in de praktijk vorm krijgen.

Punt 5 ziet op de specifieke situatie inzake verdragssluiting en gelding waar het gaat over verdragen in het kader van de Europese Unie. Het punt gaat nader in op de vormgeving van het associatieregime tussen de Europese Unie en de LGO, dat zich over de jaren heen verder heeft ontwikkeld. De reikwijdte van het toepasselijke Unierecht wordt besproken en daarbij gaat aandacht uit naar zowel de territoriale als de personele werkingssfeer van het Unierecht voor de Caribische delen van het

Koninkrijk. Vervolgens gaat het punt in op de inhoud van de, voor de Caribische delen van het Koninkrijk, relevante onderdelen van het Unierecht.

In punt 6 wordt de praktijk vergeleken met de vereisten van het Statuut en andere constitutionele randvoorwaarden. Het punt bespreekt in hoeverre de praktijk hiervan afwijkt. Daarnaast wordt deze praktijk bekeken vanuit het internationaal en Europees recht. Daarbij gaat het om de territoriale beperking van de gelding van verdragen en de vraag in hoeverre dit vanuit internationaal- en Europeesrechtelijk perspectief toegestaan is. Als het gaat om mensenrechtenverdragen speelt ook de waarborgfunctie een rol bij de beantwoording van deze vraag. Verder komt de vraag aan de orde in hoeverre de landen op de juiste gronden wel of niet betrokken worden bij de totstandkoming van verdragen die een personele werking kennen. Het punt gaat tevens in op praktische belemmeringen, met name waar het gaat om de uitvoeringscapaciteit en financieel-economische uitdagingen van de landen. In punt 7 worden alle aanbevelingen die in punt 6 zijn opgenomen weergegeven.

2. Constitutionele structuur van het Koninkrijk

a. *Vier autonome landen, één Koninkrijk*

Sinds 10 oktober 2010 bestaat het Koninkrijk uit vier gelijkwaardige landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.[3] Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn sinds 10 oktober 2010 als openbare lichamen onderdeel van Nederland. Op deze eilanden is de Nederlandse Grondwet volledig van toepassing, met dien verstande dat op de punten waar de landen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland, specifieke regels worden gesteld en maatregelen worden getroffen.[4] Zowel de Caribische landen als de openbare lichamen zijn met de Europese Unie geassocieerd als landen en gebieden overzee. Deze status geldt sinds 1964 en is sindsdien ongewijzigd gebleven.[5] De staatsrechtelijke structuur van het Koninkrijk is sinds 1954 verankerd in het Statuut voor het Koninkrijk.

De vier landen van het Koninkrijk zijn autonoom, wat betekent dat zij zelfstandig hun eigen aangelegenheden behartigen. Koninkrijksaangelegenheden behartigen de landen gezamenlijk. Besluitvorming hierover vindt in eerste instantie plaats in de Raad van ministers van het Koninkrijk (hierna: rijksministerraad). De rijksministerraad bestaat uit de ministers van het land Nederland en één Gevolmachtigde Minister per Caribisch land.[6]

---

3 Voor een historisch overzicht van de ontwikkelingen tussen 1954 en 2010, zie o.a.: G. Oostindie en I. Klinkers, *Gedeeld Koninkrijk: De ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van de trans-Atlantische relaties,* Amsterdam: Amsterdam University Press 2012, hoofdstuk 1.

4 Zie artikel 132a van de Grondwet. Wet van 1 november 2017, houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor Caribische openbare lichamen en het regelen van een kiescollege voor de Eerste Kamer (Stb. 2017, 426). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de bepalingen uit de Grondwet die behoren tot het Koninkrijksrecht eveneens van toepassing zijn op de Caribische landen van het Koninkrijk.

5 Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap ten einde de bijzondere associatieregeling van het vierde deel van het Verdrag op de Nederlandse Antillen van toepassing te doen zijn, met Protocol en Bijlage, Brussel, 13 november 1962, Trb. 1963, 11. Zie verder hoofdstuk 5 van dit advies.

6 Artikel 7 van het Statuut.

Het Statuut bepaalt wat als Koninkrijksaangelegenheid wordt aangemerkt.[7] Voor dit advies zijn met name artikel 3, eerste lid, en artikel 43 van het Statuut relevant. Artikel 3, eerste lid, bevat een niet-uitputtende opsomming van Koninkrijksaangelegenheden. Het gaat onder meer om defensie en buitenlands beleid.[8] De ministeries van het land Nederland die verantwoordelijkheden hebben ten aanzien van de in artikel 3 genoemde beleidsterreinen hebben dan ook duidelijk een Koninkrijkstaak.[9] De ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie kunnen met recht 'Koninkrijksdepartementen' worden genoemd, aangezien zij voor het overgrote deel de Koninkrijkbelangen behartigen. Ook kan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in dit verband worden genoemd. Dit ministerie behartigt enkele Koninkrijksaangelegenheden, zoals de paspoorten en de regeling van ridderorden, en is verder leidend in het uitzetten van de beleidslijnen van het land Nederland ten aanzien van de Koninkrijksrelaties.

Artikel 43 ziet op de verwezenlijking en waarborging van fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van het bestuur. De autonome landen zijn primair verantwoordelijk voor de verwezenlijking van deze waarden..[10] Als dit uitblijft, dan voorziet het Statuut in een waarborgfunctie van het Koninkrijk.[11] Indien het Koninkrijk op grond hiervan moet ingrijpen, kan de rijksministerraad gebruik maken van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut en de reglementen voor de gouverneurs.[12]

b. *Verdragen en de verwezenlijking van fundamentele waarden*

De Afdeling gaat in dit advies nader in op artikel 43 van het Statuut, aangezien verdragen in potentie invulling kunnen geven aan de waarden die in dit artikel worden genoemd. Als hiervan sprake is, dan is betrokkenheid van de Caribische landen bij alle fases van verdragssluiting, waaronder goedkeuring, extra belangrijk. Deze verdragen kunnen immers invulling geven aan de verplichtingen die de landen hebben en die het Koninkrijk heeft op grond van artikel 43. In het onderstaande wordt kort stilgestaan bij de reikwijdte en toepassing van deze verplichtingen.[13]

Artikel 43, eerste lid, Statuut legt de primaire verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur bij de landen van het Koninkrijk. Gezien de autonomie van de landen is dit ook vanzelfsprekend. Als de landen echter

---

7 Zie ook A. van Rijn, *Handboek Caribisch staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 145.

8 Daarnaast gaat het om: (1) het Nederlanderschap, (2) de regeling van de ridderorden, alsmede de vlag en het wapen van het Koninkrijk, (3) de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen, (4) het toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders, (5) het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen, en (6) de uitlevering.

9 Bijvoorbeeld het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, daar waar het scheepvaart betreft.

10 Artikel 43, eerste lid, van het Statuut.

11 Artikel 43, tweede lid, van het Statuut.

12 Artikelen 44, 50 en 51 van het Statuut en de Tweede Afdeling van de reglementen voor de gouverneurs van de landen. Zie voor een uitgebreidere behandeling van dit onderwerp de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 17 september 2015 over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, punt 1b.

13 Hierbij herhaalt de Afdeling grotendeels wat zij in eerdere advisering over de waarborgfunctie heeft opgemerkt.

fundamentele rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van het bestuur niet kunnen of willen verzekeren, dan is het Koninkrijk aanvullend verantwoordelijk om dit te waarborgen, zo blijkt uit artikel 43, tweede lid, van het Statuut. Het Koninkrijk heeft derhalve een 'waarborgfunctie'.

Ten tijde van de totstandkoming van het Statuut was de waarborgfunctie vooral bedoeld als stok achter de deur, die alleen in uitzonderlijke omstandigheden gebruikt zou worden.[14] Tegelijkertijd zou afbreuk worden gedaan aan de in artikel 43 genoemde waarden en het doel van de waarborgfunctie indien het Koninkrijk pas in actie zou kunnen komen als een (reeds voorziene) onhoudbare situatie in de autonome landen zou ontstaan. Een adequate toepassing van artikel 43, tweede lid, brengt met zich mee dat onder omstandigheden ook maatregelen kunnen worden genomen die in een reeds verslechterende situatie beogen te voorkomen dat deze uitmondt in een onhoudbare toestand, zo stelde de Afdeling reeds in 2015.[15] Vanuit die optiek zou artikel 43 Statuut in de eerste plaats moeten dienen als inspiratie voor samenwerking en een positieve rol kunnen spelen bij het verwezenlijken van de genoemde waarden. Dat kan ook situaties helpen voorkomen waarin ingrijpen nodig is.[16]

De tekst van artikel 43 is sinds de totstandkoming van het Statuut in 1954 niet gewijzigd. Toch hebben de waarden die in deze bepaling worden genoemd, een andere invulling gekregen. Het begrip 'fundamentele menselijke rechten en vrijheden' is nader ontwikkeld en heeft ook een ruimere betekenis gekregen, mede door uitspraken en opinies van internationale rechtsprekende en toezichthoudende organen.[17] Een voorbeeld hiervan is artikel 3 van het EVRM, dat een verbod op inhumane of vernederende behandeling of bestraffing inhoudt. Mede door de uitspraken van het EHRM worden hieronder ook slechte detentieomstandigheden begrepen.[18] Verder heeft ook het Unierecht zich verbreed en verdiept, onder meer door de introductie en ontwikkeling van het Unieburgerschap (zie daarover nader hoofdstuk 5). Ook hebben internationale ontwikkelingen, verdragen en uitgangspunten bijgedragen aan de invulling van het begrip 'deugdelijkheid van bestuur'.[19]

c. *Het Koninkrijk en verdragen: rechtssubjectiviteit en autonomie*

Het internationaal recht sluit niet uit dat de samenstellende delen van een staat zelfstandig verdragen sluiten. Of zij hiertoe de bevoegdheid hebben hangt af van het staatsrecht van de betrokken staat.[20] Het Statuut kent de bevoegdheid tot het aangaan van verdragsrelaties uitsluitend toe aan het Koninkrijk en niet aan de afzonderlijke

---

14 Zie voor discussie hierover, AIV, Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied: Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband, september 2020, p. 36 e.v.

15 Voorlichting van 17 september 2015 over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk (W04.15.0112/Vo). Zie ook AIV, Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied: Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband, september 2020, p. 38-39.

16 Voorlichting van 17 september 2015 (zie voorgaand) en Voorlichting van 5 september 2011 over een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk (W.04.11.0154/I).

17 Voorlichting van 17 september 2015 (zie voorgaand), p. 5.

18 EHRM 9 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1009JUD002959317 (Corallo t. Koninkrijk der Nederlanden).

19 Voorlichting van 17 september 2015 (zie voorgaand), p. 5.

20 Groenland en de Faer Øer, onderdelen van het Deense Koninkrijk, kunnen bijvoorbeeld zelf verdragen sluiten over hun autonome aangelegenheden.

landen.[21] Bij verdragen gaat het immers om activiteiten op het gebied van de buitenlandse betrekkingen en dus om een Koninkrijksaangelegenheid.[22] De Caribische landen worden betrokken bij de totstandkoming en parlementaire goedkeuring van verdragen. Het Statuut stelt regels over de betrokkenheid van de landen bij de voorbereiding, goedkeuring en uitvoering van verdragen. De Afdeling gaat in punt 4 uitgebreid op deze fases in. In voorbereiding hierop worden in het onderstaande de meest relevante bepalingen uit het Statuut kort aangestipt.

Wanneer een verdrag de Caribische landen raakt, moeten zij worden betrokken bij de voorbereiding van dat verdrag.[23] 'Raken', zo zal uit het vervolg van dit advies blijken, is voor de betrokkenheid van de Caribische landen een belangrijk begrip. Of een aangelegenheid de landen raakt, wordt bepaald op basis van artikel 11 van het Statuut.[24] Als het gaat om defensie en buitenlandse betrekkingen wordt onder bepaalde omstandigheden aangenomen dat de landen worden geraakt.[25] Het betreft hier een aanname, waarbij de landen uiteindelijk te kennen kunnen geven of zij menen door het verdrag geraakt te worden. Datzelfde geldt voor andere aangelegenheden van het Koninkrijk, die in artikel 11 niet expliciet worden genoemd.[26] De consequentie van dit 'raken' is in eerste instantie tweeledig: de Caribische landen moeten worden betrokken bij de voorbereiding van de verdragen zoals hierboven al gesignaleerd, en het onderwerp moet worden besproken in de rijksministerraad. De Gevolmachtigde Minister van ieder land dat geraakt wordt, neemt deel aan dat overleg. Als het op een stemming aankomt, heeft iedere minister, en tevens iedere Gevolmachtigde Minister, één stem.[27] De rijksministerraad besluit uiteindelijk over het voornemen om een verdrag ook daadwerkelijk te laten gelden, van toepassing te laten zijn, voor één of meerdere landen van het Koninkrijk.[28] Verdragssluiting is immers een aspect van de buitenlandse betrekkingen, een aangelegenheid waarover de rijksministerraad beslist. Hoewel in de praktijk de wens van het betrokken land wordt gevolgd, is deze wens in één geval doorslaggevend. Dit betreft de situatie waarin de landen niet gebonden wensen te worden aan een economisch of financieel verdrag dat het Koninkrijk wenst aan te gaan.[29]

---

21 In punt 4 zet de Afdeling uiteen hoe de Caribische landen bij dit proces worden betrokken.

22 Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, Statuut.

23 Artikel 27, eerste lid, Statuut.

24 Ten aanzien van onderwerpen waarop verdragen betrekking kunnen hebben zijn artikel 11, tweede, derde en zesde lid vooral relevant.

25 Hoewel het hier Koninkrijksaangelegenheden betreft, wordt niet in alle gevallen aangenomen dat de landen hierdoor geraakt worden. Deze aanname geldt voor wat betreft defensie wanneer het gaat om "de defensie van het grondgebied" van de Caribische landen, of "overeenkomsten of afspraken betreffende een gebied, dat tot hun belangensfeer behoort". Ten aanzien van buitenlandse betrekkingen geldt de aanname dat de Caribische landen geraakt worden "wanneer de belangen van Aruba, Curaçao of Sint Maarten in het bijzonder daarbij betrokken zijn, dan wel wanneer de voorziening daarin gewichtige gevolgen voor deze belangen kan hebben." Zie artikel 11, tweede en derde lid.

26 Artikel 11, zesde lid, Statuut.

27 Artikel 10 van het Statuut. Zie ook artikel 11 van het Reglement van Orde voor de ministerraad.

28 Daarbij moeten de uitzonderingen en voorbehouden uit de artikelen 25 en 26 Statuut in acht worden genomen. Zoals hierna uiteengezet is raken een ruimer begrip dan gelden.

29 Zie o.a. C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer: Kluwer 2012), p. 141. Zie artikel 25, eerste lid, Statuut. Bij opzegging van een dergelijk verdrag (artikel 25, tweede lid, Statuut) of het aangaan van een dergelijk verdrag voor enkel één of meerdere Caribische landen (artikel 26 Statuut), is de wens van de landen niet allesbepalend, maar geldt wel van een zwaardere toets: medewerking van het Koninkrijk is geboden, tenzij het verdrag zich hiertegen verzet of de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich hiertegen verzet.

De rijksministerraad besluit niet alleen over de gelding van het verdrag, maar eveneens over de vraag of indien uitdrukkelijke goedkeuring vereist is, een verdrag moet worden goedgekeurd bij rijkswet of 'gewone' wet. Voor die vraag is artikel 14 van het Statuut relevant. Hierin wordt bepaald onder welke omstandigheden (Koninkrijks)aangelegenheden bij rijkswet dienen te worden geregeld. Daarvoor zal in ieder geval gekozen worden als de rijksministerraad besluit dat gelding in meerdere landen van het Koninkrijk wenselijk is, al dan niet op (voorzienbare) termijn). Zoals in punt 4a zal worden toegelicht, kan het onder omstandigheden raadzaam zijn eveneens te kiezen voor de rijkswetprocedure als een verdrag niet gaat gelden voor de Caribische landen, Dit betreft de gevallen waarin een verdrag toch 'gewichtige gevolgen' kan hebben voor de Caribische landen. Ook wanneer een verdrag niet bij rijkswet wordt goedgekeurd, dan nog kunnen de Caribische landen een rol spelen in het goedkeuringsproces, indien zij ('anderszins') door het verdrag worden geraakt.[30]

Een verdrag kan gaan over een beleidsterrein dat een Koninkrijksaangelegenheid is. In dat geval kan worden voorzien in uitvoering door middel van Rijksregelgeving.
Als een verdrag echter een beleidsterrein betreft waarop de landen autonoom zijn, dan zijn de landen zelf verantwoordelijk voor de correcte uitvoering van het verdrag in de eigen rechtsorde en moet in beginsel worden voorzien in landsregelgeving om dit te bewerkstelligen. Tegelijkertijd kan alleen het Koninkrijk, en niet een afzonderlijk land, op internationaal niveau worden aangesproken op het niet-naleven van verdragsverplichtingen.[31] Hier zit een zekere spanning, maar het Statuut geeft de Koninkrijksregering enkele bevoegdheden om de internationale verantwoordelijkheid van het Koninkrijk waar te maken. Ingeval uitvoeringswetgeving op het niveau van de landen uitblijft, dan kan het Koninkrijk daarna zelf in (Rijks)regelgeving voorzien.[32] Indien de Caribische landen op een andere wijze niet voldoen aan internationale verplichtingen, dan kan de Koninkrijksregering zelf maatregelen treffen, inclusief eventueel de vernietiging van landsregelgeving.[33]

3. De totstandkoming en gelding van verdragen

De regels met betrekking tot de totstandkoming, de toepassing, de interpretatie, het wijzigen en het beëindigen van verdragen zijn neergelegd in het Weens Verdragenverdrag van 1969 (WVV), waarbij het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1985 partij is.

a. De totstandkoming van verdragen

i. Onderhandelingen

---

30 Zie artikel 24 Statuut.

31 Zie bijv. EHRM 9 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1009JUD002959317 (Corallo t. Koninkrijk der Nederlanden); HvJ 31 oktober 2019, C-395/17, Commissie/Nederland, ECLI:EU:C:2019:918. Dit geldt evenzeer voor de toezichthoudende verdragscomités op het terrein van de rechten van de mens.

32 Artikel 27, derde lid, Statuut.

33 Artikelen 50 en 51 van het Statuut en de Tweede Afdeling van de reglementen voor gouverneurs van de landen.

Aan het sluiten van een verdrag gaat over het algemeen een onderhandelingsproces vooraf. Hiervoor gelden nauwelijks regels van internationaal recht. Wel dienen onderhandelingen te goeder trouw te geschieden.[34]

Voor onderhandelingen over multilaterale verdragen waarbij veel staten betrokken zijn, worden *ad hoc* bijzondere procedureregels opgesteld. Deze regels zijn juridisch niet-bindend, maar bepalen bijvoorbeeld wie de onderhandelingen voorzit en hoeveel stemmen benodigd zijn voor het vaststellen van een verdragstekst.

ii. Parafering, stemming en ondertekening

Wanneer overeenstemming is bereikt over de inhoud van het verdrag, wordt de verdragstekst door de onderhandelaars vastgesteld. De tekst komt definitief vast te staan door elke pagina van het verdrag te paraferen of door daarover te stemmen. Bij multilaterale verdragen wordt de verdragstekst meestal bij twee derde meerderheid van de stemmen vastgesteld.[35]

Vervolgens wordt de aangenomen tekst ter ondertekening voorgelegd aan de vertegenwoordigers van de staat die bevoegd zijn om een verdrag te sluiten. Wie over dergelijke bevoegdheden beschikt, wordt primair bepaald door nationaal recht.[36] Het verdragenrecht bevat wel enkele algemene regels in dit verband. Een persoon wordt geacht een verdrag te kunnen sluiten indien hij een volmacht kan overleggen waaruit deze bevoegdheid blijkt. Staatshoofden, regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken hebben daarvoor geen volmacht nodig, omdat zij geacht worden hun staat te allen tijde te vertegenwoordigen.[37]

In sommige gevallen treedt een verdrag met de ondertekening direct in werking en wordt een staat direct juridisch gebonden aan het verdrag. Dat geldt met name voor bepaalde bilaterale verdragen. Dit zijn echter uitzonderingen. De meeste (multilaterale) verdragen bepalen dat voor de inwerkingtreding van een verdrag eerst een minimum aantal bekrachtigingen (ook wel ratificaties genoemd) is vereist. Ook in zulke gevallen heeft de ondertekening van een verdrag overigens rechtsgevolgen. Zo dienen staten zich na ondertekening te onthouden van handelingen die in strijd zouden zijn met het voorwerp en doel (*object and purpose*) van het verdrag.[38] Daarnaast kunnen staten – afhankelijk van de mogelijkheden die het constitutionele recht hen biedt – overeenkomen een verdrag voorlopig toe te passen vanaf het moment van ondertekening.[39]

Verdragen kunnen niet alleen door staten, maar ook door internationale organisaties gesloten worden. Dat betreft verdragen zowel tussen een internationale organisatie en

---

[34] Aangenomen wordt dat het beginsel van goede trouw ook van toepassing is op de onderhandeling van verdragen. Zie Resolutie 53/101 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties inzake Principles and guidelines for international negotiations, UN Doc. A/RES/53/101, 20 januari 1999, onder 2a.

[35] Voor de totstandkoming van multilaterale verdragen waarbij veel staten betrokken zijn, worden vaak Rules of Procedure opgelegd, die onder meer bepalen hoeveel stemmen nodig zijn om het verdrag aan te nemen.

[36] Binnen het Koninkrijk betreft dit regels van ongeschreven constitutioneel recht.

[37] Artikel 7, eerste lid en tweede lid onder a, Weens Verdragenverdrag.

[38] Artikel 18, onder a, Weens Verdragenverdrag.

[39] Artikel 25 Weens Verdragenverdrag en art. 15 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

een of meer staten als tussen internationale organisaties onderling. Een belangrijk voorbeeld betreft de Europese Unie.[40] Veel van de door de Europese Unie gesloten verdragen zijn zogenaamde gemengde verdragen, in de zin dat het onderwerpen betreft waarop zowel de Unie als de lidstaten bevoegd zijn en die derhalve ook door beide ondertekend en bekrachtigd dienen te worden. Een voorbeeld daarvan vormt de Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) tussen Canada en de Europese Unie en haar lidstaten.[41]

iii. Goedkeuring

De Grondwet bepaalt dat het Koninkrijk in principe niet aan verdragen wordt gebonden zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal.[42] Zo wordt voorzien in een democratische legitimering van de binding aan verdragen. De Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (hierna: Rwgbv) werkt deze procedure nader uit. Op grond van de Rwgbv kan goedkeuring stilzwijgend of uitdrukkelijk worden verleend.[43] Het is aan het parlement om te bepalen of een verdrag stilzwijgend of uitdrukkelijk wordt goedgekeurd. Circa twee derde van de verdragen wordt stilzwijgend goedgekeurd.[44] Een vijfde van het aantal leden van de Eerste of Tweede Kamer[45] evenals de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten[46] hebben de bevoegdheid om de stilzwijgende procedure te doorbreken en binnen dertig dagen te verzoeken om uitdrukkelijke goedkeuring. Wanneer een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaken, is uitdrukkelijke goedkeuring altijd vereist.[47] Uitdrukkelijke goedkeuring vindt plaats via het aanvaarden van een afzonderlijke goedkeuringswet (zie hierna punt 4a onder iii).[48]

iv. Bekrachtiging

Naast goedkeuring is voor de inwerkingtreding van een verdrag doorgaans ook bekrachtiging vereist.[49] Bekrachtiging betreft een handeling waarmee een staat internationaal zijn instemming om door een verdrag gebonden te worden tot uitdrukking brengt. Binnen het Koninkrijk wordt in dat verband een akte van bekrachtiging getekend door de Koning, maar vaker wordt de instemming door een verdrag gebonden te worden tot uitdrukking gebracht door middel van een akte van aanvaarding, kennisgeving langs diplomatieke weg, of een akte van toetreding. In de context van het Koninkrijk komt het voor dat een verdrag weliswaar is goedgekeurd voor het gehele grondgebied van een staat, maar slechts wordt bekrachtigd voor een deel daarvan.[50] Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Verdrag van Lissabon. De regering heeft bij verschillende (wijzigings)verdragen betreffende de EU, en de voorlopers

---

40 Artikel 216 VWEU.

41 Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) tussen Canada, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds, *Trb*. 2017, 13.

42 Artikel 91, eerste lid, Grondwet. Voor sommige verdragen geldt echter dat geen betrokkenheid van het parlement vereist is. Zie artikel 7 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

43 Artikel 3 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

44 Zie Kamerstukken II 2015/16, 34158 (R2048), nr. 12, p. 5.

45 Artikel 5, eerste lid, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

46 Artikel 5, tweede lid, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

47 Artikel 6, eerste lid, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

48 Artikel 4 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

49 Dat betekent overigens niet dat goedkeuring leidt tot een verplichting om het verdrag ook te bekrachtigen. Vanuit het Koninkrijksrecht zijn op dit uitgangspunt volgens de Afdeling echter nuances aan te brengen. Zie punt 6b van dit advies.

50 Zie ook punt 4a onder iii.

daarvan, de bekrachtiging beperkt tot het Europees grondgebied van het Koninkrijk, hoewel een beperkt deel van deze verdragen wel van toepassing is op de (inwoners van de) Caribische delen van het Koninkrijk.[51] Overigens is bekrachtiging veelal pas op zijn plaats wanneer door middel van de benodigde uitvoeringswetgeving en praktische uitvoeringsmaatregelen ook daadwerkelijk in het nakomen van de verdragsverplichtingen kan worden voorzien (zie hierna punt 4a onder iv).

v. Inwerkingtreding

Verdragen treden in werking zodra voldoende staten hun instemming tot uitdrukking hebben gebracht om door het verdrag gebonden te worden. Hoeveel bekrachtigingen nodig zijn, wordt bepaald door het verdrag zelf.[52] Bij bilaterale verdragen is dat doorgaans zodra beide partijen het verdrag hebben ondertekend en bekrachtigd; bij multilaterale verdragen loopt het aantal benodigde bekrachtigingen sterk uiteen. Wanneer een staat een verdrag wel heeft bekrachtigd, maar dit in afwachting van het aantal benodigde bekrachtigingen nog niet in werking is getreden, heeft de staat al wel de verplichting om zich te onthouden van handelingen die strijdig zijn met het voorwerp en doel van het verdrag.[53]

b. Territoriale gelding van verdragen

Op grond van artikel 29 van het Weens Verdragenverdrag gelden verdragen in beginsel voor het gehele grondgebied van een verdragsluitende staat.[54] Deze bepaling staat echter ook toe dat de gelding van een verdrag wordt beperkt tot een deel van het grondgebied, als de intentie hiertoe uit het verdrag blijkt. Die intentie kan op verschillende manieren blijken.

In een verdrag kan een territorialiteitsbepaling worden opgenomen die regelt dat het verdrag slechts voor een beperkt deel van het grondgebied van de verdragspartij geldt. Zo wordt in verdragen die het Koninkrijk over internationaal wegtransport heeft gesloten bepaald dat het verdrag alleen van toepassing is op het Europees deel van het Koninkrijk.[55] Tevens kan het omgekeerde voorkomen dat in een verdrag een bepaling wordt opgenomen die inhoudt dat het verdrag zich over alle (bijzondere) grondgebieden van een verdragspartij uitstrekt. Een voorbeeld daarvan is het Euratom-verdrag, waarin expliciet is opgenomen dat het zich mede uitstrekt over de overzeese gebieden van de lidstaat.[56]

---

51 Zie voor een overzicht van de territoriale beperkingen bij de EU-verdragen en de voorlopers daarvan, de Bijlage bij de Voorlichting over de verhouding van de Nederlandse Antillen en Aruba tot de Europese Unie, Verdieping of geleidelijk uiteengaan?, Bijlage bij Jaarverslag van de Raad van State, 2003.

52 Zie bijvoorbeeld artikel 49, eerste lid, Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, *Trb*. 1995, 20, dat luidt: “Dit verdrag treedt in werking drie maanden na de datum van nederlegging bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties van de vijfendertigste akte van bekrachtiging of akte van toetreding.”

53 Artikel 18, onder b, Weens Verdragenverdrag.

54 Artikel 29 Weens Verdragenverdrag luidt: “Tenzij een andere bedoeling uit het verdrag blijkt of op een andere wijze is komen vast te staan, bindt een verdrag elke partij ten opzichte van haar gehele grondgebied.” Het begrip grondgebied omvat in dit verband zowel het landgebied (inclusief de binnenwateren) als de territoriale zee.

55 Zie bijvoorbeeld artikel 9 Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Bosnië-Herzegovina inzake internationaal vervoer over de weg, *Trb.* 2003, 22.

56 Artikel 198 Verdrag tot oprichting van de Euratom, *Trb.* 1992, 74.

Een derde mogelijkheid is dat het verdrag (expliciet) bepaalt dat een verdragspartij kan kiezen om de werking te beperken of juist uit te breiden tot een bepaald deel van het grondgebied. Het verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken, het Europees Octrooiverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zijn voorbeelden daarvan.[57] Een ander voorbeeld betreft het VWEU, waaruit blijkt dat dit verdrag ten dele van toepassing is op een aantal overzeese landen en gebieden die zijn verbonden aan de lidstaten.[58] Het is aan de lidstaten om hierover te beslissen. Aan de andere kant van het spectrum zijn er verdragsbepalingen die voorschrijven dat een verdrag op het gehele grondgebied van een verdragspartij dient te gelden.[59]

Sommige verdragen bevatten geen territorialiteitsbepalingen. In die gevallen kan echter ook uit de aard en inhoud van het verdrag voortvloeien dat het uitsluitend zal gelden voor een deel van het grondgebied van de staat. Een voorbeeld daarvan is het Westereemsverdrag.[60] Dit verdrag tussen het Koninkrijk en Duitsland voorziet in een afbakening van de territoriale zee tussen 3 en 12 zeemijl uit de kust, waarmee de territoriale gelding zich voor wat betreft het Koninkrijk logischerwijs beperkt tot het Europese deel daarvan. Het tegenovergestelde doet zich echter ook voor: uit de aard en inhoud van sommige verdragen vloeit voort dat deze voor het gehele grondgebied van de verdragspartij moeten gelden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Handvest van de Verenigde Naties,[61] het Non-Proliferatieverdrag[62] en het Weens Verdragenverdrag. In dergelijke gevallen is het evident dat deze voor het gehele Koninkrijk dienen te gelden en kan er voor de afzonderlijke landen van het Koninkrijk geen sprake zijn van een vrije keuze voor medegelding.

Hoewel het verdragenrecht zich dus in beginsel niet verzet tegen territoriale beperkingen, moet wel de kanttekening worden geplaatst dat algemeen internationaal recht hieraan grenzen kan stellen. Een dergelijke beperking mag bijvoorbeeld niet in strijd zijn met dwingende normen van algemeen volkenrecht (*ius cogens*).[63]

c. Personele werkingssfeer van verdragen

Verdragen die rechten toekennen of plichten opleggen aan individuen hebben personele werking. In sommige gevallen staat die personele werkingssfeer los van de territoriale werkingssfeer van een verdrag. Zo zijn er verdragen die gelden voor alle Nederlanders, ongeacht hun woonplaats: in een van de landen van het Koninkrijk of in het buitenland. Dit is bijvoorbeeld het geval bij verdragen over nationaliteit.[64] Ook een

---

57 Artikel 29 Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (een multilateraal verdrag), *Trb.* 1991, 4; Artikel 168 Europees Octrooiverdrag, *Trb*. 1975, 108; en artikel 56 EVRM.

58 Artikel 355 VWEU. In bijlage II bij het VWEU is opgenomen welke overzeese gebieden de status van landen en gebieden kennen. Het gaat, onder andere, om alle Caribische delen van het Koninkrijk Nederland.

59 Zie bijvoorbeeld artikel 50 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, *Trb* 1995, 18.

60 *Trb*. 2014, 182.

61 *Trb*. 1951, 44.

62 *Trb*. 1970, 118.

63 Zie artikelen 53 en 64 Weens Verdragenverdrag.

64 Net als het Nederlanderschap, vormt ook de nationaliteit van schepen een Koninkrijksaangelegenheid. Dit leidt tot complicaties wanneer daaraan ook regels worden gesteld op Unierechtelijk niveau. Zie onder meer het advies van 22 januari 2016 over het voorstel van Wet scheepsuitrusting 2016, Kamerstukken II 2015/16, 34425, nr. 4.

deel van het VWEU kent een dergelijke personele werkingssfeer: burgers die de nationaliteit van een lidstaat bezitten, kunnen – waar ook ter wereld – een beroep doen op de rechten die aan Unieburgers zijn toegekend, onder de voorwaarden en binnen de grenzen die bij de EU-Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.[65]

4. De totstandkoming van verdragen in het Koninkrijk

a. *De constitutionele betrokkenheid van de Caribische landen*

In punt 2 schetste de Afdeling de handvatten die het Statuut biedt ten aanzien van de betrokkenheid van de Caribische landen. In het hiernavolgende gaat de Afdeling daar uitgebreider op in en bespreekt daarbij alle fases van de totstandkoming van verdragen.

Het vertrekpunt is de vraag of de Caribische landen door een verdrag worden 'geraakt'. Het Statuut benoemt enkele onderwerpen of aangelegenheden die de landen per definitie raken.[66] Ook wordt aangenomen dat buitenlandse betrekkingen de landen raken wanneer belangen van Aruba, Curaçao of Sint Maarten 'in het bijzonder daarbij betrokken zijn, dan wel wanneer de voorziening daarin gewichtige gevolgen voor deze belangen kan hebben'.[67] Daarnaast kunnen de regeringen zelf te kennen geven welke andere aangelegenheden van het Koninkrijk hun land raken.[68] Als zodanig is het begrip 'raken' in het Statuut niet bedoeld als een objectieve maatstaf.[69] Het Statuut somt niet uitputtend op wanneer een verdrag de landen kan raken, en het is uiteindelijk aan de landen zelf of zij menen dat ze daadwerkelijk door het verdrag worden geraakt.

Dat een verdrag de landen raakt, hoeft overigens niet te betekenen dat het verdrag ook voor de Caribische landen zal moeten (mede)gelden. Het is de rijksministerraad die hier, zoals in punt 2 beschreven, over besluit en daarmee ook over de vraag of gekozen wordt voor goedkeuring bij rijkswet dan wel 'gewone' wet. Onder iii zal ingegaan worden op de constitutionele kaders die hierbij gelden.

Wanneer een verdrag niet voor de Caribische landen zal gelden, maar voor hen wel in een ander opzicht van belang is, wordt dit vaak aangeduid als 'anderszins raken'.[70] Dat kan zich op allerlei manieren voordoen. Zo kan het zijn dat de EU een (gemengd) handelsverdrag sluit met een land in de Caribische regio dat formeel niet zal gelden voor de Caribische landen, maar waarvan aannemelijk is dat het wel effecten heeft voor die landen, bijvoorbeeld omdat het bestaande handelsrelaties beïnvloedt. Ook in die situatie is het logisch de landen zo vroeg mogelijk in de gelegenheid te stellen hun inbreng te geven bij de voorbereiding van een verdrag.[71]

i. Betrokkenheid bij onderhandelingen

---

65 Artikelen 20-23 VWEU. Zie ook HvJ 12 september 2006, C-300/04, Eman & Sevinger, ECLI:EU:C:2006:545.
66 Zie artikel 11, eerste tot en met vijfde lid, Statuut.
67 Artikel 27, eerste lid, juncto 11, eerste tot en met vijfde lid, Statuut.
68 Artikel 11, zesde lid, Statuut.
69 C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Deventer: Kluwer 2012), p. 94.
70 Zie Aanwijzing 8.2, eerste lid, en toelichting, Aanwijzingen voor de regelgeving.
71 Idem.

Het constitutionele recht bevat geen geschreven regels die bepalen hoe deze vroege betrokkenheid precies vorm moet krijgen. Uit artikel 27, eerste lid, van het Statuut zou echter kunnen worden afgeleid dat de Caribische landen moeten worden uitgenodigd te participeren in onderhandelingen van verdragen die hen (‘anderszins’) raken.

ii. Beslissing over medegelding

Voor zover medegelding voor de Caribische landen verdragsrechtelijk mogelijk is,[72] wordt aan de afzonderlijke landen gevraagd zij medegelding wenselijk achten. Zoals in het voorgaande besproken belegt het Statuut de bevoegdheid om over gelding te besluiten bij de rijksministerraad, behoudens de situatie zoals beschreven in artikel 25, eerste lid. In de praktijk is de wens van de regering van het betrokken land vaak leidend. Zij kunnen deze wens al tijdens de onderhandelingen te kennen geven, maar dit kan ook in een later stadium. Het komt zelfs voor dat hierover bij de behandeling van het verdrag in de rijksministerraad nog geen duidelijkheid bestaat. In dat geval wordt parlementaire goedkeuring bij Rijkswet voor het gehele Koninkrijk gevraagd,[73] zodat de regeringen van de Caribische landen op een later moment alsnog tot medegelding kunnen beslissen zonder dat parlementaire betrokkenheid dan opnieuw noodzakelijk is.[74] In de Staatsregelingen van alle Caribische landen is daarnaast voorzien in een rol van de Raad van Advies. Zij dienen te worden gehoord over voorstellen tot goedkeuring van verdragen die de landen raken.[75]

iii. Betrokkenheid bij goedkeuring

Parlementaire goedkeuring geschiedt uitdrukkelijk of stilzwijgend. Iedere goedkeuringsprocedure vangt aan met toezending van het verdrag aan de Tweede en Eerste Kamer.[76] Als het verdrag een of meer Caribische landen (anderszins) raakt, wordt het ook aan de Staten van deze landen gezonden (‘overgelegd’).[77] Sinds 2017 bestaat de verplichting om bij de toezending te specificeren of het verdrag bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden als bedoeld in artikel 93 van de Grondwet en zo ja, welke bepalingen dit betreft.[78] De Staten-Generaal en Staten van de Caribische landen kunnen deze informatie gebruiken in het parlementaire debat over het verdrag. Bij verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd, kan de informatie over een ieder verbindende bepalingen bovendien aanleiding geven om de stilzwijgendheid te doorbreken[79] en binnen dertig dagen te verzoeken om uitdrukkelijke goedkeuring. Een dergelijk verzoek kan worden gedaan door de Eerste

---

72 Zie punt 3b over territoriale beperkingen.

73 De gebruikte standaardformule luidt als volgt: “De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten beraden zich nog over de wenselijkheid van medegelding. Teneinde het mogelijk te maken dat, wanneer de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten de medegelding wenselijk achten, die medegelding direct tot stand kan worden gebracht, wordt de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk gevraagd”. Een voorbeeld van een verdrag dat is goedgekeurd voor het Koninkrijk, terwijl medegelding door een deel van het Koninkrijk nog in beraad wordt gehouden is het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (*Trb*. 2007, 169).

74 Zie A. van Rijn, *Handboek Caribisch staatsrecht* (Den Haag: Boom juridisch 2019), p. 256-257.

75 Artikel 64 Staatsregeling van Curaçao en art. IV.1 Staatsregeling van Aruba. Beide Staatsregelingen stellen als uitgangspunt dat alle rijksregelgeving moet worden voorgelegd, al zijn hier uitzonderingen op mogelijk. Artikel 69 Staatsregeling van Sint Maarten bevat die uitzondering niet, maar schrijft ook niet voor dat ‘alle’ rijksregelgeving voor advies moet worden aangeboden.

76 Artikel 2, eerste lid, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

77 Artikel 2, derde lid, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen en artikel 24, eerste lid, Statuut.

78 Artikel 2, tweede lid, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

79 Zie Kamerstukken II 2015-16, 34158 (R2048), nr. 11 (toelichting).

of Tweede Kamer, of door de Gevolmachtigde Minister van een van de Caribische landen.[80]

Uitdrukkelijke goedkeuring wordt verleend bij ‘gewone’ wet of bij rijkswet. Voor beide procedures geldt dat de Statenleden geen stemrecht hebben en dus geen beslissende invloed hebben op de uitkomst.[81]

Binnen de rijkswetprocedure krijgen de Caribische landen de gelegenheid om zich schriftelijk en mondeling in de procedure te voegen. In de rijksministerraad hebben de Gevolmachtigde Ministers stemrecht. De Staten van de landen kunnen schriftelijk verslag uitbrengen en kunnen bijzondere gedelegeerden afvaardigen.[82] Zij, alsmede de Gevolmachtigde Ministers, kunnen de mondelinge behandeling bijwonen en voorlichting geven, of amendementen voorstellen.[83] Ook kunnen zij zich tegen het voorstel uitspreken. Als in een dergelijk geval minder dan drie vijfden van de leden van de Tweede Kamer voor het voorstel stemt, dan moet het voorstel opnieuw worden besproken in de rijksministerraad.[84] De bijzonder gedelegeerden en de Gevolmachtigde Ministers hebben geen stemrecht bij de behandeling in Tweede en Eerste Kamer.

De rijkswetprocedure is echter niet de enige mogelijkheid die het Statuut de Caribische landen biedt om invloed uit te oefenen ten aanzien van de goedkeuring van verdragen die hen raken. Uit het Statuut vloeit een soort tussenvariant voort, die zou kunnen worden aangeduid als ‘rijksprocedure in brede zin’.[85] Deze procedure biedt de Caribische landen de mogelijkheid om invloed uit te oefenen bij de totstandkoming en goedkeuring van verdragen die hen ‘anderszins’ raken. Er komt dan een gewone wet tot stand, maar het voorstel wordt wel behandeld door rijksministerraad, waaraan in ieder geval de Gevolmachtigde Ministers van de landen die worden geraakt deelnemen.[86] De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk wordt vervolgens gehoord[87] en het voorstel wordt tevens aan de Staten van de Caribische landen voorgelegd. Dit voorleggen heeft slechts een informerend karakter. De bovengenoemde mogelijkheden om deel te nemen aan de procedure gelden hier niet. Deze tussenvariant is formeel een gewone wetsprocedure, maar voorziet wel in een vorm van rijksbrede betrokkenheid. Ook wanneer een verdrag stilzwijgend wordt goedgekeurd, kan een rijksprocedure in brede zin worden toegepast, die grotendeels parallel loopt aan de hiervoor weergegeven procedure.[88]

Het Statuut is bepalend voor het te kiezen goedkeuringsinstrument. Wanneer een verdrag zal medegelden voor (één van) de Caribische landen, bepaalt het Statuut dat

---

80 Artikel 5 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen en artikel 24, tweede lid, Statuut.

81 Dit is een manifestatie van wat ook wel wordt aangeduid als het “democratisch deficit”. Zie ook Voorlichting van 5 september 2011 over een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk (W.04.11.0154/I), punt 3.

82 Artikel 16 en 17 Statuut.

83 Artikel 17, vierde lid, Statuut.

84 Artikel 18 Statuut.

85 Artikelen 24 tot en met 27 Statuut.

86 Artikel 10, eerste lid, Statuut.

87 Artikel 13, derde lid, Statuut.

88 Door de goedkeuringsprocedure wordt de regering alleen gemachtigd om het verdrag te bekrachtigen voor het land Nederland, maar bij die procedure worden wel de Koninkrijksorganen betrokken.

goedkeuring bij rijkswet moet geschieden.[89] Zal een verdrag uitsluitend voor Nederland gelden, dan volgt uit het Statuut dat goedkeuring bij gewone wet kan plaatsvinden.[90] Er kan zich echter ook de situatie voordoen dat een verdrag weliswaar uitsluitend voor Nederland zal gelden, maar het (één van) de Caribische landen wel 'anderszins' raakt. Dat een verdrag de Caribische landen niet zal binden, betekent naar de letter van het Statuut dat goedkeuring bij gewone wet volstaat en er geen verplichting bestaat om dergelijke verdragen bij rijkswet goed te keuren.[91] Wel moet, ter waarborging dat deze landen bij verdragen die hen 'anderszins' raken worden betrokken, erop worden toegezien dat de voornoemde 'rijksprocedure in brede zin' daadwerkelijk wordt gevolgd.[92]

Wanneer een dergelijk verdrag 'gewichtige gevolgen' kan hebben voor de belangen van (één van) de Caribische landen en die landen daardoor 'anderszins' raakt, kan goedkeuring bij rijkswet toch raadzaam zijn. Daardoor kan de parlementaire inbreng vanuit de landen, en daarmee de behartiging van de belangen van de inwoners, immers beter gewaarborgd worden.[93] Hoewel een dergelijke procedure naar de letter van de wet niet kan worden afgedwongen, past deze met name gelet op artikel 11, derde lid, wel in de geest van het Statuut.

Een en ander leidt kort samengevat tot het volgende:
- Voor verdragen die (op termijn) zullen medegelden voor (één van) de Caribische landen dient gekozen te worden voor de rijkswetprocedure;
- Voor verdragen die niet zullen (mede)gelden voor (één van) de Caribische landen, en hen evenmin 'anderszins' raken, volstaat een gewone wetsprocedure;
- Verdragen die niet zullen medegelden voor (één van) de Caribische landen, maar hen wel 'anderszins' raken, kunnen de rijksprocedure in brede zin of de rijkswetprocedure doorlopen, die dan tot een gewone wet respectievelijk rijkswet leidt.

Wanneer een verdrag is goedgekeurd bij rijkswet staat overigens niet zonder meer vast dat een verdrag tot *wijziging* van dat verdrag ook moet worden goedgekeurd bij rijkswet.[94] Het is immers voorstelbaar dat bij de goedkeuring van het basisverdrag nog werd uitgegaan van (potentiële) medegelding voor de Caribische landen, maar het verdrag uiteindelijk alleen is bekrachtigd voor Nederland, omdat medegelding door de Caribische landen niet gewenst werd gevonden. Als medegelding niet meer aan de orde is en ook niet is gebleken dat het verdrag de landen 'anderszins raakt', kan het wijzigingsverdrag bij gewone wet worden goedgekeurd.[95]

---

89 Dit volgt uit de hoofdregel van artikel 14, eerste lid, Statuut.
90 Dit volgt uit de uitzondering van artikel 14, derde lid, Statuut.
91 Idem.
92 Artikel 24 tot en met 27 Statuut.
93 Zo kunnen de Staten van de landen schriftelijk verslag uitbrengen en worden bijzonder gedelegeerden en de Gevolmachtigde Ministers van de landen in de gelegenheid gesteld een rol te spelen in de parlementaire behandeling. Zie de artikelen 15 t/m 19 van het Statuut.
94 Zie ook het nader rapport over het advies over het Protocol van toetreding tot de Handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten en Colombia en Peru, Kamerstukken I/II 2018/19, 35222, B/nr. 2. De Handelsovereenkomst was niet bij rijkswet maar bij gewone wet goedgekeurd. Daarbij was wel gekozen voor rijksbrede inspraak (de tussenvariant) (Stb. 2013, 519).
95 Een goedkeuringswet werkt eenmalig en is dan uitgewerkt (Aanwijzing 6.25 Aanwijzingen voor de regelgeving).

iv. Bekrachtiging en uitvoering

Verdragsverplichtingen vergen dikwijls de invoering of aanpassing van nationale regelgeving. Met de bekrachtiging van verdragen wordt daarom in beginsel gewacht totdat de vereiste uitvoeringsregelgeving is vastgesteld. Die vaststelling blijkt echter vaak problematisch voor de Caribische landen, met name vanwege de beperkte wetgevings- en bestuurscapaciteit.[96] Omdat vertraging van het bekrachtigingsproces de belangen van het Koninkrijk kan schaden, is artikel 27 van het Statuut in 2010 uitgebreid met een regeling die de Koninkrijkswetgever de bevoegdheid geeft om bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur te voorzien in de uitvoering van een verdrag.[97] Deze tijdelijke voorziening wordt ingetrokken zodra het betreffende land zelf uitvoering geeft aan het verdrag via de landsregelgeving.[98] Tot op heden is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

Artikel 27 van het Statuut bevat tevens een verplichting voor de vier landen om een onderlinge regeling te treffen over de uitvoering van verdragen die voor het gehele Koninkrijk gelden. Op grond van deze verplichting kwam in 2010 de Onderlinge regeling tussen de landen inzake de samenwerking bij de implementatie van verdragen tot stand.[99] Deze onderlinge regeling houdt in dat ieder land de benodigde implementatieplannen en uitvoeringsregels opstelt en hierover desgevraagd rapporteert.[100] Wanneer de landen problemen hebben met de implementatie van een verdrag, kunnen zij een beroep op onderlinge bijstand doen.[101] Een verzoek om bijstand kan slechts worden geweigerd als bijstand niet beschikbaar is, niet binnen de gevraagde termijn kan worden geleverd, of niet in redelijkheid kan worden gevraagd.[102] Als het verzoekende land hierdoor niet in staat blijkt tijdig uitvoering te geven aan het implementatieplan, kan alsnog gebruik van de vangnetregeling van artikel 27 van het Statuut worden overwogen.[103]

b. *De betrokkenheid van de Caribische landen in de praktijk*

Zoals in het vorige punt besproken bepaalt het Statuut dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken in de voorbereiding van verdragen die hen raken. Worden zulke verdragen parlementair goedgekeurd, dan worden zij niet alleen ter goedkeuring voorgelegd aan de Staten-Generaal, maar ook overgelegd aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.[104]

Deze bepalingen roepen een aantal vragen op, waarop in het navolgende wordt ingegaan. Het betreft de wijze waarop in de praktijk wordt bepaald of de Caribische landen door een verdrag worden geraakt (onder i), welke rol zij in de praktijk spelen in de fase waarin over het verdrag wordt onderhandeld, voordat het wordt voorgelegd aan

---

96 Zie A. van Rijn, *Handboek Caribisch staatsrecht* (Den Haag: Boom juridisch 2019), p. 261.
97 Artikel 27, derde lid, Statuut.
98 Artikel 27, vierde lid, Statuut.
99 Onderlinge regeling ex artikel 38, eerste lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, inzake de samenwerking tussen de landen bij de implementatie van verdragen (Stcrt. 2010, 19006).
100 Artikel 1-3 en artikel 5, eerste lid, Onderlinge regeling.
101 Artikel 5, tweede lid, Onderlinge regeling.
102 Artikel 5, vierde lid, Onderlinge regeling.
103 Artikel 27, derde lid, Statuut.
104 Artikel 2, lid 2, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

de rijksministerraad (onder ii) en hoe in de praktijk wordt besloten over medegelding en bekrachtiging (onder iii).

i. Hoe wordt bepaald of de Caribische landen worden geraakt?

De Aanwijzingen voor de Regelgeving herhalen de verplichting uit het Statuut: de landen worden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken bij de totstandbrenging van verdragen die voor de landen kunnen medegelden of deze landen anderszins kunnen raken.[105] Datzelfde geldt voor de te volgen procedures.[106] De toelichting op de Aanwijzingen leert dat bij alle verdragen waarvan de aard en inhoud zodanig is dat medegelding mogelijk is, de Caribische landen worden benaderd met de vraag of zij medegelding wenselijk achten. Ook als de aard en de inhoud van het verdrag medegelding voor de Caribische landen niet mogelijk maakt, dan kunnen de landen alsnog betrokken worden indien het verdrag hen anderszins raakt. De regeringen van de landen worden enkel niet benaderd met betrekking tot verdragen waarvan zonder meer vaststaat dat zij alleen voor Nederland van belang zijn.[107]

Uit Statuut en Aanwijzingen blijkt dus dat betrokkenheid van de landen om twee redenen aangewezen kan zijn. Ten eerste omdat de aard en inhoud van het verdrag medegelding mogelijk maakt. Deze afweging wordt gemaakt op basis van bepalingen in het verdrag, bijvoorbeeld betreffende de geografische reikwijdte. In dat geval stuurt het ministerie van Buitenlandse Zaken een medegeldingsbrief aan de directies buitenlandse betrekkingen (hierna: DBB) van de Caribische landen (zie hierna onderdeel c). Ten tweede omdat medegelding niet aan de orde is, maar het verdrag wel voor de Caribische landen van belang kan zijn en het verdrag de landen dus anderszins raakt.

De afweging of de landen bij de totstandkoming (en vervolgens goedkeuring) van een verdrag moeten worden betrokken, lijkt in de praktijk echter enkel af te hangen van de vraag of de aard en inhoud van een verdrag medegelding mogelijk maken. Is dat het geval, dan wordt een medegeldingsbrief aan de DBB gezonden. Zo niet, dan worden de landen ook niet op een andere manier actief bij de totstandkoming van het verdrag en de goedkeuring betrokken. De meer inhoudelijke afweging of ‘zonder meer vaststaat dat verdragen alleen voor Nederland van belang zijn’, wordt veelal niet expliciet gemaakt. Zoals uit het navolgende zal blijken, krijgen de DBB wel overzichten van alle verdragen waarover het Koninkrijk onderhandelt en waarover overeenstemming is bereikt. Het is in theorie dan ook mogelijk dat de landen alsnog aangeven dat zij zich ‘geraakt achten’ door een verdrag.

ii. Hoe worden de Caribische landen bij totstandkoming van verdragsteksten betrokken?

Zoals in punt 3 is beschreven, begint de totstandkoming van verdragen met onderhandelingen. Hoewel deze formeel namens het Koninkrijk worden gevoerd, is de onderhandelingsfase in de praktijk meestal het exclusieve domein van het land Nederland. Het betrokken vakdepartement voert hierover de regie, al is het ministerie van Buitenlandse Zaken als koninkrijksministerie verantwoordelijk voor het algemene verdragenbeleid. De Caribische landen worden hierbij nauwelijks betrokken, mede

---

[105] Artikel 27, eerste lid, Statuut.
[106] Aanwijzing 8.2 Betrokkenheid Aruba, Curaçao en Sint Maarten.
[107] Toelichting op Aanwijzing 8.2.

doordat bij hen tijd en inhoudelijke expertise ontbreken om bij de (vele) verdragsonderhandelingen van het Koninkrijk betrokken te zijn. In incidentele gevallen vindt contact tussen de vakdepartementen, of het ministerie van Buitenlandse Zaken en de DBB plaats, buiten de onderhandelingen om. Tevens worden de Caribische landen betrokken als het gaat om verdragen die exclusief voor hen gaan gelden. Wie daarin het voortouw neemt, DBB of Buitenlandse Zaken, kan van geval tot geval verschillen.

De landen worden per brief geïnformeerd over verdragen die gezien aard, inhoud en geografische reikwijdte mede zouden kunnen gelden voor de landen. Hierbij wordt de ontwerptekst gevoegd. Het moment waarop deze brief wordt verstuurd verschilt; dit kan gebeuren in een vroege fase van onderhandeling, maar ook kort voor aanbieding van het verdrag in de rijksministerraad. Datzelfde geldt voor de brief waarin formeel medegelding wordt gevraagd. Indien goedkeuring wordt voorzien voor (een deel van) het Caribische deel van het Koninkrijk, dan wordt het verdrag vervolgens geagendeerd voor de rijksministerraad.

Bovenstaande beschrijving is ‘verdragsspecifiek’. Binnen het Koninkrijk worden daarnaast ook instrumenten en procedures gehanteerd om (onder andere) de Caribische landen meer in het algemeen bij de verdragenpraktijk te betrekken.

Zo stuurt de minister van Buitenlandse Zaken ieder kwartaal een ontwerplijst naar de Staten-Generaal en naar de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Hierop staan verdragen vermeld waarover wordt onderhandeld, ongeacht of voorzien wordt in medegelding voor één of meer Caribische landen. De DBB krijgen inzage in deze lijsten, voordat deze worden verzonden naar de verschillende parlementen van het Koninkrijk. Eveneens worden de landen uitgenodigd aanvullingen en wijzigingen door te geven.

In een zogeheten vroegsignalering, die ieder kwartaal aan de Nederlandse ministeries en de DBB wordt gestuurd, wordt voor alle nieuwe verdragen op de ontwerplijst voorzien in een korte samenvatting. Dit zou een goed moment kunnen zijn waarop een land, indachtig artikel 11, zesde lid, Statuut, kan aangeven dat het geraakt wordt door een verdrag waarbij niet voorzien zal worden in medegelding.

Daarnaast vindt ieder jaar een verdragenoverleg plaats tussen de Afdeling verdragen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de DBB. Hierin wordt de procedurele stand van zaken van verdragen besproken, voor zover relevant voor de landen. Ook wordt informatie uitgewisseld over de stand van zaken van bekrachtiging van verdragen en uitvoeringsregelgeving.

Tot slot is de procedure die voorafgaat aan bespreking in de (Rijks)ministerraad van belang. Alle verdragen komen, schriftelijk dan wel mondeling, aan de orde in de Coördinatiecommissie Internationale Aangelegenheden (CORIA), het ambtelijk voorportaal voor buitenlandse zaken. Hierin hebben ook vertegenwoordigers van de Kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers zitting. Zij nemen dus kennis van verdragen die gezien hun aard, inhoud en geografische reikwijdte al dan niet mede zouden kunnen gelden voor de landen. In dit gremium kan een verklaring in de zin van artikel 11, zesde lid van het Statuut worden gedaan dat aangelegenheden van het Koninkrijk ook de Caribische landen raken. Eveneens hebben de Kabinetten van de

Gevolmachtigde Ministers inzicht in de agenda van de (Nederlandse) ministerraad, waarin verdragen worden besproken die worden geacht de Caribische landen niet te raken. Naar aanleiding hiervan kan een Gevolmachtigde Minister te kennen geven dat een verdrag op de agenda van de rijksministerraad dient te worden geplaatst, omdat zijn land hierdoor geraakt wordt.

iii. Hoe vindt besluitvorming over medegelding en bekrachtiging plaats?
Zoals eerder aangegeven is het uiteindelijk de rijksministerraad die besluit over de verdragsrelaties van het Koninkrijk. Het Statuut verzet zich er niet tegen dat de rijksministerraad eigenstandig een besluit neemt over de gelding van verdragen in het Koninkrijk.[108] Dit is echter niet de praktijk. Zoals hierboven beschreven, wordt de keuze voor medegelding aan de Caribische landen gelaten.

Die uitvoering speelt een belangrijke rol in de afwegingen van de landen over medegelding. Wanneer de DBB kennisnemen van de verdragsteksten, nemen zij dit op met de betrokken vakdepartementen. Zij bekijken of uitvoeringsregelgeving en andere uitvoeringsmaatregelen nodig zijn en zo ja, welke. Ook onderzoekt men de financiële consequenties van de uitvoering. Op basis hiervan stellen de DBB een advies op voor de ministerraden van de Caribische landen over de wenselijkheid van medegelding. Dit advies kan leiden tot het besluit dat medegelding wenselijk of onwenselijk is, of dat het nog in beraad wordt gehouden. Dit besluit kan gebaseerd zijn op een inhoudelijke afweging, maar ook financiële of capaciteitsoverwegingen zijn hier van belang. Daarbij speelt ook de vaak korte termijn tussen aanbieding van de uiteindelijke verdragstekst en behandeling in de rijksministerraad een belangrijke rol. Tevens moet daarbij aangetekend worden dat maar zeer zelden wordt voldaan aan de verplichting, die in meer of mindere mate in alle Staatsregelingen is opgenomen, om de Raad van Advies over het verdrag te raadplegen.[109] Vaak ontbreekt hiervoor de tijd.

Nadat een verdrag is goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk, en de uitvoeringsmaatregelen in ieder geval in een van de landen van het Koninkrijk zijn getroffen of in voorbereiding zijn, informeert het ministerie van Buitenlandse Zaken bij de DBB of bekrachtiging voor het desbetreffende Caribische land wenselijk is. Daarbij speelt het Nederlandse wetgevingsbeleid een belangrijke rol: de Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven voor dat pas tot bekrachtiging voor een deel van het Koninkrijk kan worden overgegaan als de uitvoering in dat deel van het Koninkrijk op orde is.[110] Als dat niet het geval is, kan het Koninkrijk als geheel hierop worden aangesproken (zie hiervoor punt 2c).

Ook in deze fase speelt onder meer de beperkte uitvoeringscapaciteit van de kleine Caribische overheden een grote rol. Indien niet tot bekrachtiging wordt overgegaan, informeert het ministerie van Buitenlandse Zaken regelmatig naar de stand van zaken.

---

[108] Kamerstukken II 2018/19, 33826, nr. 29, p.3. Artikel 25, eerste lid, Statuut inzake financieel-economische verdragen is hierop een uitzondering. Zie ook het standpunt van de rijksministerraad hieromtrent.

[109] Artikel 64 van de Staatsregeling van Curaçao, artikel IV.1, tweede lid, onder b en c van de Staatsregeling van Aruba, artikel 69 van de Staatsregeling van Sint Maarten.

[110] Toelichting op Aanwijzing 8.9, derde lid. Zie ook AIV, Fundamentele rechten in het Koninkrijk: Eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen, juni 2018.

5. Specifieke situatie inzake verdragssluiting en -gelding: werking van EU-verdragen voor de Caribische delen van het Koninkrijk

Bij een aantal gemengde EU-verdragen die in de afgelopen jaren door de lidstaten van de EU moesten worden goedgekeurd, rezen de vragen of dit type verdragen van toepassing kon zijn op de Caribische delen van het Koninkrijk, of die verdragen de Caribische landen anderszins kon raken, of de landen betrokken waren geweest bij de totstandkoming daarvan, en welke positie de openbare lichamen bij die verdragen innamen.[111] Deze vragen kwamen, onder meer, op naar aanleiding van de personele en territoriale werkingssfeer van die verdragen en de geografische nabijheid van de landen waarop de betreffende verdragen betrekking hadden. Het betrof onder meer CETA, en de overeenkomst tot oprichting van de internationale EU-LAC-stichting, een organisatie die als doel heeft om de bi-regionale betrekkingen tussen de EU en de LAC (Latijns-Amerikaanse landen en de landen van het Caribisch gebied) te versterken.[112]

Een complicerende factor in dit verband is dat de Caribische delen van het Koninkrijk (de Caribische landen en de openbare lichamen) onder het Unierecht de LGO-status hebben. Dit betekent dat het Unierecht niet in zijn volledigheid van toepassing is op de Caribische delen, en een beperkte territoriale werking heeft. In de praktijk worden de landen reeds om die reden ook niet vroegtijdig geïnformeerd over, en door de regering niet betrokken bij de totstandkoming van de gemengde verdragen. In deze paragraaf wordt nader stilgestaan bij de inhoud en vormgeving van deze LGO-status en de (soms gecompliceerde) werking van het Unierecht voor de Caribische delen van het Koninkrijk.

a. De bijzondere associatie van de LGO

Alle zes de Caribische delen van het Koninkrijk maken deel uit van een bijzondere associatie met de EU. Zij hebben de status van landen en gebieden overzee (LGO) onder het Unierecht. Dit betekent dat, in beginsel, een beperkt deel van het Unierecht van toepassing is. Naast Nederland, heeft ook Denemarken een LGO (Groenland) en daarnaast heeft Frankrijk een aantal LGO.

Het LGO-stelsel bestaat al sinds het Verdrag van Rome dat voorzag in de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Het doel van de associatie met de LGO is om de economische en sociale ontwikkeling van de landen en gebieden te bevorderen en om nauwe economische betrekkingen tussen hen en de Unie in haar geheel tot stand te brengen. Er wordt, gezien het huidige juridische raamwerk, niet (meer) uitgegaan van een ontwikkelingssamenwerking, maar er wordt toegewerkt naar een wederkerig partnerschap met als doel de duurzame ontwikkeling van de LGO te

---

[111] Kamerstukken II 2018/19, 35154, nr. 4 (CETA); Kamerstukken II 2018/19, 35155, nr. 4 (partnerschapsovereenkomst tussen de EU, haar lidstaten en Canada (SPA EU-Canada); Kamerstukken II 2018/19, 35185, nr. 2 (internationale EU-LAC-Stichting); Kamerstukken II 2018/19, 35186, nr. 4 (overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking tussen de EU, haar lidstaten en Cuba); en Kamerstukken II 2018/19, 35222, nr. 2B (Handelsovereenkomst tussen de EU, haar lidstaten en Colombia en Peru).

[112] Kamerstukken II 2018/19, 35185, nr. 2 (internationale EU-LAC-Stichting).

ondersteunen en de waarden en de normen van de Unie overal ter wereld te bevorderen.[113]

In deel IV van het VWEU zijn de bepalingen over het bijzondere associatieregime neergelegd. Dit regime is verder uitgewerkt in LGO-besluiten. Deze besluiten worden door de Raad vastgesteld en worden elke vijf à tien jaar herzien. Momenteel ligt nog een voorstel voor herziening van het huidige LGO-besluit voor (Besluit 2013/755/EU). De meeste bepalingen van het huidige LGO-besluit blijven daarin behouden (zie hierna onder c), maar er gaat meer aandacht uit naar een duurzame ontwikkeling en naar het tegengaan van klimaatverandering.[114] Het voorstel bevat verder een nieuw financieel instrument voor de LGO vanwege het nieuwe meerjarig financieel kader van de EU (2021-2027), en nieuwe mogelijkheden tot samenwerking met Ultraperifere gebieden (UPG), ACS-landen en andere landen.

Voorheen waren er 25 LGO aan de lidstaten van de EU verbonden. Vanwege de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (de Brexit), gaat het inmiddels om nog maar dertien LGO. Naast de zes LGO die zijn verbonden aan Nederland, bevindt zich in de Caribische regio één andere LGO (Saint-Bartélemy, Frankrijk). De zes LGO die in deze regio aan het Verenigd Koninkrijk waren verbonden, hebben hun status onder het Unierecht vanaf 31 januari 2020 verloren.

Hoewel de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden al sinds 1964 (toen ‘de Nederlandse Antillen’) de LGO-status kennen, is er wel discussie (geweest) over de wenselijkheid van een statuswijziging naar UPG. De status van UPG houdt in dat de EU-Verdragen in beginsel volledig van toepassing zijn. Deze gebieden maken, in tegenstelling tot de LGO, integraal onderdeel uit van de interne markt. Gelet op de bijzonderheden van de UPG, kunnen daarop uitzonderingen worden gemaakt.[115] Voor een aantal overzeese gebieden die zijn verbonden aan Frankrijk, Spanje en Portugal is deze UPG-status van toepassing. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Franstalige deel van het eiland Sint Maarten, Collectivité de Saint-Martin.

Ten tijde van de staatkundige veranderingen in 2010, is besloten om de LGO-status voor de BES *voorlopig* te behouden. Een statuswijziging op korte termijn zou vergaande gevolgen met zich brengen vanwege de verschillen tussen diverse rechtsgebieden van de Caribische delen van het Koninkrijk en het Unierecht.[116] Daarbij

---

[113] Artikel 198 VWEU en artikel 1, eerste lid, Besluit 2013/755/EU van de Raad van 25 november 2013 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie, PbEU 2013, L 344/1.

[114] Voorstel voor een besluit van de Raad inzake de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie, met inbegrip van de betrekkingen tussen de Europese Unie enerzijds en Groenland en het Koninkrijk Denemarken anderzijds (‘LGO-besluit’), COM(2018) 461 final. Over dit voorstel is een gedeeltelijk akkoord bereikt. Per 30 december 2019 is de wijziging van Besluit 2019/2196/EU van de Raad van 19 december 2019 tot wijziging van Besluit 2013/755/EU betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie, PbEU 2019, L 337/1 in werking getreden.

[115] Artikel 349 VWEU.

[116] Verschillende onderzoeken zijn verricht naar de mogelijkheden voor een andere vormgeving van de betrekkingen tussen de (toen) Nederlandse Antillen en Aruba, en de EU. Zie het Rapport van de Commissie ter bestudering van mogelijke toekomstige relaties van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie, *Banden met Brussel: De betrekkingen van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie*, 1 juli 2004; het rapport van de Stichting voor economisch onderzoek van de faculteit economische wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam, *Nederlandse Antillen: LGO of UPG?*, maart 2008; en H.E. Bröring e.a. (red.), *Schurende rechtsordes: Over de Europese*

is ook overwogen dat de LGO-status niet verhindert dat delen van het Unierecht van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard op de BES (zie hierna onder c).[117] Via die weg zouden de Europese standaarden wat betreft onder andere bestuur, milieu en volksgezondheid stapsgewijs op de BES kunnen gaan gelden.

Het kabinet sprak verder met de BES af om de relatie met de EU vijf jaar na de ingang van de nieuwe rechtsorde, opnieuw te bezien. Daar is tot op heden nog geen gevolg aan gegeven. In het rapport van de Commissie Spies uit 2015 werd aangegeven dat een besluit over de voortzetting van de LGO-status samenhangt met de keuze over de al dan niet verdere integratie van de BES in de Nederlandse rechtsorde.[118]

Ten aanzien van Aruba, Curaçao en Sint Maarten was het kabinet ten tijde van de staatkundige veranderingen van oordeel dat zij in de eerste plaats zelf een standpunt zouden moeten innemen over de vraag welke relatie met de Europese Unie de meest wenselijke zou zijn.

b. De banden tussen de Europese Unie, haar lidstaten en de LGO

In beginsel vormt de lidstaat, het Koninkrijk der Nederlanden, het eerste aanspreekpunt binnen de Unie, ook voor de LGO die aan hem zijn verbonden. Het is ook op initiatief van de betrokken lidstaat, dat de Europese Raad kan besluiten over een statuswijziging van de LGO (artikel 355 VWEU). Verder zijn de lidstaten, via de Raad, betrokken bij de onderhandelingen over herzieningen van het LGO-besluit. De lidstaten dienen er, op basis van hun eigen (ongeschreven) constitutionele recht, zelf voor te zorgen dat de autoriteiten van de LGO bij deze besluitvorming worden betrokken en daarmee instemmen.[119] Omdat de EU-Verdragen ook andere onderwerpen regelen die aan de Caribische delen van het Koninkrijk kunnen raken – denk aan het defensiebeleid, buitenlands beleid en justitiële en politiële samenwerking – is in het verleden door de regering opgemerkt dat de Caribische delen ook bij de standpuntbepaling over deze onderwerpen kunnen worden betrokken.[120]

Verder is van belang dat de lidstaat (het Koninkrijk der Nederlanden) jegens de Unie financieel verantwoordelijk kan worden gehouden voor de gevolgen van handelingen van de autoriteiten van de LGO die in strijd met het LGO-besluit zijn verricht, zo blijkt uit twee uitspraken van het HvJ uit 2019 over de onjuiste afgifte van exportcertificaten door autoriteiten van de LGO.[121] Bij het ter verantwoording roepen van de lidstaat

---

Unie, het Koninkrijk en zijn Caribische gebieden (Groningen: Europa Law Publishing 2008). Zie verder ook het Groenboek van de Europese Commissie, De toekomstige betrekkingen tussen de EU en de landen en gebieden overzee, 30 juni 2008, 11238/08.

117 Kamerstukken II 2008/09, 22112, nr. 709 en Kamerstukken II 2008/09, 31700-IV, nr. 3.

118 Rapport van de Commissie Spies, 'Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland', 12 oktober 2015.

119 In het verleden werd bij de LGO-besluiten een verklaring gevoegd om tot uitdrukking te brengen dat het besluit met medewerking van de Caribische delen van het Koninkrijk werd genomen. Zie hierover, onder meer, L.F.M. Besselink e.a. (red.), *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie* (Groningen: Europa Law Publishing 2002), p. 200 e.v.. Verder is van belang dat het Unierecht wel voor gaat op de regels die binnen het Koninkrijk gelden om, bijvoorbeeld, de landen bij besluitvorming over de LGO te betrekken. Zie hiervoor HR 10 september 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC2958.

120 De regering heeft dit in de memorie van toelichting over het Verdrag van Maastricht ook onderkend. Aangegeven werd dat "de procedures zoals voorzien in het Statuut voor het Koninkrijk consequent en volledig zullen worden toegepast", Kamerstukken II 1991/92, 22647, nr. 3, p. 12.

121 HvJ 31 oktober 2019, C-395/17, Commissie tegen Nederland, ECLI:EU:C:2019:918; en HvJ 31 oktober 2019, C-391/17, Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk, ECLI:EU:C:2019:919.

hiervoor, komt het Unierechtelijke beginsel van loyale samenwerking betekenis toe: de lidstaten dienen alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen om de nakoming van de uit de Verdragen of de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Verder acht het HvJ voor de verantwoordelijkheid van de lidstaat ook van belang dat de betrokkenheid van de lidstaat vereist is bij overleggen (tussen de LGO en de Europese Commissie) over problemen en geschillen die kunnen ontstaan in de uitvoering van de verplichtingen onder het associatieregime.[122]

De Unie, de LGO en de lidstaten waarmee zij banden hebben dienen op grond van het LGO-besluit een politieke dialoog aan te gaan.[123] Er is sprake van een trilateraal partnerschap. Hiervoor bestaan verschillende fora. Jaarlijks vindt een LGO-EU forum plaats waaraan in ieder geval de autoriteiten van de LGO, vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie deelnemen. Verder voeren deze actoren op regelmatige basis een trilateraal overleg met elkaar, en werken zij samen in werkgroepen met een adviesfunctie om de tenuitvoerlegging van de associatie te volgen.[124]

Om de belangen van de LGO in de EU te behartigen, hebben de LGO zich verder verenigd in de OCTA (‘Association of the Overseas Countries and Territories of the EU’).

c. *De reikwijdte van het toepasselijk Unierecht*

De artikelen 52 VEU en 355 VWEU vormen het eerste aanknopingspunt om de reikwijdte van het toepasselijke Unierecht op de LGO, de Caribische delen van het Koninkrijk, te bepalen. Daarin is met name het territoriale toepassingsgebied van de EU-Verdragen omschreven: de Verdragen zijn van toepassing op, onder andere, het Koninkrijk der Nederlanden (artikel 52, eerste lid, VEU). Voor de LGO die aan de lidstaten zijn verbonden geldt de bijzondere associatieregeling zoals omschreven in deel IV van het VWEU (artikel 355, tweede lid, VWEU). Deze bepalingen zijn tot op heden niet nader uitgelegd door het HvJ. De regering stelt zich, desondanks, op grond van deze bepalingen op het standpunt dat de LGO buiten het territoriale toepassingsgebied van de EU vallen. Om die reden worden de (wijzigingen van de) EU-Verdragen en de voorlopers daarvan dan ook niet consequent goedgekeurd en bekrachtigd voor het gehele Koninkrijk. Zo is het Verdrag van Lissabon weliswaar goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk, maar niet bekrachtigd voor de Caribische delen.

Om dezelfde reden gaat de regering er ook vanuit dat de gemengde verdragen van de EU, zoals CETA niet kunnen gelden voorde Caribische delen van het Koninkrijk.[125] In gemengde verdragen is standaard een bepaling opgenomen over het toepassingsgebied van het verdrag dat verwijst naar de grondgebieden waarop het VEU en het VWEU worden toegepast.

---

[122] Artikel 4, derde lid, VEU; en HvJ 31 oktober 2019, C-395/17, Commissie/Nederland, ECLI:EU:C:2019:918, punten 76-77 en 86-87.
[123] Zie hoofdstuk III van Besluit 2013/755/EU.
[124] Artikel 14 Besluit 2013/755/EU.
[125] Zie Kamerstukken II 2018/19, 35154, nr. 4.

Er wordt echter verschillend gedacht over de vraag of de LGO (enigszins) binnen of (geheel) buiten het territoriale toepassingsgebied van de Unie vallen en ook over de vraag of de LGO ten opzichte van de Unie nu wel of geen derde landen zijn.[126] Het precieze karakter van de LGO is niet zo eenduidig te omschrijven, mede omdat het HvJ in rechtspraak geen consistente bewoordingen heeft gebruikt. Het HvJ heeft in het verleden in twee adviezen, over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten om over verdragen die tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie behoren, te onderhandelen en deze te sluiten, overwogen dat de LGO buiten de werkingssfeer van het EEG-verdrag en tegenover de Gemeenschap in eenzelfde positie verkeren als derde landen.[127]

Het bijzondere associatieregime is door de jaren heen aan verandering onderhevig geweest als gevolg van wijzigingen van de LGO-besluiten. In het huidige LGO-besluit is aangegeven dat de LGO geen derde landen zijn, maar ook geen onderdeel uitmaken van de eengemaakte markt.[128] Verder is de gelding van het Unierecht binnen de LGO in de jurisprudentie van het HvJ gaandeweg uitgebreid.

Het is vaste rechtspraak van het HvJ dat de algemene verdragsbepalingen zonder uitdrukkelijke verwijzing niet op de LGO van toepassing zijn.[129] In beginsel is alleen deel IV VWEU van toepassing op de LGO. Maar door het HvJ is ook aangegeven dat de algemene beginselen van het Unierecht van toepassing zijn op de associatieregeling met de LGO, én dat de Nederlandse inwoners van de Caribische delen van het Koninkrijk zich kunnen beroepen op de verdragsbepalingen over het Unieburgerschap (uit deel II VWEU) (zie meer uitgebreid hierna onderdelen ii en iii). Wanneer onderdelen van het Unierecht ten uitvoer worden gebracht, kan er ook vanuit worden gegaan dat de bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de EU toepassing vinden,[130] en dat inwoners die de Nederlandse nationaliteit hebben een beroep kunnen doen op de grondrechten die daarin aan het Unieburgerschap zijn verbonden.[131] In het LGO-besluit is in algemene zin tot uitdrukking gebracht dat de associatie tussen de Unie en de LGO berust op beginselen en waarden die de LGO, de lidstaten waarmee zij banden hebben en de Unie gemeen hebben, waaronder vrijheid, democratie, mensenrechten, fundamentele rechten, de rechtsstaat, goed bestuur en duurzame ontwikkeling.[132]

Aangenomen kan worden dat uit de EU-Verdragen, gezien het voorgaande, zowel een territoriale werking als een personele werking voor de Caribische delen van het Koninkrijk voortvloeit. De territoriale werking ziet daarbij op een bijzonder onderdeel,

---

[126] Vergelijk onder meer, het advies en het nader rapport over het Voorstel van wet houdende goedkeuring van CETA, Kamerstukken II 2018/19, 35154, nr. 4.

[127] HvJ 4 oktober 1979, Advies 1/78, Accord international sur le caoutchouc naturel, ECLI:EU:C:1979:224, punt 62; en HvJ 15 november 1994, Advies 1/94, Accords annexés à l'accord OMC, ECLI:EU:C:1994:384, punt 17.

[128] Overweging 4 van de considerans van Besluit 2013/755/EU.

[129] HvJ 12 februari 1992, C-260/90, Leplat, ECLI:EU:C:1992:66, punt 10; en HvJ 31 oktober 2019, C-395/17, Commissie/Nederland, ECLI:EU:C:2019:918, punt 76.

[130] Artikel 51, eerste lid, Handvest.

[131] Vergelijk HvJ 6 oktober 2016, C-650/13, Delvigne, ECLI:EU:C:2015:648 en HvJ 12 september 2006, C-300/04, Eman & Sevinger, ECLI:EU:C:2006:545; en G. Karapetian, 'De genesis van de Europese burger overzee. Over het personenverkeer van Nederlanders binnen het Koninkrijk', *TvCR* 2016, afl. 2, p. 107-108.

[132] Artikel 3 Besluit 2013/755/EU.

namelijk deel IV VWEU. Artikel 355, tweede lid, VWEU lijkt ook met name een verbijzondering van de territoriale werkingssfeer van de EU-Verdragen weer te geven, en niet een afwijking van de territoriale werkingssfeer van de EU-Verdragen.[133]

Goedkeuring en bekrachtiging van (in ieder geval de wijzigingen van relevante onderdelen van) de EU-Verdragen voor de Caribische delen van het Koninkrijk ligt daarmee dan ook voor de hand. Ook aan de personele werkingssfeer van de EU-Verdragen moet in dit verband betekenis worden gehecht, omdat een aanzienlijk deel van de onderdanen met de Nederlandse nationaliteit (Unieburgers) woonachtig is op het Caribische grondgebied van het Koninkrijk.

Voorkomen moet worden dat een beperkte bekrachtiging van (wijzigingen van relevante onderdelen van) de EU-Verdragen strijd oplevert met Unierechtelijke bepalingen, daaronder begrepen de verdragsrechtelijke bepaling over de territoriale gelding van het verdrag,[134] bijlage II met de lijst van landen en gebieden overzee, en het loyaliteitsbeginsel. Een beperkte bekrachtigingspraktijk kan terzelfder tijd de doorwerking van het Unierecht niet beperken: het Unierecht bepaalt immers zelf welke werking – ook territoriaal – het heeft.

Hiernaast is van belang dat ook andere onderdelen van het Unierecht - die niet direct van toepassing zijn op de LGO – wel indirecte gevolgen voor de Caribische gebieden kunnen hebben. Een lidstaat kan immers besluiten tot het vrijwillig ‘adopteren’ van secundair Unierecht op de LGO. Daarmee kunnen andere bepalingen van secundair Unierecht van betekenis zijn voor de LGO, en de landen ‘raken’. Dit betekent dat vroegtijdige betrokkenheid op dergelijke onderdelen ook in de rede ligt.

In het arrest Kaefer en Procacci ten slotte is door het HvJ aangegeven dat een rechterlijke instantie van een LGO kwalificeert als een “rechterlijke instantie van een der lidstaten” als bedoeld in artikel 267 VWEU. Rechterlijke instanties van een LGO kunnen daarom aan het HvJ prejudiciële vragen stellen over de uitlegging of geldigheid van in ieder geval het relevante toepasselijke Unierecht.[135] Zodoende kunnen rechterlijke instanties van de LGO bijdragen aan de eenheid van uitleg en toepassing van het Unierecht in de lidstaten en de LGO.[136]

In het hiernavolgende wordt kort stilgestaan bij wat de toepassing van het Unierecht op de LGO, ofwel diens inwoners, op directe dan wel indirecte wijze inhoudelijk gezien nu precies inhoudt.

i. Deel IV VWEU en het LGO-besluit

Inhoudelijk gezien, houdt de bijzondere associatieregeling van de LGO een beperkte toepassing van het vrije verkeer van goederen op de LGO in. Goederen van oorsprong uit de LGO mogen door de lidstaten niet worden belast met invoerrechten en er mogen geen kwantitatieve invoerbeperkingen worden geheven (dit is niet wederkerig).[137] Ook moet het recht van vestiging van onderdanen en rechtspersonen in de betrekkingen

---

[133] Anders dan voor de gebieden waar artikel 355, vijfde lid, VWEU op ziet.
[134] Artikelen 52 VEU en 355 VWEU.
[135] HvJ 12 december 1990, C-100/89 en C-101/89, Kaefer en Procacci, ECLI:EU:C:1990:456, punten 6-10.
[136] HvJ 16 december 2008, C-210/06, Cartesio, ECLI:EU:C:2008:723, punten 90 en 91.
[137] Artikel 200 VWEU.

tussen de lidstaten en de LGO op non-discriminatoire wijze worden geregeld overeenkomstig de verdragsbepalingen over de vrijheid van vestiging en behoudens de bijzondere bepalingen van het LGO-besluit.[138]

In het huidige LGO-besluit is opgenomen dat de Unie en de LGO een meest begunstigde behandeling (en dus niet de nationale behandeling) toepassen op de handel in diensten en vestiging ten opzichte van elkaars natuurlijke en rechtspersonen, en vergeleken met de behandeling van derde landen.[139] Het LGO-besluit bevat verder bepalingen over duurzaam toerisme,[140] erkenning van diploma's voor enkele beroepen uit de LGO[141] en financiële samenwerking.[142] De LGO kunnen verder onder het huidige LGO-besluit gebruik maken van subsidiemogelijkheden onder het Europees Ontwikkelingsfonds.[143] Dit zal echter veranderen als gevolg van de voorgestelde wijziging van het LGO-besluit.

ii. Algemene beginselen van het Unierecht

In het arrest *Antillean Rice Mills* heeft het HvJ overwogen dat de Raad bij het vaststellen van een LGO-besluit niet alleen rekening moet houden met de beginselen die in deel IV van het VWEU zijn opgenomen, maar ook met de andere beginselen van het Unierecht, waaronder (in dat geval) de beginselen die het gemeenschappelijk landbouwbeleid betreffen.[144] Algemene beginselen van de Unie zijn opgenomen in het Verdrag betreffende de EU (VEU), waaronder het beginsel van Unietrouw, en in deel I VWEU, waarin bijvoorbeeld de beginselen van transparantie en non-discriminatie zijn opgenomen.[145]

iii. Unieburgerschap

In het arrest *Eman & Sevinger* heeft het HvJ verduidelijkt dat de inwoners van de Caribische landen zich kunnen beroepen op de rechten die zijn opgenomen in deel II (over non-discriminatie en burgerschap van de Unie) van (inmiddels) het VWEU.[146] Deze rechten komen volgens het verdrag toe aan Unieburgers. Dit zijn, volgens de definitie van het VWEU, degenen die de nationaliteit van een lidstaat bezitten. Omdat in het Koninkrijk sprake is van een ongedeelde nationaliteit, zijn Nederlanders die inwoner zijn van de LGO, dus ook Unieburgers en kunnen zij zich beroepen op deel II van het VWEU, onder de voorwaarden en binnen de grenzen die bij de EU-Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.[147]

---

[138] Artikel 199, vijfde lid, VWEU.

[139] Voor de LGO is dit beperkt tot overeenkomsten met derde landen die vanaf 1 januari 2014 zijn gesloten.

[140] Artikel 41.

[141] Artikel 52.

[142] Artikelen 70-73.

[143] Voor Groenland geldt nog een speciaal besluit, dat complementair is aan het LGO-besluit, zie Besluit 2014/137/EU van de Raad van 14 maart 2014 inzake de betrekkingen tussen de Europese Unie enerzijds, en Groenland en het Koninkrijk Denemarken anderzijds, PbEU 2014, L 76.

[144] Zie HvJ 11 februari 1999, C-390/95, Antillean Rice Mills, ECLI:EU:C:1999:66, punten 35 en 39; en HvJ 8 februari 2000, C-17/98, Emesa Sugar, ECLI:EU:C:2000:70, punt 40.

[145] Gerecht 14 september 1995, T-480/93 en T-483/93, ECLI:EU:T:1995:162, punten 92-93.

[146] HvJ 12 september 2006, C-300/04, Eman & Sevinger, ECLI:EU:C:2006:545.

[147] HvJ 12 september 2006, C-300/04, Eman & Sevinger, ECLI:EU:C:2006:545, punten 27-29. Voor wat betreft de mogelijkheid om een beroep te doen op het recht om op de grondgebieden van de lidstaten vrije te reizen en te verblijven, zie de voorlichting van de Afdeling advisering van 2 december 2014 inzake het voorstel van wet van het lid Bosman houdende regulering van de vestiging van

Lidstaten zijn op grond van artikel 14, derde lid, VEU, verplicht om te verzekeren dat de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse, vrije en geheime algemene verkiezingen worden verkozen. Zij dienen daarom ook te verzekeren dat de in dat verband relevante rechten uit het Handvest van de grondrechten worden geëerbiedigd en beperkingen daarvan voldoen aan de eisen uit artikel 52, eerste lid, van het Handvest.[148]

iv. Adoptie van secundair Unierecht

Nederland heeft, net als andere lidstaten, in verschillende gevallen het Unierecht geïncorporeerd ('geadopteerd') in het nationale recht dat van toepassing is op de LGO. Een recent voorbeeld betreft de van overeenkomstige toepassing verklaring van EU-verordeningen over octrooien met eenheidswerking. Ook zijn door de EU vastgestelde sancties in het gehele Koninkrijk van overeenkomstige toepassing verklaard, waaronder de sancties tegen Rusland. Dit geldt ook steeds voor door de VN-Veiligheidsraad bindend opgelegde sanctiemaatregelen.[149]

De Afdeling heeft in die gevallen geadviseerd dat het de lidstaten vrij staat om Unierecht te incorporeren in de rechtsorde van de LGO. Het is aan de lidstaat om met inachtneming van de eigen wetgeving aan te geven hoe ver de incorporatie strekt, en om de LGO te betrekken bij de ontwikkelingen en wijzigingen op het betreffende Unierechtelijke beleid.[150] Afhankelijk van het doel en de inhoud van het betreffende Unierecht kan of moet zo nodig afstemming met andere lidstaten plaatsvinden.[151]

De regering heeft in het kader van de implementatie van een besluit over het Europese arrestatiebevel aangegeven dat andere lidstaten de Caribische landen niet als integrerend onderdeel van de Europese Unie zien en dat de andere lidstaten toestemming moeten geven om gebruik te maken van het Schengeninformatiesysteem.[152] Er zal daarom wel per geval moeten worden beoordeeld of er ruimte is om het Unierecht te incorporeren in het nationale recht dat geldt op de LGO. Eventueel is aanvullende implementatiewetgeving of afstemming dan wel samenwerking met andere lidstaten en de EU nodig.

6. Knelpunten en aanbevelingen

Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland, par. I.1.b, Kamerstukken II 2014/15, 33325, nr. 11. Dit recht vindt geen toepassing in een interne situatie.

148 HvJ 6 oktober 2016, C-650/13, Delvigne, ECLI:EU:C:2015:648. Zie meer uitgebreid over het Unieburgerschap, G. Karapetian, *Morganatisch Burgerschap* (Deventer: Wolters Kluwer 2019), p. 395-405).

149 Aruba en Sint Maarten hebben de verplichting daartoe neergelegd in landsregelgeving. Voor Curaçao en Nederland berust deze verplichting op de Rijkssanctiewet.

150 Vergelijk de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comite en het Comite van de Regio's - Elementen voor een nieuw partnerschap tussen de EU en de landen en gebieden overzee (LGO), COM(2009) 623 def., punt 3.2.2.

151 Advies over de Rijkssanctiewet, Kamerstukken II 2013/14, 34009-(R2035), nr. 4. Frankrijk heeft bijvoorbeeld een verklaring afgelegd via de Raad over de toepassing van het Europese Arrestatiebevel in de overzeese landen en gebieden van Frankrijk. Zie Council of the European Union, Note of the French delegation on the implementation of the European arrest warrant in the French overseas departments and territories (DOM/TOM), Brussels: 9 July 2004, Doc. 11356/04, 2.

152 Kamerstukken II 2002/03, 29042, nr. B.

a. De totstandkoming van verdragen

Zoals blijkt uit het voorgaande leidt de interne structuur van het Koninkrijk soms tot problemen bij enerzijds de totstandkoming van verdragen en anderzijds bij de afweging voor welke delen van het Koninkrijk deze zouden moeten gelden (zie hierna punt b). Deze problemen hangen samen met de institutionele capaciteit van de Caribische landen, de termijnen waarbinnen bepaalde keuzes en afwegingen gemaakt behoren te worden en de bijzondere verantwoordelijkheden van de Koninkrijksministeries.

Op dit moment zijn de Caribische landen in veel gevallen nauwelijks betrokken bij de voorbereiding van en onderhandeling over verdragen, ook niet bij verdragen die gezien hun aard voor het gehele Koninkrijk behoren te gelden. Uitzondering hierop zijn verdragen die exclusief voor één of meerdere van de Caribische landen zullen gaan gelden. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de beperkte capaciteit bij de Caribische landen. Dit maakt het lastig voor de landen om de lopende onderhandelingen in alle gevallen te volgen en tijdig hun inbreng daarvoor aan te leveren. De beperkte capaciteit heeft effect op alle fases van het sluiten en uitvoeren van verdragen. De geringe betrokkenheid van de Caribische landen bij de onderhandelingen betekent dat in deze cruciale fase wellicht onvoldoende zicht is op de vraag in hoeverre een verdrag in deze landen ook daadwerkelijk kan worden uitgevoerd. Juist in de onderhandelingsfase bestaat de mogelijkheid om, bijvoorbeeld door het aanpassen van bepalingen, voorbehouden of interpretatieve verklaringen, een verdragstekst beter te laten aansluiten bij wat ook voor de Caribische landen realistisch is.

Daarnaast zijn de termijnen die de landen krijgen ter voorbereiding van de besluitvorming in de rijksministerraad in veel gevallen niet afdoende om de interne procedures, waaronder advisering door de Raden van Advies, te doorlopen. Dit betekent dat in de praktijk deze advisering meestal niet plaatsvindt. Dat doet uiteraard afbreuk aan de kwaliteit van de inbreng van de landen.

Het voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Besteed bij de onderhandelingen meer aandacht aan de vraag wat nodig is voor de uitvoering van verdragen in de Caribische landen. Een actievere technische ondersteuning, met name door het betrokken vakdepartement en het ministerie van Buitenlandse Zaken, is daarbij onontbeerlijk. Om te bepalen in hoeverre deze technische assistentie noodzakelijk is, is artikel 11, derde lid, Statuut leidend. Het gaat dan om gewichtige gevolgen voor of bijzondere betrokkenheid van de Caribische landen. Meer concreet kunnen dezelfde criteria worden gehanteerd als bij de vraag wanneer de landen (anderszins) geraakt worden door een verdrag. Hierop komt de Afdeling hieronder terug onder d.

Aanbeveling 2

Daarnaast verdient het aanbeveling om bij de inrichting van de procedures rekening te houden met de overheidscapaciteit van de landen en met de verplichting die de landen conform de eigen Staatsregeling hebben om de Raad van Advies te betrekken.

b. *Besluitvorming over gelding van verdragen*

Op een bepaald moment, niet zelden aan het einde van een onderhandelingsproces, wordt aan de Caribische landen van het Koninkrijk de medegeldingsvraag gesteld.

Deze medegeldingsvraag wordt alleen gesteld indien ‘aard en inhoud’ van het verdrag medegelding mogelijk maakt. Wanneer hiervan concreet sprake is, is echter niet duidelijk. Ook is niet duidelijk in welke gevallen aard en inhoud zich tegen medegelding zouden verzetten.

De Afdeling stelde in het voorgaande punt al dat de landen idealiter eerder in het proces bij de totstandkoming van verdragen zouden moeten worden betrokken. Hierdoor zouden zij ook beter voorbereid kunnen zijn op het moment dat de medegeldingsvraag op tafel komt. Die vraag zou dan met meer zorgvuldigheid beantwoord kunnen worden. De korte termijnen, in combinatie met de beperkte capaciteit die de landen voor de beoordeling van de medegeldingsvraag tot hun beschikking hebben, leidt er vaak toe dat medegelding ‘in beraad’ wordt gehouden, zonder dat een diepgaande analyse over de wenselijkheid en haalbaarheid van gelding heeft plaatsgevonden. Pas bij de bekrachtiging wordt dan door middel van een eenzijdige verklaring aan de depositaris van een verdrag medegedeeld dat een verdrag (voorlopig) niet gaat gelden voor een deel van het Koninkrijk. Hierna verschuift de aandacht voor gelding van het desbetreffende verdrag naar de achtergrond. Dit kan ertoe leiden dat een verdrag is goedgekeurd voor het hele Koninkrijk en dat medegelding ook wenselijk wordt geacht, maar dat die medegelding na jaren nog steeds niet tot stand is gekomen.[153]

Het voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 3
De Afdeling adviseert inzichtelijk te maken welke overwegingen ten grondslag liggen aan de beantwoording van de vraag of ‘aard en inhoud’ van het verdrag medegelding mogelijk maken. Dit afwegingskader zou een plek kunnen krijgen in de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Het is van belang dat over de keuzes op basis van dat afwegingskader vroeg in het proces met de landen wordt gecommuniceerd.

Aanbeveling 4
Daarnaast adviseert de Afdeling dat de medegeldingsvraag vroegtijdig en met meer zorgvuldigheid wordt behandeld. Door reeds in een vroegtijdig stadium aandacht aan dit vraagstuk te besteden, krijgen de landen meer tijd bij het beoordelen of medegelding wenselijk is en zo ja, wat nodig is om de gelding in de eigen rechtsorde waar te maken. Hierbij zou ook meer ondersteuning geboden kunnen worden. Van de landen mag ook een actievere rol worden verwacht in het signaleren van eventuele behoefte aan ondersteuning. Ook is het mede de verantwoordelijkheid van de Caribische landen om het aantal verdragen waarbij medegelding ‘in beraad’ wordt gehouden tot een minimum te beperken en waar dit onontkoombaar is, moet ook na de goedkeuringsprocedure blijvend aandacht zijn voor de afronding van de medegeldingsvraag..

c. Mensenrechten, de waarborgfunctie en de ongedeelde nationaliteit

---

[153] Het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie (*Trb*. 2005, 282) is hiervan een voorbeeld. Dit verdrag werd voor Nederland en Aruba in 2005 respectievelijk 2006 geratificeerd. Hoewel het land Nederlandse Antillen medegelding wenselijk achtte, geldt het verdrag nog niet voor de landen Curaçao en Sint Maarten.

In het voorgaande stelde de Afdeling reeds aan de orde dat niet in alle gevallen duidelijk is of en waarom aard en inhoud van een verdrag (mede)gelding wel of niet mogelijk maakt. Hierbij geldt echter het uitgangspunt van artikel 29 van het Weens verdragenverdrag, namelijk dat een verdrag in beginsel heeft te gelden voor het gehele grondgebied van de verdragsstaat, tenzij anders bepaald. In dat kader wenst de Afdeling echter ook in te gaan op gevallen waarin medegelding, met het oog op de waarborgfunctie, voor de hand ligt of zelfs verplicht is.

De kaders van de verplichtingen die uit hoofde van artikel 43 Statuut rusten op de landen en op het Koninkrijk zijn uiteengezet in punt 2. Daarin herhaalt de Afdeling dat de inhoud van de waarden die in artikel 43 worden benoemd, mede worden ingevuld door internationaal geldende normen. Het gaat daarbij om de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Voorbeelden hiervan zijn het Europees verdrag voor de rechten van de mens, het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en andere algemene en specifieke mensenrechtenverdragen. Ook kan hier gewezen worden op rechten die voortvloeien uit het Unieburgerschap, dat toekomt aan eenieder die de (ongedeelde) Nederlandse nationaliteit bezit. Dergelijke rechten geven eveneens invulling aan de waarborgfunctie. Specifiek kan hierbij gedacht worden aan de burgerschapsrechten uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de burgerschapsrechten uit Deel II van het VWEU en het recht om aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen.

Verdragen kunnen invulling geven aan de inhoud van de waarden, genoemd in artikel 43 Statuut. Dit betekent dat dergelijke verdragen relevant kunnen zijn voor verplichtingen die de landen hebben[154] en die het Koninkrijk heeft.[155] De vraag rijst dan ook wat dit betekent voor de gelding van dergelijke verdragen en voor de betrokkenheid van de Caribische landen in de fases van onderhandeling en goedkeuring. Deze inhoudelijke vraag over de invloed van artikel 43 Statuut bij het aangaan van verdragsrelaties moet nadrukkelijk los gezien worden van de vraag in welke gevallen het Koninkrijk, op grond van artikel 43, tweede lid, maatregelen zou moeten nemen om de uitvoering van reeds geldende verdragen, te verzekeren.[156]

De Afdeling wijst hier op de premisse die aan artikel 43 ten grondslag ligt: fundamentele rechten, rechtsbeginselen en behoorlijk bestuur zijn beschermingswaardig en het belang hiervan overstijgt het niveau van de individuele landen. De landen zijn autonoom en zij zijn primair verantwoordelijk voor de verwezenlijking van de waarden uit artikel 43. Dit laat echter de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk onverlet om, indien nodig, aanvullend te bewerkstelligen dat de waarden in het gehele Koninkrijk op een acceptabel niveau worden verwezenlijkt. Hierbij is de ongedeelde Nederlandse nationaliteit een relevante factor: Nederlanders, waar ook in het Koninkrijk, moeten kunnen rekenen op een adequate bescherming van hun fundamentele rechten.

---

[154] Artikel 43, eerste lid.
[155] Artikel 43, tweede lid.
[156] Bijvoorbeeld nadat uit een rechterlijke uitspraak blijkt dat een verdrag door één van de landen wordt geschonden. Deze vraag valt buiten de reikwijdte van dit advies.

De Afdeling acht het dan ook van belang dat daar waar verdragen zich begeven op het terrein van de waarden genoemd in artikel 43, er in een vroeg stadium wordt nagedacht over de vraag in hoeverre deze verdragen hier invulling aan geven. Als de rechten en plichten die uit een verdrag voortvloeien daadwerkelijk fundamenteel zijn, dan zouden deze als uitgangspunt moeten gelden in het gehele Koninkrijk. In dat licht kunnen zowel de waarborgfunctie, als de ongedeelde nationaliteit, er toe leiden dat dergelijke verdragen voor het gehele Koninkrijk behoren te worden goedgekeurd en bekrachtigd. Dat geldt onder meer voor mensenrechtenverdragen waarbij het naar aard en inhoud niet mogelijk is om onderscheid te maken, of bij mensenrechtenverdragen waarin toepassing in alle delen van een federatie is voorgeschreven.[157] Wanneer hiervan sprake is, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

Daar waar verdragen geen invulling geven aan fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur bestrijken, is meer ruimte voor differentiatie tussen de verschillende landen van het Koninkrijk. Ook bij deze kan uit aard en inhoud volgen dat zij voor het gehele Koninkrijksgebied behoren te gelden.[158] In alle gevallen geldt dat in een vroegtijdig stadium goed moet worden nagedacht over de implicaties van gelding van het verdrag voor de uitvoering. Dit vereist een actieve houding van zowel de autonome landen als de Koninkrijksregering. De landen zouden, waar nodig met ondersteuning vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken en Nederlandse vakdepartementen, moeten inventariseren of medegelding mogelijk is. Een dergelijke inventarisatie kan leiden tot het besluit geen goedkeuring te vragen voor een deel van het Koninkrijk, mits de hierover genoemde uitgangspunten daar niet aan de in weg staan. Er kan echter ook besloten worden beter aan te sluiten bij de situatie in de Caribische landen door te streven naar meer maatwerk in het verdrag, bijvoorbeeld door het maken van voorbehouden ingeval dat verdrag dit mogelijk maakt.

Een goedgekeurd verdrag moet binnen een redelijke termijn bekrachtigd worden.[159] Dat geldt in het bijzonder, maar niet uitsluitend, voor verdragen die invulling geven aan waarden genoemd in artikel 43. Als de regeringen en volksvertegenwoordigers van de landen het signaal hebben afgegeven de in het verdrag opgenomen waarden beschermenswaardig te achten, dan mag eenieder in het Koninkrijk verwachten dat deze binnen afzienbare tijd voor hen gaan gelden. Voorts moet er zicht zijn op uitvoeringsregelgeving (en bekrachtiging) op afzienbare termijn. Daarbij is het uiteraard allereerst aan de landen zelf om deze uitvoering vorm te geven. Het Statuut biedt echter ook handvatten voor de landen om elkaar bij de uitvoering van verdragen te ondersteunen.[160]

Dit alles is niet alleen in het belang van de individuele landen zelf, maar ook in dat van andere Koninkrijkspartners en het Koninkrijk als geheel. Het vooraf goed in kaart brengen van deze vraagstukken zodat hierover geïnformeerd door alle betrokken besluiten kunnen worden genomen, kan bijdragen aan het voorkomen van conflicten

---

[157] Zie bijvoorbeeld artikel 5, vierde lid, van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (*Trb*. 2007, 169).
[158] Bijvoorbeeld wapenbeheersingsverdragen waaronder dat inzake de niet-verspreiding van kernwapens.
[159] Zie in dit verband ook artikel 18 en 25 van het Weens verdragenverdrag.
[160] Zie met name artikel 27 Statuut en in het algemeen artikel 36 Statuut.

hierover nadat onomkeerbare stappen, zoals het sluiten van een verdrag, zijn gezet. Aandacht in deze fase voor vraagstukken als uitvoerbaarheid, de verhouding met de waarden uit artikel 43 en de eventuele ondersteuning die nodig is bij implementatie verkleint het risico dat op een later moment op grond van de waarborgfunctie door het Koninkrijk moet worden ingegrepen met alle nadelige effecten voor de onderlinge verhoudingen die hieruit voorvloeien.

Het voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 5
In het proces van verdragsonderhandeling en -goedkeuring zou meer acht geslagen moeten worden op de relatie tussen het verdrag en de waarborgfunctie. Hierop zou ook in de toelichtende nota bij de goedkeuringswet moeten worden ingegaan. Dit vraagt een actieve houding van alle Koninkrijkspartners, waarbij allereerst de landen zelf aan zet zijn. Hiervoor zal (gezamenlijk) institutionele capaciteit moeten worden opgebouwd.

Aanbeveling 6
Als geconcludeerd wordt dat een verdrag mede invulling zal of kan gaan geven aan de waarden, genoemd in artikel 43 Statuut, dan dient extra aandacht te worden besteed aan de uitvoering in alle delen van het Koninkrijk waar dat verdrag gaat gelden. Ook hier is een ieder van de landen primair verantwoordelijk, maar is er daarnaast sprake van een verantwoordelijkheid van het Koninkrijk. Hierbij kan gedacht worden aan uitvoering van een verdrag bij rijkswet, of een uitvoerig implementatieplan. Ook aan dit punt moet in de toelichting, uitgebreider dan nu het geval is, aandacht worden besteed.

d. Betrokkenheid van de Caribische landen bij verdragen die hen 'anderszins raken'

Zoals in punt 4 van dit advies is uiteengezet, volgt uit het Statuut en (de toelichting op) de Aanwijzingen voor de Regelgeving dat bij alle verdragen die zich naar aard en inhoud niet verzetten tegen medegelding, de Caribische landen moeten worden benaderd met de vraag of zij medegelding van een verdrag wenselijk achten.[161] Ook wanneer het verdrag medegelding voor deze landen niet mogelijk maakt dan wel dit niet wenselijk is, maar hen wel 'anderszins kan raken', dienen de landen in een zo vroeg mogelijk stadium te worden betrokken bij de totstandkoming ervan. Alleen wanneer zonder meer vaststaat dat een verdrag alleen voor Nederland van belang is, is dergelijke betrokkenheid niet vereist.[162]

Het ministerie van Buitenlandse Zaken neemt medegelding dan ook als uitgangspunt bij de voorbereiding en goedkeuring van verdragen. Bezien wordt of de aard en inhoud van het verdrag medegelding voor de Caribische landen niet in de weg staan. Wanneer medegelding mogelijk is, wordt de landen deze optie in een medegeldingsbrief geboden. Is dat niet het geval, dan worden de Caribische landen echter niet op andere wijze actief bij de totstandkoming en goedkeuring van het verdrag betrokken. Dat is opvallend, aangezien een verdrag dat niet kan medegelden deze landen evenwel 'anderszins kan raken'. Zo kan het zijn dat de EU een (gemengd) handelsverdrag sluit met een land in de Caribische regio dat vanwege een territoriale beperking niet kan medegelden voor de Caribische landen, maar waarvan aannemelijk is dat het wel effecten heeft voor die landen, bijvoorbeeld omdat het bestaande handelsrelaties beïnvloedt (zie ook hierna sub e). Ook de personele werking van een verdrag kan ervoor zorgen dat de Caribische landen 'anderszins geraakt' worden.

Bewoners van de Caribische landen die de Nederlandse nationaliteit hebben, kunnen immers een beroep doen op de rechten die aan Unieburgers zijn toegekend, onder de voorwaarden en binnen de grenzen die bij de EU-Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Gedacht kan worden aan de personele werking van bepalingen van CETA die van toepassing zijn op 'investeerders' die volgens de definitiebepaling de nationaliteit bezitten van één van de lidstaten van de EU, ongeacht waar zij verblijven. Deze rechten gelden dan ook voor Caribische Nederlanders, aangezien binnen het Koninkrijk sprake is van een ongedeelde nationaliteit.[163]

---

[161] Artikel 27, eerste lid, Statuut en Aanwijzing 8.2, eerste lid, Aanwijzingen voor de Regelgeving met bijbehorende toelichting.
[162] Aanwijzing 8.2, eerste lid, Aanwijzingen voor de Regelgeving met bijbehorende toelichting.
[163] Zie Kamerstukken II 2018/19, 35154, nr. 4, advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, punt 3 (werkingssfeer van het verdrag).

Volgens de regering betekent de personele werking van een verdrag voor Caribische Nederlanders niet noodzakelijkerwijs dat het verdrag de Caribische delen van het Koninkrijk ook '(anderszins) raakt'. De regering stelde op dit punt ten aanzien van CETA: 'Houders van een Nederlands paspoort kunnen immers overal ter wereld wonen, of dat in New York, in Dakar, in Nieuw-Zeeland, in Europees Nederland of op één van de Caribische eilanden is'.[164]

Het Koninkrijk is vanzelfsprekend niet bevoegd ten aanzien van de verdragsluitende bevoegdheden van andere staten waar houders van een Nederlands paspoort wonen (en slechts een zeer beperkt deel van de bevolking zullen uitmaken). Dat is echter anders wanneer deze Nederlanders wonen in de Caribische delen van het Koninkrijk. De Afdeling is dan ook van oordeel dat wanneer een verdrag rechten en/of plichten voor Nederlanders aldaar met zich brengt, het verdrag gewichtige gevolgen kan hebben voor de Caribische landen en die delen van het Koninkrijk als zodanig mogelijk 'anderszins raakt'. Dat heeft consequenties voor de totstandkoming van het verdrag. Daarbij zijn er ook gevallen waarin het voor het Koninkrijk als geheel wenselijk is als de Caribische landen deelnemen aan een verdrag. Bijvoorbeeld indien dit leidt tot financiële voordelen voor de Caribische landen omdat zij hierdoor bepaalde economische activiteiten kunnen ontplooien.

Ook in het geval van 'anderszins raken' dienen de Caribische landen immers zo vroeg mogelijk in de gelegenheid te worden gesteld hun inbreng te geven bij de voorbereiding van een verdrag en zou goedkeuring ten minste via de rijksprocedure in brede zin moeten plaatsvinden.[165] Zoals uiteengezet in punt 4, acht de Afdeling het in sommige gevallen zelfs raadzaam om in dit verband een rijkswetprocedure te doorlopen, opdat daardoor de parlementaire inbreng vanuit de landen, en daarmee de behartiging van de belangen van de inwoners, beter gewaarborgd wordt. In theorie zouden de Caribische landen op basis van de ontvangen ontwerplijst of vroegsignalering zelf tot de conclusie kunnen komen dat zij 'anderszins geraakt worden' door een bepaald verdrag en hun wens tot betrokkenheid kunnen uiten. Gelet op de eerder genoemde beperkte institutionele capaciteit van de landen, is dat momenteel echter een weinig realistische verwachting.

De Afdeling acht het dan ook van belang dat het ministerie van Buitenlandse Zaken expliciet een afweging maakt of de Caribische landen gelet op de aard en inhoud van een verdrag 'anderszins geraakt' kunnen worden en deze landen vroegtijdig informeert wanneer dat het geval is. In dat verband nodigt de Afdeling het ministerie van Buitenlandse Zaken uit indicatoren op te stellen voor het '(anderszins) raken'. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende indicatoren:

- Het betreft een mensenrechtenverdrag of verdrag dat andere significante universele waarden reflecteert (zoals het non-proliferatieverdrag, verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie of op het terrein van het klimaat);[166]

---

[164] Idem.

[165] Aanwijzing 8.2, eerste lid, Aanwijzingen voor de Regelgeving met bijbehorende toelichting.

[166] Hierbij moet wel worden aangetekend dat er vanuit zowel internationaalrechtelijk als constitutioneel perspectief redenen kunnen zijn waarom dergelijke verdragen zouden moeten gelden voor het gehele Koninkrijk en 'anderszins raken' derhalve niet voldoende zou zijn. Zie in dit verband ook aanbeveling 1 van het AIV-advies Fundamentele rechten in het Koninkrijk: Eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen, juni 2018, p. 35-36.

- Het betreft een verdrag met personele werking voor de inwoners van de Caribische delen van het Koninkrijk;
- Het betreft een bilateraal of multilateraal (handels)verdrag met landen op het Amerikaanse continent of in het Caribisch gebied, of een verdrag dat anderszins financieel-economische gevolgen heeft voor de Caribische landen;[167]
- Het betreft een verdrag over beleidsterreinen die (anderszins) kwalificeren als Koninkrijksaangelegenheid (bijv. scheepvaart).[168]

Tegen de achtergrond van het voorgaande constateert de Afdeling bovendien dat de passages in de Aanwijzingen voor de Regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving over de wijze van betrokkenheid van de Caribische landen in het geval van '(anderszins) raken' aan duidelijkheid te wensen overlaten.[169]

Het voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 7
Maak expliciet een afweging of de Caribische landen gelet op de aard en inhoud van een verdrag 'anderszins geraakt' kunnen worden en breng deze landen tijdig actief op de hoogte wanneer dat het geval is. Wees daarbij in het bijzonder alert op verdragen die rechten toekennen aan Unieburgers.

---

[167] Daar waar het financieel-economische verdragen betreft, kan gewezen worden op de systematiek van artikel 25 en 26 Statuut. Hieruit vloeit voort dat ten aanzien van deze verdragen aan de Caribische landen een grote mate van zeggenschap toekomt als het gaat om de gelding van dergelijke verdragen voor deze landen. Daarom is het van belang dat de Caribische landen reeds in een vroeg stadium bij de totstandkoming van dergelijke verdragen worden betrokken.

[168] Artikel 3, eerste lid, Statuut.

[169] Aanwijzing 8.2 Aanwijzingen voor de Regelgeving; nrs. 220-231 Draaiboek voor de Regelgeving.

Aanbeveling 8
Verduidelijk daarnaast de passages in de Aanwijzingen voor de Regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving over de vereiste betrokkenheid van de Caribische landen bij de totstandkoming en goedkeuring van verdragen in het geval van '(anderszins) raken'.

e. De positie van de Caribische delen van het Koninkrijk onder het Unierecht
De verhouding van de LGO tot de Unie wordt in de praktijk als juridisch complex ervaren.[170] De LGO zijn geen lidstaten en maken ook geen onderdeel uit van de interne markt. Tegelijkertijd zijn het geen derde landen ten opzichte van de Unie. De binding van de Nederlandse LGO, de Caribische delen van het Koninkrijk, ligt daarnaast gecompliceerd, omdat de EU-Verdragen (en diens voorlopers) ook niet consequent zijn bekrachtigd voor de Caribische delen, ondanks dat deze wel voor het gehele Koninkrijk worden goedgekeurd.

De Afdeling en de regering verschillen, blijkens adviezen uit de afgelopen jaren, van inzicht over de interpretatie van de territoriale werkingssfeer van de Verdragen (artikel 52, eerste lid, VEU en artikel 355 VWEU). Dit raakt ook indirect de interpretatie van de werkingssfeer van gemengde verdragen. In de praktijk blijkt dat onderhandelingen over gemengde verdragen zich alleen richten op het Europees deel van het Koninkrijk, en dat ook de goedkeuring en bekrachtiging van de gemengde verdragen zich beperkt tot het Europese deel van het Koninkrijk. Tegelijkertijd is uit de territorialiteitsbepaling van deze verdragen, die daarvoor simpelweg verwijzen naar de EU-Verdragen, niet duidelijk af te leiden dat deze verdragen geen toepassing kunnen vinden op de LGO. De werkingssfeer van de gemengde verdragen sluit aan bij het grondgebied waarop de EU-Verdragen van toepassing zijn.

De Afdeling merkt op dat de EU-Verdragen weliswaar niet integraal van toepassing zijn op de landen en de openbare lichamen, aangezien zij onder het Unierecht de LGO-status hebben. Een beperkt en in de loop der jaren steeds groter deel van het Unierecht is echter wel van toepassing op de LGO, diens inwoners, dan wel de actoren die bij associatie betrokken zijn (instellingen van de Unie, lidstaten en LGO). De goedkeuring en tevens bekrachtiging van (wijzigingen van relevante onderdelen van) de EU-Verdragen voor de Caribische landen ligt, gelet daarop, voor de hand. In punt 5 van dit ongevraagd advies is uitgelegd dat op de Caribische delen van het Koninkrijk als LGO primair de verdragsbepalingen over de associatie tussen de EU en de LGO (deel IV van het VWEU), en het LGO-besluit die deze associatie verder uitwerkt, van toepassing zijn. Daarnaast is, op grond van rechtspraak van het HvJ, inmiddels gebleken dat de algemene beginselen van het Unierecht (VEU en deel I van het VWEU) van toepassing zijn bij de uitwerking van het associatieregime, en dat de inwoners van de Caribische delen – vanwege de ongedeelde Nederlandse nationaliteit – een beroep kunnen doen op de rechten die aan Unieburgers toekomen (deel II van het VWEU en daarmee corresponderende bepalingen uit het Handvest). Dit, onder de voorwaarden en binnen de grenzen die bij de EU-Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

---

[170] Zo concludeerde ook A-G M. Bobek in zijn conclusie bij zaak C-391/17, Commissie/Verenigd Koninkrijk, ECLI:EU:C:2019:97, punt 93.

In weerwil van de groeiende toepasselijkheid van het Unierecht worden de landen in de praktijk nog niet geïnformeerd over, of vroegtijdig betrokken bij de totstandkoming en goedkeuring van gemengde verdragen van de EU. Voor zover het onderwerpen betreft die niet onder deel IV van het VWEU of het LGO-besluit vallen, ligt medegelding strikt genomen wellicht niet voor de hand. Maar dat laat onverlet dat dergelijke verdragen de landen wel anderszins kunnen raken, omdat daarin onderwerpen worden geregeld die voor de landen relevant kunnen zijn. De Afdeling heeft bij de voorstellen tot goedkeuring van een aantal gemengde verdragen, waaronder CETA en de overeenkomst tot oprichting van de EU-LAC-stichting, hier aandacht voor gevraagd.

Uiteindelijk blijft het aan de landen om te besluiten of een gemengd verdrag hen raakt. Maar dit wordt bemoeilijkt als de landen bij voorbaat niet vroegtijdig worden geïnformeerd, omdat ervan wordt uitgegaan dat dergelijke verdragen niet kunnen medegelden. Er vindt dan ook geen verkenning plaats van de mogelijkheden om in een dergelijk verdrag bijvoorbeeld bijzondere regelingen te treffen die kunnen aansluiten bij de behoeften van de LGO, en er lijkt verder geen aandacht uit te gaan naar de gevolgen van dergelijke verdragen voor de LGO.

Zowel de LGO als de lidstaat maken onderdeel uit van het partnerschap dat onder het associatieregime met de EU is aangegaan. De Caribische delen en het Europees deel van het Koninkrijk zouden in dat verband vooral moeten zorgen voor een goede aansluiting van het associatieregime bij de behoeften van de Caribische delen van het Koninkrijk en diens inwoners. Vooralsnog gaat voor wat betreft de verdragsrelaties echter veel aandacht uit naar de formele positie van de landen als LGO binnen het Unierecht, en de eventuele beperkingen die in dat verband bestaan. Het Unierecht zou echter niet te zeer als een belemmerende factor moeten worden beschouwd om, bijvoorbeeld, nieuwe handelsrelaties aan te gaan. Voor de LGO-status is indertijd gekozen, omdat het flexibiliteit gaf.

Bij de voorstellen tot hervorming van het Europese octrooisysteem deed zich bijvoorbeeld de vraag voor in hoeverre Curaçao en Sint-Maarten konden deelnemen aan dit nieuwe systeem. Aanvankelijk nam de regering aan dat het nieuwe (internationale) Rechtspraakverdrag – dat voorziet in de mogelijkheid van geschilbeslechting over Europese octrooien bij het Eengemaakt Octrooigerecht – geen medegelding kon hebben voor de landen, omdat het nauw verweven was met de EU. Zoals uiteindelijk door de Europese Commissie is bevestigd,[171] was medegelding van het Rechtspraakverdrag voor de Caribische landen toch mogelijk.

Medegelding van (onderdelen van) de gemengde verdragen van de EU voor de Caribische delen van het Koninkrijk zou evenzeer in het belang kunnen zijn van de landen. In het kader van de in 2008 gemaakte afspraak om de relatie (van de BES) met de EU nog nader te bezien, zou een nader onderzoek kunnen worden verricht naar de voor- en nadelen van medegelding van (onderdelen van) van de gemengde verdragen voor de Caribische delen van het Koninkrijk.

Het voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen.

---

[171] Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35187-(R2124), nr. 4. Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over het nieuwe Europese octrooisysteem op Curaçao en Sint-Maarten, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35187 (R2124), nr. 4.

Aanbeveling 9
Maak ook in de situatie waarin een gemengd verdrag van de EU niet gaat gelden voor de Caribische landen expliciet een afweging of zij gelet op de aard en inhoud van het verdrag ‘anderszins geraakt’ kunnen worden en breng deze landen tijdig actief op de hoogte wanneer dat het geval is. Wees daarbij in het bijzonder alert op verdragen die rechten toekennen aan Unieburgers.

Aanbeveling 10
Overweeg bij de nog uit te voeren evaluatie van de relatie (van de BES) met de EU om daarbij ook aandacht te besteden aan de voor- en nadelen van medegelding van (onderdelen van) de gemengde verdragen van de EU voor de Caribische delen van het Koninkrijk.

7. Lijst met aanbevelingen

- Besteed bij de onderhandelingen meer aandacht aan de vraag wat nodig is voor de uitvoering van verdragen in de Caribische landen. Een actievere technische ondersteuning, met name door het betrokken vakdepartement en het ministerie van Buitenlandse Zaken, is daarbij onontbeerlijk. Om te bepalen in hoeverre deze technische assistentie noodzakelijk is, is artikel 11, derde lid, Statuut leidend. Het gaat dan om gewichtige gevolgen voor of bijzondere betrokkenheid van de Caribische landen. Meer concreet kunnen dezelfde criteria worden gehanteerd als bij de vraag wanneer de landen (anderszins) geraakt worden door een verdrag.

- Daarnaast verdient het aanbeveling om bij de inrichting van de procedures rekening te houden met de overheidscapaciteit van de landen en met de verplichting die de landen conform de eigen Staatsregeling hebben om de Raad van Advies te betrekken.

- De Afdeling adviseert inzichtelijk te maken welke overwegingen ten grondslag liggen aan de beantwoording van de vraag of ‘aard en inhoud’ van het verdrag medegelding mogelijk maken. Dit afwegingskader zou een plek kunnen krijgen in de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Het is van belang dat over de keuzes op basis van dat afwegingskader vroeg in het proces met de landen wordt gecommuniceerd.

- Daarnaast adviseert de Afdeling dat de medegeldingsvraag met meer zorgvuldigheid wordt behandeld. Dit betekent dat aan de Caribische landen meer tijd en ondersteuning wordt geboden bij het beoordelen of medegelding wenselijk is en zo ja, wat er nodig is om de gelding in de eigen rechtsorde waar te maken. Van de landen mag een actievere rol worden verwacht in het signaleren van eventuele behoefte aan ondersteuning. Ook is het mede de verantwoordelijkheid van de Caribische landen om het aantal verdragen waarbij medegelding ‘in beraad’ wordt gehouden tot een minimum te beperken en waar dit onontkoombaar is, moet na de goedkeuringsprocedure blijvend aandacht zijn voor de afronding van de medegeldingsvraag.

- In het proces van verdragsonderhandeling en -goedkeuring zou meer acht geslagen moeten worden op de relatie tussen het verdrag en de waarborgfunctie.

Hierop zou ook in de toelichtende nota bij de goedkeuringswet moeten worden ingegaan. Dit vraagt een actieve houding van alle Koninkrijkspartners, waarbij allereerst de landen zelf aan zet zijn. Hiervoor zal (gezamenlijk) institutionele capaciteit moeten worden opgebouwd.

- Als geconcludeerd wordt dat een verdrag mede invulling zal of kan gaan geven aan de waarden, genoemd in artikel 43 Statuut,, dan dient extra aandacht te worden besteed aan de uitvoering in alle delen van het Koninkrijk waar dat verdrag gaat gelden. Ook hier is een ieder van de landen primair verantwoordelijk, maar is er daarnaast sprake van een verantwoordelijkheid van het Koninkrijk. Hierbij kan gedacht worden aan uitvoering van een verdrag bij rijkswet, of een uitvoering implementatieplan. Ook aan dit punt moet in de toelichting, uitgebreider dan nu het geval is, aandacht worden besteed.

- Maak expliciet een afweging of de Caribische landen gelet op de aard en inhoud van een verdrag ‘anderszins geraakt’ kunnen worden en breng deze landen tijdig actief op de hoogte wanneer dat het geval is. Wees daarbij in het bijzonder alert op verdragen die rechten toekennen aan Unieburgers.

- Verduidelijk daarnaast de passages in de Aanwijzingen voor de Regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving over de vereiste betrokkenheid van de Caribische landen bij de totstandkoming en goedkeuring van verdragen in het geval van ‘(anderszins) raken’.

- Maak ook in de situatie waarin een gemengd verdrag van de EU niet gaat gelden voor de Caribische landen expliciet een afweging of zij gelet op de aard en inhoud van het verdrag ‘anderszins geraakt’ kunnen worden en breng deze landen tijdig actief op de hoogte wanneer dat het geval is. Wees daarbij in het bijzonder alert op verdragen die rechten toekennen aan Unieburgers.

- Overweeg bij de nog uit te voeren evaluatie van de relatie (van de BES) met de EU om daarbij ook aandacht te besteden aan de voor- en nadelen van medegelding van (onderdelen van) de gemengde verdragen van de EU voor de Caribische delen van het Koninkrijk.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

Bijlage met relevante bepalingen

Artikel 1 Statuut:
Het Koninkrijk omvat de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Artikel 3 Statuut:
1. Onverminderd hetgeen elders in het Statuut is bepaald, zijn aangelegenheden van het Koninkrijk:
    a. de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk;
    b. de buitenlandse betrekkingen;
    c. het Nederlanderschap;
    d. de regeling van de ridderorden, alsmede van de vlag en het wapen van het Koninkrijk;
    e. de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen;
    f. het toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders;
    g. het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen;
    h. de uitlevering.
2. Andere onderwerpen kunnen in gemeen overleg tot aangelegenheden van het Koninkrijk worden verklaard. Artikel 55 is daarbij van overeenkomstige toepassing.

Artikel 11 Statuut:
1. Voorstellen tot verandering in de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, raken Aruba, Curaçao en Sint Maarten.
2. Ten aanzien van de defensie wordt aangenomen, dat de defensie van het grondgebied van Aruba, Curaçao of Sint Maarten, zomede overeenkomsten of afspraken betreffende een gebied, dat tot hun belangensfeer behoort, Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten raken.
3. Ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen wordt aangenomen, dat buitenlandse betrekkingen, wanneer belangen van Aruba, Curaçao of Sint Maarten in het bijzonder daarbij betrokken zijn, dan wel wanneer de voorziening daarin gewichtige gevolgen voor deze belangen kan hebben, Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten raken.
4. De vaststelling van de bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 35, raakt Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten.
5. Voorstellen tot naturalisatie worden geacht Aruba, Curaçao en Sint Maarten slechts te raken, indien het personen betreft, die woonachtig zijn in het betrokken land.
6. De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen aangeven welke aangelegenheden van het Koninkrijk, behalve die, in het eerste tot en met het vierde lid genoemd, hun land raken.

Artikel 14 Statuut:
1. Regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk worden - voor zover de betrokken materie geen regeling in de Grondwet vindt en behoudens de

internationale regelingen en het bepaalde in het derde lid - bij rijkswet of in de daarvoor in aanmerking komende gevallen bij algemene maatregel van rijksbestuur vastgesteld.
De rijkswet of de algemene maatregel van rijksbestuur kan het stellen van nadere regelen opdragen of overlaten aan andere organen. Het opdragen of het overlaten aan de landen geschiedt aan de wetgever of de regering der landen.

2. Indien de regeling niet aan de rijkswet is voorbehouden, kan zij geschieden bij algemene maatregel van rijksbestuur.
3. Regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk, welke niet in Aruba, Curaçao of Sint Maarten gelden, worden bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgesteld.
4. Naturalisatie van personen, die woonachtig zijn in Aruba, Curaçao of Sint Maarten, geschiedt bij of krachtens de rijkswet.

Artikel 24 Statuut:

1. Overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties, welke Aruba, Curaçao of Sint Maarten raken, worden gelijktijdig met de overlegging aan de Staten-Generaal aan het vertegenwoordigende lichaam van Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten overgelegd.
2. Ingeval de overeenkomst ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal is overgelegd, kan de Gevolmachtigde Minister binnen de daartoe voor de kamers der Staten-Generaal gestelde termijn de wens te kennen geven dat de overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen.
3. De voorgaande leden zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van opzegging van internationale overeenkomsten, het eerste lid met dien verstande, dat van het voornemen tot opzegging mededeling aan het vertegenwoordigende lichaam van Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten wordt gedaan.

Artikel 27 Statuut:

1. Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken in de voorbereiding van overeenkomsten met andere mogendheden, welke hen overeenkomstig artikel 11 raken. Zij worden tevens betrokken in de uitvoering van overeenkomsten, die hen aldus raken en voor hen verbindend zijn.
2. Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten treffen een onderlinge regeling over de samenwerking tussen de landen ten behoeve van de totstandkoming van regelgeving of andere maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van overeenkomsten met andere mogendheden.
3. Indien de belangen van het Koninkrijk geraakt worden door het uitblijven van regelgeving of andere maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een overeenkomst met andere mogendheden in een van de landen, terwijl de overeenkomst pas voor dat land kan worden bekrachtigd als de regelgeving of andere maatregelen gereed zijn, kan een algemene maatregel van rijksbestuur, of indien nodig een rijkswet, bepalen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan die overeenkomst.

4. Indien de regelgeving of andere maatregelen ter uitvoering van de betreffende overeenkomst door het land zijn getroffen, wordt de algemene maatregel van rijksbestuur of de rijkswet ingetrokken.

Artikel 43 Statuut:
1. Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.
2. Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk.

Artikel 2 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen:
1. Verdragen ten aanzien waarvan de regering het wenselijk acht dat het Koninkrijk daaraan wordt gebonden, worden zo spoedig mogelijk ter goedkeuring aan de Staten-Generaal voorgelegd.
2. Bij de voorlegging van een verdrag ter goedkeuring als bedoeld in het eerste lid wordt aangegeven of het verdrag naar het oordeel van de regering bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden en, indien dit het geval is, welke bepalingen het betreft.
3. Tegelijk met de voorlegging, bedoeld in het eerste lid, worden verdragen aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten overgelegd, indien het verdragen betreft die Aruba, Curaçao of Sint Maarten raken.

Artikel 3 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen:
De goedkeuring wordt uitdrukkelijk of stilzwijgend verleend.

Artikel 4 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen:
De uitdrukkelijke goedkeuring wordt verleend bij wet.

Artikel 5 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen:
1. De stilzwijgende goedkeuring is verleend, indien niet binnen dertig dagen na een daartoe strekkende overlegging van een verdrag aan de Staten-Generaal door of namens een van de kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de kamers de wens te kennen wordt gegeven, dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring zal worden onderworpen.
2. De Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten kan binnen dezelfde termijn dezelfde wens te kennen geven, indien het een verdrag betreft dat Aruba, Curaçao of Sint Maarten raakt.
3. Indien de in het eerste of tweede lid bedoelde wens te kennen wordt gegeven, wordt zo spoedig mogelijk een voorstel van wet tot goedkeuring ingediend.

Artikel 7 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen:
Tenzij een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaken, is de goedkeuring niet vereist:
a. indien het een verdrag betreft, waarvoor dit bij wet is bepaald;
b. indien het verdrag uitsluitend betreft de uitvoering van een goedgekeurd verdrag, behoudens het bepaalde in artikel 8, tweede lid;
c. indien het verdrag geen belangrijke geldelijke verplichtingen aan het Koninkrijk oplegt en voor ten hoogste een jaar is gesloten;

d. indien in buitengewone gevallen van dwingende aard het belang van het Koninkrijk het bepaald noodzakelijk maakt dat het verdrag een geheim of vertrouwelijk karakter draagt;
e. indien het verdrag betreft de verlenging van een aflopend verdrag, behoudens het bepaalde in artikel 9, tweede lid;
f. indien het verdrag betreft wijziging van een integrerend onderdeel van een goedgekeurd verdrag vormende bijlage waarvan de inhoud van uitvoerende aard is ten opzichte van de bepalingen van het verdrag waar de bijlage onderdeel van vormt, voor zover in de wet tot goedkeuring geen voorbehoud terzake is gemaakt.

Artikel 52 VEU:

1. De Verdragen zijn van toepassing op het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.
2. Het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen wordt omschreven in artikel 355 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 355 VWEU

Naast de bepalingen van artikel 52 van het Verdrag betreffende de Europese Unie over het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen, gelden onderstaande bepalingen:

1. De bepalingen van de Verdragen zijn van toepassing op Guadeloupe, Frans Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint Martin, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden, overeenkomstig artikel 349.
2. De landen en gebieden overzee waarvan de lijst als bijlage II is gehecht, vormen het onderwerp van de bijzondere associatieregeling omschreven in het vierde deel.
   De Verdragen zijn niet van toepassing op de landen en gebieden overzee die met het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland bijzondere betrekkingen onderhouden, die niet op bovengenoemde lijst voorkomen.
3. De bepalingen van de Verdragen zijn van toepassing op de Europese grondgebieden welker buitenlandse betrekkingen door een lidstaat worden behartigd.
4. De bepalingen van de Verdragen zijn van toepassing op de Ålandseilanden, overeenkomstig Protocol nr. 2 bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden van de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden.
5. In afwijking van artikel 52 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de leden 1 tot en met 4 van dit artikel:
   a. is dit Verdrag niet van toepassing op de Faeröer;
   b. is dit Verdrag niet van toepassing op Akrotiri en Dhekelia, zijnde de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk vallen, uitgezonderd voorzover nodig om de uitvoering te waarborgen van de

regelingen als vervat in het protocol betreffende de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland vallen dat gehecht is aan de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek tot de Europese Unie, en in overeenstemming met dat protocol.

c. zijn de bepalingen van dit Verdrag op de Kanaaleilanden en op het eiland Man slechts van toepassing voorzover noodzakelijk ter verzekering van de toepassing van de regeling die voor deze eilanden is vastgesteld in het op 22 januari 1972 ondertekende Verdrag betreffende de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

6. De Europese Raad kan op initiatief van de betrokken lidstaat een besluit vaststellen tot wijziging van de status ten aanzien van de Unie van een Deens, Frans of Nederlands land of gebied als bedoeld in de leden 1 en 2. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van de Commissie.