

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Samenvatting

Het volkenrecht kent een aantal regimes van voorrechten en immuniteiten, die bedoeld zijn om de autonome uitoefening van de functies van bepaalde categorieën van entiteiten (vreemde staten, internationale organisaties) of personen (diplomatiek en consulair personeel, vreemde staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken, officiële delegaties) te vrijwaren. Deze immuniteiten werden gecodificeerd in een aantal verdragen, waarvan het verdrag inzake het diplomatieke verkeer, opgemaakt in Wenen op 18 april 1961, wellicht het bekendste is.

Met Brussel als belangrijk diplomatiek centrum, spreekt het voor zich dat België gaststaat is voor vele internationale organisaties die in ons land hetzij hun hoofdzetel, hetzij een vertegenwoordiging hebben. België is gastheer voor een 100-tal internationale organisaties, waarvan de meeste in Brussel zijn gevestigd. In totaal gaat het om 47.000 personen met een bijzonder statuut, alle categorieën samen.

Het Unesco-verbindingsbureau in België geniet van de voorrechten en immuniteiten zoals vastgelegd in het verdrag van de Verenigde Naties over de voorrechten en immuniteiten van de gespecialiseerde organisaties, aangenomen in New York op 21 november 1947. Het voorliggende akkoord verduidelijkt een aantal aspecten over de voorrechten en immuniteiten die niet door het verdrag van 1947 werden voorzien en die door België worden toegekend met het oog op de goede werking van het Unesco-verbindingsbureau.

Dit ontwerp van instemmingsdecreet kadert in de strategische doelstelling "Vlaanderen onderhoudt goede relaties met buitenlandse overheden" uit de beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking.

2. Situering

Het verdrag inzake het diplomatieke verkeer, opgemaakt in Wenen op 18 april 1961, vormt een belangrijke inspiratiebron voor de toekenning van voorrechten en immuniteiten aan organisaties met internationale rechtspersoonlijkheid en hun personeel. De beginselen uit dit verdrag worden op die organisaties analoog toegepast. Ons land houdt daarbij vast aan het algemene beginsel dat de voorrechten en immuniteiten die internationale organisaties en hun personeel genieten, functioneel dienen te zijn: slechts deze voorrechten en immuniteiten worden toegekend die noodzakelijk zijn voor de onafhankelijkheid en de goede werking van de organisatie, eventueel in afwijking van de bestaande regelgeving in België.

De volgende standaardregels inzake immuniteit en voorrechten voor internationale organisaties en hun personeel, werden bij intrafederale consensus aangenomen als richtsnoeren voor het Belgische zetelbeleid:

1. de officiële gebouwen, het archief en de briefwisseling van de organisatie en haar goederen en activa met betrekking tot de officiële werking genieten de volledige immuniteit van rechtsmacht en van fiscaliteit;
2. deze jurisdictionele immuniteit geldt ook voor het personeel met het diplomatieke statuut;
3. de andere personeelsleden beschikken over een functionele immuniteit van jurisdictie, dit wil zeggen dat zij geen procespartij kunnen zijn met betrekking tot de handelingen ooit gesteld in het kader van de uitoefening van hun functie;
4. het diplomatieke personeel geniet de ruime immuniteit op fiscaal gebied, zoals bepaald in het verdrag inzake het diplomatiek verkeer;
5. de ambtenaren van de organisaties zonder diplomatiek statuut zijn vrijgesteld van alle belastingen op het loon en de vergoedingen mits de organisatie een eigen belasting heft, alsook van de belasting op de toegevoegde waarde (btw) en de invoerrechten op huisraad en een wagen bij de eerste indiensttreding;
6. er is geen fiscale vrijstelling voor het in België aangeworven personeel.

Zetelakkoorden voorzien een aantal voorrechten en immuniteiten, die door alle overheden dienen te worden gerespecteerd. Aangezien ze ook een impact (kunnen) hebben op gemeenschaps- of gewestbevoegdheden, behoeven ze ook de instemming van deze overheden. De concreet toegepaste voorrechten en immuniteiten verschillen tussen de zetelakkoorden onderling, maar in den regel gaat het om de volgende aspecten:

- ze beperken de draagwijdte van normen inzake huiszoeking, die door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest met toepassing van artikel 11 BWHI zouden worden aangenomen;
- ze beperken de toepassing van gewestelijke normen inzake onteigening (artikel 6^{quater} BWHI) en de mogelijkheid van de gemeenschappen en de gewesten om tot onteigening over te gaan (artikel 79 BWHI);

- ze hebben een impact op de gewestelijke normen inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten (artikel 6, §1, IX, 3°, BHWI) of de toepassing door de gewesten van de federale normen betreffende de arbeidskaart afgeleverd in het kader van de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen (artikel 6, §1, IX, 4°, BHWI);
- eventuele fiscale voorrechten zijn doorgaans ruim gesteld, zodat zij ook betrekking hebben op gewestelijke belastingen als vermeld in artikel 3 Bijzondere Financieringswet (bijv. onroerende voorheffing, registratierechten). De toegewezen delen van de opbrengst van andere belastingen zijn geen gefedereerde belastingen, het blijven rijksbelastingen, zoals de financieringswet uitdrukkelijk bepaalt in zijn artikel 6. Het gaat om de personenbelasting en de btw. Vrijstellingen op zulke belastingen blijven dus een federale bevoegdheid, hoewel de gefedereerde overheden hierdoor onrechtstreeks inkomsten zullen derven (artikel 42 en volgende van de bijzondere financieringswet): als gevolg van dergelijke vrijstellingen verlagen de dotaties en ristorno's;
- het is bovendien geenszins uitgesloten dat directe belastingen, ingesteld door de gemeenschappen of gewesten op grond van artikel 170, §2, eerste lid, Gw., van toepassing zouden zijn op internationale organisaties (bijv. bepaalde wegehellingen);
- voorrechten waardoor personeelsleden niet onder de Belgische sociale zekerheid vallen hebben een impact op het toepassingsgebied van de regelgeving van de Vlaamse Gemeenschap inzake de zorgverzekering (artikel 5, §1, II, 2°, BWHI) of de gezinsbijslagen (artikel 5, §1, IV, BWHI);
- retributies zijn van vrijstelling uitgesloten.

Hoewel de zetel van internationale organisaties meestal in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (bijv. EU, NAVO en ook in het voorliggende geval van de Unesco) of het Waalse Gewest (bijv. SHAPE, ESA) en slechts zelden in het Vlaamse Gewest gelegen is, gelden de zetelakkoorden vrijwel steeds voor het volledige Belgische grondgebied. Het is zeker denkbaar dat deze organisaties in een ander gewest rechtshandelingen stellen die onder de toepassing van het zetelakkoord vallen. Bovendien is het mogelijk dat personeelsleden op wie het zetelakkoord van toepassing is, in een ander gewest wonen dan het gewest waar de zetel van de betrokken organisatie gevestigd is.

3. Inhoud

In 2010 besliste de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (Unesco) een verbindingsbureau te openen in Brussel om de samenwerking met de Europese instellingen te versterken.

Het Unesco-verbindingsbureau in België geniet van de voorrechten en immuniteiten zoals vastgelegd in het verdrag van de Verenigde Naties over de voorrechten en immuniteiten van de gespecialiseerde organisaties, aangenomen in New York op 21 november 1947. Het voorliggende akkoord verduidelijkt een aantal aspecten over de voorrechten en immuniteiten die niet door het verdrag van 1947 werden voorzien en die door België worden toegekend met het oog op de goede werking van het Unesco-verbindingsbureau.

4. Procedureverloop

4.1. Gemengd karakter en ondertekening

In zijn (federaal) advies van 5 juli 2016 met kenmerk 59.564/VR, was de Raad van State, afdeling Wetgeving, van mening dat het een gemengd akkoord betreft. Artikel 6 van het Akkoord bevat een regeling inzake sociale zekerheid. Naar aanleiding van de zesde staatshervorming werd de bevoegdheid inzake kinderbijslag overgedragen en kreeg de overeenkomst een gemengd karakter.

In zijn vergadering van 19 september 2017 legde de Werkgroep gemengde verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter van het voorliggende akkoord vast. Zowel de federale overheid als de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn bevoegd verklaard.

Het akkoord werd reeds op 3 juli 2013 ondertekend zonder machtigingen van de bevoegde gemeenschappen en gewesten.

4.2. Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving, bracht advies uit op 17 januari 2018 met kenmerk 62.699/1. De Vlaamse Regering reageert als volgt op de opmerkingen van de Raad.

Legaliteitsbeginsel in belastingzaken

De Raad wijst op een mogelijk probleem met artikel 3, lid 2, van het akkoord, dat bepaalt dat de Minister van Financiën van de federale Regering de perken en de voorwaarden vastlegt voor het recht van bepaalde ambtenaren om tijdens een periode van twaalf maanden na de eerste opname van hun functie hun meubelen en hun motorvoertuig vrij van douanerechten en belasting over de toegevoegde waarde in te voeren of aan te kopen.

De Vlaamse Regering onderschrijft de visie van de Raad dat de aan de minister bevoegd voor Financiën toegekende delegatie enkel toelaatbaar is zo ze betrekking heeft op het bepalen van praktische regels voor de toepassing van de genoemde verdragsbepaling, en niet zo ze betrekking heeft op de essentiële elementen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtige kan worden bepaald.

Terugwerkende kracht

De Raad wijst erop dat het akkoord terugwerkende kracht heeft tot op de datum van ondertekening. Dit is problematisch aangezien rechters zich niet onbevoegd kunnen verklaren wegens een immuniteit die is bepaald in een verdrag dat reeds is gesloten, maar waarmee de bevoegde parlementen nog niet hebben ingestemd.

De Vlaamse Regering erkent het probleem, en is van oordeel dat de enige oplossing erin bestaat dat het akkoord zo snel mogelijk geratificeerd wordt, zodat de periode waarin aan verdragsbepalingen terugwerkende kracht wordt toegekend, zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Het is ook van belang dat bij toekomstige verdragsonderhandelingen door het Interministerieel Comité voor het Zetelbeleid aandacht wordt besteed aan de correcte redactie van de verdragstekst.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Het hoofd van het Bureau geniet dezelfde voorrechten, immuniteiten en faciliteiten als diplomaten. Hun wettige partner en inwonende minderjarige kinderen ten laste, genieten dezelfde voordelen als de echtgenoot of echtgenote en kinderen van diplomaten. Dit is evenwel niet van toepassing op Belgische onderdanen (artikel 1).

De ambtenaren van Unesco genieten vrijstelling van belastingen op salarissen, emolumenten en vergoedingen. Deze verleende vrijstelling is niet van toepassing op de pensioenen en renten die Unesco betaalt aan zijn gewezen ambtenaren en zijn plaatselijk medewerkers of rechthebbenden (artikel 2).

De ambtenaren van Unesco hebben het recht binnen het jaar na hun indiensttreding hun meubelen en hun persoonlijk voertuig vrij van douanerechten en btw in te voeren of aan te kopen. De bevoegde minister van financiën legt de grenzen en toepassingsvoorwaarden van het artikel vast (artikel 3).

Het Bureau en zijn personeelsleden moeten zich houden aan de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorvoertuigen (artikel 4).

De Regering vergemakkelijkt de toegang, het verblijf en het vertrek van de personen die voor officiële doeleinden worden uitgenodigd door het Bureau (artikel 5).

Artikel 6 regelt de aansluiting bij een stelsel van sociale zekerheid. Dit artikel voorziet in een optierecht voor personeelsleden om te kiezen tussen het sociale zekerheidsstelsel van Unesco of dat van België. De Bijlage bevat een interpretatieve verklaring van dit artikel en maakt integraal deel uit van het Akkoord.

Overeenkomstig artikel 7 doen de bepalingen van dit akkoord geen afbreuk aan de bepalingen van het Verdrag van 21 november 1947.

Artikel 8 bepaalt dat het Akkoord en de Bijlage in werking treden op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving waarbij de partijen elkaar in kennis stellen van het beëindigen van hun interne procedure, met terugwerking tot de datum van ondertekening.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS