

De privileges en immunititeiten van Belgen die diplomatiek of consulaire ambtenaar zijn of een internationale functie bekleden in België zelf

Guido Leflot

1. Het onderwerp van deze bijdrage behoort tot het internationaal recht. We zullen hier dus niet handelen over parlementaire immunititeiten doch enkel over immunititeiten die toegekend worden aan diplomatieke en consulaire ambtenaren of aan internationale functionarissen.

Alhoewel het probleem van internationale immunititeiten reeds bij de Romeinen bestond, is de tendens naar een universele, billijke regeling recent. Deze tendens ontwikkelde zich samen met de internationale betrekkingen.

2. Als gevolg van een sterke toename van internationale politieke en economische betrekkingen en een verruiming van de problemen naar internationale dimensies, voelde men een sterke behoefte naar organisatie van het internationale leven. Het aantal multilaterale verdragen over privileges en immunititeiten is dan ook vrij groot :

- General Convention, 13 febr. 1946 : goedgekeurd door de algemene vergadering van de V.N., bekrachtigd door de wet van 28 aug. 1948, *B.S.*, 1948, 9184.

- The specialised Agencies Convention, 21 november 1947 : goedgekeurd door de algemene vergadering van de V.N., bekrachtigd door de wet van 8 april 1953, *B.S.*, 1953, 7402.

- General Agreement on the privileges and immunities, 2 sept. 1949, goedgekeurd door de Raad van Europa, bekrachtigd door de wet van 13 april 1951, *B.S.*, 1951, 3774. Dit verdrag werd aangevuld door een aantal protocols.

- Agreement on the status of North Atlantic Treaty Organisation, National Representatives and International Staff, 20 sept. 1951, (algemeen bekend onder de naam Conventie van Ottawa), bekrachtigd door de wet van 1 febr. 1955, *B.S.*, 1955, 1154.

- Agreement on the status of their forces, 19 juni 1951, een verdrag tussen de NAVO-staten over het statuut van hun strijdkrachten op elkaars grondgebied, bekrachtigd door de wet van 9 jan. 1953, *B.S.*, 1953, 1514. Deze overeenkomst werd aangevuld met een protocol van 28 aug. 1952, On the status of military headquarters.

- Het E.G.K.S.-verdrag aangevuld met een protocol over privileges en immunititeiten van 18 apr. 1951 ; bekrachtigd door de wet van 25 juni 1952, *B.S.*, 1952, 5606.

- Het E.G.A.-verdrag aangevuld met een protocol over privileges en immunititeiten van 17 apr. 1957. Dit protocol was bijna identiek met het protocol van 1951, bekrachtigd door de wet van 2 dec. 1957, *B.S.*, 1957, 9180.

- Het verdrag tot instelling van één raad en één commissie van de Europese gemeenschap, het zogeheten fusieverdrag, aangevuld met een eengemaakt protocol van 8 apr. 1965, bekrachtigd door de wet van 13 mei 1966, *B.S.*, 1967, 7369.

- Het Verdrag van Wenen over diplomatiek verkeer van 18 apr. 1961, bekrachtigd door de wet van 30 maart 1968, *B.S.*, 1968, 6318.

- Het Verdrag van Wenen over consulaire verkeer van 1963, bekrachtigd door de wet van 17 juli 1970, *B.S.*, 1970, 11549.

De meeste van deze verdragen werden bovendien aangevuld door bilaterale overeenkomsten en nationale wetgevingen.

3. De motivatie van de internationale immuniteiten is zuiver institutioneel. Men is slechts bekommerd om de functionele onafhankelijkheid van de internationale organisaties en haar ambtenaren (1).

Alhoewel immuniteiten vaak persoonlijk zijn, aan de persoon gebonden, zijn ze meestal louter functioneel. Ze worden slechts verleend om de goede werking van de internationale organisaties en diplomatieke of consulaire zendingen te vrijwaren.

4. Wat is concreet de rechtspositie van internationale ambtenaren, die nationaal zijn in hun verblijfstaat ?

Reeds in 1924 stond het antwoord op deze vraag principieel vast. Het Institut de Droit International formuleerde het zo : «Dans l'application du Traitement prévu ci-dessus, les membres de la société des nations ne sont autorisés à faire aucune distinction entre leurs ressortissants et ceux des autres états» (2). Aan deze resolutie werd echter toegevoegd dat de eigen inwoners slechts in geval van noodzakelijkheid in hun eigen land worden tewerkgesteld. In de praktijk wordt dit echter niet sterk nageleefd, zoals verder zal blijken. Het is enkel in de organisatie van de Europese Gemeenschappen dat geen enkele discriminatie geduld wordt tussen ambtenaren van verschillende nationaliteit, dit op grond van artikel 7 van het E.E.G.-verdrag : «Binnen de werkingssfeer van dit verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden».

I. DIPLOMATIEKE EN CONSULAIRE IMMUNITEITEN

5. Ondanks het feit dat diplomatieke en consulaire immuniteiten vaak samen behandeld worden en de motivatie tot regeling van diplomatieke en consulaire betrekkingen volkomen identiek is (3), moeten we ze toch duidelijk van elkaar onderscheiden.

(1) De immuniteiten van de internationale organisaties zelf zijn rationeel toegekend om, zoals in het charter van de Verenigde Naties staat, «to enjoy on the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fullfilment of its purposes». De immuniteiten van de vertegenwoordigers en ambtenaren : «enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions. C. WILFRED YENKS, *International Immunities*, London, 1961, blz. 18.

(2) C. WILFRED YENKS, o.c., blz. 111.

(3) «Indachtig de doelstellingen en beginselen van het handvest der Verenigde Naties betreffende de soevereine gelijkheid der staten, de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, alsmede de bevordering van vriendschappelijke betrekkingen tussen de volkeren..., beseffende dat het doel van deze voorrechten en immuniteiten niet is, personen te bevoorrechten, doch te verzekeren dat «diplomatieke» «consulaire» zendingen doelmatig functioneren.» Zie preambule Verdrag van Wenen 1961, Verdrag van Wenen, 1963.

De essentiële verschillen tussen een diplomatieke vertegenwoordiging en een consulaire vertegenwoordiging (een diplomatieke zending is een vertegenwoordiging van de zendstaat ter verdediging van alle mogelijke belangen van die zendstaat, terwijl een consulaire zending slechts economische doeleinden nastreeft), hebben ertoe geleid dat ze beide door een verschillend gedrag geregeld worden.

Het diplomatiek verkeer, en bijgevolg de diplomatieke immuniteiten, worden behandeld in «Het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961» (4).

Consulair verkeer en consulaire immuniteiten worden behandeld in «Het Verdrag van Wenen inzake consulair verkeer van 1963» (5).

De rechtspositie van de diplomatieke vertegenwoordigers, hun privileges en immuniteiten zijn veel uitgebreider en minder tegenstrijdig geregeld dan die van de consulaire ambtenaren (6).

Waar een vrij grote eensgezindheid bestond over de diplomatieke immuniteiten, zijn er, zoals Beckett schrijft, slechts twee consulaire immuniteiten die algemeen aanvaard werden, nl. de onschendbaarheid van de archieven en de niet-aansprakelijkheid voor daden, gesteld in officiële hoedanigheid (7).

1. Diplomatieke immuniteiten.

6. De belangrijkste voorrechten en immuniteiten die het Verdrag van Wenen van 1961, aan diplomaten toekent, kunnen als volgt worden samengevat :

- de persoon van de diplomatieke ambtenaar is onschendbaar (art. 29).
- de diplomatieke ambtenaar geniet immuniteiten ten aanzien van de rechtsmacht van de ontvangende staat in strafzaken. Hij geniet

(4) B.S., 1968, 6318.

(5) B.S., 1970, 11549.

Omdat het nu niet meer te verantwoorden is dat lagere bedienden van een diplomatieke zending meer bescherming genieten dan hoofden van belangrijke consulaire posten, heeft men in beide verdragen van Wenen gestreefd naar een zekere gelijkschakeling van de statuten. Men is echter niet consequent tot een gelijkstelling overgegaan. Dit blijkt duidelijk uit een vergelijking tussen artikel 41 van het verdrag van Wenen van 1963 en artikel 29 van het verdrag van Wenen van 1961, die beide handelen over de persoonlijke onschendbaarheid. Terwijl een diplomatiek ambtenaar gevrijwaard is tegen elke vorm van aanhouding of vrijheidsbeneming (artikel 29), is een consulair ambtenaar slechts beperkt gevrijwaard tegen vrijheidsberoving, en kan hij in geval van ernstig misdrijf aangehouden of in voorhechtenis genomen worden (art. 41).

Uit een vergelijking tussen art. 43 van Wenen 2 en art. 31 van Wenen 1, blijkt dat consulaire ambtenaren slechts immuniteit van rechtsmacht genieten in de uitoefening van hun officiële functie (art. 43), terwijl diplomatieke ambtenaren op enkele uitzonderingen na volledige immuniteit van rechtsmacht genieten (art. 31).

(6) L.T.LEE, *Consular law and Practice*, London, 1961, blz. 233.

(7) W.E. BECKETT, *Consular immunities*, blz. 34. (geciteerd in L.T. LEE, *Consular law and Practice*, gecit.).

eveneens immuniteiten ten aanzien van de burgerlijke- en administratiefrechtelijke rechtsmacht van die staat, behoudens enkele uitzonderingen (art. 31).

- De diplomatieke ambtenaar is vrijgesteld van sociale verzekering in de ontvangende staat (art. 33).
- Een diplomatiek ambtenaar is vrijgesteld van alle belastingen en rechten, zowel persoonlijke als zakelijke, hetzij landelijke, gewestelijke of gemeentelijke belastingen, met uitzondering van enkele bepalingen (art. 34).

7. Voor nationalen van de ontvangststaat, die diplomatiek ambtenaar zijn of tewerkgesteld zijn in een vreemde diplomatieke zending, is artikel 38 van de conventie van Wenen van 1961 zeer belangrijk.

Artikel 38 : 1) Behalve voor zover een ontvangende staat aanvullende voorrechten en immuniteiten verleent, geniet een diplomatiek ambtenaar, die onderaan is van, of duurzaam verblijf houdt in die staat slechts immuniteit van rechtsmacht en onschendbaarheid ten aanzien van officiële handelingen verricht in de uitoefening van zijn functie.

2) Andere personeelsleden van de zending en particuliere bedienden, die onderdaan zijn van, of permanent verblijf houden in de ontvangende staat, genieten slechts voorrechten en immuniteiten voor zover deze door de ontvangende staat zijn toegestaan. De staat moet zijn rechtsmacht over deze personen evenwel uitoefenen op een wijze die de uitoefening van de functies van een zending niet onnodig bemoeilijkt.

8. Op basis van art. 8 van het Verdrag van Wenen van 1961 (8) zou dit probleem niet kunnen rijzen in België. Nochtans meen ik dat het tegengestelde zich in de praktijk bij ons wél duidelijk voordoet. Hiervoor steun ik op de contacten die ik gehad heb met diverse ambassades. Bijgevolg vind ik het niet ongepast om dan toch maar aandacht te besteden aan dit probleem. Ik doe hier een beroep op de Belgische rechtspraak van vóór 1961 en op de houding van het ministerie van buitenlandse zaken.

In België wordt ons probleem in tegenstelling met sommige andere landen, zoals in de Verenigde Staten, zeer beperkt benaderd en blijven Belgen die in dienst staan van een vreemde zending, onderworpen aan plaatselijke burgerrechtelijke en strafrechtelijke bepalingen (9).

Dus diplomatieke ambtenaren die onderdaan zijn van de ontvangststaat,

(8) Artikel 8 bepaalt 1) de leden van het diplomatiek personeel van de zending dienen in beginsel de nationaliteit van de zendstaat te bezitten ; 2) als leden van het diplomatieke personeel van de zending mogen niet worden benoemd, personen die de nationaliteit van de ontvangende staat bezitten, behalve met toestemming van de staat, welke toestemming te allen tijde kan worden ingetrokken.

(9) C. WILSON, *Diplomatic privileges and immunities*, 1967, blz. 199. Dit is bovendien ook de opvatting die gedeeld wordt door de preparatory commission (commissie ter voorbereiding van het V.N.-charter) : «It is also a principal that no official can have in the country of which he is a national, immunity from being sued in respect of his non-official acts and from criminal prosecution».

genieten slechts immuniteiten in de uitvoering van hun functie. Wat hun familieleden betreft, is er in het Verdrag van Wenen van 1961, niets bepaald. In de praktijk echter heeft de dienst justitie van het ministerie van Buitenlandse Zaken, soms aan de gezinsleden van een diplomaat die van Belgische nationaliteit is, voorrechten gegeven indien dit nodig was voor de goede werking van de zending.

Leden van het administratief en technisch personeel, van het bediendenpersoneel en particuliere bedienden, die onderdaan zijn van de ontvangende staat, genieten slechts de voorrechten en immuniteiten die hun uitdrukkelijk zijn toegekend door de ontvangende staat (10).

9. Fiscaal zit de zaak als volgt.

Naar analogie met consulaire immuniteiten (11) en financiële immuniteiten, toegekend aan ambtenaren van internationale organisaties, zouden Belgen die diplomatiek ambtenaar zijn van een vreemde staat in België, vrijstelling van belastingen op hun salaris en emolumenten als diplomaten genieten.

10. Het dient opgemerkt dat eens een geschil ontstaat, het de nationale rechter is die souverain beslist of een persoon in dienst van een zending al dan niet voorrechten en immuniteiten kan genieten.

Het is echter de zendstaat die autonoom de privileges en immuniteiten van haar diplomatieke ambtenaren kan intrekken (12).

2. Consulaire immuniteiten.

11. Deze materie wordt in hoofdzaak behandeld door het Verdrag van Wenen van 1963 en door bilaterale verdragen, o.a. België — U.S.A. van 1963 (13). Op consulaire vlak zijn er in België verscheidene onderdanen die een vreemde zendstaat economisch vertegenwoordigen.

Het eerste deel van het Verdrag van Wenen dat handelt over de voorrechten en immuniteiten die toegekend worden aan consulaire beroepsambtenaren, interesseert ons hier minder omdat consulaire beroepsambtenaren steeds onderdaan zijn van de zendstaat.

Het zijn de consulaire ere-ambtenaren, vermeld in deel II van het Verdrag van Wenen, die meestal onderdaan zijn van de ontvangende staat en waarvan we nu de voorrechten en immuniteiten gaan bekijken.

12. Het onderscheid tussen consulaire beroepsambtenaren en consulaire ere-ambtenaren is niet steeds duidelijk. In sommige landen zoals Frankrijk, waren beide vóór het Verdrag van Wenen zelfs synoniem (14).

(10) Art. 38, lid 2, Verdrag van Wenen, 1961.

(11) Art. 66, Verdrag van Wenen, 1963.

(12) Art. 32, § 1, Verdrag van Wenen, 1961.

(13) E. SUY, *Leerboek van het Volkenrecht*, Leuven, 1973, deel I, blz. 151.

(14) L.T. LEE, *Consular law and practice*, London, 1961, blz. 13.

Op de achtste zitting van de International law Commission van 1956 werden er zelfs een zestal criteria voor een onderscheid aangehaald, doch algemeen kan men zeggen dat :

13. Artikel 58, lid 2, zegt in het kort aan welke artikels in verband met immuniteiten en voorrechten, de consulaire ere-ambtenaren onderworpen zijn.

De consulaire ere-ambtenaren, zoals ook de consulaire beroepsambtenaren genieten van de immuniteit van rechtsmacht voor handelingen verricht in de uitoefening van hun consulaire taak. Persoonlijk aange-gane verbintenissen (15) en onrechtmatige schadeveroorzaking vallen dus buiten de immuniteit (16).

De consulaire ere-ambtenaar is onttrokken aan de verplichting om te getuigen in aangelegenheden die betrekking hebben op de consulaire taak (art. 44,3). De verblijfstaat moet hem beschermen wegens zijn officiële positie (art. 64). Bovendien is de consulaire ere-ambtenaar vrijgesteld van vreemdelingenregistratie en verblijfsvergunning voor de uitoefening van zijn consulaire taak (art. 65), van belasting op zijn salaris als consulaire ambtenaar (art. 66) en van persoonlijk dienstbetoon (art. 67). Het intrekken van immuniteiten gebeurt door de zendstaat en moet kenbaar gemaakt worden (art. 45, 1 en 2).

14. Waar vroeger een persoon die immuniteiten genoot zelfs niet kon gedagvaard worden, is het nu de nationale rechter die na een dagvaarding souverain beslist of een consulaire beroepsambtenaar of consulaire ere-ambtenaar immuniteiten geniet. De specifieke artikels betreffende de immuniteiten en privileges voor consulaire ere-ambtenaren schrijven een zeer specifieke strafrechterlijke procedure voor, die zoveel mogelijk de consulaire waardigheid en de werkzaamheden moet eerbiedigen (art. 63 en 71).

15. Artikel 71 tenslotte regelt zeer duidelijk het statuut van personen die onderdaan zijn van, of duurzaam verblijf houden in de verblijfstaat. Artikel 71 : «1) behalve voor zover bijkomende faciliteiten, voorrechten en immuniteiten door de verblijfstaat worden verleend, genieten consulaire ambtenaren die onderdaan zijn van, of duurzaam verblijf houden in de verblijfstaat, slechts immuniteit van de rechtsmacht en persoonlijke onschendbaarheid, met betrekking tot officiële handelingen verricht in de uitoefening van hun werkzaamheden, alsmede het in lid 3 van art. 44 bedoelde voorrecht (17).

Voor zover het deze consulaire ambtenaar betreft, is de verblijfstaat eveneens gebonden door de in artikel 42 neergelegde verplichtingen (18).

«career consuls are public officials and nationals of the sending state and are not engaged in private business of any kind ; honorary consuls... are selected from residents of the receiving state», L.T. LEE, *op cit.*, blz. 15. Het is interessant te weten dat een aantal landen, zoals de Oostbloklanden, weigeren dit statuut van consulaire ere-ambtenaren te erkennen.

(15) Art. 43, lid 2a, Verdrag van Wenen, 1963.

(16) Art. 43, lid 2b, Verdrag van Wenen, 1963.

(17) Nl. geen verplichting tot getuigen in consulaire aangelegenheden.

(18) De ontvangende staat is verplicht kennis te geven van aanhouding, gevangenhouding of vervolging.

Indien tegen zulk een consulaire ambtenaar een strafrechtelijke vordering wordt aanhangig gemaakt, wordt deze procedure zo gevoerd dat de uitoefening van de consulaire werkzaamheden zo weinig mogelijk bemoeilijkt wordt, behalve wanneer de consulaire ambtenaar aangehouden of gevangengehouden is.

2) Andere leden van de consulaire post, die onderdaan zijn van of duurzaam verblijf houden in de verblijfstaat en hun gezinsleden, alsmede de gezinsleden van consulaire ambtenaren bedoeld in lid 1 van dit artikel, genieten slechts faciliteiten, voorrechten en immuniteiten voor zover deze hun door de verblijfstaat worden verleend.

De gezinsleden van de leden van een consulaire post en de leden van particulier personeel die zelf onderdaan zijn van, of duurzaam verblijf houden in de verblijfstaat, genieten eveneens slechts faciliteiten, voorrechten en immuniteiten voor zover deze hun door de verblijfstaat worden verleend. De rechtsmacht dient echter haar macht over deze personen uit te oefenen op een wijze die de uitoefening van de werkzaamheden van de consulaire post niet bovenmatig hindert».

16. Om te vermijden dat nationalen van de verblijfstaat die in dienst staan van vreemde consulaire zendingen, zich aan iedere rechtsmacht zouden onttrekken, is hun rechtspositie duidelijk inferieur aan die van consulaire beroepsambtenaren die per definitie, onderdaan zijn van de zendstaat.

Zo genieten de landgenoten geen persoonlijke onschendbaarheid (art. 41), geen volledige vrijstelling van vreemdelingenregistratie en van verblijfsvergunning (art. 46), geen vrijstelling van arbeidskaart (art. 47), noch van sociale verzekering (art. 48).

Toch worden hen enkele immuniteiten verleend. Die immuniteiten zijn niet persoonlijk, zoals de immuniteiten van diplomatieke ambtenaren en consulaire beroepsambtenaren, doch slechts functioneel. Zij genieten slechts onschendbaarheid in de uitoefening van hun functie. Deze argumentatie wordt algemeen aanvaard zodat zelden of nooit over deze immuniteiten discussie ontstaat.

Anders is het gesteld met de vrijstelling van belastingen op het salaris en de emolumenten van consulaire ere-ambtenaren (19). Velen vinden dit een discriminatie ten opzichte van andere onderdanen. Vrijstelling van belastingen vindt haar oorsprong in de financiële souvereiniteit van de staten. Het ene land kan het andere geen belastingen of taksen opleggen. Evenmin kan een loon dat door een vreemde staat betaald werd, zelfs aan een onderdaan van de verblijfstaat, aan belastingen onderworpen worden. bovendien is belastingheffing op het consulaire loon in strijd met de gelijkheid van en de eerbied voor de staten en bemoeilijkt het ten zeerste hun vriendschappelijke relaties (20). Daar-

(19) Art. 66.

(20) L.T. LEE, *Consular law and practice*, blz. 226.

enboven is het in de praktijk onmogelijk belastingen van een vreemde staat af te dwingen. Deze argumentatie geldt niet enkel voor ambtenaren die onderdaan zijn van de zendstaat, doch ook voor onderdanen van de ontvangende staat, alhoewel dit niet altijd aanvaard werd.

17. Hoever gaat de vrijstelling van belastingen van consulaire ere-ambtenaren ?

Alhoewel geen arrest dit specifiek probleem behandelt, redeneert men in België naar analogie met het arrest Humblet van 1960 (21), in verband met het inkomen van een E.G.K.S.-ambtenaar. Men is het erover eens dat het salaris van een consulaire ere-ambtenaar noch direct, noch indirect aan belastingen kan onderworpen worden. Voor de fiscus moet dit salaris dus als onbestaande beschouwd worden (22).

II. IMMUNITEITEN VERLEEND AAN AMBTENAREN VAN INTERNATIONALE EN SUPRANATIONALE INSTELLINGEN

18. Daar het aantal internationale instellingen groot is, hebben we ons strikt beperkt tot de twee belangrijkste internationale of supranationale instellingen die zich in België bevinden : de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie en de Europese Gemeenschappen.

Het is vooral in deze beide instellingen dat het behandelde probleem zich opdoet. Beide instellingen doen een vrij groot beroep op personeel en ambtenaren van Belgische nationaliteit. Omwille van hun functie moeten dezen een zekere immuniteit genieten om de goede werking van de internationale instelling niet te bemoeilijken, of te onderwerpen aan de soevereine macht van één enkele lidstaat.

1. Noord-Atlantische Verdragsorganisatie.

19. Voor de duidelijkheid is het nodig een onderscheid te maken tussen de burgerlijke afdeling van de NAVO die gevestigd is in Brussel en de militaire hoofdkwartieren van de NAVO, nl. Shape, die gevestigd zijn te Casteaux.

Het statuut van de militaire macht van de NAVO in België wordt geregeld door het Verdrag van Londen van 19 juni 1951 (23), en het bilateraal akkoord tussen België en het algemeen Hoofdkwartier van de geallieerde strijdkrachten in Europa van 12 mei 1967, bekrachtigd bij wet van 12 januari 1970 (24).

(21) *Jurisprudentie van het Hof*, 1960, zaak nr. 6/60, blz. 1171.

(22) Zie de uiteenzetting over immuniteiten in de Europese Gemeenschappen, *infra*.

(23) *B.S.*, 1953, 1514.

(24) *B.S.*, 1970, 6899. Deze bilaterale overeenkomst is gebaseerd op art. 16, par. 2 van het protocol van Parijs, in verband met de internationale hoofdkwartieren van de NAVO, van 28 aug. 1952. Zie *B.S.*, 1953, 1514.

We zullen ons echter beperken tot de burgerlijke afdeling van de NAVO. Haar statuut wordt in hoofdzaak geregeld door de conventie van Ottawa van 20 september 1951 (25). Op basis van art. 17 van dit verdrag : «les catégories des fonctionnaires auxquels s'appliquent les articles 18 et 20 feront l'objet d'un accord entre le président des suppléants du conseil et chacun des gouvernements des états membres intéressés. Le président des suppléants du conseil communiquera aux états-membres les noms des personnes comprises dans ces catégories», werd bij briefwisseling van 18 september 1967 tussen de secretaris-generaal van de NAVO en de heer Harmel, minister van Buitenlandse Zaken, vastgesteld welke ambtenaren aan artikel 18 en 20 van dit verdrag onderworpen zijn (26).

Op grond van artikel 20 : «Outre les privilèges et immunités spécifiés aux articles 18 et 19, le secrétaire exécutif de l'organisation, le coordinateur de la production de défense de l'Atlantique du Nord et tout d'autre fonctionnaire officiel permanent de rang simulaire au sujet duquel un accord est intervenu entre le président des suppléants du conseil et les gouvernements des états membres bénéficient des privilèges et immunités normalement accordés aux agents diplomatiques de rang comparable», en op basis van bovenvermelde briefwisseling genieten de ambtenaren van rang A7 en A6 en de secretaris-generaal zelf, die boven elke graad staat, de immuniteiten die verleend worden aan het hoofd van een diplomatieke zending.

Tot groot ongenoegen van Belgen die zulk een functie bekleden, genieten zij hier in België niet dezelfde immuniteiten als hun collega's van dezelfde rang. Zij kunnen zich dus niet volledig onttrekken aan de Belgische rechtsmacht om dezelfde reden als voor diplomatieke en consulaire ere-ambtenaren van Belgische nationaliteit.

Over dit onderwerp bestaat een zeer levendige discussie, vooral over deze vraag : vertegenwoordigen de Belgische onderdanen die ambtenaar zijn bij de NAVO de Belgische Staat of de NAVO ?

In de praktijk is het vaak zo dat de ambtenaar van de NAVO een gewezen ambtenaar van een nationaal ministerie is, b.v. het ministerie van Buitenlandse Zaken, en door de minister naar de NAVO gepromoveerd werd. Voor de staat is dit de aanleiding om te zeggen dat zij de Belgische Staat vertegenwoordigen bij de NAVO en dus geen enkele reden hebben om diplomatieke immuniteiten te verkrijgen.

In werkelijkheid zijn ze echter vanaf hun benoeming bij de NAVO slechts aan het gezag van de NAVO zelf onderworpen, zodat zij de NAVO vertegenwoordigen op het territorium van de Staat, net als hun collega's van dezelfde rang. Dit is dan een argument om hun dezelfde immuniteiten te verlenen als hun collega's van dezelfde rang.

(25) *B.S.*, 1955, 1154.

(26) Het personeel van de NAVO is onderverdeeld in drie hoofdcategorieën, nl. :

A. Hoge ambtenaren met universitair diploma ;

B. Bedienden, typistes, opstellers enz.

C. Arbeiders.

De hoogste rang A, is bovendien onderverdeeld in zeven rangen. De hoogste twee nl. A7, drie personen, en A6, negen personen, en de secretaris-generaal zelf genieten diplomatieke immuniteiten.

20. De overige ambtenaren van rang a, genieten vrijstelling van rechtsmacht voor wat betreft alle handelingen in de uitoefening van hun officiële taak en binnen hun bevoegdheid (27).

Ze zijn bovendien vrijgesteld van vreemdelingenregistratie (28) en genieten nog enkele voordelen die eigen zijn aan diplomatieke ambtenaren en die vermeld worden in artikel 18, leden c, d, e, f.

Van al deze in artikel 18 vernoemde privileges die aan de ambtenaren toegekend worden, is er slechts één, nl. artikel 18c (29), dat toepasselijk is op Belgen in België en hen een financieel voordeel toekent.

21. Het grote financiële voordeel dat aan alle ambtenaren van de NAVO wordt toegekend, ook aan Belgen die in België verblijven, is de vrijstelling van belastingen op hun salaris en emolumenten die hun door de organisatie verleend worden voor hun officiële functie (30). Naar analogie met het arrest Humblet van 1960 (31) oordeelde het Belgische Hof van Cassatie op 7 november 1961 (32) dat het loon als onbestaande moet beschouwd worden voor de nationale belastingheffing.

Art. 37, par. 1 van de wet van 1 februari 1955 dat terugslaat op de conventie van Ottawa bepaalt bovendien dat de belastingdienst geen rekening mag houden met loon van een NAVO-ambtenaar voor het berekenen van zijn belastingen.

22. Art. 23 van de conventie van Ottawa regelt de immuniteiten van ambtenaren in hun eigen land. In principe zijn de lidstaten niet verplicht op basis van artikel 18, 20 en 21 aan eigen onderdanen immuniteiten te verlenen (art. 21,1).

Toch genieten de eigen ambtenaren immuniteit van rechtsmacht voor hun officiële handelingen, (art. 21,1), de onschendbaarheid van woning (art. 21, 1, d) en de financiële voordelen voorzien in artikel 18c.

De immuniteiten en privileges zijn, zoals artikel 22 van de conventie het uitdrukkelijk zegt, aan de ambtenaren verleend in het voordeel van de organisatie en niet in het persoonlijk voordeel van de ambtenaar. Het is hierdoor dat zelden een conflict ontstaat tussen de nationale rechtsmacht en de organisatie. Slechts wanneer de belangen van de organisatie duidelijk op het spel staan, gaat de organisatie een ambtenaar aan zijn nationale rechtsmacht onttrekken.

23. In tegenstelling tot diplomatieke en consulaire immuniteiten, die ter beoordeling aan de nationale rechter worden voorgelegd, is het de secretaris-generaal van de NAVO zelf die na advies van zijn juridisch adviseur, de uiteindelijke beslissing neemt over het al dan niet bestaan

(27) Art. 18, lid a, conventie van Ottawa.

(28) Art. 18, lid b.

(29) Art. 18, lid c : «Jouirons en ce qui concerne les réglementations monétaires de change des mêmes privilèges que les agents diplomatiques de rang comparable».

(30) Art. 19, conventie van Ottawa.

(31) *Jurisprudentie van het Hof van Justitie*, 1960, zaak 6/60, 1171.

(32) *Pas.*, 1962, I, 282, in verband met NAVO-ambtenaren (arrest Burlet).

Pas., 1962, I, 291, in verband met douane-ambtenaren (arrest Celys-Longchamps).

van de immuniteiten en de opheffing ervan. In doorsneegevallen zoals b.v. auto-ongevallen, heft de secretaris-generaal de immuniteiten op en is de ambtenaar persoonlijk aansprakelijk voor het ongeval dat hij veroorzaakte of voor iedere andere strafbare daad. Als de secretaris-generaal beslist dat een ambtenaar geen immuniteit van rechtsmacht geniet voor een bepaalde daad, wil dit niet steeds zeggen dat de organisatie haar ambtenaar volledig aan zijn lot overlaat. Indien immers de fout van de ambtenaar plaatsgrijpt in dienst van de NAVO, alhoewel de handeling juridisch niet valt onder het begrip «in functie van», blijft de NAVO arbeidsrechtelijk aansprakelijk voor de schade (33). In geval van strafbare feiten waarop gevangenisstraf staat is de ambtenaar echter niet langer beschermd door de NAVO. Het enige geval waarbij de ambtenaar aan de nationale rechtsmacht onttrokken werd, ging over een eis tot schadevergoeding wegens smaad ingesteld door een ex-ambtenaar van de NAVO tegen zijn gewezen overste. Het is duidelijk dat de organisatie geen inmenging van een nationale rechtbank in haar administratieve aangelegenheden kan dulden. Dit zou een aantasting zijn van haar persoonlijkheid en een inbreuk op de democratische verantwoording die ze verschuldigd is aan het geheel van lidstaten.

2. De Europese Gemeenschappen

24. De inhoud van de artikels 76 van het E.G.K.S.-verdrag (34), 218 van het E.E.G.-verdrag (35) en 191 van het E.G.A.-verdrag (36) die door artikel 28, alinea 1, van het fusieverdrag (37) afgeschaft werden, werd in artikel 28, alinea 2 van dit verdrag overgenomen.

Dit artikel luidt als volgt : «de Europese Gemeenschappen genieten overeenkomstig de bepaling van het aan dit verdrag gehechte protocol op het grondgebied van de lidstaten, de voorrechten en immuniteiten welke nodig zijn ter vervulling van hun taak. Dit zelfde geldt voor de Europese investeringsbank.»

Dit artikel 28 dat geen uitvoerbare kracht heeft, gaf aanleiding tot een éénvormig protocol in verband met voorrechten en immuniteiten van 28 april 1965 (38), dat door alle lidstaten ondertekend werd. Het is enkel op basis van bovengenoemde protocols vóór 1965 en nu op basis van

(33) Opmerking : de NAVO heeft voor al haar werknemers, waar die zich ook bevinden, een verzekering afgesloten tegen mogelijke schade.

(34) Verdrag van Parijs van 18 april 1951 tot oprichting van de E.G.K.S. : *B.S.*, 1952, 5606.

(35) Verdrag van Rome van 25 maart 1957 tot oprichting van de E.E.G. : *B.S.*, 1957, 9180.

(36) Verdrag van Rome van 25 maart 1957, tot oprichting van de E.G.A. : *B.S.*, 1957, 9180.

(37) Verdrag van Brussel van 8 april 1965 tot instelling van één raad en één commissie, welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben : *B.S.*, 1967, 7369.

(38) *B.S.*, 1967, 7369.

het protocol van 1965, dat ambtenaren van de Europese Gemeenschappen immuniteiten en privileges kunnen inroepen.

Uit artikel 28, alinea 2, volgt dat een verzoek tot bescherming op basis van immuniteiten als ambtenaar van de Europese Gemeenschappen juridisch enkel kan gebaseerd worden op de teksten van de protocols zelf. Vandaar dat het protocol beperkend moet geïnterpreteerd worden. De concrete bepalingen zijn niet exemplatief, als voorbeeld, vermeld. Alhoewel artikel 14 van het E.G.K.S.-protocol over privileges en immuniteiten aan de hoge autoriteiten de bevoegdheid geeft om met de geïnteresseerde lidstaten aanvullende overeenkomsten en beperkingen in verband met het protocol te sluiten, is dit in de praktijk niet gebeurd. Geen enkele lidstaat vond het blijkbaar nodig de verleende immuniteiten te beperken, zodat dit artikel 14 niet overgenomen werd in het nieuwe protocol van 1965. Slechts enkele unilaterale bepalingen die minder belangrijk zijn voor het onderwerp waarover deze verhandeling gaat, vullen de protocols aan. We zijn dus bij de behandeling van dit onderwerp genoodzaakt, ons verder slechts te baseren op de teksten van het protocol, het statuut van de ambtenaren, en ook op enkele uitspraken van het Europese Hof van Justitie.

25. Algemeen kunnen we zeggen dat de immuniteiten en privileges die de ambtenaren van de Europese Gemeenschap genieten, zowel in wezen als naar reden van bestaan volkomen verschillend zijn van de gewone diplomatieke immuniteiten. Daar waar diplomatieke immuniteiten in principe persoonlijk zijn, nl. een diplomatiek ambtenaar immuniteit maken voor de rechtsmacht van de ontvangende staat, zijn de E.G.-immuniteiten louter functioneel. Die immuniteiten beschermen niet zozeer de persoon van de ambtenaar, doch de Gemeenschap zelf. Diplomatieke immuniteiten ontstonden om de persoonlijke en officiële activiteiten van een ambtenaar zelf te vrijwaren tegen mogelijk misbruiken van de plaatselijke rechtsmacht. De E.G.-immuniteiten, beschermen in hoofdzaak de E.G. zelf, en niet haar ambtenaren (39). Kortom, de ambtenaren van de Gemeenschap genieten in principe geen immuniteiten doch kunnen slechts in bepaalde concrete gevallen een beroep doen op immuniteiten, op voorwaarde dat die uitdrukkelijk in de E.G.-protocols ingeschreven zijn. Artikel 23, alinea 1, deel II, van het statuut van de E.G.-ambtenaren bepaalt trouwens: «behoudens het bepaalde in het protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten zijn de betrokkenen niet ontheven van het vervullen van hun particuliere verplichtingen en van het naleven van geldende wetten en voorschriften, betreffende de openbare orde en veiligheid». E.G.-immuniteiten zijn dus een uitzondering en onttrekken de ambtenaren niet aan de nationale

(39) Dit wordt vermeld zowel in artikel 18, alinea 1 van het E.G.-protocol, als in artikel 23 van het statuut van de ambtenaren, en heeft verstrekkende gevolgen.

rechten en verplichtingen. Bovendien wordt, zoals reeds vermeld, deze uitzondering zeer restrictief geïnterpreteerd (40).

26. Artikel 16 van het E.G.K.S.-protocol in verband met immuniteiten bepaalt : «Alle geschillen betrekking hebbende op de uitleg of de toepassing van dit protocol worden aan het oordeel van het Hof onderworpen.» In de praktijk zijn het de instellingen, vaak de Commissie van de Europese Gemeenschap zelf, die bepalen of in een concreet geval een ambtenaar een beroep kan doen op E.G.-immuniteiten om zich aan de rechtsmacht van de verblijfstaat te onttrekken. Slechts als het geschil hiermee niet opgelost is, wordt een beroep gedaan op het Europees Hof van Justitie.

De Europese instellingen mogen niet enkel de immuniteiten intrekken ; volgens artikel 16, alinea 2, is iedere instelling verplicht om de immuniteiten van een ambtenaar of personeelslid op te heffen in alle gevallen, waarin zulks naar haar mening niet strijdig is met de belangen van de Gemeenschap.

20. In principe kunnen alle ambtenaren en personeelsleden van de Europese Gemeenschap van hun voorrechten en immuniteiten slechts genieten, op voorwaarde dat ze de inbreuk op de wetgeving van de verblijfplaats begingen in de uitoefening van hun functie. Wat «in de uitoefening van hun functie», of, «in officiële hoedanigheid» concreet wil zeggen is een probleem.

In de praktijk werd dit weer zeer beperkend geïnterpreteerd, zoals in het arrest Sayag (41) bewezen werd. Volgens dit arrest valt een ingenieur-ambtenaar van de E.G.A. die in functie, achter het stuur van zijn eigen wagen op weg naar de atoomcentrale te Mol, een auto-ongeval veroorzaakt, juridisch niet onder het begrip «in de uitoefening van zijn functie». Omdat zijn functie bij de E.G.A. niet chauffeur doch ingenieur is, is hij niet beschermd door immuniteiten en is hij juridisch persoonlijk aansprakelijk.

28. In tegenstelling tot diplomatieke immuniteiten waar een onderscheid gemaakt wordt volgens de rang van de ambtenaar, heeft men dit in principe niet bij de Europese Gemeenschappen. Toch bepaalt een reglement van de Raad van 25 maart 1969 (42) op basis van artikel 16 (43)

(40) Arrest Sayag, *Jurisprudentie van het Hof*, 1969, zaak 9/69, 329.

(41) *Jurisprudentie van het Hof*, 1969, zaak 9/69, 329.

(42) Reglement nr. 549/69 van de Raad, van 25 maart 1969, zie *Publiekatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 1969.

Art. 1 : «Bénéficient des dispositions de l'article 12 du protocole sur les privilèges et immunités des communautés, les catégories suivantes : a) les fonctionnaires soumis au statut des fonctionnaires des communautés à l'exception des fonctionnaires en position de disponibilité auxquels s'appliquent uniquement l'alinéa a et en ce qui concerne les indemnités versées par les communautés l'alinéa c de l'article 12. b) les agents soumis au régime applicable aux autres agents des communautés à l'exception :

1) des agents locaux auxquels s'appliquent uniquement l'alinéa a de l'article 12.

2) des agents auxiliaires à temps partiel auxquels s'appliquent uniquement les alinéas a et b

van het protocol, op welke ambtenaren de artikels 12, 13, alinea 2, en 14 van het protocol in verband met voorrechten en immuniteiten van toepassing zijn.

29. Samengevat : alle ambtenaren en agenten, met uitzondering van «les agents locaux» en «les agents auxiliairs» genieten immuniteit voor hetgeen zij in hun officiële hoedanigheid hebben verricht en allen, met uitzondering van «les agents locaux», genieten belastingvrijstelling.

Evenmin als de ambtenaren in verband met immuniteiten in graden ingedeeld worden, is er een onderscheid tussen de ambtenaren gemaakt op grond van hun nationaliteit. Art. 7 van het E.E.G.-verdrag verbiedt dit trouwens. Artikel 12 van het protocol zegt : «de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen zijn ongeacht hun nationaliteit op het grondgebied van elk der lidstaten vrijgesteld van : ...» In werkelijkheid wil dit zeggen dat alle ambtenaren onderworpen zijn aan één en hetzelfde statuut voor ambtenaren en één en hetzelfde protocol in verband met voorrechten en immuniteiten. Belgen, die ambtenaar zijn bij de Europese Gemeenschap, zijn bijgevolg, ongeacht of ze hun functie in het buitenland of in België uitoefenen, eveneens onderworpen aan dezelfde regelen als hun collega's.

30. Om het onderwerp van deze verhandeling te bespreken is het dus voldoende de algemene regeling van het protocol onder de loep te nemen. Welke zijn de voorrechten en immuniteiten die ambtenaren in België genieten ?

Deze immuniteiten kunnen onderverdeeld worden in jurisdictionele- en financiële immuniteiten.

a. De jurisdictionele immuniteiten.

31. Artikel 12, lid a : «vrijgesteld van rechtsvervolging voor hetgeen zij

et en ce qui concerne les rémunérations versées par les communautés l'alinéa c de l'article 12.

Artikel 2 : Bénéficiaire des dispositions de l'article 13, 2ème alinéa du protocole sur les privilèges et immunités des communautés, les catégories suivantes :

a) les personnes soumises au statut des fonctionnaires ou au régime applicable aux agents des communautés y compris les bénéficiaires de l'indemnité prévue en cas de retrait d'emploi dans l'intérêt du service à l'exception des agents locaux.

b) les bénéficiaires de pension d'invalidité, d'ancienneté ou de survie versée par les communautés».

Bovendien nog de personen die op basis van één of ander reglement vergoedingen of bijdragen krijgen van de gemeenschappen : zie artikel 2, leden c, d, e, f van het reglement.

(43) Artikel 16 van het E.G.-protocol, zie *verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen*, blz. 778. B.S., 1967, 7369.

statuts du fonctionnaire des communautés ; b) les agents soumis au régime applicable aux autres agents des communautés à l'exception des agents locaux.

(43) Artikel 16 van het E.G.-protocol, zie *verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen*, p. 778. B.S., 1967, 7369.

in hun officiële hoedanigheid hebben gedaan, gezegd of geschreven behoudens...».

Deze zinsnede is zeer belangrijk en heeft in de gevallen die aan het Hof van Justitie werden voorgelegd, voorwerp uitgemaakt van een levendige discussie.

Weerom, wat betekent «in de officiële hoedanigheid van» ?

Betekenisvol voor dit probleem is de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 10 juli 1969 in de zaak Sayag (44). In verband met artikel 188, 2, van het E.G.A.-verdrag en artikel 11, a van het E.G.A.-protocol, overgenomen in artikel 12, a, van het E.G.-protocol, werd de volgende vraag gesteld : «Is deze bepaling in verband met vrijstelling van rechtsvervolging van toepassing op de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschap, wanneer de handeling die tot rechtsvervolging heeft geleid, in de uitoefening van hun functie werd verricht en tevens met de beroepswerkzaamheden verband houdt, of dekt deze immuniteit slechts handelingen die tot de werkelijke uitoefening van hun normale of statuaire functie behoren ?

De commissie meende dat artikel 11, a, van het E.G.A.-protocol of het huidige artikel 12, a, geldt voor de ambtenaren en personeelsleden waarop krachtens artikel 16 van het protocol dit artikel 12 van toepassing is, op voorwaarde dat wanneer ze op een gebied hetwelke rechtstreeks met de toepassing van het verdrag of de werkzaamheden van de instelling verband houden, handelingen verrichten binnen het kader van de specifieke bevoegdheid die hun door de instelling werd verleend. Met andere woorden, «in de hoedanigheid van», werd zeer beperkend geïnterpreteerd, nl. handelingen in het kader van specifieke bevoegdheden.

Waarom deze juridische immuniteiten ?

Indien de nationale wetgever bepaalde handelingen van de ambtenaren verbiedt, die nodig zijn voor de goede uitoefening van hun ambt en de goede werking van de Europese Gemeenschappen, dan kan de Gemeenschap niet toestaan dat deze rechtsnormen op haar ambtenaren toepasselijk zijn, wil zij haar autonomie bewaren en niet onderworpen worden aan de rechterlijke soevereiniteit van één lidstaat.

b. Fiscale immuniteiten.

32. Artikel 12, lid c : faciliteiten inzake monetaire of deviezenregelingen, die aan ambtenaren van internationale organisaties worden toegekend.

lid d : het recht om de eerste maal dat ze hun post bezetten in het betrokken land, hun huisraad en goederen voor persoonlijk gebruik vrij van rechten in te voeren, en bij het neerleggen van hun ambt, hun huisraad en goederen voor persoonlijk gebruik uit genoemd land vrij

(44) *Jurisprudentie van het Hof*, 1969, zaak 9/69, 329.

van rechten weder uit te voeren, in beide gevallen met inachtneming van de voorwaarden die de regering van het land waar dit recht wordt uitgeoefend als noodzakelijk beschouwt.

Lid e : het recht om uit een lidstaat hun voor persoonlijk gebruik bestemde personenauto die in het land, waar ze voor het laatst hun verblijfplaats hebben gehad of in het land waarvan zij onderdaan zijn, aangeschaft is volgens de voorwaarden die op de binnenlandse markt van dit land gelden, vrij van rechten in te voeren en deze vrij van rechten weer uit te voeren, in beide gevallen met inachtneming van de voorwaarden die de regering van het betrokken land als noodzakelijk beschouwt.

Deze immuniteiten hebben tot doel de ambtenaren van de Europese Gemeenschap, ook de Belgen, niet overmatig te belasten bij een overplaatsing van het ene land naar het andere.

In België worden zij aangevuld door enkele bijkomende faciliteiten die echter niet internationaal afdwingbaar zijn.

1. Bij iedere benoeming krijgt ieder ambtenaar een formulier «137F», waarmee hij binnen het jaar heel zijn huisraad douane- en taksvrij kan invoeren (45). In België kunnen gedurende datzelfde jaar ook nieuwe goederen binnengebracht worden.

2. Tweemaal per jaar mogen de ambtenaren in België sterke drank kopen zonder B.T.W. of andere taksen te betalen, voor een bedrag van 900 Fr. Dit geldt ook voor ambtenaren van de NAVO. Die som is echter sinds de toekenning ervan onveranderd gebleven, omdat, alhoewel een som van 900 F slechts een geschenkje is, dit omwille van het grote aantal internationale ambtenaren een vrij grote lastenpost is voor de staat.

33. Belangrijk is artikel 13, paragraaf 2 : «ze zijn vrijgesteld van nationale belastingen op de door de gemeenschappen betaalde salarissen, lonen en emolumenten». Dit artikel bepaalt dus dat het salaris van de ambtenaren van de Europese Gemeenschap noch direct, noch indirect kan belast worden door de nationale belastingwetgeving.

In dit opzicht is het arrest Humblet van 1960 (46) erg belangrijk. Hierin bepaalt het Europees Hof van Justitie op basis van artikel 11b, van het E.G.K.S.-protocol (47), dat het salaris van een E.G.K.S.-ambtenaar op geen enkele wijze, noch direct, noch indirect door een nationale belasting kan bezwaard worden. Het loon moet als onbestaande beschouwd worden voor de nationale belastingdiensten. Dit heeft in casu voor gevolg dat het loon van de ambtenaren niet mag worden in acht genomen voor de berekening van de belastingsschaal voor het loon van zijn echtgenote (48). We zien dus dat het salaris van de E.G.-ambtenaar niet meetelt voor de cumulatieve belastingberekening.

(45) Zie artikel 12, lid d van het protocol.

(46) *Jurisprudentie van het Hof*, 1960, zaak 6/60, 1170.

(47) Overgenomen in art. 13, § 2, van het E.G.-protocol.

(48) Feiten : de echtgenote van Humblet moest op haar loon meer belasting betalen omdat zij door cumulatieve belastingberekening in een hogere belastingsschaal viel. Humblet stelde daarop een proces in tegen de Belgische Staat.

De redenen van die interpretatie van het protocol worden in het arrest duidelijk uiteengezet. Het Hof meent dat de Gemeenschap autonoom moet kunnen beslissen welk het loon van hun ambtenaren is en dat ze geen ongelijkheid in het netto-inkomen op grond van nationaliteit kan aanvaarden omdat ambtenaren dan verschillend bezoldigd worden, voor dezelfde arbeid. Bovendien meent het Hof dat dergelijke belastingen op het inkomen van ambtenaren een bijkomende last op de begroting van de Gemeenschap zou leggen en een onaanvaardbare financiële ongelijkheid tussen de lidstaten in de hand zou werken.

Het arrest Klomp (49) lijkt gedeeltelijk in tegenspraak met deze redenering. Ondanks het fiscale karakter van de sociale bijdragen en de sterke gebondenheid met de belastingdiensten, besliste het Hof dat die bijdragen niet vallen onder artikel 11b van het E.G.K.S.-protocol, doch onder de regeling van de sociale voorzieningen (52). Daar er in het protocol geen sprake is van vrijstelling van sociale bijdragen en de vrijstelling van belastingen niet van toepassing is, hield het Hof geen rekening met bovenstaande argumentatie en besliste dat een ambtenaar van de E.G.K.S. niet vrijgesteld is van bijdragen op grond van de A.O.W. (51) (52).

Dat ambtenaren vrijgesteld zijn van nationale belastingen, wil niet zeggen dat ze vrijgesteld zijn van alle belastingen. Artikel 13, " 1 : «Onder de voorwaarden en volgens de procedure welke door de Raad op voorstel van de Commissie worden vastgesteld, worden de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen onderworpen aan een belasting ten bate van de gemeenschappen op de door hen betaalde salarissen, lonen en emolumenten». Dit artikel onderwerpt het salaris van de ambtenaar aan een belasting ten bate van de Gemeenschap zelf. Die belastingplicht is geregeld door een reglement van de Raad van 19 februari 1968 (53).

BESLUIT

34. Over het bestaan van juridische en fiscale immuniteiten, zowel van diplomatieke, consulaire en internationale ambtenaren is iedereen het in principe eens, omdat het voor iedereen duidelijk is dat men de functionele activiteiten van zulke ambtenaren moet beschermen tegen mogelijke nationale misbruiken. Het immuniteitsprobleem wordt op zijn scherpst gesteld wanneer men zich afvraagt wat de immuniteiten zijn

(49) Arrest Klomp van 25 februari 1969, *Jurisprudentie van het Hof*, 1969, zaak nr. 23/68, 43.

(50) Zie artikel 15 van het E.G.-protocol.

(51) Algemene ouderdomswet in Nederland van 31 mei 1956.

(52) Het is naar mijn mening veel betekenend voor de twijfelachtige uitspraak dat de Nederlandse regering met ingang van 1 januari 1965 de ambtenaren van die gemeenschappen vrijstelde van sociale bijdragen, op grond van de A.O.W.

(53) Reglement van de Raad nr. 260/68 van 19 februari 1968, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 1968.

van onderdanen van de verblijfstaat in de verblijfstaat zelf. Men kan best begrijpen dat een staat haar personele souvereiniteit niet uitbreidt tot buitenlanders die een vreemde staat officieel vertegenwoordigen, maar moeilijker is het om van een staat te eisen dat zij haar zeggenschap over sommige van haar eigen burgers verliest omdat die burgers een internationale functie bekleden. Dit is een regelrechte inbreuk op de souvereiniteit van iedere staat. Het is waarschijnlijk daarom dat bepaalde staten het ere-consulaat als zodanig niet erkennen. Waar de juridische immuniteit van nationalen enkel de staatssovereiniteit doorbreekt, schendt de fiscale immuniteit volgens sommigen eveneens de fiscale gelijkheid van de burgers. Velen vinden dit een discriminatie ten opzichte van landgenoten.

Uit de gesprekken die ik voerde blijkt dat de fiscale immuniteiten van ambtenaren juridisch volkomen gerechtvaardigd zijn, doch louter rationeel gezien, schort er iets aan. Zoals in het arrest Humblet het geval is, bevoordeelt die fiscale immuniteit niet enkel het loon van de ambtenaar zelf, doch bevoordeelt zij eveneens het loon van zijn echtgenote die geen ambtenaar is (54). Maar eigenlijk is dit enkel maar het gevolg van de in België gangbare cumulatieve belastingberekening.

(54) Daar haar man ambtenaar van de E.G.K.S. is, moet de echtgenote van Humblet nu minder belastingen op haar loon betalen dan voordien.