

Vergaderjaar 1986–1987

19 885 (R 1323)

Overeenkomst met de Verenigde Staten van Amerika inzake de tewerkstelling van gezinsleden van diplomaten; 's-Gravenhage, 23 juni 1986

Nr. 1

Ter griffies van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen 25 februari 1987. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen of van Aruba te kennen worden gegeven op uiterlijk 27 maart 1987.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 februari 1987

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden¹, Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 23 juni 1986 te 's-Gravenhage tot stand gekomen notawisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika houdende een Overeenkomst inzake de tewerkstelling van gezinsleden van diplomaten (Trb. 1986, 95 en 145).²

Een toelichtende nota bij deze Overeenkomst gelieve u hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 25 februari 1987 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

¹ Art. 91, (1), add.art. XXI, G.W.; Art. 61, (3), G. W. 1972, en Art. 24 Statuut.

² Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

Algemeen

In verschillende landen is een ontwikkeling op gang gekomen die in toenemende mate de noodzaak doet gevoelen om gezinsleden van in het buitenland werkzame ambtenaren in staat te stellen betaalde werkzaamheden te verrichten. Het betreft de gezinsleden van diplomatieke en beroepsconsulaire ambtenaren en van leden van het administratieve, het technische en dienstpersoneel van diplomatieke, beroepsconsulaire en permanente vertegenwoordigingen in het buitenland. Er moge op gewezen worden dat de traditionele rol van de echtgenoten van deze ambtenaren in het laatste decennium een wijziging heeft ondergaan in dier voege dat vaker dan voorheen in sterke mate door hen de behoefte wordt gevoeld om een eigen maatschappelijke rol te vervullen en zulks veelal in de vorm van een dienstbetrekking buiten de diplomatieke sfeer. Indien de mogelijkheid bestaat om aan deze behoefte tegemoet te komen, zal zulks tevens kunnen bijdragen tot een optimaal functioneren van de ambtenaar zelf. Daar de genoemde gezinsleden door het verrichten van betaalde werkzaamheden buiten het diplomatieke kader zullen optreden, zal er een regeling dienen te zijn ten aanzien van de gevolgen hiervan voor wat betreft de diplomatieke voorrechten en immuniteit die zij genieten. Dientengevolge moeten met de betreffende landen overeenkomsten worden gesloten teneinde het verrichten van deze werkzaamheden mogelijk te maken.

Thans is besloten tot het aangaan van een zodanige Overeenkomst op basis van wederkerigheid met de Verenigde Staten van Amerika.

Deze wederkerigheid houdt enerzijds in dat gezinsleden van een Nederlandse diplomaat «en poste» in de gelegenheid worden gesteld aldaar betaalde werkzaamheden te verrichten; anderzijds echter, dat het aanbod van werkzoekende vreemdelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt vergroot zal worden, ofschoon op zeer beperkte schaal.

Het afwegen van de belangen binnen het aldus ontstane spanningsveld maakt het dan ook noodzakelijk om tot een gedegen regeling te komen betreffende de werkende gezinsleden van hier te lande geplaatste buitenlandse ambtenaren. Het is daarom dat getracht is binnen deze regeling de verzekering in te bouwen dat misbruik wordt tegengegaan en dat de duur van de werkzaamheden verricht door het gezinslid uitsluitend beperkt blijft tot de periode dat de buitenlandse ambtenaar tot wiens gezin het behoort, beroepsmatig in Nederland is geplaatst.

In dit kader dient tevens te worden gewezen op het feit dat uit het sluiten van de hier bedoelde bilaterale Overeenkomst volgt dat het niet is toegestaan aan gezinsleden van genoemde buitenlandse ambtenaren van staten met welke zodanige overeenkomsten niet zijn gesloten, in Nederland betaalde werkzaamheden te verrichten.

Het streven van ondergetekende is erop gericht in de toekomst met zo veel mogelijk landen overeenkomsten te sluiten die het verrichten van werkzaamheden door de genoemde gezinsleden moet mogelijk maken.

Op het ogenblik is Nederland in onderhandeling met Zweden, Canada en Australië.

Bepalingsgewijs

1. *Doel van de Overeenkomst*

De formulering van deze bepaling beoogt te benadrukken dat toestemming tot het verrichten van werkzaamheden door de betreffende gezinsleden slechts op basis van wederkerigheid wordt verleend. De zinsnede «op dezelfde voet als hun ingezeten onderdanen» brengt vanaf de inwerking-treding van de overeenkomst alle wettelijke regelingen die van kracht zijn ten aanzien van de ingezeten onderdanen in hun algemeenheid van

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

toepassing op de gezinsleden die hier te lande werkzaamheden krachtens deze Overeenkomst verrichten. In de hieronder volgende bepalingen worden bepaalde wettelijke regelingen die ter zake van kracht zijn ten aanzien van vreemdelingen van toepassing expliciet uitgesloten. Deze bepaling is bovendien van belang om te verzekeren dat de betreffende gezinsleden voor wat betreft het in aanmerking komen van werkzaamheden, niet ten achter worden gesteld bij de eigen ingezetenen onderdanen. Er moge echter op worden gewezen dat de werkende echtgenoten zich in vergelijking met overige vreemdelingen en eveneens met ingezetenen Nederlanders in een betere concurrentiepositie bevinden. Immers, deze echtgenoten zullen in tegenstelling tot vreemdelingen uit niet-EEG landen geen tewerkstellingsvergunning nodig hebben (hetgeen eveneens geldt voor werkende kinderen), terwijl zij bovendien in vergelijking met zowel EG als niet-EG onderdanen en tevens met Nederlanders, niet verzekerd zullen zijn ingevolge de zogenaamde volksverzekeringen, zodat zij en hun werkgevers geen premies ingevolge die verzekeringen zullen dienen af te dragen (hetgeen niet geldt voor de werkende kinderen); vide toelichting op bepaling IV, tweede lid.

II. *Definitie*

De bepaling dat de gezinsleden «bij aankomst» als zodanig moeten zijn aangemeld, is bedoeld om misbruik te voorkomen van de mogelijkheden die deze Overeenkomst biedt om «gezinsleden» te laten werken. Om in aanmerking te komen voor de toestemming om krachtens deze Overeenkomst werkzaamheden te verrichten, wordt als voorwaarde gesteld dat het gezinslid van de betrokken buitenlandse ambtenaar als inwonend gezinslid kan worden aangemerkt. Elders in Nederland wonende (studerende) kinderen die financieel afhankelijk zijn, worden eveneens gerekend te behoren tot inwonende gezinsleden. Deze Overeenkomst heeft geen betrekking op de zogenaamd duurzaam verblijvende gezinsleden.

III. *Procedure*

Alvorens de werkzaamheden aan te vangen of van werkzaamheden te wisselen, zal door de betreffende Ambassade aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de ontvangstaat toestemming moeten worden gevraagd. Daartoe dient de betrokken buitenlandse vertegenwoordiging alle relevante gegevens aan het betrokken Ministerie mede te delen. Een centraal registratiepunt bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken is noodzakelijk aangezien het einde van een plaatsing in Nederland van de ambtenaar tot wiens gezin het werkende gezinslid behoort, slechts aan dit Ministerie bekend is. Door het Ministerie van Buitenlandse Zaken zullen de relevante departementen op de hoogte worden gebracht van de aanvaarding, wisseling en beëindiging van de werkzaamheden door de betrokken gezinsleden.

IV. *Vrijstellingen en Immuniteiten*

1 *fiscale vrijstellingen*

Het doel van de bepaling is te voorkomen dat het verrichten van werkzaamheden door gezinsleden leidt tot het verval van belastingvrijstellingen buiten de sfeer van deze werkzaamheden. De huidige Nederlandse belastingwetgeving – neergelegd onder andere in artikel 25 van de Uitvoeringsbeschikking Algemene wet inzake rijksbelastingen 1964 – kent voor de verlenging van diplomatieke en beroepsconsulaire belastingvrijstellingen aan gezinsleden de voorwaarde dat hier te lande geen werkzaamheden worden verricht. Het verrichten van werkzaamheden leidt dan ook zonder nadere voorziening tot verval van de belastingvrijstellingen. In het kader van de onderhavige overeenkomsten wordt deze consequentie ongewenst geacht.

De hier opgenomen regeling inzake de toeslagen en de voetoverheveling is in overeenstemming met het in de toelichting bij het artikel 56 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 neergelegde uitgangspunt dat voor de tariefgroepindeling van de werkende echtgeno(o)t(e) het inkomen van de betrokken ambtenaar, tot wiens/wier gezin het werkende gezinslid behoort, niet buiten beschouwing kan blijven.

Dit betekent in de praktijk dat zij aanspraak hebben op de algemene belastingvrije som en de toeslagen die rechtstreeks met hun dienstbetrekking verband houden, namelijk de arbeidstoeslag en de aanvullende arbeidstoeslag. Voor andere toeslagen (zoals de alleenverdienerstoeslag) komen zij niet in aanmerking.

Voor de zogenaamde voetoverhevelingsregeling zouden zij in voorkomende gevallen wel in aanmerking kunnen komen.

