

Vergaderjaar 2017–2018

34 918

Wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het verstrekken van gegevens over personen met diplomatieke immuniteit die verkeersovertredingen hebben begaan

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 november 2017 en het nader rapport d.d. 22 maart 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 oktober 2017, no. 2017001661, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het verstrekken van gegevens over personen met diplomatieke immuniteit die verkeersovertredingen hebben begaan, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) namens het openbaar ministerie (OM) gegevens verstrekt aan de Minister van Buitenlandse Zaken over personen met diplomatieke immuniteit die verkeersovertredingen hebben begaan. De Minister van Buitenlandse Zaken gebruikt deze gegevens ten behoeve van het verzenden van notificatiebrieven waarin deze personen worden gewezen op hun overtreding. De verzending van de notificatiebrieven geschiedt door het CJIB onder verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft opmerkingen over de motivering van de toets van het voorstel aan het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en over de uitvoering van het voorstel door het CJIB.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 oktober 2017, nr. 2017001661, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 november 2017, nr. W03.17.0323/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen ten aanzien van de motivering van de toets van het voorstel aan het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en over de uitvoering van het voorstel door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

De Afdeling is van oordeel dat de toelichting op bepaalde punten aanvulling behoeft. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in.

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden op grond waarvan aan personen met diplomatieke immuniteit geen administratieve sanctie kan worden opgelegd. Het Hof leidt de immuniteit voor administratieve boetes af uit artikel 31 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer.² Voorheen kregen ook deze personen na een automatisch geconstateerde verkeersovertreding een boete op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Het Openbaar Ministerie heeft de uitspraak van het gerechtshof bestudeerd en heeft deze uitspraak aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad voorgelegd met het verzoek te onderzoeken of er reden is bij de Hoge Raad een vordering tot cassatie in het belang der wet in te stellen tegen deze beslissing. De procureur-generaal zag geen aanleiding cassatie in het belang der wet in te stellen.³ De regering heeft aangekondigd zo snel mogelijk een nieuw systeem in te richten voor het aanspreken van personen met immuniteit die een verkeersovertreding hebben begaan. Daartoe dient het onderhavige wetsvoorstel.

2. Toets Verdrag van Wenen

Ter vervanging van de verzending van sanctiebeschikkingen op grond van de Wahv, zal in het vervolg een notificatiebrief namens de Minister van Buitenlandse Zaken gestuurd worden aan personen met diplomatieke immuniteit die een verkeersovertreding hebben begaan. In die notificatiebrief zal de betreffende diplomaat worden uitgenodigd het bedrag te betalen dat in vergelijkbare gevallen aan boete zou worden opgelegd aan iemand die geen diplomatieke immuniteit geniet. Het wetsvoorstel schept de voorwaarden voor het verzenden van deze notificatiebrieven en geeft daarmee uitvoering aan een eerdere toezegging van de regering.⁴ Ten behoeve van het sturen van notificatiebrieven onder verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken, wordt in het wetsvoorstel de bevoegdheid gecreëerd de automatisch verzamelde gegevens over de overtredingen door personen met diplomatieke immuniteit te verstrekken door het OM aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

De Afdeling merkt op dat de memorie van toelichting geen aandacht besteedt aan de vraag of het nu voorgestelde systeem niet opnieuw problemen oplevert met de diplomatieke immuniteit en de toets aan het Verdrag van Wenen wel kan doorstaan.

² Arrest van 26 september 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:7398.

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 550 V, nr. 57, blz.2.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 V, nr. 53, blz. 2.

Artikel 31 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer bepaalt dat een diplomatieke ambtenaar immuniteit geniet ten aanzien van de rechtsmacht in strafzaken van de ontvangende staat en dat hij eveneens immuniteit geniet ten aanzien van de burger- en administratiefrechtelijke rechtsmacht.⁵ Op deze laatste immuniteit is een aantal uitzonderingen mogelijk, maar het opleggen van een administratieve boete valt daar niet onder. Naast personen met een diplomatieke status die werkzaam zijn bij de ambassade van een zendstaat of een internationale organisatie in Nederland, kan het ook de ambassade of de internationale organisatie zijn die diplomatieke immuniteit geniet ingeval het kenteken op naam van een dergelijke organisatie is geregistreerd. Immuniteit betekent echter niet dat een diplomaat niet de verplichting heeft zich aan de wetten en regels van de ontvangende staat te houden. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in artikel 41 van het Verdrag van Wenen.⁶ Immuniteit betekent ook niet dat een ontvangende staat geen enkele actie kan ondernemen indien een diplomaat een overtreding heeft begaan. Het sturen van een diplomatieke notificatie is daarvan de minst vergaande optie. Een notificatiebrief kan geacht worden niet te zijn begrepen in het begrip «administratieve sancties» en uitoefening van «administratieve rechtsmacht», zoals genoemd in artikel 31 van het Verdrag van Wenen. In de praktijk in verschillende EU-landen worden ook berichten gestuurd aan het hoofd van de diplomatieke missie van de overtreder of worden lijsten gepubliceerd van aantallen overtredingen per diplomatieke missie.⁷ Voor ernstigere overtredingen of misdrijven kan de ontvangende staat aan de zendende staat vragen de immuniteit van de overtreder op te heffen en uiteindelijk bestaat voor de ontvangende staat de mogelijkheid een diplomaat **persona non grata** te verklaren.⁸

Gelet op het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de tekst van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer zich niet verzet tegen het voorgestelde instrument van diplomatieke notificatiebrieven, waarin namens de Minister van Buitenlandse Zaken wordt gewezen op de overtreding. De Afdeling acht het van belang dat de toelichting daaraan aandacht besteedt.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van vorenstaande aan te vullen.

2. Toets Verdrag van Wenen

De Afdeling merkt op dat het voorgestelde instrument van diplomatieke notificatiebrieven zich niet verzet tegen de tekst van het Verdrag van Wenen. Overeenkomstig de opmerking van de Afdeling is hieraan aandacht besteed in paragraaf 3 van de memorie van toelichting.

⁵ Zie E. Denza, *Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford: Oxford University Press, 4e dr., 2016, waarvan de blz. 238–239 specifiek over de reikwijdte van art. 31 en verkeersboetes handelen.

⁶ Zie over de verplichtingen van diplomaten ook Duquet en Wouters, *Legal Duties of Diplomats Today: The Continuing Relevance of the Vienna Convention*, Leuven 2015.

⁷ Dit laatste gebeurt in elk geval in het Verenigd Koninkrijk, niet met betrekking tot verkeersovertredingen, maar bij onbetaalde parkeerboetes en verdenkingen van ernstige strafrechtelijke overtredingen. Zie ook de brief van de Minister van Buitenlandse zaken van 18 januari 2017 over de praktijk van andere landen ten aanzien van verkeersovertredingen door diplomaten. De brief bevat een beschrijving van de praktijk in België, Denemarken, Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Uit dit overzicht blijkt dat de meeste landen wél boetes opleggen aan diplomaten die een overtreding begaan, maar dat zij de inning van deze boetes niet afdwingen. Dat is vergelijkbaar met de situatie in Nederland voor het arrest van het Gerechtshof in 2014. Bij uitblijvende betaling van de boetes wordt (in bepaalde gevallen) contact opgenomen met de diplomatieke missies (Kamerstukken II 2016/17, 34 550 V, nr. 61).

⁸ Artikel 9 Verdrag van Wenen.

3. Uitvoering door het CJIB

Zoals hiervoor opgemerkt wordt een grondslag gecreëerd om gegevens te verstrekken van het OM aan de Minister van Buitenlandse Zaken. In de praktijk worden de gegevens door het CJIB, een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, verwerkt en verstrekt aan de Minister van Buitenlandse Zaken. Uit de toelichting blijkt dat de Minister van Buitenlandse Zaken voornemens is het versturen van de notificatiebrieven weer uit te besteden aan het CJIB, zodat de gegevens feitelijk binnen het CJIB blijven.

Het CJIB verricht volgens het instellingsbesluit de werkzaamheden die voortvloeien uit de taken die hem bij amvb zijn opgedragen «en die Onze Minister van Justitie of het openbaar Ministerie van hem verlangen.»⁹ Uit de toelichting blijkt niet op grond van welke bepaling in een amvb het CJIB is belast met de taak van het versturen van diplomatieke notificatiebrieven namens de Minister van Buitenlandse Zaken. Daar komt bij dat het instellingsbesluit uitdrukkelijk de Minister van Justitie en het OM noemt als mogelijke opdrachtgevers. De vraag is of zij ook kunnen verlangen dat het CJIB werkzaamheden gaat uitoefenen ten behoeve van de Minister van Buitenlandse Zaken. De toelichting vermeldt hier niets over. Er wordt wel verwezen naar nog op te stellen protocollen tussen het CJIB en het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarin de wijze van informatieuitwisseling (o.a. beveiliging) wordt vastgelegd. Hierin wordt de grondslag voor de gegevensverwerking door de Minister van Buitenlandse Zaken nader vastgelegd, aldus de toelichting.¹⁰

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van vorenstaande aan te vullen en in een separate wijziging van het instellingsbesluit van het CJIB mogelijk te maken dat het CJIB de voorgestelde taak zal gaan vervullen.

3. Uitvoering door het CJIB

In de memorie is nader toegelicht op welke wijze het CJIB wordt belast met de taak van het versturen van diplomatieke notificatiebrieven namens de Minister van Buitenlandse Zaken. Daarvoor is het niet nodig in een separate wijziging van het instellingsbesluit van het CJIB te voorzien. Dit is eveneens toegelicht in het algemeen deel.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

⁹ Artikel 2 Besluit instelling Centraal Justitieel Incassobureau.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 4.2, onder Verwerking gegevens ten behoeve van verzending notificatiebrieven.