

Vergaderjaar 2000–2001

**27 194**

## **Bepalingen inzake rechtspersoonlijkheid, privileges en immunititeiten van de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden (Wet HCNM)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 1 mei 2001

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **I ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

De leden van de PvdA-fractie hebben met gemengde gevoelens en grote twijfels kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij willen graag enkele vragen en kanttekeningen bij het voorstel plaatsen. Zo vragen de leden zich af of de door de regering gekozen regeling niet leidt tot een aantal problemen. Deze leden vragen of het feit dat de immunititeiten en privileges van de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden (HCNM) door een wet worden geregeld, betekent dat toekomstige wijzigingen alleen mogelijk zijn via een wetswijziging en niet door middel van een overeenkomst tussen de HCNM en de Nederlandse regering? Deze leden vragen zich af waarom niet is gekozen voor een simpele wet die bepaalt dat de HCNM zal beschikken over een vergelijkbare status als andere in Nederland gevestigde internationale organisaties en waarbij vervolgens details worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de HCNM en de Nederlandse staat. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de strikt formeel-juridische opstelling van de Nederlandse regering de aantrekkelijkheid van Den Haag als vestigingsplaats voor internationale organisaties niet verkleint en zo tegen het beleid ingaat om Den Haag te promoten als dé stad voor het internationale recht.

Deze leden willen van de regering graag vernemen wat de voor- en nadelen zijn om te komen tot een wet die de rechten en immunititeiten van internationale organisaties en instellingen regelt, vergelijkbaar met de constructie die in Denemarken is gekozen? Deze leden vragen of het in dit geval niet mogelijk is om in overleg met de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en haar lidstaten te komen tot een

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van den Berg (SGP), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (ChristenUnie), Valk (PVDA), Apostolou (PVDA), Hillen (CDA), Verhagen (CDA), onder-voorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M.B. Vos (GroenLinks), Dijkssma (PVDA), Van den Doel (VVD), Koenders (PVDA), De Boer (GroenLinks), voorzitter, Verburg (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PVDA), Remak (VVD), Wilders (VVD), Molenaar (PVDA) en De Pater-van der Meer (CDA).

Plv. leden: Dijkstal (VVD), Van Baalen (VVD), De Graaf (D66), Van 't Riet (D66), Rouvoet (ChristenUnie), Zijlstra (PVDA), Belinfante (PVDA), Leers (CDA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Gortzak (PVDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Albayrak (PVDA), Van Oven (PVDA), Visser-van Doorn (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Bussemaker (PVDA), Rijpstra (VVD), Balemans (VVD), Duivesteyn (PVDA) en Van den Akker (CDA).

constructie waardoor het ontbreken van een oprichtingsverdrag kan worden ondervangen? Zal de regering, in het geval alsnog overeenstemming wordt bereikt om de OVSE internationale rechtspersoonlijkheid toe te kennen, de onderhavige wet intrekken en een zetelovereenkomst sluiten met de HCNM, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zich af? De leden willen graag weten waarom de regels van het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek Verkeer en de daarbij behorende Protocollen (pagina 4 memorie van toelichting, Trb. 1962, 101 en 159) alleen voor functionarissen met de rang P5 en hoger gelden? Wordt dit onderscheid bij alle in Nederland gevestigde internationale organisaties toegepast? Deze leden vragen zich af hoe de Nederlandse regering zich opstelt als conflicten blijken te bestaan of ontstaan tussen regels en procedures van de HCNM en OVSE en toepasselijk Nederlands recht, bijvoorbeeld op arbeidsrechtelijk gebied, zeker gezien het feit dat Nederland deel uitmaakt van de OVSE?

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel ertoe kan leiden dat de HCNM in Nederland in een minder gunstige positie komt te verkeren dan andere in Nederland gevestigde internationale organisaties waarmee wel een zetelovereenkomst is gesloten. Zij vragen of de regering deze zorg deelt en zo ja, hoe de regering dat denkt te voorkomen?

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Naar aanleiding van de memorie van toelichting en de door de Raad van State ter zake gemaakte opmerkingen hebben zij nog enkele vragen.

Deze leden vragen zich in de eerste plaats af waarom het zo lang heeft moeten duren voordat het wetsvoorstel de Tweede Kamer heeft bereikt. Sinds 1 januari 1993 is de HCNM in functie. Uit de verwijzing naar de regelingen in andere landen (pagina 4 en 5 memorie van toelichting) blijkt dat deze OVSE-lidstaten de betreffende overeenkomst met de op hun territoir gevestigde OVSE-instelling reeds begin jaren negentig hebben geregeld. Bij deze leden rijst dan de vraag welke beleidslijn door de regering de afgelopen jaren is gevolgd? Was er sprake van een interim-overeenkomst c.q. een Memorandum of Understanding tussen Nederland en de HCNM? Tevens rijst de vraag of zich gevallen hebben voorgedaan waarbij van de zijde van de OVSE een beroep is gedaan op bepaalde privileges en/of immuniteit?

