

No. 668

*Samenvatting: draft-art 27.  
(pag 10)*

RAPPORT over  
het EUROPEES CONSULAIR VERDRAG

Het onderhavige rapport betreft de ontwerpen, voorbereid in het kader van de Raad van Europa, voor een verdrag met protocol inzake consulaire functies. Genoemde ontwerpen waren opgesteld door een commissie van deskundigen gedurende 1960-1964 en zijn in november 1964 voorgelegd aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

Waar in het navolgende wordt verwezen naar:

het Verdrag c.q. het Protocol, is bedoeld de ontwerp-tekst opgenomen in Addendum No. 1 (5 november '64) bij het hieronder te noemen Rapport aan het Comité van Ministers;

de Toelichting, is bedoeld het Rapport dd. 26 november '64 aan het Comité van Ministers (doc. CM(64)215);

de Vertrouwelijke Toelichting is bedoeld Addendum No. 3 (24 november '64) bij genoemd Rapport.

De Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken heeft, gevolg gevend aan het verzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken van 26 maart 1965, Verdrag en Protocol in studie genomen, mede in het licht van de bijbehorende Toelichtingen. Dankbaar moge melding worden gemaakt van de waardevolle medewerking welke de Adviescommissie daarbij ondervond van Mevrouw Mr. L. Lagers, Dr. E. O. baron van Boetzelaer en Mr. B. J. Slingenberg.

a l g e m e e n

Bestudering van het Verdrag doet aanstonds deze dubbele vraag rijzen: welk nut zal dit Verdrag afwerpen?; en waarin zit het Europese karakter? De twee vragen hangen samen: één "Europees" verdrag wordt verondersteld een grotere waarde te bezitten dan een netwerk van bilaterale verdragen.

Blijkens par. 11 en 12 van de Toelichting hebben bij de opstellers twee, ten dele tegengestelde, motieven gespeeld. In de eerste plaats, aldus de Toelichting, zouden in een geest van Europese samenwerking sommige traditioneel-consulaire functies kunnen worden opgeheven. Vertrouwen in de autoriteiten van de ontvangende staat wettigt het overlaten, aan die autoriteiten, van de vervulling van een aantal taken die tot nu toe door consuls worden uitgeoefend.

De Adviescommissie kan, in abstracto, deze doelstelling onderschrijven. "Europese staten onder elkaar" zouden de zorg en de belangenbehartiging voor de eigen onderdanen in verdergaande mate kunnen toevertrouwen aan elkaars plaatselijke autoriteiten, dan ten aanzien van niet-Europese staten. De groei van een Europese saamhorigheids-gedachte zou impliceren, dat de "vreemdheid" van de vreemde staat in toenemende mate verdwijnt, en dat in gelijke mate de behoefte aan consulaire bescherming van landgenoten afneemt. Verwezenlijking van deze gedachte zou inderdaad ten bijzondere "Europese" waarde aan het Verdrag geven.

Het tweede motief dat de opstellers heeft bewogen, wordt in par. 11 (b) van de Toelichting niet geheel duidelijk gemaakt. Alleen de richting waarin het werkzaam was, blijkt: uitbreiding van 's consuls taken en versterking van zijn bevoegdheden. De verwijzing daarbij naar een algemeen beginsel van deze strekking, dat ten grondslag zou liggen aan het Weense verdrag van 1963 inzake consulaire betrekkingen, toont - afgezien van de vraag of deze interpretatie van de opzet van het Weense verdrag geïndeerd mag heten - aan, dat hier niet van een "Europees" motief sprake is, althans niet "Europees" in dezelfde betekenis als het eerste motief.

Kennisgeving van de thans ter tafel liggende regeling leert, dat deze beide tegenstrijdige motieven over het geheel genomen hebben geleid tot versterking van de positie van de consul. Zijn bevoegdheden zijn, in vergelijking tot de huidige volkenrechtelijke praktijk, uitgebreid en op een aantal punten stringenter omschreven.

In wezen valt dus van een "Europese" tendens niet veel te bespeuren. Immers: de gevulde opzet zou belemmerend kunnen werken op de ontwikkeling van de Europese gemeenschaps-gedachte. Deze laatste zou, indien er nu reeds nu een aantal consulaire taken kan worden afgeknapt, toch in elk geval meer gediend zijn met een soepel en open bestel, dat ruimte laat voor voortschrijdende Europese integratie.

De Adviescommissie moet toegeven, dat de Europese opzet, voor zoveel die een geleidelijke vermindering van consulaire taken inhoudt, in concreto op ernstige bezwaren zou stuiten. Immers de werking van het Verdrag kan niet beperkt blijven tot de intra-Europese betrekkingen. Ten eerste niet, vanwege de werking van meest-begunstigde-natie-clausules in sommige bilaterale consulaire en handels- en scheepvaartverdragen tussen Europese en niet-Europese staten. Ten tweede niet, vanwege de werking die het Verdrag, eenmaal van kracht, als precedent zal uitoefenen op toekomstige consulaire verdragen.

Wat de meest-begunstigde-natie-clausule betreft: blijkens par. 1 van de Vertrouwelijke Toelichting hebben ook sommige opstellers twijfel uitgesproken aan de mogelijkheid om de voordelen van het Europese Verdrag te ontzeggen aan derde staten die zich op zulk een clausule kunnen beroepen. De Adviescommissie heeft in dit verband kennis genomen van het resumé van de discussies, te Straatsburg in 1954 gewijd aan de relatie van meest-begunstigde-natie-clausules tot Europese verdragen,

toenmaals naar aanleiding van het ontwerp-verdrag over wederzijdse behandeling van onderdanen. (Doc. CM(55)44, blz. 77 - 80). Reeds destijds waren de deskundigen in Europees verband het erover eens, dat het positieve volkenrecht geen regel kent, met behulp waarvan met zekerheid valt uit te maken of een derde staat met succes een meest-begunstigde-natie-clausule kan inroepen om voor zich de voordelen van een besloten Europese overeenkomst te verwerven. Destijds zijn ook door de deskundigen verschillende systemen overwogen, en weer verworpen, om een garantie voor het besloten karakter op te bouwen.

Ook ten aanzien van het thans voorliggende Verdrag is de Adviescommissie tot de conclusie gekomen, dat het uiterst twijfelachtig is of enige waarde kan worden gehecht aan de accentuering, in art. 51 van het Verdrag en in de laatste overweging van de preambule, van de beperkt-regionaal-Europese aard van het Verdrag. Het algemeen volkenrecht kent nu eenmaal (nog) geen regel op grond waarvan de meest-begunstigde-natie-clausule uitzondering lijdt ten opzichte van een verdrag als het onderhavige.

Theoretisch is het denkbaar, dat de partijen bij het Verdrag hun meest-begunstigde-natie-clausules met derde staten beëindigen. Hierop lijkt de meerderheid der deskundigen in het slot van par. 1 van de Vertrouwelijke Toelichting te doelen. De Adviescommissie verwacht niet dat dit denkbeeld spoedig verwzenlijkt zal kunnen worden.

Wat de precedent-werking betreft: het komt waarschijnlijk voor, dat het Verdrag, eenmaal tot stand gekomen, zal worden beschouwd als ware het een aanduiding van wat naar het oordeel van de verdragsluitende partijen de consuls in het algemeen toekomt. Een later bilateraal verdrag tussen een der partijen en een niet-Europese mogendheid, zal al gemakkelijk de gunstige bepalingen uit het Europese Verdrag kopiëren. De aanvankelijk als specifiek Europees opgezette regeling zal langs die weg naar alle waarschijnlijkheid een veel ruimere portée krijgen.

Wellicht heeft deze laatste overweging voor sommigen der opstellers het onuitgesproken motief gevormd voor de versterking van de positie der consuls. Indien het juist is, enerzijds, dat de Britse Regering streeft naar het sluiten van bilaterale consulaire verdragen en, anderzijds, dat die Regering behoort tot de protagonisten van het Europese Verdrag, dan ligt het voor de hand, verband te leggen tussen een en ander en aan te nemen, dat het Europese Verdrag mede is opgezet om model te staan voor bilaterale verdragen met jonge staten.

Concluderende kan worden gesteld, dat het Verdrag geen bijzondere waarde heeft als een eigen, intra-Europese regeling en dat aan het Verdrag ook niet door amendering die bijzondere waarde kan worden toegevoegd. Zou het Verdrag dan in enig ander opzicht nut kunnen hebben?

- Het éne Europese Verdrag zou een netwerk van bilaterale verdragen kunnen vervangen.

Nederland heeft, wat de Europese consulaire betrekkingen betreft, met één lid van de Raad van Europa een consulaire verdrag,

Italië, en voorts met Spanje en Portugal. Voor het overige berusten onze Europese consulaire betrekkingen op gewoonterecht en internationale hoffelijkheid.

- Het Verdrag zou groter uniformiteit in het consulaire verkeer brengen.

Inderdaad wijken de consulaire praktijken in de ontvangende staten onderling sterk af. Ten aanzien van sommige onderwerpen kan grotere uniformiteit een gemak zijn. Maar voor sommige andere der in dit Verdrag geregelde onderwerpen vormt die uniformiteit, naar het oordeel van de Adviescommissie, een nadeel. (Zie de algemene opmerking bij hoofdstuk III).

- Het Verdrag zou een bijdrage tot de ontwikkeling van het consulaire recht geven.

In feite legt het Verdrag zo ongeveer vast, wat thans in de praktijk door de Regering binnen het Rijk in Europa aan vreemde consuls wordt toegestaan. Het doet zulks echter in stringente formuleringen. Sommige leden van de Adviescommissie, vooral lettende op de taakvervulling van vreemde consuls in Nederland, achten dit een voordeel: duidelijke en gedetailleerde verdeling van bevoegdheden tussen de plaatselijke autoriteiten en de consuls. Andere leden hechten meer waarde aan goede samenwerking: zij vrezen dat de doeltreffendheid van die samenwerking kan worden geschaad door een scherpe terreinafbakening, vooral gelet op de belangenbehartiging van Nederlanders in het buitenland.

Op grond van haar overwegingen is de Adviescommissie tot de slotsom gekomen, dat de totstandkoming van het Verdrag voor Nederland niet van overwegend belang is.

----

De tekst van het Verdrag geeft de Adviescommissie aanleiding tot de volgende opmerkingen :

#### Preambule

De preambule geeft aanleiding tot opmerkingen over de verhouding van dit Verdrag tot andere verdragen, onderscheidenlijk tot het ongeschreven recht. Wat het eerste betreft, zij verwezen naar het commentaar op art. 44.

Wat de verhouding tot het ongeschreven recht betreft: de redactie van de vierde overweging ("Affirming...") is misleidend. Naar de letter genomen zou alles (althans alles op het gebied van de consulaire functies) wat door dit Verdrag niet wordt geregeld, worden beheerst door het volkenrechtelijk gewoonterecht, met voorbijgaan aan de vele verdragen die regels over consulaire betrekkingen bevatten. Juister zou het zijn te stellen: "not regulated by the present Convention or other conventions.....", waarmede echter deze overweging welhuast een pleonasme mag worden genoemd. Wat men vermoedelijk heeft willen zeggen, is dat het onderhavige Verdrag niet de pretentie heeft de materie uitputtend te regelen. Ten dele staat dit ook

in art. 45 en voor het overige komt een dergelijke verklaring overbodig voor. Mitsdien wordt voorgesteld, de vierde overweging weg te laten.

H o o f d s t u k I: "definitions"

Art. 1(a):

De woorden "in that capacity" in de definitie van een "consular officer" zijn ontleend aan art. 1 van het Weense verdrag van 1963 inzake consulaire betrekkingen. In het Weense verdrag, dat ook de immuniteiten van de consul regelt, betekenen deze woorden dat, als een diplomaat de consulaire taak waarneemt, hij onder de bepalingen van het verdrag van 1961 inzake diplomatiek verkeer blijft vallen. In het ondernavige Europees Verdrag hebben de geciteerde woorden geen zin. Integendeel: zij kunnen de vraag doen rijzen of een diplomatiek ambtenaar consulaire functies mag uitoefenen. Om deze reden wordt voorgesteld, de geciteerde woorden te schrappen.

Het valt op, dat enkele artikelen de bevoegdheden van de consul uitdrukkelijk beperken tot zijn district (artt. 3, 6, 17, 18, 20). In alle of de meeste andere artikelen wordt daarover gesproken, hoewel op sommige van die plaatsen eenzelfde beperking evenwel zinvol toeschijnt (bijv. artt. 14, 23 e.v., 33, 40). Wellicht verdient deze incongruentie nadere aandacht van de regeringdeskundigen die het Verdrag opstellen. Eventueel zou invoeging van een algemene bepaling het overbodig kunnen maken, deze beperking per artikel aan te brengen.

Art. 1(a) en (c):

Tervijl definitie b van de "sending State" ook het juridische element van de benoeming bevat, vergenoegt definitie c van de "receiving State" zich met de aansluiting van een feitelijk gebeuren. Hier ontbreekt het juridische element van de toelating. Dit zou, het gestelde in par. 22 van de Toelichting ten spijt, betekenen dat deze definitie ook de uitoefening van consulaire functies zonder regelmatige toelating dekt. Het is gewenst de bevoegdenschap van de ontvangende staat over toelating van consuls vast te leggen. Te dien einde wordt voorgesteld definitie a te lezen:

"(a) "Consular officer" means any person entrusted by one Contracting Party with, and admitted by another Contracting Party, to the exercise.....etc."

Art. 1 (d) en (g):

Het valt op, dat de definities d en g voor de bepaling van de "nationaliteit" van rechtspersonen en schepen volstaan met een verwijzing naar het nationale recht van de zendstaat. De Adviescommissie neemt aan, dat elke verwijzing naar nationaal recht steeds moet worden gezien binnen de algemene werking van het volkenrecht. Het volkenrechtelijk vereiste van, bijvoorbeeld, de "genuine link", kan naar de opvatting der Commissie niet worden geacht terzijde te worden geschoven door deze verwijzing. Nochtans verdient het aanbeveling, de beide definities op dit punt te verduidelijken.

In deze gedachtengang zouden de beide definities als volgt kunnen worden aangevuld:

d: "... any person who, by the law of that State and in accordance with international law, is regarded as a national of that State ...."

g: "...under the law of that State and in accordance with international law".

Art. 1 (d):

Met betrekking tot het geval dat een natuurlijk persoon zowel de nationaliteit van de zendstaat als die van de ontvangende staat bezit, wil de Adviescommissie - onder verwijzing naar het gestelde in par. 24, eerste alinea, van de Toelichting - het volgende opmerken: het is voorstelbaar dat in sommige gevallen van dubbele nationaliteit duidelijk en in overwegende mate een bijzondere band met de zendstaat bestaat. In die gevallen is het redelijk dat de autoriteiten van de ontvangende staat toch het oer lenen aan vertogen van de consul.

H o o f d s t u k II: "general consular functions"

Algemeen:

In dit hoofdstuk wordt voortdurend gesproken van de consul die "shall be entitled to ..." / "a le droit de ...".<sup>x)</sup> Deze redactie kan de indruk wekken als zou het Verdrag zekere rechten aan consuls verlenen. Ongetwijfeld hebben de opstellers niets anders bedoeld dan dat, krachtens dit Verdrag, de ontvangende staten zullen gedogen dat vreemde consuls zekere taken uitoefenen, welke het nationale recht van de zendstaat hun opdraagt.

<sup>x)</sup> Alleen in art. 6, lid 3, en art. 20, lid 1, is de term "a le droit" in het Engels weergegeven door "shall have the right" in plaats van "shall be entitled", hetgeen overigens geen verschil maakt.

Intussen wordt eerstvermelde indruk versterkt door de redactie van art. 46, alwaar sprake is van "the present Convention gives a consular officer the right to .....". Het lijkt daarom van belang te waarschuwen tegen de mogelijkheid dat verkeerde interpretatie van hetgeen met dit Verdrag wordt beoogd, leidt tot moeilijkheden.

Indien, bijvoorbeeld bij art. 13, zou worden aangenomen dat een consul krachtens dit Verdrag, d.w.z. krachtens de wil van de zendstaat en de ontvangende staat, het "recht" heeft akten op te maken, zou zulks tot tweërlei conclusie kunnen leiden. Ten eerste kan men hieruit op maken, dat 's consuls rechtsbevoegdheid, onder de in het artikel beschreven omstandigheden, exclusief is, dus dat de plaatselijke autoriteiten moeten terugtreden. Ten tweede dat de ontvangende staat de rechtsgeldigheid van de consulaire akte erkent. Alleen in deze gedachtengang is het door Zwitserland voorgestelde voorbehoud begrijpelijk en zou het wellicht ook voor Nederland (maar dan ten aanzien van nog meer artikelen) noodzakelijk zijn.

Om deze onbedeelde maar niet onverdedigbare interpretatie uit te sluiten, verdient het aanbeveling overal waar in hoofdstuk II de uitdrukking "a consular officer shall be entitled" (of "shall have the right") voorkomt, een redactionele verduidelijking aan te brengen. Bijvoorbeeld: "the consular officer may" (overeenkomstig de artikelen 10, 11 en 16) of "..... shall be permitted", mits duidelijk blijkt dat de ontvangende staat niet meer doet dan "aan de consul toestaan".

Het is daarentegen aanvaardbaar, dat dezelfde uitdrukking in hoofdstuk III (art. 19; art. 20, lid 1; art. 23, lid 2) wordt gehandhaafd en dat er aldaar inderdaad een rechtschepende betekenis aan wordt gehecht.

Doch ten aanzien van hoofdstuk IV geldt opnieuw hetzelfde bezwaar tegen deze uitdrukking.

Art. 2, lid 3:

In een geest van onderling vertrouwen tussen Europese staten (vergelijk par. 6 van de Vertrouwelijke Toelichting) gaat deze bepaling verder dan het algemene volkenrecht, door vast te stellen, dat een verdragsluitende partij de bescherming van haar onderdanen en hun belangen kan toevertrouwen aan de consul van een andere partij, zonder dat daarvoor enige feitelijke voorwaarde behoeft te zijn vervuld (zoals de sluiting van het consulaat van eerstgenoemde partij) en zonder dat de instemming van de ontvangende staat is vereist. Onder vlag van deze bepaling is het zelfs niet nodig, dat er consulaire betrekkingen hebben bestaan tussen de staat die de bescherming overdraagt en de ontvangende staat.

Deze bepaling opent niet alleen de mogelijkheid, dat sommige consulaire functies worden toevertrouwd aan een consul van een derde staat (vergelijk art. 8 van het Waanse verdrag van 1953), maar tot op zekere hoogte ook dat twee of

meer staten eenzelfde persoon tot consul benoemen (art. 18 van het Weense verdrag).

Naar de mening van de Adviescommissie is de in lid 3 vervatte bepaling wel aanvaardbaar binnen Europese kring: doorwerking van deze regeling in de betrekkingen met buiten-Europese staten lijkt ten aanzien van deze bepaling, mede gezien naar redactie (zie de slotwoorden: "of another Contracting Party"), niet goed mogelijk.

Artikel 6, lid 1:

Naar aanleiding van het mede door de Nederlandse delegatie voorgestelde voorbehoud No. 2 sub b (zie par. 25 en 26 van de Vertrouwelijke Toelichting) heeft de Adviescommissie de voor- en nadelen overwogen, enerzijds van de bepaling zoals zij thans luidt, anderzijds van de door het voorbehoud gewijzigde bepaling. Het eerste systeem brengt mede dat inbreuk wordt gemaakt op de individuele vrijheid, de "privacy", wanneer tegen de wil van de betrokkene de insluiting wordt gerapporteerd aan de consul. Dit kan bovendien een politiek bezwaar worden ingeval de betrokkene om politieke redenen geen contact met vertegenwoordigers van de eigen regering wenst. Het tweede systeem, dat deze bezwaren opheft, kan daarentegen afbreuk doen aan een belangrijk consulaire recht: controle op het optreden der lokale autoriteiten. Welk criterium men ook in dit tweede systeem hanteert, hetzij het subjectieve dat in voornehoud 2b is voorgesteld hetzij een objectief, zoals melding van opsluiting langer dan 12 uur, het maakt het voor de plaatselijke autoriteiten gemakkelijk zich aan de controle van de consul te onttrekken.

Zonder voldoende kennis van de praktijk acht de Commissie zich niet bevoegd ten deze een keuze aan te bevelen.

Art. 6, leden 2 en 3:

De laatste volzin van lid 2 strekt ertoe, te voorkomen dat de communicatie tussen de gedetineerde en de consul de procesgang belemmert. (Zie ook paragrafen 9 en 10 van de Toelichting). Het zinsdeel volgende op "provided" is echter zo absoluut geredigeerd, dat de verwijzing naar de voorschriften van het recht van de ontvanger staat in het eerste zinsdeel weer goeddeels wordt uitgehold. Zoals de laatste volzin thans luidt, lijkt het bijvoorbeeld niet mogelijk het contact tussen de gedetineerde en de consul enkele dagen te onderbreken, ook al zou zulks in het belang van het onderzoek dringend gewenst zijn en ook al kent het nationale recht wel de mogelijkheid het contact tussen de gedetineerde en zijn raadsman te schorsen.

Het is, naar de mening van de Adviescommissie, niet voldoende om de bedoeling van deze bepaling in de toelichtende stukken te verduidelijken. De tekst die zal gelden is de tekst van het artikel zelf. Om die reden stelt de Adviescommissie voor, de redactie van de laatste volzin van lid 2 te conformeren aan de beter uitgebalanceerde tekst van art. 38, lid 2, van het Weense verdrag van 1963.

De gelijkkluidendheid van deze teksten voorkomt bovendien dat de rechtspositie van gedetineerden verschillend is al naar zij uit een Europees of uit een niet-Europees land komen.

Art. 13:

Het door Zwitserland voorgestelde en nadien ook door Denemarken onderscreven voorbehoud No. 5 heeft, naar het voorkomt, alleen betekenis in de gedachten gang dat zonder een dergelijke voorbehoud de ontvangende staat zich door dit Verdrag verplicht zou zien, in de eigen rechtsorde aan rechtshandelingen van de vreemde consul dezelfde rechtsgevolgen te verbinden als aan overeenkomstige rechtshandelingen van de eigen autoriteiten, naar de mening van de Adviescommissie kan echter de opzet van het Verdrag geen andere zijn, dan toe te laten dat de Consul als vertegenwoordiger van het vreemde gezag zekere handelingen verricht welke in de rechtsorde van de zendstaat rechtsgevolgen kunnen hebben. In hoeverre die handelingen ook in de ontvangende staat als rechtsgeldig worden erkend, is een geheel andere zaak. (Zie ook een analoge opmerking van Belgische zijde in par. 32 van de Toelichting).

Indien het Zwitserse voorbehoud ten aanzien van de erkenning van akten van de burgerlijke stand wordt aanvaard, impliceert dit min of meer dat de verdragshuitende partijen de opvatting huldigen dat het Verdrag op zichzelf een verplichting inhoudt tot erkenning van de geldigheid binnen de eigen rechtsorde van deze en van andere toegelaten handelingen van de vreemde consul. Deze indruk wordt versterkt door de stringente formulering, hier en in andere artikelen: "a consular officer shall be entitled"; een formulering die suggereert dat het niet de zendstaat zou zijn die de consul met zekere bevoegdheden bekleedt, maar dit Verdrag dat aan de consul "recht" geeft. (Vergelijk de algemene opmerking bij de aanhef van dit hoofdstuk).

Een zo algemene en ongeclausuleerde erkenning van hetgeen de vreemde overheid binnen het gebied van de ontvangende staat verricht, zou aanzienlijk verder gaan dan wat in algemeen volkenrecht bekend is. Zij lijkt in beginsel niet aanvaardbaar, ook niet in Europese kring.

Mitsdien wordt voorgesteld, tegen het Zwitserse voorbehoud bezwaar te maken en, zoodanig, aan de Zwitserse en Deense bedenkingen tegemoet te komen door een verduidelijking van de opzet van het Verdrag in de toelichtende stukken.

Art. 16, lid 1:

Het komt gewenst voor, dat de consul zijn landgenoten niet alleen wijst op "their rights", maar op: "their rights and obligations".

Hoofdstuk III: "Estates"

Algemeen:

De Adviescommissie meent, dat de materie der nalatenschappen zich, voor zoveel nodig, beter zou lenen voor bilaterale regeling, omdat dan rekening kan worden gehouden met het nationale recht van de beide verdragssluitende staten. Zij vreest dat in de praktijk van deze algemene regeling weinig terecht zal komen. Zo, bijvoorbeeld, is het onwaarschijnlijk dat de lokale autoriteiten de inlichtingen bedoeld in art. 17 zullen verstrekken. (Zie in dit verband ook het wijzigingsvoorstel op genoemd artikel in het Britse commentaar van mei '65 in doc. CCJ (65)25).

Art. 18:

In de woorden "the consular officer ..... shall be permitted ..... to take immediate custody thereof" suggereert de Engelse tekst, dat aan de consul wel zeer verregaande bevoegdheden worden gegeven. Er zij op gewezen, dat de overeenkomstige passage in de Franse tekst duidelijker en bescheidener is: "..... pour en assurer la sauvegarde immédiate". De Engelse tekst ware dienovereenkomstig te wijzigen.

Het komt voorts wenselijk voor, in de tekst van dit artikel duidelijk uit te drukken, dat het de consul slechts is geoorloofd om op te treden zolang de plaatselijke autoriteiten dit niet zelf doen.

Art. 21:

Over dit artikel, dat voornamelijk op het gebied van de notariële praktijk ligt, heeft de Adviescommissie geen oordeel.

Art. 27:

Met de in dit artikel neergelegde opheffing van de consulaire immuniteit kan worden ingestemd. Hoewel onder hoofdstuk III de consul blijft optreden als orgaan van de vreemde overheid, begeeft hij zich krachtens de hem door deze artikelen en door het nationale recht van de ontvangende staat toegekende bevoegdheden op privaatrechtelijk terrein en wordt het hem toegestaan op dat terrein handelingen te verrichten die rechtsgevolgen hebben binnen het rechtsgebied van de ontvangende staat. In zoverre ligt het voor de hand dat art. 27 een uitzondering schept op de immuniteit voorzien in art. 43 van het Weense verdrag van 1963.

voor ambtsdaden,

Wel meent de Adviescommissie dat de voorrang van de onderhavige bepaling boven de algemene regel van het Weense verdrag uitdrukkelijk moet blijken, hetzij door wijziging van art. 44, hetzij door aanvulling van het onderhavige artikel.

In de tweede plaats zij opgemerkt, dat de reden waarom art. 27 niet op de artikelen 25 en 26 zou slaan, niet duidelijk is, ook niet na lezing van par. 142 van de Toelichting. De Adviescommissie is geneigd zich aan te sluiten bij de minderheid genoemd in het slot van die paragraaf, en te bepleiten dat "Articles 13 to 24" wordt veranderd in: "Articles 13 - 26". In dat geval zullen de woorden "with regard to an estate", die toch al overbodig zijn, uit art. 27 moeten worden geschrapt, omdat de verrichtingen beschreven in de artikelen 25 en 26 niet noodzakelijkerwijs behoeven te zijn beperkt tot de behandeling van nalatenschappen.

#### Hoofdstuk IV: "shipping"

##### Algemeen:

Wat de uitdrukking "shall be entitled" betreft, geldt voor dit hoofdstuk (artikelen 28, 31, 32 en 33, en eventueel art. 40, lid 1) dezelfde opmerking als ten aanzien van hoofdstuk 11 is gemaakt.

##### Art. 31:

In lid d is alleen sprake van een schip aankomend in, verblijvend in of vertrekkend uit een "haven". Art. 30 strekt zich ook uit over schepen ankerend in de territoriale zee of in de binnenwateren. (Volgens het verdrag van Genève van 1958 wordt een rede als territoriale zee beschouwd.) De beperking van art. 31 d tot schepen in de haven lijkt niet juist. Voorgesteld wordt te lezen:

"..... and departure from, ports, internal waters and the territorial sea;"

##### Art. 35, lid 1:

In lid 1 ware ook melding te maken van de "judicial authorities" naast de "administrative authorities", omdat er geen reden voor ongelijkheid in dit opzicht is tussen de leden 1 en 2. Het beginsel dat de plaatselijke autoriteiten zich hebben te onthouden, moet gelden voor alle autoriteiten. In dit verband zij erop gewezen, dat de "staande magistratuur" in de Angelsaksische landen wel tot de administratieve autoriteiten wordt gerekend, anders dan in de continentaal-Europese landen.

De voorgestelde verbetering is dus met name voor het continentale rechtssysteem van belang en bevordert de gelijke werking van het Verdrag in de verschillende rechtssystemen.

##### Art. 35, lid 3:

Naar het oordeel van de Adviescommissie gaat deze bepaling te ver, waar zij in het slot een soort veto-recht toekent aan de consul. Inderdaad wordt de rechter in het algemeen niet gemengd in arbeidsgeschillen aan boord van schepen, maar er kunnen zich uitzonderlijke omstandigheden voordoen waarin rechterlijke tussenkomst in de ontvangende staat wel gewenst wordt. In die omstandigheden behoort de beslissing

of de rechter de zaak in handen neemt, in laatste instantie aan de rechter, niet aan de consul. Voorgesteld wordt, de woorden "and has raised no objection" te schrappen.

Art. 36, lid 1 sub b:

Om de reden aangetekend bij art. 31, wordt voorgesteld hier te schrijven: "..... of the port or the internal waters or in the territorial sea, or involving the law .....".

Art. 36, lid 2 sub d:

Er is, maar het voorkomt, geen reden de verwijzing te beperken tot "sub-paragraph (b)" van het eerste lid. Voorgesteld wordt, sub d te verwijzen naar alle "matters specified in the foregoing paragraph".

Art. 38, lid 1:

Voorgesteld wordt, "at the request of a consular officer" te wijzigen in: "at the request of the consular officer".

Voorts ware hier, om de reden aangegeven bij art. 31, de woorden "in a port of the receiving State" te schrappen en de daarna genoemde "authorities" nader aan te duiden als "authorities of the receiving State".

Art. 38, leden 2 en 3:

Het voorschrift vervat in lid 2, dat wil zeggen de verplichting om mee te werken aan arbeidsdwang, is uit de tijd. Bovendien is het voorschrift overbodig: in de praktijk zullen de autoriteiten van de ontvangende staat in de meeste gevallen toch wel meewerken aan het terugleiden van een gedroste schepeling, al was het maar omdat dat de eenvoudigste manier is om een ongewenste vreemdeeling weg te krijgen. Voor de relatief weinige gevallen waarin die medewerking niet wordt verleend (bijvoorbeeld als de gedroste schepeling heeft aangevraagd op een ander schip), lijkt het niet nodig een voorschrift te geven.

Mitsdien wordt voorgesteld de leden 2 en 3 te schrappen.

Art. 39, lid 3:

De Adviescommissie sluit zich aan bij het Britse voorstel (zie Britse commentaar van mei '65 in doc. CCJ (65)25) om deze bepaling te schrappen.

Art. 40:

De situatie waar lid 1 voor is geschreven, regardeert in de eerste plaats de eigenaar van wrak of lading. Het lijkt niet nodig voor deze situatie een regel van consulaire recht vast te stellen.

Lid 2 heeft niets meer met consulaire betrekkingen te maken.

mitsdien wordt voorgesteld, het gehele artikel te schrappen.

Aangetekend zij nog, dat in lid 1 de Franse tekst spreekt van "pourra", de Engelse van "shall be entitled".

Hoofdstuk V: "General provisions":

Art. 43:

Dit artikel geeft, met andere woorden, een herhaling van art. 39 van het Weense verdrag, en voegt daar een transferbevoegdheid aan toe. Met deze laatste toevoeging - noewel voor de praktijk van weinig belang - kan geredelijk worden ingestemd, doch het daaraan voorafgaande woordgebruik wekt de indruk dat iets meer is bedoeld dan in het Weense verdrag was gegeven. Voorgesteld wordt, de redactie van dit artikel aan te passen aan die van het Weense verdrag.

Art. 44:

Het bepaalde in het ondernavige Verdrag overlapt een aantal bepalingen van het weense verdrag van 1963 inzake consulaire betrekkingen. Zie bijv.:

art. 2 (3) naast art. 8 (en 18) van Wenen,  
art. 6 " art. 36 van Wenen,  
art. 27 " art. 43 van Wenen.

Het kan niet de opzet van het Europese Verdrag zijn, "special rules" (zie laatste overweging in de preambule) vast te stellen voor de intra-Europese betrekkingen, die in geval van strijd moeten wijken voor het Weense verdrag. Mitsdien ware ten minste de bepaling van art. 44 te beperken tot "not affect bilateral (of: "regional or bilateral") agreements".

Het Europese Verdrag zal, ten opzichte van het Weense, als de lex specialis kunnen worden aangemerkt.

Art. 45:

Bij de woorden "consistent with the law of the receiving State" zij aangetekend, dat het toelaten van de uitoefening van taken door vreemde consuls niet alleen of zelfs in hoofdzaak door de "law" wordt bepaald, maar door wat in de ontvangende staat gebruikelijk is. Voorgesteld wordt deze woorden te vervangen door: "unless the receiving State objects."

Art. 46:

In verband met de algemene opmerking bij de aanhef van hoofdstuk II ("shall be entitled to") en in het voetspoor van de door de Britse regering voorgestelde redactie voor lid 2 van een inleidend artikel voor hoofdstuk II (ref. eerdergenoemd Brits commentaar van mei '65), wordt voorgesteld art. 46 te lezen:

"In any case where the present Convention provides for the exercise by a consular officer of a particular function, . . . etc."

Art. 43, lid 1:

De Adviescommissie kan zich aansluiten bij het Britse voorstel (ref. eerdergenoemd Brits commentaar van mei '65) tot schrapping van het laatste zinsdeel, aanvangende met de woorden "provided that ...".

H o o f d s t u k VI: "final provisions"

Algemeen:

Aan het Verdrag ontbreekt een bepaling inzake de beslechting van eventuele geschillen over de interpretatie of de toepassing van het Verdrag. Par. 15 van de Toelichting motiveert deze weglating en stelt dat een dergelijke bepaling overbodig is omdat een deel van de leden van de Raad van Europa partij is bij het Europese verdrag van 1957 nopens de vreedzame regeling van geschillen, terwijl een aantal leden de verplichte rechtsmacht van het Internationale Gerechtshof heeft aanvaard.

Evenwel zij angetekend dat het verdrag van 1957 thans, na acht jaar, nog slechts door 9 van de 13 leden is geratificeerd, terwijl ook niet alle leden (slechts 11) de verplichte rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof hebben aanvaard. Vijf leden van de Raad zijn door geen van beide gebonden. In zoverre kan een geschillenregeling voor het onderhavige Verdrag bepaald niet als overbodig worden gekwalificeerd.

Van wellicht nog meer belang is echter, dat Europese staten in een geval waarin de opneming van een geschillenartikel nauwelijks op enig bezwaar kan stuiten, zouden verzuimen deze kans te benutten. Herhaaldelijk wordt van Europese kant tevergeefs gepoogd, in mondiale verdragen een geschillenregeling te voorzien, pogingen die stranden op het verzet van staten uit de communistische en afro-aziatische regionen. Wil men de rechtspraak ooit tot een factor van betekenis in het interstatelijk verkeer maken, dan komt het noodzakelijk voor dat Europa daarvoor blijft pleiten. Een dergelijk pleidooi boet aanmerkelijk in kracht in, wanneer aan de Europese staten kan worden tegen-  
geworpen dat zij aan een geschillenartikel in een intra-euro-  
pees verdrag klaarblijkelijk geen behoefte hebben.

Voorgesteld wordt, een artikel op te nemen dat de inhoud van het verdrag van 1957 van toepassing verklaart op alle geschillen welke over interpretatie of toepassing van het onderhavige Verdrag mochten rijzen.

-----