

# ZIJN DE DIPLOMATEN STEEDS WELKOM ?

door

R. VENNEMAN

Docent aan de Fakulteit der Rechtsgeleerdheid  
van de Vrije Universiteit te Brussel

## I. — PROBLEEMSTELLING

Door het ontstaan van tientallen nieuwe onafhankelijke Staten, worden de diplomatieke zendingen en de konsulaten hoe langer hoe talrijker; ten gevolge van de intensivering van de internationale betrekkingen worden ze hoe langer hoe omvangrijker.

Wegens deze evolutie werd de Kommissie voor Internationaal Recht door de Organisatie der Verenigde Naties belast met de opdracht een universeel statuut voor de diplomatie op te maken<sup>1</sup>. Op basis van de ontwerpen van de Kommissie zijn op de Konferenties van Wenen respectievelijk van 1961 en 1963 twee verdragen tot stand gekomen; het verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer<sup>2</sup> en het verdrag van Wenen van 24 april 1963 inzake konsulaire verkeer<sup>3</sup>. Een ontwerp van verdrag over de bijzondere diplomatieke missies ligt gedeeltelijk klaar<sup>4</sup>.

De Organisatie der Verenigde Naties meent dat, dank zij die grondregelen, de diplomatieke en konsulaire instellingen vandaag grotere kansen dan ooit

<sup>1</sup> Over de rol terzake van de Kommissie voor Internationaal Recht, zie o.m. H.W. BRIGGS, *The International Law Commission*, New York, 1965, p. 301 sq. en ook artikel van Dr. R. JONGBLOET HAMERLYNCK in *Internationale Spectator*, 's-Gravenhage/Brussel, nrs. 3 en 5 van 1965.

<sup>2</sup> Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Vienne, 2 mars/14 avril 1961, *Documents officiels*, vol. II, A/Conf. 20/14 Add. I, p. 91 sq. Voor Nederlandse tekst, zie *Parl. Document*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 949 (1964-1965), nr 1.

<sup>3</sup> Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Vienne, 4 mars/22 avril 1963, *Documents officiels*, vol. II, A/Conf. 25/16, Add. 1, p. 179 sq.

<sup>4</sup> Voor ontwerp met artikelen 1 t/m 16 zie *A.C.D.I.*, 1964, vol. II, p. 220 sq.

tevooren krijgen, om bij te dragen tot de ontwikkeling van de vriendschappelijke relaties onder de volkeren <sup>5</sup>.

Allereerst dient een fundamentele vraag te worden opgelost : Heeft een Staat bepaalde rechten of verplichtingen in verband met het aanknopen van diplomatieke of konsulaire betrekkingen met andere Staten ? Heeft hij het recht in andere landen gezantschappen en konsulaten te vestigen en bijzondere diplomatieke missies er heen te zenden ? Is hij verplicht op zijn grondgebied de vestiging van buitenlandse gezantschappen en konsulaten te dulden en bijzondere diplomatieke missies komende van andere Staten te ontvangen ?

In de werkvergaderingen van de Kommissie voor Internationaal Recht en ook op de Konferentie van Wenen van 1961 zelf <sup>6</sup>, zijn stemmen opgegaan ten gunste van het z.g. gezantschapsrecht of *jus legationis* <sup>7</sup>.

Wat wordt onder « gezantschapsrecht », en voor zover men er een juridische betekenis aan hecht, verstaan ?

De term wordt gebezigd in verband met een volkenrechtelijke theorie. Naar de aanhangers ervan menen, is aan elke erkende Staat het recht, het soeverein recht, toegekend diplomatieke vertegenwoordigers te zenden en te ontvangen <sup>8</sup>. Dit zou de juridische fundering zijn van de diplomatieke betrekkingen. Voor bepaalde juristen vertoont het gezantschapsrecht slechts een negatief aspekt; zij leggen het aksent op de verplichting gezanten van een andere Staat te ontvangen <sup>9</sup> en zo spreekt men van passief gezantschapsrecht. Ten slotte bepleiten sommigen een beperkt passief gezantschapsrecht dat er op neer komt bijzondere niet permanente missies te moeten ontvangen <sup>10</sup>.

Hoe ook, de overgrote meerderheid der juristen is het erover eens dat de grondslag van het diplomatiek verkeer tussen twee Staten te vinden is in een wederzijds consensus <sup>11</sup>.

De theorie van het gezantschapsrecht werd dan ook te Wenen in 1961 verworpen <sup>12</sup>.

Aldus huldigt het eerste verdrag van Wenen het principe dat het aanknopen

<sup>5</sup> Zie de inleiding tot beide vernoemde verdragen.

<sup>6</sup> Conférence de Vienne 1961, *op. cit.*, vol. II, p. 9.

<sup>7</sup> *A.C.D.I.*, 1957, vol. I, pp. 12-13.

<sup>8</sup> *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, London 1961, p. 116.

<sup>9</sup> Zie in die zin J.P.A. FRANÇOIS, *Grondlijnen van het Volkenrecht*, Zwolle, 1957, p. 386.

<sup>10</sup> Aldus LAUTERPACHT'S OPPENHEIM *International Law*, d. I, London, 1961, p. 773.

<sup>11</sup> VAN BOGAERT, *Beginselen van het Volkenrecht*, Antwerpen, 1958, p. 201, is de volgende mening toegedaan : « Ondanks de feitelijke noodzakelijkheid der diplomatieke betrekkingen, bestaat geen volkenrechtsregel die in rechte een Staat, daartoe zou verplichten ».

<sup>12</sup> De Kommissie voor internationaal recht had zich ook in die zin uitgesproken; COLLIARD, « La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques », *A.F.D.I.*, 1961, p. 19 meldt : « ce droit ne lui semblait ne pouvoir être exercé sans l'accord des parties ».

van diplomatieke betrekkingen tussen de Staten alsmede de vestiging van diplomatieke zendingen met onderling goedvinden geschiedt<sup>13</sup>. Wat de konsulaire betrekkingen betreft, komt een gelijkaardige regel voor in het tweede verdrag van Wenen<sup>14</sup>. In het ontwerp van verdrag inzake bijzondere diplomatieke missies wordt bepaald dat voor het zenden van dergelijke missies de toestemming van de ontvangende Staat vereist is<sup>15</sup>.

Er rijst een tweede vraag : Kan de ontvangende Staat nadat hij zijn toestemming heeft verleend voor de vestiging van een diplomatieke of konsulaire post op zijn grondgebied of voor de ontvangst van een bijzondere diplomatieke missie, bepaalde personeelsleden van de zending of van het konsulaat weren ?

Hieromtrent is geen betwisting ontstaan op de konferentie van Wenen. Het staat de ontvangende Staat vrij het agreement aan een persoon als hoofd van een buitenlandse zending of het *exequatur* aan het hoofd van een konsulaat te verlenen of te weigeren : De ontvangende Staat kan ook bepaalde aan een zending of aan een konsulaat verbonden personeelsleden tot *persona non grata* of onaanvaardbaar verklaren. Op dit punt komen de twee verdragen van Wenen en het ontwerp van verdrag inzake bijzondere diplomatieke missies overeen met de eeuwenoude gewonterechtelijke regelen van het internationaal recht<sup>16</sup>.

Ten slotte is er een derde vraag : Is, eens zijn toestemming gegeven en onafgezien van zijn recht bepaalde personeelsleden van de zending of van het konsulaat buiten de grens te houden of te doen terugroepen, de ontvangende Staat ertoe gehouden al de personeelsleden die de zendstaat wenst in te delen bij een zending of een konsulaire post, op te nemen, om het even welk hun aantal is en om het even tot welke categorie zij behoren ?

Meer dan de vorige heeft deze vraag de Kommissie voor Internationaal Recht hoofdbreken gekost. De weg naar de rechtsregel die uiteindelijk werd aanvaard, is, zoals hierna betoogd, allesbehalve *linea recta* geweest en wat het konsulair recht betreft eindigde hij zelfs op een volledige ommezwaai.

## II. — VERDRAGEN

Het vraagstuk van de omvang van de diplomatieke zendingen en konsulaten alsmede van de categorie waartoe de daaraan verbonden personeelsleden behoren, wordt zelden door een verdrag geregeld.

<sup>13</sup> Verdrag van Wenen 1961, art. 2.

<sup>14</sup> Verdrag van Wenen 1963, art. 2.

<sup>15</sup> *A.C.D.I.*, 1964, vol. II, p. 222.

<sup>16</sup> Zie Verdrag van Wenen van 1961, art. 4, 7, 9; Verdrag van Wenen van 1963, art. 10, 12, 13; ontwerp van verdrag inzake bijzondere diplomatieke missies, art. 4.

1. Het gebeurt, doch meestal op konsulair vlak, dat Staten elkaar het recht toekennen onder dit opzicht als zendstaat naar welbehagen te handelen.

Meldenswaard is het multilateraal verdrag inzake diplomatiek verkeer getekend te Havana op 20 april 1958 ter gelegenheid van de zesde Internationale Amerikaanse Konferentie en thans goedgekeurd door een veertiental Latijnsamerikaanse Staten. Artikel 10 van dit verdrag bepaalt dat de getalsterkte van elke zending door haar regering zal worden vastgesteld. Daarenboven zijn, ingevolge art. 7 van het verdrag, de betrokkene Staten vrij wat de keuze van hun diplomatieke agenten betreft, behalve indien het een onderdaan van de ontvangende Staat geldt voor wiens benoeming de toestemming van die Staat nodig is<sup>17</sup>. Het verdrag van Havana kent dus aan de zendstaat het recht toe zijn zending naar goedgevonden samen te stellen. De oplossing die door de Internationale Amerikaanse Konferentie aan het probleem is gegeven, stamt in een rechte lijn af van ontwerpen van Amerikaanse verenigingen van juristen. Aldus bevatte het projekt van het American Institute of International Law van 1925<sup>18</sup> een artikel 12 luidend als volgt : « Each legation shall have the personel determined by each Government ». Hetzelfde artikel werd overgenomen in het projekt van de International Commission of American Jurists van 1927<sup>19</sup>.

In dezelfde zin kan gewag worden gemaakt van onlangs gesloten konsulaire overeenkomsten waarin, in tegenstelling met wat vroeger gebeurde, uitdrukkelijk melding gemaakt wordt van de getalsterkte van het personeel van het konsulaat en van de rang van de personeelsleden. Hiervan volgen enkele voorbeelden :

— Aan de zendstaat wordt volkomen vrijheid van handelen op dit stuk verleend door de konsulaire overeenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en Zweden gesloten op 14 maart 1952<sup>20</sup>. De zendstaat stelt onbelemmerd zijn konsulaire ambtenaren aan — en hieronder worden door het verdrag insgelijks de cre-konsuls verstaan — om het even welk aantal en welke rang : « The sending state may assign to any of its consulates consular officers of such number and rank as it may deem necessary »; ook de zendstaat gaat naar believen over tot de benoeming van konsulaire bedienden : « The sending state shall be free to employ the necessary number of consular employees at its consulates, whether its own national or nationals of the receiving state or of a third state ».

— Door de konsulaire overeenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en de

<sup>17</sup> *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, vol. VII, série législative des Nations Unies, New York, 1958, p. 420.

<sup>18</sup> *A.J.I.L.*, n° 26, 1932, supplement, p. 169.

<sup>19</sup> *Idem*, p. 171.

<sup>20</sup> *Lois et règlements, op. cit.*, vol. VII, p. 469.

Verenigde Staten in dato 6 juni 1951 wordt het aan de zendstaat overgelaten te bepalen welk soort van konsulaat hij zal vestigen en hoeveel personeelsleden met een rang eraan zullen verbonden zijn <sup>21</sup>.

— De konsulaire overeenkomst tussen België en het Verenigd Koninkrijk, ondertekend op 8 maart 1961 en goedgekeurd door de wet van 12 juni 1964, bepaalt in zijn artikel 3 dat de zendstaat in zijn konsulaire posten zoveel konsulaire bedienden in dienst neemt als hij nodig acht <sup>22</sup>. Weliswaar komt in deze overeenkomst een beperking voor : Artikel 7 schrijft voor dat indien de zendstaat een of verschillende leden van zijn in de verblijfplaats geakkrediteerde zending tegelijkertijd met diplomatieke en konsulaire functies belast, hiervoor de toestemming van de verblijfstaat nodig is.

— Recente konsulaire overeenkomsten gesloten door Frankrijk kennen aan de zendstaat het recht toe in deze volgens goeddunken te handelen. Ten bewijze waarvan de konsulaire overeenkomsten gesloten met Madagascar op 25 april 1963 en met Mauretanië op 7 februari 1964 <sup>23</sup>. In beide overeenkomsten wordt eerst de toestand van de hoofden van de konsulaire posten geregeld waarna een volgende zinsnede voorkomt : « En ce qui concerne les autres consuls et agents consulaires, l'Etat de résidence les admettra à l'exercice de leur fonction du fait de leur nomination et sous réserve d'une notification. Leur rappel ne peut être demandé que pour des motifs graves ». Te noteren evenwel dat voor de benoeming van beroepskonsuls en konsulaire agenten voor de bezetting van konsulaire agentschappen de toestemming van de ontvangende Staat vereist is.

2. In tegengestelde opvatting wordt de omvang van de permanente handelsvertegenwoordiging van Sovjet-Rusland, een bijzondere soort van permanente diplomatie <sup>24</sup>, meestal binnen zekere grenzen beperkt :

— Het voorlopig handelsverdrag tussen de Belgisch-Luxemburgs-Economische Unie en de Unie der Socialistische Sovjetrepublieken van 5 september 1935, is in dit opzicht van belang. Luidens artikel 8 — en als het hoofd van de handelsvertegenwoordiging van de U.S.S.R. en diens adjunkt buiten beschouwing worden gelaten — genieten de leden van het personeel der Handelsvertegenwoordiging van de U.S.S.R. in België, op voorwaarde dat zij burgers dezer Unie zijn, benoemd en uitgezonden naar België door het Volkskommissariaat voor de buitenlandse handel van de U.S.S.R., de fiskale immuniteiten in België aan de konsulaire agenten van vreemde nationaliteit verleend. Voornoemd

<sup>21</sup> H.W. BRIGGS, *The Law of Nations*, New York, 1953, p. 813.

<sup>22</sup> *Belg. Staatsblad*, van 9 oktober 1964.

<sup>23</sup> *Journal de droit international*, n° 1, 1966, p. 179 en n° 2, 1966, p. 467.

<sup>24</sup> Zie rapport over de bijzondere diplomatieke zendingen van Milan BARTOS, Doc. A/CN, 4/166, verschenen in *A.C.D.I.*, 1964, deel II, p. 82.

artikel 8 bepaalt evenwel dat deze gunst aan niet meer dan 8 personen wordt verleend<sup>25</sup> <sup>26</sup>.

— Japan geeft de getalsterkte aan. Tijdens de besprekingen in de schoot van de Kommissie voor Internationaal Recht over het ontwerp van Verdrag inzake konsulaire betrekkingen werd gewag gemaakt van de overeenkomst gesloten tussen Japan en de U.S.S.R. waardoor de handelszending van de U.S.S.R. in Japan tot 30 man is beperkt<sup>27</sup>.

3. Ten slotte doet het zich ook voor dat de verdragsluitende partijen er een voorwerp van latere onderhandelingen van maken :

— In een protokol bij het akkoord gesloten in dato 3 september 1951 tussen de U.S.S.R. en Frankrijk m.b.t. de wederzijdse handelsbetrekkingen en het statuut van de handelsvertegenwoordiging van de U.S.S.R. in Frankrijk is bepaald dat, zonder rekening te houden met het hoofd van de handelsvertegenwoordiging van de U.S.S.R. en zijn twee adjunkten, de twee betrokken partijen bij gemeen overleg het aantal ambtenaren en bedienden van de handelsvertegenwoordiging zullen vaststellen<sup>28</sup>.

— Uit artikel 3 van de konsulaire overeenkomst tussen Soviet-Rusland en Polen van 18 juli 1924 blijkt dat het effectief, het huispersoneel (chauffeurs, portiers inkluis), in elk geval door beide partijen zal worden vastgesteld<sup>29</sup>.

### III. — ENKELE INCIDENTEN

Maar wat gebeurt er als de aangelegenheid niet door een of ander verdrag is geregeld en de betrokken Staten het niet eens zijn ? Laten wij de incidenten onderzoeken waaraan, in een recent verleden, ruime ruchtbaarheid gegeven werd :

#### 1. *Geschillen in verband met de omvang van een zending*

— Op 27 april 1950 heeft de Tsjechoslowaakse regering aan de Amerikaanse regering gevraagd het aantal ambtenaren verbonden aan de ambassade te Praag, alsook het personeel van het Amerikaanse konsulaat-generaal te Bratislava met 2/3 te verminderen. De Verenigde Staten tekenden protest aan en bij wijze van retorsie eisten zij de sluiting van de Tsjechoslowaakse konsulaten te

<sup>25</sup> Belg. Staatsblad van 29-30 september 1935.

<sup>26</sup> Ingevolge art. 8 van het Voorlopig Handelsakkoord maken het hoofd van de Handelsvertegenwoordiging en zijn adjunkt deel uit van het officiële personeel van het gezantschap en genieten zij uit dien hoofde voorrechten en immuniteiten aan het officieel personeel der diplomatieke zendingen verleend.

<sup>27</sup> A.C.D.I., 1960, vol. I, p. 5.

<sup>28</sup> Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Paris, 1965, t. III, n° 499.

<sup>29</sup> A.J.I.L., n° 26, 1939, supplement, p. 438.

Cleveland, Pittsburg en New York en een vermindering in dezelfde verhouding van het Tsjechisch diplomatiek personeel in de Verenigde Staten <sup>30</sup>.

— De Roemeense regering heeft op 13 mei 1950 de Verenigde Staten erom verzocht de staf van het Amerikaanse gezantschap te Bucarest tot 10 personen terug te brengen. Ofschoon zij het recht hebben ontkend aan een ontvangende Staat om zo een willekeurige en eenzijdige maatregel te treffen, hebben de Verenigde Staten er zich ten slotte bij neergelegd <sup>31</sup>.

— Op 25 mei 1957 heeft de Hongaarse regering de regering van de Verenigde Staten erom verzocht het effectief van haar gezantschap te Budapest met 1/3 te verminderen. Het incident is, uit het juridisch oogpunt, meer belangwekkend dan het vorige want het gaf ditmaal aanleiding tot het innemen van een wel bepaald standpunt door de Verenigde Staten. In een antwoord gepubliceerd op 11 juni 1957 verklaarde de Amerikaanse regering dat haar uitsluitend het recht toekwam het effectief van het Amerikaanse personeel verbonden aan de diplomatieke zendingen vast te stellen en dat zij derhalve de pogingen van de Hongaarse regering om zich dit privilege toe te eigenen verwierp. Het Staatsdepartement is de mening toegedaan dat er geen regel of praktijk bestaat die de Hongaarse regering zou kunnen inroepen om de getalsterkte van een buitenlandse zending te beperken of vast te stellen en er wordt aan toegevoegd dat, indien de door de Hongaarse regering gevoerde politiek de taak van het diplomatiek personeel steeds zou bemoeilijken, de Verenigde Staten het probleem van het personeel, dat zij nog op nuttige wijze te Budapest zou kunnen handhaven, zou onderzoeken. Als tegenzet bevestigde de Amerikaanse regering op 7 augustus 1957 insgelijks haar beslissing om de benoeming van een gevolmachtigde te Budapest te verdagen <sup>32</sup>.

— In dato 2 januari 1961, ter gelegenheid van de 2de verjaardag van de Cubaanse revolutie verweet Fidel Castro aan de Verenigde Staten door middel van de diplomatieke vertegenwoordiging « een werkelijk leger van spionnen die provoceren en het terrorisme aanmoedigen » te hebben binnengesmokkeld, en hij kondigde de eis van de Cubaanse regering aan het personeel van de Verenigde Staten te Havana binnen 48 uur te zien beperkt worden tot 11 leden, zijnde het effectief van de Ambassade van Cuba te Washington. De toespraak van Fidel Castro had een knaleffect. De ambassade van de Verenigde Staten te Havana zou, luidens Amerikaanse bron, te dien tijde, een totaal van 199 leden hebben geteld, onder wie 42 diplomatieke ambtenaren, 87 leden van het

<sup>30</sup> Charles ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, n° 2, 1959, p. 317.

<sup>31</sup> H.W. BRIGGS, *op. cit.*, p. 754.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 753; Charles ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux, Etats-Unis et Hongrie, entrave mise par les autorités hongroises à l'activité de la légation des Etats-Unis à Budapest. Etat actuel des relations diplomatiques entre les deux gouvernements », *R.G.D.I.P.*, n° 1, 1959, p. 108.

hulppersoneel van Amerikaanse nationaliteit en 70 Cubaanse bedienden<sup>83</sup>. De reactie van de Verenigde Staten liet op zich niet wachten. Evenwel, op 3 januari verklaarde president Eisenhower dat de beslissing van de regering Castro geen ander doel kon hebben dan de normale diplomatieke betrekkingen onmogelijk te maken en dat derwijze een einde gesteld wordt aan de diplomatieke en konsulaire betrekkingen. President Eisenhower voegde er aan toe dat de berekende aktie van de regering Castro slechts de laatste was van een lange reeks plagerijen, ongegronde beschuldigingen en kwaadsprekerijen. Er is, stelde hij vast, een grens die de Verenigde Staten niet mogen dulden dat zij zou worden overschreden zonder de eerbied die zij zich zelf schuldig zijn, te kort te schieten.

— Ook het effectief van een ambassade is aanleiding geweest tot het verbreken van de diplomatieke betrekkingen tussen Albanië en de Sovjet-Republiek. In een nota van 25 november 1961 protesteerde de Sovjetregering tegen het feit dat de Albanese regering een, naar haar oordeel demarche zonder weerga in de wederzijdse betrekkingen tussen Socialistische landen had gedaan, door, zonder enigerlei rechtvaardiging, de reductie van een derde van de omvang van de Sovjetambassade te vragen<sup>84</sup>. Uit deze nota zou op het eerste gezicht kunnen blijken dat de Sovjetregering Albanië bijzonder verwijt het internationaal recht van hoger gehalte dat, volgens bepaalde woordvoerders van de Sovjetdoctrine, de betrekkingen tussen landen van het Oosters Blok regelt, te schenden<sup>85</sup>. In een tweede nota, die van 3 december 1961 heeft de Sovjetregering echter haar standpunt terzake verduidelijkt : het internationaal recht machtigt geen enkel land om willekeurig en eigenmachtig het effectief van de bij dit land geakkrediteerde diplomatieke missies te beperken<sup>86</sup>. Voor de Sovjetregering ligt dus de klemtoon op de wederzijdse consensus.

— Ogenschijnlijk is ook enig verband tussen het effectief van een ambassade en incidenten die in november 1963 de Republiek Kongo (Kinshasa) en de Sovjetunie tengenover mekaar stelden, zonder dat het evenwel tot een breuk van de diplomatieke relaties kwam. Het was begonnen met aantastelijkheden gepleegd in dato van 19 november door Kongolese politiebeambten op leden van de Sovjetambassade. Het incident bereikte zijn hoogtepunt toen Eerste Minister Adoula op 21 november, tijdens een perskonferentie, zonder uitzondering al de personen van de Sovjetambassade tot *persona non grata* verklaarde. Men moet weten dat op het ogenblik van het incident de betrokken ambassade een rekordcijfer van 130 personeelsleden telde. Een dergelijk effectief stond klaarblijkelijk buiten alle verhouding tot de reële behoeften van de ambassade<sup>87</sup>.

<sup>83</sup> Charles ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1961, p. 349.

<sup>84</sup> Charles ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, n° 2, 1962, p. 371.

<sup>85</sup> G.I. TUNKIN, *Droit international public*, Paris, 1965, p. 231.

<sup>86</sup> Charles ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1962, p. 373.

<sup>87</sup> *Ibidem*, n° 2, 1964, pp. 501-502.



2. *Optreden door een ontvangende Staat tegen het aanstellen van personeelsleden van een bepaalde categorie :*

Op 1 september 1965 vroeg de regering van de Chinese Volksrepubliek aan het Verenigd Koninkrijk zijn vertegenwoordiging te Sjanghai tot één enkel ambtenaar met diplomatiek statuut te beperken. Tot die datum bestond het bureau van de raadsman van de zaakgelastigde van Groot-Brittannië te Sjanghai uit twee ambtenaren met diplomatiek statuut, onder wie een ambassadeeraad gedetacheerd van het personeel in dienst te Peking. Volgens een woordvoerder van het Foreign Office, was het vanwege de Chinese regering een opzet om het bureau waarvan sprake elke schijn van diplomatiek of konsulaire orgaan te ontnemen. Het akkoord tot oprichting van dit bureau werd mondeling gegeven in 1955 op de Konferentie te Geneve over Indochina, ter gelegenheid van gesprekken tussen Sir Humphrey Travalyan, Brits zaakgelastigde te Peking en Huan Hnanj, lid van de Chinese afvaardiging te Geneve en nadien zaakgelastigde van de Chinese volksrepubliek te Londen. Vier jaar lang waren er twee agenten met diplomatiek statuut te Sjanghai werkzaam, maar ten gevolge van voornoemde nota keerde de tweede vertegenwoordiger van Groot-Brittannië, de h. O.M. O'Brien, met rang van ambassadeattaché naar Peking terug<sup>38</sup>.

IV. — OPINIE VAN ENKELE JURISTEN

Kan uit deze gegevens een gevolgtrekking worden afgeleid omtrent het al of niet bestaan van een aanvaarde internationale rechtsregel? Ter gelegenheid van de besprekingen in de Kommissie voor Internationaal Recht en op de twee konferenties van Wenen waren de meningen hieromtrent zeer uiteenlopend.

Volgens de h. Roberto Ago, lid van de Kommissie en Italiaans afgevaardigde op de Konferenties van Wenen van 1961 en 1963, heeft overeenkomstig het internationaal recht de zendstaat steeds vrijheid van handelen genoten om het effectief van zijn zendingen vast te stellen<sup>39</sup>. Het verdrag van Havana van 20 april 1958 en konsulaire overeenkomsten zoals die tussen België en het Verenigd Koninkrijk, hierboven geciteerd, zouden in beginsel een bestaande — of althans een nu nog bestaande — gewoonterechtelijke regel hebben gecodificeerd.

De h. F.A. Vallat, hoofd van de Britse afvaardiging op de Konferentie van Wenen van 1961, was een meer genuanceerde mening toegedaan: « Dans le passé, on a toujours considéré, conformément au droit international, que c'est l'Etat accréditant qui est principalement habilité à déterminer l'effectif de ses missions à l'étranger »<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Charles ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, n° 1, 1966, p. 140.

<sup>39</sup> *A.C.D.I.*, 1961, p. 250.

<sup>40</sup> Conférence de Vienne 1961, *op. cit.*, vol. I, p. 14.

In dezelfde zin liet Tunkin, lid van de Kommissie en hoofd van de afvaardiging van Sovjet-Rusland op de Konferentie van Wenen van 1961 zich uit : « Bien que l'Etat accréditaire doive avoir son mot à dire en la matière, la mission est un organe de l'Etat accréditant et c'est à l'Etat accréditant que doit appartenir la responsabilité principale de fixer l'effectif de sa mission » <sup>41</sup>.

Daarentegen sprak de h. Garcia Amador, Cubaans lid van de Kommissie, zijn twijfel uit : « Le débat montre qu'il n'y a pas de règle précise établie dans ce domaine. M. Bartos — lid van de Kommissie en hoofd van de Zuidslavische afvaardiging op de twee konferenties — a exposé que divers pays suivaient une certaine pratique, mais l'existence d'un principe généralement accepté que l'on puisse invoquer dans un sens ou dans l'autre n'a pas été prouvée » <sup>42</sup>.

#### V. — EEN EERSTE VOORSTEL : DE ZENDSTAAT IS UITSLUITEND BEVOEGD

De zendstaat heeft het voor het zeggen.

Deze tesis vindt haar bekroning in een der eerste ontwerpen van het verdrag omtrent het konsulaatwezen. In dit ontwerp, ingediend door de verslaggever Jaroslav Zourek, Tsjecho-slovaaks lid van de Kommissie, komt een artikel voor waarbij bepaald wordt dat de zendstaat het recht heeft op zijn konsulaten het vereist aantal konsulaire ambtenaren en bedienden te bezigen en hun rang te bepalen <sup>43</sup>.

Hoe wordt zulks gerechtvaardigd ?

De plicht voor de ontvangende Staat het nodig aantal konsulaire ambtenaren en bedienden te aanvaarden, spruit voort uit het akkoord waarbij die Staat zijn goedkeuring heeft gegeven voor de vestiging van het konsulaat. Voor de partijgangers van de stelling, moet het konsulaat in staat zijn te verrichten wat vereist wordt : het toekennen van het *exequatur* aan het hoofd van het konsulaat volstaat daartoe niet want zonder de hulp van medewerkers wier aantal en graad van de belangrijkheid van het betrokken konsulaat afhangen, zou de konsul zich niet kunnen kwijten van de plichten van zijn ambt <sup>44</sup>.

De redenering die *mutatis mutandis* op de diplomatieke zendingen toepasbaar is, gaat uit van de veronderstelling dat alleen met de behoeften van de zending of van het konsulaat, dus de belangen van de zendstaat, hoeft rekening te worden gehouden; deze *praemisse* is echter onjuist.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>42</sup> *A.C.D.I.*, 1957, vol. I, p. 25.

<sup>43</sup> *Ibidem*, 1960, vol. II, p. 24.

<sup>44</sup> *Ibidem*, vol. II, p. 24.

## VI. — BEPERKING VAN HET RECHT VAN DE ZENDSTAAT

Het spreekt vanzelf dat er nooit zozeer sprake zou zijn geweest van aan het exclusieve zeggenschap van de zendstaat, in deze aangelegenheid, enige perken te stellen indien niet in de laatste decennia de aktiviteit van zendingen en konsulaten niet sterk ware toegenomen. Men denke aan het steeds aanzienlijker wordend domein van de ekonomie en de handelspromotie waarmee o.m. de diplomaten zich destijds niet al te veel bemoeiden; men denke aan de talrijke en op technisch vlak vaak ingewikkelde opdrachten van de *ad hoc* diplomatie.

Het onvermijdelijke gevolg hiervan is geweest dat het kader van het personeel van de zendingen en de konsulaten zich belangrijk heeft uitgebreid. Het worden mammoetafvaardigingen.

Kan het de ontvangende Staat deren dat er enkele tientallen diplomaten meer aanwezig zijn? De zaak te bagatelliseren, zou getuigen van een gemis van zin voor werkelijkheid. Inderdaad :

1. Er is ten eerste een algemene atmosfeer die ongunstig is.

— In de kleinere landen is men doorgaans niet welwillend gestemd. Zo heeft het hoofd van de Spaanse afvaardiging op de Konferentie van Wenen van 1961, de h. de Crica y O'Shea, de mening uitgesproken dat de minder belangrijke Staten, waaronder Spanje zich rekent « met lede ogen » vaststellen dat de bezetting van de buitenlandse zendingen hoe langer hoe omvangrijker wordt <sup>45</sup>. Prof. Rudolf L. Bindschedler stipt aan dat bepaalde diplomatieke zendingen te Bern steeds opnieuw aanleiding hebben gegeven tot vragen en kritiek in verband met de « überdotierung » inzake personeel <sup>46</sup>.

— Ook de pas onafhankelijk geworden Staten maken zich ongerust over de toeneming van het effectief der zendingen en konsulaten. Volgens de h. Ngo-Dink-Luyen, hoofd van de afvaardiging van Vietnam op de Konferentie van Wenen van 1961, wekt de verplichting gastvrijheid te moeten verlenen aan een zending waarvan de belangrijkheid niet wordt gepreciseerd, een gevoel van beduchtheid in Staten waarvan de onafhankelijkheid van recente datum is. Daarom verlangen Staten, die onlangs in de kring der naties werden opgenomen, bepaalde waarborgen waaraan Staten met langere ervaring op het stuk der internationale relaties wellicht geen behoefte hebben <sup>47</sup>.

2. Er zijn ook specifieke bezwaren. Ofwel spreken ze voor zich zelf of geven zij het gevoelen van onbehagen voedsel.

— De juiste maat wordt niet altijd gehouden; men stelt vast dat er redelijker-

<sup>45</sup> Conférence de Vienne 1961, *op. cit.*, vol. I, p. 112.

<sup>46</sup> Rudolf L. BINDSCHEDLER, « Die Wiener Konvention über die diplomatische Beziehungen », *A.S.D.I.*, 1961, p. 37.

<sup>47</sup> Conférence de Vienne 1961, *op. cit.*, vol. I, p. 112.

wijze geen verhouding is tussen het effectief van een zending of een konsulaat en het werk dat moet worden verricht. Ter gelegenheid van de besprekingen die de Konferentie van Wenen van 1963 zijn voorafgegaan, heeft de h. Bartos het geval geciteerd van een konsulaat in een land waarmede de zendstaat weinig handelsbetrekkingen onderhield, waarin weinig van zijn onderdanen zich bevonden en wiens havens door geen enkel zijner schepen werd aangedaan; desondanks waren er 200 personen in het konsulaat aangesteld<sup>48</sup>. Wat de *ad hoc* diplomatie betreft, werd tijdens de werkzaamheden van de Kommissie voor Internationaal Recht, het voorbeeld aangehaald van konferenties van de Alliantie voor de Vooruitgang waaraan zendingen die honderden leden telden deelnamen<sup>49</sup>. Voor de h. Bokar N'Diaye, de vertegenwoordiger van Mali op de Konferentie van Wenen van 1963, ligt het voor de hand dat indien de leden van een zending of de ambtenaren van een konsulaat in overtal zijn, er kan worden vermoed dat zij zich met een andere aktiviteit bezig houden dan die welke zij geacht worden uit te oefenen<sup>50</sup>.

— Redenen van veiligheid worden ingeroepen. Er zijn in het verleden maar al te veel misbruiken geweest : spionage<sup>51</sup>, inmenging in de binnenlandse aangelegenheden, enz.<sup>52</sup>. Is het te verwonderen dat indien men de diplomaten en konsulaire ambtenaren niet meer onder contrôle heeft, omdat ze te talrijk zijn, in de ontvangende Staat het seinlicht op onveilig staat ?

Wat de veiligheidsmaatregelen betreft, wordt bijzonder gewezen op de moeilijkheid ze toe te passen op de buitenlandse konsulaten daar die niet onder het rechtstreekse toezicht staan van het centraal beheer van de ontvangende Staat doch, gedecentraliseerd zoals ze zijn, zich in afgelegen streken van het land kunnen bevinden.

— Het probleem van de diplomatieke en konsulaire voorrechten en immuniteiten komt ook te berde : Er wordt gevreesd dat het samen zijn van te veel personen met diplomatieke en konsulaire voorrechten en immuniteiten, bijzonder in een klein gebied, een nadelige invloed heeft op de mentaliteit van de plaatselijke bevolking. Men is bekommerd over de mogelijkheid dat hieruit onaangename, lastige toestanden kunnen ontstaan<sup>53</sup>.

Ook in een groot land, zoals het Verenigd Koninkrijk, heeft men een reactie kunnen waarnemen tegen het overdadig toekennen van de diplomatieke immuniteiten; zo heeft o.m. in het Britse Lagerhuis, de h. Courtney, konservatief

<sup>48</sup> *A.C.D.I.*, 1961, vol. I, p. 249.

<sup>49</sup> *A.C.D.I.*, 1954, vol. I, p. 263.

<sup>50</sup> Conférence de Vienne 1963, *op. cit.*, vol. I, p. 215.

<sup>51</sup> Gérard COHEN-JONATHAN en Robert KOVAR, « L'espionnage en temps de paix », *A.F.D.I.*, 1960, p. 248.

<sup>52</sup> Conférence de Vienne 1963, vol. I, p. 214.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 214.

volksvertegenwoordiger van East Harrow, een motie neergelegd met als doel dringend een revisie te bekomen van de lijst van de met diplomatieke immuniteiten begunstigen. De h. Courtney legde er de nadruk op dat in de ambassades van de Oosteuropese Staten te Londen een twintigtal chauffeurs werkzaam waren die bepaalde immuniteiten genieten, terwijl Groot-Brittannië in haar ambassades te Moskou, Praag, Sofia en Budapest chauffeurs met de nationaliteit van de ontvangende Staat in dienst heeft <sup>54</sup>.

— Tegen een al te grote omvang van zendingen en konsulaten zijn er bedenkingen van materiële aard. In tal van landen en meer in het bijzonder in de ontwikkelingslanden, brengt de aanwezigheid van diplomaten in groten getale moeilijkheden in verband met de huisvesting, de scholen, enz. teweeg <sup>55</sup>. En niet alleen in ontwikkelingslanden : Zo wees de h. Bartos er op dat Joegoslavië genoodzaakt was de getalsterkte van de te Belgrado gevestigde zendingen te beperken wegens de woningnood aldaar; hij haalde ook het geval aan van Italië dat klaarblijkelijk om dezelfde reden de andere Staten erom verzocht heeft de leden van hun vaste afvaardiging bij de F.A.O. zoveel mogelijk te kiezen onder de personeelsleden van hun geakkrediteerde diplomatieke zendingen te Rome <sup>56</sup>.

Zo komen wij tot het besluit dat de ontvangende Staat wel iets te zien heeft met de omvang van de buitenlandse zendingen en konsulaten alsmede met de categorie waartoe de personeelsleden ervan behoren.

Men mag derhalve de ontvangende Staat geen schare van diplomatieke of konsulaire ambtenaren en bedienden, met familieleden opdringen.

#### VII. — HOE DE RECHTEN VAN DE ZENDSTAAT BEPERKEN ?

Het is bij uitstek een aangelegenheid waarover zendstaat en ontvangende Staat moeten trachten het met elkander eens te worden; geen dwingend recht dus.

Een eerste principe werd zowel door het verdrag van Wenen van 1961 <sup>57</sup> als door het verdrag van Wenen van 1963 <sup>58</sup> gehuldigd : normaliter bepalen de twee belanghebbende Staten door een bijzondere overeenkomst de omvang van de zending of van het konsulaat en de categorie waartoe de personeelsleden ervan behoren. In het ontwerp van verdrag omtrent de bijzondere diplomatieke missies, wordt ook melding gemaakt van een akkoord dienaangaande <sup>59</sup>.

<sup>54</sup> Charles ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », R.G.D.I.P., n° 4, 1965, pp. 1145-1146.

<sup>55</sup> Conférence de Vienne 1963, *op. cit.*, vol. I, p. 214.

<sup>56</sup> A.C.D.I., 1957, vol. I, p. 23.

<sup>57</sup> Artikel 11, Conférence de Vienne 1961, *op. cit.*, vol. II, p. 92.

<sup>58</sup> Artikel 20, Conférence de Vienne 1963, *op. cit.*, vol. II, p. 182.

<sup>59</sup> Artikel 6, A.C.D.I., 1964, vol. II, p. 227.

Welk is de toestand indien de twee betrokken Staten geen bijzondere overeenkomst sluiten ? Bestaat er een aanvullende bepaling zo er geen bijzondere overeenkomst tot stand komt tussen de belanghebbende Staten en welk is de mogelijke inwerking ervan op de gesteldheid van de respectieve partijen die in de toekomst over een dusdanige overeenkomst zullen te onderhandelen hebben ?

### 1. *Principe van reciprociteit*

De afvaardiging van Vietnam op de Konferentie van Wenen van 1961 had een voorstel ingediend er toe strekkend dat bij ontstentenis van een uitdrukkelijk en duidelijk akkoord de ontvangende Staat er niet toe gehouden is een zending van grotere omvang te aanvaarden dan die welke hijzelf in de zendstaat vestigt<sup>60</sup>. Het is een stelsel van absolute reciprociteit op basis van de numerieke gelijkheid, klaarblijkelijk ingegeven door de bezorgdheid van de kleinere landen t.a.v. de met veel personeel bezette buitenlandse zendingen en konsullaten.

Door de Spaanse afgevaardigde op de Konferentie van Wenen van 1961 werd aan het principe van de reciprociteit een ander fundering gegeven dan de numerieke gelijkheid. Spanje maakt geen aanspraak op het vestigen in het buitenland van zendingen die dezelfde omvang hebben als die welke het zelf ontvangt. Voor Spanje komt het er op aan het principe van de wederkerigheid toe te passen op de functies waarvoor de betrokken Staten het nuttig achten bijzonder gekwalificeerde diplomaten aan te wijzen<sup>61</sup>. De reciprociteit slaat dus op de categorie waartoe het personeel behoort.

Het criterium is wellicht soepeler dan dat van de numerieke gelijkheid, maar er kan niet beweerd worden dat zelfs op het functioneel vlak de behoeften van de twee betrokken Staten dezelfde zijn.

### 2. *De z.g. objektieve criteria van de Kommissie voor Internationaal Recht*

In haar ontwerp van verdrag inzake diplomatiek verkeer heeft de Kommissie voor Internationaal Recht voorgesteld dat bij ontstentenis van een bijzondere overeenkomst m.b.t. de omvang van de zending, de ontvangende Staat eisen kan dat de omvang van de zending wordt gehouden binnen de grenzen die als redelijk en normaal worden beschouwd, waarbij zowel de in de ontvangende Staat heersende omstandigheden als de behoeften van de betrokken zending, in aanmerking worden genomen<sup>62</sup>. Daarenboven kon, luidens het ontwerp, de ontvangende Staat eveneens binnen soortgelijke grenzen en op niet-discriminatoire grondslag, weigeren ambtenaren van een bepaalde categorie te aanvaarden<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Conférence de Vienne 1961, *op. cit.*, vol. II, p. 17.

<sup>61</sup> Conférence de Vienne 1961, *op. cit.*, vol. II, p. 112.

<sup>62</sup> Conférence de Vienne 1961, *op. cit.*, vol. II, p. 4.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 4.

De ontwerpers van het verdrag streefden naar een evenwicht — zij het een labiel evenwicht — tussen de belangen van de zendstaat en die van de ontvangende Staat en wel op basis van criteria niet beïnvloed door het eigen gevoel van de partijen, m.a.w. objectieve criteria<sup>64</sup>. Hierbij passen enkele opmerkingen :

a) Wat is redelijk en normaal ?

Het is alleszins moeilijk een bepaling te geven van die twee termen.

Naar het oordeel van de Nederlandse regering kunnen ze tegenstrijdige beginselen dekken<sup>65</sup>. Voor de Nederlandse regering komt het er vooral op aan te weten of de getalsterkte redelijk is. De term « normaal » zou zijnerzijds volgens die regering een element van vergelijking bevatten waardoor het effectief van een zending vergeleken wordt met de getalsterkte van een andere zending en zelfs met die van dezelfde zending in het verleden<sup>66</sup>.

Nu, de twee termen vullen zich aan en indien ze een vergelijkingspunt aanbrengen, is het precies wat men wenste te bereiken : aldus heeft de h. Ago als voorbeeld gegeven dat de ontvangende Staat niet zou kunnen beweren dat voor het konsulaat van een zending de getalsterkte van 50 redelijk en normaal zou zijn, en een getalsterkte van 2 voor een andere zendstaat<sup>67</sup>; het voorbeeld is inderdaad pertinent indien de twee zendstaten waarvan men de konsulaire posten vergelijkt *grosso modo* dezelfde belangrijkheid hebben.

b) Voor de Kommissie voor Internationaal Recht zijn de criteria als objectief te bestempelen omdat zij niet aan de loutere appreciatie van de partijen of van een hunner zijn overgelaten. Maar wie beoordeelt het geval naar die criteria en wel in volle objectiviteit ? De Kommissie voor Internationaal Recht hakt de knoop niet door en onder die omstandigheden staan de twee betrokken partijen, als elk op zijn standpunt blijft, even ver als tevoren, tenzij zij het geschil aan een scheids- of een verzoeningsrechter onderwerpen. In dit verband weze opgemerkt dat op de Konferentie van Wenen van 1961 de meerderheid van de vertegenwoordigde Staten gekant was tegen de verplichte rechtspraak van het Internationale Hof van Justitie over de toepassing van de verdragsregelen. Op die konferentie is wel een fakultatief protocol betreffende de verplichte regeling der geschillen tot stand gekomen<sup>68</sup>. Ook met betrekking tot het verdrag van Wenen van 1963 werd slechts een fakultatief protocol aanvaard<sup>69</sup>.

<sup>64</sup> De Belgische regering was het voorstel niet gunstig gestemd. Voor haar is het een aangelegenheid behorende tot het interne recht van de Staten en door bilaterale overeenkomsten te regelen in een geest van wederzijds begrip, zie *A.C.D.I.*, 1961, vol. II, p. 138.

<sup>65</sup> *A.C.D.I.*, 1958, vol. II, p. 135.

<sup>66</sup> *A.C.D.I.*, 1961, vol. II, p. 163.

<sup>67</sup> *A.C.D.I.*, 1961, vol. I, p. 249.

<sup>68</sup> Conférence de Vienne 1961, *op. cit.*, vol. II, p. 99.

Wat de weigering ambtenaren van een bepaalde categorie te aanvaarden betreft, werd voorgesteld dezelfde gedragslijn voor te schrijven.

De principes gehuldigd door het verdrag van Wenen van 1961 worden « zonder discriminatie » toegepast. Waarom zulks extra beklemtonen ? Men heeft o.m. gewezen op de schadelijke rol van persattaché's van bepaalde landen destijds en op de neiging van de ontvangende Staat om in dergelijke gevallen op te treden door *in globo* ambtenaren van die categorie van de zendstaat te weigeren te ontvangen, in de plaats van individuele maatregelen te treffen tegen de diplomatieke persattaché's die buiten de schreef gaan.

### 3. Een nieuwe internationale rechtsregel : het beslissingsrecht van de ontvangende Staat.

Na vele discussies werd aan het voorstel van de Commissie voor Internationaal Recht een enkele doch essentiële wijziging aangebracht derwijze dat de ontvangende Staat eisen kan dat de omvang van de zending wordt gehouden binnen de grenzen die hij zelf als redelijk en normaal beschouwt. Het criterium zal aldus toegepast worden op een wijze die met de eigen opvatting van de ontvangende Staat strookt en die uiteraard subjectief is.

Het is het principe van soevereiniteit van de ontvangende Staat die ten slotte heeft gezegevierd<sup>70</sup>. Zijn beslissingsrecht terzake bleek het logische uitvloeisel te zijn van dit principe<sup>71</sup>.

Men kan in de gegeven omstandigheden bezwaarlijk aan de ontvangende Staat het recht ontzeggen eigenmachtig over de bij hem heersende omstandigheden te oordelen. Er werd door de h. Bouzini, hoofd van de afvaardiging van Tunesië op de Konferentie van Wenen van 1961 als argument aangevoerd dat, indien het niet de ontvangende Staat zou zijn die over die omstandigheden zelf oordeelt, men zou te doen hebben met een inmenging van de zendstaat of eventueel van derden in de binnenlandse aangelegenheden van de ontvangende Staat<sup>72</sup>.

Het is moeilijker een rechtvaardiging te vinden voor het feit dat de ontvangende Staat de behoeften van een buitenlandse zending of konsulaat zou beoordelen. Het is bijzonder kies wanneer het gaat om een diplomatieke zending. Wat de behoeften van een konsulaat betreft, die zijn volgens de Indische afgevaardigde op de Konferentie van Wenen van 1963, de h. Krishna Rao, inderdaad gemakkelijker vast te stellen en wel in verhouding met het aantal onderhorigen van de zendstaat en het ruilvolume tussen de twee betrokken

<sup>69</sup> Conférence de Vienne 1963, *op. cit.*, vol. II, p. 195.

<sup>70</sup> Zie o.m. tesis van Tunesië, Conférence de Vienne 1961, *op. cit.*, vol. I, p. 14.

<sup>71</sup> Zie verklaring van de afgevaardigde van Griekenland, Conférence de Vienne 1963, *op. cit.*, vol. I, p. 215.

<sup>72</sup> Aldus de mening van Tunesië, Conférence de Vienne 1961, *op. cit.*, vol. I, p. 114.



Staten<sup>73</sup>. Hoe ook de konsekwenties van het soevereiniteitsprincipe wegen zwaarder door voor de ontvangende Staat omdat de aangelegenheid zich afspeelt op zijn grondgebied.

Op deze wijze is een nieuwe regel van internationaal publiek recht tot stand gekomen. De definitieve tekst is opgenomen als art. 11 in het verdrag van Wenen en luidt als volgt :

« Par. 1. Indien er geen bijzondere overeenkomst bestaat ten aanzien van de zending, kan de ontvangende Staat eisen dat de omvang van de zending wordt gehouden binnen de grenzen die deze Staat als redelijk en normaal beschouwt, waarbij de in de ontvangende Staat heersende omstandigheden en de behoeften van de betrokken zending in aanmerking worden genomen.

Par. 2. De ontvangende Staat kan eveneens, binnen soortgelijke grenzen en op niet-discriminatoire grondslag, weigeren ambtenaren van een bepaalde categorie te aanvaarden »<sup>74</sup>.

Wat het konsulaatwezen betreft, komt een soortgelijke tekst voor. Artikel 20 is als volgt gesteld : « Indien er geen bijzondere overeenkomst bestaat ten aanzien van de omvang van de konsulaire post, kan de verblijfstaat eisen dat de omvang van de konsulaire post wordt gehouden binnen de grenzen die deze Staat als redelijk en normaal beschouwt, waarbij de in de verblijfstaat heersende omstandigheden en de behoeften van de betrokken konsulaire post in aanmerking worden genomen »<sup>75</sup>.

Ten slotte is artikel 6 van het ontwerp van verdrag omtrent de bijzondere diplomatieke zendingen in dezelfde geest opgemaakt : « Indien er geen bijzondere overeenkomst bestaat ten aanzien van de omvang van de speciale zending, kan de ontvangende Staat eisen dat de omvang van die speciale zending wordt gehouden binnen de grenzen die deze Staat als redelijk en normaal beschouwt, in acht genomen de omstandigheden alsook aan de speciale zending opgedragen taak en haar behoeften »<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> Conférence de Vienne 1963, vol. I, p. 217.

<sup>74</sup> De Franse tekst luidt als volgt : « 1. A défaut d'accord explicite sur l'effectif de la mission, l'Etat accréditaire peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal, eu égard aux circonstances et conditions qui règnent dans cet Etat et aux besoins de la mission en cause. 2. L'Etat accréditaire peut également, dans les mêmes limites et sans discrimination, refuser d'admettre des fonctionnaires d'une certaine catégorie ».

<sup>75</sup> De Franse tekst wordt hierna weergegeven : « Effectif du personnel consulaire — A défaut d'accord explicite sur l'effectif du poste consulaire, l'Etat de résidence peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal, eu égard aux circonstances et conditions qui règnent dans la circonscription consulaire et aux besoins du poste consulaire en cause ».

<sup>76</sup> *A.C.D.I.*, 1964, vol. II, p. 227. De Franse tekst is als volgt gesteld : « A défaut d'accord explicite sur l'effectif du personnel d'une mission spéciale, l'Etat de réception peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal, eu égard aux circonstances ainsi qu'aux tâches et aux besoins de la mission ».

## VIII. — TOEPASSING VAN DE NIEUWE INTERNATIONALE RECHTSREGEL

## 1. Wat de vorm betreft :

Geen enkel van de twee verdragen schrijft een vorm voor die de ontvangende Staat moet in acht nemen om aan de zendstaat bekend te maken dat hij aan de omvang van een zending of een konsulaat en aan het aantal personeelsleden van een bepaalde categorie perken stelt. De aangelegenheid kan derhalve zowel mondeling als schriftelijk worden afgehandeld.

## 2. Wat de grond van de zaak betreft :

Moet de ontvangende Staat de reden aangeven van zijn beslissing? De twee reeds tot stand gekomen verdragen hebben willen vermijden dat de ontvangende Staat misbruik zou maken van zijn rechten in deze. Ofschoon hieromtrent niets uitdrukkelijks staat vermeld, ligt toch in de tekst opgesloten dat vanwege de ontvangende Staat alleszins een minimum van motivering wordt verwacht. Aan de zendstaat wordt evenwel de gelegenheid niet geboden over de beweegredenen van de beslissing te redetwisten en zich omtrent de waarde ervan uit te spreken.

## 3. Wat gebeurt er in de veronderstelling dat de zendstaat zich bij de beslissing van de ontvangende Staat niet neerlegt ?

De twee verdragen van Wenen geven op deze vraag geen antwoord en zulks is alleszins een leemte.

Indien de zendstaat het effectief van zijn zending of konsulaat niet tot het door de ontvangende Staat minimum toelaatbare beperkt of de niet gewenste personeelsleden van een bepaalde categorie niet terugroept, welk zijn dan de mogelijk te treffen maatregelen<sup>77</sup>? Het is de ontvangende Staat niet mogelijk zelf de personeelsleden die de zending of het konsulaat moeten ontruimen, om het effectief te verminderen, aan te duiden. Zulks zou ontegensprekelijk een inmenging betekenen in de aangelegenheden van de zendstaat waarvan de zending of het konsulaat een orgaan is.

Een aantal personeelsleden of althans de personeelsleden van een ongewenste categorie tot *personae non gratae* of onaanvaardbaar verklaren, kan *normaliter* ook niet in overweging worden genomen. Deze maatregel kan slechts genomen worden in geval van een tekortkoming van de diplomatieke of konsulaire ambtenaar of bediende t.o.v. zijn status<sup>78 79</sup>.

<sup>77</sup> Over het terugroepen van de diplomatieke agenten zie Georges PERRENOUD, « Les causes de rappel des agents diplomatiques », *A.S.D.I.*, 1954, p. 43 sq.

<sup>78</sup> Conférence de Vienne 1963, *op. cit.*, vol. II, p. 18.

<sup>79</sup> Weliswaar gebeurt het menigmaal dat, wanneer een of ander diplomaat in een land tot *persona non grata* wordt verklaard, de zendstaat eenvoudig bij wijze van « retorsie », zonder enige grond aan te geven een diplomaat van de ontvangende Staat insgelijks tot *persona non grata* verklaart. Zie b.v. incident tussen de Verenigde Staten en Tanzaniaë geciteerd door Charles ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1965, p. 487.

## KONKLUZIES

1. De belanghebbende Staten die het sluiten van een meestal wederzijdse overeenkomst op diplomatiek of konsulair vlak overwegen, zullen voortaan de voor- en nadelen, verbonden aan een regeling van de omvang van de zending of van het konsulaat alsook van de categorie waartoe de ambtenaren ervan mogen behoren, in een gans ander perspektief zien als tevoren : wordt een zodanige regeling niet getroffen, dan bestaat er thans een ondubbelzinnige regel.

Naargelang de betrokken Staat de aangelegenheid in zijn hoedanigheid van zendstaat of in die van ontvangende Staat beschouwt, vertoont de nieuwe regel een verschillend aspekt.

Voor de uitoefening van diplomatieke of konsulaire betrekkingen als zendstaat, zal de regel weinig Staten tot hinder zijn. Zo doet P. Guggenheim, in verband met het verdrag van Wenen van 1961, opmerken dat wat Zwitserland betreft in feite geen moeilijkheden rijzen : de diplomatieke zendingen van dit land hebben door de band een gering aantal personeelsleden in dienst<sup>80</sup>.

Aan de andere kant biedt de regel aan elke Staat als gastland heel wat waarborgen tegen mogelijke misbruiken.

Tenzij speciale belangen op het spel staan die door de zendstaat in de ontvangende Staat moeten beschermd worden, waarom dan door een verdrag verbintenissen aangaan die de vrijheid van handelen als ontvangende Staat beknotten ? Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat de situatie in deze uiteraard wisselt en een verdragsregel zelfs met de clausule *rebus sic stantibus* niet gemakkelijk aan nieuwe omstandigheden kan aangepast worden.

2. Al te dikwijls is in het verleden — en daarvan getuigen de bovenaangehaalde voorbeelden — de aanvraag van de ontvangende Staat om het effectief van een zending of van een konsulaat te verminderen, alsook personeelsleden van bepaalde categorieën te zien verwijderen, te situeren in een periode van wrijving of van twist tussen de twee betrokken landen. Het is helemaal niet uitgesloten dat in de toekomst nog zulke incidenten zich zullen voordoen. Evenwel alleen reeds door het bestaan van een nieuwe regel zal er voor de zendstaat als hij tegenover een eis van de ontvangende Staat op dit punt geplaatst is, minder grond zijn om, alle andere beschouwingen terzijde gelaten, zich gekrenkt te voelen. Om die reden kan de regel als dusdanig bijdragen tot het verbeteren van interstaatse relaties.

3. *Grau, teurer Freund, ist alle Theorie, Und grün des Lebens goldner Baum*<sup>81</sup>. De toetsing van de nieuwe regel van internationaal publiek recht, aan de dagelijkse praktijk van de diplomatie moet nog geschieden.

<sup>80</sup> Paul GUGGENHEIM, « La Conférence diplomatique de Vienne 1961 », *A.S.D.I.*, 1964, p. 179.

<sup>81</sup> GOETHE, *Faust I*, Schülerszene, vers 2038/9.