De leden van de VVD-fractie menen dat het overzicht van de landen die een overeenkomst ter zake hebben gesloten overigens niets zegt over de inhoud van dergelijke overeenkomsten. Zij vragen de regering of de toegekende privileges en immuniteiten in die landen te vergelijken zijn met die in het onderhavige wetsvoorstel? Overigens blijkt uit het overzicht dat de OVSE geen overeenkomst heeft met Albanië, Moldavië et cetera. Hoe is in die landen de status van het OVSE-personeel en in het bijzonder van het deelnemende Nederlandse personeel geregeld? Deze leden vragen zich ook af, nu het weliswaar geen verdrag betreft, of er ook over de voorstellen in deze wet met de OVSE i.c. de HCNM daadwerkelijk is onderhandeld of dat het hier een eenzijdige vaststelling betreft? Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State over de toepassing van het sociale verzekeringsstelsel en uitgaande van een alles of niets systeem, dient zich bij de leden van de VVD-fractie de vraag op waarom Nederlandse staatsburgers op Nederlands grondgebied in dienst van de OVSE desgewenst niet onder het Nederlandse sociale verzekeringsstelsel zouden kunnen vallen?

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Ondanks het gegeven dat deze leden op zich met instemming hebben kennis genomen van de regeling inzake rechtspersoonlijkheid, privileges

en immuniteiten voor de HCNM heeft het de leden bevreemd dat niet, zoals te doen gebruikelijk, de privileges en immuniteiten worden vastgelegd in een verdrag of zetelovereenkomst. Deze leden wensen dan ook een nadere toelichting op de redenering van de regering dat het niet mogelijk is een zetelovereenkomst te sluiten.

De leden van de CDA-fractie hebben weliswaar kennis genomen van de opvatting van de regering dat de OVSE geen volkenrechtelijke organisatie is, alsmede van de regelingen in andere landen binnen welke grenzen zich een OVSE-instelling bevindt, maar de leden vinden de zienswijze van de Nederlandse regering in tegenspraak staan met de zienswijze van de Secretaris-Generaal (SG) van de OVSE. De SG heeft in een achtergrondrapport over de legale status van de OVSE in relatie tot privileges en immuniteiten verklaard dat de OVSE wel degelijk gecategoriseerd kan worden als een intergouvernementele organisatie waarmee verdragen gesloten kunnen worden. Graag willen deze leden een reactie van de regering op het verzoek van de OVSE om de OVSE te erkennen als een internationale organisatie met het doel een zetelovereenkomst af te sluiten, waarin de privileges en de immuniteiten nader worden geregeld. Door de regeling in het onderliggende wetsvoorstel, waarbij de verlening aan de HCNM en diens functionarissen van privileges en immuniteiten in het kader van het Nederlandse rechtsstelsel wordt geplaatst, kunnen naar de mening van de leden van de CDA-fractie problemen ontstaan die te vermijden zijn met een zetelovereenkomst. Staffunctionarissen van de OVSE kunnen bijvoorbeeld onder verschillende rechtsstelsels vallen. De OVSE-stafregels met betrekking tot arbeidsvoorwaarden verschillen bijvoorbeeld van de Nederlandse wetgeving ter zake. Deze leden vragen op welke wijze conflicten op dit terrein worden opgelost?

In het algemeen rijst bij deze leden de vraag of het te prefereren is dat er binnen de OVSE gedifferentieerd moet worden inzake rechtsstelsels. Vindt de Nederlandse regering het verkieslijk dat er bijvoorbeeld ten aanzien van arbeidsvoorwaarden binnen één organisatie (de OVSE) verschillende regimes van toepassing zijn al naar gelang de zetel van één van de instellingen in een ander land gevestigd is? Het kan ook op andere terreinen voorkomen dat OVSE-reguleringen afwijken van de Nederlandse wetgeving. Voor OVSE-functionarissen die in Nederland werkzaam zijn bij de HCNM, geldt dat de OVSE afspraken getoetst worden aan de Nederlandse wetgeving.

De leden van de D66-fractie hebben met kritische interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Bij deze leden bestaat de indruk bestaat dat de Hoge Commissaris zelve weinig gelukkig is met deze regeling. Is die indruk juist, en wat is hierop de reactie van de regering? Zou de regering hebben geprefereerd dat de OVSE wel over een volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid beschikt? Ook vragen de leden in hoeverre het ontbreken hiervan (andere) problemen oplevert? Zal een dergelijke rechtspersoonlijkheid in de toekomst wel mogelijk of haalbaar zijn en streeft de regering dit na? Welke tegenstellingen verhinderden destijds (november/december 1993) een oprichtingsovereenkomst van de OVSE als «rechtsopvolger» van de CVSE? De leden van de D66-fractie vragen of het «besluit» van 10 juli 1992 over de HCNM nog punten betreffende diens rechtspersoonlijkheid et cetera. bevat? Ook vragen zij naar de voornemens van de regering met betrekking tot een eventuele verlenging van de huisvesting van de HCNM na 2004? Bestaat hierover kennelijk *de facto* (maar niet *de jure*) een consensus in OVSE-verband?

De leden van de D66-fractie vragen de regering of andere regionale organisaties ex-hoofdstuk VII VN-Handvest in het algemeen een volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid hebben of is de OVSE hier een uitzondering op de regel? Is het qua rechtsfiguren eigenlijk niet vreemd voor een *de facto* zetel in Den Haag privileges et cetera te verschaffen? Zijn daar andere voorbeelden van? Is het ontbreken van rechtspersoonlijkheid et

cetera niet vooral een probleem in landen die de HCNM bezoekt en niet zozeer in Nederland? Tot slot vragen zij of in het algemeen de regelingen in andere OVSE-lidstaten vergelijkbaar zijn met de Nederlandse voorstellen?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van dit bijzondere wetsvoorstel. Vanzelfsprekend is het eervol voor Nederland dat de HCNM als een bijzondere instelling van de OVSE gehuisvest zal blijven in Den Haag. Zulks schept verplichtingen, waaraan serieuze aandacht geschonken moet worden.

Toch zijn de leden van de ChristenUnie-fractie geen bewonderaars van de gekozen constructie, waarin voor een internationale instelling een unilaterale c.q. Nederlandse wettelijke regeling wordt getroffen. Deze leden geven er de voorkeur aan dat gestreefd wordt naar een zetelovereenkomst met de OVSE. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat dit door de trage gang van zaken binnen de OVSE tot op heden niet mogelijk is gebleken.

In zijn brief van 22 november 2000 (27 194, nr. 4) schrijft de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Kamer dat ter zake de discussie binnen de OVSE ministeriële bijeenkomst recent nieuw leven is ingeblazen, voortsnog zonder resultaat. Gemeld wordt dat de discussie in 2001 zal worden voortgezet. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat daarover thans de verwachtingen zijn? Ook vragen deze leden of er nog een mogelijkheid bestaat dat de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel wordt ingehaald door een OVSE-besluit? Tot slot vragen zij of de Nederlandse regering zich daarvoor sterk maakt?

Het bevreemdt de leden van de ChristenUnie-fractie dat de regering in de memorie van toelichting niets zegt inzake opvattingen van de Hoge Commissaris zelf over de gekozen constructie. Kan de regering bevestigen dat deze constructie bij de HCNM (en bij de Secretaris-Generaal van de OVSE) op bezwaren stuit? Deze leden vragen of het waar is dat de HCNM voorkeur geeft aan een alternatief, te weten een wettelijke regeling waarin wordt volstaan met het unilateraal erkennen van de OVSE als een internationale instelling, zodat de weg wordt vrijgemaakt voor het sluiten van een verdrag in casu een zetelovereenkomst? Zo ja, wat verzet zich tegen een dergelijke oplossing?

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen de regering een aantal vragen, verwijzend naar het commentaar van de HCNM op het wetsvoorstel in de vorm van een notitie van de OVSE, gedateerd 28 augustus 2000. Deze leden veronderstellen dat de regering beschikt over dit commentaar en stellen het op prijs wanneer de regering een reactie geeft op de daarin vervatte kritische kanttekeningen bij het wetsvoorstel. Samengevat gaat het om de volgende tegenwerpingen:

- de omstandigheid dat de HCNM al jaren met de kennelijke instemming van de Nederlandse regering optreedt als een internationale instelling, werkend onder internationaal recht;
- het besluit van de OVSE Ministeriële Raad van Rome dat zou vereisen dat rechtspersoonlijkheid zou moeten worden toegekend aan zowel de OVSE als aan zijn instellingen zoals de HCNM;
- het risico dat voor elke relevante wijziging van de OVSE en/of HCNM regels een wijziging van de onderhavige wet noodzakelijk is;
- twijfels over de vrijheid van de HCNM om zelfstandig arbeidsrechtelijke voorzieningen te treffen die afwijken van de Nederlandse wetgeving;
- twijfels of er voldoende is voorzien in vrijstelling van belastingen en heffingen, die materieel vergelijkbaar zijn met de belastingen genoemd in artikel 8;
- de ratio van de beslissing immuniteit buiten de officiële functie-uitoefeningen uitsluitend te verlenen aan functionarissen met de rang P5 en hoger.

Het zal de regering duidelijk zijn dat de leden van de ChristenUnie-fractie twijfelen of de weg van dit wetsvoorstel de juiste is. Voor een eindoordeel is een reactie op bovenstaande punten gewenst. Daartoe nodigen deze leden de regering uit.

## **II ARTIKELN**

### **Artikel 8, 9 en 10**

De leden van de D66-fractie vragen met betrekking tot deze artikelen wat de «gebruikelijke belastingvrijstellingen» zijn? Ook vragen deze leden waarom aan «deskundigen» faciliteiten geboden worden?

### **Artikel 16**

In artikel 16 wordt weliswaar de mogelijkheid geopperd dat er nadere afspraken worden gemaakt over eventuele arbitrage bij voorkomende conflicten maar, zo wensen de leden van de CDA-fractie van de regering te vernemen, ware het dan niet beter reeds nu bij het wetsvoorstel sluitende afspraken te maken?

De voorzitter van de commissie,  
De Boer

De griffier voor dit verslag,  
Kok