

DE BESCHERMING DER DIPLOMATEN *

door

Professor Dr Erik Suy

Hoogleraar in het Volkenrecht aan de K.U.L.
Kabinetsadviseur

« Diplomacy has long been a dangerous game »,
C.E. Wilson, *Diplomatic Privileges and Immunities*,
1967, p. 51.

Het vraagstuk van de bescherming der diplomaten doet een reeks problemen van juridische aard ontstaan, voornamelijk in verband met de omvang der verplichtingen van de ontvangstaat en met diens verantwoordelijkheid.

I. DE VERPLICHTINGEN VAN DE ONTVANGENDE STAAT

a) *De teksten van het positief recht.*

Overeenkomstig de *Conventie van Wenen inzake het diplomatiek verkeer* (1961), dat de algemene rechtsnormen terzake heeft gecodificeerd, bezit ieder diplomatiek agent een reeks personele voorrechten en onschendbaarheden. Hetzelfde geldt voor de consulaire agenten, en de internationale voorschriften hierover werden neergelegd in de *Conventie van Wenen inzake het consulaire verkeer* (1963). De bepalingen die ons hier interesseren zijn diegene omtrent onschendbaarheid van de persoon van de diplomaat, en het is als volgt gesteld :

Artikel 29 van de *Conventie inzake het diplomatiek verkeer* handelt over de onschendbaarheid van de persoon van de diplomaat, en het is als volgt gesteld :

« La personne de l'agent diplomatique est inviolable. Il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité. »

* La *Revue* a reçu pour communication ce document qui a été distribué par les soins du ministère des Affaires étrangères aux postes diplomatiques et consulaires de carrière, le 7 janvier 1971.

De *Conventie inzake het consulaire verkeer* van 1963 bepaalt in artikel 40 :

« L'Etat de résidence traitera les fonctionnaires consulaires avec le respect qui leur est dû et prendra toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité. »

Volledigheidshalve dient nog verwezen naar artikel 29 van de *Conventie inzake bijzondere zendingen* van 1969, dat als volgt is gesteld :

« La personne des représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale ainsi que celle des membres du personnel diplomatique de celle-ci est inviolable. Ils ne peuvent être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat de réception les traite avec le respect qui leur est dû et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité. »

b) *De algemene interpretatie van artikel 29 der Weense conventie*

— In de eerste plaats bevestigt artikel 29 het beginsel van de *onschendbaarheid van de persoon* van de diplomaat. Dit beginsel is zo fundamenteel dat een Amerikaanse rechtbank, reeds in 1784, verklaarde :

« The person of a public minister is sacred and inviolable. Whoever offers any violence to him, not only affronts the sovereign he represents, but also hurts the common safety and well-being of nations : he is guilty of a crime against the whole world¹. »

— Vervolgens wordt een onderscheid gemaakt tussen de behandeling van de diplomaat door de organen van de ontvangende Staat enerzijds, en de maatregelen die deze Staat moet nemen ter bescherming van de diplomaat tegen een schending van zijn persoon, zijn vrijheid en zijn waaardigheid door individuen anderzijds. Deze beschermingsplicht is even belangrijk als de verplichting van de ontvangende Staat om zelf de personele onschendbaarheid niet aan te tasten.

Van deze dubbele verplichting interesseert ons hier enkel de *beschermingsplicht*.

— De Conventie zegt dat de ontvangende Staat « *prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité* ».

Alvorens het begrip « alle gepaste maatregelen » te onderzoeken, dient aangestipt dat de Staat aanslagen moet verhinderen op de waardigheid en eer, de vrijheid en de persoon, d.w.z. het leven van de diplomaat. Hieruit is af te leiden dat, zo de vrijheid van de diplomaat in het gedrang is gebracht, bij vb. door een kidnapping, de Staat nog steeds verplicht blijft om alle gepaste maatregelen te nemen om te verhinderen dat zijn persoon, d.w.z. zijn leven in gevaar wordt gebracht. De verplichting van de ontvangende Staat blijft in dit opzicht bestaan, zelfs indien hij niet heeft kunnen verhinderen dat de vrijheid in gevaar wordt gebracht.

¹ *Res publica v. de Longchamps*, in MOORE, *Digest of International Law*, vol. IV, 622-626.

c) *De interpretatie van « toutes mesures appropriées ».*

Wat is de aard en de omvang van deze beschermingsmaatregelen? Dit is in de Conventie zelf niet precies omschreven. Maar de internationale rechtspraak, de Statenpraktijk en de rechtsleer, alsook de voorbereidende werkzaamheden van artikel 29 kunnen dit begrip iets verduidelijken.

1. Men kan als algemeen aanvaard beschouwen dat diplomaten recht hebben op *een speciale bescherming*, d.w.z. een bescherming die verder gaat dan diegene die een Staat volgens algemeen internationaal recht verschuldigd is aan vreemdelingen.

Zo zegde president Fillmore van de Verenigde Staten reeds in 1851 naar aanleiding van een aanslag op een Spaans consular agent in New Orleans, dat diplomaten en consuls : « *are objects of special respect and protection, each according to the rights belonging to his rank and station* ».

Op 13 maart 1924 keurde de Raad van de Volkenbond het advies goed van de juristenkommissie over de moord op de Italiaanse leden van de Grieks-Albanese grenscommissie. Daarin staat te lezen : « *le caractère public reconnu que revêt un étranger entraîne pour l'Etat un devoir de vigilance spécial à son égard* ². »

In de zaak *Mallén (Mexico t. U.S.A.)*, door de Nederlandse internationalist Van Vollenhoven in 1927 beslist, werd o.m. de vraag gesteld of consuls recht hadden op een « speciale » bescherming. Daarop antwoordde de scheidsrechter :

« ... if special protection, means that in executing the laws of the country, especially those concerning police and penal law, the Government should realize that foreign Governments are sensitive regarding the treatment accorded to their representatives, and that therefore the Government of the consul's residence should exercise greater vigilance in respect to their security and safety, the answer as evidently shall be in the affirmative ³. »

P. Guggenheim zegt dat de onschendbaarheid van de diplomaat o.m. betekent : « *une protection juridique, particulière, renforcée* » ⁴.

Sir Ernest Satow beoogt dat het beginsel van de onschendbaarheid een hogere graad van bescherming der diplomaten impliceert dan diegene die aan private personen wordt toegekend ⁵.

C.E. Wilson schrijft : « *Even though diplomats may not be... just as sacrosanct as heads of State, they are intitled to special treatment and protection* ⁶».

² *Journal officiel de la Société des Nations*, 1924, p. 524.

³ BRIGGS, H., *The Law of Nations*, 2^e uitg., 1952, 823 vlg.

⁴ GUGGENHEIM, P., *Traité de droit international public*, vol. I, 1953, p. 503.

⁵ SATOW, E., *A Guide to Diplomatic Practice*, 4^e uitg., 1957, pp. 176-180.

⁶ WILSON, C.E., *Diplomatic Privileges and Immunities*, 1967, p. 47.

A. Maresca heeft het over de verplichting van de Staat « *di assicurare al Diplomatico estero... una speciale protezione contro ogni possibile offesa* »⁷.

2. Zo aldus blijkt vast te staan dat diplomaten recht hebben op een speciale bescherming, is nog niets gezegd omtrent de *omvang van de beschermingsmaatregelen*. Onder de voorbereidende werkzaamheden van de Weense Conventie is voornamelijk het ontwerp te vermelden van de Volkenrechtscommissie van de Verenigde Naties. In de kommentaar bij artikel over de onschendbaarheid van de persoon wordt gezegd, dat de aangepaste maatregelen : « *peuvent aussi comporter, si les circonstances l'exigent, une garde spéciale* »⁸.

De speciale lijfwacht, door de Volkenrechtscommissie als voorbeeld aangehaald, is slechts één mogelijkheid die niet steeds door de diplomaten zelf wordt op prijs gesteld omdat zij hen kan hinderen bij de uitoefening van hun functie, en daarenboven van de diplomaten blikvangers maakt. « *Dans un cas pareil, schrijft Ph. Cahier, le diplomate pourrait se lamenter à juste titre qu'il n'est plus libre d'accomplir sa mission* »⁹. »

Uit de Statenpraktijk halen wij enkele voorbeelden die enig licht werpen op het probleem van de materiële bescherming der diplomaten.

Nadat op 6 juli 1918 de eerste Duitse ambassadeur in de Sovjetunie, graaf Mirbach, vermoord werd, liet het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in een nota van 15 juli, aan de Duitse zaakgelastigde weten, dat al het mogelijke zou worden gedaan om de veiligheid van de diplomaten te verzekeren. Er werd een militaire bescherming aangeboden, uit te oefenen door een legersterkte van 1.000 manschappen (!), en bij de keuze van de manschappen zou de ambassade mede kunnen beslissen. In een telegram van 10 juli 1918 aan de ambassadeur van de Verenigde Staten deelde de Minister van Buitenlandse Zaken mede dat, gezien de politieke toestand, het voor de diplomaten veiliger ware naar Moskou te verhuizen, aangezien in deze laatste stad de bescherming der diplomaten beter kon verzekerd worden.

Toen op 10 mei 1923 de Russische waarnemer op de Zeestratenkonferentie van Lausanne, Vorovsky, werd vermoord, wees de Zwitserse regering de beschuldiging van de hand als zouden niet voldoende veiligheidsmaatregelen genomen zijn. Vorovsky, aldus de Bondsregering, was op het ogenblik van de feiten nog niet op officiële zending in Zwitserland geweest, en derhalve bestond er geen beschermingsplicht. De aanwezigheid van Vorovsky te Lausanne was inderdaad nog niet aan de Zwitserse regering bekendgemaakt. Cahier trekt hieruit het besluit : « *Pour que l'Etat ait un devoir de protection, il faut évidem-*

⁷ MARESCA, A., *La mission diplomatique*, 2^e uitg., 1967, p. 234.

⁸ *Annuaire de la Commission de droit international*, 1957, II, 155.

⁹ CAHIER, Ph., *Le droit diplomatique contemporain*, 2^e uitg., 1964, p. 229.

*ment que la présence du diplomate sur son territoire lui soit notifiée et qu'il l'ait acceptée*¹⁰. »

De Russische ambassadeur in Polen, Voikov, werd op 7 juni 1927 te Warschau door een Russisch monarchist neergeschoten. De Poolse overheden wezen de Russische beschuldiging van de hand, als werden geen veiligheidsmaatregelen getroffen, met de bewering dat de ambassadeur zelf meerdere malen de aangeboden politiebescherming afgewezen had.

De Amerikaanse consul in Mexiko, Chapman, was in 1927 het voorwerp van doodsbedreigingen. De Mexikaanse regering, ofschoon hiervan verwittigd, weigerde aan de konsul een speciale bescherming toe te kennen. Chapman werd op 17 juli bij een aanslag gewond, en Mexiko internationaal aansprakelijk gesteld. Mexiko werd veroordeeld tot het betalen van 15.000 dollars schadevergoeding.

Toen in 1960 doodsbedreigingen werden geuit aan het adres van de Amerikaanse ambassadeur in Mexiko, Robert C. Hill, stelde de regering, gedurende meer dan één jaar lang, een speciaal detachement van de politie ter beschikking van de ambassadeur¹¹.

Besluit.

Het is moeilijk preciese criteria op te stellen voor de omvang der te nemen beschermingsmaatregelen. Zo de Conventie van Wenen zegt dat de maatregelen aangepast, geëigend moeten zijn, betekent dit in de eerste plaats dat de maatregelen *afhankelijk zullen zijn van de omstandigheden*. Zij zullen geheel verschillend zijn in tijden van opstand en burgeroorlog van die in periodes van ontspanning. Er moet tevens worden rekening gehouden met de aard van de betrekkingen die de ontvangstaat op een gegeven ogenblik onderhoudt met de zendstaat, met de gevoelens van de bevolking tegenover de zendstaat, met de aanwezigheid in de ontvangstaat van politieke vluchtelingen uit de zendstaat, met de plaats, het ogenblik en de voorzienbaarheid der gebeurtenissen.

Daarnaast dienen de maatregelen geëigend te zijn om de persoon, de vrijheid en de waardigheid van de diplomaat te beschermen. Doch moet overwogen worden dat de te treffen maatregelen voor de ontvangstaat *mogelijk* moeten zijn en dit afhankelijk zijn zowel van de graad van ontwikkeling van de Staat, als van de graad van effectiviteit en controle van het Staatsgezag.

Vanzelfsprekend zal, bij een kidnapping of zelfs een doding van een diplomaat, steeds beweerd worden dat niet de nodige maatregelen werden getroffen. De maatregelen dienen slechts *redelijk* te zijn. Hierin moet aan de ontvangende Staat een ruime marge van appreciatie worden gelaten. Deze Staat dient echter ook rekening te houden met de aard en omvang van de beschermingsmaat-

¹⁰ CAHIER, Ph., *op. cit.*, p. 229.

¹¹ Andere voorbeelden vindt men o.m. bij WILSON, C.E., *op. cit.*, p. 52 vlg.

regelen die eventueel door de zendstaat worden gevraagd. Komt hij aan de vraag niet tegemoet, en neemt hij beschermingsmaatregelen die niet redelijk aan de aanvraag beantwoorden, dan zal zijn verantwoordelijkheid eventueel worden verzwaaard.

Op deze verantwoordelijkheid dient thans nader ingegaan.

II. DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE ONTVANGENDE STAAT

a) *De algemene beginselen inzake verantwoordelijkheid.*

Aangezien het internationaal recht inzake de verantwoordelijkheid der Staten nog niet is gecodificeerd, moet worden teruggegrepen naar het internationaal gewoonterecht.

— Ingevolge een algemeen aanvaarde regel, is iedere Staat aansprakelijk indien ten minste volgende twee elementen aanwezig zijn : een schending van een rechtsnorm van internationaal recht, en schade die daardoor wordt toegebracht aan een vreemde Staat, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks, bij voorbeeld in de persoon van één van diens onderdanen.

— Er wordt eveneens algemeen aanvaard, dat een Staat niet alleen aansprakelijk is voor een *handelen* van één zijner organen, maar ook voor een *nalaten*. Dit laatste punt is van belang zo de handelingen uitgaan van enkelingen : de Staat is niet aansprakelijk voor deze handelingen, maar wel voor het feit dat hij heeft *nagelaten de nodige maatregelen te nemen om een vreemde Staat tegen de handelingen van enkelingen te beschermen*.

— Verder is men het erover eens dat het niet volstaat de nodige beschermingsmaatregelen te treffen. Indien, niettegenstaande deze maatregelen, door particulieren toch schade wordt toegebracht aan een vreemde Staat, dan moet de Staat het nodige doen om de *daders op te sporen, te vervolgen en eventueel te straffen*, en om herstel te verlenen voor de toegebrachte schade.

Deze beginselen gaan reeds terug tot Grotius. Deze schrijft : « *Comunitas ut alia, ita et civilis non tenetur ex facto singulorum sine facto suo aut omissione*¹². »

Deze voegt eraan toe, dat een Staat slechts kan ontsnappen aan zijn verantwoordelijkheid door preventieve maatregelen te treffen (*patientia*). Zo deze maatregelen niet volstaan om het misdrijf te verhinderen, dan bestaat nog de mogelijkheid de dader te straffen of uit te leveren (*receptus*).

¹² GROTIUS, H., *De iure belli ac pacis*, L. II, cap. XXI, § 2, n° 1.

De Franse auteur H. Bonfils schrijft :

« Mais le gouvernement de l'Etat doit avoir pris les précautions nécessaires et ordinaires, ne pas laisser ces faits impunis quand il vient à les connaître, ou, si sa législation propre l'y autorise, livrer les coupables à l'Etat offensé²³. »

De Italiaanse auteur D. Anzilotti meent ook dat handelingen van partikulieren niet kunnen ten laste worden gelegd van de Staat :

« ... une responsabilité de l'Etat pour fait illicite ne naît pas par suite de l'action de l'individu, mais seulement de l'inaccomplissement des obligations que le droit international y rattache... L'Etat peut seulement être tenu à prendre les mesures opportunes pour que ces actes ne se produisent pas ou, lorsqu'ils se produisent, à procéder pénalement contre le coupable : tel est le contenu du devoir de l'Etat et c'est ici seulement qu'est possible un (acte) illicite international¹⁴. »

In dezelfde zin schrijven Oppenheim-Lauterpacht over de verplichtingen van de Staat naar aanleiding van wederrechtelijke handelingen van individuen :

« ... their sole duty is to exercise due diligence to prevent internationally injurious acts on the part of private persons, and, in case such acts have nevertheless been committed, to procure satisfaction and reparation for the wronged State, as far as possible, by punishing the offenders and compelling them to pay damages where required. Beyond this limit, a State is not responsible for acts of private persons...¹⁵ »

Een ontwerp over de internationale verantwoordelijkheid van de Staat voor schade op zijn grondgebied aan vreemdelingen berokkend, ontwerp opgesteld voor de Volkenrechtscommissie van de U.N.O. in 1961, bepaalt o.m. :

« 1. The State is responsible for the injuries caused to an alien by illegal acts of individuals whether isolated or committed in the course of internal disturbances (riots, mob violence or civil war), if the authorities were manifestly negligent in taking the measures which, in view of the circumstances, are normally taken to prevent the commission of such acts¹⁶. »

Deze beginselen worden eveneens bevestigd door de internationale rechtspraak. Een van de meest belangrijke uitspraken is ongetwijfeld die van Max Huber in de zaak van de Britse bezittingen in Spaans Marokko. De beslissingen omtrent elk van de eisen in dit geval worden voorafgegaan door een algemeen verslag over de verantwoordelijkheid van de Staat. Daarin komt duidelijk tot uiting dat :

« ... la responsabilité de l'Etat peut être engagée... non seulement par un manque de vigilance dans la poursuite pénale des fauteurs, ainsi que dans l'application des sanctions civiles voulues... »

¹³ BONFILS, H., *Manuel de droit international public*, 2^e éd., 1898, n^o 331.

¹⁴ ANZILOTTI, D., *Cours de droit international*, 1929, pp. 490-491.

¹⁵ OPPENHEIM - LAUTERPACHT, *International Law*, vol. I, 8^e uit., 1955, p. 365.

¹⁶ *Yearbook of the International Law Commission*, 1961, II, 46.

Il est admis que d'une manière générale la répression des délits est non seulement une obligation légale des autorités compétentes, mais aussi, pour autant que des étrangers en sont les victimes, un devoir international de l'Etat ¹⁷. »

Na de moord op graaf Bernadotte, U.N.O.-bemiddelaar in Palestina, in september 1948, werd door de Sekretaris-generaal een eis ingesteld tegen Israël. Daarover schrijft hij in een memorandum aan de Algemene Vergadering :

« The claim by the United Nations was based upon three elements of responsibility : failure to exercise due diligence and to take all reasonable measures for the prevention of the assassination ;... and failure to take all the measures required by international law... to bring the culprits to justice. »

b) *De toepassing van deze beginselen op het probleem van de bescherming van de diplomaten.*

— De ontvangende Staat zal aansprakelijk zijn indien hij heeft nagelaten de geeigende beschermingsmaatregelen te nemen, en indien, ten gevolge van deze nalatigheid, de persoon, de vrijheid of de waardigheid van de diplomaat in gevaar worden gebracht.

Professor P. Guggenheim formuleert het zeer treffend als volgt :

« Le droit international coutumier oblige l'Etat à prévenir par des mesures appropriées la commission par des individus de délits dirigés contre des Etats étrangers et, tout particulièrement, contre des personnes jouissant des privilèges et immunités diplomatiques. Si le délit a été commis, l'Etat a l'obligation de punir les coupables.

L'Etat, pour satisfaire à son obligation de prévention, doit créer et entretenir une administration adéquate et lui conférer les compétences nécessaires. Toutefois, le fait pour l'Etat de ne pas satisfaire à cette obligation, ne le rend pas, à proprement parler, responsable du délit commis par l'individu; la responsabilité qui en découle pour lui est bien plutôt fondée sur le fait de l'organe, c'est-à-dire en l'occurrence sur une omission contraire au droit international imputable aux organes administratifs ¹⁸. »

Wij moeten hier even terugkomen op hetgeen in het eerste gedeelte werd gezegd omtrent de aard en omvang van de beschermingsmaatregelen. Professor Max Huber, die als scheidsrechter optrad in de zaak van de Britse goederen in Spaans Marokko, onderzocht de verantwoordelijkheid van de Staat o.m. voor handelingen van knevelarij en voor rebellie.

Over de graad van waakzaamheid bij handelingen van knevelarij (actes de brigandage) zegt hij :

« ... l'Etat n'est tenu qu'à exercer le degré de surveillance qui correspond à ses moyens. Exiger que ces moyens soient à la hauteur des circonstances, serait imposer à l'Etat des charges auxquelles il ne pourrait souvent pas faire face. »

¹⁷ HUBER, Max, O.N.U., *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, pp. 639 volg.

¹⁸ GUGGENHEIM, P., *Traité de droit international public*, t. II, 1954, p. 18.

Deze waakzaamheid, aldus Huber, dient slechts een *diligentia quam in suis* te zijn. Hetzelfde zou gelden bij een algemene toestand van criminaliteit. En hij voegt eraan toe :

« ... une vigilance poussée plus loin que la *diligentia quam in suis* imposerait à l'Etat l'obligation d'organiser un service de sûreté spécial pour les étrangers, ce qui dépasserait certainement le cadre des obligations internationales reconnues (*en dehors des cas où il s'agit de personnes jouissant en droit d'une protection spéciale*)¹⁹. »

— Indien, niettegenstaande de aangepaste maatregelen, een diplomaat toch zou worden van zijn vrijheid beroofd, dan is de ontvangende Staat nog aansprakelijk indien hij niet de gepaste maatregelen treft om de diplomaat in zijn vrijheid te doen herstellen. In het licht van deze verplichting dienen de pogingen te worden gezien van de regering van Brazilië om in te gaan op de eisen van de kidnappers van de ambassadeurs von Holleben en Bucher, en van de Canadese regering tot vrijlating van gevangenen in ruil voor Cross. En met recht heeft de regering van de Bondsrepubliek protesten gericht tegen de regering van Guatemala omdat deze weigerde in te gaan op de eisen der ontvoerders van von Spreti. Zo de diplomaat gedood wordt, kan de ontvangende Staat slechts aan zijn verantwoordelijkheid ontsnappen indien hij herstel verleent door de daders te vervolgen en te bestraffen.

« ... there is... no duty for a State itself to pay damages if the offenders are not able to do it. If however, a State has not exercised due diligence it can be made responsible and held liable to pay damages.²⁰ »

— De Staat zelf kan dus slechts ter verantwoording worden geroepen en, in het bijzonder, tot schadeloosstelling veroordeeld, indien hij is tekort gekomen aan zijn specifieke verplichtingen, te weten : het misdrijf voorkomen en de daders vervolgen en bestraffen.

Maar, zoals de verplichting inzake preventieve maatregelen, moeten ook de maatregelen van repressieve aard binnen redelijke grenzen worden gezien. Hier kan opnieuw verwezen worden naar de uitspraak van Max Huber in de zaak van de Britse bezittingen in Spaans Marokko.

De scheidsrechter oordeelde dat rekening moet worden gehouden met belangrijke elementen die onafhankelijk zijn van de wil der overheden. En hier volgt dan een passus die ook voor onze materie van belang is :

« L'action de la justice pénale se trouve, en effet, restreinte dans des limites naturelles. S'appliquant avant tout aux délits isolés, elle demeure plus ou moins impuissante vis-à-vis de la révolte et de la guerre civile. De même, elle présuppose que la vie et l'organisation sociales se trouvent à l'état plus ou moins normal. Comme en matière de prévention, il y a ainsi, en matière de répression de délits,

¹⁹ HUBER, Max, *op. cit.*, p. 44.

²⁰ OPPENHEIM - LAUTERPACHT, *op. cit.*, p. 365. Cf. eveneens het hoger aangehaald geval Mallin.

des limites de fait. Dans ce domaine également, l'action pénale et civile ne peut par conséquent que dépendre des moyens dont l'Etat dispose, et du degré d'autorité qu'il est en mesure d'exercer. Il n'est pas possible d'exiger l'application uniforme à toutes les situations, d'un système de justice répondant à des critères minima du droit international; il faut se rendre compte qu'il y a des circonstances dans lesquelles, comme en matière de prévention, l'activité de l'Etat peut être essentiellement limitée ou même paralysée ²¹. »

Uit deze tekst kan worden opgemaakt, dat de principiële verplichting van een Staat om de daders van een aanslag te vervolgen en te bestraffen, in de praktijk zeer relatief is, en noodzakelijk verschilt van geval tot geval. Indien de effectieve naleving van deze verplichting onafhankelijk is van de wil der overheden dan kan de Staat internationaal niet aansprakelijk worden gesteld. De aansprakelijkheid is echter niet uitgesloten indien bij voorbeeld geen enkele strafwetbepaling zou voorzien zijn of nog indien de dader door een rechtbank zou worden vrijgesproken.

Samenvattend kan dus gezegd worden dat, bij de ontvoering en zelfs de doding van een diplomaat, de Staat niet aansprakelijk zal zijn indien hij alle gepaste maatregelen heeft getroffen om deze daden te voorkomen, en eventueel, om de daders te vervolgen en te straffen.

c) *Omstandigheden die de verantwoordelijkheid verminderen of uitsluiten.*

Er bestaan zekere omstandigheden waarin aan een Staat niet kan ten laste worden gelegd dat hij onvoldoende beschermingsmaatregelen heeft genomen. Het past deze omstandigheden even te belichten, aangezien zij precies inzake de bescherming van diplomaten van belang zijn. Deze omstandigheden houden voornamelijk verband met de houding van de diplomaat zelf, en met die van de zendstaat. Ten slotte moet het beroep op de interne structuur in de ontvangende Staat worden onderzocht.

1. — *De houding van de diplomaat.*

Algemeen wordt aangenomen dat, indien de diplomaat een individu bedreigt of aanvalt, hij er zich niet over beklagen kan zo het individu zich verdedigt. Zo een diplomaat deelneemt aan een betoging, en hij door tegenbetogers wordt geslagen of mishandeld, kan hij zich hierover evenmin beklagen. Ph. Cahier schrijft hierover :

« Dans tous ces cas, le diplomate s'expose par sa propre conduite, et sans nécessité, à des mauvais traitements dont l'Etat accréditaire ne saurait être tenu pour responsable ²². »

²¹ U.N.O., *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, p. 646.

²² CAHIER, Ph., *op. cit.*, p. 229.

Oppenheim-Lauterpacht bevestigen :

« It must be emphasised that a diplomatic envoy cannot complain if he is injured in consequence of his own unjustifiable behaviour, as for instance in attacking an individual who in self-defense retaliates, or in unreasonably or wilfully placing himself in dangerous or awkward positions, such as in a disorderly crowd ²³. »

Een rechtbank in Costa Rica verklaarde in 1927 :

« That it is a principle of public international law that offenses by word or deed perpetrated to the injury of a diplomatic agent do not constitute an attempt against the inviolability if the agent offended through conduct indiscreet, blame-worthy or incompatible with his public character has exposed himself to the insult or to the offense ²⁴. »

Indien de ontvangende Staat de diplomaten heeft gewaarschuwd voor bepaalde feiten, en hen heeft aangeraden zekere plaatsen, streken of wegen te vermijden, daarbij mededelend dat hij aldaar door de veiligheid niet kon instaan, dan is hij niet aansprakelijk zo de diplomaten zich niet aan deze waarschuwing houden en ten gevolge hiervan enige schade ondervinden.

Uit het hoger aangehaald geval Voikov blijkt dat een Staat evenmin aansprakelijk kan worden gesteld, indien de diplomaat de aangeboden bescherming weigert. Sommige perscommentaren vermelden dat de Zwitserse ambassadeur Bucher, die begin december 1970 in Brazilië ontvoerd werd, een aanbod zou hebben geweigerd, zijn wagen door een politiewagen te laten begeleiden en zo dikwijls mogelijk de reisroute te wijzigen. Zo deze inlichtingen juist zijn, zou zulks de verantwoordelijkheid van Brazilië voor de ontvoering zo niet uitsluiten, dan toch sterk verminderen ²⁵.

2. — *De houding van de zendstaat.*

De zendstaat kan ook zelf instaan voor een speciale bewaking van zijn te treffen. Zo deelde het State Department in 1950 mede, dat Amerikaanse diplomaten in sommige Zuid-Oost Aziatische landen verplicht waren wapens bij zich te dragen ²⁶.

De zendstaat kan ook zelf instaan voor een speciale bewaking van zijn diplomaten omdat hij aan de effectiviteit twijfelt van de beschermingsmaatregelen die de ontvangende Staat neemt. In een zekere zin geeft de zendstaat hierdoor te kennen dat hij de ontvangende Staat van het nemen dezer maatregelen ontslaat, en dat hij de perken erkent der mogelijkheden van de ontvangende Staat. In dit geval kan de zendstaat *ex post facto* de ontvangende Staat niet verwijten, niet de nodige beschermingsmaatregelen te hebben getroffen.

²³ OPPENHEIM - LAUTERPACHT, *op. cit.*, p. 792.

²⁴ *Annual Digest of Public International Law Cases*, 1927-1928, case n° 243.

²⁵ *Neue Zürcher Zeitung*, 11 december 1970.

²⁶ WILSON, C.E., *op. cit.*, p. 61.

3. — *De interne structuur van de ontvangende Staat.*

In het geval von Spreti liet de regering van Guatemala gelden dat zij onmogelijk op de eis van de ontvoerders tot vrijlating van de politieke gevangenen kon ingaan daar een beslissing hierover tot de bevoegheid van de rechterlijke macht, en niet tot die van de uitvoerende macht behoort.

In het internationaal recht is een dergelijk beroep op het argument van de interne staatsstructuur volkomen waardeloos. De verantwoordelijkheid treft immers de Staat, ook al zijn de organen konstitutioneel onafhankelijk. Zowel de rechtspraak als de rechtsleer zijn het hierover volkomen eens.

Het Permanent Internationaal Gerechtshof oordeelde in een advies betreffende de *Behandeling van Poolse onderdanen in Danzig* :

« ... d'après les principes généralement admis, un Etat ne saurait invoquer vis-à-vis d'un autre Etat sa propre constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur ²⁷. »

En in een geschil tussen de Verenigde Staten en Guatemala omtrent een zekere Schufeldt, besliste een internationale commissie in 1930 :

« ... it is a settled principle of international law that a sovereign state cannot be permitted to set up one of his own municipal laws as a bar to a claim by a foreign sovereign for a wrong done to that latter's subject ²⁸. »

In de rechtsleer is deze stelling unaniem overgenomen.

ALGEMEEN BESLUIT

1. Op de ontvangende Staat rust de verplichting speciale beschermingsmaatregelen te treffen opdat het leven, de vrijheid en de waardigheid van de diplomaten niet in gevaar worden gebracht.

2. Bij ontvoering van een diplomaat, zal de ontvangende Staat nog speciale maatregelen moeten nemen om zijn leven te vrijwaren.

3. Deze maatregelen kunnen niet precies omschreven worden; men dient hierbij onder meer rekening te houden met de mogelijkheden van de ontvangende Staat, en met de graad van controle die hij over het grondgebied uitoefent.

4. De ontvangende Staat zal niet verantwoordelijk worden gesteld, indien hij de nodige beschermingsmaatregelen heeft getroffen, en indien hij verder, — zo een ontvoering of een doding niet kon worden verhinderd —, het nodige onderneemt om de daders te vervolgen en te straffen.

5. Door de houding van de diplomaat en die van de zendstaat kan de verantwoordelijkheid van de ontvangende Staat worden verminderd of uitgesloten.

²⁷ Série A/B, n° 44, p. 24.

²⁸ U.N., *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, p. 1018.