2 sociale zekerheid

Krachtens artikel 33, eerste lid jo artikel 37, eerste en tweede lid van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer zullen, indien de verrichte werkzaamheden niet inhouden «voor de zendstaat verrichte diensten», ten aanzien van de werkende gezinsleden van diplomatieke ambtenaren en van leden van het administratieve en technische personeel de lokale regels met betrekking tot sociale zekerheid van toepassing zijn.

In bedoelde gevallen zal in Nederland de wetgeving inzake sociale zekerheid van kracht zijn, hetgeen betekent dat de werkende kinderen verzekerd zijn ingevolge alle sociale verzekeringen en dus het werknemersdeel van de sociale verzekeringspremies verschuldigd zijn. Daarentegen blijven de werkende echtgenoten vooralsnog uitgesloten van de volksverzekeringen (AOW; AWW; AKW; AAW en AWBZ), zodat zij en hun werkgevers voor die verzekeringen geen premies verschuldigd zijn. Zij zijn echter weer wel verzekerd ingevolge de werknemersverzekeringen (WAO; Ziektewet; WW en eventueel Ziekenfondswet), zodat zij en hun werkgevers ingevolge die verzekeringen wel premieplichtig zijn.

In het kader van de algehele herziening van het KB 557 (uitbreiding en beperking kring van verzekerden volksverzekeringen) is onlangs een beleidsnota voorgelegd aan het Parlement. In deze beleidsnota wordt onder andere voorgesteld dat het werkende tot het huishouden van een buitenlandse diplomaat behorende gezinslid, derhalve ook de werkende echtgenoot, niet vrijgesteld zal zijn van verzekering ingevolge de volksverzekeringen.

Ten aanzien van werkende gezinsleden van beroepsconsulaire ambtenaren zal de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving op eendere wijze van toepassing zijn.

3 civielrechtelijke en administratiefrechtelijke immuniteit

Krachtens artikel 31, eerste lid onder (c) jo artikel 37, eerste en tweede lid van het Diplomatiek Verdrag genieten de hier bedoelde gezinsleden met betrekking tot handelingen verricht in de vervulling van hun dienstbetrekking geen immuniteit ten aanzien van de civielrechtelijke en administratiefrechtelijke jurisdictie van de ontvangende staat. Zo zal een gezinslid ter zake van een bedrijfsuitoefening moeten voldoen aan eventueel geldende vestigingsvoorschriften en zal het zijn onderneming dienen in te schrijven in het handelsregister.

Tevens zijn de betrokken gezinsleden uiteraard gehouden aan privaatrechtelijke verplichtingen te voldoen, die voortvloeien uit de bedrijfsvoering of andere werkzaamheden, ook na verval van de krachtens deze Overeenkomst verleende toestemming.

Voor wat betreft de immuniteit van jurisdictie van gezinsleden van beroepsconsulaire ambtenaren moge worden verwezen naar hetgeen hieronder ter zake wordt opgemerkt.

4 Strafrechtelijke immuniteit

Krachtens artikel 31, eerste lid jo artikel 37, eerste en tweede lid van het Diplomatiek Verdrag genieten inwonende gezinsleden van diplomatieke ambtenaren en van leden van het administratieve en technische personeel immuniteit ten aanzien van de strafrechtelijke rechtsmacht van de ontvangende staat. De werkzaamheden die ingevolge deze Overeenkomst kunnen worden verricht vallen buiten het diplomatieke kader. Het wordt derhalve onjuist geacht deze immuniteit volledig te handhaven met betrekking tot die werkzaamheden. In dit licht is deze bepaling overeengekomen die een regeling inhoudt die in geval van een strafbaar feit gepleegd bij het verrichten van werkzaamheden ingevolge deze overeenkomst de mogelijkheid geeft tot het opheffen van deze strafrechtelijke immuniteit. De zendstaat behoudt hierbij een zekere mate van discretie. Reden hiervoor is dat het belang van de zendstaat bij het onbelemmerd en onafhankelijk functioneren van de uitgezonden ambtenaar in gevaar kan komen door een strafvervolgning van een van diens gezinsleden in de ontvangende staat. De regeling laat daarom toe, dat de zendstaat, na ernstige overweging, besluit de immuniteit niet op te heffen.

Er mag van uit worden gegaan dat deze regeling voldoende mogelijkheden biedt om in een concrete situatie een voor beide partijen bevredigende oplossing te bereiken.

Deze bepaling laat overigens onverlet de eventuele verplichting tot het vergoeden van schade tengevolge van een strafbaar feit begaan bij de uitoefening van de werkzaamheden (zie IV 3).

Het afstand doen van immuniteit van rechtsmacht ten aanzien van strafrechtelijke procedures wordt niet geacht in te houden het afstand doen van immuniteit ten aanzien van de tenuitvoerlegging van het veroordelend vonnis waarvoor een afzonderlijk afstand doen van immuniteit noodzakelijk is. Het hier gemaakte onderscheid, dat voortvloeit uit het volkenrecht, is analoog aan de bepaling inzake opheffing van immuniteit ten aanzien van de administratiefrechtelijke en civielrechtelijke rechtsmacht in artikel 32, vierde lid van het Diplomatiek Verdrag.

Er moge tenslotte worden opgemerkt dat het ontbreken van een regeling met betrekking tot de immuniteit van gezinsleden van beroepsconsulaire ambtenaren een gevolg is van het feit dat deze gezinsleden geen immuniteit genieten ten aanzien van de rechtsmacht van de ontvangende staat.

V. *Uitgesloten recht*

1 tewerkstelling en 2 toelating en verblijf

De strekking van deze bepaling is dat de voor vreemdelingen in het algemeen geldende wettelijke bepalingen inzake toelating, verblijf en het verrichten van arbeid niet van toepassing zijn op gezinsleden die krachtens deze Overeenkomst werkzaamheden verrichten. Zo zullen zij niet op grond van de wettelijke bepalingen ter zake van het verrichten van arbeid door vreemdelingen vergunningsplichtig zijn. Wel blijft ten aanzien van de betrokken gezinsleden de wettelijke regeling van kracht betreffende de benoembaarheid van vreemdelingen in de openbare dienst.

Het feit dat zij uitgesloten zijn van toepassing van de wettelijke bepalingen inzake toelating en verblijf van vreemdelingen betekent onder andere dat hun registratie in handen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken blijft (zie eveneens bepaling III) en dat zij niet in het bezit van een vergunning tot verblijf behoeven te zijn. Er zal hun vanwege genoemd Ministerie een legitimatiebewijs worden verstrekt, waaruit hun veranderde status en hun verblijfstitel blijken.

VI. *Algemene bepalingen*

1 verval van toestemming

Bij beëindiging van de plaatsing van de buitenlandse ambtenaar «en poste» voldoen zijn gezinsleden niet meer aan de in de bepaling II

opgenomen definitie van «gezinsleden». De strekking van deze bepaling is nu om expliciet te bepalen dat tengevolge hiervan de toestemming om krachtens deze Overeenkomst werkzaamheden te verrichten in dat geval vervalt.

2 beëindiging werkzaamheden

Deze bepaling is opgenomen teneinde te voorkomen dat de werkende gezinsleden op het moment van de overplaatsing van de buitenlandse ambtenaar tot wiens gezin zij behoren, zijn gebonden aan een termijn van opzegging die hen zou verplichten hier te lande langer dan deze ambtenaar zelf te blijven. Gedacht wordt aan het hanteren van een zogenaamde «diplomatieke clause» in de relatie tussen de werkgever en het betrokken gezinslid. Die clause zal moeten inhouden dat de arbeidsrechtelijke verhouding zonder voorafgaande opzegging door overplaatsing van de buitenlandse ambtenaar tot wiens gezin de werknemer behoort, zal zijn beëindigd. Hierdoor wordt bereikt dat met het verval van de toestemming krachtens het eerste lid tevens deze arbeidsrechtelijke verhouding ophoudt te bestaan.

3 voortzetting verblijf*

Nogmaals moge worden benadrukt dat voorkomen dient te worden dat werkende gezinsleden op grond van hun verblijf en werkzaamheden krachtens deze Overeenkomst, aanspraak kunnen maken op een verblijfstitel of een tijdelijke of permanente vergunning om arbeid te mogen verrichten na beëindiging van de plaatsing in Nederland van de buitenlandse ambtenaar tot wiens gezin zij behoren. Om die reden zal een aanvraag om toelating tot de arbeidsmarkt, ingediend na het einde van de toestemming krachtens deze Overeenkomst, worden beschouwd als afkomstig van iemand die niet eerder rechtmatig in de zin van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers in Nederland arbeid heeft verricht.

VII *Koninkrijkspositie*

De goedkeuring van deze Overeenkomst wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd. Vooralsnog zal zij alleen gelden voor Nederland en Aruba. Zij zal eventueel ter zijner tijd tot de Nederlandse Antillen kunnen worden uitgebreid.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

* Zie tevens de antwoorden van de Staatssecretaris van Justitie op kamervragen gesteld door onder anderen mr. J. Buikema, Aanhangsel van de Handelingen 1983/1984, nr. 27, voor het gedeelte mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken.