



Advies Raad van State inzake het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake betaalde werkzaamheden door gezinsleden van diplomatiek en ander personeel van een diplomatieke vertegenwoordiging en/of consulaire post; Kiev, 3 november 2021 (Trb. 2021, 150 en Trb. 2022, 31)

Nader Rapport

Afdeling Verdragen
MINBUZA-2022.132775
's-Gravenhage, 11 april 2022

Aan de Koning

Nader rapport inzake het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake betaalde werkzaamheden door gezinsleden van diplomatiek en ander personeel van een diplomatieke vertegenwoordiging en/of consulaire post; Kiev, 3 november 2021 (Trb. 2021, 150 en Trb. 2022, 31)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 december 2021, no.2021002516, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 februari 2022, nr. W02.21.0374/II/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 21 december 2021, no.2021002516, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake betaalde werkzaamheden door gezinsleden van diplomatiek en ander personeel van een diplomatieke vertegenwoordiging en/of consulaire post; Kiev, 3 november 2021 (Trb. 2021, 150), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft geen opmerkingen over het verdrag.

De Afdeling adviseert het verdrag aan de beide Kamers der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten over te leggen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

Het verdrag geeft de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de toelichtende nota te actualiseren. In verband met de ontstane situatie in Oekraïne wordt het verdrag met ingang van 16 maart 2022 voorlopig toegepast door Oekraïne en het Koninkrijk.

Ik verzoek U, mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba, aan de Staten van Curaçao en aan de Staten van Sint Maarten.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra.*



Advies Raad van State

No.W02.21.0374/II/K

's-Gravenhage, 2 februari 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 21 december 2021, no.2021002516, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake betaalde werkzaamheden door gezinsleden van diplomatiek en ander personeel van een diplomatieke vertegenwoordiging en/of consulaire post; Kiev, 3 november 2021 (Trb. 2021, 150), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft geen opmerkingen over het verdrag.

De Afdeling adviseert het verdrag aan de beide Kamers der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten over te leggen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State van het Koninkrijk: Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake betaalde werkzaamheden door gezinsleden van diplomatiek en ander personeel van een diplomatieke vertegenwoordiging en/of consulaire post; Kiev, 3 november 2021 (Trb. 2021, 150)

TOELICHTENDE NOTA

A. Algemeen

1. Inhoud en doel van het verdrag

De maatschappij van het Koninkrijk der Nederlanden is een tweeverdienersmaatschappij waarin echtgenoten, maar ook andere gezinsleden van diplomatieke en consulaire ambtenaren en van leden van het administratieve, het technische en het ondersteunende personeel van diplomatieke vertegenwoordigingen en consulaire posten er belang aan hechten dat zij tijdens een uitzending naar het buitenland kunnen (blijven) werken. Voor de gezinsleden van de burgers van de lidstaten van de Europese Unie, van de staten die behoren tot de Europese Economische Ruimte en van Zwitserland geldt op dit moment dat zij op grond van de EU-regelgeving¹ in een lidstaat van de Europese Unie mogen werken. Deze gezinsleden kunnen derhalve in een EU-lidstaat werken zonder dat zij daarvoor een beroep hoeven te doen op een bilateraal verdrag. Voor de gezinsleden van de ambtenaren die werkzaam zijn bij diplomatieke vertegenwoordigingen en/of consulaire posten in andere staten geldt dat echter niet. De algemene rechtspositie van de genoemde gezinsleden is weliswaar vastgelegd in respectievelijk het op 18 april 1961 tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (Trb. 1962, 101) en het op 24 april 1963 tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen (Trb. 1965, 40), maar in deze twee 'Weense verdragen' is niet geregeld dat gezinsleden in het buitenland mogen werken.

Sinds het midden van de jaren tachtig sluit het Koninkrijk daarom bilaterale verdragen op grond waarvan de genoemde gezinsleden in een ontvangende staat betaalde beroeps- of bedrijfsbezigheden mogen verrichten, zonder dat zij daarvoor een werkvergunning hoeven aan te vragen. Daarnaast zijn in de afgelopen decennia met een groot aantal landen, waar de nationale wetgeving zulks mogelijk maakte, afspraken op dit terrein gemaakt in de vorm van een *Memorandum of Understanding* (MoU). In deze bilaterale verdragen en MoU's wordt onder andere vastgelegd welke gezinsleden in de ontvangende staat mogen werken, aan welke voorwaarden zij moeten voldoen om te mogen werken en wat de gevolgen voor de rechtspositie van het werkende gezinslid zijn. In de afgelopen decennia zijn reeds met de volgende staten bilaterale verdragen op dit terrein gesloten: de Verenigde Staten (Trb. 1986, 95 en Trb. 2013, 116), Canada (Trb. 1991, 86), Hongarije (Trb. 1995, 131), Venezuela (Trb. 1995, 95), Chili (Trb. 1995, 297), Tsjechië (Trb. 1996, 232), Argentinië (Trb. 1996, 250), Brazilië (Trb. 1996, 236), Australië (Trb. 1997, 309), Kroatië (Trb. 2005, 174), Peru (Trb. 2005, 283), El Salvador (Trb. 2016, 157) en Vietnam (Trb. 2019, 81).² Het op 3 november 2021 te Kiev tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake betaalde werkzaamheden door gezinsleden van diplomatiek en ander personeel van een diplomatieke vertegenwoordiging en/of consulaire post (Trb. 2021, 150) is het meest recente verdrag in deze reeks van bilaterale verdragen.

Het verdrag met Oekraïne heeft net als de eerdere bilaterale verdragen in beginsel een wederkerig karakter, waardoor het echtgenoten en afhankelijke kinderen van uitgezonden diplomatieke of consulaire ambtenaren 'en poste' over en weer mogelijk wordt gemaakt om betaalde beroeps- of bedrijfsbezigheden te verrichten in het land waarin deze ambtenaren zijn geplaatst. Het verdrag dient dus primair als een wederzijdse werkvergunning voor de genoemde doelgroep. Voor de Nederlandse arbeidsmarkt zullen de gevolgen van deze wederkerigheid te verwaarlozen zijn gezien de omvang van het diplomatieke, consulaire, administratieve, technische en ondersteunende personeel van de diplomatieke vertegenwoordigingen en consulaire posten van Oekraïne in Nederland en daarmee het aantal gezinsleden dat mogelijk in Nederland wil gaan werken.

Krachtens artikel 3, tweede lid, van de Wet arbeid vreemdelingen dient de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mededeling te doen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties op grond waarvan een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning niet

¹ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEU 2004, L 158).

² Zie voor deze verdragen de volgende verdragsnummers op de Verdragenbank: Verenigde Staten (000331), Canada (004621), Hongarije (006118), Venezuela (006029), Chili (006675), Tsjechië (007293), Argentinië (007345), Brazilië (007344), Australië (008096), Kroatië (011067), Peru (010812), El Salvador (013281) en Vietnam (013249).

mag worden verlangd. Ter uitvoering van deze bepaling zal het verdrag met Oekraïne op het moment van diens inwerkingtreding worden vermeld in Bijlage II van de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2014. Voor het overige is er in Nederland geen uitvoeringswet- of regelgeving nodig, aangezien het verdrag geheel in lijn is met de bestaande wet- en regelgeving op dit terrein, waaronder met name de Wet arbeid vreemdelingen. Ook voor de overige delen van het Koninkrijk is geen uitvoeringswetgeving nodig. Met betrekking tot de specifieke werkzaamheden die zullen worden verricht, moet overigens de wetgeving in de ontvangende staat in acht worden genomen, behoudens de hierna te noemen uitzonderingen.

2. Een ieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevatten de artikelen 1 tot en met 6 bepalingen die kunnen worden aangemerkt als een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Het gaat daarbij om de bepalingen die betrekking hebben op de rechtspositie van de (werkende) gezinsleden van het diplomatieke, consulaire, administratieve, technische en ondersteunende personeel van diplomatieke vertegenwoordigingen en consulaire posten.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Artikel 1 regelt de mogelijkheid voor gezinsleden van het personeel van diplomatieke vertegenwoordigingen en consulaire posten om in de ontvangende staat betaalde werkzaamheden te verrichten.

Artikel 2

Artikel 2 bepaalt wat onder de term 'gezinslid' wordt verstaan. Het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen spreken van 'inwonend gezinslid', zonder deze term nader te definiëren. In dit artikel wordt onder 'gezinslid' verstaan de echtgeno(o)t(e), de geregistreerde partner, de levenspartner waarmee wordt samengewoond op grond van een notarieel verleden samenlevingscontract, de ongehuwde en financieel afhankelijke kinderen van 16 tot 27 jaar die een voltijdopleiding volgen in de ontvangende staat en de ongehuwde en financieel afhankelijke kinderen die door de ontvangende staat als gezinslid zijn geaccepteerd op grond van de nationale regelgeving.

Ten slotte bepaalt artikel 2 wat onder 'betaalde werkzaamheden' dient te worden verstaan: niet alleen het verrichten van arbeid op basis van een arbeidsovereenkomst volgens de wet- en regelgeving van de ontvangende staat, maar ook andere professionele werkzaamheden zolang wordt voldaan aan hetgeen is geregeld in artikel 3 van het verdrag.

Artikel 3

In artikel 3 wordt de procedure beschreven die gevolgd moet worden om toestemming te verkrijgen om in de ontvangende staat betaalde werkzaamheden te mogen verrichten.

In het eerste lid is bepaald dat de betreffende buitenlandse ambassade namens het gezinslid een verzoek om toestemming om betaalde werkzaamheden te mogen verrichten indient bij de Directie Protocol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de ontvangende staat (in Nederland de 'Directie Protocol en Gastlandzaken' geheten). De ambassade doet het verzoek voordat betaalde werkzaamheden aanvangen.

Op grond van het tweede lid dienen bij het verzoek alle relevante stukken te worden verstrekt waaruit de aard van de betaalde werkzaamheden alsmede de volledige identiteit van het gezinslid blijken.

Indien het betrokken gezinslid aan de voorwaarden van dit verdrag voldoet, deelt het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de ontvangende staat op grond van het derde lid van artikel 3 officieel aan de ambassade van de zendstaat mee dat autorisatie is verleend om betaalde werkzaamheden te verrichten. Daartoe is bij de Directie Protocol en Gastlandzaken van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken een centraal registratiepunt ingesteld, aangezien begin en einde van een plaatsing in het Koninkrijk van de buitenlandse ambtenaar tot wiens gezin het gezinslid behoort slechts bij dit ministerie bekend is.

Het vierde lid van artikel 3 bepaalt dat het gezinslid gebonden is aan de voorschriften die gelden voor de bijzondere kwalificaties die zijn vereist voor de te verrichten werkzaamheden in de ontvangende staat en dat aan het verdrag geen recht op bepaald werk kan worden ontleend.



In het vijfde lid van artikel 3 wordt bepaald dat gezinsleden geen werk mogen verrichten in functies die volgens de wetgeving van de ontvangende staat zijn voorbehouden aan onderdanen van die ontvangende staat.

In het zesde lid wordt bepaald dat in Nederland aan het gezinslid een identiteitskaart wordt uitgereikt, waarop is aangegeven dat hij of zij toestemming heeft om hier te lande betaalde werkzaamheden te verrichten. Deze identiteitskaart wordt verstrekt door de Directie Protocol en Gastlandzaken.

Het zevende lid van artikel 3 geeft ten slotte aan dat de ontvangende staat de toestemming voor het verrichten van betaalde werkzaamheden kan weigeren of intrekken indien het gezinslid zich niet houdt aan de immigratie-, naturalisatie- of belastingwetten van de ontvangende staat.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt dat de normale belastingprivileges voor diplomatiek, consulaire, administratief en technisch personeel zich niet mede uitstrekken tot de sfeer van beroeps- of bedrijfswerkzaamheden van hun gezinsleden. Overigens stemt artikel 4 overeen met de bestaande Nederlandse wetgeving op dit gebied.

Krachtens artikel 37, eerste en tweede lid, van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en artikel 48, eerste lid, van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen zijn inwonende gezinsleden van het personeel van diplomatieke vertegenwoordigingen en consulaire posten in beginsel vrijgesteld van de sociale verzekeringswetgeving van de ontvangende staat. Deze situatie verandert zodra zij werkzaamheden verrichten, die niet bestaan uit voor de zendstaat verrichte diensten. Voor de situatie in Nederland betekent dit, dat deze personen zonder uitzondering verzekeringsplichtig en premieplichtig zijn krachtens de volksverzekeringen: Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Datzelfde geldt voor de werknemersverzekeringen: Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (ZW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA).

Artikel 5

In artikel 5 wordt allereerst aangegeven dat een gezinslid dat volgens de afspraken van dit verdrag werkzaamheden verricht in de ontvangende staat ten aanzien van die werkzaamheden de wetgeving van de ontvangende staat dient te respecteren. Een dergelijke bepaling komt overeen met hetgeen als algemene verplichting is opgenomen in het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen.

Krachtens artikel 31, eerste lid, onder c, juncto artikel 37, eerste en tweede lid, van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer genieten inwonende gezinsleden van het diplomatieke personeel met betrekking tot handelingen verricht in de vervulling van hun dienstbetrekking of bedrijfsvoering, geen immuniteit ten aanzien van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke jurisdictie van de ontvangende staat. Zo zal het gezinslid ter zake van een rechtszaak met betrekking tot zijn werkzaamheden voor de rechter van de ontvangende staat moeten verschijnen en gehouden zijn aan de uitspraak gevolg te geven.

Krachtens artikel 31, eerste lid, juncto artikel 37, eerste en tweede lid, van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer genieten inwonende gezinsleden van diplomatiek personeel en van leden van het administratieve en technische personeel van diplomatieke vertegenwoordigingen immuniteit ten aanzien van de strafrechtelijke rechtsmacht van de ontvangende staat. De werkzaamheden die ingevolge het onderhavige verdrag 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 een bepaling overeengekomen die de mogelijkheid biedt om deze strafrechtelijke immuniteit op te heffen in het geval dat een gezinslid een strafbaar feit heeft gepleegd bij het verrichten van zijn werkzaamheden ingevolge het onderhavige verdrag. De zendstaat behoudt hierbij een zekere mate van discretie die verband houdt met het belang van de zendstaat bij het onbelemmerd en onafhankelijk functioneren van de uitgezonden ambtenaar. De regeling laat namelijk toe dat de zendstaat in bijzondere omstandigheden, waarin de zendstaat van mening is dat het doen van afstand in strijd is met zijn belangen, kan besluiten geen afstand te doen van de immuniteit.

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 maatregelen van preventieve aard of de tenuitvoerlegging van het veroordelend vonnis. Daarvoor is een afzonderlijk afstand doen van immuniteit noodzakelijk. Het hier gemaakte onderscheid tussen immuniteit van jurisdictie en immuniteit van executie is in het volkenrecht algemeen aanvaard.



Artikel 6

Het gezinslid van een personeelslid van een diplomatieke vertegenwoordiging of consulaire post geniet geen zelfstandige verblijfstitel. Als gevolg hiervan eindigt de toestemming om in het betreffende land te verblijven en te werken wanneer de begunstigde de status van gezinslid verliest, het betrokken personeelslid van een diplomatieke of consulaire missie overlijdt of de plaatsing van deze functionaris eindigt.

De ambassade van de zendstaat is verplicht wijzigingen in de status van het gezinslid te melden aan de Directie Protocol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de ontvangende staat.

Artikelen 7 en 8

De artikelen 7 en 8 bevatten enkele gebruikelijke slotbepalingen, die de wijziging, de inwerkingtreding en de beëindiging van het verdrag regelen. Deze bepalingen behoeven geen nadere toelichting.

Koninkrijkspositie

Het verdrag zal voor het gehele Koninkrijk gelden. De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben laten weten medegelding te wensen voor hun land.

De Minister van Buitenlandse Zaken,