

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2014

Nr. 70

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2014

Tijdens de Begrotingsbehandelingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Handelingen II 2013/14, nr. 28, item 24 en nr. 29, item 8) en van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Handelingen II 2013/14, nr. 26, item 3 en 5 en nr. 27, item 3–6 en 9) in november 2013 heeft uw Kamer aandacht gevraagd voor geprivilegieerden die zich niet aan de Nederlandse wet houden. Het Kabinet heeft een brief toegezegd over de wijze waarop de regering optreedt tegen geprivilegieerden die zich niet houden aan de Nederlandse wet. In onderhavige brief wordt, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, ingegaan op maatregelen die in een dergelijk geval mogelijk zijn.

Nederland kan zich verheugen in een ruime aanwezigheid van internationale functionarissen, werkzaam voor ambassades, consulaten, hoven en tribunalen en internationale organisaties. Hun aanwezigheid vormt een belangrijk element in de internationale relaties van Nederland en draagt bij aan de bevordering van de doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid. Hun aanwezigheid is daarnaast bijzonder van belang voor de rol van Den Haag als «Legal Capital of the World». Zonder de aanwezigheid van een groot aantal internationale ambtenaren kan de juridische hoofdstad van de wereld niet functioneren.

De in Nederland aanwezige geprivilegieerden en hun families houden zich doorgaans keurig aan Nederlandse wetten en regels. Het aantal verkeersboetes dat aan de groep van 20.000 geprivilegieerden in 2013 werd opgelegd is, in vergelijking tot de gemiddelde Nederlandse weggebruiker, ruim de helft minder. Het aantal strafrechtelijke incidenten waarbij geprivilegieerden betrokken waren (zoals door het Ministerie van Buitenlandse Zaken geregistreerd) lag in datzelfde jaar eveneens aanmerkelijk lager dan het gemiddelde.

Ondanks dit positieve beeld is het een gegeven dat sommige geprivilegieerden boetes voor overtredingen naast zich neerleggen, of dat zij mogelijk betrokken zijn bij een strafbaar incident zonder dat zij kunnen worden vervolgd of dat anderszins de gebruikelijke instrumenten van de Nederlandse justitie en politie kunnen worden ingezet. Het treffen van maatregelen tegen wanbetalers of overtreders uit deze populatie kan immers onmogelijk zijn gezien de diplomatieke immuniteit van betrokken personen, vanwege het feit dat geprivilegieerden in veel gevallen beschermd worden door het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek Verkeer (1961) en/of zetelverdragen van de betreffende organisatie(s).

Het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek Verkeer bevat een alomvattend regelgevend kader voor bilaterale diplomatieke missies. Het betreft regels die (over het algemeen) teruggaan tot ver voor 1961, toen het verdrag bestaand internationaal gewoonterecht codificeerde. De uitgangspunten van het verdrag staan internationaal dan ook niet ter discussie. De in het verdrag neergelegde regels beogen het mogelijk te maken dat de diplomatie blijft functioneren, ook op momenten dat de relatie tussen de betrokken landen zeer moeizaam is. Vandaar dat het Verdrag van Wenen geldt als één van de hoekstenen van de internationale diplomatie.

Diplomatieke immuniteit vormt een essentieel element van de regels van het diplomatiek verkeer. Deze immuniteit is zowel een afgeleide van het algemene beginsel dat staten geen rechtsmacht over elkaar hebben (*par in parem non habet imperium*) en daarom ook niet over elkaars vertegenwoordigers, als een vereiste voor het onbelemmerd kunnen functioneren van diplomaten. Immuniteit verzekert dat diplomaten de belangen van hun zendstaat kunnen behartigen zonder te worden blootgesteld aan ongeoorloofde druk of chantage door het gastland. In gevoelige situaties is dit van groot belang. Om te voorkomen dat via familieleden, zoals partners en kinderen, ongeoorloofde druk of chantage op de diplomaat kan worden uitgeoefend, wordt ook aan hen immuniteit verleend. Zo is voor Nederlandse diplomaten in het buitenland immuniteit vaak een belangrijke voorwaarde. Niet alleen om hun veiligheid en functioneren te kunnen garanderen in gespannen of onveilige situaties, maar ook om hen stelling te kunnen laten nemen in gevoelige materie, bijvoorbeeld waar het mensenrechten of religieuze opvattingen betreft.

Maar immuniteit betekent niet dat de lokale wet- en regelgeving niet van toepassing is. Ook diplomaten en andere geprivilegieerden zijn onderworpen aan de wetten en regels van het land waar zij verblijven. Immuniteit betekent wel dat het ontvangende land geen rechtsmacht heeft en niet in of buiten rechte handhavend kan optreden. Ook Nederlandse diplomaten worden te allen tijde geacht de wetten en regels in het ontvangende land te respecteren en verkeersboetes e.d. te voldoen.

De regels van het Verdrag van Wenen zijn, via oprichtings- of zetelverdragen van internationale organisaties, vaak ook van toepassing op de internationale organisaties gehuisvest in Nederland. Daarbij geldt dat voor de meeste medewerkers van internationale organisaties (in tegenstelling tot diplomaten) geen absolute immuniteit bestaat maar functionele immuniteit. Deze immuniteit strekt zich alleen uit tot handelingen in de uitoefening van hun functie.

Tegen deze achtergrond is door het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitvoerig gekeken naar mogelijkheden om geprivilegieerden aan te spreken op onacceptabel gedrag, zonder dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan de verdragsrechtelijke verplichtingen die Nederland heeft. Daarbij is nader gekeken naar ervaringen in andere landen; Nederland

staat internationaal immers niet alleen in de wens om de onderhavige problematiek aan te pakken.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal een aantal maatregelen nemen dat het mogelijk maakt om geprivilegieerden effectiever aan te sporen de Nederlandse wet- en regelgeving te respecteren en uitstaande boetes te betalen.

Ten aanzien van strafrechtelijke delicten is het Ministerie van Buitenlandse Zaken samen met het Ministerie van Veiligheid en Justitie in overleg met het Openbaar Ministerie om te komen tot verbeterde landelijke werkafspraken. Kern van deze nieuwe benadering is dat Nederland, vaker dan tot op heden het geval is, de zendende staat in geval van ernstige incidenten zal vragen om opheffing van de diplomatieke immuniteit. Nu is dat een uitzondering. Wanneer de immuniteit (deels) wordt opgeheven door de zendstaat, krijgen het OM en de politie meer ruimte om onderzoek te doen naar incidenten en eventueel over te gaan tot vervolging. Wanneer de zendstaat niet meewerkt aan opheffing van de immuniteit, kan door het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden ingezet op beëindiging van de uitzending van de betrokkene, afhankelijk van de ernst van het incident en met inachtneming van de buitenlandspolitieke context op kortere of langere termijn.

Voor wat betreft verkeersboetes is onderzocht welke legitieme prikkels ingezet kunnen worden om naleving te bevorderen. Daarbij is een vergelijking gemaakt met de praktijk in het VK, Duitsland en België. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal de huidige praktijk van driemaandelijks rappels aan diplomatieke missies en internationale organisaties (IO's) voortzetten. Ingeval een rappel geen effect heeft zal de betrokken missie of organisatie een mondelinge of schriftelijke waarschuwing krijgen. Wanneer dat niet leidt tot de gewenste resultaten zal het Ministerie van Buitenlandse Zaken in contact treden met de bedrijven die aan geprivilegieerden belastingvrije tankkaarten ter beschikking stellen. Met deze bedrijven is afgesproken dat zij, op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, kaarten op naam van een bepaalde persoon of organisatie zullen blokkeren. Daarmee vervalt voor de betrokken personen de mogelijkheid om eenvoudig belastingvrij te tanken. In plaats daarvan moet men dan bonnetjes bewaren en deze met de benodigde formulieren voor teruggave naar de Belastingdienst sturen. Ervaringen in België hebben uitgewezen dat deze maatregel zeer effectief is, omdat het voor de geprivilegieerde erg veel administratieve rompslomp met zich brengt.

Een laatste maatregel is het regulier openbaar maken van gegevens over diplomatieke vertegenwoordigingen en organisaties die boetes of heffingen niet betalen. In navolging van het Verenigd Koninkrijk zal het Ministerie van Buitenlandse Zaken jaarlijks een overzicht publiceren met informatie, gespecificeerd naar ambassade en/of internationale organisatie, van de in het voorgaand jaar voorgevallen ernstige (strafrechtelijke) incidenten en de openstaande bedragen aan niet betaalde verkeersboetes. Desgewenst, en onder voorwaarde van medewerking van de betreffende gemeentes, kan in dit overzicht ook aandacht worden gegeven aan niet betaalde parkeerboetes. Diplomatieke missies en internationale organisaties zullen in de aanloop naar die publicatie worden aangeschreven met de aansporing om nog openstaande boetes en heffingen tijdig te voldoen, zodat voorkomen wordt dat dit openbaar gemaakt zal worden.

Een vaak gehoorde suggestie is dat bij wijze van uiterste sanctie gekeken moet worden naar de mogelijkheid om CD-kentekenplaten in te trekken of te schorsen. Vanuit uw Kamer kwam de vraag zowel tijdens de begro-

tingsbehandeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken als die van het Ministerie van Veiligheid en Justitie om te onderzoeken of een beleid van het intrekken of schorsen van diplomatieke kentekens in Nederland toepasbaar is. Hierbij werd verwezen naar de situatie in de VS waar het mogelijk is de registratie van diplomatieke kentekens niet te verlengen bij het niet betalen van een bepaald aantal boetes.

Aan deze sanctie kleven de nodige bezwaren. Allereerst is van belang op te merken dat met het intrekken van een CD-plaat de onderliggende diplomatieke status van de betrokkene niet verandert. Ook zal het in de praktijk lastig zijn om kentekenplaten daadwerkelijk in te nemen. De Nederlandse wet- en regelgeving op dit terrein is anders opgezet dan bijvoorbeeld in de VS, waar diplomatieke kentekens ieder jaar verlengd moeten worden. Bovendien leidt het intrekken van CD-platen meteen tot effecten in de fiscale sfeer, die vervolgens weer inbreuk kunnen maken op verdragsverplichtingen onder het Verdrag van Wenen. Tot slot geldt dat het intrekken van bijzondere kentekens op gespannen voet staat met het eveneens in het Verdrag van Wenen vastgelegde beginsel van vrijheid van beweging. Dergelijke maatregelen zullen onmiddellijk leiden tot tegenmaatregelen («reciprociteit») in het betreffende land ten aanzien van Nederlandse diplomaten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans