
Vergaderjaar 2007–2008 A

31 376

Akkoord tussen de lidstaten van de Europese Unie betreffende de status van de militairen en leden van het burgerpersoneel die bij de instellingen van de Europese Unie gedetacheerd zijn, van de hoofdkwartieren en de strijdkrachten die ter beschikking van de Europese Unie kunnen worden gesteld in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de opdrachten bedoeld in artikel 17, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en van de militairen en leden van het burgerpersoneel van de lidstaten die aan de Europese Unie beschikbaar zijn gesteld om in dit kader op te treden (EU-SOFA), Brussel, 17 november 2003

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

Den Haag, 19 februari 2008

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 26 februari 2008. De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 27 maart 2008.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 17 november 2003 te Brussel totstandgekomen Akkoord tussen de lidstaten van de Europese Unie betreffende de status van de militairen en leden van het burgerpersoneel die bij de instellingen van de Europese Unie gedetacheerd zijn, van de hoofdkwartieren en de strijdkrachten die ter beschikking van de Europese Unie kunnen worden gesteld in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de opdrachten bedoeld in artikel 17, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en van de militairen en leden van het burgerpersoneel van de lidstaten die aan de Europese Unie beschikbaar zijn gesteld om in dit kader op te treden (EU-SOFA) (Trb. 2004, 142).

Een toelichtende nota bij het verdrag treft u eveneens hierbij aan. De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

TOELICHTENDE NOTA

I. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie werd in 1992 met het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) (Trb. 1992,74; laatstelijk Trb. 2007, 114) geïnstitutionaliseerd. Vervolgens hebben de lidstaten van de West-Europese Unie (WEU) in de Petersbergverklaring van 19 juni 1992 zich bereid verklaard militaire eenheden afkomstig uit alle onderdelen van hun conventionele strijdkrachten ter beschikking te stellen van de WEU, voor militaire operaties onder verantwoordelijkheid van de WEU. Naast het zorgdragen voor collectieve verdediging kreeg de WEU verantwoordelijkheid voor militaire operaties voor humanitaire taken, vredeshandhaving en crisisbeheersing. Met de integratie van de WEU in de pijlerstructuur van de Europese Unie (EU) werden ook de Petersbergtaken een aspect van het GBVB. De Petersbergtaken zijn vervolgens expliciet opgenomen in artikel 17, tweede lid, VEU: «humanitaire en reddingsoperaties, vredeshandhavingsoverdrachten en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van vrede».

In het kader van de ontwikkeling van het GBVB keurde de Europese Raad van Nice van december 2000 de oprichting van een drietal nieuwe politieke en militaire organen goed: het Politiek en Veiligheidscomité (PVC), het Militair Comité van de Europese Unie (EUMC), en de Militaire Staf van de Europese Unie (EUMS) (PbEU 2001, L 027, pp. 1–3). Bij besluit van 22 januari 2001 heeft de Raad de EUMS daadwerkelijk opgericht (PbEU 2001, L 027, pp. 4–7). De militairen in deze staf worden door de lidstaten gedetacheerd; ze vervullen taken van internationale aard ten behoeve van de ontwikkeling van het operationeel vermogen van de Europese Unie. De EUMS vormt een onderdeel van het secretariaat-generaal van de Raad en verstrekt binnen de structuren van de Raad militaire expertise en steun aan het GBVB, met inbegrip van de leiding over door de EU geleide militaire crisisbeheersingsoperaties. De EUMS heeft drie belangrijke operationele functies: vroegtijdige waarschuwing, situatiebeoordeling en strategische planning.

Door deze ontwikkeling van het operationeel vermogen van de EU, met name op het gebied van EU-geleide crisisbeheersingsoperaties, is eind 2001 in EU-verband de noodzaak onderkend van een statusregeling. EU-geleide crisisbeheersingsoperaties moeten kunnen worden uitgevoerd in alle onafhankelijkheid en zonder gevaar van ongewenste inmenging door een lidstaat of een derde land.

De bestaande statusregelingen kunnen niet worden toegepast op deze nieuwe structuur. Het op 8 april 1965 te Brussel totstandgekomen Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen (EG Protocol) (Trb. 1965,130) is noch bedoeld voor, noch toegeschreven op operationeel optreden in militaire of civiele zin. Ook het op 19 juni 1951 te Londen totstandgekomen Verdrag tussen de Staten die Partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag, nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten (NAVO Status Verdrag) (Trb. 1951, 114) of het op 19 juni 1995 te Brussel totstandgekomen Verdrag tussen de Staten die Partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag en de overige Staten die deelnemen aan het Partnerschap voor Vrede, nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten (NAVO/PfP statusregeling) (Trb. 1996, 74) kunnen niet volstaan, aangezien niet alle EU-lidstaten partij zijn bij deze verdragen.

De EU-lidstaten hebben tussen eind 2001 en medio 2003 onderhandelingen gevoerd over een nieuwe statusregeling.

Door diverse lidstaten, waaronder Nederland, is tijdens het onderhande-

lingsproces benadrukt dat de EU-SOFA complementair moet zijn aan bestaande statusregelingen, met name het NAVO Status Verdrag en de NAVO/PfP statusregeling. Dit om te voorkomen dat er bij gezamenlijke EU/NAVO operaties uiteenlopende statusregelingen van toepassing zijn op hetzelfde hoofdkwartier of militair- en burgerpersoneel. Het subsidiaire karakter van de EU-SOFA is gewaarborgd door in artikel 19 de bepaling op te nemen dat dit verdrag slechts van toepassing is in het geval dat geen andere statusregeling op een militaire operatie of oefening van toepassing is.

II. Toelichting op de bepalingen van de EU-SOFA

De EU-SOFA verstrekt de mogelijkheden voor de uitvoering van EU-geleide crisisbeheersingsoperaties als voorzien in artikel 17 VEU. De EU-SOFA is onderverdeeld in vier delen.

Deel I (artikelen 1–6) bevat algemene bepalingen die van toepassing zijn op alle militairen, burgerpersoneel, hoofdkwartieren en strijdkrachten die worden ingezet voor de uitvoering van opdrachten bedoeld in artikel 17 VEU.

Deel II (artikelen 7 en 8) van de EU-SOFA bevat bepalingen die van toepassing zijn op militairen en burgerpersoneel die door de lidstaten zijn gedetacheerd bij de instellingen van de EU. Aan deze personen wordt functionele immuniteit van strafrechtelijke, civielrechtelijke en administratiefrechtelijke rechtsmacht verstrekt. In tegenstelling tot bijvoorbeeld diplomaten genieten ze geen persoonlijke onschendbaarheid. Dit betekent dat deze personen kunnen worden aangehouden en vastgehouden, maar dat er geen vervolging plaats kan vinden, tenzij er afstand wordt gedaan van immuniteit van rechtsmacht door de EU-instelling en de bevoegde autoriteit van de zendstaat gezamenlijk.

Deel III (artikelen 9–18) van de EU-SOFA bevat bepalingen die van toepassing zijn op de aan de EU ter beschikking gestelde hoofdkwartieren en strijdkrachten, inclusief de daar werkzame militairen en burgers. Voor deze categorie wordt een onderscheid gemaakt tussen strafrechtelijke rechtsmacht en civielrechtelijke rechtsmacht. Wat civielrechtelijke rechtsmacht betreft, genieten zij functionele immuniteit van executie.

Strafrechtelijk gezien is er sprake van zogenaamde concurrerende rechtsmacht. Afhankelijk van het gepleegde feit heeft of de zendstaat of de ontvangststaat rechtsmacht, of is er samenloop van rechtsmacht van beide Staten. Deze categorie personen kan worden aangehouden en vastgehouden door de autoriteiten van de ontvangststaat en, onder bepaalde voorwaarden, door hen worden vervolgd en berecht.

Tevens bevat dit deel van de EU-SOFA bepalingen inzake de onschendbaarheid van archieven en andere officiële documenten van de hoofdkwartieren.

Deel IV (artikel 19) bevat slotbepalingen inzake inwerkingtreding en het subsidiaire karakter van de EU-SOFA.

De EU-SOFA is van toepassing op het grondgebied van de lidstaten van de EU. Voor operaties en oefeningen buiten dit grondgebied dienen separate overeenkomsten gesloten te worden met het land van verblijf. In het algemeen zal de EU de onderhandelingen over dergelijke overeenkomsten ten behoeve van de lidstaten op zich nemen.

III. Toelichting op de meest relevante artikelen

Artikel 8:

Krachtens het eerste lid van dit artikel geniet het militair- en burgerpersoneel dat gedetacheerd is bij de EU-instellingen immuniteit van de straf-, burgeren administratiefrechtelijke rechtsmacht voor zover het handelingen betreft die worden uitgeoefend in het kader van hun functie. Deze bepaling sluit nauw aan bij artikel 12, lid a, van het EG Protocol. Voorts bepaalt het derde lid van dit artikel dat een besluit inzake afstand van immuniteit (een «waiver») door de zendstaat en de relevante EU-instelling gezamenlijk dient te worden genomen. Deze regeling wijkt af van artikel 18 van het EG Protocol dat van toepassing is op «reguliere» gedetacheerden van de lidstaten; de relevante EU-instelling kan zelfstandig besluiten om afstand te doen van immuniteit van rechtsmacht. Deze afwijking werd wenselijk geacht, omdat de lidstaten zeggenschap over afstand doen van immuniteit niet geheel uit handen willen geven, gelet op het feit dat deze groep gedetacheerden met name uit militairen zal bestaan.

Artikel 15:

Dit artikel stelt dat archieven en andere officiële documenten van de hoofdkwartieren onschendbaar zijn. Deze regeling is in lijn met artikel 2 van het EG Protocol en artikel 13 van het op 18 augustus 1952 te Parijs totstandgekomen Protocol nopens de rechtspositie van internationale militaire hoofdkwartieren, ingesteld uit hoofde van het Noord-Atlantisch Verdrag (Protocol van Parijs) (Trb. 1953, 11).

Artikel 16:

Dit artikel bevat bepalingen inzake het voorkomen van dubbele belastingheffing. Artikel 16 gaat, evenals de corresponderende bepaling in het NAVO Status Verdrag, uit van het beginsel, dat het personeel van een krijgsmacht of van een civiele dienst geen fiscale na- of voordelen dient te ondervinden, indien het zijn dienst buiten de eigen EU lidstaat uitoefent. Daartoe is in het eerste lid van artikel 16 de zogenoemde woonplaatsfictie vastgelegd, inhoudende dat personeel in de EU lidstaat van verblijf niet belastingplichtig wordt voor belastingen, die afhangen van het verblijf, de woonplaats of het ingezetenschap in de EU lidstaat van verblijf. Het tweede lid voorziet in een vrijstelling van belasting over het salaris en dergelijke inkomsten, die zonder deze bepaling als arbeidsinkomsten in de EU lidstaat van verblijf in de heffing zouden kunnen worden betrokken. Deze bepaling doet ook recht aan een nog steeds bij het sluiten van verdragen ter voorkoming van dubbele belasting ruim aanvaarde regel, dat uitkeringen uit een openbare kas slechts worden belast door de staat die de uitkering doet. Tevens voorziet het tweede lid van artikel 16 in vrijstelling van de belastingen op roerende zaken, waarvan de aanwezigheid uitsluitend voortvloeit uit de tijdelijke dienst in de EU lidstaat van verblijf.

Het derde lid van artikel 16 bepaalt dat bedoeld personeel voor het overige in de belastingheffing in de EU lidstaat van verblijf kan worden betrokken.

Ten slotte is in artikel 16 vastgelegd, dat de EU lidstaat van verblijf de fiscale voorrechten niet hoeft te verlenen aan de eigen onderdanen of aan personeelsleden van een krijgsmacht of van een civiele dienst, die gewoonlijk op zijn grondgebied verblijven.

Artikel 17:

De bepalingen van dit artikel sluiten nauw aan bij artikel VII van het NAVO Status Verdrag.

Uitgangspunt is, dat de autoriteiten van de staat van herkomst (de zendstaat) het recht hebben rechtsmacht uit te oefenen over het militaire-

en burgerpersoneel volgens de eigen wetgeving die van toepassing is op de strijdkrachten. De autoriteiten van de staat van verblijf (de ontvangstaat) hebben het recht rechtsmacht uit te oefenen over militair- en burgerpersoneel en hun gezinsleden met betrekking tot vergrijpen, die op eigen grondgebied zijn begaan en volgens de wetten van die staat strafbaar zijn. Voor zover het vergrijp slechts naar het recht van één van beide staten strafbaar is, heeft de desbetreffende staat de bevoegdheid om rechtsmacht uit te oefenen bij uitsluiting van de andere staat. Meestal zal er echter sprake zijn van samenloop van rechtsmacht van beide staten. Voor die gevallen geeft de statusregeling een voorziening waarbij aan de hand van een aantal criteria een voorrangrecht wordt gegeven aan één van beide staten, van welk recht die staat desgevraagd op verzoek ten behoeve van de andere staat afstand kan doen.

De EU-SOFA bevat geen bepalingen inzake de samenwerking van de staat van herkomst en de staat van verblijf bij de aanhouding van verdachten en de verdere opsporing en bewijsgaring, anders dan bijvoorbeeld het NAVO Status Verdrag in artikel VII, vijfde en zesde lid. Voor deze samenwerking kan in veel gevallen een beroep worden gedaan op de reguliere rechtshulpinstrumenten in het kader van titel VI VEU. Ingeval de staat van herkomst rechtsmacht zal uitoefenen overeenkomstig de criteria neergelegd in artikel 17, dient de staat van verblijf mee te werken aan de doorvoer (transit) van de betrokken persoon naar de staat van herkomst en die persoon daartoe zo nodig aan de autoriteiten van de staat van herkomst over te dragen (analoog aan artikel VII, vijfde lid, NAVO Status Verdrag). Op het gebied van strafrechtelijke samenwerking tussen zenden ontvangstaat in strafrechtelijke onderzoeken behoeft de Nederlandse administratieve praktijk geen aanpassing van de bestaande procedures. Nederland zal in voorkomende gevallen de bepalingen uit het NAVO Status Verdrag inzake aanhouding en overbrenging van verdachte militairen hanteren.

Artikel 18:

Het eerste en vierde lid bevatten een «waiver» voor aansprakelijkheid zoals gebruikelijk voor militaire oefeningen en operaties. Op grond van deze regeling doen de lidstaten afstand van vorderingen jegens elkaar ter zake van schade aan hun eigendommen, welke worden gebruikt in verband met de voorbereiding en uitvoering van de taken genoemd in artikel 17, tweede lid, VEU en doen zij tevens afstand van vorderingen jegens elkaar indien een lid van hun strijdkrachten in de uitoefening van de dienst letsel oploopt of overlijdt. De bepaling is analoog aan die welke geldt tussen NAVO partners.

Eveneens analoog aan het NAVO Status Verdrag is het ontbreken van een specifieke regeling voor de civielrechtelijke rechtsmacht van de zendstaat. Het zevende lid, paragraaf g, regelt alleen functionele immuniteit van executie van het civielrechtelijke vonnis. Tegen een militair of burger die werkzaam is bij een militair hoofdkwartier of bij de strijdkrachten kan dus wel een civiele vordering worden ingesteld. De eventuele nadelige gevolgen voor de eiser van deze immuniteit van executie worden ondervangen doordat de ontvangstaat op basis van het vijfde lid van dit artikel zorg dient te dragen voor de afhandeling van de vordering.

Aan militairen en burgers die werkzaam zijn bij de militaire hoofdkwartieren of de strijdkrachten wordt geen administratiefrechtelijke immuniteit toegekend; zij vallen derhalve onder de administratiefrechtelijke rechtsmacht van de ontvangstaat.

Artikel 19:

Door diverse lidstaten, waaronder Nederland, is tijdens het onderhandlingsproces benadrukt dat de EU-SOFA complementair moet zijn aan

andere (bestaande) statusregelingen zoals het NAVO Status Verdrag en de NAVO/PfP statusregeling. Het subsidiaire karakter van de EU-SOFA is derhalve gewaarborgd door in artikel 19, zesde lid, paragraaf(a), een bepaling op te nemen waaruit blijkt dat deze SOFA slechts van toepassing is in het geval dat geen andere statusregeling op een militaire operatie of oefening van toepassing is. Het staat de EU vrij conform artikel 19, zesde lid, paragraaf (b), om specifieke regelingen te treffen met de bij een operatie of oefening betrokken lidstaten en organisaties. Indien tussen betrokkenen hieromtrent geen overeenstemming kan worden bereikt, blijft de vigerende statusregeling van kracht. In het geval dat derde landen deelnemen in de EU-operaties en oefeningen waarop de EU-SOFA van toepassing is, kan de EU-SOFA van toepassing worden verklaard voor deze derde landen.

IV. Koninkrijkspositie

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het onderhavige verdrag gezien zijn aard alleen voor Nederland gelden.

De minister van Defensie
E. van Middelkoop

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen