

27/9/66 bezien met
Mr. v. Boven (Dio)

F/8387/66a

'S-GRAVENHAGE,

11 juli 1966.

Ministerie van Buitenlandse Zaken Plein 23

No. 729

*Mit in Regime-
Commissie*

RAPPORT over de ontwerp-artikelen
betreffende BIJZONDERE ZENDINGEN

I n l e i d i n g

1. Dit rapport betreft de door de Commissie voor Internationaal Recht der Verenigde Naties (I.L.C.) ontworpen artikelen inzake bijzondere zendingen. Voor de opstelling van deze ontwerp-artikelen, opgenomen in het I.L.C.-rapport over 1965, heeft de I.L.C. enerzijds het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 (Trb. 1962 nos. 101 en 159) inzake diplomatiek verkeer tot uitgangspunt genomen, anderzijds acht gegeven op de wezenlijke verschillen tussen de (tijdelijke) bijzondere zending en de permanente diplomatieke zending.

De Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, gevolg gevend aan het verzoek van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Mr. M. van der Stoep van 7 oktober 1965, heeft de ontwerp-artikelen in studie genomen, mede in het licht van het eerste (april 1964) en het tweede rapport (april 1965) die door de speciale rapporteur Milan Bartoš over dit onderwerp aan de I.L.C. waren uitgebracht (documenten A/CN.4/166 en 179 van de Verenigde Naties).

Ingevolge hetzelfde verzoek van de Staatssecretaris heeft de Adviescommissie voorts aandacht gegeven aan de door de speciale rapporteur voorgestelde voorzieningen voor bijzondere zendingen op hoog niveau.

2. De Adviescommissie erkent het belang van het door de I.L.C. behandelde onderwerp. De praktijk der internationale betrekkingen vertoont de laatste decennia een sterk toenemend gebruik van de "diplomatie ad hoc". Het aantal bijzondere zendingen is zeer groot; de te vervullen opdrachten vertonen een brede variatie en omvatten zowel zuiver politieke als niet-politieke taken; het niveau van de zendingen loopt uiteen van ministers, of soms zelfs staatshoofden, tot niet-politieke specialisten; de duur van de zendingen varieert van enkele uren tot verschillende maanden; de omvang van de zendingen loopt uiteen van één afgevaardigde tot grote delegaties.

Dat niettemin in het volkenrecht speciale regels betreffende "diplomatie ad hoc" vrijwel geheel ontbreken, is niet zo verwonderlijk als men let op de omstandigheid dat de permanente zendingen de laatste eeuwen deze diplomatie ad hoc in toenemende mate hadden verdrongen en dat sedert het Congres van Wenen van 1815 tot de tweede wereldoorlog zendingen ad hoc nog slechts zelden voorkwamen. (Zie par. 32 op blz. 22 van het eerste rapport-Bartoš).

3. De I.L.C. heeft buiten beschouwing gelaten de status van regeringsdelegaties naar multilaterale conferenties en die van tijdelijke of permanente zendingen bij internationale organisaties. Referte par. 38 op blz. 11/12 van het I.L.C.-rapport. Ook de Adviescommissie heeft daarom gemeend aan dit onderwerp te kunnen voorbijgaan.

A l g e m e n e o p m e r k i n g e n .

Niet geregelde onderwerpen

4. De Regering heeft in haar commentaar van maart 1958 op het I.L.C.-ontwerp van 1957 voor "articles concerning diplomatic intercourse and immunities" enige opmerkingen gemaakt (zie blz. 247-248 van het Jaarboek 1957/1958 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en blz. 124 van I.L.C.-Jaarboek 1958 II) over de gelding dier artikelen in oorlogstijd, over de werking van het wederkerigheidsbeginsel, over de mogelijkheid van repesailles en over de toepassing van noodrecht. Dezelfde opmerkingen zijn van betekenis voor de thans aanhangige ontwerp-artikelen inzake bijzondere zendingen.

Terminologie en definities

5. De Adviescommissie nam kennis van het voornemen van de I.L.C. (zie par. 46 op blz. 38 van haar rapport), in een inleidend artikel definities op te nemen van sommige in het ontwerp gehanteerde termen. Het is, naar het voorkomt, niet nodig termen te definiëren die, zoals "head of the special mission", voor zichzelf spreken, of die, zoals "members of the administrative and technical staff", in dit ontwerp worden gebezigt in dezelfde betekenis als in het Weense Verdrag van 1961.

Evenwel worden daarnaast termen gebruikt in een andere betekenis dan zij in het Verdrag van Wenen kregen. Dit ligt ook voor de hand, immers het verschil in karakter - zoals het collegiale karakter van sommige bijzondere zendingen tegenover de eenhoofdigheid van de permanente diplomatieke zending - moet op sommige punten wel een afwijkendeterminologie met zich meebrengen. Voor die gevallen lijkt een definitie inderdaad vereist.

Bovendien wordt in verschillende artikelen van het ontwerp soms een zelfde term in verschillende betekenissen gebruikt. Aangedrongen moge worden op een zorgvuldiger eenheid in de terminologie.

Voorbeelden:

- "members of the special mission": de term "members of the mission" in het Weense Verdrag (art. 1, sub b) omvat "the head of the mission and the members of the staff". In deze alomvattende betekenis komt de term in het thans voorliggen-

de ontwerp uitsluitend voor in art. 21 en art. 37(2). In de artikelen 4 (1), 6(1) en 18 omvat dezelfde term wel het hoofd van de zending doch niet de staf. In de overige artikelen omvat de term noch het hoofd noch de staf.

- "(members of) the staff of the special mission": zoals gezegd stelt het ontwerp vrijwel overal de leden van de staf naast die van de zending, zulks in tegenstelling tot het Weense Verdrag (art. 1, sub c), dat onder staf alle leden van de zending uitgezonderd haar hoofd verstaat. Toch komt de term ook eenmaal in de Weense betekenis voor in het ontwerp: art. 23(1). Een derde betekenis krijgt staf in art. 6(3), waar het als synoniem voor zending wordt gebezigd (zie ook par. 6 en 7 van het I.L.C.-commentaar), dus mede omvattende het hoofd. Welk van deze betekenissen de term staf in art. 6(2) heeft, is onduidelijk; par. 5 van het I.L.C.-commentaar is op dit punt dubbelzinnig: enerzijds stelt het dat de bijzondere zending, ook als zij uit meer dan één persoon bestaat, "may be accompanied by" een staf, anderzijds verwijst het uitdrukkelijk naar de Weense definitie van staf.
- "members of the diplomatic staff": de nevenstelling staf/zending is ten aanzien van de diplomatieke staf consequent doorgevoerd, zodat de artikelen betreffende de diplomatieke staf deze steeds stellen naast de leden van de zending. Zie art. 24 e.v. Het is de Adviescommissie niet duidelijk, welke functie en plaats de I.L.C. aan deze diplomatieke staf toedenkt in het geheel van de bijzondere zending. Opgemerkt zij, dat ook de leden van de zending (zending in beperkte zin, zoals in het ontwerp gebruikt) een diplomatieke rang kunnen hebben (verg. par. 3 en 4 van het I.L.C.-commentaar op art. 9) en dat daarentegen niet alle leden van de diplomatieke staf een diplomatieke rang behoeven te hebben (zie slot van par. 5 van I.L.C.-commentaar op art. 6).
- "premises of the special mission": de overeenkomstige term in het Weense Verdrag (art. 1, sub i) omvat mede de ambtswoning van het hoofd der zending. Artikel 15 van het onderhavige ontwerp sluit de ambtswoning buiten de betekenis van deze term. Aanvaardbaar is dat aan deze term ook in art. 19 en in art. 40(2) deze beperkte betekenis wordt gehecht.
- "private staff": deze term, die in het Weense Verdrag niet voorkomt, wordt in het onderhavige ontwerp gebruikt in art. 34 en art. 36(2). De Adviescommissie acht de term verwarrend, immers de indruk wekkend dat sprake is van een deel van de staf van de zending. De term ware te vervangen door "private servants", conform art. 3, lid 1 (d).
- "all persons belonging to special missions": deze term, die in het Weense Verdrag niet voorkomt, wordt in het onderhavige ontwerp gebezigd in art. 40(1).

Omvang en rechtskarakter van de regeling

opmerkt 6. Reeds ten aanzien van de permanente diplomatie koestert de Adviescommissie geen onverdeelde bewondering voor de uitgebreidheid der toegekende voorrechten en onschendbaarheden, zoals gecodificeerd in het Verdrag van Wenen van 1961. Kunnen

de regels inzake het diplomatieke verkeer nog worden verklaard uit de neiging, het historisch gegroeide te eerbiedigen, voor de regels inzake de "diplomatie ad hoc" geldt een dergelijke verklaring niet. Dit en de omstandigheid dat onder de titel bijzondere zending zo veelsoortige tussenstaatse activiteiten worden samengebracht^{x)}, vormen voor de Adviescommissie sterke argumenten voor een zo beperkt mogelijke regeling. Waar nodig kunnen de betrokken Staten, van geval tot geval voor bepaalde bijzondere zendingen, of bilateraal c.p. regionaal in de betrekkingen tussen bepaalde Staten, het meerdere altijd nader overeenkomen.

Een bijkomend argument voor het beperkte uitgangspunt ligt in de frequentie van de bijzondere zendingen.

De Adviescommissie wijst voorts op het gevaar van de precedent-werking. Wordt de onderhavige regeling opgetrokken aan hetgeen voor de permanente diplomatie geldt, zonder dat men zich voldoende afvraagt of elk der regels nodig is voor een onafhankelijke taakvervulling, dan zullen vervolgens de status van regeringsvertegenwoordigers naar internationale conferenties en de status van ambtenaren van internationale organisaties al gemakkelijk dezelfde regeling krijgen.

Tenslotte ware te denken aan het verschil in functie van bijzondere zendingen uitgezonden door staatshandelslanden enerzijds, afkomstig uit landen met een vrije economie anderzijds. Reeds het aantal gevallen waarin het onderzoek naar commerciële mogelijkheden of het aangaan van commerciële betrekkingen aan afgevaardigden van de overheid wordt opgedragen, is in de eerstbedoelde groep van landen groter dan in landen met een vrije economie. Doch ook de opvatting over de taak van de (staats-) handelsmissie wijkt in landen waar alle handel staatsactiviteit is, af van die in landen waar het handelsverkeer primair aan vrije ondernemingen wordt overgelaten. In samenhang hiermee zij herinnerd aan het gevaar voor spionage-activiteit vanuit de (staats-) handelsmissie. Vanuit dit oogpunt beschouwd, vormt de toekenning van voorrechten en immuniteiten aan handelsmissies die namens Staten optreden, een begunstiging van deze Staten boven die welke, gelijk Nederland, het uitzenden van handelsmissies veelal overlaten aan het bedrijfsleven.

7. Tegenover de argumenten tot beperking staat, dat in sommige regionen, met name bij jonge Staten, meer waarde wordt gehecht aan de voorrechten en onschendbaarheden van regeringsvertegenwoordigers dan bij Staten met een lange diplomatieke traditie. Deze voorrechten en onschendbaarheden worden bij sommige jonge Staten niet alleen beschouwd met het oog op de eisen en juiste taakvervulling, maar tevens gezien als symbolen der pas verworven soevereiniteit.

Daar komt bij dat voor zendingen naar landen met een labiel regime of met een nog onvoldoende ontwikkelde rechtsorde

x) Vergelijk de categorieën opgesomd in par. 79 t/m 117 op blz. 43 e.v. van het eerste rapport-Bartoš.

behoefte kan bestaan aan aanvullende waarborgen voor de snelle en ongestoorde taakverrichting.

De Adviescommissie wil de beperking dan ook niet zoeken in het weglaten van de regels die niet voor elke categorie van bijzondere zendingen kunnen gelden. Vele der door de I.L.C. ontworpen bepalingen, hoewel niet onder alle omstandigheden toepasbaar, kunnen voor sommige situaties ongetwijfeld van groot nut zijn en vormen een bijdrage tot de progressive development van het volkenrecht.

Veeleer ware de beperking te zoeken in een grotere vrijheid voor de betrokken Staten, van geval tot geval naar behoefte van de ontworpen regels af te wijken.

Het was de opzet van de speciale rapporteur (ref. par. 26 op blz. 9 van het tweede rapport Bartoš), dat uit de tekst zelf van elk der artikelen moet kunnen worden afgeleid, in hoeverre het de partijen vrij zal staan af te wijken van de gegeven rechtsregel. Deze opzet is terug te vinden in uitdrukkingen zoals "except as otherwise agreed" in onder meer de artikelen 6(3), 9(1), 21 en 41, of is op andere wijze in de redactie van de artikelen weergegeven, zoals onder meer in art. 7 ("normally"), in art. 14 ("in principle" en "the receiving State may reserve") en in art. 34 (tweede volzin).

De Adviescommissie geeft daarom in overweging, de regels welke voor elke bijzondere zending zullen gelden, sterker te beperken dan door de I.L.C. is voorgesteld en daarnaast, ruimer dan in het I.L.C.-ontwerp, de mogelijkheden te openen:

- om onderling sommige regels buiten werking te stellen (dus: "unless otherwise agreed.....") of
- om onderling op eenvoudige wijze de regels aan te vullen door het incidenteel toepasselijk verklaren van reeds gereedigeerde aanvullende regels ("at the request of the sending State, and provided the receiving State does not object.....").

Daarnaast bestaat uiteraard ook nog de mogelijkheid, onderling verdergaande aanvullende overeenkomsten te sluiten, doch het is niet nodig zulks in het voorliggende ontwerp uitdrukkelijk te voorzien.

Het is deze gedachtengang waardoor de Adviescommissie zich in haar artikelsgewijze commentaar heeft laten leiden. Deze opzet past ook beter bij de progressive development van dit hoofdstuk van het volkenrecht, welks inhoud immers nog goeddeels moet worden gevormd en verfijnd door de statenpraktijk.

A r t i k e l e n

Artikelen 1 en 2: "the sending/ the task of special missions"

3. Deze artikelen voorzien niet duidelijk onder welke omstandigheden een zending de status van "bijzondere zen-

ding" heeft. Hoewel de regels inzake bijzondere zendingen niet kunnen zijn bestemd om te worden toegepast op alle denkbare reizende regeringsvertegenwoordigers, wekken de artikelen 1 en 2 de indruk, dat elke zending welke met de vervulling van een specifieke taak is belast en met welke komst de ontvangende Staat instemt - eventueel slechts stilzwijgend instemt, zoals blijkt uit par. 4(c) van het I.L.C.-commentaar op art. 1 - , een "bijzondere zending" is. Deze onduidelijkheid zou tot gevolg kunnen hebben, dat een ontvangende Staat die tegen de aangekondigde komst van een of andere zending geen bezwaar heeft willen maken, na aankomst van die zending wordt verrast door de omstandigheid dat de Zendstaat voor die zending de status, met inbegrip van de voorrechten en immuniteiten, van bijzondere zending opeist.

De Adviescommissie meent dat slechts van een bijzondere zending sprake kan zijn in de gevallen dat beide partijen, Zendstaat en ontvangende Staat, aan enige zending de status van bijzondere zending willen verlenen. Zij stelt voor, daartoe art. 2 als volgt te wijzigen:

"The task of a special mission and its status as such shall be determined by mutual consentetc."

op art. 2:

9. Naar aanleiding van de vraag in par. 5 van het I.L.C.-commentaar de Adviescommissie ziet geen aanleiding voor een bepaling inzake competentie-afbakening tussen de bijzondere en de permanente zending. In de praktijk kan het nuttig zijn dat het overleg tussen de regeringen langs verschillende kanalen kan worden gevoerd.

Artikelen 3 en 4: "appointment/persons declared non grata..."

10. De Adviescommissie meent dat, gelet op de veelsoortigheid van activiteiten die onder de titel bijzondere zending kunnen worden begrepen, aan de ontvangende Staat de mogelijkheid moet worden geboden om, behalve wanneer anders is overeengekomen, vóór de komst van de zending te verklaren dat hem een of andere persoon als lid van die zending niet welkom is. Het huidige art. 3 biedt die mogelijkheid niet, terwijl het huidige art. 4, met name gezien zijn tweede lid, alleen een "non grata"-verklaring mogelijk maakt als de betrokken persoon al in de ontvangende Staat is.

De door de Adviescommissie bepleite mogelijkheid behoeft, naar zij meent, alleen op de leden van de zending zelf betrekking te hebben, niet op de leden van de staf.

De mogelijkheid kan worden verwezenlijkt, hetzij in art. 4 door de redactie van het tweede lid te verruimen of dat lid geheel te schrappen, hetzij in art. 3 door die bepaling om te keren:

"Except as otherwise agreed, the sending State must make certain that the agrément of the receiving State has been given for the persons it proposes to be the head of the special mission and its members".

Artikel 5: "sending the same special mission.....etc."

11. Tegen deze bepaling is geen bezwaar, ook al kan worden betwijfeld of aan de bepaling behoefte bestaat.

Artikel 6: "composition of the special mission"

12. Verwezen zij naar hetgeen is opgemerkt bij het tweede voorbeeld onder punt 5 hierboven.

Artikelen 9 en 10: "....precedence"

13. Naar de mening van de Adviescommissie ware de hele kwestie van de préséance aan het protocol van de ontvangende Staat over te laten, gelijk zulks in art. 10 voor de ceremoniële zendingen reeds geschiedt. Aan een internationaal geldende préséance-regel bestaat geen behoefte, behalve voor multilaterale conferenties die niet door een ontvangende Staat worden bijeengeroepen. Evenwel vallen dergelijke conferenties buiten het kader van de onderhavige artikelen. Mitsdien wordt voorgesteld de artikelen 9 en 10 te combineren, zodanig dat lid 1 van art. 9 vervalt en art. 10 van toepassing wordt op alle bijzondere zendingen.

Artikel 11: "commencement of the functions..."

14. Naar aanleiding van par. 12 van het I.L.C.-commentaar: de vraag of een bepaling inzake non-discriminatie tussen bijzondere zendingen moet worden opgenomen, wordt door de Adviescommissie ontkennend beantwoord.

Artikel 13: "seat of the special mission"

15. De Adviescommissie meent, dat het in de praktijk minder zeldzaam is dan de I.L.C. in par. 4 van haar commentaar stelt, dat geen voorafgaande overeenstemming wordt gezocht en bereikt over de plaats van de zetel van een bijzondere zending. Met name voor de veelvoorkomende bijzondere zendingen met een taak die primair van politieke aard is en die in betrekkelijk korte tijd kan worden vervuld (enkele uren tot enkele dagen), is het geenszins gebruikelijk om tevoren overleg over de plaats van de zetel te plegen, noch om te dezer zake een voorstel van de ontvangende Staat te doen uitgaan of af te wachten. Voor deze bijzondere zendingen is het veelmeer gebruikelijk dat hetzij de permanente zending van de Zendstaat hetzij de bijzondere zending zelf kwartier maakt, en wel in of in de onmiddellijke nabijheid van de plaats waar de regeringszetel van de ontvangende Staat is gevestigd. Het adres van de bijzondere zending is in die gevallen, naar keuze van de Zendstaat, hetzij het adres van de permanente zending hetzij een door of vanwege de Zendstaat tevoren aan de ontvangende Staat opgegeven adres. Als regel zal de ontvangende Staat tegen de keuze van de zetel geen bezwaar maken, hoewel zij daartoe in uitzonderlijke gevallen het recht heeft.

Zelfs in die landen waar ook in de tegenwoordige tijd de bewegingsvrijheid van vreemdelingen in het algemeen en van vreemde diplomaten in het bijzonder nog aan sterke beperkingen is onderworpen, behoeft de ontvangende Staat geen overwegende stem te hebben in de plaatsbepaling van de zetel, mits die zetel in de nabijheid van de regeringszetel wordt gekozen.

De Adviescommissie stelt voor, art. 13, eerste lid, als volgt te wijzigen:

- "1. In the absence of prior agreement, a special mission shall have its seat at the place chosen by the sending State and not opposed by the receiving State."

Artikel 15: "right ... to use the flag ..."

16. Hoewel in het algemeen tegen het gebruik van de vlag zoals omschreven in dit artikel geen bezwaar behoeft te bestaan, acht de Adviescommissie, mede gelet op de veelsoortigheid van activiteiten die onder de naam bijzondere zending worden begrepen, dit artikel niet aanvaardbaar als een regel van dwingend recht. Het behoort vrij te staan aan de beide betrokken Staten, van geval tot geval in onderlinge overeenstemming van dit artikel af te wijken. Mitsdien wordt voorgesteld om het onderhavige artikel in te leiden met de woorden:

"Except as otherwise agreed,".

17. Aan het zinsdeel "and on the means of transport of the mission" ware toe te voegen: "when used on official business", zulks conform art. 29, lid 2, van het Verdrag van Wenen van 1963 inzake consulaire betrekkingen. Indien in enig geval het tonen van vlag en embleem op voertuigen wenselijk voorkomt ook wanneer die voertuigen buiten officieel gebruik zijn, kan zulks altijd nader worden overeengekomen.

Artikel 17: "general facilities"

18. Het laatste zinsdeel "having regard to the nature and task of the special mission" verandert weinig of niets aan de in de hoofdzin van dit artikel omschreven algemene verplichting van de ontvangende Staat. In wezen zal de ontvangende Staat ook onder art. 25 van het Weense Verdrag van 1961 inzake diplomatiek verkeer, c.q. onder art. 28 van het Weense Verdrag van 1963 inzake consulaire betrekkingen, dienen "to have regard to the nature and task" van de permanente diplomatieke of consulaire zending, ook al was de geciteerde bijzin in die twee artikelen niet opgenomen.

Een reden om in het onderhavige ontwerp-artikel ten aanzien van bijzondere zendingen een enigszins afwijkende verplichting op de ontvangende Staat te leggen, is gelegen in de omstandigheid dat, anders dan bij permanente diplomatieke en consulaire zendingen, de taakvervulling van bijzondere zendingen niet altijd in het belang van zendstaat en ontvangende Staat beide is. Terwijl op de ontvangende Staat voor wat die permanente zendingen betreft een maximale verplichting

ting tot bijstand kan worden gelegd, behoeft van de ontvangende Staat voor wat de bijzondere zendingen betreft niet meer dan het minimum bijstand te worden verlangd, dat nodig is om de bijzondere zending in staat te stellen haar taak uit te voeren. Van geval tot geval kunnen de betrokken Staten het meerdere altijd nog overeenkomen.

De Adviescommissie stelt voor, art. 17 te redigeren:

"The receiving State shall accord to the special mission such facilities as are reasonably necessary for the performance of its functions."

Artikel 18: "accommodation..."

19. In vergelijking tot art. 21 van het Weense Verdrag van 1961 is uit het onderhavige artikel weggelaten - en zulks naar het oordeel van de Adviescommissie terecht - de hulp bij het verwerven van grond of gebouwen. Doch anderzijds is het onderhavige artikel versterkt: hulp bij het verkrijgen van woonruimte voor de personeelsleden wordt hier onder alle omstandigheden verplicht gesteld, in het tweede lid van art. 21 van Wenen alleen "where necessary". De Adviescommissie ziet voor deze versterking geen reden, integendeel. De benaming bijzondere zending omvat zoveel verschillende situaties, dat niet in het algemeen kan worden gesteld dat de ontvangende Staat elke soort bijzondere zending deze hulp zal moeten bieden. Terwijl de verschillende permanente diplomatieke zendingen een vergelijkbare taak hebben, en zij alle een taak hebben in het belang van de Zendstaat en de ontvangende Staat beide, variëren de taken van bijzondere zendingen sterk en komt het voor dat bijzondere zendingen uitsluitend een opdracht vervullen in het belang van de Zendstaat. Mitsdien wordt voorgesteld, heel art. 18 in te leiden met de woorden:

"Where necessary,..."

20. Het laatste zinsdeel van art. 18 slaat, blijkens par. 5 van het commentaar, op bijzondere zendingen die ambts-halve over kantoor- of woonruimte moeten kunnen beschikken op uiteenliggende of wisselende plaatsen. Wellicht komt dit duidelijker tot uitdrukking door in plaats van "if necessary" te lezen:

"...and, if the situation should so require,
ensure that such premises.....".

Artikel 19: "inviolability of the premises"

21. Lid 1, eerste volzin. Niet dan na enige aarzeling meent de Adviescommissie dat deze bepaling moet worden aangevaard. Zij gaat er daarbij van uit, dat onder "premises" niet zonder meer de woning van het hoofd der zending noch de woningen van de personeelsleden vallen. (Vergelijk de opmerking bij het vierde voorbeeld onder punt 5 hierboven, alsmede het slot van par. 3 van het I.L.C.-commentaar.)

reasonably
van zijn versie
geschikt, het gaat
van juridische
verplichting

Ook hier ligt weer de moeilijkheid in de veelsoortigheid der bijzondere zendingen. Voor sommige daarvan is een minimum aan onschendbaarheid van de kantoorruimte van wazenlijk belang voor de onafhankelijke en ongestoorde volvoering van hun taak, voor andere zouden de persoonlijke onschendbaarheid van de leden (art. 24) en de onschendbaarheid van hun documenten (art. 20) geheel voldoende zijn. De kwestie wordt gecompliceerd door de overweging, dat een minimum aan onschendbaarheid, naar het oordeel van de Adviescommissie, niet ware te rekenen tot het jus dispositivum, waarover van geval tot geval tussen de betrokken Staten zou moeten worden onderhandeld.

Aanbevolen zij mitsdien, het bepaalde in de eerste volzin te aanvaarden, zij het met de nadere precisering en beperkingen bedoeld onder de punten 37 en 38 hieronder.

22. Lid 1. Naar analogie van art. 31, lid 2, van het Weense consulaire Verdrag van 1963 ware dit lid aan te vullen met de bepaling:

"The consent of the head of the special mission may, however, be assumed in case of fire or other disaster requiring prompt protective action."

Deze toevoeging lijkt vereist met het oog op de vele gevallen waarin de bijzondere zending huisvesting vindt in gebouwen, zoals hotels, waarin ook andere personen wonen en werken.

23. Nieuw lid. Op grond van dezelfde overweging als genoemd in het vorige punt, komt het wenselijk voor, na lid 1 een nieuw lid in te voegen, waarvan de tekst is ontleend aan de tweede volzin van art. 19, lid 1 van het tweede rapport-Bartoš:

"2. Paragraph 1 shall apply even if the special mission is accomodated in a hotel or other public building, provided that the premises used by the special mission are identifiable."

24. Lid 2. Geen opmerkingen.

25. Lid 3. De vrijwaring van de vervoermiddelen van de zending tegen onderzoek is overgenomen uit art. 22, lid 3, van het Weense diplomatieke Verdrag, doch zou ook daar, in haar ongespecificeerde redactie, zo ruim kunnen worden geïnterpreteerd dat zij verwordt tot een veel te ver gaande en nimmer bedeelde immuniteit. Een nadere omschrijving in het onderhavige artikel van de omstandigheden waaronder het voertuig "immune from search" zal zijn, levert het gevaar op dat zij steun biedt aan een ruime interpretatie van de overeenkomstige immuniteit in art. 22, lid 3 van het Weense Verdrag. Mitsdien wordt voorgesteld het woord "search" uit lid 3 van het onderhavige artikel te schrappen. Voor zoveel dit woord slaat op het gebouw, het meubilair en andere daar aanwezige voorwerpen, ligt dezelfde onschendbaarheid reeds besloten in lid 1. Voor zoveel "search" betrekking heeft op andere voorwerpen, in gebruik voor het werk van de bijzondere zending

doch (en dit is een uitbreiding boven art. 22 van het Weense Verdrag) aanwezig buiten het gebouw, lijkt deze vrijwaring niet van enig praktisch belang naast de persoonlijke onschendbaarheid (art. 24) en die van de documenten (art. 20).

Artikel 22: "freedom of communication"

26. In art. 22 ware als eerste lid een inleidende bepaling op te nemen, met vernummering van de daaropvolgende leden:

"1. Unless otherwise agreed, special missions shall have freedom of communication to the extent provided in this article."

Artikel 23: "exemption of the mission from taxation"

27. In de redactie van het eerste lid is onduidelijk, waarom hier naast de Zendstaat en het hoofd van de zending bovendien, anders dan in art. 23 van het Weense diplomatieke Verdrag, ook "the members of its staff" zouden oeten worden vermeld. Een toelichting op deze, naar het voorkomt overbodige, toevoeging is in het I.L.C-rapport noch in de rapporten van Bartoš te vinden.

28. Naar de mening van de Adviescommissie bestaat aan de in art. 23 omschreven belastingvrijstelling voor veruit de meeste bijzondere zendingen, gezien hun tijdelijke aard, geen behoefte. Deze vrijstelling - welke voor de permanente diplomatieke zendingen meer een historische verworvenheid dan een werkelijke noodzaak is - is voor de juiste taakvervulling van tijdelijke zendingen geen vereiste. Het verlenen en administreren van de vrijstelling vormen voor de ontvangende Staat een onevenredige last. Mitsdien wordt voorgesteld art. 23 te schrappen.

Artikel 24: "personal inviolability".

29. De persoonlijke onschendbaarheid van de gezant, van oudsher een wezenskenmerk van het diplomatiek verkeer, wordt door dit artikel ook toegekend aan de leden van de bijzondere zending (en de leden van haar diplomatieke staf). Persoonlijke onschendbaarheid is van onmiskenbaar belang voor de ongestoorde taakvervulling van de zending en dat belang dient, althans ten aanzien van permanente zendingen en van sommige bijzondere zendingen, te prevaleren boven het tegengestelde belang: dat van de rechtsorde in de ontvangende Staat. Evenwel, ten aanzien van andere bijzondere zendingen ligt het minder voor de hand het belang van een ongestoorde taakuitoefening onder alle omstandigheden te laten voorgaan boven dat van de rechtsorde.

De Adviescommissie wil daarom, in het voetspoor van de minderheid in de I.L.C. bedoeld in par. 2 van het I.L.C.-commentaar, voorstellen de persoonlijke onschendbaarheid te beperken tot daden verricht in de vervulling van de taak van de zending. Aan het aldus beperkte art. 24 zou dan een tweede lid kunnen worden toegevoegd, bepalende dat "at the request of the

sending State, and provided the receiving State does not object,
de persoonlijke onschendbaarheid wordt uitgebreid tot alle da-
den.

Indien dit voorstel wordt aanvaard, ware na art. 24 een nieuw artikel in te voegen dat, voor het geval waarin de uitgebreide persoonlijke onschendbaarheid niet is overeengekomen, de aanhouding en vrijheidsbeneming in verband met daden buiten de eigenlijke taakverrichting regelt, op dezelfde wijze als de artikelen 40, 41 en 42 van het Verdrag van Wenen van 1963 doen voor consulaire functionarissen.

Artikel 25: "inviolability of the private accommodation"

30. Het eerste lid van dit artikel ware te schrappen. In de gevallen dat er behoefte zou bestaan aan speciale bescherming van de particuliere woon- of logeeradressen, kan zulks tussen de betrokken Staten aanvullend worden overeengekomen.

31. Het tweede lid is overbodig naast hetgeen reeds is voorzien in de artikelen 20 en 22. Derhalve kan ook dit lid vervallen.

Artikel 26: "immunity from jurisdiction"

32. Leden 1 en 4. Indien het voorstel onder punt 29 wordt aanvaard, zullen de leden 1 en 4 van art. 26 voor wat de strafrechtelijke immuniteit betreft dezelfde beperking moeten ondergaan als art. 24.

33. Lid 2. Los van de vraag of volledige dan wel beperkte strafrechtelijke immuniteit moet worden toegekend, kan worden overwogen in hoeverre de leden van de bijzondere zending dienen te worden onttrokken aan de civiele en administratieve jurisdictie van de ontvangende Staat. De Adviescommissie meent, dat het belang van de rechtsorde, dat is hier met name de rechtsbescherming van derden die met leden van de bijzondere zending in aanraking komen, eist dat de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de leden ener bijzondere zending zo min mogelijk stuit op immuniteit. Het tegenovergestelde belang, namelijk dat van de ongestoorde taakvervulling speelt hier in veel mindere mate een rol dan bij de onschendbaarheid van de persoon. De Adviescommissie sluit zich aan bij de minderheid wier opvatting in par. 2 van het I.L.C.-commentaar is vermeld en stelt mitsdien voor, lid 2 te vervangen door een regeling analoog aan die welke is vervat in art. 43 van het Weense consulaire Verdrag van 1963.

Artikel 28: "exemption from social security legislation"

34. Om dezelfde redenen als onder punt 28 zijn aangegeven voor art. 23, wordt voorgesteld art. 23 te schrappen.

Artikel 30:"exemption from personal services..."

35. Naar aanleiding van de paragrafen 2 en 3 van het I.L.C-commentaar merkt de Adviescommissie op, zich te kunnen aansluiten bij de mening dat geen behoefte bestaat aan een aanvulling van dit artikel zoals door de speciale rapporteur was voorgesteld.

Artikel 32:"administrative and technical staff"

36. Geen opmerkingen, behoudens de noodzaak van redactionele aanpassing aan art. 26, indien het voorstel tot wijziging van dat artikel wordt aanvaard.

Mocht het voorstel tot wijziging van art. 26, lid 2, niet worden aanvaard, dan ware art. 32 zo te wijzigen dat ook de aansprakelijkheid voor schade voortkomende uit verkeersongevallen buiten de immuniteit valt.

Artikel 33:"members of the service staff"

37. De aansprakelijkheid voor schade voortkomende uit verkeersongevallen ware buiten de immuniteit te houden.

Artikel 34:"private staff"

38. Voor het gebruik van de term "private staff" zij verwezen naar hetgeen is opgemerkt bij het vijfde voorbeeld onder punt 5 hierboven.

Artikel 35:"members of the family"

39. De redactie van dit artikel schijnt te impliceren, dat voor het meekomen van gezinsleden steeds de toestemming van de ontvangende Staat is vereist. Ook al zijn er omstandigheden denkbaar waarin de ontvangende Staat de overkomst van gezinsleden zal ontraden of zelfs zal menen te moeten verbieden, het lijkt niet juist als algemene regel de komst van gezinsleden afhankelijk te stellen van toestemming. Voorgesteld wordt, als regel de overkomst en de status van gezinsleden buiten de regeling der bijzondere zendingen te houden. Alleen als er van de zijde van de Zendstaat prijs wordt gesteld op een speciale status van de gezinsleden, zou daárvóór de toestemming van de ontvangende Staat moeten worden gevraagd. Uit lid 1 van art. 35 waren mitsdien te schrappen de woorden: "who are authorized by the receiving State to accompany them", en in plaats daarvan ware aan het slot van deze bepaling toe te voegen:

"... in articles 24 to 31, as far as these privileges and immunities are granted them by the receiving State".

lid 2 zou een overeenkomstige wijziging moeten ondergaan.

P.H. ad art. 36, lid 1: zie de ges-
chikte par. 60 van doc. 685.

P.H. ad art. 39: zie de uitvoering
par. 65 van doc. 685.

40. Mocht het voorstel tot wijziging van art. 26, lid 2, niet worden aanvaard, dan ware art. 35 zo te wijzigen dat de aansprakelijkheid voor schade voortkomende uit verkeersongevallen buiten de immuniteit valt.

Artikel 36: "nationals of the receiving State and ..."

41. Uitgaande van de gedachte weergegeven in par. 4 van het I.L.C.-commentaar, meent de Adviescommissie dat het gehele art. 36 kan worden gemist.

Artikel 39: "transit through the territory of a third State"

42. De laatste woorden van lid 4: "and has raised no objection to it", zetten het bepaalde in de leden 1, 2 en 3 geheel op losse schroeven. De Adviescommissie meent, dat de derde Staat slechts bij uitzondering, en dan onder opgaaf van redenen, bevoegd is zich te verzetten tegen de doorreis van een bijzondere zending. Die bevoegdheid tot verzet behoort te kunnen worden getoetst aan een objectief criterium, dat zou moeten worden vastgelegd in het onderhavige artikel. Aangezien het vaststellen van een dergelijk criterium onmogelijk is, lijkt het beter het gehele artikel weg te laten.

Artikel 42: "professional activity"

43. Hoewel er bij de Adviescommissie tegen dit artikel zoals het thans luidt geen bezwaar bestaat, wil zij toch steun geven aan het aanvankelijke voorstel van de speciale rapporteur om de bepaling aan te vullen met de woorden: "and they may not do so for the profit of the sending State unless the receiving State has given its prior consent". (Ref. het commentaar op art. 37 in het tweede rapport Bartos.)

Deze aanvulling wordt overbodig als het hierboven onder punt 29 weergegeven voorstel tot wijziging van art. 24 door de I.L.C. wordt aanvaard.

H i g h - l e v e l s p e c i a l m i s s i o n s

44. De door de speciale rapporteur ontworpen regels voor bijzondere zendingen op hoog niveau, afgedrukt als bijlage bij het I.L.C.-rapport, waren door de I.L.C. zelf nog niet besproken. De Adviescommissie moge volstaan met enkele algemene opmerkingen.

45. Doel van de regeling. De voorgestelde regels houden een aanvulling in op de artikelen inzake bijzondere zendingen. Laatstgenoemde artikelen zijn dus steeds van toepassing, voor zover daar in de aanvullende regels niet van wordt afge-
weken. (Zie Rule 1.)

In de gedachtegang van de Adviescommissie, waarin de inhoud van de artikelen inzake bijzondere zendingen wordt be-

perkt opdat hij ook toepasbaar is op zendingen op laag niveau, bestaat aan een eigen stel regels voor zendingen op hoog niveau inderdaad behoefte.

46. Staatshoofden. De positie van het staatshoofd dat buitenslands reist, kan in deze regeling buiten beschouwing blijven, omdat zij van oudsher in het volkenrecht geregeld is. Het lijkt ook niet juist, afzonderlijke regels voor het staatshoofd als hoofd van een bijzondere zending (voorbeeld: de Amerikaanse president Wilson tijdens de vredesconferentie te Versailles na de eerste wereldoorlog) te geven, omdat het anders dan iedere andere hoge functionaris - toch steeds primair staatshoofd is, of het nu een ceremonieel staatsbezoek aflegt (deze vallen ook onder bijzondere zendingen: zie art. 10) dan wel met vacantie in het buitenland verblijft.

vervalt

Voorgesteld wordt Rules 2 en 6 te schrappen en in plaats daarvan te bepalen, dat als een staatshoofd een bijzondere zending leidt, het op zijn bijzondere voorrechten van staatshoofd aanspraak kan maken.

47. Ministers. De verschillen tussen de door de speciale rapporteur voorgestelde regels voor de eerste minister (regeringshoofd) (Rule 3), de minister van buitenlandse zaken (Rule 4) en andere ministers (Rule 5) zijn miniem. Er van uitgaande dat de regels op ieder van deze hoge functionarissen slechts van toepassing zijn in de gevallen dat de zendstaat en de ontvangende Staat de door die functionaris geleide zending als een "bijzondere zending" wensen te kwalificeren, ziet de Adviescommissie geen aanleiding voor het maken van deze verschillen.

48. Vergeeten functionarissen. De aandacht zij gevestigd op het rapport van de zesde commissie van de jongste Algemene Vergadering der Verenigde Naties, dd. 4 november 1965 (doc. A/6090, par. 73), waarin er op wordt gewezen dat geen regels zijn voorgesteld voor de vice-president van een Staat, de plaatsvervangend eerste minister e.d.

P.M. ad staatsbezoeken: zie geschrift van uit par. 74 van doc. 685

P.M. ad ambassadeurs van Buitenl. zaken: men heeft beten: van alle ministers en Buitenl. zaken, waarvan iets extra's van (1^o min. en) min. v. B. z. Doch dat zou wellicht Buitenl. zaken special ministers vallen.

Worff 66