



Rapport

Datum: 28 mei 2001

Rapportnummer: 2001/147

Klacht

Verzoeker, een voormalig diplomaat voor een buitenlandse staat in Nederland, klaagt erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

hem op 26 november 1999 uit de geprivilegieerdenadministratie van het Ministerie heeft verwijderd zonder hem een redelijke termijn voor vertrek uit Nederland te gunnen, als bedoeld in artikel 39, tweede lid van het Verdrag van Wenen inzake diplomatieke betrekkingen. In dit verband stelt verzoeker dat het Ministerie hem feitelijk een termijn van twee weken heeft gegund, nu de afmelding als diplomaat door de staat die hem had uitgezonden volgens verzoeker pas op 12 november 1999 had plaatsgevonden;

heeft nagelaten hem vóór 26 november 1999 (schriftelijk) te informeren over de verwijdering uit de geprivilegieerdenadministratie en over de vertrektermijn die hem zou worden gegund;

het regionale politiekorps Haaglanden heeft geïnformeerd over klachten die over hem waren ingediend door de ambassade van de staat die hem had uitgezonden, als gevolg waarvan hij op 16 december 1999 strafrechtelijk werd aangehouden en vervolgens werd overgedragen aan de vreemdelingendienst van dat korps.

Beoordeling

I. algemeen

1. Verzoeker, een voormalig diplomaat voor een buitenlandse staat in Nederland klaagt over een aantal aspecten van de wijze waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft gehandeld rond de beëindiging van zijn diplomatieke status. Deze klachtonderdelen worden hierna besproken in de paragrafen II. tot en met IV. Vooruitlopend op de beoordeling van de verschillende klachtonderdelen wordt in deze paragraaf eerst de context geschetst waarin de gedraging heeft plaatsgevonden.

2. Verzoeker vestigde zich in november 1989 als diplomaat voor een buitenlandse staat (verder: de zendstaat) in Nederland. Hij heeft vervolgens in elk geval tot 4 augustus 1999 als diplomaat voor de zendstaat in Nederland gewerkt.

Op die datum kreeg verzoeker van andere diplomaten van de zendstaat de mededeling dat hij voor overleg werd teruggeroepen naar de zendstaat. Verzoeker heeft aan dit verzoek niet voldaan op grond van overwegingen die hierna onder II.3. aan de orde komen.

3. Op 20 augustus 1999 introduceerde verzoeker bij het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken de diplomaat die hem zou opvolgen. Op 7 oktober verzocht de ambassade van de zendstaat het Ministerie van Buitenlandse Zaken om de

kentekenbewijzen van de auto die verzoeker in gebruik had alsmede de identiteitsbewijzen van verzoeker in te trekken. In het verzoek werd voorts melding gemaakt van de omstandigheid dat verzoeker had geweigerd te voldoen aan het bevel van 4 augustus 1999 om terug te keren naar de zendstaat. Vervolgens ontving het Ministerie van Buitenlandse Zaken de officiële mededeling van de ambassade van de zendstaat van 18 oktober 1999 dat verzoeker sinds 4 augustus 1999 niet meer behoorde tot de diplomaten van de zendstaat.

Bij brief van 12 november 1999 van de ambassade van de zendstaat aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd de aankondiging van 18 oktober 1999 bevestigd en was voorts sprake van het definitief terugroepen van verzoeker.

4. Op 26 november 1999 bracht de opvolger van verzoeker een bezoek aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij hij ondermeer de inhoud van de berichten over de beëindiging van de diplomatieke werkzaamheden van verzoeker bevestigde. Tevens vroeg de opvolger om de tussenkomst van het Ministerie terzake van onrechtmatig gebruik van een dienstauto en identiteitspapieren door verzoeker.

Op 26 november 1999 is verzoeker definitief verwijderd uit de zogenoemde geprivilegieerdenadministratie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarin aantekeningen worden gehouden van de in Nederland werkende buitenlandse diplomaten (zie Achtergrond, onder 2).

5.1. Op basis van de door de opvolger van verzoeker verstrekte gegevens zond de Minister van Buitenlandse Zaken op 29 november 1999 een brief aan het regionale politiekorps Haaglanden, met een overzicht van de bij het Ministerie bekende gegevens omtrent verzoeker. In de brief werd, naast het onrechtmatig gebruik van een dienstauto en identiteitspapieren door verzoeker, melding gemaakt van diens illegale verblijf in Nederland. In zijn brief vroeg de Minister om het Ministerie op de hoogte te stellen wanneer de politie aanleiding zou zien tegen verzoeker actie te ondernemen.

5.2. De politie stelde naar aanleiding van deze melding vervolgens een onderzoek in, en nam onder meer de dienstauto onder verzoeker in beslag op 11 december 1999.

5.3. Op 13 december 1999 deed de opvolger van verzoeker als vertegenwoordiger van de zendstaat aangifte van de feiten zoals die ook in de brief van 29 november 1999 van de Minister van Buitenlandse Zaken waren vermeld.

6. Op 13 december 1999 werd verzoeker ontvangen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, alwaar hij naar eigen zeggen voor het eerst vernam dat hij uit zijn functie als diplomaat voor de zendstaat was ontheven.

7. Op 16 december 1999 werd verzoeker in zijn woning aangehouden door ambtenaren van het regionale politiekorps Haaglanden te 's-Gravenhage, in verband met de

verdenking dat hij goederen van de zendstaat uit de ambassade had onttreemd of verduisterd. Nadat verzoeker strafrechtelijk was gehoord, werd hij overgedragen aan de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden. Op 17 december 1999 werd verzoeker in vrijheid gesteld. Op 23 december 1999 werd verzoeker in de gelegenheid gesteld een asielaanvraag in te dienen.

8. Ingevolge artikel 39, tweede lid, van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (verder: het Verdrag van Wenen, zie Achtergrond, onder 1.) wordt diplomaten na beëindiging van hun diplomatieke status onder meer een redelijk termijn van vertrek uit de ontvangtstaat geboden. Op grond van artikel 10, onder a van het Verdrag van Wenen doet de zendstaat de ontvangtstaat mededeling van de benoeming, de aankomst, het definitieve vertrek of de beëindiging van de werkzaamheden van de leden van de zending. Op basis van het tweede lid van artikel 10 van dit verdrag wordt zo mogelijk tevoren kennis gegeven van aankomst en definitief vertrek van leden van de diplomatieke zending.

II. Ten aanzien van de verwijdering uit de geprivilegieerdenadministratie

1. Verzoeker klaagt er allereerst over dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken hem op 26 november 1999 uit de geprivilegieerdenadministratie van het Ministerie heeft verwijderd, zonder hem een redelijke termijn voor vertrek uit Nederland te gunnen, als bedoeld in artikel 39, tweede lid, van het Verdrag van Wenen. In dit verband stelt verzoeker dat het Ministerie hem feitelijk een termijn van twee weken heeft gegund, nu de afmelding als diplomaat door de staat die hem had uitgezonden pas op 12 november 1999 had plaatsgevonden.

2. De beëindiging van de diplomatieke status van leden van een zending vindt plaats op beslissing van de zendstaat, die namens deze staat aan de ontvangtstaat wordt meegedeeld (zie hiervóór onder 1.8.). De ontvangtstaat gunt de diplomaat na beëindiging van zijn werkzaamheden een redelijke termijn voor vertrek. Deze bepaling uit het verdrag van Wenen heeft met name betekenis in gevallen waarin de zendstaat geen mededeling heeft gedaan van de datum van vertrek van de diplomaat.

Wanneer blijkt dat de diplomaat na beëindiging van werkzaamheden en (vervolgens) zijn diplomatieke status, in Nederland wil verblijven, rust op deze diplomaat de verplichting verblijf in Nederland aan te vragen (zie Achtergrond, onder 3.).

3.1. Verzoeker stelt dat hij op 4 augustus 1999 het verzoek kreeg van andere vertegenwoordigers van de zendstaat om voor een bespreking terug te keren naar de zendstaat. Omdat bij deze mededeling niet de gebruikelijke procedure was gevolgd, besloot verzoeker eerst overleg te hebben met de Minister van Buitenlandse Zaken van de zendstaat tijdens een bezoek van deze Minister aan Europa. Daarbij speelde voor verzoeker een belangrijke rol dat hij vreesde in de zendstaat te zullen worden vervolgd.

De minister adviseerde verzoeker te wachten tot hem vanuit de zendstaat een ticket voor de terugreis zou worden toegezonden. Verzoeker heeft vervolgens geen vliegtuigticket ten behoeve van de terugkeer ontvangen. Verzoeker is daarom in Nederland gebleven.

Op grond van deze omstandigheden, met name de omstandigheid dat sprake was een tijdelijke onderbreking van zijn diplomatieke bezigheden ten behoeve van een bezoek aan zijn zendstaat, is verzoeker van mening dat zijn diplomatieke status voortduurde na 4 augustus 1999.

3.2. Volgens verzoeker had de zendstaat pas op 12 november 1999 aan het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken kenbaar gemaakt dat hij niet langer als diplomaat voor deze staat werkzaam was. De vertrektermijn van 14 dagen die hem daarmee feitelijk was gegund, achtte hij niet redelijk.

Verzoeker stelt zich in dit verband op het standpunt dat het gunnen van een redelijke vertrektermijn op basis van het Verdrag van Wenen een zaak is tussen de (vertrekkende) diplomaat en de ontvangstaar. Hij wees in dit verband onder meer op de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof van 3 maart 1999, inzake de op internationaal consulaar recht gebaseerde rechten van twee Duitse burgers, die in de Verenigde Staten van Amerika ter dood waren veroordeeld (zie Bevindingen, onder F.).

4. De Minister gaf als zijn mening te kennen dat het Ministerie in deze zorgvuldig had gehandeld. Aanvankelijk had de indruk bestaan dat verzoeker met ingang van 4 augustus 1999 zou vertrekken uit Nederland. Het bericht omtrent dit vertrek had het Ministerie echter niet bereikt op de gebruikelijke wijze, te weten via het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de zendstaat, terwijl voorts vraagtekens hadden bestaan over de status van de opvolger van verzoeker. Op grond van deze omstandigheden was verzoeker niet al in augustus 1999 uitgeschreven uit de geprivilegieerdenadministratie.

Vervolgens hadden het Ministerie twee schriftelijke mededelingen bereikt vanuit de ambassade in Nederland van de zendstaat, te weten de mededeling van 8 oktober 1999 en de brief van 12 november 1999. Op basis van de eerdere verwarring en omdat de opvolger van verzoeker niet in Nederland had verbleven, was verzoeker ook naar aanleiding van deze berichten niet uitgeschreven. Dat was wel gebeurd nadat de opvolger van verzoeker tijdens een gesprek van 26 november 1999 het Ministerie van Buitenlandse Zaken de eerdere schriftelijke berichten van de ambassade had bevestigd.

Op basis van deze berichten had het Ministerie geconstateerd dat verzoeker derhalve toch met ingang van 4 augustus 1999 moest worden geacht te zijn afgetreden als diplomaat. Hij was daarom per 26 november 1999 uitgeschreven.

De Minister was van mening dat verzoeker daarmee ruim de gelegenheid had gehad tijdig te vertrekken.

Hij wees er voorts op dat de uitschrijving uit de geprivilegieerdenadministratie moet worden aangemerkt als een feitelijke handeling zonder rechtsgevolgen voor de betrokken diplomaat. In dit verband wees de Minister met name op de considerans van het Verdrag van Wenen (zie Achtergrond, onder 1.), waar is vermeld dat de diplomatieke bescherming uitsluitend is bedoeld om het doelmatig functioneren van diplomatieke zendingen te verzekeren.

5.1. Verzoeker heeft zich er onder meer op beroepen dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken tegenover hem persoonlijk een verplichting had tot het gunnen van een redelijke termijn. Voor zover verzoeker zich daarbij beroept op de hiervóór onder 3.3. genoemde uitspraak van het Internationale Gerechtshof, is van belang dat deze uitspraak, zoals ook uit de door verzoeker gegeven beschrijving volgt (zie Bevindingen, onder F.), geen betrekking heeft op het diplomatieke recht maar op het recht op consulaire bijstand waarop onderdanen, niet-diplomaten, van een buitenlandse staat aanspraak kunnen maken.

Ook overigens kunnen de stellingen van verzoeker op dit punt niet worden gevolgd. De redelijke vertrektermijn zoals die op grond van het Verdrag van Wenen moet worden gegund aan de vertrekkende diplomaat, is uitdrukkelijk onderdeel van de bescherming die aan diplomatieke zendingen ten goede komt. Wanneer, zoals in het geval van verzoeker, sprake is van miscommunicatie of een conflict tussen de ambassade en de diplomaat over de beëindiging van diens werkzaamheden en status, is het niet aan de ontvangstaar zich hierin te mengen.

Overigens had verzoeker kennelijk niet de bedoeling te vertrekken, maar de - op zichzelf te respecteren - wens asiel in Nederland aan te vragen. De vertrektermijn uit het Verdrag van Wenen komt daarbij geen enkele betekenis toe; het is in dergelijke gevallen immers de verantwoordelijkheid van de betrokkene om (tijdig) asiel te vragen.

5.2. Op basis van het voorgaande onder 4. staat vast dat het Ministerie omzichtig is opgetreden met de, van de gebruikelijke gang van zaken afwijkende, berichtgeving vanuit de zendstaat en de ambassade omtrent het beëindigen van de diplomatieke werkzaamheden van verzoeker. Pas toen met zekerheid kon worden gesteld dat verzoeker in de opvatting van de vertegenwoordiger van de zendstaat reeds enkele maanden geen diplomaat meer was, is verzoeker op 26 november 1999 uitgeschreven uit de geprivilegieerdenadministratie.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

iii. Ten aanzien van het niet informeren van verzoeker

1. Verzoeker klaagt er voorts over dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft nagelaten hem vóór 26 november 1999 (schriftelijk) te informeren over de verwijdering uit de geprivilegieerdenadministratie en over de vertrektermijn die hem zou worden gegund.

2. Verzoeker baseert dit klachtonderdeel op zijn stelling dat de Nederlandse staat jegens hem persoonlijk verantwoordelijk was tot het gunnen van een redelijke termijn van vertrek, zodat het Ministerie hem ook van het aflopen van deze termijn op de hoogte had moeten stellen.

3. De Minister heeft tijdens het onderzoek als zijn mening te kennen gegeven dat nu de beëindiging van de diplomatieke status van een diplomaat uitsluitend door de zendstaat kan worden bewerkstelligd, de berichtgeving daaromtrent eveneens een taak van de zendstaat is.

4. Uit de beoordeling van het eerste klachtonderdeel, hiervóór onder II.5., volgt dat ten tijde van de uitschrijving op 26 november 1999 een redelijke vertrektermijn reeds lang verstreken was, terwijl het Ministerie van Buitenlandse Zaken daarvan nog niet volledig op de hoogte was. Alleen al op grond van deze feitelijke omstandigheid kan het de Minister niet worden verweten dat hieromtrent geen bericht aan verzoeker is verzonden.

Op dit punt is de onderzochte gedraging behoorlijk.

Iv. Ten aanzien van de melding aan de politie

1. Verzoeker klaagt er tenslotte over dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken het regionale politiekorps Haaglanden heeft geïnformeerd over klachten die over hem waren ingediend door de ambassade van de staat die hem had uitgezonden, als gevolg waarvan hij op 16 december 1999 strafrechtelijk werd aangehouden en verhoord, en vervolgens werd overgedragen aan de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps.

2. De ontvangtstaat heeft op grond van het Verdrag van Wenen de plicht om diplomatieke zendingen in staat te stellen hun werkzaamheden te verrichten.

3. Verzoeker gaf tijdens het onderzoek aan dat hij van mening was dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken te lichtvaardig had geconcludeerd dat de ambassade terechte klachten over hem had, zodat ten onrechte een beroep op de politie was gedaan.

4. De Minister gaf aan van mening te zijn dat wanneer een diplomatieke zending ernstige klachten uit, zoals in dit geval, het de plicht van het Ministerie is de bevoegde autoriteiten daarvan op de hoogte te stellen. Hij wees er verder op dat de ambassade van de zendstaat op 13 december 1999 aangifte tegen verzoeker had gedaan.

5. De brief van de Minister aan de politie van 29 november 1999 is geschreven nadat duidelijkheid was verkregen over het (moment van) beëindigen van de diplomatieke status van verzoeker. De Minister kon zich daarmee op het standpunt stellen van doen te hebben met klachten van een diplomatieke zending over gedragingen van een persoon die niet langer over diplomatieke onschendbaarheid beschikte. Voorts was de aard van de klachten zodanig dat de mogelijkheid aanwezig was dat de werkzaamheid van de

diplomatieke zending zou worden gehinderd door de aan verzoeker toegeschreven gedragingen.

Gelet op de verantwoordelijkheid van het Ministerie om, als vertegenwoordiger van de ontvangstaat, het functioneren van diplomatieke zendingen in Nederland naar behoren te faciliteren, is de gedraging dan ook niet onjuist te noemen.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging derhalve behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 18 januari 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer N., ingediend door mevrouw mr. M. Soffers, advocaat te 's-Gravenhage met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Verzoeker werd om nadere inlichtingen verzocht.

Tijdens het onderzoek kregen de Minister en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Vertegenwoordigers van het Ministerie verstrekten tijdens een onderhoud op het Ministerie nadere informatie aan medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker vestigde zich in november 1989 als diplomaat voor een buitenlandse staat (verder: de zendstaat) in Nederland. Hij werkte vervolgens in elk geval tot 4 augustus 1999 als diplomaat voor de zendstaat in Nederland.

2. Op 26 november 1999 is verzoeker definitief verwijderd uit de zogenaamde geprivilegieerdenadministratie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarin aantekening wordt gehouden van de diplomaten die als vertegenwoordiger van een zendstaat in Nederland werkzaam zijn (zie Achtergrond, onder 2).

3. Op 13 december 1999 ontving het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzoeker, alwaar hij naar eigen zeggen voor het eerst vernam dat hij uit zijn functie als diplomaat voor de zendstaat was ontheven.

4. Op 16 december 1999 werd verzoeker in zijn woning aangehouden door ambtenaren van het regionale politiekorps Haaglanden, in verband met de verdenking dat hij goederen van de zendstaat uit de ambassade zou hebben onvreemd of verduisterd. Nadat verzoeker strafrechtelijk was verhoord, werd hij overgedragen aan de vreemdelingendienst. Op 17 december 1999 werd verzoeker in vrijheid gesteld. Op 23 december 1999 werd verzoeker in de gelegenheid gesteld een asielaanvraag in te dienen.

5. Op 21 december 1999 zond de advocaat van verzoeker een brief aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie kabinet en protocol. In deze brief staat onder meer:

"Hierbij bevestig ik ons gesprek van zojuist.

Wij bespraken de voorlopige hechtenis en vreemdelingenbewaring van (verzoeker; N.o.) diplomaat van (...) in Nederland.

(Verzoeker; N.o.) is donderdag 16 december 1999 aangehouden en meegenomen voor verhoor door de politie te 's-Gravenhage. Vervolgens is (verzoeker; N.o.) in verzekering gesteld. Na overleg met de Officier van Justitie is (verzoeker; N.o.) overgedragen aan de vreemdelingendienst. Vrijdag 17 december 1999 is (verzoeker; N.o.) in vrijheid gesteld.

Maandag 13 december 1999 heeft u (verzoeker; N.o.) ontvangen op het ministerie en hem ingelicht dat hij uit zijn functie was ontheven. (Verzoeker; N.o.) was hiervan niet op de hoogte gesteld door zijn land.

U stelt zich op het standpunt dat (verzoeker; N.o.) geen diplomatieke bescherming meer geniet. Dit standpunt is in strijd met de Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocols van 18 april 1961 (Zie Achtergrond, onder 1). Artikel 39 lid 2 van deze conventie bepaalt dat immuniteit van een diplomaat voortduurt na het beëindigen van zijn functie tot dat hij het land verlaat, of na het verstrijken van een redelijke termijn.

Niet gesteld kan worden dat een redelijke termijn verstreken is nu eerst de dag voor de aanhouding (verzoeker; N.o.) te kennen is gegeven dat hij formeel uit zijn functie was ontheven.

Uw stelling dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet kan worden aangesproken op de schending van de (diplomatieke) rechten van (verzoeker; N.o.) snijdt geen hout. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is het aanspreekpunt voor wat betreft de rechten en plichten van de hier ten lande verblijvende diplomaten.

U zei mij toe het een en ander intern te overleggen.

Ik zal morgenochtend wederom contact met u of uw collega hierover opnemen."

6. In reactie op de brief van verzoekers advocaat van 21 december 1999, schreef de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 24 december 1999 onder meer het volgende:

"U stelt in Uw fax terecht dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken "het aanspreekpunt is voor wat betreft de rechten en plichten van de hier te lande verblijvende diplomaten". Dat is het ook voor (verzoeker; N.o.) geweest.

(Verzoeker; N.o.), (diplomaat; N.o.) van (...), is op 4 augustus 1999 door de (...) regering naar (de hoofdstad van de zendstaat; N.o.) teruggeroepen en door de (...) regering uit zijn functie van (diplomaat; N.o.) ontheven (dit is dus niet, zoals U stelt, door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag gedaan; dat heeft daartoe geen bevoegdheid). Door de (...) ambassade is hij op 12 november 1999 officieel afgemeld, waarbij nogmaals werd bevestigd dat hij per 4 augustus 1999 uit zijn functie was ontheven en dat hij geen deel meer uitmaakt van de in Den Haag geaccrediteerde (...) diplomaten.

Op 26 november 1999 is hij definitief uit de geprivilegieerdenadministratie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgeschreven.

Uiteraard is (verzoeker; N.o.) - diplomatieke bescherming en immuniteit genietend - enige tijd gegund om zijn vertrek voor te bereiden en zijn lopende zaken af te handelen. Een periode van bijna vier maanden is in dit geval een alleszins redelijke termijn in de zin van artikel 39 lid 2 van het Verdrag van Wenen inzake Diplomatieke Betrekkingen. Overigens was het onduidelijk waar (verzoeker; N.o.) zich gedurende deze tijd bevond; zijn familie verbleef, zo heb ik begrepen, in Frankrijk (zonder dat dat overigens ooit aan dit Ministerie was gemeld). Het Ministerie bereikte inmiddels klachten van de (...) Ambassade over het

optreden van (verzoeker; N.o.) (hij zou zich blijven uitgeven als (diplomaat; N.o.) en hij maakte wederrechtelijk gebruik van de dienstauto van de ambassade). Onder deze omstandigheden achtte de Staat der Nederlanden zich alleszins bevoegd de periode waarin (verzoeker; N.o.) nog over een immune status beschikte te beëindigen. Eind november is dezerzijds de Politie Haaglanden van de klachten van de (...) ambassade op de hoogte gesteld."

B. Standpunt verzoeker

1. De klacht van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

2. In het verzoekschrift deelde verzoekers gemachtigde onder meer het volgende mee:

"Cliënt (verzoeker; N.o.) heeft zich in november 1989 in Nederland gevestigd is sindsdien werkzaam geweest als (diplomaat; N.o.) van (...).

Op 4 augustus 1999 is cliënt teruggeroepen naar (de hoofdstad van de zendstaat; N.o.) voor overleg (...). Cliënt is in afwachting van reispapieren niet naar (de hoofdstad van de zendstaat; N.o.) teruggekeerd. Gezien zijn etnische afkomst - hij is (...) - vreesde cliënt bovendien ernstige problemen bij terugkeer naar zijn land van herkomst. In (de zendstaat; N.o.) wordt een hevige haatcampagne tegen (...) gevoerd. Cliënt heeft deze vrees in contacten met medewerkers van de Immigratie en Naturalisatie Dienst aan de orde gesteld. Dit is mij door een medewerker van deze dienst bevestigd.

Op zaterdag 11 december 1999 is de cliënt benaderd door de politie Haaglanden met het verzoek de sleutels van zijn auto in te leveren. Cliënt heeft geweigerd aan dat verzoek te voldoen en heeft zich op maandag 13 december 1999 gewend tot het Ministerie van Buitenlandse Zaken afdeling DKP om zich hierover te beklagen. Het Ministerie van Buitenlandse zaken heeft cliënt toen medegedeeld dat hij geen immuniteit meer genieten zou. Cliënt heeft na verzoek om terug te keren voor overleg van zijn nationale autoriteiten niets meer vernomen en was derhalve ook niet op de hoogte van het gegeven dat hij uit zijn functie ontheven was.

Op 16 december 1999 is cliënt aangehouden en meegenomen voor verhoor door de politie Haaglanden op verdenking van verduistering van de auto van de vertegenwoordiging van (de zendstaat; N.o.). Het gaat om een auto die door cliënt op naam de vertegenwoordiging van (de zendstaat; N.o.) is geleased maar waarvan de kosten door cliënt privé zijn gedragen.

Cliënt werd op 16 december 1999 overgedragen aan de vreemdelingendienst Haaglanden waarna ik hem na een vreemdelingenpiket melding heb bezocht. Cliënt werd op 17 december 1999 in vrijheid gesteld.

Op 21 december 1999 heeft ondergetekende telefonisch en schriftelijk contact opgenomen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken omdat naar mijn mening gezien het bepaalde in artikel 39 lid 2 van het Verdrag van Wenen inzake Diplomatieke Betrekkingen (zie Achtergrond, onder 1.; N.o.) cliënt zijn diplomatieke immuniteit nog niet verloren had (...).

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft per brief van 24 december 1999 gereageerd (...). Uit deze brief blijkt het volgende. De vertegenwoordiging van (de zendstaat; N.o.) heeft het Ministerie van Buitenlandse zaken op 12 november 1999 laten weten dat cliënt uit zijn functie ontheven was. Op 26 november 1999 heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken cliënt uit de geprivilegieerden administratie uitgeschreven. Vervolgens heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken de politie Haaglanden in kennis gesteld over klachten van de vertegenwoordiging van (de zendstaat; N.o.).

Artikel 39 juncto 43 van het eerder genoemde Verdrag van Wenen inzake Diplomatieke betrekkingen bepaalt dat de functie van een diplomaat beëindigt na melding daarvan door de uitzendende staat aan de ontvangende staat en dat vervolgens de immuniteit van een diplomaat voortduurt totdat hij het land verlaten (had; N.o.) dan wel na het verstrijken van een redelijke termijn om het land te verlaten."

3. In antwoord op enkele vragen van de Nationale ombudsman deelde verzoeker bij brief van 17 februari 2000 onder meer het volgende mee:

a. In antwoord op de vraag van de Nationale ombudsman naar de reden voor het uitblijven van contact tussen verzoeker en de autoriteiten van de zendstaat na het verzoek van 4 augustus 1999 aan verzoeker om op korte termijn terug te keren naar de hoofdstad van de zendstaat:

"(Verzoeker; N.o.) heeft op 4 augustus 1999 een oproep ontvangen om voor een gesprek - tijdelijk - terug te keren naar (de hoofdstad van de zendstaat; N.o.). (Verzoeker; N.o.) heeft op 6 augustus 1999 met de Minister van Buitenlandse Zaken, (...) gesproken. (...) De Minister deelde (verzoeker; N.o.) mee dat hij niet wist waarom (verzoeker; N.o.) naar (de hoofdstad van de zendstaat; N.o.) moest terugkeren en de bespreking alleen in (de hoofdstad van de zendstaat; N.o.) kon plaatsvinden. De Minister heeft (verzoeker; N.o.) gezegd te wachten tot hem een vliegticket werd verstrekt. Hierna heeft (verzoeker; N.o.) niets meer van de (...) autoriteiten vernomen. Ook niet van de (...) vertegenwoordiging in Nederland. De reden van het uitblijven van contact is (verzoeker; N.o.) niet bekend."

b. In antwoord op de vraag van de Nationale ombudsman naar (de aard van) de contacten tussen verzoeker en de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND):

"(Verzoeker; N.o.) heeft in de maand augustus, kort na de ontvangst van het faxbericht, (...) de IND gesproken. (Verzoeker; N.o.) had in zijn hoedanigheid van (diplomaat; N.o.)

regelmatig contact met bovengenoemde ind-medewerkers in het kader van laissez-passer aanvragen voor (...) burgers. (Verzoeker; N.o.) heeft contact gezocht met (...) vanwege zijn vrees voor vervolging bij eventuele terugkeer. (Verzoeker; N.o.) heeft in dit gesprek zijn problemen met de (...) vertegenwoordiging verteld en zijn angst voor vervolging kenbaar gemaakt. (Verzoeker; N.o.) vreest vervolging vanwege (de etnische afkomst van verzoeker; N.o.)..."

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

In reactie op het standpunt van verzoeker deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 12 mei 2000 onder meer het volgende mee:

"Allereerst dient de vraag in ogenschouw genomen te worden: welke handelingen betreft de klacht van (verzoeker; N.o.). Het gaat om een handeling door het ministerie van Buitenlandse Zaken, te weten verwijdering uit de geprivilegieerdenadministratie, die voortvloeit uit bepalingen van het Weens Verdrag inzake Diplomatiek Verkeer (1961) (zie Achtergrond, onder 1.; N.o.), welk verdrag ziet op diplomatieke relaties. Uitgangspunt is dat diplomatieke relaties tussen staten zijn. Handelingen met rechtsgevolgen vinden dan ook plaats in het kader van het interstatelijk verkeer; op basis van het Weens Verdrag inzake Diplomatiek Verkeer hebben staten jegens elkaar bepaalde verplichtingen ten aanzien van elkaars diplomatieke vertegenwoordigers. Hierbij staat niet de individuele diplomatieke vertegenwoordiger als persoon centraal, doch de Staat die door dit individu wordt vertegenwoordigd. Dit blijkt ook uit de preambule, die immers stelt: "Besefend dat het doel van deze voorrechten en immuniteiten niet is personen te bevoorrechten, doch te verzekeren dat diplomatieke zendingen als vertegenwoordigers der staten doelmatig functioneren, (...)".

Door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt, als het gaat om aan- en afmeldingen van diplomaten, afgegaan op officiële mededelingen van de zendstaat. Een besluit tot aanstelling of terugroepen, en vervolgens aan- of afmelding van een (...) diplomaat door de (...) autoriteiten is gebaseerd op (...) recht en/of beleid, waarin Nederland niet treedt. Als wordt meegedeeld dat de taak van een personeelslid is beëindigd, wordt dit door het ministerie van Buitenlandse Zaken beschouwd als een officiële mededeling conform art. 10 lid 1 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek Verkeer. Worden er door de Nederlandse Staat vervolgens handelingen verricht die uit de afmelding voortvloeien, zoals uitschrijving uit de administratie, dan is dit een formele handeling zonder persoonlijke rechtsgevolgen voor de individuele diplomaat.

Ad 1 en 2

Het is juist dat de (...) ambassade het Ministerie van Buitenlandse Zaken formeel per nota's van 8 en 12 november 1999 heeft meegedeeld dat (verzoeker; N.o.) definitief was teruggeroepen naar (de hoofdstad van de zendstaat; N.o.) en dat hij per 4 augustus 1999

niet meer werkzaam was bij de (...) ambassade. Op 26 november 1999 is hij uit de geprivilegieerdenadministratie uitgeschreven.

Ter toelichting diene het volgende.

Het (...) Ministerie van Buitenlandse Zaken liet - conform art. 10 lid 1 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer - op 5 augustus 1999 weten dat (verzoeker; N.o.) was teruggeroepen en dat iemand anders als (diplomaat; N.o.) was aangewezen. (Verzoeker; N.o.) heeft op 20 augustus 1999 zelf zijn opvolger als (diplomaat; N.o.) als zodanig bij de Directeur Kabinet en Protocol van dit ministerie geïntroduceerd.

Omdat het in augustus 1999 echter niet duidelijk was of (verzoeker; N.o.) op de juiste wijze (dat wil zeggen door het (...) Ministerie van Buitenlandse Zaken) en definitief was teruggeroepen, is betrokkene op dat moment niet onmiddellijk uit de geprivilegieerdenadministratie verwijderd, hoewel per 11 augustus 1999 zijn opvolger als (diplomaat; N.o.) was aangetreden.

Medio november 1999 informeerde de (...) ambassade het ministerie van Buitenlandse Zaken dat (verzoeker; N.o.) niet, zoals hij had moeten doen, Nederland had verlaten en naar (de zendstaat; N.o.) was teruggekeerd.

Noch de (...) ambassade, noch (verzoeker; N.o.) hebben het ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode augustus 1999 - begin november 1999 op de hoogte gesteld van het feit dat (verzoeker; N.o.) Nederland niet definitief had verlaten. Voor dit ministerie was het bovendien onduidelijk waar (verzoeker; N.o.) zich sindsdien bevond; zijn residentie in (...) was al enige tijd onbewoond en bij de ambassade werkte hij niet meer. Dat hij een appartement aan (...) bewoonde, was noch door de (...) ambassade, noch door hemzelf bij het ministerie van Buitenlandse Zaken kenbaar gemaakt. Hij heeft zich eerst op 13 december 1999 bij het ministerie van Buitenlandse Zaken gemeld.

Overigens worden ambassades doorgaans niet geïnformeerd over het verwijderen uit de geprivilegieerdenadministratie (...).

Vanaf het moment dat het ministerie vernam dat (verzoeker; N.o.) niet regulier Nederland had verlaten (medio november) is alles in het werk gesteld om duidelijkheid te krijgen over de positie van (verzoeker; N.o.). Het lag daarbij voor de hand dat het ministerie zich wendde tot de (...) ambassadeur te Den Haag, dan wel die te Brussel, maar op dat moment bleek in beide plaatsen geen (...) ambassadeur aanwezig te zijn. Daarom is nog geprobeerd via Hr Ms Ambassade (de hoofdstad van de zendstaat; N.o.) duidelijkheid te krijgen over de status van (verzoeker; N.o.). Desgevraagd werden van (verzoeker; N.o.) zelf en van zijn opvolger uiteenlopende verklaringen verkregen over de positie van (verzoeker; N.o.). Kortom alle pogingen terzake leverden niet de gewenste duidelijkheid op.

Ad 3

Dit ministerie is verantwoordelijk voor de officiële contacten tussen hier te lande geaccrediteerde ambassades en de Nederlandse autoriteiten. Als dergelijke ernstige klachten als in het onderhavige geval (wederrechtelijk gebruik van de dienstauto, het zich beweerdelijk blijven uitgeven als (diplomaat; N.o.), het beweerdelijk misbruiken van privileges en immuniteiten) door een ambassade bij dit ministerie worden gemeld (en het betrof hier in feite een vreemdeling zonder geldige verblijfsstatus), acht dit ministerie het zijn plicht de bevoegde autoriteiten hierover te informeren. Overigens heeft de (...) ambassade bij de politie aangifte gedaan van diverse strafbare feiten die betrekking zouden hebben op het voortgezette verblijf in Nederland van (verzoeker; N.o.).

Voorts verzocht U mij in te gaan op drie door U geformuleerde vragen.

1. Is de beslissing tot verwijdering van verzoeker uit de geprivilegieerdenadministratie op enig moment kenbaar gemaakt, en zo ja, wanneer en aan wie?

De beslissing tot verwijdering van verzoeker uit de geprivilegieerdenadministratie is op 26 november 1999 mondeling kenbaar gemaakt aan de (...) ambassade. In de regel wordt deze feitelijke, administratieve handeling niet gemeld. Immers, deze handeling wordt verricht als de zendstaat aan de ontvangststaat heeft kenbaar gemaakt dat een van zijn diplomatieke agenten zijn taak heeft beëindigd.

2. Wordt het voornemen tot verwijdering uit de geprivilegieerdenadministratie aan betrokken diplomaten meegedeeld, mede gelet op de redelijke termijn voor vertrek, als bedoeld in artikel 39, tweede lid van het Verdrag van Wenen inzake diplomatieke betrekkingen?

Er bestaat niet zoiets als een voornemen tot verwijdering uit de geprivilegieerdenadministratie. In de regel wordt de verwijdering uit de administratie van diplomaten, administratief, technisch en bedienend personeel alsmede particulier bedienden niet meegedeeld aan de ambassade, die de betreffende persoon afmeldt, noch aan de betreffende persoon (zie ook onder 1). Het betreft hier een handeling zonder rechtsgevolg.

Op basis van artikel 10 lid 1 van voornoemd Verdrag wordt aan de ontvangende Staat mededeling gedaan van de benoeming van leden van hun zending, hun aankomst en hun definitief vertrek of de beëindiging van hun werkzaamheden bij de zending. Een dergelijke mededeling wordt gedaan door (een orgaan van) een zendstaat en niet door een individu.

De redelijke termijn zoals bedoeld in artikel 39 van voornoemd Verdrag levert in de praktijk zelden of nooit een probleem op. Het komt erop neer dat, als een betrokken ambassade resp. de zendstaat daarom verzoekt, in goed overleg tussen die ambassade resp. de zendstaat en dit ministerie inhoud wordt gegeven aan die termijn. In dit concrete geval

werd geoordeeld dat in november 1999 de redelijke termijn voor het vertrek van (verzoeker; N.o.) in elk geval verlopen was.

De redelijke termijn houdt geen direct verband met in- of uitschrijving uit de geprivilegieerdenadministratie bij het ministerie. Na ontvangst van de mededeling van een ambassade dat de taken van een personeelslid zijn beëindigd, wordt binnen acht dagen overgegaan tot verwijdering uit de geprivilegieerdenadministratie. Dit betreft een louter administratieve zaak.

De uitschrijving is op zichzelf niet relevant voor de geldigheidsduur van diplomatieke voorrechten en immunititeiten. De ambassade, die om verlenging verzoekt van het verblijf van een afgemeld personeelslid moet met diens verlengde verblijf instemmen. De ambassade geeft bij het verzoek de gewenste termijn aan, waarbinnen ook de gebruikelijke privileges en immunititeiten dienen te gelden. Het ministerie dient hiermee akkoord te gaan.

3. Is de beslissing tot verwijdering uit de geprivilegieerdenadministratie naar uw mening aan te merken als een beschikking?

Neen. De verwijdering uit de geprivilegieerdenadministratie betreft louter een feitelijke handeling die voortvloeit uit een rechtshandeling op grond van art. 10 lid 1 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatieke betrekkingen (hetzelfde geldt overigens voor het invoeren van gegevens in de geprivilegieerdenadministratie van nieuw aangekomen personen). De zendstaat bericht de ontvangende staat over (o.a.) de beëindiging van de werkzaamheden van leden van de diplomatieke zending, alsmede doorgaans over de datum van hun vertrek. Het is de zendstaat die bepaalt wie de leden van de zending zijn en die bepaalt of en wanneer zij hun functie beëindigen. Op basis van deze beslissingen van de zendstaat kan het voorkomen dat de ontvangstaar enige feitelijke handelingen verricht, zoals in- of uitschrijving in of uit een register. Die handelingen zijn evenwel geen handelingen met zelfstandig rechtsgevolg.

Samenvattend:

Het uitgangspunt is dat diplomatieke relaties relaties tussen staten zijn. Handelingen met rechtsgevolgen vinden dan ook plaats in het kader van het interstatelijk verkeer; op basis van het Weens Verdrag inzake Diplomatiek Verkeer hebben staten jegens elkaar bepaalde verplichtingen ten aanzien van elkaars diplomatieke vertegenwoordigers. Hierbij staat niet de individuele diplomatieke vertegenwoordiger als persoon centraal, doch de staat die door dit individu wordt vertegenwoordigd.

Het functioneren van een ambassade, in dit geval de (...), is een interne ambassadezaak, waarmee de ontvangstaar zich niet bemoeit. Door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt, als het gaat om aan- en afmeldingen van diplomaten, afgegaan op officiële

mededelingen van de zendstaat. Als door een ambassade of door de zendstaat wordt meegedeeld dat de taak van een personeelslid is beëindigd, wordt dit door het ministerie van Buitenlandse Zaken beschouwd als een officiële mededeling conform art. 39 lid 1 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek Verkeer (1961). Het administratieve proces van afmelding wordt normaliter binnen acht dagen na deze mededeling geëffectueerd. Dit impliceert dat afgemelde personeelsleden van ambassades acht dagen de gelegenheid hebben het land te verlaten Dit blijkt in de praktijk ruim voldoende.

Voor de goede orde merk ik nog het volgende op. Uit het bovenstaande blijkt dat ik van oordeel ben dat in november 1999 de redelijke termijn voor het vertrek van (verzoeker; N.o.) was verlopen. Dit impliceert dat (verzoeker; N.o.) vanaf dat moment de status had van een vreemdeling zonder verblijfsvergunning. Op enig moment heeft (verzoeker; N.o.) vervolgens een asielaanvraag ingediend in afwachting van de beslissing waarvan hij thans in Nederland verblijft. Daarnaast heeft hij zich met zijn onderhavige klacht tot U gericht. Zou (verzoeker; N.o.) zich echter als diplomaat tot U hebben gewend, dan neem ik vooralsnog aan dat hij in die kwaliteit niet ontvankelijk zou zijn geweest in zijn klacht.

Tenslotte: Uw vraag of ik de klacht van (verzoeker; N.o.) gegrond acht, meen ik op basis van het hiervoor gemelde negatief te moeten beantwoorden."

D. Reactie verzoeker

1. In reactie op het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken deelde verzoeker bij brief van 21 augustus 2000 onder meer het volgende mee:

"Belanghebbende handhaaft zijn standpunt zoals ingenomen in het oorspronkelijke klaagschrift.

Belanghebbende plaatst de volgende kanttekeningen bij de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken:

Ad 1 en 2:

De Minister van Buitenlandse Zaken overweegt dat het Weens Verdrag inzake Diplomatiek Verkeer ziet op diplomatieke relaties tussen staten. Teneinde deze relaties zo goed mogelijk te laten verlopen wordt in het Weens Verdrag rechten en plichten van de diplomatieke vertegenwoordigers en de Staten vastgelegd. Niet in geschil is dat belanghebbende in november 1989 als (diplomaat; N.o.) in Nederland geaccrediteerd is en vanaf dat moment zich als diplomaat kan beroepen op zijn rechten zoals vastgelegd in het Weens Verdrag. Partijen verschillen over de vraag wanneer belanghebbende geen rechten meer kan ontleen aan het Weens Verdrag.

Onbegrijpelijk is de overweging dat de rechtshandelingen na het afmelden van een diplomaat door de verzendende staat, zoals uitschrijving uit het register van

geprivilegieerden, een formele handeling is zonder persoonlijke rechtgevolgen voor de individuele diplomaat.

De Minister van Buitenlandse Zaken stelt enerzijds dat het geprivilegieerdenregister niet meer is dan het bijhouden van hier te lande verblijvende diplomatieke vreemdelingen. Anderzijds echter lijkt de Minister van Buitenlandse Zaken aan de in- en uitschrijving in het register juridisch gevolgen te verbinden. Belanghebbende wijst op de schriftelijke aangifte van de Minister van Buitenlandse Zaken van 29 november 1999 bij de Korpschef te Den Haag betreffende vermeende strafrechtelijke handelingen van belanghebbende. De Minister van Buitenlandse Zaken deelt mede dat belanghebbende illegaal in Nederland verblijft en vermeldt de uitschrijving uit het register van geprivilegieerden. ((...), brief van 29 november 1999 gericht aan de Korpschef van Politie) (Zie hierna onder 2.; N.o.)

De Minister van Buitenlandse Zaken stelt dat het (...) Ministerie van Buitenlandse Zaken op 5 augustus 1999, conform art. 10 lid 1 van het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek verkeer, liet weten dat belanghebbende was teruggeroepen en dat een andere (diplomaat; N.o.) was aangewezen. Dit is in tegenspraak met de mededeling van de Minister van Buitenlandse Zaken dat de (...) Ambassade het Ministerie van Buitenlandse Zaken **formeel** per nota's van 8 en 12 november 1999 heeft medegedeeld dat belanghebbende definitief was teruggeroepen.

Belanghebbende is zoals eerder betoogd op 4 augustus 1999 teruggeroepen naar (de hoofdstad van de zendstaat; N.o.) voor overleg. Er was geen sprake van definitieve beëindiging van zijn functie. Belanghebbende heeft zijn tijdelijke plaatsvervanger geïntroduceerd. Het Ministerie kan de informatie van het (...) Ministerie van Buitenlandse Zaken van 5 augustus 1999, welke belanghebbende overigens niet bekend is, niet beschouwen als een mededeling in de zin van artikel 10 lid 1 van het Verdrag van Wenen dit betreft namelijk een **definitieve** vertrek of beëindiging van de functie:

(...) (zie Achtergrond, onder 1.; N.o.).

Overigens blijkt uit ook uit het vervolg van de toelichting dat de Minister van Buitenlandse Zaken op de hoogte was van het tijdelijke karakter van de terugroeping naar (de hoofdstad van de zendstaat; N.o.).

De Minister van Buitenlandse Zaken stelt dat vanaf medio november alles in het werk is gesteld om duidelijkheid te verkrijgen over de positie van belanghebbende. Dit is onbegrijpelijk gelet op de nota's van de (...) ambassade 8 november en 12 november 1999 dat belanghebbende definitief was teruggeroepen.

Het gestelde dat het Ministerie niet op de hoogte zou zijn van zijn verblijf aan zijn appartement aan (...) dient van de hand gewezen te worden. Uit de brief van 29 november 1999 gericht aan de Korpschef van de Politie Haaglanden blijkt dat op het Ministerie het

adres van belanghebbende bekend was.

Ad 3:

De Minister van Buitenlandse Zaken stelt dat het zijn plicht is de bevoegde autoriteiten te informeren over de genoemde klachten over belanghebbende van de (...) ambassade. De klachten betroffen het functioneren van de ambassade. De actieve opstelling, waaronder het doen van aangifte op 29 november 1999 - nog voor dat de (...) ambassade aangifte had gedaan - het verzoek om onderzoek in te stellen naar belanghebbende aan hoofdagent van de Politie Haaglanden, R., op 8 december 1999, behoort niet tot de plicht van het Ministerie. Het staat in schril contrast met de opmerking dat de het functioneren van een ambassade een interne ambassadezaak is waarmee de ontvangstaar zich niet bemoeit.

Nog daargelaten de door de Minister van Buitenlandse Zaken aangegeven "morele" plicht om de politie te informeren over de klachten van de nieuwe (diplomaat; N.o.) betreffende belanghebbende merkt belanghebbende op dat het Ministerie geen enkele moeite heeft gedaan de gefundeerdheid van de klachten te onderzoeken. Belanghebbende is hierover niet gehoord noch in kennis gesteld.

Daarnaast heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken belanghebbende en zijn gezinsleden ten onrechte als illegale vreemdelingen gemeld, met alle gevolgen van dien. Op 13 december 1999 heeft (...) het Ministerie van Buitenlandse Zaken bovengenoemde hoofdagent, R., medegedeeld dat belanghebbende sinds 4 augustus 1999 uit het register van geprivilegieerden was geschreven en hij sinds die datum illegaal in Nederland verbleef. Deze mededeling is in strijd de waarheid, (...)

Redelijke termijn

Bij beëindiging van de functie dient als uitgangspunt voor het beëindigen van de privileges en immuniteit het moment waarop de diplomaat het land verlaat, subsidiair na verloop van een redelijke termijn om te vertrekken (artikel 39 lid 2 van het Weens Verdrag)

Van essentieel belang is of de redelijke termijn voor vertrek van de belanghebbende eind november 1999 was verlopen. De Minister van Buitenlandse Zaken stelt dat hij van oordeel is dat de redelijke termijn in november 1999 was verlopen. Dit terwijl de Minister van Buitenlandse Zaken de formele mededeling van de verzendende staat aangaande de definitieve beëindiging van de benoeming van belanghebbende eerst op 8 danwel 12 november 1999 heeft ontvangen. Niet gesteld kan worden dat eind november 1999 de redelijke termijn al was verlopen. Geconcludeerd kan worden dat de Minister van Buitenlandse Zaken ten onrechte aan de Korpschef heeft gemeld dat belanghebbende en zijn familieleden illegaal in Nederland verbleven.

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft de klachten van de (...) ambassade, zonder enig onderzoek naar de juistheid hiervan, als waar gepresenteerd en de politie onjuist geïnformeerd over de diplomatieke immuniteit die belanghebbende op dat moment nog genoot."

2. Bij de brief van verzoeker bevond zich een afschrift van de brief van 29 november 1999 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de korpschef van het regionale politiekorps Haaglanden.

In deze brief staat onder meer dat de opvolger van verzoeker als diplomaat zich bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken had beklaagd over het gedrag van verzoeker. Het Ministerie deelde in de brief mee, onder vermelding van verzoekers adres, dat verzoeker en zijn gezin sedert 4 augustus 1999 illegaal in Nederland verbleven. Verzoeker zou zich vanaf 4 augustus zijn blijven uitgeven voor de zendstaat en als zodanig documenten tekenen en schulden maken. Voorts zou hij wederrechtelijk gebruik maken van een dienstauto van de ambassade van de zendstaat, aldus het Ministerie.

Tot slot verzocht het Ministerie de politie om, wanneer de politie reden zag tegen verzoeker actie te ondernemen, het Ministerie daarvan tevoren op de hoogte te brengen.

3. Voorts bevond zich bij de brief van verzoeker van 21 augustus 2000 een afschrift van een gedeelte van het proces-verbaal van het regionale politiekorps Haaglanden, betreffende het onderzoek naar de beschuldigingen tegen verzoeker. In dit proces-verbaal staat onder meer:

"Aanleiding onderzoek:

(...) kreeg ik, verbalisant R., het verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Kabinet en Protocol Buitenlandse Missies, Voorrechten en Immunititeiten een onderzoek in te stellen naar de voormalig (diplomaat; N.o.) van (de zendstaat; N.o.), (verzoeker; N.o.). (Verzoeker; N.o.) genoemd zou de dienstauto van de (...) ambassade, merk (...), kleur (...) en voorzien van het (...) hebben verduisterd. (Verzoeker; N.o.) zou wonen te (...). Verder was (verzoeker; N.o.) uitgeschreven uit het register van geprivilegeerden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en zou hij nu illegaal hier te lande verblijven.

Instellen onderzoek:

Op zaterdag 11 december 1999 omstreeks 19.00 uur heb ik, R. vergezeld van de hoofdagent van politie Haaglanden V., een onderzoek ingesteld en begaven wij ons naar de woning van (verzoeker; N.o.). Op het parkeerterrein van het appartementenblok waarin zijn woning is gelegen troffen wij de genoemde (...) aan. Vervolgens zijn wij bij (verzoeker; N.o.) aan de bel gegaan. (Verzoeker; N.o.) weigerde ons echter binnen te laten. Nadat er telefonisch contact was geweest met de dienstdoende ambtenaren van het Ministerie van

Buitenlandse Zaken en van het Nationaal Communicatie Centrum en pas nadat zijn chauffeur bij de woning was aangekomen werden wij tot de woning toegelaten. Nadat ik, R., onze komst aan (verzoeker; N.o.) had uitgelegd deelde hij mij mede dat de betrokken dienstauto van een leasemaatschappij was in (...) en dat hij deze auto leasde. Hij weigerde de autosleutels en kentekenbewijzen af te geven. Wij hebben hem meegedeeld dat wij, op civiel rechtelijke gronden, de dienstauto onder ons gingen nemen. Hij verklaarde hierover dat wij maar moesten doen wat wij moesten doen.

VEILIG STELLEN AUTO:

Op zaterdag 11 december 1999 hebben wij door personeel van de politie Haaglanden de genoemde dienstauto op grond van het verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over laten brengen naar het politieverzamelgebouw aan de Zichtenburglaan.

CONTACT LEASEMAATSCHAPPIJ:

Op maandag 13 december 1999 heb ik, R. telefonisch contact gehad met de leasemaatschappij van (...). De heer (...) van deze maatschappij bevestigde dat de (...) werd geleased door de ambassade van (de zendstaat; N.o.) en dat (opvolger van verzoeker; N.o.) sinds de uitdiensttreding van (verzoeker; N.o.) de gevolmachtigde was.

CONTACT BUZA:

Op maandag 13 december 1999 omstreeks 14.00 uur had ik telefonisch contact met (...) het Ministerie van Buitenlandse Zaken. (...). Het was haar verder ook bekend dat (verzoeker; N.o.) zich nog steeds als (diplomaat; N.o.) van zijn land bleef uitgeven.

AANGIFTE:

Op maandag 13 december 1999 te 17.42 uur deed (opvolger van verzoeker; N.o.), namens (de zendstaat; N.o.) aangifte van verduistering tegen (verzoeker; N.o.) voornoemd. Uit deze aangifte bleek dat op 4 augustus 1999 (verzoeker; N.o.) door de (...) regering uit zijn ambt was ontzet. De aangever werd door de (...) regering aangewezen als (diplomaat; N.o.). Bij zijn vertrek uit de ambassade heeft (verzoeker; N.o.) zonder toestemming een aantal goederen meegenomen: ongeveer 300 paspoorten, 3 ambasadestempels, de nationale vlag, een radio en de dienstauto compleet met kentekenbewijzen en autosleutels. Verder verklaarde de aangever te weten dat (verzoeker; N.o.) sinds zijn ontslag zich nog steeds voor (diplomaat; N.o.) uit te geven en uit die hoofde schulden te maken. Ook bleef hij paspoorten en visums verstrekken. De aangifte was gericht op de verduistering van de geroemde goederen.

CONTACT O. V. J.

Op maandag 13 december 1999 had ik, R., telefonisch contact met de weekdienst van het paleis van justitie. Namens de officier van justitie, mr. D., werd toestemming gegeven tot de aanhouding buiten heterdaad van (verzoeker; N.o.) voornoemd.

(...)

Aanhouding (verzoeker; n.o.)

Op 16 december 1999 te 11.40 uur heb ik, R. de verdachte (verzoeker; N.o.) in zijn woning aan (...) aangehouden."

e. nadere inlichtingen het Ministerie van Buitenlandse Zaken

1. Op 18 september 2000 voerden medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman een gesprek met medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Tijdens dit gesprek kwam onder meer het volgende aan de orde:

De medewerkers van het Ministerie benadrukten tijdens het gesprek allereerst dat het Ministerie middels verschillende berichten vanuit de (...) ambassade het bericht had ontvangen dat (verzoeker; N.o.) niet langer in diplomatieke betrekking bij deze ambassade werkzaam was geweest met ingang van 4 augustus 1999. Dit betreft ondermeer de nota's van 18 oktober en 12 november 1999. Bovendien had (verzoeker; N.o.) op 20 augustus 1999 zijn opvolger geïntroduceerd bij het Ministerie. Gelet op het voortgezette verblijf van (verzoeker; N.o.) en de onzekerheid over zijn verblijfplaats, was vervolgens vanuit zorgvuldigheidsoverwegingen bevestiging van de juistheid van de desbetreffende nota's gevraagd. De eerste mogelijkheid daartoe had bestaan tijdens het bezoek aan het Ministerie van de opvolger van (verzoeker; N.o.) als (diplomaat; N.o.) op 26 november 1999. Op basis van diens bevestiging van de juistheid van de eerdere nota's was vervolgens de brief van 29 november 1999 aan de politie geschreven.

De medewerkers van het Ministerie deelden voorts mee dat een mededeling van uitschrijving niet aan (verzoeker; N.o.) had kunnen worden verzonden omdat geen duidelijkheid over zijn verblijfplaats had bestaan. Daarbij benadrukten zij ten slotte dat de beëindiging van de diplomatieke status een kwestie is die wordt geregeld tussen de zendende staat en de desbetreffende diplomaat. Het is niet aan de Nederlandse overheid om aan de diplomaat mededelingen omtrent zijn status te doen. De diplomatieke status ontstaat en vervalt, voor zover het de ontvangende staat betreft, bij diplomatieke nota vanuit de buitenlandse vertegenwoordiging.

2. Naar aanleiding van het gesprek van 18 september 2000 verstreekte de Minister van Buitenlandse Zaken voorts nadere dossierstukken aan de Nationale ombudsman. Dit betrof onder meer:

het interne memorandum van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 17 augustus 1999 naar aanleiding van de nota van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de zendstaat over het terugroepen van verzoeker. Uit het memorandum komt onder meer naar voren dat vraagtekens bestonden over de status en de aanwezigheid in Nederland vanaf 4 augustus 1999 van de tijdelijke vervanger van verzoeker;

het verzoek van de ambassade van de zendstaat van 7 oktober 1999 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken om de kentekenbewijzen van de auto die verzoeker in gebruik had alsmede de identiteitsbewijzen van verzoeker in te trekken. In het verzoek werd voorts melding gemaakt van de omstandigheid dat verzoeker had geweigerd te voldoen aan het bevel van 4 augustus 1999 om terug te keren naar de zendstaat;

een officiële mededeling van de ambassade van de zendstaat van 18 oktober 1999 dat verzoeker sinds 4 augustus 1999 niet meer een van de diplomaten van de zendstaat was;

de brief van de ambassade van de zendstaat van 12 november 1999 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarin de aankondiging van 18 oktober 1999 werd bevestigd en waarin werd gesproken van het definitief terugroepen van verzoeker;

een overzicht ten aanzien van verzoeker zoals dat was opgenomen in de geprivilegieerdenadministratie. Uit dit overzicht bleek onder meer dat het adres zoals dat bij brief van 29 november 1999 aan de politie was meegedeeld (zie hiervoor onder D.2.) was ingeschreven op 26 november 1999;

het interne memorandum van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 1 februari 2000 waarin, naar aanleiding van de klacht van verzoeker zoals die door de Nationale ombudsman in onderzoek is genomen, onder meer staat:

"Omdat het (de behandelende afdeling van het Ministerie; N.o.) in augustus 1999 niet duidelijk was of (verzoeker; N.o.) op de juiste wijze (dat wil zeggen door (het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de zendstaat; N.o.)) was teruggeroepen, is er voor gekozen hem niet onmiddellijk af te melden, hoewel per 11 augustus 1999 zijn opvolger (...) was aangetreden.

Overigens heeft (verzoeker; N.o.) op 20 augustus 1999 zelf zijn opvolger (...) als zodanig bij de (directeur van de behandelende afdeling van het Ministerie; N.o.) geïntroduceerd."

F. nadere reactie verzoeker

Bij brief van 18 december 2000 reageerde verzoeker op de nadere informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij deelde onder meer mee:

1. Ook uit de stukken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt dat cliënt niet reeds op 4 augustus 1999 uit zijn functie was ontheven. Zoals cliënt heeft medegedeeld is hij

terug geroepen voor overleg naar (de hoofdstad van de zendstaat; N.o.) en zou hij tijdelijk vervangen worden. (...)

De stelling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat cliënt reeds op 4 augustus 1999 niet langer in diplomatieke betrekking bij de (...) ambassade werkzaam was valt niet te rijmen met de inhoud van bovengenoemde stukken.

Eerst op 12 november 1999 wordt door de (...) autoriteiten schriftelijk bericht dat cliënt definitief is terug geroepen naar (de hoofdstad van de zendstaat; N.o.). Hierbij is het communiqué van 18 oktober 1999 overgelegd. Dit communiqué was aan het hek van de ambassade gehecht.

Onjuist is ook de mededeling in het memorandum van 1 februari 2000 van DKP aan DJZ dat cliënt op 20 augustus 1999 zelf zijn opvolger (...) heeft geïntroduceerd. Cliënt heeft slechts zijn tijdelijk plaatsvervanger voorgesteld. (Zie hiervóór onder E, sub 2.f.; N.o.)

2. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt dat gelet op de onzekerheid over de verblijfplaats van cliënt hem geen mededeling van (uitschrijving; N.o.) had kunnen worden verzonden omtrent zijn uitschrijving en beëindiging van zijn diplomatieke status. Niet is gebleken dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken een dergelijke mededeling heeft verstuurd naar het wel bekende adres, danwel een poging heeft gedaan het adres van cliënt te achterhalen.

3. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken was, blijkens het memorandum van 17 augustus 1999 van DKP, op de hoogte van de financiële problemen van de (...) ambassade, - vanaf 1994 ontvangt de (...) ambassade alsmede het ambassadepersoneel geen enkele betaling meer vanuit (...) respectievelijk (de zendstaat; N.o.). Met deze kennis in het achterhoofd bevreedt het dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken onverkort stelt dat de (...) ambassade eigenaar is van de bewuste "dienstauto".

4. De stelling dat de diplomatieke status ontstaat en vervalt, voor zover het de ontvangende staat betreft, bij diplomatieke nota vanuit de buitenlandse vertegenwoordiging is in strijd met het bepaalde in artikel 10 lid 1 en artikel 39 lid 2 van het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek Verkeer.

De eerder door het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar voren gebrachte stelling dat het Weens Verdrag inzake Diplomatiek Verkeer ziet op diplomatieke relaties tussen staten, waarbij niet de diplomatieke vertegenwoordiger als persoon centraal staat maar de Staat die door dit individu wordt vertegenwoordigd, staat het ontlenen van individuele rechten aan dit Verdrag niet in de weg. Ook in het aloude en klassieke consulaire recht kunnen begunstigen van internationaal recht niet alleen staten maar ook individuen zijn. In bijzondere gevallen zelfs niet de diplomatieke vertegenwoordiger, maar ook een burger. In de zaak van Duitsland vs Verenigde Staten, NJB 1999, p. 1978, stapte Duitsland naar het

Internationaal Gerechtshof met het verzoek voorlopige voorzieningen te treffen ten behoeve van de ter dood veroordeelde Duitse broers LaGrand met een beroep op artikel 36 lid 1 van het Verdrag inzake Consulaire Betrekkingen (niet opgenomen; N.o.). Duitsland stelde dat de broers berecht waren zonder dat Duitsland tijdig op de hoogte was gesteld. Het Internationaal Gerechtshof wees de voorzieningen toe.

Op 1 oktober 1999 besliste het Inter-American Court of Human Rights al dat buitenlandse gedetineerden aan artikel 36 van het Weens Verdrag individuele rechten ontlene.

Voor het overige verwijs ik naar het gestelde in de klacht van 12 mei 2000 en mijn brief van 21 augustus 2000."

g. reactie minister van buitenlandse zaken op verslag van bevindingen

"Naar aanleiding van uw verzoek van 19 april 2001 om een reactie op het Verslag van bevindingen moge het volgende dienen.

De raadvrouw suggereert op pagina 18 van het Verslag een parallel met het consulaire recht die niet bestaat. Evenmin als het Diplomatiek verdrag, regelt het Consulaire verdrag van Wenen iets over de persoonlijke positie van ambtenaren die hetzij diplomaat, hetzij consulaire ambtenaar zijn. Hun status ontlene zij aan de betrekkingen tussen de zendstaat en de ontvangstaat, en de ontvangstaat dient die status overeenkomstig de betreffende verdragen te respecteren. De status van beide typen functionarissen berust op een rechtsregel tussen staten, zonder die rechtsregel zijn geen diplomatieke betrekkingen of consulaire betrekkingen mogelijk.

Anders dan diplomaten wier eerste taak het is (de belangen van) hun zendstaat te vertegenwoordigen, is het de specifieke taak van consulaire ambtenaren zich te bekommeren om de rechten van de nationalen van de zendstaat die in de ontvangstaat in problemen geraakt zijn. Dat daaruit mogelijkerwijs individuele aanspraken voor de betrokken nationalen zouden kunnen voortvloeien zegt niets over de status van de consulaire ambtenaren zelf. Het zegt evenmin iets over *voormalige diplomaten*, zoals de heer N.

Het is de aard van hun taak die maakt dat consulaire ambtenaren direct betrokken zijn bij eigen onderdanen. Dit is ook de ratio van artikel 36 van het Verdrag van Wenen inzake de consulaire betrekkingen (Wenen, 24 april 1963; Trb. 1981, 143): om te garanderen dat consulaire ambtenaren kunnen optreden ten behoeve van eigen onderdanen, hebben de consulaire ambtenaren toegang tot die onderdanen; en heeft de ontvangstaat de verplichting de consulaire post van de betreffende staat te informeren over de arrestatie van een onderdaan.

In dat verband teken ik aan dat de zaak LaGrand (Duitsland vs Verenigde Staten) en eveneens de gediscontinueerde zaak Breard (Paraguay vs Verenigde Staten) voor het

Internationaal Gerechtshof handelen over het recht van de nationale staat van de betreffende gevangene om conform artikel 36 lid 1 onder b van het Consulaire verdrag op de hoogte gesteld te worden van diens vervolging en latere gevangenschap ten einde consulaire werkzaamheden ten behoeve van die gevangene te entameren. Het gaat in beide zaken nadrukkelijk om rechten die voor staten voortvloeien aan consulaire betrekkingen waarop het Consulair verdrag van toepassing is.

Anders dan de tekst suggereert is er geen sprake van een rechtszaak over de individuele rechten van de betrokken (en inmiddels overleden) gevangenen, hetgeen ook niet zou kunnen bij het Internationaal Gerechtshof."

Achtergrond

1. Het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (het Verdrag van Wenen; Tr.blad 1962, 159).

Considerans:

"...In de overtuiging dat een internationaal verdrag inzake diplomatiek verkeer en diplomatieke voorrechten en immuniteiten een bijdrage zou betekenen tot de ontwikkeling van vriendschappelijke betrekkingen tussen de volkeren (...),

Beseffend dat het doel van deze voorrechten en immuniteiten van diplomaten niet is personen te bevoorrechten, doch te verzekeren dat diplomatieke zendingen als vertegenwoordigers der staten doelmatig functioneren..."

artikel 4, eerste lid:

"De zendstaat dient er zich van te overtuigen dat de ontvangende staat agrément heeft verleend ten aanzien van de persoon die de zendstaat voornemens is als hoofd van de zending van die staat te accrediteren."

artikel 10, eerste lid sub a en tweede lid:

"1. Aan het ministerie van buitenlandse zaken van de ontvangende staat of een ander overeengekomen ministerie, wordt mededeling gedaan van:

(a) de benoeming van leden van de zending, hun aankomst en hun definitieve vertrek of de beëindiging van hun werkzaamheden bij de zending;

(...)

2. Indien mogelijk dient tevens van tevoren kennis te worden gegeven van aankomst en definitief vertrek."

artikel 29:

"De persoon van de diplomatieke ambtenaar is onschendbaar. Hij is gevrijwaard tegen enigerlei vorm van aanhouding of vrijheidsbeneming. De ontvangende staat behandelt hem met al de eerbied die hem verschuldigd is en neemt alle geëigende maatregelen om te verhinderen dat zijn persoon, vrijheid of waardigheid in gevaar wordt gebracht."

artikel 32, eerste lid:

"1. Van de immuniteit van rechtsmacht van diplomatieke ambtenaren en van personen die immuniteit genieten krachtens artikel 37 kan door de zendstaat afstand worden gedaan."

artikel 39, eerste en tweede lid:

"1. Een ieder die recht heeft op voorrechten en immuniteiten geniet deze vanaf het ogenblik waarop hij het grondgebied van de ontvangende staat betreedt om zijn functie te aanvaarden, of, indien hij zich reeds op het grondgebied van die staat bevindt, vanaf het ogenblik waarop kennisgeving van zijn aanstelling wordt gedaan aan het ministerie van buitenlandse zaken of aan en ander overeengekomen ministerie.

2. Wanneer de taak van een persoon die voorrechten en immuniteiten geniet is beëindigd, houden deze voorrechten en immuniteiten als regel op te bestaan op het ogenblik waarop hij het land verlaat, of na het verstrijken van een redelijke termijn om het land te verlaten, doch zij blijven tot aan dat tijdstip van kracht, zelfs in geval van een gewapend conflict. Met betrekking tot door zulk een persoon in de uitoefening van zijn functie als lid van de zending verrichte handelingen blijft de immuniteit evenwel van kracht."

2. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken registreert in de geprivilegieerdenadministratie welke diplomaten als vertegenwoordiger van een zendstaat in Nederland aanwezig zijn. In deze administratie worden mutaties aangebracht op basis van mededelingen door of namens de zendstaat omtrent de aankomst van deze diplomaten in Nederland en hun vertrek daaruit.

3. De in Nederland verblijvende diplomaten zijn op basis van hun lidmaatschap van de diplomatieke zending gerechtigd in Nederland te verblijven. Indien zij na beëindiging van hun diplomatieke status in Nederland willen verblijven, dienen zij een aanvraag om een vergunning tot verblijf in te dienen op basis van de Vreemdelingenwet. De op hen van toepassing zijnde regels waren ten tijde van de gedraging waarop de klacht zich richt beschreven in Hoofdstuk B20 van de Vreemdelingencirculaire 1994.