

36 615 Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven

Nr. 3 Verslag van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven over het verzoekschrift van dhr. K. inzake een klacht over het handelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (COVZ2402020) Vastgesteld 21 november 2024

Inleiding

Dit verslag bevat de behandeling van het verzoekschrift van dhr. K. (hierna: verzoeker) door de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven (hierna: de commissie) inzake een klacht over het handelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (dossier COVZ2402020).

Achtereenvolgens wordt ingegaan op het verzoek en de daarbij aangeleverde informatie, de tijdens de inlichtingenfase ontvangen informatie van de minister van Buitenlandse Zaken (hierna: de minister) en verzoeker, het oordeel van de commissie naar aanleiding van de inlichtingenfase en tot slot het voorstel van de commissie aan de Kamer.

Verzoek en aangeleverde informatie

Verzoeker heeft op 20 februari 2024 een verzoekschrift ingediend bij de commissie waarin hij zich beklagt over de bemiddeling door het ministerie van Buitenlandse Zaken (hierna: het ministerie) tussen zijn voormalige werkgever, de ambassade van Algerije in Den Haag, en hemzelf.

Verzoeker (met de Nederlandse nationaliteit) is na een dienstverband van 18 jaar ontslagen door deze ambassade. De rechter heeft, ook in hoger beroep, vastgesteld dat het ontslag onterecht is en dat verzoeker volgens het Nederlandse recht een vergoeding moet krijgen van ruim 100.000 euro. Deze rechterlijke uitspraak wordt tot op de dag van vandaag door de staat Algerije niet nageleefd. Het ministerie heeft bemiddeld, met als doel de ambassade ertoe te bewegen de ontslagvergoeding uit te betalen. Op 24 januari 2024 heeft het ministerie verzoeker geïnformeerd dat er na twee jaar een einde is gekomen aan de bemiddeling, die niets heeft opgeleverd. Verzoeker is in de financiële problemen gekomen. Dat de staat Algerije weigert de proceskosten van de rechtszaken te betalen ondanks twee veroordelingen daartoe speelt daarbij ook een rol. Verzoeker draait daar

nu ook voor op, blijkt uit een meegestuurd krantenartikel. De kwestie is overigens vaker in de media geweest.¹

In het verzoekschrift aan de commissie beklagt verzoeker zich over de handelswijze van het ministerie bij de bemiddeling. Verzoeker vat dit samen als: “Meer dan twee jaar van negeren, uitstellen, de juiste protocollen niet volgen, aan het lijntje houden en het verdraaien van de waarheid”. Hij heeft het gevoel dat het ministerie niets voor hem heeft gedaan en voelt zich behandeld als tweederangsburger. Hij stelt ook dat de ambtenaren van het ministerie zich schuldig maken aan racisme en discriminatie. Verzoeker beklagt zich ook over de diplomatieke inzet bij de bemiddeling. Hij betwijfelt of het ministerie de juiste stappen heeft gezet, en of het ministerie wel eerlijk tegen hem is geweest over wat er is geprobeerd. Hij vraagt zich af of een (vertrouwelijke) brief van de minister aan diens Algerijnse ambtsgenoot (zie hierna de paragraaf ‘Inlichtingenfase’) daadwerkelijk is gestuurd en vindt het ongeloofwaardig dat de Nederlandse staat er genoeg mee neemt dat deze brief niet wordt beantwoord. Hij zou de brief graag willen inzien, maar krijgt daarin geen inzage. Hij stelt de dupe te zijn van een deal. Het verzoek is dat het ministerie hem gaat helpen, aangezien het ministerie de enige instelling is die kan ingrijpen bij de ambassade van Algerije om het recht toe te passen.

Op 3 maart 2023 (bijna een jaar voordat het verzoekschrift bij de commissie is ingediend) heeft verzoeker een klacht ingediend bij de directie Juridische Zaken van het ministerie over de gang van zaken. De klachten betreffen: 1) een gebrek aan reacties op de correspondentie van verzoeker en zijn advocaat; 2) onvoldoende en onjuiste handelingen ten aanzien van de Algerijnse autoriteiten; en 3) dat er met de verkeerde persoon van de Algerijnse ambassade is gesproken.

In de klachtbehandeling zijn de klachten ongegrond verklaard; wel werd verzoeker te kennen gegeven dat het ministerie aandacht zal blijven vragen voor zijn kwestie bij de Algerijnse autoriteiten. Ten aanzien van de klacht betreffende een gebrek aan reacties op de correspondentie van verzoeker en zijn advocaat stelt de minister dat verzoeker in de periode augustus 2022-mei 2023 drie keer in gesprek is geweest met ambtenaren van zijn ministerie, en dat hij diverse e-mails en een formele antwoordbrief heeft ontvangen. Ten aanzien van de klacht over de onvoldoende en onjuiste handelingen ten aanzien van de Algerijnse autoriteiten stelt de minister dat de Algerijnse autoriteiten twee keer in Algiers en drie keer in Nederland zijn aangesproken over de zaak in formele gesprekken bij de ministeries van Buitenlandse Zaken. Daarnaast zijn de Algerijnse autoriteiten veelvuldig en op hoog ambtelijk niveau gecontacteerd, aangesproken en ook gerappelleerd bij andere gelegenheden. Er is dan ook frequent door zijn ministerie op de naleving van de rechterlijke uitspraak

¹ Zie o.a.: NRC, 29 januari 2024, ‘Algerije wil uitspraak Haags hof niet opvolgen’ (<https://www.nrc.nl/nieuws/2024/01/28/algerije-wil-uitspraak-haags-hof-nietopvolgen-a4188403>), en: BOOS, 8 juni 2023, ‘Algerije negeert vonnis rechter waardoor Ihsane dakloos raakt’ (https://www.youtube.com/watch?v=P_HjOXtcBxY).

in deze zaak gewezen en er is naar zijn oordeel sprake van een intensieve behandeling van zijn dossier. De Nederlandse regering heeft duidelijk uitgesproken dat het Nederlandse recht dient te worden gerespecteerd. Ook ten aanzien van deze specifieke zaak. De Nederlandse staat kan uiteindelijk slechts een bemiddelende rol spelen, aldus de minister. Op de klacht dat de Nederlandse ambassadeur in Algiers met de verkeerde persoon heeft gesproken, reageert de minister dat hij deze mening niet deelt en dat er bovendien op een later moment nog met de secretaris-generaal van het Algerijnse ministerie van Buitenlandse Zaken is gesproken.

De commissie heeft op 18 april 2024 besloten het verzoekschrift in behandeling te nemen, waarbij deze (ongegegrond verklaarde) klacht over het handelen van het ministerie het aanknopingspunt is.

Kamerbrief

De kwestie uit het verzoekschrift heeft enkele jaren geleden op de agenda gestaan van de Tweede Kamer. Naar aanleiding van het bericht 'Hoe ambassades in Nederland de rechter negeren en ex-werknemers daar de dupe van zijn',² waarin ook de casus van verzoeker werd vermeld, heeft de Kamer de minister gevraagd om een brief.³ Het lid Van Haga stelde op 14 juni 2023 schriftelijke vragen over het met voeten treden van de Nederlandse wet door ambassades.⁴

In de Kamerbrief en meegestuurde beslisnota staat de handelswijze van het ministerie bij de (niet)-naleving van nationale vonnissen door buitenlandse ambassades in Nederland aangaande lokaal personeel beschreven. Omdat deze informatie relevant is voor het oordeel, neemt de commissie een aantal passages uit deze brief op in haar verslag:

“Op een paar uitzonderingen na, is een Nederlandse rechter gemachtigd om uitspraken te doen volgens het Nederlandse arbeidsrecht over zaken die lokaal personeel van buitenlandse ambassades in Nederland aangaan. (...) Alle in Nederland gevestigde buitenlandse diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen dienen de Nederlandse wet- en regelgeving, inclusief de dwingende bepalingen van het Nederlandse arbeidsrecht, te respecteren. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken wijst geregeld op deze plicht, zoals in artikel 41 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer is vastgelegd.

(...)

² NRC, 30 november 2022, 'Hoe ambassades in Nederland de rechter negeren en ex-werknemers daar de dupe van zijn'.

³ Kamerstuk 25883, nr. 453. De Kamer heeft deze brief op 23 december 2022 ontvangen.

⁴ Documentnummer 2023D26048.

De Nederlandse staat is zelf geen partij bij arbeidsgeschillen tussen lokale werknemers en ambassades. Dat neemt niet weg dat het ministerie het belangrijk vindt dat uitspraken van de Nederlandse rechter worden nageleefd. Het ministerie neemt de ontvangen klachten over arbeidsgeschillen en niet-naleving van uitspraken dan ook heel serieus.

Wanneer de Nederlandse rechter uitspraak doet in het voordeel van de lokale medewerker en het vonnis niet wordt nageleefd, dan kunnen gedupeerden zich wenden tot het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In deze gevallen neemt het ministerie altijd contact op met de betrokken ambassade waarbij verzocht wordt het vonnis van de rechter te respecteren en na te leven. Hoewel een zendstaat als werkgever van lokaal personeel in rechte kan worden betrokken (en in die situatie geen immuniteit van jurisdictie toekomt), kan een zendstaat, en dus de vreemde staat, bij de tenuitvoerlegging van een vonnis veelal wel een beroep doen op immuniteit van executie. Dat betekent dat ten aanzien van zijn eigendommen niet zonder meer executiemaatregelen kunnen worden getroffen. Dat neemt niet weg dat door gedupeerden kan worden overwogen om waar mogelijk beslag te laten leggen op vermogensbestanddelen van de zendstaat met een commerciële bestemming om zo te komen tot tenuitvoerlegging van de nationale uitspraak.

Ter bevordering van de naleving van nationale vonnissen, voert het ministerie herhaaldelijk gesprekken met ambassadeurs en andere vertegenwoordigers van de zendstaat. Ook bestaat de mogelijkheid om zendstaten formeel aan te schrijven. Indien opportuun, spreekt Nederland ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het desbetreffende land formeel aan.

(...)

Op de diplomatieke escalatieladder zijn zeer vergaande stappen mogelijk zoals het tot persona non grata verklaren van een ambassadeur of ander lid van de diplomatieke missie (artikel 9 Wenen diplomatiek). Internationaalrechtelijk bestaat de mogelijkheid tot aansprakelijkstelling van een land vanwege een schending van Wenen diplomatiek. Of een dergelijke aansprakelijkstelling kan worden geëffectueerd met behulp van de inschakeling van een internationale rechter (zoals het Internationaal Gerechtshof) is afhankelijk van de acceptatie van de bevoegdheid van die rechter door de betrokken staten.

Het inzetten van deze zeer vergaande diplomatieke stappen wordt alleen genomen in zeer uitzonderlijke gevallen. Voor arbeidsgeschillen waarbij de Nederlandse staat geen partij is, acht ik deze stappen niet opportuun. Zoals aangegeven kunnen

de nationale rechtsmiddelen door gedupeerden nog verder worden uitgeput door waar mogelijk beslag te laten leggen op vermogensbestanddelen van de zendstaat met een commerciële bestemming om zo te komen tot tenuitvoerlegging van de nationale uitspraak.”⁵

In de meegestuurde beslisnota staat, meer concreet:

“Er zijn gevallen waarbij ambassades rechterlijke uitspraken in arbeidsgeschillen niet opvolgen. In deze gevallen wordt langs diplomatieke weg altijd gezocht naar een oplossing door de desbetreffende ambassades formeel aan te spreken en aan te schrijven; indien opportuun het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het desbetreffende land aan te spreken; en actieve voorlichting te geven aan ambassades over Nederlands arbeidsrecht.”⁶

En:

“Een Nederlandse rechter is doorgaans zie Kamerbrief voor uitzonderingen gemachtigd om uitspraken te doen volgens het Nederlandse arbeidsrecht over zaken die lokaal personeel van buitenlandse ambassades in Nederland aangaan. In alle gevallen moet rekening worden gehouden met het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer Wenen diplomatiek waarin staat dat de nationale wetten en regelingen van de ontvangende staat moeten worden gerespecteerd artikel 41 lid Wenen diplomatiek Anderzijds genieten missies immunitet van executie waardoor de naleving van nationale vonnissen niet kan worden afdgedwongen. Juridisch gezien kan de tenuitvoerlegging van een nationale uitspraak dan ook alleen middels beslaglegging op commercieel eigendom van een vreemde staat.”

“Onder Wenen diplomatiek moeten missies de wet- en regelgeving van het gastland respecteren. Het ministerie verzoekt ambassades dan ook de uitspraak van de Nederlandse rechters te respecteren en de verschuldigde bedragen te betalen. Indien een missie hier niet toe bereid is en bijvoorbeeld een beroep doet op immunitet van executie kan in enkele gevallen als alternatief een schikking worden voorgesteld door ambassades. BZ kan zich niet in deze zaken mengen maar kan wel aangeven dat een schikking in lijn met het vonnis van de rechter wenselijk is.”⁷

⁵ Kamerstuk 25883, nr. 453.

⁶ Kamerstuk 25883, nr. 453.

⁷ Kamerstuk 25883, nr. 453.

In de beslisnota is informatie over internationale en diplomatieke belangen weggelaten, omdat dit informatie is die niet openbaar gemaakt kan worden.

Inlichtingenfase

Inlichtingen van de minister

De commissie heeft de minister om schriftelijke inlichtingen verzocht ten aanzien van het verzoekschrift. De inlichtingen zijn op 17 juni 2024 vertrouwelijk verstrekt.

Ten aanzien van de diplomatieke inzet geeft de minister (net als in de eerdere klachtbehandeling) aan dat er intensief naar oplossingen is gezocht, zowel schriftelijk als in gesprekken. De contacten vonden plaats op hoog ambtelijk niveau. Er is gemiddeld één keer per maand door het ministerie op de naleving van het vonnis gewezen vanaf augustus 2022 tot 16 januari 2024. In aanvulling daarop heeft toenmalig minister Hoekstra op 17 juli 2023 de Algerijnse minister van Buitenlandse Zaken persoonlijk per brief om aandacht gevraagd voor de zaak van verzoeker. De inhoud van de brief is op hoofdlijnen omschreven in de inlichtingen. De minister heeft gewezen op het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer waarin is vastgelegd dat diplomatieke missies de wet- en regelgeving van het gastland moeten respecteren. Specifiek is benoemd dat hieronder ook uitspraken vallen van de Nederlandse rechter in arbeidsgeschillen met lokale medewerkers, zoals het vonnis van het gerechtshof van 5 juli 2022 over de situatie van verzoeker. Het belang dat de Nederlandse staat hecht aan het respecteren en naleven van het vonnis is daarbij benadrukt. Ondanks herhaaldelijke verzoeken is er door het ministerie geen schriftelijke reactie ontvangen op deze brief. Wel kan uit een mondelinge reactie van de Algerijnse autoriteiten op de brief worden opgemaakt dat niet wordt overwogen over te gaan tot betaling. Daarom, zo licht de minister toe in de inlichtingen, is er na twee jaar een einde gekomen aan de bemiddelende rol die het ministerie op zich heeft genomen.

Naar aanleiding van de opmerking van verzoeker dat niet zeker is of de minister een brief heeft gestuurd aan de Algerijnse minister van Buitenlandse Zaken, biedt de minister de commissie aan de brief op basis van geheimhouding ter inzage te leggen.

Ten aanzien van het handelen van het ministerie richting verzoeker geeft de minister in zijn inlichtingen aan dat er zorgvuldig is gehandeld. Sinds het vonnis is veelvuldig contact geweest met verzoeker en zijn advocaat. Er hebben twee gesprekken plaatsgevonden en een hoorzitting in het kader van de klachtenprocedure. Er zijn hem voorts geen uitingen van racisme en discriminatie bekend, voortkomend uit de contacten tussen zijn ambtenaren en verzoeker; de minister nodigt verzoeker uit dat standpunt te onderbouwen. De minister geeft aan bewust te zijn van de financiële en persoonlijke gevolgen die dit langdurige geschil voor verzoeker heeft en

het te betreuren dat dat de intensieve inspanningen niet hebben kunnen bijdragen aan een positieve uitkomst.

Reactie van verzoeker op de inlichtingen

De commissie heeft verzoeker gevraagd schriftelijk te reageren op de inlichtingen van de minister. Verzoeker heeft zijn reactie op 14 juli 2024 toegezonden.

Ten aanzien van de diplomatieke inzet van het ministerie be vraagt verzoeker opnieuw het uitblijven van een reactie op de brief van de minister aan de minister van Buitenlandse Zaken van Algerije. Ook vraagt hij naar de mondelinge reactie op de brief en waarom de brief van de minister vertrouwelijk zou moeten blijven.

Verzoeker stelt voorts dat het onjuist is dat er intensief contact is geweest. Verzoeker heeft non-stop e-mails gestuurd om hulp en steun en om afspraken te vragen, maar nooit of geen direct antwoord gekregen. Het is niet juist dat de minister twee brieven aan hem heeft gestuurd; hij heeft slechts één brief ontvangen, namelijk de brief van 24 januari 2024. Een verzoek tot een ontmoeting met de minister is, na maanden gewacht te hebben op een reactie, niet gehonoreerd. Verzoeker reageert niet op de vraag van de minister om zijn standpunt te onderbouwen dat er sprake is van discriminatie en racisme.

Verzoeker vraagt zich opnieuw af of er een deal is gemaakt tussen de Nederlandse en Algerijnse staat. Hij sluit af met de volgende stelling en vraag: "Kortom, de ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken vinden dat de Rechtsstaat niet gerespecteerd dient te worden door buitenlandse ambassadeurs en diplomaten in Nederland en dat de Rechtsstaat niet voor mij als Nederlands burger geldt. En de vraag is wat was de beloning voor deze ambtenaren van Algerije?"

Nadere inlichtingen van de minister

De commissie heeft de minister verzocht om nadere inlichtingen. Hij heeft deze op 26 september 2024 vertrouwelijk verstrekt.

De minister gaat onder meer in op de vragen van verzoeker over de brief van 17 juli 2023 en de mondelinge reactie daarop van de Algerijnse autoriteiten. De minister verduidelijkt dat zijn brief aan de Algerijnse minister van Buitenlandse Zaken een *officiële* brief betrof, waarin hij *persoonlijk* aandacht heeft gevraagd voor de zaak van verzoeker en waarin het belang dat de *Nederlandse staat* hecht aan het respecteren en naleven van het vonnis bij de Nederlandse rechter is benadrukt. Correspondentie tussen staten is vertrouwelijk en kan daarom alleen op hoofdlijnen worden gedeeld met verzoeker. Zoals eerder aangegeven, is de minister bereid te brief ter inzage te leggen bij de commissie. De mondelinge bespreking van de brief vond plaats tussen de Nederlandse ambassadeur en de Algerijnse autoriteiten op hoog ambtelijk niveau bij het Algerijnse ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ten aanzien van het handelen van het ministerie richting verzoeker meldt de minister dat verzoeker tweemaal een brief heeft gekregen van de minister zelf: een reactie op zijn klacht en de brief van 16 januari 2024 (waarin staat dat de bemiddelende rol wordt beëindigd).

Op 8 oktober 2024 heeft verzoeker de commissie uit eigen beweging een reactie gestuurd op de nadere inlichtingen. Daarin schrijft verzoeker zich te voelen als persoon zonder rechten. Hij voegt nu ook informatie toe ter onderbouwing van zijn stelling over racisme en discriminatie door het ministerie. Het betreft een mail van het ministerie over een andere (afgeronde) klacht die hij bij het ministerie had ingediend betreffende de lange duur van de behandeling van visumaanvragen van zijn familie. In de mail staat dat zijn klacht hierover formeel is afgehandeld, en dat het op toekomstige e-mails van verzoeker met betrekking tot deze kwestie niet meer zal reageren. In de reactie stuurt verzoeker de commissie ook informatie over de diplomatieke betrekkingen tussen de Nederlandse en Algerijnse staat.

Oordeel van de commissie

De commissie constateert dat de klacht van verzoeker over het handelen van het ministerie enerzijds gaat over de vraag of het ministerie verzoeker netjes heeft behandeld, en anderzijds of het ministerie voldoende diplomatieke inzet heeft gepleegd bij de bemiddeling ten aanzien van het niet-naleven van het rechterlijke vonnis over de uitbetaling van de ontslagvergoeding door de ambassade van Algerije.

De commissie heeft in haar dossier voldoende informatie om te kunnen constateren dat het ministerie verzoeker serieus heeft behandeld, ook al zijn klaarblijkelijk niet *alle* e-mails beantwoord. Verzoeker is onder andere driemaal op het ministerie ontvangen (eenmaal in het kader van de klachtbehandeling) en heeft twee brieven ontvangen van de minister. De commissie ziet geen aanleiding om op dit punt een voorstel aan de Kamer te doen.

Wat betreft de diplomatieke inspanning heeft de commissie de casus van verzoeker naast het beleid van het ministerie gelegd, zoals beschreven in de Kamerbrief van 23 december 2022 en bijbehorende beslisnota. De commissie constateert dat deze werkwijze als zodanig is toegepast. De minister heeft zich persoonlijk voor verzoeker ingespannen. Daarnaast is ook op hoog ambtelijk niveau over de casus gesproken en naar oplossingen gezocht. Het ministerie heeft zich er twee jaar lang voor ingezet. Uit de Kamerbrief van de minister van 23 december 2022 blijkt weliswaar dat er op de diplomatieke escalatieladder stappen mogelijk zijn die nog verder gaan, maar deze alleen in zeer uitzonderlijke gevallen worden gezet; voor arbeidsgeschillen waarbij de Nederlandse staat geen partij is, acht de minister deze stappen niet opportuun (en dit laatste gaat ook op voor deze casus).

Dit oordeel neemt niet weg dat de situatie extreem pijnlijk is voor verzoeker. De casus legt bovendien bloot dat de positie van lokaal personeel van ambassades in Nederland kwetsbaar is. Arbeidsgeschillen kunnen zeer onrechtvaardig uitpakken, aangezien in het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer staat dat missies immuniteit van executie genieten, waardoor de naleving van nationale vonnissen niet kan worden afgedwongen. Juridisch gezien kan de tenuitvoerlegging van een nationale uitspraak dan ook alleen middels beslaglegging op commercieel eigendom van een vreemde staat.

De commissie zal dit verslag doorsturen naar de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. De commissie hecht eraan dat deze commissie het bredere probleem ten aanzien van de niet-naleving van nationale vonnissen door buitenlandse ambassades in Nederland aangaande lokaal personeel met de minister bespreekt.

Voorstel aan de Kamer

Het verslag wordt doorgeleid aan de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. Er is geen aanleiding om een voorstel aan de Kamer te doen.

De voorzitter van de commissie,
White

De griffier van de commissie,
Konings